

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Iveta Horáková

**Veřejný ochránce práv a jeho role v oblasti ochrany
osob omezených na svobodě**

Diplomová práce

Olomouc 2021

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Veřejný ochránce práv a jeho role v oblasti ochrany osob omezených na svobodě“ vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 14. května 2021

.....
Iveta Horáková

Poděkování

Tímto bych velmi ráda poděkovala vedoucí mé diplomové práce JUDr. Soně Pospíšilové, Ph.D. za metodické vedení práce, věcné připomínky a cenné rady, a zejména za její čas a ochotný přístup při konzultacích. Dále bych chtěla poděkovat Kanceláři veřejného ochránce práv, a především pak JUDr. Ondřeji Valovi a paní zástupkyni Mgr. Monice Šimůnkové, za čas a ochotu, kterou věnovali zodpovězení mých otázek a za informace, které mi poskytli. Za nekonečnou podporu během celého studia patří také velké díky mé rodině a přátelům.

Obsah

Seznam použitých zkratk	5
Úvod	6
1 Vznik instituce ombudsmana	8
1.1 Instituce ombudsmana	8
1.2 Veřejný ochránce práv aneb vznik instituce v České republice	10
1.3 Kancelář veřejného ochránce práv	11
2 Zákon o Veřejném ochránci práv	13
2.1 Funkce veřejného ochránce práv	13
2.1.1. Volba ochránce, inkompatibilita, zánik funkce	14
2.1.2. Zástupce ochránce	15
2.2 Působnost ochránce.....	16
2.2.1. Rozšíření působnosti ochránce	20
3 Národní preventivní mechanismus	23
3.1 Vymezení působnosti ochránce jako národního preventivního mechanismu.....	23
3.2 Plánování a průběh návštěv	28
4 Provádění systematických návštěv zařízení v praxi	33
4.1 Vězeňská zařízení	33
4.2 Zařízení sociálních služeb pro seniory.....	37
4.3 Zařízení pro děti	40
Závěr	45
Seznam použité literatury	48
Shrnutí	58
Summary	58
Klíčová slova	59
Key words	59
Přílohy	60

Seznam použitých zkratek

zákon o VOP	zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů
Listina	usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů
Úmluva	Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících)
OPCAT	sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 78/2006 Sb. m. s., o sjednání Opčního protokolu k Úmluvě proti mučení a jinému krutému nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání
CPT	Evropský výbor pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání
ochránce	veřejný ochránce práv
KVOP	Kancelář veřejného ochránce práv
NPM	národní preventivní mechanismus
ESLP	Evropský soud pro lidská práva
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí České republiky
zákon o sociálních službách	zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů
zákon o zdravotních službách	zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování, ve znění pozdějších předpisů

Úvod

V průběhu života se může každý z nás, ať už na základě svého jednání nebo v důsledku okolností, které nemůžeme ovlivnit, ocitnout v některém typu zařízení, kde je určitým způsobem omezována osobní svoboda. Právě charakter těchto zařízení a zranitelnost umístěných osob jsou důvodem vysoké pravděpodobnosti výskytu některé z forem špatného zacházení, kterému je třeba předcházet. K tomuto účelu byla od 1. 1. 2006 svěřena do rukou veřejného ochránce práv působnost národního preventivního mechanismu, jehož úkolem je provádět 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.¹ Za důležité považuji také zdůraznit, že se jednalo o první rozšíření působnosti instituce ochránce.

Téma diplomové práce jsem si zvolila především z důvodu mého vnímání činnosti ochránce v dané oblasti, kterou lze podle mého názoru charakterizovat jako zcela zásadní, neboť, jak bude v diplomové práci ukázáno, plní nepostradatelnou úlohu na poli ochrany práv osob omezených na svobodě. Jedná se také o téma, které není hojně zastoupeno v odborné literatuře. Jeho zpracování nalezneme primárně v komentářové literatuře k zákonu o VOP či v jednotlivých příspěvcích ve sbornících. Další významný zdroj pak představují publikace vydávané samotnou KVOP. Z řad autorů, kteří se této problematice věnují, bych zmínila především V. Sládečka a A. Richterovou.

Při zpracování diplomové práce budu vycházet z relevantních právních předpisů, především pak ze zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv a příslušné komentářové literatury včetně důvodových zpráv, předmětné judikatury, monografie a odborných článků, vztahujících se k dané problematice. Jedním z hlavních zdrojů, a to zejména pro část práce věnující se příkladům praktické činnosti ochránce ve zkoumané oblasti, budou jednotlivé zprávy vydávané ochráncem a také informace poskytnuté ze strany KVOP, na kterou jsem se obrátila se svými dotazy. Znění dotazů určených zástupkyni veřejného ochránce práv a obdržené odpovědi pak budou zařazeny jako příloha této práce. Neméně důležitou součástí zdrojů pro psaní práce budou také poznatky, kterých jsem nabyla v průběhu své účasti na konferenci Dny práva 2019, pořádanou Právnickou fakultou Masarykovy univerzity v Brně, kde byla k příležitosti 20letého výročí zákona o VOP zařazena i tato sekce.

¹ § 1 odst. 3 zákona o VOP

Obsahem této práce bude stručné přiblížení institutu ochránce a jeho činnosti, včetně poukázání na vznik a historii celé instituce. Stěžejní část práce se pak bude zabývat rozbořem působnosti v oblasti systematických návštěv zařízení, kde je omezována osobní svoboda, průběhem jednotlivých návštěv a vybranými příklady zařízení, prostřednictvím kterých bude zanalyzována činnost ochránce v praxi a rozebrán její význam.

Cílem této diplomové práce je zkoumání přínosu činnosti ochránce jakožto národního preventivního mechanismu v oblasti ochrany osob omezených na svobodě.

Vzhledem k výše uvedenému si pokládám tyto výzkumné otázky:

1. *Jsou oprávnění, jimiž disponuje veřejný ochránce práv jakožto národní preventivní mechanismus, způsobilá vést k nápravě zjištěných pochybení v praxi?*
2. *Dosahuje ochránce při své činnosti v oblasti systematických návštěv zařízení pozitivních výsledků a je tedy jeho činnost efektivní?*

Diplomová práce je rozdělena do čtyř kapitol. V první kapitole bude přiblížen historický vývoj ombudsmanské instituce a její základní pojetí, které bylo do českého právního řádu převzato. Současně bude pozornost věnována vzniku veřejného ochránce práv na území našeho státu a samotnému vymezení a organizaci KVOP. Ve druhé kapitole bude nejprve stručně objasněna funkce ochránce a jeho zástupce, dále bude vymezena jeho základní působnost včetně rozboru problematiky jejího postupného rozšiřování. Ve třetí kapitole pak bude představena působnost ochránce jako národního preventivního mechanismu. Součástí této kapitoly bude také rozbor plánování, přípravy a průběhu jednotlivých návštěv a pozornost bude též zaměřena na jednotlivá oprávnění, jimiž ochránce ve vztahu k působnosti národního preventivního mechanismu disponuje. Ve čtvrté, závěrečné kapitole pak bude na vybraných typech zařízení provedena analýza činnosti ochránce jakožto národního preventivního mechanismu v praxi.

Při zpracování této práce bude především využita metoda popisná, která bude doplněna o metodu analýzy a komparace.

Diplomová práce vychází z právního stavu ke dni 30. dubna 2021.

1 Vznik instituce ombudsmana

První kapitola bude pojednávat obecně o instituci ombudsmana, jejím vzniku a rozšíření. Pozornost bude věnována též vzniku institutu ochránce na území České republiky a následovat bude přiblížení existence KVOP a její organizace.

1.1 Instituce ombudsmana

Instituce ombudsmana se poprvé objevuje ve Švédsku, kde byl již v roce 1713 zřízen úřad tzv. Královského Nejvyššího Ombudsmana. Jeho hlavní činností byl dohled nad dodržováním zákonů a jiných právních předpisů a kontrola státních úředníků, zda řádně plní své povinnosti. V roce 1809 pak byl ombudsman zakotven ve švédské ústavě, kde byly upraveny jeho jednotlivé pravomoci. Je však namístě uvést, že ani v tehdejší době nebylo v kompetenci ombudsmana rušit jednotlivá rozhodnutí či jako vyšší instance meritorně rozhodovat nebo jiným způsobem zasahovat do činnosti zmíněných úředníků. I v těchto dobách měla jeho oprávnění povahu pouze jakýchsi nezávazných návrhů a doporučení.²

Švédská podoba ombudsmanské instituce se stala předlohou pro vznik institucí obdobného typu po celém světě. Rozsáhlá vlna zakládání nových institucí, tzv. ombudsmánie, pak probíhala ve druhé polovině 20. století, a to především díky velmi silnému vlivu prvního dánského ombudsmana prof. Stephena Hurwitze. Ten přispěl významnou měrou i k rozšíření tohoto úřadu daleko za hranice Evropy, neboť jako první vydal anglický překlad zákona o ombudsmanovi a publikoval řadu odborných článků věnujících se právě této problematice.³

Co se týká samotné definice pojmu ombudsman, neexistuje doposud žádná obecná formulace, která by souhrnně pojala veškeré modifikace ombudsmanské instituce. Důvodem je především rozličnost úpravy a pojetí tohoto úřadu v jednotlivých zemích světa. Jednou z nejobsáhlejších a nejčastěji uváděných je definice Mezinárodní asociace právníků, která ombudsmana vnímá jako „*Úřad zřízený ústavou, legislativním aktem nebo parlamentem, v jehož čele stojí nezávislý, vysoce postavený veřejný činitel, odpovědný zákonodárnému sboru nebo parlamentu, který přijímá stížnosti občanů na vládní úřady, úředníky a zaměstnance, nebo který jedná ze své vlastní iniciativy, a který má pravomoc vyšetřovat, doporučovat nápravná opatření a vydávat zprávy.*“⁴

² SLÁDEČEK, Vladimír. Ombudsman, ochránce práv ve veřejné správě. *Acta Universitatis Carolinae, Iuridica*. 1997, č. 3–4, s. 24–26.

³ ŠABATOVÁ, Anna. *Ombudsman a lidská práva*. Brno: Doplněk, 2008, s. 57.

⁴ GAMMELTOFT – HANSEN, Hans. Dánská zkušenost. In *Proč Ombudsman v České republice?*. Praha: Český helsinský výbor - Československá nadace Charty 77, 1993, s. 32.

Jednu z mnoha dalších definic ombudsmana podává též V. Mikule, jenž popisuje ombudsmana jako „*orgán, ve většině případu monokratický, který je zejména na orgánech moci výkonné nezávislý a odpovídá za svou činnost výlučně jen zákonodárnému sboru, kterému však není podřízen. Na základě stížností a podnětů občanů, které je povinen přijímat, ale i z vlastní iniciativy, provádí šetření a zjistí-li, že práva občanů byla porušena, doporučuje správním orgánům provedení nápravy.*“⁵

Prostřednictvím klasifikace instituce ombudsmana a přiřazením k určitému modelu můžeme rozlišovat tři typy ombudsmanů.⁶ Prvním takovým, a zároveň po celém světě nejrozšířenějším, je ombudsman moci zákonodárné, tedy ombudsman parlamentní, který vzešel ze švédského modelu. Tento ombudsman je zpravidla volen zákonodárným sborem, ke kterému má také určité, zákonem regulované vztahy. Naproti tomu méně rozšířeným je ombudsman moci výkonné neboli tzv. ombudsman „nepravý“, jehož jmenuje vláda, které je zcela podřízen. Právě z důvodu své závislosti a začlenění do systému veřejné správy, neplní tento ombudsman dostatečnou funkci dozoru nad veřejnou správou, ale má spíše charakter jakési interní kontroly.⁷ Pro konkrétně a úžeji vymezené oblasti se pak v praxi můžeme setkat i s ombudsmany speciálními, zřízenými buď legislativními orgány, nebo orgány moci výkonné.⁸

V důsledku snah šířit a upevňovat demokracii po celém světě, zřizují vlastní ombudsmany i mezinárodní a nadnárodní organizace. Jedním takovým je i evropský veřejný ochránce práv, který byl zřízen Maastrichtskou smlouvou již v roce 1992⁹, a to z důvodu existence evropské veřejné správy vykonávané prostřednictvím různých institucí a orgánů Evropské unie.¹⁰ Při výkonu této správy může dojít ze strany těchto orgánů k řadě pochybení, k jejichž šetření je oprávněn od unijních občanů přijímat stížnosti a podněty právě evropský ombudsman.¹¹

⁵ MIKULE, Vladimír. Ombudsman. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 429.

⁶ SLÁDEČEK: *Ombudsman, ochránce práv ...*, s. 15.

⁷ Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, dostupná na <<https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=199&CT1=0>>.

⁸ SLÁDEČEK: *Ombudsman, ochránce práv ...*, s. 15.

⁹ MARZOCCHI, Ottavio. *Evropský veřejný ochránce práv* [online]. europa.eu, prosinec 2020 [cit. 11. ledna 2021]. Dostupné na <<http://www.europarl.europa.eu/factsheets/cs/sheet/18/evropsky-verejny-ochrance-prav>>.

¹⁰ Jedná se např. o Evropskou komisi, Evropský parlament či Evropský úřad pro výběr personálu. Podrob. viz. TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 119–390.

¹¹ Čl. 228 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie

1.2 Veřejný ochránce práv aneb vznik instituce v České republice

Určité snahy vedoucí ke vzniku ombudsmanské instituce na našem území, zaznamenáváme již před listopadem 1989, ale i krátce po něm. Zmíňme například činnost, ač velmi krátkou, Nejvyššího kontrolního úřadu ČSR, který působil v letech 1969 – 1970, mezi jehož pravomoc spadala i nezávislá kontrola a prověřování stížností ze strany občanů.¹²

Významným z hlediska zřízení institutu ombudsmana pak bylo i přijetí federálního zákona č. 540/1990 Sb., o Generálním inspektorovi ozbrojených sil, jenž nabyl účinnosti dne 1. ledna 1991. Tímto zákonem došlo na našem území k zakotvení první skutečné instituce ombudsmanského typu, která však měla vykonávat svou působnost pouze pro oblast ozbrojených sil. K ustanovení Generálního inspektora ale nikdy fakticky nedošlo^{13, 14}

Po zániku federace nabývala iniciativa zřídit funkci ombudsmana silnější intenzity. Doposud neúspěšné snahy zřídit instituci na našem území, zaznamenaly zvrát až v roce 1998, kdy byl předložen zcela nový vládní návrh obsahující celkem 28 paragrafů rozčleněných do čtyř hlav.¹⁵ Zpracování tohoto návrhu se zhostila katedra správního práva a správní vědy Právnické fakulty Univerzity Karlovy. Předlohou se jí stala právní úprava Velké Británie, Francie, Německa, Portugalska, Dánska, Nizozemí a Polska, čímž byl tedy převzat ve světě převládající parlamentní model.¹⁶

Zákonem č. 349/1999 Sb. došlo k zakotvení instituce veřejného ochránce práv na území České republiky. Ve Sbírce zákonů byl zákon vyhlášen 30. prosince 1999, účinnost pak byla stanovena na den 28. února 2000. V červnu téhož roku pak bylo vládou k provedení samotného zákona vydáno nařízení č. 165/2000 Sb., jímž byla zřízena KVOP. Tímto nařízením se vláda snažila prostřednictvím pověřeného vedoucího zajistit prozatímní prostory KVOP, lokalizovat místo definitivního sídla a shromáždit první administrativní zaměstnance.¹⁷

Ke zvolení historicky prvního ombudsmana v České republice došlo až po uplynutí téměř deseti měsíců od účinnosti zákona, kdy byl po rozsáhlých politických jednáních dne

¹² SLÁDEČEK: *Ombudsman, ochránce práv ...*, s. 107–108.

¹³ V současné době působí v rámci resortu Ministerstva obrany tzv. hlavní inspektor ochrany lidských práv, jež byl zřízen v roce 1997. Hlavní inspektor přijímá individuální stížnosti vojáků na porušování lidských práv a svobod, a to mimo služební postup stanovený dle Základního řádu ozbrojených sil České republiky. Zároveň je oprávněn provádět kontrolu míst, kde je omezoována jejich osobní svoboda. Blíže viz *Ochrana lidských práv* [online]. mocr.army.cz, 11. ledna 2021 [cit. 15. března 2021]. Dostupné na <<https://www.mocr.army.cz/ministryne-a-ministerstvo/sdk/ochrana-lidskych-prav-94076/>>.

¹⁴ SLÁDEČEK, Vladimír. Veřejný ochránce práv: česká varianta ombudsmana skutečností. *Právní rozhledy*, 2001, č. 8, s. 351–358.

¹⁵ ŠABATOVÁ: *Ombudsman a lidská ...*, s. 75.

¹⁶ Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 349/1999 Sb.

¹⁷ SLÁDEČEK: *Veřejný ochránce práv: česká ...*, s. 355.

12. prosince 2000 do funkce ochránce zvolen O. Motejl, jenž tento úřad zastával až do své smrti 9. května 2010. Na návrh prezidenta republiky byla zástupkyní ochránce zvolena A. Šabatová.¹⁸ Nástupcem O. Motejla se stal P. Varvařovský, který se ale funkce v prosinci roku 2013 vzdal. Do funkce ochránce pak byla zvolena bývalá zástupkyně A. Šabatová, jejíž funkční období skončilo v únoru loňského roku. Současným ochráncem byl dne 12. února 2020 zvolen S. Křeček.¹⁹

1.3 Kancelář veřejného ochránce práv

KVOP je dle § 3 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů, organizační složkou státu, které je dáno oprávnění v hospodářských, pracovněprávních a jiných vztazích jednat jménem státu. K zabezpečení jejího řádného fungování a organizaci je pak ochránci dána výlučná pravomoc vydávat tzv. Statut KVOP.²⁰ Jeho znění je zcela ponecháno na uvážení ochránce a není podmíněno schválením jiného orgánu.

V čele KVOP stojí vedoucí, kterého jmenuje a odvolává sám ochránce a jehož pokyny je vedoucí také vázán. Vedoucí je oprávněn jednat jménem KVOP a zastupovat ji navenek. Současně vykonává i funkci statutárního orgánu zaměstnavatele, kdy je nadřízeným všech zaměstnanců KVOP. Veškeré pracovněprávní úkony dotýkající se zaměstnanců KVOP ale podléhají předchozímu souhlasu ochránce.²¹ Vedoucí je také na základě zmocnění v čl. 4 Statutu pověřen poskytováním informací dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, a to ve věcech, jenž se týkají působnosti ochránce.²²

Co se týká organizační struktury KVOP, ta je upravena Organizačním řádem KVOP²³, který byl přijat v souladu s § 25 odst. 2 zákona o VOP a čl. 3 Statutu. Prostřednictvím Organizačního řádu jsou určeny vztahy nadřízenosti a podřízenosti uvnitř KVOP a rámcově vymezen rozsah činností jejich jednotlivých útvarů. V současné době se pak KVOP člení na následující útvary: vedoucí Kanceláře, sekretariát veřejného ochránce práv a jeho zástupce,

¹⁸ Tamtéž, s. 352.

¹⁹ *Historie úřadu ombudsmana* [online]. ochrance.cz, [cit. 10. března 2021]. Dostupné na <<https://www.ochrance.cz/o-nas/historie/>>.

²⁰ Současné znění Statutu vydaného dne 25. února 2013 je dostupné na <<https://www.ochrance.cz/info/statut/>>.

²¹ SLÁDEČEK, Vladimír. *Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 158.

²² Informační povinnost ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, se vztahuje i na institut ochránce, viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. února 2008, čj. 2 As 58/2007-52.

²³ Dostupný na <<https://www.ochrance.cz/info/organizacni-rad/>>.

sekretariát vedoucího Kanceláře, právní sekce, která je vzhledem k rozsahu agendy dále rozdělena na jednotlivé odbory, interní audit, odbor administrativních a spisových služeb, odbor vnitřní správy, jenž se dále dělí na samostatné referáty a odbor péče o zaměstnance.²⁴

Zákon o VOP ve svém § 25 odst. 3 dává ochránci možnost jmenovat si na pomoc asistenty, a to v rámci plnění úkolů v rozsahu jeho působnosti. Předpoklady pro jmenování do funkce asistenta jsou vymezeny v § 25 odst. 5 zákona o VOP.

Jelikož je KVOP organizační složkou státu, je financována ze státního rozpočtu, kdy hospodáří s rozpočtovými prostředky samostatné kapitoly státního rozpočtu²⁵, což významně podporuje její nezávislost.²⁶ KVOP sídlí od roku 2001 na adrese Údolní 39, 602 00 Brno.

I přes skutečnost, že je v našem právním řádu definován institut ochránce jako úřad monokratický, je třeba jej vnímat v širším slova smyslu, a to z důvodu velmi rozsáhlé agendy, kterou by nebyl schopen ochránce sám vykonávat. Pod tuto instituci je tedy nezbytné zahrnout právě i jednotlivé pracovníky KVOP, neboť se jedná o významný pomocný orgán sloužící k zabezpečení úkolů spojených s odborným, organizačním a technickým zabezpečením činnosti ochránce.²⁷ V roce 2020 pak čítala KVOP celkem 154 zaměstnanců.²⁸ Pro zajímavost lze závěrem uvést, že důvodová zpráva k návrhu zákona o VOP počítala s personálním zajištěním pohybujícím se okolo 40 zaměstnanců. Současný stav tak výrazně převyšuje původní zamýšlenou podobu personálního aparátu této instituce.

