

PARLAMENT ČESKÉ REPUBLIKY
Poslanecká sněmovna
2004
IV. volební období

751

Vládní návrh

na vydání

**zákona, kterým se mění zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění
pozdějších předpisů, a některé další zákony**

ZÁKON

ze dne 2004,

kterým se mění zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:

ČÁST PRVNÍ

(1) Změna zákona o Veřejném ochránci práv

Čl. I

Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění zákona č. 265/2001 Sb., zákona č. 309/2002 Sb. a zákona č. 320/2002 Sb., se mění takto:

1. V § 1 se za odstavec 2 vkládají nové odstavce 3 a 4, které znějí:

(2) „(3) Ochránce provádí systematické návštěvy míst, kde se nacházejí nebo mohou nacházet osoby omezené na svobodě veřejnou mocí nebo v důsledku závislosti na poskytované péči, s cílem posílit ochranu těchto osob před mučením, krutým, nelidským, ponižujícím zacházením nebo trestáním a jiným špatným zacházením.

(3) (4) Působnost ochránce podle odstavce 3 se vztahuje na

- a) zařízení, v nichž se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranná nebo ústavní výchova anebo ochranné léčení,
- b) další místa, kde se nacházejí nebo mohou nacházet osoby omezené na svobodě veřejnou mocí, zejména policejní cely, zařízení pro zajištění cizince, azylová zařízení a vojenské věznice,
- c) místa, kde se nacházejí nebo mohou nacházet osoby omezené na svobodě v důsledku závislosti na poskytované péči, zejména ústavy sociální péče a jiná zařízení poskytující obdobnou péči, zdravotnická zařízení a zařízení sociálně-právní ochrany dětí

(4) (dále jen „zařízení“).

Dosavadní odstavce 3 a 4 se označují jako odstavce 5 a 6.

2. V § 1 odst. 5 se za slova „s výjimkou orgánů“ vkládají slova „správy státního zastupitelství a“.

3. V § 1 odst. 6 se za slovo „úřadů“ vkládají slova „a zařízení“.
4. V § 7 odst. 2 se slova „jeho kanceláře“ nahrazují slovy „Kanceláře veřejného ochránce práv (dále jen „Kancelář“)" a za tato slova se vkládají slova „a pověření odborníci“.
5. V § 7 odst. 3 se slova „ochránce nebo zaměstnance jeho kanceláře“ nahrazují slovy „ochránce, zaměstnance Kanceláře a pověřené odborníky“.
6. V § 10 odst. 1 se slova „(§ 1)“ nahrazují slovy „podle § 1 odstavce 1 a 2“.
7. V § 10 odst. 2 se slova „osoby, která je zbavena osobní svobody,“ zrušují.
8. V § 15 odst. 1 písm. c) se za slova „v zařízeních“ vkládají slova „podle § 1 odstavce 2 a 4“ a slova „v nichž se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranná nebo ústavní výchova anebo ochranné léčení,“ se zrušují.

9. V § 15 odstavec 4 včetně poznámky pod čarou č. 1 zní:

(5) „(4) Pro účely šetření podle předchozích odstavců zproští na žádost ochránce osoba k tomu oprávněná podle zvláštního zákona jednotlivé zaměstnance úřadu mlčenlivosti, je-li jim zvláštním zákonem uložena.¹⁾ Nestanoví-li zvláštní zákon, kdo je osobou oprávněnou zprostit povinnosti mlčenlivosti, je jí pro účely tohoto zákona v případě zaměstnance úřadu vedoucí úřadu, v případě vedoucího úřadu vedoucí úřadu jemu nadřízeného a není-li takového úřadu, předseda vlády. Pro účely šetření podle tohoto zákona se vůči ochránci nelze dovolávat povinnosti mlčenlivosti uložené smlouvou.

(6) 1) Například zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů.“.

(7)

Dosavadní poznámka pod čarou č. 1 se označuje jako poznámka pod čarou č. 4, a to včetně odkazu na poznámku pod čarou.

10. V § 20 odstavec 2 písmeno b) zní:

„b) může o svých zjištěních informovat veřejnost včetně sdělení jména, popřípadě jmen, příjmení a pracovního zařazení pracovníků úřadu.“.

11. V § 20 odst. 3 se slova „§ 15 odst. 1 až 3“ nahrazují slovy „§ 15 a 16“.

12. Za § 21 se vkládá nový § 21a, který zní:

„§ 21a

(8) (1) Pro návštěvy zařízení (§ 1 odstavce 3 a 4) platí ustanovení § 15 a 16 obdobně.

(9) (2) Ochránce po návštěvě zařízení nebo po souvisejících návštěvách více zařízení vypracuje zprávu o svých zjištěních. Součástí této zprávy mohou být doporučení nebo návrhy opatření k nápravě.

(10)(3) Ochránce vyzve zařízení, aby se k jeho zprávě, doporučením nebo návrhům na opatření k nápravě vyjádřilo ve lhůtě stanovené ochráncem. Takto může ochránce vyzvat i zřizovatele zařízení nebo příslušné úřady. Shledá-li ochránce jejich vyjádření dostatečnými, zařízení, popřípadě jeho zřizovatele nebo příslušné úřady o tom vyrozumí. Jinak ochránce po obdržení vyjádření nebo po marném uplynutí lhůty může postupovat obdobně podle § 20 odst. 2.

(11)(4) V případě nesplnění povinnosti součinnosti podle § 15 a 16 zákona může ochránce postupovat podle § 20 odst. 2“.

13. V § 22 se doplňuje odstavec 3, který včetně poznámek pod čarou č. 2 a 3 zní:

⁽¹²⁾ „(3) Ochránce je oprávněn navrhnout nejvyššímu státnímu zástupci podání žaloby k ochraně veřejného zájmu.²⁾ Pokud nejvyšší státní zástupce žalobu nepodá, postupuje podle zvláštního zákona.³⁾

2) § 66 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

3) § 12 odst. 7 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění zákona č. 14/2002 Sb. a zákona č. .../2004 Sb.“.

14. V § 23 se na konci odstavce 2 doplňuje věta „Zprávy z návštěv zařízení včetně obdržených vyjádření a vybrané zprávy o ukončených šetřeních v jednotlivých věcech ochránce vhodným způsobem zveřejňuje; ustanovení § 20 odst. 2 písm. b) platí obdobně.“.

15. V § 25 odst. 1 se slova „Veřejného ochránce práv (dále jen „Kancelář““ zrušují a slova „rozpočtovou organizací“ se nahrazují slovy „organizační složkou státu“.

16. V § 25 odstavec 3 včetně poznámky pod čarou č. 4 zní:

„(3) Ochránce může pověřit jednotlivé zaměstnance Kanceláře, aby prováděli šetření ve věci podle § 15, 16 a 21a odst. 1, a aby jednali jeho jménem v příslušném řízení před soudem nebo Ústavním soudem.⁴⁾“

4) § 64 odst. 2 písm. f) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 18/2000 Sb.“.

17. V § 25 se doplňuje odstavec 4, který zní:

(13)„(4) Návštěv zařízení a šetření v úřadech se mohou spolu s ochráncem nebo se zaměstnanci Kanceláře účastnit odborníci, které ochránce písemně pověří k účasti na šetření v úřadech podle § 15 a 16 a k účasti na návštěvách podle § 21a odst. 1“.

(14)

(15)

ČÁST DRUHÁ

Změna zákona o ochraně veřejného zdraví

Čl. II

V § 89 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění zákona č. 320/2002 Sb. a zákona č. 274/2003 Sb., se na konci odstavce 1 tečka nahrazuje čárkou a doplňuje se písmeno i), které zní:

„i) veřejnému ochránci práv v souvislosti s šetřením podle zvláštního zákona.“.

ČÁST TŘETÍ

Změna zákona o péči o zdraví lidu

Čl. III

V § 67b zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění zákona č. 260/2001 Sb., zákona č. 285/2002 Sb., zákona č. 320/2002 Sb., zákona č. 37/2004 Sb., zákona č. 53/2004 Sb. a zákona č. 121/2004 Sb., se na konci odstavce 10 tečka nahrazuje čárkou a doplňuje se písmeno n), které zní:

„n) veřejný ochránce práv v souvislosti s šetřením podle zvláštního zákona tak, aby byla zajištěna ochrana citlivých údajů třetích osob.“.

