

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Jana Mervartová

Veřejný ochránce práv a ochrana osob omezených na svobodě

Diplomová práce

Olomouc 2011

Prohlášení

„Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma: *Veřejný ochránce práv a ochrana osob omezených na svobodě* vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.“

V Dobrušce dne 31. srpna 2011

.....

Jana Mervartová

Souhlas se zpracováním osobních údajů

Prohlašuji, že ve smyslu zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších právních předpisů, souhlasím se zpracováním svých osobních údajů pro potřeby související s hodnocením, evidencí a vykazováním informací o této diplomové práci Univerzitou Palackého v Olomouci. Dále souhlasím s prezenčním zpřístupněním své práce v Univerzitní knihovně.

V Dobrušce dne 31. srpna 2011

.....

Jana Mervartová

Poděkování

Ráda bych vyjádřila poděkování paní magistře Aleně Hálkové, právniče z Kanceláře veřejného ochránce práv, za trpělivou a precizní korekturu mé diplomové práce po stránce obsahové i formální. Její připomínky mě vedly k hlubšímu promyšlení dané problematiky a v průběhu celé přípravy mi poskytovala odborné vedení a ochotnou pomoc, zejména při sjednání schůzky s jejími kolegyněmi z Kanceláře veřejného ochránce práv. Proto bych svůj vděk ráda vyjádřila i Mgr. Petře Zdražilové a Mgr. Marii Lukasové, které mi poskytly mnoho přínosných informací a rad, jež jsem do své práce použila. Nesmím opomenout poděkovat ani vedoucí sociálního odboru Krajského úřadu Královéhradeckého kraje Ing. Ludmile Lorencové, díky níž jsem měla možnost seznámit se s paní Janou Maškovou, ředitelkou Ústavu sociální péče pro mládež Kvasiny, jež mne zasvětila do skutečného života osob umístěných v domově pro osoby se zdravotním postižením.

Velké poděkování dlužím také mojí rodině, jejíž podpora mi umožnila tuto práci napsat.

Obsah

1. ÚVOD	7
2. INSTITUCE VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV	9
2.1 Instituce ombudsmana v právním státě.....	9
2.2 Veřejný ochránce práv v České republice.....	13
2.2.1 Působnost veřejného ochránce práv.....	14
2.2.2 Činnost veřejného ochránce práv.....	17
2.3 Nepůvodní kompetence - dohled nad omezováním osobní svobody.....	20
3. MEZINÁRODNĚPRÁVNÍ A POZITIVNĚPRÁVNÍ ZÁKLADY OCHRANY OSOB OMEZENÝCH NA SVOBODĚ	24
3.1 Osobní svoboda jako součást základních práv a svobod.....	24
3.2 Zakotvení práva osobní svobody a jeho omezení v mezinárodním právu.....	26
3.3 Zakotvení práva osobní svobody a jeho omezení v právním řádu České republiky.....	28
3.4 Přezkum a kontrola omezení práva osobní svobody.....	30
4. PRAKTICKÁ REALIZACE VEŘEJNÝM OCHRÁNCEM PRÁV V LETECH 2006-2009	35
4.1 Jednotlivé etapy systematických návštěv zařízení.....	35
4.2 Navštívená zařízení a výsledky šetření.....	39
4.2.1 Věznice.....	39
4.2.2 Policejní cely.....	41
4.2.3 Zařízení, v nichž se vykonává ústavní a ochranná výchova.....	43
4.2.4 Zařízení pro zajištění cizinců.....	45
4.2.5 Zařízení sociálních služeb.....	48
4.2.5.1 Domovy pro osoby se zdravotním (mentálním) postižením.....	48
4.2.5.2 Zařízení sociálních služeb pro seniory.....	51
4.2.6 Zdravotnická zařízení.....	53
4.2.6.1 Léčebny dlouhodobě nemocných.....	53
4.2.6.2 Psychiatrické léčebny.....	55
4.3 Společné poznatky z kontrol v jednotlivých zařízeních.....	57
5. ZÁVĚR	59

SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ.....	61
ABSTRAKT V ČESKÉM A ANGLICKÉM JAZYCE	67
SEZNAM KLÍČOVÝCH SLOV V ČESKÉM A ANGLICKÉM JAZYCE.....	68