²⁴ Organizační schéma Kanceláře veřejného ochránce práv [online]. ochrance.cz, [cit. 10. března 2021]. Dostupné na <https://www.ochrance.cz/uploads-import/Kancelar/Schema_KVOP-2020.pdf>.

²⁵ Kapitola 309 vyhlášky Ministerstva financí č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, ve znění pozdějších předpisů

²⁶ KLIKOVÁ, Alena. Kancelář veřejného ochránce práv. In CHAMRÁTHOVÁ, Anna a kol. (ed). *Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 157–161.

²⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. září 2006, čj. 7 As 18/2006-76

²⁸ Organizační schéma Kanceláře veřejného ochránce práv [online]. ochrance.cz, [cit. 10. března 2021]. Dostupné na <https://www.ochrance.cz/uploads-import/Kancelar/Schema_KVOP-2020.pdf>.

2 Zákon o Veřejném ochránci práv

Druhá kapitola se bude věnovat vymezení funkce ochránce, jeho volbě a neslučitelnosti funkcí. Představena bude také osoba jeho zástupce. Dále bude rozebrána ochráncova základní působnost včetně problematiky jejího postupného rozšiřování.

2.1 Funkce veřejného ochránce práv

Jednu z definic institutu ochránce jakožto orgánu sui generis, nám podává judikatura Nejvyššího správního soudu, která jej vymezuje jako „*monokratický nezávislý a nestranný státní orgán, který stojí mimo veřejnou správu a je zákonem povolán k tomu, aby kontroloval a dohlížel nad činností veřejné správy; je tak jednou ze záruk zákonnosti ve veřejné správě. Tato kontrola není svázána žádným procesním předpisem a žalovaný je chápán jako institut, který má být co nejméně formální. Z uvedeného je tedy zřejmé, že žalovaného nelze považovat za správní orgán, neboť nevykonává působnost ve veřejné správě, nýbrž nad výkonem veřejné správy jako nezávislý orgán dohlíží*“²⁹.

Výkon funkce ochránce tak spočívá na principech nestrannosti a nezávislosti, které jsou pro plnohodnotné působení této instituce zcela zásadní. Jejich zárukou je především nezávislost na moci výkonné a zákonodárné³⁰, politická neangažovanost, trestněprávní imunita ochránce či taxativní výčet důvodů pozbytí funkce. Významný prvek nezávislosti představuje také úprava neslučitelnosti funkce ochránce s jinými, zákonem vymezenými, činnostmi.³¹

Co se týká samotné funkce ochránce, tu lze charakterizovat jako funkci určitého prostředníka působícího mezi státem a občany, který se zaměřuje na odhalování nedostatků či nečinnosti orgánů veřejné správy a usiluje o jejich nápravu formou nezávazných návrhů a doporučení. Činnost ochránce pak může vést až ke změnám dotýkajícím se celého systému fungování veřejné správy.³²

²⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. února 2008, čj. 2 As 58/2007-52

³⁰ Ve vztahu s mocí zákonodárnou se jedná o relativní nezávislost, neboť právě Poslanecké sněmovně je svěřena řada oprávnění jako je: volba ochránce, jeho odvolání z funkce, vyslovení souhlasu s jeho trestním stíháním aj. Stejně tak souhrnná písemná zpráva o činnosti za uplynulý rok vyhotovená ochráncem je předkládána právě horní komoře Parlamentu. Nejde zde ale o vztah nadřízenosti a podřízenosti.

³¹ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 413.

³² Vznik a historie. In *Deset let veřejného ochránce práv v České republice*. Brno: Kancelář Veřejného ochránce práv, 2010, s. 8.

2.1.1. Volba ochránce, inkompatibilita, zánik funkce

Ochránce je do funkce volen Poslaneckou sněmovnou, která dle zákona vybírá z kandidátů navržených prezidentem republiky a Senátem. Hlava státu i horní komora Parlamentu navrhuje po dvou kandidátech, přičemž zákon připouští shodné návrhy. Samotná volba pak probíhá formou tajného hlasování. Funkční období ochránce je šestileté, s možností být zvolen bezprostředně dvakrát po sobě.

Na osobu ochránce jsou kladeny předpoklady, jež jsou jednak stanoveny zákonem, jednak ze strany samotných institucí navrhuje konkrétní kandidáty. Zákonem předpokladem je pouze volitelnost do Senátu.³³ S ohledem na obsah činnosti by se mohl zdát pro výkon funkce ochránce nezbytný určitý stupeň vzdělání a odbornosti v oblasti práva a veřejné správy.³⁴ Takovýto požadavek však není zákonem upraven³⁵. Jedná se ale o jednu z klíčových schopností, na kterou je kladen velký důraz ze strany orgánů oprávněných jednotlivé kandidáty navrhnout.

Co se týká inkompatibility funkce ochránce, ta je zákonem výslovně vymezena v § 3 odst. 1 a 2. Funkce ochránce je tak neslučitelná s ústavními volenými funkcemi, jako je prezident republiky, poslanec, senátor, soudce, i s jakoukoliv jinou činností ve veřejné správě. Přípustná není ani jiná výdělečná činnost, s výjimkou správy vlastního majetku a činnosti vědecké, pedagogické, publicistické, literární nebo umělecké, a to za předpokladu, že taková činnost není na újmu výkonu funkce a její důstojnosti a nesnižuje-li důvěru v nezávislost a nestrannost této funkce.³⁶ Současně pak nesmí být ochránce, stejně jako soudce Ústavního soudu, členem žádné politické strany nebo politického hnutí.³⁷ Účel takovýchto zákazů tkví ve snaze zachovat co nejvyšší míru nezávislosti a nestrannosti této instituce a ochránit tak vážnost úřadu před případnou nevhodnou činností.³⁸

Zákon o VOP podrobně upravuje i otázku zániku funkce ochránce, ke které může dojít dvěma způsoby. V první řadě se jedná o naplnění některého z taxativně vymezených důvodů, mezi které patří: uplynutí funkčního období, nabytí právní moci rozsudku soudu, kterým byl

³³ § 2 odst. 1 a 2 zákona o VOP

³⁴ Příkladem takového požadavku lze uvést právní úpravu Polska, kde se ombudsmanem může stát pouze státní občan, který se vyznačuje právními znalostmi a odbornými dovednostmi. Viz PIPKOVÁ, Hana. Ombudsman v Polské republice. *Právní rozhledy*, 1997, č. 1, s. 45.

³⁵ Pracovní verze zákona o VOP požadavek právního magisterského vzdělání obsahovala, během přípravy zákona však byla vypuštěna.

³⁶ Úprava neslučitelnosti funkcí je běžnou součástí právních předpisů vymezujících činnost veřejných funkcionářů. Srov. např. § 4 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, § 24 odst. 6 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státním zastupitelství“)

³⁷ SLÁDEČEK, Vladimír. Veřejný ochránce práv: několik glos. In MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan (ed). *Pocta Zdeňku Jičínskému k 80. narozeninám*. Praha: ASPI, a. s., 2009, s. 103.

³⁸ ŠABATOVÁ: *Ombudsman a lidská ...*, s. 111.

ochránce odsouzen pro trestný čin, vzdání se funkce, ztráta volitelnosti a případ vzniku neslučitelnosti funkcí stanovených v § 3 odst. 1 zákona o VOP. Druhý způsob zániku funkce ochránce představuje odvolání Poslaneckou sněmovnou, ke kterému je přistupováno v případech, kdy u ochránce nastanou důvody nekompatibility spočívající ve výkonu zákonem nepřipustné výdělečné činnosti anebo členství v politické straně či politickém hnutí.³⁹

2.1.2. Zástupce ochránce

Vzhledem k rozsahu působnosti instituce a komplikovanosti veřejné správy, je vedle ochránce volen taktéž jeho zástupce, jehož činností je napomáhat ochránci při výkonu svěřených kompetencí a zastupovat jej v době jeho nepřítomnosti. Zákon taktéž umožňuje ochránci přenést část výkonu své působnosti právě na zástupce, který pak svěřenou oblast „obhospodařuje“ zcela samostatně, se stejnými oprávněními jako ochránce. Dochází tak k určité dělbě práce, která však ne úplně koresponduje s charakterem ochránce jakožto monokratického orgánu.⁴⁰

V porovnání s některými zahraničními právními úpravami, kde si ochránce sám vybírá zástupce z řad svých spolupracovníků nebo je volen zákonodárným sborem na jeho návrh⁴¹, je způsob volby českého zástupce poměrně ojedinělým. V naší právní úpravě platí pro zástupce stejné podmínky jako pro samotného ochránce⁴². Volbu tak provádí Poslanecká sněmovna, která vybírá z kandidátů navržených hlavou státu a Senátem.⁴³ Odůvodnění zákonodárce upravit takto způsob ustanovení do funkce spočívá v tom, „*aby zástupce ochránce zastával v zásadě stejně silné postavení jako ochránce (imunita, vyšetřovací oprávnění, adekvátní plat), což by u běžného zaměstnance, kterého by si osobně vybral ochránce, nebylo možné.*“⁴⁴ Ochránce se tak žádným způsobem nepodílí na volbě svého nejbližšího spolupracovníka, což bývá mezi odbornou veřejností velmi často terčem kritiky.⁴⁵

³⁹ CHAMRÁTHOVÁ, Anna. Zánik funkce. In CHAMRÁTHOVÁ, Anna a kol. (ed.) *Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 57–59.

⁴⁰ K problematice vymezení instituce jako monokratického orgánu a vzájemného vztahu ochránce a zástupce blíže např. CHAMRÁTHOVÁ, Anna, SVOBODA, Tomáš. *Veřejný ochránce práv jako monokratický orgán. Jurisprudence*, 2018, roč. XXVII, č. 4, s. 20-32.

⁴¹ Např. polský Mluvčí občanských práv navrhuje osobu svého zástupce, blíže srov. např. SKOTNICKI, Krzysztof. *Polská republika - ústavní systém*. In Klíma, Karel a kol. *Encyklopedie ústavního práva*. Praha: ASPI, a. s., 2007, s. 448.

⁴² Právní úprava postavení ochránce platí v plném rozsahu i pro postavení zástupce. Mandát i legitimita obou funkcionářů jsou tedy shodné.

⁴³ § 2 odst. 4 zákona o VOP

⁴⁴ SLÁDEČEK: *Veřejný ochránce práv: česká ...*, s. 351.

⁴⁵ srov. např. SLÁDEČEK: *Veřejný ochránce práv: několik glos ...*, s. 104.

Post současné zástupkyně ochránce vykonává od prosince 2019 M. Šimůnková, bývalá vládní zmocněnkyně pro lidská práva, která byla ochráncem pověřena např. výkonem působnosti v oblasti ochrany práv dětí a rodiny, zdravotnictví, školství a byl jí též svěřen dohled nad místy, kde se nacházejí nebo mohou nacházet osoby omezené na svobodě.⁴⁶ Právě na zástupkyni ochránce jsem se obrátila se svými dotazy dotýkajícími se působnosti NPM, jež jsou přílohou této práce. Dotazy byly směřovány např. do oblasti působnosti ochránce a jejího možného rozšíření o působnost národní lidskoprávní instituce, čehož je M. Šimůnková příznivcem. Jedna z otázek pak byla zaměřena na dostatečnost právní úpravy dotýkající se výkonu systematických návštěv. Ta je M. Šimůnkovou hodnocena pozitivně a dle jejího názoru tak není zapotřebí její změny.⁴⁷

2.2 Působnost ochránce

Otázka působnosti ochránce je důvodovou zprávou k návrhu zákona o VOP pojímána tak, že *„Ombudsman by měl plnit funkci základní pomoci občanům v ochraně před státní byrokracií, kdy by měl sloužit průměrnému, obyčejnému občanovi, bohatstvím neoplývajícímu a právnicky „nedotčenému“ individuu, ztracenému v houšti arogantní byrokracie, jako jednoduchá, nenáročná a přitom relativně účinná forma domáhání se ochrany.*⁴⁸ Primárním posláním ochránce tak je prostřednictvím jakési neformální, rychlé a levné cesty, pomoci jednotlivým osobám⁴⁹ v situaci, kdy se domáhají ochrany proti nečinnosti veřejné správy nebo jejímu nezákonnému nebo nespravedlivému jednání. Přínos ochránce spočívá také v možnosti zaobírat se jednáním nepřiměřeným, nesprávným či nespravedlivým, nicméně učiněným v mezích zákona, kterým by se jiné orgány nemohly v plném rozsahu věcně zabývat.⁵⁰

Základní působnost ochránce je zákonem vymezena jako ochrana osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v zákoně o VOP, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy⁵¹, jakož i před jejich

⁴⁶ Kompletní přehled působností, jimiž byla zástupkyně ochránce pověřena viz *Zástupkyně. veřejného ochránce práv* [online]. ochrance.cz, [cit. 12. března 2021]. Dostupné na <<https://www.ochrance.cz/o-nas/deputy/>>.

⁴⁷ Úplné znění otázek a obdržení odpovědí viz příloha č. 1 a 2 této práce.

⁴⁸ Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 349/1999 Sb.

⁴⁹ Působnost se vztahuje jak na fyzické, tak právnické osoby, přičemž se nemusí jednat jen o občany ČR, neboť zákon o VOP ve svém § 10 odst. 1 říká, že „každý“ má právo se na ochránce obrátit se svým podnětem. Podnět taktéž nepodléhá žádnému poplatku a stěžovatel nemusí být právně zastoupen.

⁵⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. února 2008, čj. 2 As 58/2007-52

⁵¹ Pojem dobrá správa je pojmem neurčitým a přesně nedefinovaným nicméně jej lze charakterizovat jako takové chování orgánů státní správy, které jim sice nepředepisuje přímo zákon, ale které po nich přesto můžeme spravedlivě požadovat. Bývalý ochránce práv O. Motejl vymezil pro účely hodnocení činnosti úřadu spadajícího do působnosti ochránce tzv. desatero principů dobré správy, kam spadá: dodržování právního řádu, nestrannost,

nečinností, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod.⁵² Takto poskytovanou ochranu však nelze chápat v režimu rozhodovacím, kde by byl ochránce oprávněn uplatňovat veřejnou moc. Důvodem je samotné pojetí institutu ochránce, jenž je koncipováno jako komplementární, tedy doplňkové, k nástrojům existujících systémů ochrany, kdy ochránce není nadán rozhodovací pravomocí, na základě které by mohl nahrazovat činnost orgánů státní správy, ale působí na bázi návrhů a doporučení, jež jsou v praxi uplatňována v důsledku jeho přirozené autority a vážnosti.⁵³

Dle zákonné formulace má působení ochránce přispívat také k ochraně základních práv a svobod, což bylo ze strany některých odborníků kritizováno⁵⁴. Hlavním důvodem bylo možné překrývání působnosti a nahrazování činnosti jiných státních orgánů, neboť ochrana základních práv a svobod přísluší zejména orgánům moci soudní, především pak Ústavnímu soudu.⁵⁵ Z výkladu ustanovení týkajícího se základní působnosti však dovozujeme, že primární činnost ochránce spočívá v ochraně osob před závadným jednáním a pochybením veřejné správy, při němž je riziko zásahu do lidských práv poměrně vysoké. Z tohoto důvodu nelze od sebe tyto dvě oblasti působnosti kategoricky oddělit.⁵⁶ Nezbytnost zaměření ombudsmanské instituce i na ochranu lidských práv potvrzují také nejrůznější mezinárodní organizace⁵⁷, které na základě postupného vývoje vnímání potřeby chránit lidská práva poukazují na nemožnost řádného posouzení výkonu veřejné správy bez zohlednění míry jejího respektu k lidským právům.⁵⁸

Aby se předešlo nesrovnalostem a nejasnostem v oblasti personálního rozsahu působnosti ochránce, stanoví zákon o VOP ve svém § 1 odst. 2 konkretizovaný okruh subjektů, na něž se uvedená působnost vztahuje. Na tento výčet pak navazuje § 1 odst. 9 zákona o VOP, kde jsou taxativně vymezeny orgány, jež jsou z působnosti ochránce vyjmuty.

Co se týká samotné působnosti ochránce, ta je dle § 9 zákona o VOP vykonávána jednak na základě individuálních podnětů splňujících zákonem předepsané náležitosti vedoucí

včasnost, předvídatelnost, přesvědčivost, přiměřenost, součinnost, odpovědnost, otevřenost a vstřícnost. Viz také ČERNÍN, K. *Principy dobré správy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 240 s.

⁵² § 1 odst. 1 zákona o VOP

⁵³ POSPÍŠILOVÁ, Soňa. Veřejný ochránce práv na úseku ochrany před nečinností veřejné správy. In RICHTEROVÁ, Anna a kol. (ed). *Dny práva 2019. Část I. 20 let zákona o veřejném ochránci práv*. Brno: MU, 2020, s. 97.

⁵⁴ jedním z kritiků je např. V. Sládeček, srov. SLÁDEČEK: *Zákon o veřejném ...*, s. 12.

⁵⁵ SLÁDEČEK: *Zákon o veřejném ...*, s. 12–13.

⁵⁶ ŠABATOVÁ: *Ombudsman a lidská ...*, s. 95.

⁵⁷ Viz např. Principy ochrany a podpory instituce ombudsmana (Benátské principy) přijaté Evropskou komisí pro demokracii dne 16. března 2019 dostupné na <<https://www.ochrance.cz/o-nas/predpisy/Benatske-principy.pdf>>.

⁵⁸ BOKOVÁ, Terezie. *Nelidskoprávní ombudsman? K debatě o lidskoprávním rozměru jedné instituce* [online]. pravo21.cz, 17. března 2020 [cit. 15. března 2021]. Dostupné na <<https://pravo21.cz/spolecnost/nelidskopravni-ombudsman-k-debate-o-lidskopravni-rozmeru-jedne-instituce>>.

k zahájení jednotlivých šetření⁵⁹, jednak i z vlastní iniciativy ochránce. Účelem šetření pak je prověření, zda se úřad, jež je podroben „kontrolé“, nedopustil při své činnosti nějakého pochybení, které by bylo třeba napravit. Zákon o VOP poskytuje ochránci širokou škálu oprávnění, která zajišťují jeho efektivní a poměrně rychlé provedení. Ochránce je tak kupříkladu oprávněn s vědomím vedoucích úřadů, a to i bez předchozího upozornění, vstupovat do všech prostor úřadu, nahlížet do jednotlivých spisů, klást otázky jednotlivým zaměstnancům úřadu, bez přítomnosti jiných osob rozmlouvat s osobami umístěnými v zařízení či požadovat ze strany úřadu poskytnutí nejrůznějších informací, vysvětlení a předložení podkladů. Při provádění šetření jsou pak všechny státní orgány a osoby vykonávající veřejnou správu povinny v mezích své působnosti poskytnout ochránci potřebnou součinnost.⁶⁰

V okamžiku, kdy ochránce při svém šetření dospěje k závěru, že úřad při své činnosti nikterak nepochybil, vyhotoví o svém zjištění písemné vyrozumění, které je příslušnému úřadu, popř. stěžovateli následně předáno. V opačném případě seznámí šetřený úřad se svým zjištěním a vyzve jej, aby se k němu ve lhůtě 30 dnů vyjádřil. Jestliže takové vyjádření ochránce ve stanovené lhůtě neobdrží anebo provedená či prováděná opatření směřující k nápravě neshledá jako dostatečná, přistoupí ochránce k zaslání závěrečného stanoviska, jehož součástí je mimo jiné i návrh opatření k nápravě⁶¹. Pokud šetřený orgán ani v takové situaci nezjedná do 30 dnů patřičnou nápravu, která by byla ochráncem vyhodnocena jako dostatečná, přichází prostor pro užití oprávnění, jež jsou stanovena v § 20 odst. 2 zákona o VOP. Mezi tato oprávnění patří povinnost ochránce vyrozumět nadřízený úřad šetřeného orgánu, popř. neexistuje-li takový úřad, pak vyrozumět vládu a dále možnost ochránce informovat o svých zjištěních veřejnost, a to včetně sdělení jména a příjmení osob oprávněných jednat jménem úřadu.

Výše uvedená oprávnění je možné aplikovat i v případě, kdy úřad nesplní své povinnosti plynoucí z vyšetřovacích oprávnění ochránce zakotvených v § 15 zákona o VOP⁶² a taktéž v případě, kdy dojde k porušení povinnosti poskytnout ochránci při provádění šetření

⁵⁹ Náležitosti, jež jsou na jednotlivá podání zákonem kladeny, upravuje § 11 zákona o VOP. Postup ochránce po jejich obdržení pak zakotvuje § 12 - § 14 zákona o VOP.

⁶⁰ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo. Obecná část*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 451–452.

⁶¹ Demonstrativní výčet možných opatření k nápravě zakotvuje § 19 zákona o VOP.