ČÁST ČTVRTÁ

Změna zákona o pojišťovnictví

Čl. IV

V § 39 zákona č. 363/1999 Sb., o pojišťovnictví, ve znění zákona č. 159/2000 Sb., zákona č. 126/2002 Sb. a zákona č. 39/2004 Sb., se na konci odstavce 4 tečka nahrazuje čárkou a doplňuje se písmeno h), které zní:

„h) veřejného ochránce práv v souvislosti s šetřením podle zvláštního zákona.“.

ČÁST PÁTÁ

Změna zákona o sociálně-právní ochraně dětí

Čl. V

V § 51 zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění zákona č. 257/2000 Sb., zákona č. 272/2001 Sb., zákona č. 320/2002 a zákona č. 518/2002 Sb., se na konci odstavce 5 tečka nahrazuje čárkou a doplňuje se písmeno d), které zní:

„d) poskytnout veřejnému ochránci práv informace, které si vyžádá při šetření podle zvláštního zákona.“.

ČÁST ŠESTÁ

Změna zákona o Komisi pro cenné papíry

Čl. VI

V § 26 zákona č. 15/1998 Sb., o Komisi pro cenné papíry, ve znění zákona č. 308/2002 Sb. a zákona č. 257/2004 Sb., se na konci odstavce 2 tečka nahrazuje čárkou a doplňuje se písmeno h), které zní:

„h) veřejnému ochránci práv v souvislosti s šetřením podle zvláštního zákona.“.

ČÁST SEDMÁ

Změna zákona o státní sociální podpoře

Čl. VII

V § 64 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění zákona č. 242/1997 Sb., zákona č. 132/2000 Sb., zákona č. 271/2001 Sb., zákona č. 309/2002 Sb., zákona č. 320/2002 Sb. a zákona č. 453/2003 Sb., se na konci odstavce 4 tečka nahrazuje čárkou a doplňuje se písmeno c), které zní:

„c) poskytnout veřejnému ochránci práv informace, které si vyžádá v souvislosti s šetřením podle zvláštního zákona.“.

ČÁST OSMÁ

Změna zákona o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění

Čl. VIII

V § 23 zákona č. 592/1992 Sb., o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění, ve znění zákona č. 59/1995 Sb., zákona č. 149/1996 Sb., zákona č. 127/1998 Sb., zákona č. 138/2001 Sb. a zákona 49/2002 Sb., se na konci odstavce 6 tečka nahrazuje čárkou a doplňuje se písmeno f), které zní:

„f) veřejnému ochránci práv informace, které si vyžádá v souvislosti s šetřením podle zvláštního zákona.“.

ČÁST DEVÁTÁ

Změna zákona o správě daní a poplatků

Čl. IX

V § 24 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákona č. 35/1993 Sb., zákona č. 255/1994 Sb., zákona č. 59/1995 Sb., zákona č. 118/1995 Sb., zákona č. 242/1997 Sb., zákona č. 91/1998 Sb., zákona č. 168/1998 Sb., zákona č. 159/2000 Sb., zákona č. 271/2001 Sb., zákona č. 320/2001 Sb., zákona č. 322/2003 Sb., zákona č. 354/2003 Sb., zákona č. 438/2003 Sb., zákona č. 440/2003 Sb., zákona č. 19/2004 Sb., zákona č. 237/2004 Sb. a zákona č. 254/2004 Sb., se na konci odstavce 5 tečka nahrazuje čárkou a doplňuje se písmeno g), které zní:

„g) vůči veřejnému ochránci práv, pokud provádí šetření podle zvláštního zákona.“

ČÁST DESÁTÁ

Změna zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení

Čl. X

V § 14 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění zákona č. 241/1994 Sb., zákona č. 160/1995 Sb., zákona č. 306/1997 Sb., zákona č. 159/2000 Sb., zákona č. 151/2002 Sb. a zákona č. 424/2003 Sb., se na konci odstavce 3 tečka nahrazuje čárkou a doplňuje se písmeno l), které zní:

„l) veřejnému ochránci práv informace, které si vyžádá v souvislosti s šetřením podle zvláštního zákona.“

ČÁST JEDENÁCTÁ

Změna zákona o státním zastupitelství

Čl. XI

V § 12 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění zákona č. 14/2002 Sb., se za odstavec 6 vkládá nový odstavec 7, který včetně poznámky pod čarou č. 3a zní:

„(7) Nejvyšší státní zástupce vyrozumí veřejného ochránce práv o způsobu vyřízení jeho návrhu na podání žaloby k ochraně veřejného zájmu podle zvláštního zákona^{3a)}, a to nejpozději do 3 měsíců od doručení návrhu. Nevyhovění návrhu nejvyšší státní zástupce odůvodní.

3a) § 22 odst. 3 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění zákona č. .../2004 Sb.“

Dosavadní odstavec 7 se označuje jako odstavec 8.

ČÁST DVANÁCTÁ

ÚČINNOST

Čl. XII

Tento zákon nabývá účinnosti dnem 1. ledna 2005.

D ů v o d o v á z p r á v a

Obecná část

A. Zhodnocení platného právního stavu

Předkládaný vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejném ochránci práv), a některé další zákony, si klade za cíl posílit roli veřejného ochránce práv (dále jen „ochránce“) při ochraně osob, jejichž osobní svoboda je omezena.

Omezení svobody jednotlivce v právním řádu České republiky (dále jen „ČR“) je přísně vzato chápáno zejména v trestněprávních souvislostech. Za omezení svobody se zpravidla považuje výkon vazby či trestu odnětí svobody, ochranného léčení či ochranné výchovy, zajištění orgány policie nebo výkon kázeňského trestu vězení v armádě, nikoli však situace, kdy jsou osoby v různých zařízeních umístěny de iure více či méně dobrovolně, avšak vzhledem ke své osobní situaci (stáří, zdravotní stav, tělesné nebo mentální postižení) nebo vzhledem k uplatňovaným režimovým opatřením je jejich svoboda omezena de facto.

Osoby omezené na svobodě, ať už de iure nebo de facto, jsou vystaveny zvýšenému riziku mučení anebo krutého, nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání či jiného špatného zacházení (v důvodové zprávě dále jen „špatné zacházení“). Špatnému zacházení nelze úplně zabránit, ale zavedením účinných kontrolních mechanismů je možné mu předcházet nebo alespoň snižovat pravděpodobnost jeho výskytu. Za účinnou lze považovat kontrolu, která je vykonávána systematicky, s preventivním účinkem a která se nezaměřuje výlučně na dodržování formální zákonnosti, ale sleduje především hledisko důstojnosti podmínek v zařízeních a zacházení s tam umístěnými osobami ve smyslu mezinárodních závazků vyplývajících ze smluv o lidských právech. Důležitým předpokladem účinnosti kontroly je také zajištění její plné funkční i institucionální nezávislosti na kontrolovaných subjektech i jejich nadřízených orgánech.

Orgán, který by v tomto smyslu vykonával systematickou preventivní vnější kontrolu míst, kde se nacházejí osoby omezené na svobodě, v ČR neexistuje. V jednotlivých resortech působí různé mechanismy kontroly, které však nenaplnují výše popsaná kritéria.

V resortu spravedlnosti je uplatňován do značné míry propracovaný víceúrovňový systém vnitřní kontroly výkonu trestu odnětí svobody a výkonu vazby ve věznicích a vazebních věznicích. S ohledem na roli státního zastupitelství v trestním řízení a s ohledem na zavěšení soustavy státních zastupitelství pod ministerstvo spravedlnosti je nutno v tomto případě mezi mechanismy vnitřní kontroly zařadit i dozor státního zastupitelství nad výkonem vazby a trestu podle § 29 zákona č. 293/1993 Sb., o výkonu vazby, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o výkonu vazby“), a podle § 78 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o výkonu trestu odnětí svobody“), ve spojení s § 4 odst. 1 písm. b) zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státním zastupitelství“).