⁶² Pro srovnání lze uvést, že např. Veřejný ochránce práv Slovenské republiky (Varuh ľudskovih pravic) je oprávněn uložit odpovědným osobám, které mu nepředloží jím požadované materiály či neposkytnou vysvětlení, pokutu ve výši 500 €. Viz čl. 56 zákona o Varuhu ľudskovih pravic št. 71/93 ze dne 30. 12. 1993, ve znění pozdějších předpisů.

potřebnou součinnost.⁶³ Celý mechanismus usilující o zajištění nápravy je dle § 24 odst. 1 písm. b) zákona o VOP završen předložením zprávy Poslanecké sněmovně obsahující informace o věci, v níž se nepodařilo dosáhnout dostatečné nápravy výše uvedeným postupem. Účelem této zprávy je především aktivace kontrolních prostředků Poslanecké sněmovny vedoucích k možnému napravení zjištěných pochybení veřejné správy, a to prostřednictvím působení na její nejvyšší představitele.⁶⁴

V rámci odborné literatury se pak můžeme setkat i s případy, kdy jsou výše uvedená oprávnění označována jako oprávnění „sankční“.⁶⁵ I přes tuto skutečnost ale není možné takto svěřená oprávnění chápat jako sankci v jejím pravém slova smyslu. Důvodem je již mnohokrát zmiňovaná absence možnosti vynucení ochráncových závěrů a doporučení, která nebyla, vzhledem k podstatě celé instituce, ochránci zákonem svěřena. Určitý „donucovací“ charakter lze ale v těchto oprávnění spatřovat, neboť mohou pro šetřený úřad znamenat závažné důsledky (např. zásah do dobré pověsti úřadu, uplatnění vnitřních sankcí apod.). Současně je ale také důležité zmínit, že důvodová zpráva k zákonu č. 381/2005 Sb.⁶⁶ i sám ochránce⁶⁷ daná oprávnění výslovně za sankce označují.⁶⁸

Vedle této pravomoci náleží ochránci i řada dalších, neméně významných oprávnění, mezi která patří např. zvláštní oprávnění ochránce doporučit vydání, změnu nebo zrušení právního či vnitřního předpisu⁶⁹, iniciace nebo vstup do některých soudních řízení⁷⁰ či povinnost ochránce soustavně seznamovat veřejnost se svou činností.⁷¹ Tuto povinnost naplňuje ochránce především prostřednictvím zveřejňování zpráv z jednotlivých šetření a souhrnných zpráv každoročně předkládaných Poslanecké sněmovně či také prostřednictvím svých vyjádření v médiích a na svých webových stránkách.

⁶³ Tato oprávnění nejsou striktně vázána pouze na základní působnost ochránce, ale v zákonem vymezeném rozsahu přípustnějším určité odchylky je lze uplatnit i v několika dalších případech. Viz např. 21a odst. 4 a 5, § 21c odst. 3 či § 21d odst. 4 zákona o VOP.

⁶⁴ SLÁDEČEK: *Zákon o veřejném ...*, s. 150.

⁶⁵ Viz např. SVOBODA, Tomáš. Provedení opatření k nápravě, sankční oprávnění. In CHAMRÁTHOVÁ, Anna a kol. (ed). *Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 103–110.

⁶⁶ Důvodová zpráva k zákonu č. 381/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů a některé další zákony, dostupná na <<https://public.psp.cz/en/sqw/historie.sqw?o=4&t=751>>

⁶⁷ *Jak probíhá šetření?* [online]. ochrance.cz, [cit. 12. března 2021]. Dostupné na <<https://www.ochrance.cz/setreni/>>.

⁶⁸ SVOBODA: *Provedení opatření k nápravě ...*, s. 105.

⁶⁹ § 22 zákona o VOP

⁷⁰ Např. § 66 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

⁷¹ § 23 odst. 2 zákona o VOP

2.2.1. Rozšíření působnosti ochránce

V průběhu dvacetileté existence zaznamenala instituce ochránce poměrně rozsáhlé rozšiřování působnosti. K prvnímu rozšíření jak věcné, tak personální působnosti, došlo v důsledku přijetí OPCATu⁷² Českou republikou, jehož obsahem byla povinnost zřídit tzv. národní preventivní mechanismus, který by prováděl systematické a preventivní návštěvy míst, kde jsou či kde mohou být⁷³ osoby omezené na svobodě. Příkladem takového zařízení mohou být policejní cely, věznice, domovy pro seniory nebo různá zařízení pro děti, jako jsou dětské domovy či zařízení pro výkon ústavní výchovy.⁷⁴ Touto funkcí byl zákonem č. 381/2005 Sb., pověřen od 1. ledna 2006 právě ochránce. Působnosti ochránce jako NPM bude podrobněji věnována kapitola 3.1 této práce.

Další významnou novelu v oblasti působnosti ochránce přinesl zákon č. 314/2008 Sb., kterým bylo ochránci svěřeno zvláštní oprávnění v oblasti státní správy soudnictví, a to právo navrhopat zahájení kárných řízení proti soudním funkcionářům, kteří se dopustí porušení povinnosti spojené s výkonem jejich funkce. Antidiskriminačním zákonem⁷⁵, schváleným v roce 2009, byla do působnosti ochránce zařazena ochrana osob před diskriminací, kde ochránce působí jako poradní a informační orgán pomáhající jednotlivým obětem. Další rozšíření nad rámec základní působnosti ochránce pak znamenalo svěřeni oprávnění v oblasti sledování zajištění a vyhoštění cizinců, monitorování naplňování mezinárodních smluv upravujících práva osob se zdravotním postižením a výkon působnosti ve věcech práva na volný pohyb občanů EU.⁷⁶

Jedním z důsledků rozšiřování působnosti bylo i výrazné odchýlení od původního úkolu ochránce, který je pro ombudsmanskou instituci typický, a to působit pouze k ochraně jednotlivce před jednáním veřejné správy. Svěřením nových kompetencí se ochránceova působnost vztahuje v některých případech již i na subjekty soukromé, kteří mohou svou činností zasáhnout do práv jednotlivých osob. Jde zejména o výkon funkce NPM, antidiskriminační agendu či ochranu osob se zdravotním postižením. Rozsah oprávnění je pak

⁷² OPCAT byl přijat dne 18. prosince 2002 Valným shromážděním OSN, a to za účelem zefektivnění mezinárodních a národních kontrolních mechanismů proti různým formám mučení a nelidského zacházení.

⁷³ Pro výkon působnosti ochránce postačí pouhá potencialita výskytu takovýchto osob.

⁷⁴ dle § 1 odst. 4 zákona o VOP

⁷⁵ zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů

⁷⁶ CHAMRÁTHOVÁ, Anna. Působnost. In CHAMRÁTHOVÁ, Anna a kol. (ed). *Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. s. 9–22.

v jednotlivých oblastech odlišný, kdy nově svěřované působnosti více či méně navazují na působnost základní.⁷⁷

V souvislosti se svěřováním nových kompetencí do rukou ochránce, se často můžeme v literatuře, odborných člancích či v médiích setkat s kritickým názorem, hodnotícím takovéto kroky jako nesprávné, odporující smyslu a poslání ochránce. Jedním z kritiků je např. M. Mazanec, předseda Nejvyššího správního soudu, který přibývání pravomocí a rozšiřování působnosti vnímá jako neustálé vzdalování se instituce ombudsmana své ideální podobě a poměrně významné přibližování běžnému úřadu, vybavenému mocenskými atributy a vrchnostenskými pravomocemi, tedy právě tomu, na co má ochránce dohlížet.⁷⁸

Dalším odpůrcem rozšiřování kompetencí a působnosti ombudsmana je V. Sládeček, který se několikrát nechal slyšet, že ochránce začíná plnit funkci jakéhosi „sběrného dvora“, který je k dispozici v případech plnění mezinárodních závazků České republiky, kdy pro tuto oblast není zřízen žádný jiný státní orgán, který by měl tyto závazky uskutečňovat.⁷⁹

Naopak velkým příznivcem rozšiřování působnosti ochránce je A. Šabatová. Během jejího působení ve funkci ochránce se pojetí úřadu výrazně posunulo směrem k budování lidskoprávní instituce⁸⁰, které byly svěřeny nové, širší kompetence. A. Šabatová je také zastáncem zřízení dětského ombudsmana, který by byl součástí úřadu ochránce, a především pak umožnění ochránci obstarávat celou lidskoprávní agendu.⁸¹

Jak již bylo mnohokrát řečeno, původní koncepce institutu spočívala v ochraně osob před obtěžujícími či arogantními jednáními veřejné správy a dohledu nad dodržováním zákonů a jiných právních předpisů včetně řádného plnění povinností ze strany úředníků, kde nebylo dost dobře možné domáhat se nápravy žalobou. Jedná se tedy o instituci, jejíž činnost byla konstruována jako komplementární k činnosti jiných státních orgánů, které by neměl ochránce

⁷⁷ Srov. např. důvodová zpráva k návrhu vlády na novelu zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, dostupná na <<https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=379&CT1=0>>.

⁷⁸ MAZANEC, Michal. Cesta českého ombudsmana tam (a zase zpátky?). In *Deset let veřejného ochránce práv v České republice*. Kancelář Veřejného ochránce práv. Brno: Omega Design, s.r.o., 2010, s. 58–62.

⁷⁹ SLÁDEČEK: *Zákon o veřejném ...*, s. 50–51.

⁸⁰ Dle Rady vlády pro lidská práva by měla Česká republika, na základě doporučení OSN, zřídit národní lidskoprávní instituci, jež by se zabývala celou lidskoprávní agendou. Během roku 2019 probíhala ohledně tohoto tématu široká debata, kdy se jednou z nejpravděpodobnějších možností jevílo další rozšíření kompetencí ochránce, a to tak, aby byl tento úřad akreditován jako národní lidskoprávní instituce splňující veškeré požadavky. Srov. např. Rada pro lidská práva doporučila vládě přijmout kroky nutné ke zřízení lidskoprávní instituce [online]. vlada.cz, 30. října 2019 [cit. 12. března 2021]. Dostupné na <<https://www.vlada.cz/cz/ppov/zmocnenkyne-vlady-pro-lidska-prava/aktuality/rada-pro-lidska-prava-doporucila-vlade-prijeti-kroku-nutnych-ke-zrizeni-lidskopravni-instituce-177366/>>. Základní nároky, jež jsou na podobu, pravomoc a způsob fungování tohoto orgánu kladeny, stanoví tzv. Pařížské principy přijaté rezolucí Valného shromáždění OSN č. 48/134 ze dne 20. prosince 1993, dostupné na <<http://enoc.eu/wp-content/uploads/2015/01/Paris-Principle.pdf>>.

⁸¹ Pořad České televize Otázky Václava Moravce ze dne 12. ledna 2020, jehož hosty byli A. Šabatová a P. Varvařovský.

suplovat. Dle mého názoru by proto měl být vždy detailně rozebrán obsah nově svěřované působnosti, jenž by měl patřičně doplňovat zamýšlený účel této instituce. Z tohoto důvodu by pak k rozšiřování působnosti ochránce nemělo docházet pouze na základě argumentu systémové podobnosti jednotlivých působností a předpokladu menší finanční nákladnosti takového postupu.

V případě následování trendu rozšiřování působnosti, se mi jeví jako vhodné zvážit možnost přeměny organizačního pojetí této instituce⁸².

Jedním z důsledků svěřování nových působností ochránci je také výrazné znehlednění samotného zákona o VOP, které tak může nejenom pro laickou veřejnost představovat určité obtíže při určení, zda se předmětná záležitost vůbec vztahuje do působnosti ochránce.⁸³ Stejně tak zařazení právní úpravy nových působností do zákona o VOP lze charakterizovat jako nesystematické a použití četného množství zkratk pouze odkazujících na přiměřenou aplikaci⁸⁴ jiných ustanovení za zmatečné, a to z toho důvodu, že v řadě případů nemusí být zcela zřejmé, jaká konkrétní oprávnění v dané působnosti ochránci náleží. Právě tyto skutečnosti by tak mohly být argumentem dokládajícím nezbytnost provedení určité revize zákona o VOP.

Závěrem ale považuji za důležité zmínit, že nejsem striktním odpůrcem rozšiřování působnosti ochránce, neboť se ztotožňuji s názorem, že převzatá koncepce, jež byla zaměřena pouze na výkon dohledu nad veřejnou správou, je v současné době již překonána. Rozšiřování působnosti ochránce tak odpovídá mnohaletému vývoji celé instituce, která tímto způsobem reaguje na postupné změny ve společnosti, a především na požadavky plynoucí z mezinárodního práva. Mé výhrady se proto primárně vztahují k povinnosti zákonodárců důkladněji zvažovat a poměřovat vhodnost rozšíření působnosti ochránce o novou oblast namísto jejího svěřování nové instituci a ke způsobu zapracování předmětných změn do zákona o VOP.

⁸² Jako jedna z možností by se mohla jevit změna právní úpravy v podobě zakotvení většího počtu zástupců ochránce, namísto dosavadního jednoho zástupce, kteří by stáli v čele jednotlivých agend. Tím by mohla být zajištěna vyšší míra specializace.

⁸³ RICHTEROVÁ, Anna. Postupná proměna instituce veřejného ochránce práv. In RICHTEROVÁ, Anna a kol. (ed). *Dny práva 2019. Část I. 20 let zákona o veřejném ochránci práv*. Brno: MU, 2020, s. 64–77.

⁸⁴ Např. § 21a odst. 1 či §21c odst. 2 zákona o VOP.

3 Národní preventivní mechanismus

Ve třetí kapitole bude pozornost věnována vymezení působnosti ochránce jako NPM. V další části kapitoly bude podrobněji rozebrán způsob plánování systematických návštěv zařízení, kde je omezována osobní svoboda a jejich samotný průběh. Pozornost bude též zaměřena na oprávnění ochránce, jimiž jakožto NPM disponuje.

3.1 Vymezení působnosti ochránce jako národního preventivního mechanismu

Jak již bylo nastíněno v kapitole 2. 2. 1 této práce, zákonem č. 381/2005 Sb. došlo k rozšíření základní působnosti ochránce o výkon funkce NPM, jehož úkolem je provádět systematické návštěvy míst, kde se nacházejí nebo mohou nacházet osoby omezené na svobodě.

Dříve než bude podrobněji rozebrána předmětná působnost ochránce, považuji za důležité stručně přiblížit a objasnit samotný pojem osobní svobody a možné důvody jejího omezení.

Osobní svoboda náleží každému člověku bez ohledu na jeho státní občanství, věk, pohlaví či svéprávnost a ztělesňuje jedno z nejvýznamnějších⁸⁵ a nejstarších základních práv a svobod, jež je ústavně zaručeno v čl. 8 Listiny. Vedle toho je pak toto právo garantováno i řadou mezinárodních smluv⁸⁶, které představují významné záruky ochrany osobní svobody na poli mezinárodního práva.⁸⁷ Pokud bychom měli přistoupit k vymezení pojmu osobní svobody, ta je Listinou chápána ve smyslu „*svobody tělesné, svobody volného pohybu, tj. svobody nebýt omezen v realizaci rozhodnutí, zda, kdy a kam své kroky zavedeme*“^{88,89} Právo osobní svobody tak představuje nezbytný předpoklad pro výkon dalších základních práv,

⁸⁵ Význam osobní svobody opakovaně zdůrazňuje i Ústavní soud ve svých rozhodnutích, kde ji označuje za jednu z nejdůležitějších hodnot demokratického právního státu. Srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 15. ledna 2014, sp. zn. I. ÚS 3326/13, bod 35, nález Ústavního soudu ze dne 26. listopadu 2019, sp. zn. II. ÚS 3219/19, bod 15

⁸⁶ Např. čl. 5 Úmluvy, čl. 1 Protokolu č. 4 k Úmluvě či čl. 9 a 10 vyhlášky č. 120/1976 Sb., ministra zahraničních věcí ze dne 10. května 1976 o Mezinárodním Paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním Paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech.

⁸⁷ Mezinárodní smlouvy jsou pak dle čl. 10 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů, součástí českého právního řádu.

⁸⁸ V praxi však mohou vyvstat problémy týkající se rozlišení případů, kdy dochází k omezení osobní svobody a kdy jde o omezení jiného základního práva, a to práva svobody pohybu, jež je chráněno čl. 14 Listiny a čl. 2 Protokolu č. 4 k Úmluvě. Na základě judikatury ESLP bylo dovozeno, že rozdíl mezi těmito právy spočívá ve stupni a intenzitě daného omezení, délce jeho trvání, způsobeným účinkům a existenci možnosti jedince opustit vymezený prostor. Srov. např. rozsudek ESLP ze dne 16. června 2005 ve věci Storck proti Německu, stížnost č. 61603/00, rozsudek ESLP ze dne 17. března 2005 ve věci Trijonis proti Litvě, stížnost č. 2333/02.

⁸⁹ LANGÁŠEK, Tomáš. Osobní svoboda. In WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 218.

neboť v okamžiku, kdy je člověk omezen na osobní svobodě, není možné tato práva plnohodnotně využívat.⁹⁰

Co se týká možnosti omezení osobní svobody jednotlivce, čl. 8 odst. 2 Listiny zakotvuje základní právo nebýt zbaven svobody jinak než z důvodů a způsobem, který stanoví zákon.⁹¹ Listina tak v daném případě odkazuje na aplikaci zákona, přičemž zákonodárci ponechává poměrně široký prostor pro vymezení jednotlivých důvodů. Z tohoto ohledu obsahuje přísnější pravidla ustanovení čl. 5 odst. 1 Úmluvy, které stanoví taxativní výčet případů, kdy je možné osobní svobodu omezit. Takto vyčtené důvody pak nelze rozšiřovat zákonem^{92.93} Ustanovení Úmluvy je proto třeba chápat jako primární východisko co do výčtu možných důvodů omezení osobní svobody, neboť poskytuje nejvyšší možný standard ochrany.⁹⁴ V každém případě ale platí, že jakékoliv omezení osobní svobody jednotlivce musí vždy naplňovat obecný požadavek zákonnosti a principu proporcionality, který je doplněn o zákaz svévole. Současně je též nezbytné náležité odůvodnění rozhodnutí, v němž je omezení osobní svobody vysloveno.⁹⁵

Tím, že stát na sebe převzal závazek garance osobní svobody, převzal též povinnost vytvořit zákonný rámec obsahující účinná opatření stanovená na její ochranu. Mezi nejdůležitější právní předpisy zakotvující práva osob omezených na svobodě tak patří zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní zákoník“), zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o výkonu TOS“), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 218/2003 Sb., o odpovědnosti mládeže za protiprávní činy a o soudnictví ve věcech mládeže a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZŘS“), zákon o zdravotních službách či zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.⁹⁶

⁹⁰ KOPA, Martin. Právo na osobní svobodu. In: HUSSEINI, Faisal a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 249.

⁹¹ Vedle toho upravuje Listina ve svém čl. 8 demonstrativní výčet případů přípustnosti omezení osobní svobody, které lze považovat za nejdůležitější.

⁹² Rozsudek ESLP ze dne 14. října 1999 ve věci Riera Blume a další proti Španělsku, stížnost č. 37680/97, ESLP 1999-VII.

⁹³ TOMOSZEK, Maxim. Osobní svoboda a bezpečnost. In BARTOŇ, Michal a kol. *Základní práva*. Praha: Leges, 2016, s. 268–269.

⁹⁴ KOPA: *Právo na osobní ...*, s. 249.

⁹⁵ MOLEK, Pavel. *Základní práva. Svazek druhý – Svoboda*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 74–78.

⁹⁶ TOMOSZEK: *Osobní svoboda a ...*, s. 268.

Vedle ochrany, jež je jednotlivci poskytována výše uvedenými právními předpisy, plní významnou roli též výkon dohledu a kontroly nad jednotlivými zařízeními, kde se nacházejí osoby omezené na svobodě.⁹⁷ Příkladem takového kontrolního orgánu, mimo samotný institut ochránce, lze uvést státní zastupitelství, do jehož působnosti spadá např. výkon dozoru nad dodržováním právních předpisů v místech, kde se vykonává vazba, trest odnětí svobody či ochranné léčení⁹⁸ anebo orgán sociálně-právní ochrany dětí, jež vykonává kontrolu nad dodržováním práv dětí v ústavních zařízeních⁹⁹. Nejvýznamnější úlohu však zastává samotné soudnictví.¹⁰⁰

Pokud se vrátíme zpět k působnosti NPM, je v první řadě nezbytné vymezit pojetí osob omezených na svobodě, na které se působnost ochránce v oblasti provádění systematických návštěv vztahuje. Za osoby omezené na svobodě lze bezpochyby označit osoby, které jsou na svobodě omezeny *de iure*, tedy na základě příkazu či rozhodnutí orgánu veřejné moci. Jedná se tak o osoby omezené na svobodě v souvislosti s jejich zadržením, zatčením, výkonem vazby či trestu odnětí svobody, výkonem ochranné nebo ústavní výchovy či ochranného léčení, jež je uskutečňováno ústavní formou. Dále pak jde o osoby umístěné v zařízeních pro zajištění cizinců či azylových zařízeních.¹⁰¹ Jak vyplývá ze znění § 1 odst. 3 zákona o VOP, působnost ochránce se vztahuje taktéž na osoby, jejichž osobní svoboda byla omezena *de facto*. Dle důvodové zprávy k zákonu č. 381/2005 Sb., je faktické omezení svobody definováno jako „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“. Příkladem tak mohou být osoby, jež dobrovolně pobývají v různých zdravotnických či sociálních zařízeních, kde však může dojít k omezení svobody v důsledku jejich osobní situace (např. vážný zdravotní stav, stáří, tělesné nebo mentální postižení) či uplatnění určitých interních režimových opatření.¹⁰²

Zákon o VOP ve svém § 1 odst. 4 podává demonstrativní výčet¹⁰³ zařízení, na něž předmětná působnost ochránce dopadá. Jedná se tak o zařízení, v nichž se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranná nebo ústavní výchova, ochranné léčení anebo zabezpečovací

⁹⁷ LANGÁŠEK: *Osobní svoboda* ..., s. 221.

⁹⁸ § 4 odst. 1 písm. b) zákona o státním zastupitelství

⁹⁹ § 29 zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů

¹⁰⁰ CHAMRÁTHOVÁ: *Působnost* ..., s. 10.

¹⁰¹ TOMOSZEK: *Osobní svoboda a* ..., s. 271.

¹⁰² Důvodová zpráva k zákonu č. 381/2005 Sb.

¹⁰³ V průběhu legislativního procesu byla zvažována i varianta taxativního výčtu zařízení, od něhož však bylo posléze upuštěno, a to z důvodu problematického pokrytí všech možných situací omezení osobní svobody. Srov. DOLEŽILOVÁ, Veronika. Diskusní vystoupení: Některé aspekty věcného záměru změny zákona o veřejném ochránci práv. In *Působení ombudsmana v demokratické společnosti*. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 21–22.

detence a další místa, kde se nacházejí nebo mohou nacházet osoby omezené na svobodě veřejnou mocí, zejména policejní cely, zařízení pro zajištění cizinců a azylová zařízení, místa, kde se nacházejí nebo mohou nacházet osoby omezené na svobodě v důsledku závislosti na poskytované péči, zejména zařízení sociálních služeb a jiná zařízení poskytující obdobnou péči, zdravotnická zařízení a zařízení sociálně-právní ochrany dětí.¹⁰⁴ Pro souhrnné označení těchto míst byla zákonodárcem zavedena legislativní zkratka „zařízení“.¹⁰⁵

Cílem provádění návštěv je snaha posílit ochranu umístěných osob před mučením, krutým, nelidským či ponižujícím zacházením nebo trestáním a jiným špatným zacházením, kterému mohou být tyto osoby, vzhledem ke svému zranitelnému postavení, vystaveny.¹⁰⁶ Špatným zacházením se pro účely výkonu funkce NPM rozumí jednání nerespektující lidskou důstojnost, jež nemusí spočívat pouze v porušování základních práv, ale také v neplnění závazných instrukcí a pokynů, standardů kvality zacházení, podpory a péče, dobré praxe či postupů *lege artis*.¹⁰⁷

Ochránce má v případě této působnosti za úkol systematicky a dle předem určeného plánu¹⁰⁸ vykonávat návštěvy jednotlivých zařízení, které mají být zaměřeny preventivně, na odhalování systémových nedostatků, u nichž lze předpokládat, že budou přítomny i v jiných zařízeních obdobného typu.¹⁰⁹ Ochránce tak neprovádí kontrolu všech zařízení spadajících do jeho působnosti, ale na základě pečlivého výběru vykonává návštěvy těch zařízení, u kterých lze očekávat, že mu poskytnou dostatečný podklad pro zhodnocení situace v rámci celého systému. Výsledkem činnosti by měla být formulace standardů zakotvujících, jak zacházet s osobami umístěnými v zařízeních, které by se měly stát základním vzorcem přístupu všech jednotlivých zařízení.¹¹⁰ Výstupy ochránce mají z tohoto důvodu inspirativní charakter, neboť

¹⁰⁴ Podrobnější výčet zařízení podává např. Důvodová zpráva k zákonu č. 381/2005 Sb.

¹⁰⁵ Důvodová zpráva k zákonu č. 381/2005 Sb.

¹⁰⁶ Vedle institutu ochránce pak na poli mezinárodního práva působí řada významných orgánů zaměřujících se na monitorování naplňování mezinárodních závazků států, spočívajících ve výkonu prevence proti mučení a jinému špatnému zacházení. I tyto orgány tak představují určité záruky proti špatnému zacházení. Takovým orgánem je Výbor proti mučení (CAT), Podvýbor pro prevenci mučení a jiného krutého, nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání (SPT), Evropský výbor pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (CPT) a Asociace pro prevenci mučení (APT). Blíže viz např. DOUBEK, Pavel. *Prevence mučení a národní preventivní mechanismus* [online]. pravo21.cz, 29. dubna 2019 [cit. 27. března 2021]. Dostupné na <<https://pravo21.cz/pravo/prevence-muceni-a-narodni-preventivni-mechanismus>>.

¹⁰⁷ Důvodová zpráva k zákonu č. 381/2005 Sb.

¹⁰⁸ Blíže viz kapitola 3.2 této práce.

¹⁰⁹ GLOTZMANN, Filip. Aktuálně diskutované rozšíření kompetencí ombudsmana v České republice. In *Postavenie ombudsmana v demokratickom a právnom štáte, zborník z medzinárodnej konferencie konanej dňa 15. apríla 2004 v Bratislave*. Bratislava: Kancelária verejného ochrancu práv, 2004. s. 146. Dostupné na <<https://www.vop.gov.sk/files/File/Zborniky/postavenie2004.pdf>>.

¹¹⁰ Metodická informace k systematickým návštěvám veřejného ochránce práv u poskytovatelů zdravotních služeb. In *Věstník Ministerstva zdravotnictví České republiky*. 2020, částka 4, s. 5–12.

závěry a doporučení v nich obsažená, lze aplikovat i na činnost jiných zařízení obdobného typu.¹¹¹

Vyšetřovací oprávnění ochránce a povinnost součinnosti vůči němu, jež jsou podrobněji rozebrány v kapitole 2.2 této práce, vztahuje zákon o VOP na základě požadavku čl. 20 OPCATu i na působnost ochránce v oblasti systematických návštěv zařízení.¹¹² Tato oprávnění se však dle slov zákona užijí pouze přiměřeně, což v praxi vyvolává značné problémy.¹¹³ Důvodem je především skutečnost, že zákonodárcem nebylo upřesněno, jaká modifikace svěřených oprávnění by měla být konkrétně aplikována a nebyl tak vymezen rozsah povinností šetřených orgánů stanovených vůči ochránci. Stejně tak jsou ochráncem uplatnitelná i jednotlivá oprávnění stanovená v § 20 odst. 2 zákona o VOP či normativní pravomoc.¹¹⁴

V případě zařízení, kde je omezována osobní svoboda, je vždy nezbytné rozlišovat, v rámci jaké působnosti je v dané situaci „kontrola“ zařízení ochráncem vykonávána. Již od počátku své existence totiž ochránce provádí v rámci své základní působnosti individuální šetření zaměřující se právě na osoby nacházející se v příslušných zařízeních, kde je omezována osobní svoboda. Pro výkon působnosti NPM však byl rozšířen okruh subjektů, na které se ochránčova působnost v oblasti systematických návštěv vztahuje, neboť je v tomto případě oprávněn vykonávat návštěvy i v soukromých zařízeních¹¹⁵. Mezi jednotlivými působnostmi je také odlišný způsob zahájení šetření, kdy ochránce v případě systematických návštěv nejedná z iniciativy jednotlivých podnětů, ale jak už bylo uvedeno výše, jedná na základě předem vytyčeného plánu. Individuální podněty však mohou sloužit jako inspirace k provedení návštěvy či její ad hoc zařazení.¹¹⁶

Závěrem je nutné zmínit, že preventivní působení ochránce proti špatnému zacházení nespočívá pouze ve výkonu systematických návštěv, ale významné jsou i jeho aktivity na poli šíření osvěty¹¹⁷, mezinárodní spolupráce s NPM, připomínkování připravovaných právních předpisů, pořádání tiskových konferencí, seminářů či školení, a především pak zveřejňování

¹¹¹ RICHTEROVÁ CHAMRÁTHOVÁ, Anna. *Překryv působnosti veřejného ochránce práv a státního zastupitelství v oblasti kontroly detenčních zařízení*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020.

¹¹² § 21a zákona o VOP

¹¹³ Srov. např. ŠKUREK, Martin. Veřejný ochránce práv a osoby se zdravotním postižením. In RICHTEROVÁ, Anna a kol. (ed). *Dny práva 2019. Část I. 20 let zákona o veřejném ochránci práv*. Brno: MU, 2020, s. 196–200.

¹¹⁴ CHAMRÁTHOVÁ, Anna. Návštěvy zařízení, sledování vyhoštění. In CHAMRÁTHOVÁ, Anna a kol. (ed). *Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 112–114.

¹¹⁵ V souvislosti s uplatňováním oprávnění zakotvených v § 20 odst. 2 zákona o VOP ve vztahu k soukromým zařízením se v odborné literatuře objevil názor, že ochránce v daném případě vykonává určitou míru veřejné moci. Podrob. viz RICHTEROVÁ CHAMRÁTHOVÁ: *Překryv působnosti veřejného ...*

¹¹⁶ RICHTEROVÁ CHAMRÁTHOVÁ: *Překryv působnosti veřejného ...*

¹¹⁷ Např. Kulatý stůl k tématu zabezpečovací detence pořádáný dne 14. února 2019.

souhrnných zpráv obsahujících zjištění a doporučení, jež vycházejí ze série návštěv jednotlivých typů zařízení.¹¹⁸

3.2 Plánování a průběh návštěv

Základní metoda, na základě které vykonává ochránce danou působnost, spočívá v návštěvě jednotlivých zařízení.¹¹⁹ Samotné provádění návštěvy je však zpravidla realizováno prostřednictvím pověřených pracovníků KVOP zařazených do odboru dohledu nad omezováním osobní svobody, který v současné době čítá 15 osob, přičemž agendou NPM se zabývá 8 z nich.¹²⁰ Vedle toho mohou být přizváni i externí specialisté na danou problematiku, a to za účelem zajištění co možná nejvyšší odbornosti a kvality kontrolní činnosti. Mezi odborníky bývají nejčastěji zastoupeni lékaři a zdravotní sestry, psychologové, psychiatři, sociální pracovníci a speciální pedagogové.¹²¹

Výběr kontrolovaných zařízení je určen na základě předem zpracovaného ročního plánu, při jehož sestavování disponuje ochránce absolutní volností.¹²² Inspirací mu jsou předchozí poznatky z praxe, informace obdržené ze strany veřejnosti či umístěných osob anebo výsledky dosažené při činnosti ostatních kontrolních mechanismů.¹²³ Ochránce se při sestavování plánu snaží zohlednit lokaci a velikost zařízení, včetně jejich zřizovatele, a to tak, aby bylo zastoupení jednotlivých zařízení co nejrůznorodější a poskytlo reprezentativní vzorek přibližující aktuální situaci v celém systému. Pokud však nastane významná událost odůvodňující provedení návštěvy v dalším zařízení, jež není zahrnuto v plánu, lze toto zařízení ad hoc zařadit.¹²⁴ Vedle individuálních návštěv probíhají také návštěvy v tzv. tematických sériích, kde je v rámci vymezeného časového období navštíveno větší počet zařízení určitého typu. Příkladem lze uvést sérii systematických návštěv vazebních věznic

¹¹⁸ Ochrana před špatným zacházením. Zpráva veřejné ochránkyně práv jako národního preventivního mechanismu z roku 2014, s. 12. Dostupné na <https://www.ochrance.cz/uploads-import/ochrana_osob/Zpravy-vyrocní/NPM-2014_CZ_ENG.pdf>.

¹¹⁹ RICHTEROVÁ CHAMRÁTHOVÁ: *Překryv působnosti veřejného ...*

¹²⁰ DOUBEK, Pavel. *Výroční zpráva Národního preventivního mechanismu: předcházení špatného zacházení v ČR* [online]. humanrightscentre.org, 19. července 2020 [cit. 26. března 2021]. Dostupné na <<https://www.humanrightscentre.org/node/1037>>.

¹²¹ Ochrana před špatným zacházením. Zpráva veřejné ochránkyně práv jako národního preventivního mechanismu z roku 2019, s. 25. Dostupné na <https://www.ochrance.cz/uploads-import/ochrana_osob/Zpravy-vyrocní/VZ_DET_2019_CZ.pdf>.

¹²² Tamtéž.

¹²³ HANELOVÁ, Tereza. *Veřejný ochránce práv navštívuje zařízení, ve kterých se nacházejí osoby omezené na svobodu. Zjistil několik porušení* [online]. pravo21.cz, 11. července 2019 [cit. 16. března 2021]. Dostupné na <<https://pravo21.cz/spolecnost/verejny-ochrance-prav-navstevuje-zarizeni-ve-kterych-se-nachazeji-osoby-omezene-na-svobode-zjistil-nekolik-poruseni>>.

¹²⁴ Metodická informace k systematickým návštěvám veřejného ochránce práv u poskytovatelů zdravotních služeb. In *Věstník Ministerstva zdravotnictví České republiky*. 2020, částka 4, s. 7.

uskutečněnou v roce 2018¹²⁵ či sérii návštěv zařízení pro děti, jež byla realizována v roce 2019¹²⁶.

Pro průběh systematických návštěv byla ochráncem vytvořena obecná metodika, která člení výkon činnosti v této oblasti do tří etap – příprava návštěvy, její realizace a zpracování nabytých poznatků včetně vydání závěrečné zprávy.¹²⁷ S ohledem na účel ochránce odhalovat systémové nedostatky a posilovat ochranu umístěných osob před špatným zacházením, je při provádění návštěv pozornost věnována především materiálním podmínkám a podmínkám zajišťujícím soukromí umístěných, hygienickým standardům, používání omezovacích prostředků a bezpečnostních prvků (jako jsou např. kamerové systémy či mříže) a především pak existenci stížnostního mechanismu.¹²⁸

Co se týká první etapy návštěvy, její obsah spočívá zejména v prostudování vnitrostátní a mezinárodní právní úpravy, soft law a příslušné judikatury vztahující se k danému typu zařízení. Současně je pracovníky KVOP na základě shromážděných informací vypracována metodika samotné návštěvy, v níž jsou formulovány její jednotlivé cíle spolu s připraveným okruhem otázek, jež je vedle personálu zařízení určen i umístěným osobám.¹²⁹

Druhá etapa pak ztělesňuje předmětnou realizaci návštěvy, která s ohledem na její účel probíhá zásadně neohlášeně. Prováděna je 2 – 5 pověřenými pracovníky KVOP, popř. přizvanými odborníky na danou problematiku a obvykle trvá 1 – 3 dny v závislosti na velikosti šetřeného zařízení. Uskutečňována může být v jakoukoliv denní i noční hodinu, kterýkoliv den v týdnu,¹³⁰ přičemž v nočních hodinách je její provedení vnímáno jako efektivnější.¹³¹ Prvotní krok návštěvy spočívá v rozhovoru s vedoucím zařízení, po němž následuje prohlídka prostor, která je doprovázena pořízením fotodokumentace. Poté je přístupováno k prostudování vnitřních předpisů zařízení a veškeré spisové dokumentace (včetně té zdravotnické¹³²). Následně probíhají důvěrné rozhovory s pracovníky a umístěnými osobami, jejichž výběr má svůj podklad v doposud provedeném šetření a jeho zhodnocení.

¹²⁵ *Ombudsmanka zahájila sérii systematických návštěv vazebních věznic* [online]. ochrance.cz, 14. prosince 2018 [cit. 16. března 2021]. Dostupné na <<https://www.ochrance.cz/aktualne/ombudmanka-zahajila-serii-systematickych-navstev-vazebnich-veznic/>>.

¹²⁶ *Ochránkyně zahájila sérii návštěv zařízení pro děti* [online]. ochrance.cz, 30. dubna 2019 [cit. 16. března 2021]. Dostupné na <<https://www.ochrance.cz/aktualne/ochrankyne-zahajila-serii-navstev-zarizeni-pro-deti/>>.

¹²⁷ RICHTEROVÁ CHAMRÁTHOVÁ: *Překryv působnosti veřejného ...*

¹²⁸ Metodická informace k systematickým návštěvám veřejného ochránce práv u poskytovatelů zdravotních služeb. In *Věstník Ministerstva zdravotnictví České republiky*. 2020, částka 4, s. 10.

¹²⁹ RICHTEROVÁ CHAMRÁTHOVÁ: *Překryv působnosti veřejného ...*

¹³⁰ Tamtéž.

¹³¹ KAMENÍKOVÁ, Zuzana. Pracovní setkání národních preventivních mechanismů a ombudsmanských institucí. In LUKASOVÁ, Marie, HRADILOVÁ, Alena a kol. (ed). *Ochrana práv seniorů v instituci s důrazem na osoby s demencí*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2014, s. 108.

¹³² Viz § 65 odst. 2 písm. m) zákona o zdravotních službách.

Posloupnost výše uvedených činností však může být pozměněna s ohledem na cíl prováděné návštěvy.¹³³

Po návštěvě zařízení, popř. po souvisejících návštěvách více zařízení, vypracuje vždy ochránce zprávu¹³⁴ o svých zjištěních, jejíž součástí mohou být i doporučení nebo návrhy opatření k nápravě.¹³⁵ V rámci působnosti ochránce jakožto NPM však nejsou jednotlivé návrhy, a to ani ve formě demonstrativního výčtu, v zákoně o VOP stanoveny. Konkrétní návrhy opatření k nápravě jsou tak zákonodárcem zcela ponechány na uvážení ochránce. Toto oprávnění považují současně za jednu z významných skutečností způsobilých ovlivnit přístup šetřených zařízení k provedení nápravy pochybení. Důvodem je především jeho obsah spočívající v poskytnutí konkrétního návodu, jak v dané situaci postupovat a jak nežádoucí stav napravit.¹³⁶ Ochránce tak tímto oprávněním výrazně napomáhá šetřenému zařízení, kdy jím předložené návrhy jsou dle mého názoru způsobilé motivovat zařízení ke zjednání nápravy. Současně ale platí, že návrhy opatření k nápravě mají pouze iniciační charakter, kdy nemají povahu příkazu nadřízeného orgánu.¹³⁷

Zpráva je po svém vyhotovení zaslána předmětnému zařízení k vyjádření, a to v ochráncem stanovené lhůtě. Takto může ochránce vyzvat i zřizovatele zařízení nebo příslušné úřady. Pokud bude obdržené vyjádření shledáno ochráncem jako dostatečné, vyrozumí o tom zařízení, popř. jeho zřizovatele nebo příslušné úřady. V opačném případě či v případě, kdy jej ze strany zařízení vůbec neobdrží, je ochránce oprávněn postupovat obdobně podle § 20 odst. 2 zákona o VOP.¹³⁸ Oproti základní působnosti se však ve vztahu k informování nadřízeného úřadu, popř. vlády, jedná pouze o možnost nikoli povinnost využití tohoto oprávnění. Dříve než ochránce přistoupí k aplikaci těchto oprávnění, která mu dává zákon o VOP k dispozici, usiluje vždy o navázání komunikace a spolupráce s šetřeným zařízením, kdy se jej na základě své argumentace snaží přesvědčit o nutnosti provedení nápravy. Pokud ani poté není postup šetřeného zařízení shledán ochráncem jako dostatečný,

¹³³ Metodická informace k systematickým návštěvám veřejného ochránce práv u poskytovatelů zdravotních služeb. In *Věstník Ministerstva zdravotnictví České republiky*. 2020, částka 4, s. 9.

¹³⁴ Jak je zdůrazňováno v každé jednotlivé zprávě z návštěvy zařízení, „zpráva slouží k dialogu se zařízením a jako vodítko k prevenci nebo odstranění špatného zacházení“. Současně se pak zpráva zaměřuje pouze na vytčení existujících nedostatků, kdy v ní nejsou popisována zjištění odpovídající dobrým standardům zacházení. Srov. např. Zpráva z návštěvy zařízení Zvoneček Bylany, poskytovatel sociálních služeb, s. 4. Dostupné na <https://www.ochrance.cz/uploads-import/ESO/NZ_11-2020_zprava.pdf>.

¹³⁵ § 21a odst. 3 zákona o VOP

¹³⁶ Srov. např. Zpráva z návštěvy zařízení Domov pro seniory Burešov, p. o., 28 s. Dostupné na <https://www.ochrance.cz/uploads-import/ESO/17-2017-NZ-MLU-domov_se_zvlastnim_rezimeem.pdf>., Zpráva z návštěvy zařízení Věžnice Plzeň, 38 s. Dostupné na <<https://www.ochrance.cz/uploads-import/ESO/29-2019-NZ-zprava.pdf>>.

¹³⁷ SLÁDEČEK: *Veřejný ochránce práv: česká ...*, s. 351.

¹³⁸ § 21a odst. 4 zákona o VOP

dochází k jejich uplatnění. Ochránce ale vždy přistupuje k tomuto kroku až jako k prostředku ultima ratio.¹³⁹ I v oblasti působnosti ochránce jako NPM předznamenávají v praxi tato oprávnění pro jednotlivá zařízení určitý účinek pohružky. V jejich důsledku totiž může dojít k aktivaci vnitřních kontrolních mechanismů, uplatnění vnitřních sankcí či v případě využití oprávnění ochránce informovat veřejnost, může dojít k nežádoucímu zásahu do dobré pověsti zařízení. Z tohoto důvodu tak lze aplikovatelnost oprávnění zakotvených v § 20 odst. 2 zákona o VOP a výstrahu jejich reálného uplatnění v praxi považovat za účinný prostředek vedoucí šetřené zařízení k provedení nápravy zjištěného pochybení.¹⁴⁰

Na základě § 23 odst. 2 zákona o VOP je ochránce povinen zprávu z jednotlivé návštěvy vhodným způsobem uveřejnit, přičemž způsob uveřejnění není zákonem konkretizován. V praxi je tato povinnost naplňována především prostřednictvím zveřejnění anonymizované zprávy na internetových stránkách a v databázi Evidence stanovisek ochránce (ESO). Vyloučeno ale není ani uspořádání tiskové konference¹⁴¹ či výstup v médiích.¹⁴² Od roku 2015 jsou pak v databázi ESO zveřejňována též vyjádření zařízení k závěrečným zprávám ochránce. Vzhledem ke skutečnosti, že je tato databáze veřejně přístupná, jsou dokumenty v ní uveřejněné schopné negativně ovlivnit vnímání daného zařízení ze strany veřejnosti. Právě vědomí tohoto nežádoucího účinku může u zařízení vést k učinění nezbytných kroků, jež směřují k nápravě zjištěných pochybení. Z tohoto důvodu se proto domnívám, že nejenom uveřejnění závěrečné zprávy ochránce, ale i uveřejnění samotného vyjádření, může mít nezanedbatelný vliv na postup šetřené zařízení.