Vnější kontrolu věznic a vazebních věznic tak vykonává pouze ochránce (§ 1 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv) a vůči mladistvým ve výkonu trestu odnětí svobody a dětem, o které ve věznici pečují odsouzené matky, též orgán sociálně-právní ochrany dětí, který však má jen omezené pravomoci (§ 61 odst. 9 zákona o výkonu trestu odnětí svobody, § 34 odst. 3 a 4 zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů – dále jen „zákon o sociálně-právní ochraně dětí“).

V resortu vnitra existuje několik druhů zařízení, kde mohou být drženy osoby omezené na svobodě. K nejvýraznějšímu omezení osobní svobody dochází v zařízeních pro zajištění cizinců podle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „cizinecký zákon“). K omezení osobní svobody dochází též v azylových zařízeních, zejména v přijímacích střediscích a pobytových střediscích podle § 46, § 77 odst. 3 a hlavy XI zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“). K dalším omezením svobody dochází v policejních celách, a to v souvislosti se zatčením (§ 69 trestního řádu), zadržením (§ 75 a 76 trestního řádu), předvedením a zajištěním (§ 13 odst. 5, § 14 a 15 zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů). Materiální podmínky pobytu žadatelů o azyl v azylových zařízeních jsou upraveny zejména v § 81, § 82 a § 88 zákona o azylu. Vnitřní kontrolní mechanismy v resortu fungují souběžně v rámci policie i v rámci ministerstva, jsou však zaměřeny na obecnou kontrolu a nezabývají se blíže otázkami omezení svobody. Vnější kontrola je zcela sporadická. Dozorová pravomoc státních zástupců je sice předpokládána ustanovením § 4 odst. 1 písm. b) zákona o státním zastupitelství, neexistuje však speciální zákon, podle něhož by bylo možné tento dozor provádět. Vnější kontrolní pravomoc vůči zařízením v resortu vnitra má tak pouze ochránce (podle § 1 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv se jeho působnost vztahuje na ministerstvo vnitra a na Policii ČR), vyskytly se však pochybnosti, zda podle stávající dikce § 15 odst. 1 písm. c) zákona o veřejném ochránci práv může ochránce rozmlouvat s osobami omezenými na svobodě v místech v působnosti ministerstva vnitra bez přítomnosti jiných osob.

K omezením svobody v resortu obrany může dojít zejména uložením kázeňského trestu vězení podle § 39 zákona č. 220/1999 Sb., o průběhu základní nebo náhradní služby a vojenských cvičení a o některých právních poměrech vojáků v záloze, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o základní vojenské službě“), který se vykonává ve věznicích vojenských útvarů, a zajištěním vojáka vojenskou policií podle § 14 zákona č. 124/1992 Sb., o Vojenské policii, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vojenské policii“), a jeho umístěním do cely předběžného zajištění. V resortu obrany se uplatňuje poměrně účinný systém vnitřní kontroly - funkce hlavního inspektora ochrany lidských práv v resortu ministerstva obrany, který působí v rámci Inspekce ministra obrany. Vnější kontrola však v podstatě chybí. Dozorová pravomoc státních zástupců se sice na vojenské věznice vztahuje podle § 4 odst. 1 písm. b) zákona o státním zastupitelství, chybí však speciální zákon, podle něhož by se tento dozor prováděl. Na vojenské věznice se vztahuje i působnost ochránce, a to prostřednictvím působnosti vykonávané podle § 1 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv vůči ministerstvu obrany, Armádě ČR a Hradní stráži, avšak důležité kontrolní oprávnění rozmlouvat bez přítomnosti jiných osob s osobami umístěnými v těchto věznicích je s ohledem na dikci § 15 odst. 1 písm. c) zákona o veřejném ochránci práv zpochybňováno.

V resortu školství, mládeže a tělovýchovy působí v porovnání s ostatními resorty poměrně rozvinutý systém vícenásobné vnější kontroly. Práva a povinnosti dětí, kterým byla nařízena ústavní nebo ochranná výchova, jakož i podmínky pobytu ve školských zařízeních pro výkon ústavní výchovy a ochranné výchovy, jsou na zákonné úrovni

upraveny zákonem č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o výkonu ústavní výchovy“). Dodržování práv dětí v těchto zařízeních sleduje orgán sociálně-právní ochrany dětí podle § 29 zákona o sociálně-právní ochraně dětí, avšak jen ve vztahu ke konkrétnímu dítěti. Na všechna tato zařízení se vztahuje i působnost ochránce podle § 1 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv. Dozor nad dodržováním právních předpisů v místech, kde se vykonává ochranná nebo ústavní výchova, vykonává též státní zastupitelství podle § 39 zákona o výkonu ústavní výchovy a ochranné výchovy, ve smyslu § 4 odst. 1 písm. b) zákona o státním zastupitelství. Pokud se však ústavní nebo ochranná výchova vykonává v ústavech sociální péče, zákon o výkonu ústavní výchovy a ochranné výchovy, zejména jeho ustanovení o právech a povinnostech svěřenců a o podmínkách pobytu ve školských zařízeních se neuplatní, a neuplatní se proto ani dozor státního zastupitelství.

Osoby omezené na svobodě na základě zákonného oprávnění anebo fakticky, v důsledku režimových opatření či závislosti na poskytované péči, pobývají také v různých zdravotnických zařízeních. Práva a povinnosti pacientů ani hmotné podmínky v těchto zařízeních nejsou upraveny ani ve vztahu k výkonu ochranného léčení ani ve vztahu k dalším situacím omezení svobody na základě zákonného oprávnění, (např. převzetí a držení nemocného v ústavu bez jeho souhlasu, umístění v protialkoholní záchytné stanici), natož v případech dobrovolného pobytu ve zdravotnickém zařízení (faktické omezení svobody u de iure dobrovolných hospitalizací může spočívat v režimových opatřeních u pacientů s duševními poruchami, v závislosti na zařízení a poskytované péči v léčebnách dlouhodobě nemocných, apod.). Vnitřní kontrola zdravotnických zařízení je zaměřena obecně na úroveň zdravotní péče a její výkon v praxi komplikuje přechod zřizovatelské funkce vůči těmto zařízením na samosprávu či soukromé subjekty. Vnější kontrola v této oblasti prakticky neexistuje. Působnost ochránce se vztahuje pouze na zařízení, v nichž se vykonává ochranné léčení. Dozorová pravomoc státních zástupců se neuplatní, neboť ani v tomto případě neexistuje zvláštní zákon, který by pro zdravotnická zařízení stanovoval rozsah, podmínky a způsob tohoto dozoru.

Obdobná je situace ve vztahu k nejrůznějším zařízením sociální péče, zejména k ústavům sociální péče (včetně domovů důchodců). Podmínky v ústavech a práva a povinnosti umístěných osob nejsou ani předepsány zákonem, pouze částečně tuto oblast reguluje podzákonná norma (vyhláška ministerstva práce a sociálních věcí č. 182/1991 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení a zákon o působnosti orgánů ČR v sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů). Vnitřní kontrola, kterou vykonávají zřizovatelé ústavů anebo ministerstvo práce a sociálních věcí, je zaměřena především na zdravotní a hygienická pravidla a na hospodaření v těchto zařízeních. Vnější kontrola ve vztahu k postavení osob v těchto ústavech neexistuje. Nevztahuje se na ně ani dozor státního zastupitelství ani působnost veřejného ochránce práv. Výjimku tvoří povinný dohled orgánu sociálně-právní ochrany dětí nad výkonem ústavní nebo ochranné výchovy, pokud se vykonává v ústavech sociální péče (§ 29 odst. 1 zákona o sociálně-právní ochraně dětí), avšak jak již bylo uvedeno výše, jen ve vztahu ke konkrétnímu dítěti.

Z uvedeného shrnutí až na uvedené výjimky vyplývá, že ve většině míst, kde se mohou nacházet osoby omezené na svobodě, neexistuje žádná zákonná úprava materiálních podmínek, podmínek zacházení a práv a povinností těchto osob, nebo existuje jen úprava nedostatečná. Jen v některých z nich vykonává státní zastupitelství

dozor. Státní zastupitelství však dozoruje pouze dodržování právních předpisů, což je problematické ze dvou důvodů. Takové vymezení jednak zcela pomíjí hledisko respektování lidské důstojnosti a jednak předpokládá existenci konkrétních právních předpisů, na jejichž dodržování by mělo státní zastupitelství dohlížet. Takové předpisy však v mnoha případech ani neexistují.

S výjimkou zařízení sociální péče a většiny zdravotnických zařízení se na místa, kde se mohou nacházet osoby zbavené svobody, vztahuje působnost ochránce. Jeho význam jako kontrolního orgánu však významně snižuje skutečnost, že ve vztahu k mnohým z nich se čas od času vyskytují pochybnosti, zda je oprávněn rozmlouvat s osobami omezenými na svobodě bez přítomnosti jiných osob (to platí zejména pro zařízení v působnosti ministerstva vnitra a ministerstva obrany). Dalším, akceschopnost ochránce výrazně podlamujícím faktorem je dikce ustanovení § 15 odst. 4 zákona o veřejném ochránci práv, které bývá některými úřady nesprávně a účelově interpretováno tak, aby ochránci nemusely poskytnout informace a zpřístupnit své spisy. Platná právní úprava obsahuje pouze oprávnění ochránce požádat o zproštění mlčenlivosti pracovníků kontrolovaných úřadů bez adekvátního vyvážení tohoto oprávnění ochránce. Aby však měla prováděná kontrola smysl, nemá být možné se dovolávat mlčenlivosti vůči žádnému kontrolnímu orgánu. Pokud tedy pracovníci úřadu nejsou zproštěni mlčenlivosti, postrádá kontrola prováděná ochráncem účel, protože ten nemá přístup k informacím, z nichž má podle zákona o veřejném ochránci práv při kontrole vycházet. Bez ohledu na tyto pochybnosti a interpretační obtíže však nelze působení ochránce považovat za výkon systematické kontroly. Úkol vykonávat systematickou kontrolu míst, kde se mohou nacházet osoby omezené na svobodě, nemá ochránce ve své věcné působnosti a navíc je za současné situace převážná část jeho činnosti založena na individuálních podnětech, jejichž vyřizováním je Kancelář ochránce zcela vytížena.

B. Hlavní principy navrhované právní úpravy

Navrhovaným zákonem se věcná působnost ochránce rozšiřuje o úkol provádět systematické návštěvy míst, v nichž se nacházejí osoby omezené na svobodě *de iure* nebo *de facto*, při nichž bude ochránce zjišťovat, jak je s těmito osobami zacházeno. Cílem navrhované právní úpravy je posílit ochranu těchto osob před špatným zacházením.

Systematická vnější kontrola prováděná ochráncem je z definice kontrolou nezávislou, neboť to vyplývá ze zvoleného řešení svěřit tuto působnost ochránci, jehož nezávislost je již funkčně i institucionálně zabezpečena.

Personální působnost ochránce se navrhovaným zákonem rozšiřuje na všechna místa, kde se nacházejí nebo mohou nacházet osoby omezené na svobodě *de iure*, tj. veřejnou mocí na základě zákonného oprávnění, ať už na základě příkazu orgánu veřejné moci nebo z jeho podnětu nebo s jeho souhlasem či tichým souhlasem, nebo osoby omezené na svobodě *de facto*, tedy v důsledku situace, v níž se konkrétní osoba nachází. Taková může být například situace osoby *de iure* dobrovolně pobývající v psychiatrickém zdravotnickém zařízení, avšak z terapeutických důvodů podrobené výrazným režimovým opatřením, kterými je její svoboda omezena fakticky. Obdobný je i případ osob umístěných v ústavech sociální péče anebo v léčebnách pro dlouhodobě nemocné. Klíčovým znakem faktického omezení svobody je tedy závislost osoby na institucionální péči, která dosahuje takové míry, že jí z jejího pohledu chybí svobodná

možnost opustit zařízení, v němž je držena nebo umístěna, a to i v případě, že je vystavena špatnému zacházení.

Personální působnosti ochránce se v souvislosti s navrhovanou úpravou rozšiřuje i na správu státního zastupitelství. Rozšíření působnosti na správu státního zastupitelství představuje nápravu deficitu stávající úpravy, neboť neexistuje důvod, proč by ochránce neměl mít působnost ve vztahu ke správě státního zastupitelství, když ji má vůči státní správě soudů. Jinými slovy jde o srovnání kontrolních oprávnění ochránce vůči správě soudů a správě státního zastupitelství.

Základní metodou, jíž bude ochránce rozšířenou působnost vykonávat, je organizace a provádění návštěv zařízení, v nichž se nacházejí nebo mohou nacházet osoby omezené na svobodě. Půjde o návštěvy systematické, tedy takové, které ochránce bude vykonávat podle určitého systému, plánu. V tomto smyslu půjde též o návštěvy pravidelné, s výrazným preventivním zaměřením.

Ochránce se při návštěvách bude zaměřovat na odhalování systémových nedostatků, které vedou nebo by mohly vést ke špatnému zacházení s osobami umístěnými v zařízeních. Bude zkoumat jak hmotné podmínky pobytu v zařízeních, tak i jeho institucionální rámec, a zejména si bude všimát pojistek proti špatnému zacházení, tj. míry zabezpečení práv osob omezených na svobodě a jejich praktického uplatňování.

Špatným zacházením je třeba v obecném smyslu rozumět jednání, které nerespektuje lidskou důstojnost. Podle míry zásahu do lidské důstojnosti nebo dokonce do tělesné integrity může mít špatné zacházení konkrétně podobu mučení, krutého, nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání, neúcty k člověku a jeho právům, nerespektování jeho sociální autonomie, soukromí nebo práva na spoluúčast v procesu rozhodování o jeho vlastním životě či zneužívání závislosti na poskytované péči nebo její prohlubování. Formálně může špatné zacházení spočívat nejen v porušování základních práv garantovaných Listinou základních práv a svobod nebo mezinárodním právem či v překračování zákonů a podzákoných právních předpisů, ale i v neplnění více či méně závazných instrukcí, pokynů, popřípadě standardů kvality zacházení, podpory a péče, dobré praxe nebo postupů lege artis. Zdaleka tedy nepůjde jen o právní posuzování, a proto má navrhovaný zákon umožnit, aby ochránci při návštěvách zařízení mohli pomáhat odborníci ze státní, akademické či nevládní sféry, tedy osoby, které svými pohledy z jiných úhlů či z hlediska jiných odborností přispějí ke kvalitě kontrolní činnosti ochránce. Lze předpokládat, že odborníky bude i nadále pověřovat ochránce podle svého uvážení a aktuální potřeby, aniž by pro jejich výběr byly stanoveny formální předpoklady.

Navrhovaný zákon se nijak významně nedotýká stávajících pravomocí ochránce. Ochránce nebude mít ani nadále rozhodovací nebo sankční pravomoci. Svou činnost bude ochránce vykonávat jen prostřednictvím svých stávajících šetřících oprávnění. Ochránce bude oprávněn bez předchozího ohlášení navštívit zařízení podle své volby, hovořit o samotě s osobami, které si vybere, prohlédnout si jakýkoliv prostor v zařízení, studovat spisy a jiné písemnosti, klást otázky a dostávat odpovědi, hodnotit, oceňovat nebo kritizovat, popřípadě doporučovat a navrhopvat. Míra jeho úspěchu bude přímo závislá na kvalitě jeho práce, na důkladnosti jeho zjištění a zejména na přesvědčivosti jeho argumentů. Ochránce nebude mít k dispozici žádný jiný sankční mechanismus k prosazení svých pravomocí a pohledů než ten, který je mu k dispozici nyní, tj. oprávnění obracet se s žádostí o pomoc na jiné, především nadřízené úřady a zařízení,

popřípadě na vládu a v poslední řadě na Poslaneckou sněmovnu, spolu s oprávněním obrátit se na veřejnost a prostřednictvím médií vyvíjet tlak na rezistentní instituci.