Po ukončení série návštěv zařízení určitého typu je vedle jednotlivých zpráv vypracována i tzv. souhrnná zpráva, v níž ochránce zobecňuje svá zjištění, hodnotí systémové a konkrétní nedostatky, předkládá návrhy opatření k jejich nápravě a vyzývá odpovědné orgány ke změně právní úpravy.¹⁴³ Zveřejnění této zprávy probíhá totožným způsobem jako v případě zpráv z jednotlivých návštěv. Příkladem lze uvést souhrnnou zprávu ze systematických návštěv

¹³⁹ Na základě informací, jež mi byly poskytnuty ze strany KVOP, dochází k aplikaci oprávnění zakotvených v § 20 odst. 2 zákona o VOP v rámci systematických návštěv zařízení průměrně 1 – 2x ročně.

¹⁴⁰ V odborné literatuře se lze setkat i s názorem, že dosavadní „sankční oprávnění“ ochránce jsou pro jeho činnost nedostatečná a mělo by tak být přistoupeno k jejich rozšíření. Podrob. např. LÁSKOVÁ, Eva. Preventivní systematické návštěvy veřejného ochránce práv v zařízení pro cizince. In RICHTEROVÁ, Anna a kol. (ed). *Dny práva 2019. Část I. 20 let zákona o veřejném ochránci práv*. Brno: MU, 2020, s. 137–157.

¹⁴¹ Prostřednictvím tiskové konference byla veřejnosti sdělena např. ochránčova zjištění ze zařízení pro zajištění cizinců Bělá-Jezová, kde byly zdejší podmínky vyhodnoceny jako naprosto tristní, porušující jednotlivá ustanovení Úmluvy. Tisková zpráva je dostupná na <<https://www.ochrance.cz/aktualne/mimoradna-tiskova-konference-k-situaci-v-zarizeni-bela-jezova/>>.

¹⁴² RICHTEROVÁ CHAMRÁTHOVÁ: *Překryv působnosti veřejného ...*

¹⁴³ HANELOVÁ: *Veřejný ochránce práv navštěvuje ...*

zabezpečovacích zařízení z roku 2019¹⁴⁴ či souhrnnou zprávu o domovech pro osoby se zdravotním postižením z roku 2020¹⁴⁵. Ochránce je též oprávněn k provedení tzv. následné návštěvy zařízení, a to za účelem ověření, jak jsou v praxi realizována a naplňována jeho doporučení.¹⁴⁶

V současné době, jak již bylo uvedeno v podkapitole 2.1.2 této práce, je výkonem působnosti v oblasti systematických návštěv zařízení, ochráncem pověřena na základě § 2 odst. 4 zákona o VOP zástupkyně ochránce M. Šimůnková.

¹⁴⁴ Dostupná na <https://www.ochrance.cz/uploads-import/ESO/5-2019-NZ-MKL_Souhrna_zprava_zabezpecovaci_detence.pdf>.

¹⁴⁵ Dostupná na <https://www.ochrance.cz/uploads-import/ESO/11-2017-NZ-OV_souhrna_zprava_DOZP.pdf>.

¹⁴⁶ Např. provedení následné návštěvy Zařízení pro zajištění cizinců Bělá – Jezová, viz Zpráva za 4. čtvrtletí roku 2020, s. 10, dostupné na <<https://www.ochrance.cz/dokument/2020/2020-IV-Q.pdf>> nebo opakovaná návštěva Sociálního a zdravotního centra Letiny, viz Zpráva z návštěvy zařízení dostupná na <https://www.ochrance.cz/uploads-import/ochrana_osob/ZARIZENI/Socialni_sluzby/21-2014-Letiny_2.pdf>.

4 Provádění systematických návštěv zařízení v praxi

Do roku 2020 provedl ochránce celkem 482 systematických návštěv zařízení, kde je omezována svoboda. Během těchto návštěv byla zjištěna řada více či méně závažných nedostatků a pochybení, o jejichž nápravu ochránce usiloval. V rámci této kapitoly bude provedena demonstrace činnosti ochránce jako NPM v praktické rovině na vybraných typech zařízení. Do tohoto výběru budou zahrnuta zařízení určená pro skupiny osob, jež lze dle mého názoru charakterizovat jako nejzranitelnější. Pojednáváno tak bude o vězeňských zařízeních, zařízeních sociálních služeb pro seniory a zařízeních určených pro děti. Při rozboru této působnosti bude pozornost věnována několika zásadním zjištěním, jež jsou v současné době diskutována, včetně předložení ochráncových doporučení k nápravě. S ohledem na cíl práce pak bude poukázáno na významné úspěchy ochránce, jichž se doposud podařilo dosáhnout, a to v podobě změny právních či vnitřních předpisů dotýkajících se činnosti jednotlivých zařízení a jimi aplikované praxe.

Do výběru zkoumaných zařízení tak nebudou zahrnuta zařízení určená pro cizince, a to z toho důvodu, že cizinecká agenda je velice rozsáhlá a mohla by být předmětem zpracování samostatné diplomové práce. Přesto ale považuji za důležité zmínit, že právní úprava zakotvená v § 21a zákona o VOP se vedle systematických návštěv vztahuje i na působnost ochránce v oblasti sledování zajištění cizinců, jejich předání, průvozu a vyhoštění, a to jak na základě správního, tak i trestního rozhodnutí. Oprávnění ochránce jsou tak v obou oblastech působnosti totožná. V rámci sledování zajištění cizinců a jejich vyhoštění je úkolem ochránce zvyšovat standard zacházení s těmito osobami, zajistit respektování jejich základních práv a působit preventivně. Ochránce také provádí monitoring a analýzu jednotlivých rozhodnutí o vyhoštění a sleduje jeho faktické provádění. Z toho důvodu náleží ochránci právo být s předstihem informován o každém výkonu správního¹⁴⁷ či trestního¹⁴⁸ vyhoštění anebo předání nebo průvozu zajištěných cizinců. Působnost ochránce v oblasti sledování vyhoštění tak úzce souvisí s působností v oblasti systematických návštěv a dále ji rozvíjí.¹⁴⁹

4.1 Vězeňská zařízení

Jeden z typů zařízení, kde je člověk omezován na osobní svobodě a na něž se vztahuje ochráncova působnost, představují věznice. Právě ve vztahu k těmto zařízením je ochráncem

¹⁴⁷ § 178d odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

¹⁴⁸ § 21a odst. 2 zákona o VOP

¹⁴⁹ CHAMRÁTHOVÁ: *Působnost ...*, s. 14-16.

vznášena řada významných doporučení, jež reagují na vážné systémové nedostatky či pochybení, které byly v průběhu uskutečňování návštěv zjištěny. Prvním případem, kterému bude věnována pozornost, je nezbytnost zajištění důvěrnosti provádění lékařských prohlídek vězňů, na které ochránce soustavně upozorňuje od roku 2017. Zákon o zdravotních službách ve svém § 46 odst. 1 písm. g) stanoví, že takové prohlídky jsou uskutečňovány za přítomnosti příslušníka Vězeňské služby, jehož přítomnost je dána na dohled, popř. pokud je ohrožena bezpečnost nebo zdraví lékaře, pak i na doslech. Právo osoby omezené na osobní svobodě setkat se s lékařem přitom představuje jednu z nejvýznamnějších záruk proti špatnému zacházení. Přítomnost příslušníka Vězeňské služby však může významným způsobem ovlivnit rozhodnutí vyšetřované osoby sdělit podstatné informace o případném špatném zacházení, které tak nemusí být odhaleno.¹⁵⁰ Současná právní úprava je také v rozporu s evropskými standardy prevence proti špatnému zacházení, což opakovaně zdůrazňuje i Výbor CPT.¹⁵¹ Ochránce z tohoto důvodu apeluje na přijetí změny zákona o zdravotních službách, do které bude promítnuto jeho doporučení zakotvující provádění lékařských vyšetření mimo doslech příslušníka Vězeňské služby, popř. pokud lékař provádějící prohlídku nebude požadovat opak, i mimo jeho dohled.¹⁵² Zakotvení důvěrnosti lékařských prohlídek se pak obdobně vztahuje i na případy zabezpečovací detence či omezení svobody jednotlivce v policejních celách.

V souvislosti s lékařským vyšetřením, kdy byla v praxi zaznamenána plošná přítomnost příslušníků Vězeňské služby na doslech, neboť nebylo možné jiným způsobem naplnit povinnost stanovenou v zákoně o zdravotních službách, došlo na podkladu doporučení ochránce k instalaci kamerové techniky v ordinacích vězeňských lékařů. Na jejich základě je umožněno dozorujícím příslušníkům v případě potřeby zasáhnout a současně je zachována určitá míra důvěrnosti lékařské prohlídky.¹⁵³

Pro ochranu osob omezených na svobodě je vedle důvěrnosti lékařských prohlídek významná i činnost spočívající v důkladném zaznamenávání a hlášení lékařských zjištění o možných případech špatného zacházení. Současná podoba lékařských zpráv však nenaplnuje standardy potřebné pro účelné vedení vyšetřování, jež jsou formulovány ze strany

¹⁵⁰ Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2020, s. 16–17. Dostupné na <https://www.ochrance.cz/aktualne/vyrocní_zprava_2020/vyrocní_zprava_2020.pdf>.

¹⁵¹ Viz např. Zpráva pro vládu České republiky o návštěvě České republiky, kterou vykonal CPT ve dnech 2. – 11. října 2018. Dostupná na <<https://rm.coe.int/168095aeb2>>.

¹⁵² Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2020, s. 16–17. Dostupné na <https://www.ochrance.cz/aktualne/vyrocní_zprava_2020/vyrocní_zprava_2020.pdf>.

¹⁵³ SVOBODA, Milan (ed). *Vězeňství II. Sborník stanovisek veřejného ochránce práv*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2019, s. 78.

CPT.¹⁵⁴ Mezi tyto standardy patří: popis tvrzení dotyčné osoby, která se týká lékařské prohlídky, plný popis objektivního lékařského nálezu založený na důkladném vyšetření a stanovisko lékaře naznačující shodu mezi vznesenými tvrzeními a objektivním lékařským nálezem.¹⁵⁵ Během provádění systematických návštěv však bylo ochráncem v několika krajních případech zjištěno, že předmětná lékařská vyšetření byla omezena pouze na položení několika otázek učiněných za přítomnosti dozorujícího příslušníka Vězeňské služby.¹⁵⁶ Ve vztahu k vyšetřování tvrzeného špatného zacházení pak působí problém i zákonné vymezení mlčenlivosti, jež je upraveno v § 51 zákona o zdravotních službách. Dle tohoto ustanovení není lékařům umožněno předat příslušným orgánům zprávy o jednotlivých zjištěních bez souhlasu dotčené osoby¹⁵⁷. Z tohoto důvodu ochránce opakovaně doporučuje provedení změny zákona o zdravotních službách, na základě které by oznámení zjištění známek špatného zacházení nepředstavovalo porušení zákonné povinnosti mlčenlivosti lékaře.¹⁵⁸ Požadavek této změny dopadá na všechna místa, kde je omezována osobní svoboda.

Zásadním problémem, na který ochránce upozorňuje již od počátku výkonu funkce NPM, je přeplněnost věznic. Česká republika patří dlouhodobě mezi evropské státy s nejvyšším počtem vězňů v přepočtu na obyvatele¹⁵⁹, a to i přes to, že v obecném měřítku kriminalita klesá. Výjimkou nejsou ani případy, kdy počet vězňů přesahuje maximální hranici kapacity daného zařízení. S problematikou přeplněnosti věznic pak úzce souvisí i nedostatek a přetíženost personálu, která negativně působí na práci s odsouzenými. Dosažení účelu trestu odnětí svobody spočívající ve snaze vést pachatele trestného činu k řádnému životu a minimalizovat riziko recidivy, je tak velice obtížné.¹⁶⁰ Ve vztahu k této otázce se proto každoročně ochránce ve svých výročních zprávách obrací na Ministerstvo spravedlnosti se

¹⁵⁴ Ochrana před špatným zacházením. Zpráva veřejné ochránkyně práv jako národního preventivního mechanismu z roku 2017, s. 25. Dostupné na <<https://www.ochrance.cz/dokument/2017/2017-DET-vyrocnizprava.pdf>>.

¹⁵⁵ Standard CPT o pořizování záznamů a podávání zpráv o lékařských zjištěních o špatném zacházení, jež je obsažen ve 23. všeobecné zprávě CPT publikované v roce 2013, č. CPT/Inf(2013)29, s. 2 Dostupné na <<https://rm.coe.int/16806ccc36>>.

¹⁵⁶ Ochrana před špatným zacházením. Zpráva veřejné ochránkyně práv jako národního preventivního mechanismu z roku 2019, s. 19. Dostupné na <https://www.ochrance.cz/uploads-import/ochrana_osob/Zpravy-vyrocnivz_DET_2019_CZ.pdf>.

¹⁵⁷ § 51 odst. 2 zákona o zdravotních službách stanoví několik výjimek z této povinnosti, kdy ve vztahu k oznámení spáchání protiprávních činů odkazuje na použití trestních předpisů. Trestní zákoník ve svém § 368 stanoví taxativní výčet případů, jež lékaře zbavují povinnosti mlčenlivosti. Nejedná se ale o pokrytí všech podob špatného zacházení.

¹⁵⁸ Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2020, s. 19 - 20. Dostupné na <https://www.ochrance.cz/aktualne/vyrocnizprava_2020/vyrocnizprava_2020.pdf>.

¹⁵⁹ Srov. např. COUNCIL OF EUROPE. Europe's imprisonment rate continues to fall: Council of Europe's annual penal statistics. Dostupné na <<https://www.coe.int/en/web/portal/-/europe-s-imprisonment-rate-continues-to-fall-council-of-europe-s-annual-penal-statistics>>.

¹⁶⁰ *Klíčovým problémem vězeňství je přeplněnost* [online]. ochrance.cz, 23. března 2016 [cit. 16. dubna 2021]. Dostupné na <<https://www.ochrance.cz/aktualne/klicovym-problemem-vezenstvi-je-preplnenost/>>.

svým doporučením, které se zakládá na zpracování koncepční změny trestní politiky, jež bude primárně postavena na využívání alternativních trestů^{161, 162}

Přeplněnost věznic výrazným způsobem ovlivňuje také udržování rodinných vztahů. Právě z důvodu nedostatečné kapacity dochází velmi často k umístění odsouzeného do věznice, která se nachází ve velké vzdálenosti od rodiny. Tím dochází v mnoha případech k faktickému odepření možnosti realizovat návštěvu odsouzeného, což následně vede k přetrhání rodinných vztahů a rozpadu rodiny. Tato skutečnost pak negativně ovlivňuje začlenění propuštěných osob do společnosti a zvyšuje tak riziko recidivy. Ochránce v tomto ohledu zaznamenal úspěch, kdy na základě jeho dlouhodobých doporučení došlo v roce 2015 nařízením č. 42/2015 generálního ředitelství Vězeňské služby ČR ke změně vnitřních pravidel, dle kterých v případě zamítnutí žádosti odsouzeného o přemístění z kapacitních důvodů dochází k automatickému zařazení této žádosti do pořadníku. V případě uvolnění kapacity a přetrvávajícího zájmu odsouzeného je pak možné přemístění realizovat.¹⁶³

V roce 2015 se podařilo dosáhnout zlepšení hygienického standardu vězňů, kdy novelou řádu výkonu trestu odnětí svobody¹⁶⁴ došlo k zapracování doporučení ochránce spočívajícího v zajištění mytí odsouzených v teplé vodě nejméně dvakrát týdně.¹⁶⁵ Tento minimální standard pak vychází i z pravidla č. 19.4 Evropských vězeňských pravidel¹⁶⁶, která představují jeden z nejvýznamnějších mezinárodních dokumentů zabývajících se problematikou vězeňství.

Jedním z dalších významných úspěchů ochránce je dosažení změny právní úpravy týkající se valorizace odměn odsouzených osob. V souhrnné zprávě z věznic z roku 2016 upozornil ochránce na skutečnost, že od roku 2000, a to i přes zásadní nárůst cen, nedošlo ke zvýšení odměny za práci odsouzených. Přitom právě vyšší výdělek zaručuje motivaci odsouzených k práci a zvýšení jejich možnosti splácet své závazky již v průběhu výkonu

¹⁶¹ K problematice přeplněnosti věznic a jejího řešení v podobě uplatnění restorativní justice podrob. např. SCHOLZOVÁ, Ivana. *Přeplněnost věznic a amnestie jako řešení? Hledejme raději dlouhodobá východiska* [online]. pravo21.cz, 2. září 2020 [cit. 16. dubna 2021]. Dostupné na <https://pravo21.cz/pravo/preplnenost-veznic-a-amnestie-jako-reseni-hledejme-radeji-dlouhodobaya-vychodiska/#_ftn8>.

¹⁶² Srov. např. Ochrana před špatným zacházením. Zpráva veřejné ochránkyně práv jako národního preventivního mechanismu z roku 2018, s. 16. Dostupné na <<https://www.ochrance.cz/dokument/2018/2018-DET-vyrocní-zprava.pdf>>.

¹⁶³ *Deset let ombudsmána jako národního preventivního mechanismu* [online]. Kancelář veřejného ochránce práv, 2016, s. 6 – 7. Dostupné na <https://www.ochrance.cz/dokument/2016/2016_1_Q-10-let-NPM.pdf>.

¹⁶⁴ vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 345/1999 Sb., kterou se vydává řád výkonu trestu odnětí svobody, ve znění pozdějších předpisů

¹⁶⁵ Ochrana před špatným zacházením. Zpráva veřejné ochránkyně práv jako národního preventivního mechanismu z roku 2015, s. 20. Dostupné na <<https://www.ochrance.cz/dokument/2015/2015-DET-vyrocní-zprava.pdf>>.

¹⁶⁶ Doporučení Rec (2006) 2 Výboru ministrů členským státům Rady Evropy k Evropským vězeňským pravidlům.

trestu. Tímto způsobem může být též snižováno riziko páchaní opětovné trestné činnosti po jejich propuštění.¹⁶⁷ K první valorizaci odměny došlo v dubnu 2018 prostřednictvím nařízení vlády č. 361/2017 Sb., o výši a podmínkách odměňování odsouzených zařazených do práce ve výkonu trestu odnětí svobody. Od 1. ledna 2020 je pak pracovní odměna odsouzených navázána na minimální mzdu, kdy základní měsíční sazba takové odměny činí nejméně polovinu minimální mzdy.¹⁶⁸

Za významný počín v oblasti vězeňství lze označit i činnost pracovníků KVOP, kteří připravili český překlad Pravidel OSN o minimálních standardech zacházení s vězňenými osobami, tzv. Pravidla Nelsona Mandely,¹⁶⁹ která představují významný mezinárodní dokument předkládající základní rámec pro tvorbu, aplikaci a interpretaci norem vnitrostátního práva. Tento překlad byl současně zástupkyní ochránce rozeslán klíčovými orgánům působícím ve sféře vězeňství, za účelem jejich zapracování do aplikační praxe.¹⁷⁰

Vedle vnější kontroly prováděné ochráncem je v rámci vězeňských zařízení vykonávána vnější kontrola také prostřednictvím orgánů zřízených na půdě mezinárodního práva, kam spadá např. Výbor CPT. Současně je v těchto zařízeních prováděna i kontrola vnitřní, a to ze strany státního zastupitelství, která je zaměřena na dozor nad dodržováním právních předpisů.¹⁷¹

4.2 Zařízení sociálních služeb pro seniory

Senioři obecně představují rizikovou skupinu z pohledu porušování základních práv a svobod. O to více to pak platí v případě jejich pobytu v zařízení sociálních služeb. Z tohoto ohledu je tak nezbytná existence stížnostního mechanismu, která klientovi zaručí nezávislé prošetření jeho stížnosti, v níž je namítána nedostatečnost kvality poskytovaných služeb. Takový mechanismus však v současné době chybí. Klienti sociálních služeb či jejich rodinní příslušníci se mohou se svými stížnostmi obrátit na vedení zařízení či jeho zřizovatele. Tento postup ale nelze kvalifikovat jako dostatečný.¹⁷² Stížnosti na kvalitu služeb, na vedení zařízení

¹⁶⁷ Zpráva ze systematických návštěv věznic z roku 2016, s. 23–25. Dostupné na <https://www.ochrance.cz/uploads-import/ochrana_osob/ZARIZENI/Veznice/Veznice-2016.pdf>.