Vzhledem k tomu, že rozšířená působnost ochránce se má realizovat zejména prostřednictvím návštěv zařízení, navrhovaný zákon jednoznačně formuluje oprávnění ochránce hovořit bez přítomnosti jiných osob s osobami ve všech zařízeních, tedy nejen v těch, v nichž se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranná nebo ústavní výchova anebo ochranné léčení. Odstraňují se tak pochybnosti stran tohoto oprávnění, které je klíčové pro naplnění úkolu ochránce zjišťovat, jak je skutečně zacházeno s osobami omezenými na svobodě. Pokud by byla pravomoc ochránce omezena jen na studium spisů, bylo by splnění tohoto úkolu znemožněno. Navrhovaný zákon také odstraňuje pochybnosti ohledně povinné mlčenlivosti zaměstnanců úřadů a zařízení vůči ochránci tak, aby bylo zřejmé, že postup podle zákona o veřejném ochránci práv ve spojení se zvláštními zákony neumožňuje kontrolovaným domáhat se mlčenlivosti vůči ochránci coby kontrolnímu orgánu. Ochránce by tak měl být jednoznačně oprávněn obdržet veškeré relevantní informace, které v zájmu objektivitě svých zjištění potřebuje, aniž by vůči němu bylo možno namítat povinnost mlčenlivosti. Nic se však nemění na tom, že se tato úprava nedotýká ochrany utajovaných skutečností.

Vzhledem ke změnám v systému správního soudnictví se pravomoc ochránce rozšiřuje o oprávnění navrhnout nejvyššímu státnímu zástupci podání žaloby k ochraně veřejného zájmu ve správním soudnictví. Toto oprávnění dále zefektivní činnost ochránce podle navrhované i podle stávající působnosti.

C. Vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy v jejím celku

Mučení a kruté, nelidské či ponižující zacházení nebo trestání je považováno za závažný útok proti lidské důstojnosti, je popřením zásad Charty OSN a porušením lidských práv a svobod podle mezinárodního práva i ústavního pořádku ČR. Mimořádně účinným opatřením pro předcházení tomuto jevu je zavedení systematických kontrol nezávislého orgánu v místech, kde mohou být drženy osoby omezené na svobodě. Potřeba takové kontroly vychází ze dvou základních důvodů. Je jím jednak omezená možnost těchto osob brát se za svá práva a jednak zvýšené riziko zneužití jejich znevýhodněného postavení ze strany pracovníků zařízení, v nichž pobývají. Tyto důvody jsou přítomny bez ohledu na to, zda je svoboda omezena na základě zákonného oprávnění anebo zda omezení svobody vyplývá z faktické situace, ve které se konkrétní osoba nachází.

D. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem ČR

Navrhovaný zákon zavádí nezávislý kontrolní mechanismus nad všemi místy, kde se nacházejí osoby omezené na svobodě, které jsou vystaveny zvýšenému riziku mučení anebo krutého, nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání, respektive špatného zacházení, což představuje závažný zásah do lidské důstojnosti. Je tedy zřejmé, že navrhovaná úprava účinným způsobem provádí řadu ustanovení Ústavy ČR (čl. 1 odst. 1) a Listiny základních práv a svobod (čl. 1, čl. 7, čl. 10 odst. 1), neboť posiluje ochranu lidské důstojnosti osob nacházejících se ve zranitelném postavení a působí preventivně proti výskytu případů mučení a špatnému zacházení. V tomto smyslu je navrhovaná úprava v souladu s ústavním pořádkem ČR.

Provádění systematických kontrol je svěřováno ochránci, tedy státnímu orgánu svého druhu, jehož působnost a pravomoc je upravena zákonem. V tomto smyslu je navrhovaná úprava v souladu i s čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a s čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Zákonnou úpravou je tedy ochránce oprávněn vykonávat své pravomoci i vůči soukromým subjektům, pokud jsou provozovateli zařízení, na která se rozšířená působnost ochránce vztahuje.

E. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je ČR vázána, a její slučitelnosti s právními akty Evropských společenství

Navrhovaná právní úprava je v souladu s mezinárodními smlouvami, jimiž je ČR vázána, včetně smluv, jejichž smluvní stranou by se měla ČR v dohledné době stát. Závazek chránit důstojnost člověka a zákaz mučení a krutého, nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání jsou obsahem zejména čl. 2 odst. 2, čl. 7 a čl. 10 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (vyhlášen pod č. 120/1976 Sb.), čl. 2 Úmluvy proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (vyhlášena pod č. 143/1988 Sb.) a čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (vyhlášena pod č. 209/1992 Sb.). Evropská úmluva o zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (vyhlášena pod č. 9/1996 Sb., dále jen „Evropská úmluva o zabránění mučení“) zavedla účinný preventivní mechanismus tím, že zřídila Evropský výbor pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (dále jen „CPT“), který prostřednictvím návštěv v jednotlivých smluvních státech zjišťuje, jak je zacházeno s osobami zbavenými svobody, s cílem posílit jejich ochranu před mučením a špatným zacházením.

Zatím poslední návštěvu v ČR vykonal CPT v dubnu roku 2002. V bodu 147 zprávy z této návštěvy, CPT (2002) 32 ze dne 13. prosince 2002, CPT doporučuje v zájmu prevence proti špatnému zacházení ustanovit mechanismus vnější kontroly nejen v policejních a vězeňských zařízeních, ale i v ústavech sociální péče a psychiatrických zdravotnických zařízeních. Podle CPT by tento orgán „měl být zejména oprávněn soukromě hovořit s pacienty/chovanci, přímo přebírat jejich případné stížnosti a předkládat nezbytná doporučení.“

V celosvětovém měřítku byly snahy o zavedení kontrolního mechanismu završeny přijetím Opčního protokolu k Úmluvě proti mučení dne 18. prosince 2002 (dále jen „Opční protokol“). Opční protokol vytváří dvousložkový systém prevence mučení a jiného krutého, nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání. Opční protokol zřizuje mezinárodní mechanismus - Podvýbor pro prevenci, jehož úkolem bude vykonávat kontrolní návštěvy v místech, kde jsou drženy osoby omezené na svobodě, obdobným způsobem jako evropský CPT. Navíc však Opční protokol zavazuje smluvní státy, aby jeden nebo více obdobných mechanismů zavedly také na vnitrostátní úrovni. Země Evropské unie a kandidátské země včetně ČR vyjadřovaly návrhu protokolu po celou dobu schvalovacího procesu absolutní podporu. V současné době se ČR připravuje k jeho ratifikaci¹. Ochránce vybavený navrhovanou působností bude splňovat všechna kritéria kladená Opčním protokolem na vnitrostátní preventivní mechanismy, a proto nebude po jeho ratifikaci nutné činit nějaké další kroky k jeho implementaci.

¹ Usnesením č. 613 ze dne 16. června 2004 vláda schválila návrh na podpis Opčního protokolu.

Otázkou dohledu nad dodržováním práv osob umístěných v pobytových zařízeních v souvislosti s využíváním služeb sociální péče se zabýval i Výbor expertů jako kontrolní orgán Evropské sociální charty (vyhlášena pod č. 14/2000 Sb.m.s.). Ve svých závěrech k první zprávě ČR o plnění Evropské sociální charty Výbor požaduje, aby příští zpráva obsahovala podrobné údaje o fungování dohledu nad dodržováním kvality sociálních služeb, včetně opatření k ochraně důstojnosti a soukromí osob, kterým se poskytují sociální služby v pobytových zařízeních.

Navrhovaná právní úprava nepatří mezi oblasti, na které se vztahují právní akty Evropských společenství. Je však v souladu se zásadami uvedenými v čl. 6 Smlouvy o Evropské unii, podle něhož je Unie založena na principech svobody, demokracie, respektu k lidským právům a základním svobodám a vládě práva, tedy principech společných všem členským státům.

F. Předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované úpravy

Podle odhadu Kanceláře ochránce bude třeba zřídit patnáct nových pracovních míst jako minimální personální předpoklad pro zajištění úkolů vyplývajících z navrhovaného rozšíření působnosti ochránce.

Náklady na vybavení jednoho pracoviště nábytkem a kancelářskými potřebami a pomůckami činí podle podkladů Kanceláře ochránce cca 160.000,-Kč (včetně nákladů na výpočetní techniku). Investiční náklady na stavební úpravy jednoho pracoviště činí cca 83.000,-Kč. Náklady na plat jednoho zaměstnance včetně pojistného placeného zaměstnavatelem činí pro pracovní pozici právník na jeden rok cca 440.000,-Kč (bez pojistného 325.000,- Kč). Provozní náklady spojené s prací jednoho zaměstnance činí za kalendářní rok cca 80.000,- Kč. Ostatní osobní náklady, z nichž jsou pokrývány výdaje na externí spolupracovníky prostřednictvím dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr, popřípadě prostřednictvím jiných smluvních typů, vzrostou v souvislosti s předpokládanou účastí odborníků, znalců a tlumočnicků při návštěvách zařízení přibližně o 1 milion Kč ročně.

Zřízením 15ti nových pracovišť si tedy navrhovaná úprava vyžádá průběžné roční náklady v celkové výši 8.800.000,- Kč a v prvním roce navíc jednorázové náklady v celkové výši 3.645.000,- Kč.

Hospodářský a finanční dosah navrhované právní úpravy na ostatní veřejné rozpočty kromě výše uvedených nároků na státní rozpočet, hospodářské subjekty, sociální dopady a dopady na životní prostředí se nepředpokládají.

Zvláštní část:

K čl. I bodu 1 - § 1 odst. 3 a 4

Nově vkládané odstavce 3 a 4 v § 1 rozšiřují věcnou (odstavec 3) i personální (odstavec 4) působnost ochránce na systematické sledování prostředí, v nichž se vyskytují osoby omezené na svobodě.

Navrhovaná úprava klade důraz na prevenci, proto se působnost bude vztahovat i na místa, kde aktuálně žádné osoby omezené na svobodě nejsou, která však například takovému účelu slouží nebo mohou sloužit. Z výslovně uvedeného cíle činnosti ochránce vyplývá, že se nebude zaměřovat jen na formální dodržování zákonnosti.

Personální působnost ochránce pro výkon kontrolních návštěv se vztahuje na všechna místa, kde se vyskytují nebo mohou vyskytovat osoby omezené na svobodě, ať už na základě zákonného oprávnění nebo vzhledem ke své závislosti na poskytované péči, a to bez ohledu na to, zda jde o zařízení státní či soukromá. Toto obecné vymezení personální působnosti je pro posílení právní jistoty a předvídatelnosti zákona doplněno demonstrativním výčtem zařízení, na něž se působnost ochránce vztahuje beze vší pochybnosti.

V současnosti jsou to zejména tato zařízení:

vězeňská zařízení, tj. věznice, vazební věznice, včetně věznic pro místní výkon trestu, tj. zařízení, v nichž se vykonává vazba v trestním řízení, vyhošťovací a vydávací vazba, trest odnětí svobody, popřípadě ochranné léčení podle zákona o výkonu trestu odnětí svobody a zákona o výkonu vazby,

policejní zařízení, tj. zařízení pro zajištění cizinců (§ 130 zákona o pobytu cizinců) sloužící k zajištění cizinců za účelem správního vyhoštění (až na 180 dnů dle § 124 zákona o pobytu cizinců), popřípadě za účelem jejich předání podle mezinárodní smlouvy (na dobu nezbytně nutnou dle § 129 zákona o pobytu cizinců) a policejní cely sloužící k umístění zatčených (§ 69 trestního řádu), zadržených (§ 75 a § 76 trestního řádu), předvedených (§ 13 odst. 5 zákona o Policii ČR) nebo zajištěných osob (§ 14 a § 15 zákona o Policii ČR),

vojenská zařízení, tj. věznice vojenských útvarů pro výkon kázeňského trestu vězení podle § 39 zákona o průběhu základní nebo náhradní služby a vojenských cvičení a cely předběžného zajištění zřizované ve věznicích vojenských útvarů pro umístění zajištěných, zadržených nebo předvedených vojáků podle § 14 zákona o Vojenské policii,

zařízení, v nichž se vykonává ochranná nebo ústavní výchova podle zákona o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy, tj. diagnostické ústavy, dětské domovy, dětské domovy se školou a výchovné ústavy, podle zákona o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy,

azylová zařízení ministerstva vnitra zřizovaná podle § 79 zákona o azylu, tj. přijímací střediska včetně přijímacích středisek v tranzitním prostoru mezinárodního letiště, pobytová střediska a integrační azylová střediska,

zařízení sociální péče definovaná v § 61 a násl. vyhlášky č. 182/1991 Sb., tj. zejména ústavy sociální péče (ústavy pro tělesně postiženou mládež, ústavy pro tělesně postiženou mládež s přidruženým mentálním postižením, ústavy pro tělesně postiženou mládež s více vadami, ústavy pro mentálně postiženou mládež, ústavy pro tělesně postižené dospělé osoby, ústavy pro tělesně postižené dospělé osoby s přidruženým mentálním postižením, ústavy pro tělesně postižené osoby s více vadami, ústavy pro smyslově postižené dospělé osoby, ústavy pro mentálně postižené dospělé osoby, ústavy pro chronické alkoholiky a toxikomany, ústavy pro chronické psychotiky a psychopaty, domovy důchodců, domovy-penziony pro důchodce), dále domovy pro matky s dětmi, stanice pečovatelské služby pro děti, zařízení pro osoby, které potřebují zvláštní pomoc, zařízení pro osoby společensky nepřizpůsobené, zařízení

azylového typu, zařízení pečovatelské služby pro staré osoby a těžce zdravotně postižené osoby,

zdravotnická zařízení, která jsou upravena v § 31 až § 42 zákona o péči o zdraví lidu, tj. zejména léčebné ústavy (léčebny tuberkulózy a respiračních nemocí, psychiatrické léčebny, rehabilitační ústavy a další léčebny, ozdravovny a noční sanatoria) včetně léčen dlouhodobě nemocných podle § 15 odst. 1 vyhlášky č. 242/1991 Sb., o soustavě zdravotnických zařízení zřizovaných okresními úřady a obcemi, dále tzv. zvláštní dětská zařízení, tj. kojenecké ústavy, dětské domovy a jesle, pečující o všestranný rozvoj dětí ve věku do tří let, ale i nemocnice (zejména oddělení poskytující lůžkovou péči, jejich uzavřená oddělení), a další zdravotnická zařízení, jako jsou protialkoholní záchytné stanice podle (§ 8 zákona č. 37/1989 Sb., o ochraně před alkoholismem a jiným toxikomaniami, ve znění pozdějších předpisů) či hospicy,

zařízení sociálně-právní ochrany dětí, tj. zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc (§ 46 zákona o rodině, § 42 zákona o sociálně-právní ochraně dětí). Jiná zařízení sociálně-právní ochrany dětí, které současně platný zákon zná, tj. například zařízení pro výkon pěstounské péče (§ 44 zákona o sociálně-právní ochraně dětí), do působnosti ochránce zjevně spadat nebudou, neboť děti, které se nacházejí v těchto zařízeních, nejsou svěřeny do péče tohoto zařízení, ale do péče pěstouna (pěstounů), která se realizuje v rámci soukromoprávního vztahu jednak mezi pěstounem a dítětem a jednak mezi pěstounem a zřizovatelem zařízení, tedy nikoliv v rámci vztahu mezi dítětem a zařízením.

Personální působnost ochránce se bude vztahovat i na **veřejná zařízení pro přežití obyvatelstva za krizových situací** podle zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení, ve znění pozdějších předpisů, podle míry závislosti osob na péči (službách), jaké bude poskytovat konkrétní zařízení podle specifické krizové situace.

Pro všechna místa, kde se nacházejí nebo mohou nacházet osoby omezené na svobodě, se zavádí legislativní zkratka „zařízení“.