¹⁶⁸ Viz Nařízení vlády č. 87/2019 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 361/2017 Sb., o výši a podmínkách odměňování odsouzených zařazených do práce ve výkonu trestu odnětí svobody

¹⁶⁹ Dostupné na <https://www.ochrance.cz/uploads-import/ochrana_osob/ZARIZENI/Veznice/Pravidla-Nelsona-Mandely.pdf>.

¹⁷⁰ *Pravidla OSN pro zacházení s vězni nově v češtině* [online]. ochrance.cz, 17. prosince 2020 [cit. 16. dubna 2021]. Dostupné na <<https://www.ochrance.cz/aktualne/pravidla-osn-pro-zachazeni-svezni-nove-vcestine/>>.

¹⁷¹ § 29 zákona č. 293/1993 Sb., o výkonu vazby, ve znění pozdějších předpisů, § 78 zákona o výkonu TOS ve spojení s § 5 odst. 1 písm. b) zákona o státním zastupitelství

¹⁷² Vedle toho je možné podat stížnost inspekci kvality poskytování sociálních služeb, která je prováděna ze strany MPSV. Tato inspekce ale nemá povinnost zahájit šetření každé stížnosti, jež obdrží.

či jeho personál jsou tak v mnoha případech zasílána ochránci¹⁷³, který není k jejich prošetření oprávněn. Na nezbytnost zákonné úpravy nezávislého stížnostního mechanismu upozorňuje ochránce ve svých zprávách již od roku 2016.¹⁷⁴ Doposud ale nebyla přijata novela zákona, která by tento mechanismus zakotvovala.

Jedním z dalších nedostatků, na který ochránce dlouhodobě upozorňuje, je obtížnost postihu ponižujícího zacházení. Pokud v daném případě nedojde k naplnění některé ze skutkových podstat trestných činů vymezených trestním zákoníkem, neexistuje zákonný podklad, který by umožňoval takové jednání postihnout. Přitom právě ponižující zacházení je jeden z nejčastějších případů pochybení, které je v oblasti poskytování sociálních služeb konstatováno. Z tohoto důvodu ochránce opakovaně doporučuje přijetí změny zákona o sociálních službách, která by upravovala skutkovou podstatu přestupku postihujícího zásah do důstojnosti, soukromí, bezpečnosti a integrity uživatelů sociálních služeb. Sankcí za takové jednání by pak podle ochránce měl být zákaz činnosti jeho poskytovatele. Obdobnou úpravu ochránce žádá i pro oblast zdravotních služeb.¹⁷⁵

Ke špatnému zacházení v pobytových sociálních službách dochází také v důsledku nedostatečných podmínek pro poskytování péče. Ochránce proto dlouhodobě apeluje na stanovení minimálního materiálního, technického a personálního standardu, který musí zařízení splňovat. Jen tak je možné zajistit dostatečnou péči seniorům a předcházet tak zásahům do jejich práv a soukromí. Konkretizace těchto podmínek a jejich jasné vymezení by pak mělo být upraveno prováděcí vyhláškou k zákonu o sociálních službách.¹⁷⁶

Velkým problémem v oblasti poskytování sociálních služeb je nedostatek kapacity v jednotlivých zařízeních. V důsledku toho jsou tak vytvářeny podmínky pro růst zařízení, jež poskytují sociální péči bez náležité registrace, kdy působí pouze na základě živnostenského oprávnění. Tato zařízení nejsou vázána žádnými požadavky na kvalitu a standard poskytované péče a nejsou také předmětem kontroly ze strany inspekce sociálních služeb.¹⁷⁷ Na jejich nebezpečnost ochránce dlouhodobě upozorňuje, neboť právě v těchto zařízeních je obvykle

¹⁷³ Srov. např. Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2019, s. 81. Dostupné na <<https://www.ochrance.cz/dokument/2019/Vyrocní-zpráva-2019.pdf>>.

¹⁷⁴ Viz Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2016, s. 9. Dostupné na <https://www.ochrance.cz/dokument/2016/Vyrocní-zpráva-2016_web.pdf>.

¹⁷⁵ Ochrana před špatným zacházením. Zpráva veřejné ochránkyně práv jako národního preventivního mechanismu z roku 2019, s. 18 - 19. Dostupné na <https://www.ochrance.cz/uploads-import/ochrana_osob/Zpravy-vyrocní/VZ_DET_2019_CZ.pdf>.

¹⁷⁶ Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2015, s. 9. Dostupné na <https://www.ochrance.cz/uploads-import/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Souhrnna-zprava_VOP_2015.pdf>.

¹⁷⁷ Souhrnná zpráva z návštěv domovů pro seniory a domovů se zvláštním režimem z roku 2015, s. 17. Dostupné na <https://www.ochrance.cz/uploads-import/ESO/7-2013-NZ-Zprava_z_navstev.pdf>.

zjištěno nejvíce pochybení¹⁷⁸. V několika případech pak ochránce přistoupil i k uplatnění oprávnění spočívajícího v informování veřejnosti.¹⁷⁹ MPSV na základě iniciativy ochránce vydalo v roce 2016 Národní strategii rozvoje sociálních služeb¹⁸⁰, kde je mimo jiné stanoven proces nastavování dlouhodobě udržitelného systému dostupných sociálních služeb, kterým má být zabráněno dalšímu rozvoji neregistrovaných zařízení. Vzhledem ke skutečnosti, že do dnešního dne nebyla přijata žádná rozsáhlá novela¹⁸¹ zákona o sociálních službách, nedaří se deklarované cíle a opatření naplňovat.¹⁸²

Více než neuspokojivá situace byla ochráncem zjištěna při návštěvě zařízení Sociální a zdravotní centrum Letiny, s. r. o., kde v době provedení návštěvy byla převážná část klientů tvořena seniory. V tomto zařízení byly ochráncem provedeny dvě návštěvy s ročním odstupem, přičemž v obou případech bylo konstatováno špatné zacházení. Ochránce z důvodu „ignorantského“ přístupu zařízení přistoupil pokaždé k uplatnění oprávnění upravených v § 20 odst. 2 zákona o VOP, kdy se obrátil na příslušné úřady¹⁸³ a o svých zjištěních informoval též veřejnost.¹⁸⁴

V roce 2015 byla na základě iniciativy NPM přijata novela zákona o sociálních službách¹⁸⁵ a ZŘS¹⁸⁶, která zakotvila podmínky nedobrovolného omezení osobní svobody člověka v zařízení sociálních služeb a možnosti jeho soudního přezkumu. Do té doby představovalo držení člověka v zařízení protiústavní zásah do jeho práv, a to i v případě, kdy byla jeho přítomnost v zařízení nezbytná.

¹⁷⁸ Srov. např. Souhrnná zpráva z návštěv ubytovacích zařízení poskytujících péči bez oprávnění z roku 2015. Dostupné na <https://www.ochrance.cz/uploads-import/ochrana_osob/ZARIZENI/Socialni_sluzby/SZ-Neregistrovana_web.pdf>.

¹⁷⁹ Srov. např. *Ochránkyně varuje před dalšími čtyřmi zařízeními „pečujícími“ o seniory* [online]. ochrance.cz, 29. ledna 2015 [cit. 20. dubna 2021]. Dostupné na <<https://www.ochrance.cz/aktualne/ochrankyne-varuje-pred-dalsimi-ctyrimi-zarizenimi-pecujicimi-o-seniory/>>.

¹⁸⁰ Dostupná na <<https://www.mpsv.cz/documents/20142/577769/NSRSS.pdf/af89ab84-31ac-e08a-7233-c6662272bca0>>.

¹⁸¹ Několik zásadních návrhů změn zákona o sociálních službách již bylo předloženo, žádný z nich ale nebyl doposud přijat. Viz např. návrh MPSV č. j. MPSV-2019/239277-510/2 ze dne 19. prosince 2019 či návrhy skupiny poslanců sněmovní tisk č. 520/0 ze dne 20. června 2019, 8. volební období, návrh zákona, kterým se mění zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, dostupné na <<https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=520&CT1=0>> či sněmovní tisk č. 1143 ze dne 28. ledna 2021, 8. volební období, návrh zákona, kterým se mění zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony, dostupné na <<https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=1143&CT1=0>>.

¹⁸² Blíže např. Kontrolní závěr Nejvyššího kontrolního úřadu č. 18/09 dostupný na <<https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K18009.pdf>>.

¹⁸³ Zpráva z návštěvy zařízení Sociální a zdravotní centrum Letiny, s.r.o., 30 s. Dostupné na <https://www.ochrance.cz/uploads-import/ochrana_osob/ZARIZENI/Socialni_sluzby/21-2014-Letiny_2.pdf>.

¹⁸⁴ *Zařízení Letiny je výsměchem kvalitě v sociálních službách* [online]. ochrance.cz, 25. února 2015 [cit. 20. dubna 2021]. Dostupné na <<https://www.ochrance.cz/aktualne/zarizeni-letiny-je-vysmechem-kvalite-v-socialnich-sluzbach/>>.

¹⁸⁵ § 91a a § 91b zákona o sociálních službách

¹⁸⁶ § 84a a 84b ZŘS

Ze strany ochránce pak byly ve vztahu k seniorům vytvořeny také tzv. standardy prevence ignorování bolesti a zanedbávání ošetrovatelské péče, které lze považovat za klíčové pro prevenci špatného zacházení. Tyto standardy jsou jednotlivými zařízeními plně aplikovány v praxi.¹⁸⁷

Činnosti NPM významně napomohla osobám pobývajícím v zařízení sociálních služeb i v době současné pandemie Covid-19. Předmětem jeho pozornosti byla především přijatá protiepidemická opatření spočívající v absenci kontaktu s blízkými osobami v důsledku plošného zákazu návštěv a také nemožnost pobytu na čerstvém vzduchu za situace, kdy zařízení nedisponovalo vlastní zahradou. Zástupkyně ochránce tak pravidelně předkládala Ministerstvu zdravotnictví a MPSV svá zjištění z provedených návštěv spolu s požadavky na změnu praxe, a to za účelem zmírnění výše uvedených opatření za současného dodržení hygienických a bezpečnostních podmínek.¹⁸⁸

Kontrola zařízení sociálních služeb pro seniory je vykonávána také ze strany MPSV, a to prostřednictvím inspekce poskytování sociálních služeb.¹⁸⁹

4.3 Zařízení pro děti

Dříve než bude proveden samotný rozbor ochráncových zjištění ze zařízení, kde je omezována osobní svoboda dětí, bude pozornost věnována návrhu zákona o ochránci práv dětí, který byl Poslanecké sněmovně předložen skupinou poslanců dne 16. června 2020.¹⁹⁰ Tento návrh zákona reaguje na dlouholetý apel ze strany mezinárodních organizací a ze strany české společnosti, kdy je dlouhodobě upozorňováno na potřebu zřízení nezávislého národního lidsko-právního orgánu zaměřeného právě na problematiku ochrany práv dětí.¹⁹¹

Co se týká podoby institutu dětského ochránce, v předloženém návrhu zákona byl zvolen model, dle kterého by měla být zřízena zcela nová instituce, jež by koexistovala vedle stávající instituce ochránce. Ochránce práv dětí je pak v § 2 odst. 1 návrhu zákona definován jako „*nezávislý a nestranný orgán, který působí k ochraně a prosazování práv dítěte*“.

¹⁸⁷ *Deset let ombudsmana jako národního preventivního mechanismu* [online]. Kancelář veřejného ochránce práv, 2016, s. 8. Dostupné na <https://www.ochrance.cz/dokument/2016/2016_1_Q-10-let-NPM.pdf>.

¹⁸⁸ Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2020, s. 87. Dostupné na <https://www.ochrance.cz/aktualne/vyrocní_zprava_2020/vyrocní_zprava_2020.pdf>.

¹⁸⁹ § 97 - § 99 zákona o sociálních službách

¹⁹⁰ Sněmovní tisk č. 894/0 ze dne 16. června 2020, 8. volební období, návrh zákona o ochránci práv dětí a o změně některých souvisejících zákonů. Dostupné na <<https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=894&CT1=0>>. (dále jen „návrh zákona o ochránci práv dětí“)

¹⁹¹ CIRBUSOVÁ, Martina. Diskuse nad dětským ombudsmanem. In JÍLEK, Dalibor, ČECHOVÁ, Irena (eds.). *Aktuální otázky ochrany práv dětí, Informování dětí o jejich právech*. Brno: Česko-britská o.p.s., 2017, s. 189–193.

Dítětem se přitom rozumí osoba mladší 18 let, v určitých zákonem stanovených případech pak jde o osoby až do 20 let věku. Pomyslnou dělicí čáru mezi působností ochránce a ochránce práv dětí tak představuje zákonem vymezená věková hranice.¹⁹²

Smyslem a účelem ochránce práv dětí by měla být dle návrhu zákona nejenom ochrana a prosazování práv dítěte včetně šetření individuálních stížností, ale také aktivní snaha informovat děti o jejich právech a možnostech ochrany, které jsou jim právním řádem garantovány. Současně by měl být kladen velký důraz na přímou komunikaci s dětmi, zjišťování jejich názorů a umožnění jejich projevení. Velká pozornost by měla být věnována také analytické či výzkumné práci vztahující se k hodnocení činnosti jednotlivých orgánů ve vztahu k dětem a naplňování jejich práv.¹⁹³ Nasbíraná data by pak mohla sloužit jako podklad pro následnou harmonizaci a doplnění jednotlivých právních předpisů, které by tak přispěly k lepší a účinnější právní úpravě zakotvující práva dětí.

Jednou z předpokládaných činností ochránce práv dětí je i dle § 4 odst. 1 písm. a) bod 2 návrhu zákona „*provádění systematických návštěv míst, kde se nacházejí nebo mohou nacházet děti omezené na svobodě veřejnou mocí nebo v důsledku závislosti na poskytované péči*“.¹⁹⁴ Na ochránce práv dětí by tak byla převedena část dosavadní působnosti ochránce v oblasti systematických návštěv. Vzhledem ke skutečnosti, že ale není představa úplné separace jednotlivých agend v rámci zařízení, kde se nacházejí jak osoby dospělé, tak i děti, dost dobře možná, vyvstává otázka, jak v případě zřízení instituce ochránce práv dětí předejít možné nežádoucí konkurenci obou institucí a jak pečlivě vymezit vztahy mezi nimi.¹⁹⁵

V současné době je oprávněn přijímat individuální podněty dětí ochránce. Ten v roce 2012 zřídil speciální webovou stránku – www.deti.ochrance.cz¹⁹⁶ určenou výhradně dětem, kde se jim snaží srozumitelnou formou předat nejdůležitější informace.

Aktuální stav legislativního procesu přijetí návrhu zákona je pak takový, že vláda zaujala k tomuto návrhu neutrální stanovisko a návrh byl vrácen Poslanecké sněmovně k dalšímu projednání.

¹⁹² § 2 odst. 2 návrhu zákona o ochránci práv dětí

¹⁹³ § 11 návrhu zákona o ochránci práv dětí

¹⁹⁴ Jako příklad státu, v němž je funkce NPM svěřena i do rukou dětského ombudsmana, lze uvést Nový Zéland, kde jednou z činností tzv. Dětského komisaře (Children's Commissioner) je i provádění pravidelných návštěv míst, kde se nacházejí děti omezené na svobodě. Podrob. srov. např. Children's Commissioner, OPCAT Visits. Dostupné na <<https://www.occ.org.nz/assets/Uploads/OPCAT-Visits-D5-Web.pdf>>.

¹⁹⁵ Stanovisko veřejného ochránce práv k návrhu zákona o ochránci práv dětí ze dne 30. června 2020, č. j. KVO-P-26694/2020/S. Dostupné na <https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Zvlastni_opravneni/Vlada/Stanovisko-detsky-ombudman.pdf>.

¹⁹⁶ Dostupné na <<https://deti.ochrance.cz/>>.

Dle mého názoru je zřízení institutu výhradně zaměřeného na dětskou agendu v České republice více než žádoucí, a to z toho důvodu, aby byla problematika práv dětí koncentrována do rukou jediné instituce namísto dosavadní roztržitosti mezi širokou škálou orgánů. Co se týká projednávání předloženého návrhu zákona, patřičná pozornost by měla být věnována otázce detailního vymezení hranice mezi působností ochránce práv dětí a dosavadního institutu ochránce, a to z toho důvodu, aby nedocházelo k duplicitě prováděných činností a vzniku pozitivních kompetenčních sporů.

Pokud se zaměříme již na samotná ochráncova zjištění ze zařízení pro děti, zásadním problémem, na který ochránce dlouhodobě upozorňuje, je existence dětských domovů pro děti do tří let věku, tzv. „kojenecké ústavy“. Tato skutečnost je pak České republice vytýkána i ze strany mezinárodních organizací, a to z toho důvodu, že pobyt dítěte v takovém zařízení prokazatelně narušuje jeho psychický a fyzický vývoj. Z ochráncových zjištění pak současně vyplývá, že v těchto zařízeních pobývají i děti, u nichž nejsou naplněny zákonné požadavky¹⁹⁷ pro jejich umístění. Značná část počtu dětí je tak do zařízení umístěna pouze ze sociálních důvodů, jako je např. bytová nouze rodiny či nedostatek finančních prostředků. Z výše uvedených důvodů proto ochránce apeluje na jejich zrušení, a to za současného posílení preventivních služeb, které by umožňovaly ponechat děti v rodinách. Zrušení „kojeneckých ústavů“ však nevede k vyřešení systémového problému, neboť děti nízkého věku mohou být umístěny i do jiného dětského zařízení. Ochránce proto požaduje stanovení věkového limitu pro umístění dětí do zařízení ústavní výchovy a zlepšení podmínek pro výkon pěstounské péče.¹⁹⁸ V červenci 2020 byl Poslanecké sněmovně návrh na zrušení „kojeneckých ústavů“¹⁹⁹ skupinou poslanců předložen, avšak do dnešního dne nebyl přijat. Tento návrh nahrazuje „kojenecké ústavy“ péčí o děti v náhradních rodinách a upravuje jejich přeměnu na centra komplexní péče pro děti se zdravotním znevýhodněním.

S požadavkem na zrušení „kojeneckých ústavů“, pak úzce souvisí i proces deinstitucionalizace péče o děti, o který ochránce dlouhodobě usiluje. Změna by se měla dotknout ústavní péče v jejím celém rozsahu, kdy by měly být služby dítěti poskytovány namísto v zařízeních v rámci rodinného či komunitního prostředí.²⁰⁰

¹⁹⁷ § 43 zákona o zdravotních službách

¹⁹⁸ Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2020, s. 13–14. Dostupné na <https://www.ochrance.cz/aktualne/vyrocní_zprava_2020/vyrocní_zprava_2020.pdf>.

¹⁹⁹ Sněmovní tisk č. 944 ze dne 13. července 2020, 8. volební období, návrh zákona, kterým se mění zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Dostupné na <<https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=944>>.

²⁰⁰ Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2020, s. 13–14. Dostupné na <https://www.ochrance.cz/aktualne/vyrocní_zprava_2020/vyrocní_zprava_2020.pdf>.

Co se týká zaznamenaných úspěchů v oblasti zařízeních pro děti, ochránce již od roku 2006 upozorňoval na neexistenci standardů kvality péče o děti, které by zajišťovaly srovnatelnou úroveň poskytované péče napříč celou Českou republikou. Na základě jeho mnohaletých doporučení byly tyto standardy v roce 2015 Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy ČR vydány, a to jako Metodický pokyn MŠMT, č. j. MSMT-5805/2015. Od 1. února 2016 se pak tyto standardy staly výnosem ministryně školství, mládeže a tělovýchovy č. 5/2016 a jsou tak závazné pro přímo řízené organizace tohoto ministerstva.²⁰¹

V rámci systematických návštěv se ochránce intenzivně zabývá způsoby hodnocení dětí, jejichž účelem je pozitivní motivace k dobrému chování. Jednotlivé způsoby hodnocení musí být obsaženy ve vnitřních řádech zařízení, přičemž konkrétní podoba hodnotícího systému je, s přihlédnutím na požadavky stanovené zákonem, zcela ponechána na uvážení zařízení. V obecné rovině je ze strany ochránce negativně vnímán systém bodovací. Naopak využívání systému slovního hodnocení ochránce vítá. Důvodem je především jeho osobnější přístup a možnost přizpůsobení individuálním vlastnostem a potřebám dětí. Jako konkrétní příklad úspěchu ochránce v této oblasti lze zmínit úpravu hodnotícího systému v zařízení Dětského domova se školou, střediska výchovné péče a základní školy Býchory. Ve své závěrečné zprávě z provedeného šetření ochránce upozornil zařízení na nejasnost hodnotících pravidel užívaného bodového systému, jeho převážně demotivující charakter (hodnotící systém obsahoval především výčet činností, za které jsou body strhávány) a výrazný nepoměr mezi maximálním bodovým ziskem (+ 50 bodů) a maximální ztrátou (-150 bodů).²⁰² Na základě doporučení ochránce byla zařízením provedena změna systému hodnocení, kdy byl opuštěn bodový systém a byl nahrazen individuálním slovním hodnocením, které je uskutečňováno prostřednictvím večerních hodnotících komunit.²⁰³

Poměrně specifickým případem v oblasti systematických návštěv zařízení pro děti je zařízení Výchovný ústav a dětský domov se školou Chrastava. V tomto zařízení byla v průběhu dosavadní existence NPM vykonána systematická návštěva již třikrát, a to v letech 2006, 2012 a 2016. Ve všech třech případech šetření byla ochráncem zjištěna řada významných pochybení, která se opakovala. Jednalo se např. o nedostatek kontaktu dětí

²⁰¹ Ochrana před špatným zacházením. Zpráva veřejné ochránkyně práv jako národního preventivního mechanismu z roku 2016, s. 23. Dostupné na <<https://www.ochrance.cz/dokument/2016/2016-DET-vyrocnizprava.pdf>>.