K čl. I bodu 2 - § 1 odst. 5

Vedle státní správy soudů se působnost ochránce rozšiřuje též na správu státního zastupitelství podle části čtvrté zákona o státním zastupitelství. Podobně jako u soudů je správa státního zastupitelství soubor činností, jejichž cílem je na jedné straně vytvářet státnímu zastupitelství podmínky k řádnému výkonu jeho působnosti, a to zejména po stránce personální, organizační, hospodářské, finanční a výchovné, a na druhé straně dohlížet způsobem a v mezích stanovených zákonem o státním zastupitelství na řádné plnění úkolů státnímu zastupitelství svěřených. Výkon správy státního zastupitelství přitom nesmí narušovat plnění úkolů vyplývajících z jeho působnosti. Mezi významné formy dohledu v rámci správy státního zastupitelství patří vyřizování stížností na průtahy či na nevhodné chování státních zástupců. Svou povahou jde o soubor činností, které se nevztahují bezprostředně k výkonu působnosti státního zastupitelství.

Státní zastupitelství zůstává nadále vyjmutu z působnosti ochránce, pokud jde o jeho činnost jako orgánu veřejné žaloby v trestním řízení a při plnění dalších úkolů vyplývajících z jeho působnosti.

K čl. I bodu 3 - § 1 odst. 6

Ustanovení nově označeného odstavce 6 v § 1 se upravuje s ohledem na rozšíření věcné a personální působnosti a s ohledem na zavedení nové legislativní zkratky.

K čl. I bodům 4 a 5 - § 7 odst. 2 a 3

Pro případ účasti pověřených odborníků (k tomu viz § 25 odst. 4) se těmto osobám ukládá povinná mlčenlivost ve stejném rozsahu, jaká je uložena ochránci a zaměstnancům Kanceláře veřejného ochránce práv. V souladu s legislativními pravidly vlády se legislativní zkratka „Kancelář“ zavádí na prvním místě výskytu nahrazovaného pojmu v textu zákona.

K čl. I bodu 6 - § 10 odst. 1

Rozšiřovaná působnost ochránce se má týkat obecných kontrolních návštěv zařízení zaměřených na systém a prevenci. Upřesnění odkazu v § 10 odst. 1 na ustanovení § 1 odst. 1 a 2 zdůrazňuje, že se rozšíření personální působnosti pro výkon preventivních systematických návštěv zařízení nevztahuje na stávající působnost ochránce spočívající v šetření individuálních podnětů z oblasti veřejné správy. Podněty osob omezených na svobodě však ochránce může využívat jako jeden z informačních zdrojů při sestavování plánu kontrolních návštěv, přestože na jejich základě nebude zahajovat individuální šetření. Nezměněna zůstává působnost ochránce ve vztahu k zařízením, v nichž se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranná nebo ústavní výchova anebo ochranné léčení, v nichž bude ochránce i nadále moci provádět individuální šetření na základě podnětů, které obdrží, anebo z vlastní iniciativy.

K čl. I bodu 7 - § 10 odst. 2

Nejen podnět osob zbavených osobní svobody, ale též podnět osob, jejichž osoba je omezena de iure nebo de facto, jakož i všechny ostatní podněty ochránci nesmí podléhat úřední kontrole, neboť by tím bylo vážně ohroženo jeho poslání. V případech úřední potřeby mohou státní orgány včetně orgánů činných v trestním řízení postupovat podle § 7 odst. 4 zákona o veřejném ochránci práv a žádat o nahlédnutí nejen do podnětu, ale do celého spisu ochránce.

K čl. I bodu 8 - § 15 odst. 1 písm. c)

Za účelem odstranění pochybností a v souladu s rozšířením působnosti se zakotvuje právo ochránce hovořit bez přítomnosti třetích osob s osobami nacházejícími se v jakémkoliv zařízení, tedy nejen v zařízení pro výkon vazby a trestu odnětí svobody, ochranné a ústavní výchovy a ochranného léčení, ale i v jakémkoliv jiném zařízení ve smyslu zavedené legislativní zkratky.

K čl. I bodu 9 - § 15 odst. 4

Odstraňují se výkladové nejasnosti týkající se nejrůznějších případů povinné mlčenlivosti stanovené na různých místech právního řádu ve vztahu k ochránci, popřípadě vůči zaměstnancům Kanceláře, které ochránce pověřil k provedení šetření.

Český právní řád upravuje povinnost mlčenlivosti pro různé skupiny subjektů veřejné správy rozdílným způsobem. Mezi zákony relevantními z hlediska působnosti ochránce můžeme podle způsobu úpravy mlčenlivosti rozlišit dva typy. První typ představují zákony, které ukládají povinnost mlčenlivosti obecně v závislosti na existenci služebního či pracovněprávního vztahu (např. služební zákon, zákon o úřednících územních samosprávných celků, zákon o Vězeňské službě a justiční strážní ČR), druhý typ je vymezen zákony, které zakotvují povinnost mlčenlivosti pro určitý věcný segment veřejné správy (např. zákon o živnostenských úřadech, zákon o evidenci obyvatel, zákon o sociálně-právní ochraně dětí).

V rámci těchto dvou typů pak lze vymezit v zásadě tři druhy konstrukce mlčenlivosti. Za prvé, zákony, které stanoví povinnost mlčenlivosti a zároveň upravují způsob, jakým lze povinné osoby mlčenlivosti zprostit. Za druhé, zákony, které pouze stanoví povinnost mlčenlivosti, ale již neupravují způsob, jakým lze povinné osoby mlčenlivosti zprostit. Za třetí, zákony, které stanoví povinnost mlčenlivosti a zároveň taxativně vymezují subjekty, vůči nimž se této povinnosti nelze dovolat.

Pro mlčenlivost stanovenou zvláštními zákony prvního druhu platí, že na žádost ochránce zproští zaměstnance úřadu mlčenlivosti osoba k tomu oprávněná podle zvláštního zákona (§ 15 odst. 4, věta první). Mlčenlivosti stanovené zvláštními zákony, které neurčují oprávněnou osobu, zproští zaměstnance úřadu na žádost ochránce osoba oprávněná podle zákona o veřejném ochránci práv (§ 15 odst. 4, věta druhá). Mlčenlivosti uložené zaměstnancům úřadů zvláštními zákony třetího druhu se vůči ochránci nelze dovolávat, což vyplývá přímo z těchto zvláštních zákonů.

Ochránce, případně pověření zaměstnanci Kanceláře (§ 25 odst. 3) a pověření odborníci (§ 25 odst. 4) budou proto jednoznačně oprávněni obdržet veškeré relevantní informace, které v zájmu objektivit svých zjištění potřebují, a to buď na základě zproštění zaměstnance úřadu povinnosti mlčenlivosti oprávněnou osobou určenou zvláštním zákonem či subsidiárně přímo zákonem o veřejném ochránci práv, nebo bez dalšího, aniž by vůči ochránci bylo možno povinnost mlčenlivosti namítat (v případě mlčenlivosti uložené smlouvou nebo v případě výslovného oprávnění ochránce ze zákona se seznamovat s informacemi podléhajícími mlčenlivosti). Výjimkou je zvláštní režim ochrany utajovaných skutečností, kterého se toto ustanovení nedotýká. S utajovanými skutečnostmi jsou ochránce a jeho zástupce oprávněni se seznamovat jako osoby určené ze zákona podle § 43 odst. 1 písm. g) zákona č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností, ve znění pozdějších předpisů. Zaměstnanci Kanceláře se budou moci s utajovanými skutečnostmi seznamovat jen v rozsahu stanoveném tímto zákonem, tedy jen mají-li příslušné oprávnění na základě osvědčení pro ten který stupeň utajení.

K čl. I bodu 10 - § 20 odst. 2 písm. b)

Ustanovení zpřesňuje způsob, jakým se ochránce obrací na veřejnost v případě, že nedojde k názorové shodě s příslušným úřadem nebo zařízením. Výslovně se stanovuje, že ochránce informuje o svých zjištěních. Pro posílení účinku pohružky informováním veřejnosti lze sdělit jména pracovníků úřadu či zařízení, bez ohledu na jejich postavení v hierarchické struktuře úřadu či zařízení. Rozhodujícím je kritérium dopadu na klienty úřadu či zařízení, odpovědnost jednotlivých pracovníků je předmětem odpovědnosti mezi úřadem/zařízením a konkrétním pracovníkem. V tomto odpovědnostním vztahu klient již nevystupuje. Zveřejnění totožnosti konkrétních pracovníků je ve vztahu k nim jedinou možnou sankcí, kterou ochránce disponuje. Ochránce tak bude mít možnost zveřejnit totožnost skutečně odpovědného pracovníka bez ohledu na formální vztahy nadřízenosti a podřízenosti v úřadu či zařízení.

Co se týče zveřejňování totožnosti (identifikující údaje) ostatních osob, je povinnost nesdělovat ty údaje, na jejichž základě je možné identifikovat konkrétní osobu, ochránci uložena v rámci obecné povinnosti ochrany osobních údajů podle zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, ve znění pozdějších předpisů. Tento zákon též umožňuje zveřejnění osobních údajů se souhlasem identifikované osoby. Není proto třeba zákonem o veřejném ochránci práv upravovat tuto povinnost duplicitně. Ochranu utajovaných skutečností samozřejmě nelze ani tímto postupem prolomit, neboť se zde i nadále bude uplatňovat zákon č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností, ve znění pozdějších předpisů.

K čl. I bodu 11 - § 20 odst. 3

Ustanovení rozšiřuje možnost využít sankční mechanismus zákona o veřejném ochránci práv i pro případy odmítnutí součinnosti ze strany vykonavatelů veřejné správy, které ochránce v mezích jejich působnosti požádal o spolupráci.

K čl. I bodu 12 - § 21a

Nové ustanovení § 21a upravuje zvláštnosti postupu ochránce při vykonávání systematických návštěv zařízení. Pro kontrolní návštěvy zařízení jakož i pro shromažďování potřebných poznatků se v plném rozsahu uplatní stávající vyšetřovací oprávnění ochránce.

Vzhledem k tomu, že kontrolní závěry se na rozdíl od šetření v individuální věci (zpravidla na základě podnětu) budou pohybovat spíše v obecné rovině bez vztahu ke konkrétním osobám, zjednodušuje se proces pro vyhodnocení výsledků návštěv. Již zpráva o zjištěních může obsahovat doporučení či návrhy na opatření k nápravě. Vzhledem k předpokládané komplexnosti zpráv a tzv. měkkému sankčnímu charakteru ochránce se mu umožňuje stanovit lhůtu pro vyjádření podle potřeb prováděných a hodnocených návštěv. S ohledem na skutečnost, že v řadě případů půjde o zařízení nestátní, bude se ochránce moci s výzvou k vyjádření obracet též na zřizovatele zařízení nebo úřady, které ke kontrolním zjištěním mají co říci.

V případě neshody nebo nesoučinnosti ze strany zařízení (§ 16 zákona), jeho zřizovatele nebo jiných oslovených institucí se ochránce obdobně jako při šetření individuálních podnětů může obracet na nadřízené instituce, popřípadě na vládu nebo prostřednictvím médií na veřejnost.

K čl. I bodu 13 - § 22 odst. 3

Vložením tohoto ustanovení se zákonem o veřejném ochránci práv formálně zakotvuje právo ochránce navrhnout nejvyššímu státnímu zástupci podání žaloby k ochraně veřejného zájmu ve správním soudnictví. Nejvyšší státní zástupce je subjektem oprávněným podat žalobu k ochraně veřejného zájmu podle ustanovení § 66 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů. Oprávnění ochránce je doplněno stanovením povinnosti nejvyššího státního zástupce vyzoomět ochránce nejpozději do 3 měsíců od doručení návrhu o způsobu jeho vyřízení a v případě, že návrhu nevyhoví, odůvodnit, proč tak učinil. Povinnost odůvodnit případné nevyhovění návrhu ochránce je nejvyššímu státnímu zástupci uložena proto, že bez ní by oprávnění ochránce navrhnout žalobu ztratilo smysl. I nyní totiž může kdokoliv podat nejvyššímu státnímu zástupci podnět k podání žaloby.

K čl. I bodu 14 - § 23 odst. 2

Za účelem posílení preventivního působení ochránce se výslovně stanovuje, že je pro poučení širší laické i odborné veřejnosti oprávněn publikovat zprávy z návštěv zařízení i vybrané kasuistiky z jednotlivých šetření. Ochránce tak bude moci informovat i o případech, kdy shledal postup úřadu/zařízení správným, kdy úřad/zařízení svá pochybení napravil nebo kdy se s doporučeními ochránce či s jeho návrhy na opatření k nápravě ztotožnil.

K čl. I bodu 15 - § 25 odst. 1

Změna ustanovení vyplývá z toho, že název Kanceláře veřejného ochránce práv byl nahrazen legislativní zkratkou „Kancelář“ v předchozích ustanoveních zákona. Zavedenou legislativní zkratku je třeba v dalším textu téhož předpisu důsledně používat. Rovněž se nahrazuje pojem rozpočtová organizace pojmem organizační složka, který odpovídá zákonu č. 219/200 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů.

K čl. I bodu 16 - § 25 odst. 3

S ohledem na očekávaný nárůst agendy ochránce se umožňuje, aby ochránce mohl pověřit zaměstnance Kanceláře provedením šetření v širším rozsahu, neboť jinak by mohlo dojít k významnému omezení jeho činnosti.

K čl. I bodu 17 - § 25 odst. 4

Rozšířená působnost bude vyžadovat, aby ochránce při svém hodnocení uplatňoval nejen právní argumentaci, ale též argumenty čerpající z jiných oborů, např. medicíny, psychiatrie, psychologie, penologie, sociologie, apod. Z tohoto důvodu se výslovně umožňuje, aby ochránce mohli při šetřeních a kontrolních návštěvách zařízení pomáhat odborníci z nejrůznějších oborů, ať už pocházejí ze státní, akademické či nevládní sféry. Odborníci, s nimiž bude Kancelář zpravidla sjednávat dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr, se však musí prokazovat pověřením ochránce k tomu, aby se spolu s ochráncem nebo s pověřenými zaměstnanci Kanceláře mohli účastnit návštěv zařízení, a musí se na ně ve stejném rozsahu vztahovat povinnost mlčenlivosti (k tomu viz § 7 odst. 2 a 3 zákona o veřejném ochránci práv).

K čl. II –X

Zákon o ochraně veřejného zdraví, zákon o péči o zdraví lidu, zákon o pojišťovnictví, zákon o sociálně-právní ochraně dětí, zákon o Komisy pro cenné papíry, zákon o státní sociální podpoře, zákon o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění, zákon o správě daní a poplatků a zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení zahrnují ochránce mezi subjekty oprávněné seznamovat se s informacemi jinak podléhajícími povinnosti mlčenlivosti uložené těmito zákony. Ochránce bude tedy k získávání těchto informací oprávněn přímo ze zákona. Z hlediska konstrukce mlčenlivosti se jedná o třetí druh zákonů, tj. takové zákony, které stanoví povinnost mlčenlivosti a zároveň taxativně vymezují subjekty, vůči nimž se této povinnosti nelze dovolat (viz odůvodnění k čl. I bodu 9).

K čl. XI

Zákon o státním zastupitelství doplňuje oprávnění ochránce navrhnout nejvyššímu státnímu zástupci podání žaloby k ochraně veřejného zájmu stanovením povinností nejvyššího státního zástupce vůči ochránci (viz odůvodnění k čl. I bodu 13). Ustanovení § 16a zákona o státním zastupitelství, které upravuje obecný postup při přijímání a vyřizování podání státním zastupitelstvím, se na návrh ochránce na podání žaloby k ochraně veřejného zájmu nevztahuje, neboť § 16a odst. 8 vylučuje jeho aplikaci na podání činěná státnímu zastupitelství podle zvláštních právních předpisů.

K čl. XII

Stanovuje se účinnost zákona.

V Praze dne 30. června 2004

PhDr. Vladimír Špidla, v. r.

předseda vlády

PhDr. Petr Mareš, Csc., v. r.

místopředseda vlády pro výzkum a vývoj, lidská práva a lidské zdroje