²⁰² Zpráva z návštěvy zařízení Dětský domov se školou, středisko výchovné péče a základní škola Býchory, s. 12–14. Dostupné na <https://www.ochrance.cz/uploads-import/ESO/40-2019-NZ_zprava.pdf>.

²⁰³ Vnitřní řád DDS Býchory ze dne 15. 2. 2021, dostupný na <[http://www.domovbychory.org/download/vnitri-rad/?wpdmdl=495&refresh=60a9f73562ba51621751605%20\(str.%2031\)](http://www.domovbychory.org/download/vnitri-rad/?wpdmdl=495&refresh=60a9f73562ba51621751605%20(str.%2031))>.

s rodinou, kdy byla výrazně omezována možnost telefonického spojení, zcela nevyhovující bodový systém hodnocení či nesrozumitelné a pro děti obtížně konstruované znění vnitřního řádu. Po návštěvě uskutečněné v roce 2016 přistoupil ochránce i k uplatnění oprávnění, jež je zakotveno v § 20 odst. 2 zákona o VOP, kdy o svých zjištěních informoval veřejnost.²⁰⁴

Vedle kontroly prováděné ochráncem zabezpečuje dozor nad dodržováním právních předpisů v místech, kde je vykonávána ústavní nebo ochranná výchova, státní zastupitelství.²⁰⁵ Ve vztahu ke konkrétnímu dítěti pak provádí kontrolu též orgán sociálně-právní ochrany dětí²⁰⁶, a to i v případě, kdy je dítě umístěno do zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc.²⁰⁷

²⁰⁴ *Zařízení v Chrastavě deset let neplnilo své povinnosti* [online]. ochrance.cz, 7. června 2016 [cit. 20. dubna 2021]. Dostupné na <<https://www.ochrance.cz/aktualne/zarizeni-v-chrastave-deset-let-neplnilo-sve-povinnosti/>>.

²⁰⁵ § 39 zákona č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů

²⁰⁶ § 29 zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o OSPOD“)

²⁰⁷ § 42 zákona o OSPOD

Závěr

Cílem diplomové práce bylo zkoumání přínosu činnosti ochránce jakožto národního preventivního mechanismu v oblasti ochrany osob omezených na svobodě. Z tohoto důvodu byla pozornost zaměřena na samotné vymezení působnosti NPM, na jednotlivá oprávnění, která dává zákon o VOP ochránci k dispozici, a především byla na vybraných typech zařízení provedena analýza činnosti ochránce v praxi.

Účelem NPM není prošetřovat individuální stížnosti jednotlivých osob, ale provádět systematické preventivní návštěvy zařízení, kde je omezována osobní svoboda. Cílem těchto návštěv je pak předcházet mučení a jinému špatnému zacházení do budoucna a usilovat o nápravu zjištěných pochybení a nedostatků v rámci celého systému. K tomuto účelu byla zákonem o VOP ochránci svěřena řada oprávnění, jež byla předmětem mého bližšího zkoumání z důvodu zodpovězení první výzkumné otázky. Mezi tato oprávnění patří možnost ochránce zahrnout do své závěrečné zprávy z šetření jednotlivé návrhy opatření k nápravě. Návrhy obsahují konkrétní návod, jak zjištěné pochybení v praxi napravit, čímž významně napomáhají šetřenému zařízení a mohou jej motivovat ke zjednání nápravy. Dalšími a zároveň dle mého názoru nejzásadnějšími oprávněními jsou oprávnění upravená v § 20 odst. 2 zákona o VOP. Ta spočívají v možnosti ochránce vyrozumět nadřízený úřad a není-li takového úřadu, pak vládu, o nepřistoupení k nápravě zjištěných pochybení ze strany šetřeného subjektu či neposkytnutí jeho součinnosti a v možnosti informovat o takové skutečnosti veřejnost. Charakter těchto oprávnění je schopen u jednotlivých zařízení vyvolat určitý účinek pohružky, neboť v jeho důsledku může dojít k aktivaci vnitřních kontrolních mechanismů, uplatnění vnitřních sankcí či zásahu do dobré pověsti. Dle § 23 odst. 2 zákona o VOP je pak ochránce povinen vhodným způsobem uveřejnit zprávu z provedené návštěvy. Zveřejnění zprávy je v současné době uskutečňováno především prostřednictvím databáze Evidence stanovisek ochránce. Vedle závěrečné zprávy je běžnou praxí ochránce i uveřejnění vyjádření zařízení k jeho zprávě. I v tomto aspektu lze dle mého názoru spatřovat určitý prvek motivace vedoucí šetřený subjekt k naplnění ochráncových doporučení v praxi, neboť Evidence stanovisek ochránce je veřejnosti přístupná bez omezení. Současně ale bylo na příkladech uvedených v kapitole 4 této práce ukázáno, že ne vždy jsou tato oprávnění schopná přimět zařízení k provedení nápravy. Příkladem lze uvést šetření v zařízení Letiny, kde i přes aplikaci oprávnění upravených v § 20 odst. 2 zákona o VOP, nebyla náprava realizována. Co se týká zodpovězení první výzkumné otázky, na základě výše uvedených skutečností jsem dospěla k závěru, že oprávnění, jimiž ochránce v oblasti systematických návštěv disponuje, jsou

v obecné rovině způsobilá významně přispět k nápravě zjištěných pochybení v praxi. Důvodem je především jejich povaha, která může zařízení pozitivně motivovat k učinění příslušných kroků, jež vedou ke kýžené nápravě a následnému zlepšení podmínek a přístupu v rámci jednotlivých zařízení. V každém případě je ale vždy rozhodující přístup a úsilí samotného subjektu. Neztotožňuji se proto s názorem, že by měla být oprávnění ochránce rozšířena o oprávnění se značnou „sankční“ povahou, neboť ta neodpovídají samotné koncepci institutu ochránce jako NPM. I nadále by tak měla být náprava pochybení prováděna především na základě přesvědčivé argumentace ochránce a jeho přirozené autority.

Pro úplnost zkoumané problematiky byla pozornost zaměřena i na posouzení dostatečnosti oprávnění ochránce, které má pro provedení samotné návštěvy ze zákona k dispozici. Tato oprávnění poskytují ochránci právo vstupovat bez předchozího upozornění do všech prostor zařízení, nahlížet do spisové dokumentace, včetně té zdravotnické, vést rozhovor s jednotlivými zaměstnanci a rozmlouvat s osobami umístěnými v zařízení bez přítomnosti jiných osob. Právní úpravu považuji v tomto ohledu za dostačující, neboť ochránci umožňuje plnohodnotně naplňovat požadovaný účel systematické návštěvy.

Druhá výzkumná otázka si kladla za cíl odpovědět na to, zda dosahuje ochránce při své činnosti v oblasti systematických návštěv pozitivních výsledků a zda je jeho činnost efektivní. Pro účely zodpovězení této otázky byla zanalyzována činnost ochránce ve třech typech zařízení, a to ve vězeňských zařízeních, zařízeních sociálních služeb pro seniory a zařízeních pro děti. Na vybraných příkladech byla prokázána četnost jeho úspěchů, kterých se v oblasti ochrany osob omezených na svobodě a zlepšení jejich života v zařízení podařilo v průběhu 15leté existence dosáhnout. Mezi nejvýznamnější úspěchy lze zařadit novelu řádu o výkonu trestu odnětí svobody, která zaručuje odsouzeným standard v podobě mytí v teplé vodě nejméně dvakrát týdně. U odsouzených se současně podařilo dosáhnout valorizace pracovní odměny, která je od 1. ledna 2020 navázána na minimální mzdu. V oblasti sociálních služeb pak byly v důsledku doporučení ochránce zakotveny do zákona o sociálních službách podmínky nedobrovolného omezení osobní svobody v zařízení a byla uzákoněna možnost jeho soudního přezkumu. Naopak v rámci zařízení pro děti se obecně systémové nápravy, až na jedinou výjimku v podobě vytvoření standardů kvality poskytované péče pro celé území ČR, prozatím nedaří a změny jsou tak prováděny pouze na úrovni jednotlivých zařízení. Příkladem lze uvést již zmiňovanou změnu systému hodnocení v zařízení Dětského domova Býchory. Na základě provedené analýzy ochráncových zjištění tak může být na druhou výzkumnou otázku odpovězeno kladně, jelikož bylo prokázáno, že jeho činnost jako NPM přináší pozitivní výsledky a lze ji tak charakterizovat jako efektivní. Míra úspěchu realizace

jednotlivých doporučení v praxi je však vždy odvislá od povahy a závažnosti zjištěných pochybení, jejichž náprava tak může trvat i několik let. Přínos NPM spatřuji mimo jiné i v inspirativní povaze jednotlivých výstupů z návštěv zařízení. Závěry a doporučení, která jsou v těchto zprávách obsažena, lze plně aplikovat i na činnost jiných zařízení obdobného typu. Tato zařízení tak mají možnost odhalit svá pochybení a nedostatky ještě před tím, než u nich bude provedena kontrola.

Vedle systematických návštěv zařízení je na poli prevence proti špatnému zacházení významná i činnost ochránce spočívající v pořádání nejrůznějších seminářů a školení, vydávání tiskových zpráv či připomínkování připravovaných právních předpisů a jejich změn. Nezanedbatelná je i snaha ochránce o komunikaci a jednání s nejvyššími představiteli či mezinárodní spolupráce s dalšími NPM. Od prosince 2020 je také KVOP vydáván podcast pod názvem „Na kávu s ombudsmanem“, kde se snaží touto v současné době oblíbenou formou přiblížit svou činnost široké veřejnosti.

Závěrem bych ráda zhodnotila naplnění cíle, který jsem si stanovila v úvodu diplomové práce. Vzhledem k provedené analýze jednotlivých zjištění a zpracování teoretických poznatků se mi podařilo získat dostatek informací pro zodpovězení výzkumných otázek, které ve svém souhrnu stanovený cíl naplňují. Pro podání úplného přehledu o činnosti ochránce v oblasti ochrany osob omezených na svobodě a komplexnějšího zhodnocení jeho přínosu by mohlo být žádoucí provést analýzu ochráncových zjištění ze všech typů zařízení. Dle mého názoru je ale vybraný vzorek dostačující k učinění závěru.

Předmětem dalšího výzkumu by pak mohlo být zkoumání účinnosti kontrol prováděných ze strany dalších institucí a otázka nezbytnosti existence NPM.

Seznam použité literatury

Monografie, sborníky a komentáře

1. BARTOŇ, Michal a kol. *Základní práva*. Praha: Leges, 2016. 608 s.
2. ČERNÍN, K. *Principy dobré správy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019. 240 s.
3. HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. 600 s.
4. CHAMRÁTHOVÁ, Anna a kol. *Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019. 204 s.
5. HUSSEINI, Faisal a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, 1413 s.
6. KOPECKÝ, Martin. *Správní právo. Obecná část*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019. 568 s.
7. WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, 906 s.
8. MOLEK, Pavel. *Základní práva. Svazek druhý – Svoboda*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019. 656 s.
9. RICHTEROVÁ CHAMRÁTHOVÁ, Anna. *Překryv působnosti veřejného ochránce práv a státního zastupitelství v oblasti kontroly detenčních zařízení*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020. 145 s.
10. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019. 512 s.
11. SLÁDEČEK, Vladimír. *Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011. 216 s.
12. ŠABATOVÁ, Anna. *Ombudsman a lidská práva*. Brno: Doplněk, 2008. 200 s.
13. TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014. 800 s.

Odborné články, příspěvky ve sbornících

1. CIRBUSOVÁ, Martina. Diskuse nad dětským ombudsmanem. In JÍLEK, Dalibor, ČECHOVÁ, Irena (eds.). *Aktuální otázky ochrany práv dětí, Informování dětí o jejich právech*. Brno: Česko-britská o.p.s., 2017, s. 172–201.
2. DOLEŽILOVÁ, Veronika. Diskusní vystoupení: Některé aspekty věcného záměru změny zákona o veřejném ochránci práv. In *Působení ombudsmana v demokratické společnosti*. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 21–22

3. GAMMELTOFT – HANSEN, Hans. Dánská zkušenost. In *Proč Ombudsman v České republice?*. Praha: Český helsinský výbor - Československá nadace Charty 77, 1993, s. 32–38.
4. GLOTZMANN, Filip. Aktuálně diskutované rozšíření kompetencí ombudsmana v České republice. In *Postavenie ombudsmana v demokratickom a právnom štáte, zborník z medzinárodnej konferencie konanej dňa 15. apríla 2004 v Bratislave*. Bratislava: Kancelária verejného ochrancu práv, 2004. s. 142–148.
5. CHAMRÁTHOVÁ, Anna, SVOBODA, Tomáš. Veřejný ochránce práv jako monokratický orgán. *Jurisprudence*, 2018, roč. XXVII, č. 4, s. 20-32.
6. KAMENÍKOVÁ, Zuzana. Pracovní setkání národních preventivních mechanismů a ombudsmanských institucí. In LUKASOVÁ, Marie, HRADILOVÁ, Alena a kol. (ed). *Ochrana práv seniorů v instituci s důrazem na osoby s demencí*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2014, s. 106–112.
7. LÁSKOVÁ, Eva. Preventivní systematické návštěvy veřejného ochránce práv v zařízení pro cizince. In RICHTEROVÁ, Anna a kol. (ed). *Dny práva 2019. Část I. 20 let zákona o veřejném ochránci práv*. Brno: MU, 2020, s. 137–157.
8. MAZANEC, Michal. Cesta českého ombudsmana tam (a zase zpátky?). In *Deset let veřejného ochránce práv v České republice*. Kancelář Veřejného ochránce práv. Brno: Omega Design, s.r.o., 2010, s. 58–64.
9. PIPKOVÁ, Hana. Ombudsman v Polské republice. *Právní rozhledy*, 1997, č. 1, s. 45–47.
10. POSPÍŠILOVÁ, Soňa. Veřejný ochránce práv na úseku ochrany před nečinností veřejné správy. In RICHTEROVÁ, Anna a kol. (ed). *Dny práva 2019. Část I. 20 let zákona o veřejném ochránci práv*. Brno: MU, 2020, s. 95–111.
11. RICHTEROVÁ, Anna. Postupná proměna instituce veřejného ochránce práv. In RICHTEROVÁ, Anna a kol. (ed). *Dny práva 2019. Část I. 20 let zákona o veřejném ochránci práv*. Brno: MU, 2020, s. 64–77.
12. SKOTNICKI, Krzysztof. Polská republika - ústavní systém. In Klíma, Karel a kol. *Encyklopedie ústavního práva*. Praha: ASPI, a. s., 2007, s. 434–448.
13. SLÁDEČEK, Vladimír. Veřejný ochránce práv: několik glos. In MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan (ed). *Pocťa Zdeňku Jičínskému k 80. narozeninám*. Praha: ASPI, a. s., 2009, s. 102–110.
14. SLÁDEČEK, Vladimír. Ombudsman, ochránce práv ve veřejné správě. *Acta Universitatis Carolinae, Iuridica*. 1997, č. 3 – 4, 200 s.

15. SLÁDEČEK, Vladimír. Veřejný ochránce práv: česká varianta ombudsmana skutečností. *Právní rozhledy*, 2001, č. 8, s. 351 – 358.
16. SVOBODA, Milan (ed). *Vězeňství II. Sborník stanovisek veřejného ochránce práv*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2019. 272 s.
17. ŠKUREK, Martin. Veřejný ochránce práv a osoby se zdravotním postižením. In RICHTEROVÁ, Anna a kol. (ed). *Dny práva 2019. Část I. 20 let zákona o veřejném ochránci práv*. Brno: MU, 2020, s. 178 – 202.
18. Vznik a historie. In *Deset let veřejného ochránce práv v České republice*. Brno: Kancelář Veřejného ochránce práv, 2010, s. 8 – 9.

Právní předpisy, mezinárodní smlouvy

1. Nařízení vlády č. 87/2019 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 361/2017 Sb., o výši a podmínkách odměňování odsouzených zařazených do práce ve výkonu trestu odnětí svobody
2. Nařízení vlády č. 165/2000 Sb., o některých opatřeních k provedení zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv
3. Smlouva o fungování Evropské unie
4. Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících
5. Sdělení č. 78/2006 Sb. m. s., Opční protokol k Úmluvě proti mučení a jinému krutému nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání
6. Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů
7. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
8. Vyhláška č. 120/1976 Sb., ministra zahraničních věcí ze dne 10. května 1976 o Mezinárodním Paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním Paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech
9. Vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 345/1999 Sb., kterou se vydává řád výkonu trestu odnětí svobody, ve znění pozdějších předpisů
10. Vyhláška Ministerstva financí č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, ve znění pozdějších předpisů
11. Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

12. Zákon č. 381/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, ve znění pozdějších předpisů
13. Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů
14. Zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování, ve znění pozdějších předpisů
15. Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů
16. Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním, ve znění pozdějších předpisů
17. Zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů
18. Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů
19. Zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů
20. Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
21. Zákon č. 218/2003 Sb., o odpovědnosti mládeže za protiprávní činy a o soudnictví ve věcech mládeže a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
22. Zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
23. Zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů
24. Zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů
25. Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů
26. Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů
27. Zákon č. 540/1990 Sb., o Generálním inspektorovi ozbrojených sil České a Slovenské Federativní Republiky
28. Zákon č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů
29. Zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů
30. Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
31. Zákon č. 293/1993 Sb., o výkonu vazby, ve znění pozdějších předpisů
32. Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
33. Zákon o Varuhu člověkovih pravic št. 71/93 ze dne 30. 12. 1993, ve znění pozdějších předpisů

Judikatura

1. Nález Ústavního soudu ze dne 15. ledna 2014, sp. zn. I. ÚS 3326/13, bod 35
2. Nález Ústavního soudu ze dne 26. listopadu 2019, sp. zn. II. ÚS 3219/19, bod 15
3. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. září 2006, čj. 7 As 18/2006-76
4. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. února 2008, čj. 2 As 58/2007-52
5. Rozsudek ESLP ze dne 16. června 2005 ve věci Storck proti Německu, stížnost č. 61603/00
6. Rozsudek ESLP ze dne 17. března 2005 ve věci Trijonis proti Litvě, stížnost č. 2333/02
7. Rozsudek ESLP ze dne 14. října 1999 ve věci Riera Blume a další proti Španělsku, stížnost č. 37680/97

Internetové zdroje

1. BOKOVÁ, Terezie. *Nelidskoprávní ombudsman? K debatě o lidskoprávním rozměru jedné instituce* [online]. pravo21.cz, 17. března 2020 [cit. 15. března 2021]. Dostupné na <<https://pravo21.cz/spolecnost/nelidskopravni-ombudsman-k-debate-o-lidskopravnim-rozmeru-jedne-institute>>.
2. *Deset let ombudsmana jako národního preventivního mechanismu* [online]. Kancelář veřejného ochránce práv, 2016, s. 6–7. Dostupné na <https://www.ochrance.cz/dokument/2016/2016_1_Q-10-let-NPM.pdf>.
3. DOUBEK, Pavel. *Prevence mučení a národní preventivní mechanismus* [online]. pravo21.cz, 29. dubna 2019 [cit. 27. března 2021]. Dostupné na <<https://pravo21.cz/pravo/prevence-muceni-a-narodni-preventivni-mechanismus>>.
4. DOUBEK, Pavel. *Výroční zpráva Národního preventivního mechanismu: předcházení špatného zacházení v ČR* [online]. humanrightscentre.org, 19. července 2020 [cit. 26. března 2021]. Dostupné na <<https://www.humanrightscentre.org/node/1037>>.
5. HANELOVÁ, Tereza. *Veřejný ochránce práv navštívuje zařízení, ve kterých se nacházejí osoby omezené na svobodě. Zjistil několik porušení* [online]. pravo21.cz, 11. července 2019 [cit. 16. března 2021]. Dostupné na <<https://pravo21.cz/spolecnost/verejny-ochrance-prav-navstevuje-zarizeni-ve-kterych-se-nachazeji-osoby-omezene-na-svobode-zjistil-nekolik-poruseni>>.
6. *Historie úřadu ombudsmana* [online]. ochrance.cz, [cit. 10. března 2021]. Dostupné na <<https://www.ochrance.cz/o-nas/historie/>>.

7. *Jak probíhá šetření?* [online]. ochrance.cz, [cit. 12. března 2021]. Dostupné na <https://www.ochrance.cz/setreni/>.
8. *Klíčovým problémem vězeňství je přeplněnost* [online]. ochrance.cz, 23. března 2016 [cit. 16. dubna 2021]. Dostupné na <https://www.ochrance.cz/aktualne/klicovym-problemem-vezenstvi-je-preplnenost/>.
9. MARZOCCHI, Ottavio. *Evropský veřejný ochránce práv* [online]. europarl.europa.eu, prosinec 2020 [cit. 11. ledna 2021]. Dostupné na <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/cs/sheet/18/evropsky-verejny-ochrance-prav>.
10. *Ochrana lidských práv* [online]. mocr.army.cz, 11. ledna 2021 [cit. 15. března 2021]. Dostupné na <https://www.mocr.army.cz/ministryne-a-ministerstvo/sdk/ochrana-lidskych-prav-94076/>.
11. *Ochránkyně varuje před dalšími čtyřmi zařízeními „pečujícími“ o seniory* [online]. ochrance.cz, 29. ledna 2015 [cit. 20. dubna 2021]. Dostupné na <https://www.ochrance.cz/aktualne/ochrankyne-varuje-pred-dalsimi-ctyrmi-zarizenimi-pecujicimi-o-seniory/>.
12. *Ochránkyně zahájila sérii návštěv zařízení pro děti* [online]. ochrance.cz, 30. dubna 2019 [cit. 16. března 2021]. Dostupné na <https://www.ochrance.cz/aktualne/ochrankyne-zahajila-serii-navstev-zarizeni-pro-deti/>.
13. *Ombudsmanka zahájila sérii systematických návštěv vazebních věznic* [online]. ochrance.cz, 14. prosince 2018 [cit. 16. března 2021]. Dostupné na <https://www.ochrance.cz/aktualne/ombudmanka-zahajila-serii-systematickych-navstev-vazebnich-veznic/>.
14. *Organizační schéma Kanceláře veřejného ochránce práv* [online]. ochrance.cz, [cit. 10. března 2021]. Dostupné na https://www.ochrance.cz/uploads-import/Kancelar/Schema_KVOP-2020.pdf.
15. *Pravidla OSN pro zacházení s vězni nově v češtině* [online]. ochrance.cz, 17. prosince 2020 [cit. 16. dubna 2021]. Dostupné na <https://www.ochrance.cz/aktualne/pravidla-osn-pro-zachazeni-svezni-nove-vcestine/>.
16. Rada pro lidská práva doporučila vládě přijmout kroky nutné ke zřízení lidskoprávní instituce [online]. vlada.cz, 30. října 2019 [cit. 12. března 2021]. Dostupné na <https://www.vlada.cz/cz/ppov/zmocnenkyne-vlady-pro-lidska-prava/aktuality/rada-pro-lidska-prava-doporucila-vlade-prijeti-kroku-nutnych-ke-zrizeni-lidskopravni-instituce-177366/>.

17. SCHOLZOVÁ, Ivana. *Přeplněnost věznic a amnestie jako řešení? Hledejme raději dlouhodobá východiska* [online]. pravo21.cz, 2. září 2020 [cit. 16. dubna 2021]. Dostupné na <https://pravo21.cz/pravo/preplnenost-veznic-a-amnestie-jako-reseni-hledejme-radeji-dlouhodobaya-vychodiska/#_ftn8>.
18. *Zástupkyně. veřejného ochránce práv* [online]. ochrance.cz, [cit. 12. března 2021]. Dostupné na <<https://www.ochrance.cz/o-nas/deputy/>>.
19. *Zařízení Letiny je výsměchem kvalitě v sociálních službách* [online]. ochrance.cz, 25. února 2015 [cit. 20. dubna 2021]. Dostupné na <<https://www.ochrance.cz/aktualne/zarizeni-letiny-je-vysmechem-kvalite-v-socialnich-sluzbach/>>.
20. *Zařízení v Chrastavě deset let neplnilo své povinnosti* [online]. ochrance.cz, 7. června 2016 [cit. 20. dubna 2021]. Dostupné na <<https://www.ochrance.cz/aktualne/zarizeni-v-chrastave-deset-let-neplnilo-sve-povinnosti/>>.

Zprávy o činnosti ochránce

1. Ochrana před špatným zacházením. Zpráva veřejné ochránkyně práv jako národního preventivního mechanismu z roku 2014, 77 s. Dostupné na <https://www.ochrance.cz/uploads-import/ochrana_osob/Zpravy-vyrocní/NPM-2014_CZ_ENG.pdf>.
2. Ochrana před špatným zacházením. Zpráva veřejné ochránkyně práv jako národního preventivního mechanismu z roku 2015, 43 s. Dostupné na <<https://www.ochrance.cz/dokument/2015/2015-DET-vyrocní-zprava.pdf>>.
3. Ochrana před špatným zacházením. Zpráva veřejné ochránkyně práv jako národního preventivního mechanismu z roku 2016, 36 s. Dostupné na <<https://www.ochrance.cz/dokument/2016/2016-DET-vyrocní-zprava.pdf>>.
4. Ochrana před špatným zacházením. Zpráva veřejné ochránkyně práv jako národního preventivního mechanismu z roku 2017, 39 s. Dostupné na <<https://www.ochrance.cz/dokument/2017/2017-DET-vyrocní-zprava.pdf>>.
5. Ochrana před špatným zacházením. Zpráva veřejné ochránkyně práv jako národního preventivního mechanismu z roku 2018, 30 s. Dostupné na <<https://www.ochrance.cz/dokument/2018/2018-DET-vyrocní-zprava.pdf>>.

6. Ochrana před špatným zacházením. Zpráva veřejné ochránkyně práv jako národního preventivního mechanismu z roku 2019, 26 s. Dostupné na https://www.ochrance.cz/uploads-import/ochrana_osob/Zpravy-vyrocn/VZ_DET_2019_CZ.pdf.
7. Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2015, 107 s. Dostupné na https://www.ochrance.cz/uploads-import/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Souhrnna-zprava_VOP_2015.pdf.
8. Souhrnná zpráva z návštěv domovů pro seniory a domovů se zvláštním režimem z roku 2015, 75 s. Dostupné na https://www.ochrance.cz/uploads-import/ESO/7-2013-NZ-Zprava_z_navstev.pdf.
9. Souhrnná zpráva z návštěv ubytovacích zařízení poskytujících péči bez oprávnění z roku 2015, 39 s. Dostupné na https://www.ochrance.cz/uploads-import/ochrana_osob/ZARIZENI/Socialni_sluzby/SZ-Neregistrovana_web.pdf.
10. Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2016, 101 s. Dostupné na https://www.ochrance.cz/dokument/2016/Vyrocn-zprava-2016_web.pdf.
11. Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2019, 122 s. Dostupné na <https://www.ochrance.cz/dokument/2019/Vyrocn-zprava-2019.pdf>.
12. Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2020, 120 s. Dostupné na https://www.ochrance.cz/aktualne/vyrocn_zprava_2020/vyrocn_zprava_2020.pdf.
13. Zpráva ze systematických návštěv věznic z roku 2016, 63 s. Dostupné na https://www.ochrance.cz/uploads-import/ochrana_osob/ZARIZENI/Veznice/Veznice-2016.pdf.
14. Zpráva z návštěvy zařízení Dětský domov se školou, středisko výchovné péče a základní škola Býchory, 21 s. Dostupné na https://www.ochrance.cz/uploads-import/ESO/40-2019-NZ_zprava.pdf.
15. Zpráva z návštěvy zařízení Sociální a zdravotní centrum Letiny, s.r.o., 30 s. Dostupné na https://www.ochrance.cz/uploads-import/ochrana_osob/ZARIZENI/Socialni_sluzby/21-2014-Letiny_2.pdf.
16. Zpráva z návštěvy zařízení Zvoneček Bylany, poskytovatel sociálních služeb, 11 s. Dostupné na https://www.ochrance.cz/uploads-import/ESO/NZ_11-2020_zprava.pdf.
17. Zpráva z návštěvy zařízení Domov pro seniory Burešov, p. o., 28 s. Dostupné na https://www.ochrance.cz/uploads-import/ESO/17-2017-NZ-MLU-domov_se_zvlastnim_rezimem.pdf.

18. Zpráva z návštěvy zařízení Věznice Plzeň, 38 s. Dostupné na <https://www.ochrance.cz/uploads-import/ESO/29-2019-NZ-zprava.pdf>.
19. Zpráva za 4. čtvrtletí roku 2020, 19 s. Dostupné na <https://www.ochrance.cz/dokument/2020/2020-IV-Q.pdf>.

Ostatní

1. COUNCIL OF EUROPE. Europe's imprisonment rate continues to fall: Council of Europe's annual penal statistics. Dostupné na <https://www.coe.int/en/web/portal/-/europe-s-imprisonment-rate-continues-to-fall-council-of-europe-s-annual-penal-statistics>.
2. Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, dostupná na <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=199&CT1=0>.
3. Důvodová zpráva k návrhu vlády na novelu zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, dostupná na <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=379&CT1=0>.
4. Důvodová zpráva k zákonu č. 381/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů a některé další zákony, dostupná na <https://public.psp.cz/en/sqw/historie.sqw?o=4&t=751>.
5. Children's Commissioner, OPCAT Visits. Dostupné na <https://www.occ.org.nz/assets/Uploads/OPCAT-Visits-D5-Web.pdf>.
6. Kontrolní závěr Nejvyššího kontrolního úřadu č. 18/09 dostupný na <https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K18009.pdf>.
7. Metodická informace k systematickým návštěvám veřejného ochránce práv u poskytovatelů zdravotních služeb. In *Věstník Ministerstva zdravotnictví České republiky*. 2020, částka 4, 52 s.
8. Pařížské principy přijaté rezolucí Valného shromáždění OSN č. 48/134 ze dne 20. prosince 1993, dostupné na <http://enoc.eu/wp-content/uploads/2015/01/Paris-Principle.pdf>.
9. Pořad České televize Otázky Václava Moravce ze dne 12. ledna 2020, jehož hosty byli A. Šabatová a P. Varvařovský.
10. Principy ochrany a podpory instituce ombudsmana (Benátské principy) přijaté Evropskou komisí pro demokracii dne dostupné na <https://www.ochrance.cz/onas/predpisy/Benatske-principy.pdf>.

11. Sněmovní tisk č. 894/0 ze dne 16. června 2020, 8. volební období, návrh zákona o ochránci práv dětí a o změně některých souvisejících zákonů. Dostupné na <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=894&CT1=0>.
12. Sněmovní tisk č. 944 ze dne 13. července 2020, 8. volební období, návrh zákona, kterým se mění zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Dostupné na <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=944>.
13. Sněmovní tisk č. 520/0 ze dne 20. června 2019, 8. volební období, návrh zákona, kterým se mění zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů. Dostupné na <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=520&CT1=0>.
14. Sněmovní tisk č. 1143 ze dne 28. ledna 2021, 8. volební období, návrh zákona, kterým se mění zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony. Dostupné na <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=1143&CT1=0>.
15. Standard CPT o pořizování záznamů a podávání zpráv o lékařských zjištěních o špatném zacházení, jež je obsažen ve 23. všeobecné zprávě CPT publikované v roce 2013, č. CPT/Inf(2013)29, s. 2 Dostupné na <https://rm.coe.int/16806ccc36>.
16. Stanovisko veřejného ochránce práv k návrhu zákona o ochránci práv dětí ze dne 30. června 2020, č. j. KVOP-26694/2020/S. Dostupné na https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Zvlastni_opravneni/Vlada/Stanovisko-detsky-ombudman.pdf.
17. Statut kanceláře veřejného ochránce práv ze dne 25. února 2013. Dostupný na <https://www.ochrance.cz/info/statut/>.
18. Vnitřní řád DDŠ Býchory ze dne 15. 2. 2021, dostupný na [http://www.domov-bychory.org/download/vnitri-rad/?wpdmdl=495&refresh=60a9f73562ba51621751605%20\(str.%2031\)](http://www.domov-bychory.org/download/vnitri-rad/?wpdmdl=495&refresh=60a9f73562ba51621751605%20(str.%2031)).
19. Zpráva pro vládu České republiky o návštěvě České republiky, kterou vykonal CPT ve dnech 2. – 11. října 2018. Dostupná na <https://rm.coe.int/168095aeb2>.

Shrnutí

Diplomová práce se zabývá činností veřejného ochránce práv v oblasti ochrany osob omezených na svobodě. Práce je rozdělena do čtyř kapitol. První kapitola se věnuje historickému vývoji ombudsmana a jeho základnímu pojetí, které bylo do českého právního řádu převzato. Současně se tato kapitola zabývá vznikem instituce veřejného ochránce práv v České republice a vymezení Kanceláře veřejného ochránce práv a její organizaci. Ve druhé kapitole je vymezena funkce veřejného ochránce práv a jeho zástupce. Dále je rozebrána jeho základní působnost včetně problematiky jejího rozšiřování. Třetí kapitola se věnuje působnosti veřejného ochránce práv jako národního preventivního mechanismu a popisu, přípravě a průběhu systematických návštěv. V této kapitole jsou vymezena i jednotlivá oprávnění ochránce, kterými jako národní preventivní mechanismus disponuje. Ve čtvrté kapitole je na vybraných typech zařízení provedena analýza činnosti ochránce v předemné působnosti v praxi. Cílem diplomové práce je zkoumání přínosu činnosti ochránce jakožto národního preventivního mechanismu v oblasti ochrany osob omezených na svobodě.

Summary

This thesis is concerning the actions of the Public Defender of Rights in regard to individuals, who have been restricted on their freedom. The thesis consists of four distinct chapters. The first chapter focuses on historical developments of the ombudsman's office and its fundamental concept as it was adopted by the Czech legal framework. Concurrently, this chapter analyses the origins of the Public Defender of Rights institution in the Czech Republic and the definition of the Office of Public Defender of Rights, as well as its organisational structure. In the second chapter, the function of the Public Defender of Rights and his deputy is defined. Moreover, the basic activities of the ombudsman, including the issues surrounding the expansion of those activities, are discussed in this chapter. The third chapter focuses on the scope of activities of the Public Defender of Rights as the National Preventive Mechanism, alongside the description, preparation, and procedure of the systematic preventive visits. This chapter also introduces the definition of individual competencies of the ombudsman, by which he, as the National Preventive Mechanism, disposes. In the fourth chapter, the analysis of the ombudsman's actions as the National Preventive Mechanism in practice is conducted on selected types of facilities. The aim of this thesis is to examine the benefits of the ombudsman's activities as the National Preventive Mechanism concerning individuals with restricted personal freedom.

Klíčová slova

veřejný ochránce práv, národní preventivní mechanismus, systematické návštěvy, osoby omezené na svobodě, zařízení, kde je omezována osobní svoboda

Key words

the Public Defender of Rights, National Preventive Mechanism, systematic preventive visits, persons restricted in their freedom, facilities where persons are restricted in their freedom

Přílohy

Příloha č. 1 – Otázky zaslané zástupkyni ochránce

Diplomová práce

Iveta Horáková
Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci

„Veřejný ochránce práv a jeho role v oblasti ochrany osob omezených na svobodě“

Vážená paní zástupkyně,

obracím se na Vás jako studentka Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci se zdvořilou žádostí o zodpovězení několika dotazů, které se týkají tématu mé diplomové práce, jež zní „Veřejný ochránce práv a jeho role v oblasti ochrany osob omezených na svobodě“. Věřím, že žádná odborná literatura nedokáže nahradit dlouhodobé zkušenosti a vysokou míru kvalifikace, kterou, jakožto osoba pověřená výkonem dané působnosti ochránce, oplýváte. Právě z tohoto důvodu jsem se rozhodla kontaktovat přímo Vás, neboť jsem přesvědčena, že Vámi poskytnuté informace zahrnující případné poznatky z praxe by byly pro zpracování mé závěrečné práce velkým přínosem. V případě, že to bude možné, prosím o jejich zodpovězení do 15. 3. 2021.

Děkuji za Váš čas a vstřícnost.

- 1) Jaké zaujímáte stanovisko k posilování aktivit Veřejného ochránce práv (dále jen „VOP“) v oblasti ochrany lidských práv, jež směřují k ustavení VOP jako Národní lidsko-právní instituce v ČR?
- 2) Jaké spatřujete nedostatky právní úpravy působnosti VOP v oblasti ochrany osob omezených na svobodě? Je nutné zakotvit další pravomoc VOP, aby byla posílena ochrana těchto osob? Nebo je současná právní úprava dostačující?
- 3) Jak vnímáte názor, jenž byl publikován v odborné literatuře, který hovoří o výkonu určité míry veřejné moci ze strany ochránce v případě uplatnění oprávnění zakotvených v § 20 odst. 2 zákona o VOP vůči soukromým zařízením?
- 4) Jaký je Váš názor na otázku rozšiřování působnosti, jež je svěřena VOP? Vnímáte tento „trend“ jako pozitivum?
- 5) Jaký je v současné době největší cíl, kterého usilujete v oblasti ochrany osob omezených na svobodě dosáhnout? Jak hodnotíte dosavadní působení VOP ve funkci národního preventivního mechanismu?

Příloha č. 2 – Odpověď zástupkyně ochránce



Mgr. Monika Šimůnková
zástupkyně veřejného ochránce práv



KVOPP00DA4YQ

Č. j.: KVOP-14820/2021/S
Brno 8. dubna 2021

Vážená paní Horáková,

těší mě Váš zájem o problematiku zacházení s osobami omezenými na osobní svobodě a o úlohu, kterou při ochraně těchto osob veřejný ochránce práv plní.

Obracíte se na mě s dotazy, na které není jednoduché v této formě a v přiměřeném rozsahu reagovat. Vyjádřím se proto obecně a poukážím na některá důležitá teoreticko-právní východiska a principy činnosti veřejného ochránce práv.

Ochránce jako národní lidskoprávní instituce

Veřejnému ochránci práv je svěřena řada činností, kterými přispívá k ochraně základních práv a svobod. Materiálně tak ochránce již částečně (a neoficiálně) naplňuje poslání tzv. národní lidskoprávní instituce (dále jen „NHRI“) v České republice. Evropský trend a přístup jednotlivých států k ustavování národních lidskoprávních institucí je zřejmý – většina států tento institut podporuje a vytváří podmínky pro jeho činnost. Osobně podporují, aby se národní lidskoprávní institucí stal ombudsman. Jak jsem již uvedla, již nyní naplňuje několik mandátů (národní preventivní mechanismus¹, orgán pro rovné zacházení a ochranu před diskriminací, monitorovací orgán²), jejichž posláním je ochrana lidských práv. Nicméně je také třeba říct, že pro to, aby se ochránce mohl stát NHRI, je zapotřebí politické vůle a změny zákona o veřejném ochránci práv tak, aby k výkonu této působnosti získal zákonné zmocnění.

Rozšiřování působnosti ochránce

S předchozím dotazem souvisí i otázka rozšiřování působnosti ochránce. V zásadě nejsem striktní odpůrcem této myšlenky, ale jen pokud nové působnosti budou vhodně doplňovat ty stávající a dojde tak k zefektivnění ochrany práv lidí. Opět je však věcí zákonodárců, jakým způsobem se rozhodnout dostát případným dalším závazkům (ať již vyplývajícím z mezinárodních smluv či vnitrostátní právní úpravy) na zřízení nezávislých orgánů v budoucnu.

Právní úprava působnosti ochránce v oblasti ochrany osob omezených na svobodě

Domnívám se, že činnost národního preventivního mechanismu je do zákona o veřejném ochránci práv promítnuta dostatečně. Ochránce, resp. pověřený zaměstnanec Kanceláře veřejného ochránce práv, může vstupovat do zařízení s vědomím jeho vedoucího, hovořit s osobami, které v zařízení pobývají i pracují, a může také nahlížet do dokumentace, včetně

1 Působnost vykonávaná na základě Opčního protokolu k Úmluvě OSN proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání

2 Působnost vykonávaná na základě Úmluvy OSN o právech lidí s postižením

zdravotnické. Po návštěvě ochránce vyhotovuje zprávu a předkládá návrhy opatření k nápravě, pokud zjistí pochybení. V případě, kdy zařízení neakceptuje návrhy opatření k nápravě, může ochránce přistoupit k sankci podle zákona o veřejném ochránci práv. Sankcí se rozumí vyrozumění nadřízenému subjektu, a není-li takového subjektu, informuje ochránce vládu. Ochránce může také sankčně o svých zjištěních informovat veřejnost. Ochránce nemůže své návrhy opatření k nápravě exekvovat (např. formou pořádkových pokut). Tato skutečnost může být označena jako slabina, nicméně zcela koresponduje s povahou a principy práce institutu ombudsmana, která se musí opírat o náležitou argumentaci a autoritu samotného ochránce. Lze tedy říci, že právě „slabé“ donucovací prostředky ombudsmana jsou jeho nejsilnější zbraní, protože pokud zařízení jeho doporučení akceptují, domnívám se, že je to proto, že je přesvědčil svými argumenty, nikoliv proto, že jim hrozila sankce v podobě pokuty, apod.

Návštěvy v soukromých zařízeních

Ochránce se při provádění návštěv řídí pochopitelně zákonem bez ohledu na to, zda jde o zařízení zřízené podle soukromého či veřejného práva. Nejde však o provádění kontroly dle kontrolního řádu, nicméně jde pochopitelně o výkon kontrolní moci sui generis.

Co je mým největším cílem? Zcela jistě naváží na práci mých předchůdců a předchůdkyně, kteří vykonávali mandát národního preventivního mechanismu. Zejména ale chci, aby se všem lidem v různých institucích, zlepšil jejich každodenní život a hlavně, pokud je to jen trochu možné, v žádných zařízeních žít nemuseli. Tím narážím na proces deinstitutionalizace, ať již jde o zařízení pro děti, pro lidi s postižením či seniory. Byla bych ráda, aby po mě nezůstala jen řada doporučení či stanovisek, ale aby má práce pro lidi znamenala reálný přínos v jejich životě.

Mgr. Monika Šimůnková v. r.
zástupkyně veřejného ochránce práv
(dopis je opatřen elektronickým podpisem)

Iveta Horáková
horak.iveta@seznam.cz