1. Úvod

Jako téma své diplomové práce jsem zvolila problematiku veřejného ochránce práv a jeho vztah k ochraně osob omezených na svobodě. S institucí ombudsmana sympatizuji již delší dobu. Se zájmem jsem vždy sledovala televizní pořad České televize *Případ pro ombudsmana*, stejně tak jsem věnovala svou pozornost i jeho časopiseckým či novinovým článkům. Proto svěřením nepůvodní kompetence veřejnému ochránci práv, jejímž předmětem je od 1.1.2006 provádění systematických návštěv míst či zařízení, kde se nacházejí nebo mohou nacházet osoby omezené na svobodě,¹ bylo pro mne výzvou a vhodnou příležitostí seznámit nejen sebe, ale i veřejnost, prostřednictvím této práce, jež vychází z právní úpravy ke dni 31. 8. 2011, s touto činností za období let 2006 až 2009.

V mé práci bych se ráda zaměřila na roli veřejného ochránce práv v rámci ochrany osob omezených na svobodě a pokusila se tak představit, jak funguje v praxi jeho pravomoc navštěvovat a kontrolovat místa, kde se nacházejí nebo mohou nacházet osoby omezené na svobodě *de iure*, což znamená na základě rozhodnutí orgánu veřejné moci, např. soudu, nebo *de facto*, tedy v důsledku jejich závislosti na poskytované péči, např. z důvodu vysokého věku, zdravotního postižení nebo sociální situace. Cílem tohoto oprávnění je posílit ochranu těchto osob před mučením, krutým, nelidským či ponižujícím zacházením nebo trestáním a jiným špatným zacházením, což je úsilím každého národního preventivního mechanismu, v našich poměrech zosobněného českým ombudsmanem, z důvodu nezbytnosti promítnutí mezinárodního závazku České republiky, vyplývajícího především z Úmluvy proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání² a jejího Opčního protokolu.³

Práce se skládá z části teoretické a praktické, je rozdělena do pěti kapitol, s ohledem na jejich další logické členění, do podkapitol, a to za účelem přehlednější orientace. V druhé kapitole, která přichází po první kapitole úvodní, nejprve vysvětluji původ instituce ombudsmana, jeho vymezení a klasifikaci, dále popisují počátky vzniku, působnost a činnost veřejného ochránce práv České republiky a současně se zaměřuji na stěžejní problematiku této práce spočívající v pravomoci veřejného ochránce práv dohlížet nad omezováním osobní svobody. V následující kapitole se zabývám vývojem chápání osobní svobody jako součásti

¹ § 1 odst. 3 a 4 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejném ochránci práv“)

² Vyhláška č. 143/1988 Sb., ministra zahraničních věcí o Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání.

³ Sdělení č. 78/2006 Sb.m.s., Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Opčního protokolu k Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání

základních práv a svobod, zakotvením práva osobní svobody a jeho omezením v mezinárodním právu i právním řádu České republiky a v poslední řadě jeho přezkumem a kontrolou. Část praktická, a sice celá čtvrtá kapitola, začíná vylíčením průběhu jednotlivých etap systematických návštěv jednotlivých typů zařízení, v nichž ombudsman vykonává svou kontrolní působnost, pokračuje uvedením poznatků z těchto návštěv, včetně návštěvy Ústavu sociální péče pro mládež Kvasiny, který jsem měla možnost osobně navštívit a učinit si tak vlastní názor na danou problematiku, a končí shrnutím získaných praktických znalostí. V závěru práce si vytyčuji cíl upozornit na nedostatky české právní úpravy s návrhy *de lege ferenda*. Následuje bibliografie, shrnutí diplomové práce a seznam klíčových slov.

Při psaní této práce využívám metodu analýzy právního textu a metodu popisnou, která se prolíná celou statí, dále metodu historickou ve druhé kapitole, systematickou neboli třídění v kapitole čtvrté, spolu s metodou komparativní při srovnávání různých názorů.

Odborná literatura a časopisecké články se věnují především instituci veřejného ochránce práv obecně ve snaze představit jej široké veřejnosti, avšak podrobnější seznámení s jeho jednotlivými činnostmi, v tomto případě s pravomocí dohledu nad omezováním osobní svobody, jakožto poměrně často diskutované oblasti, je možné pouze ze zpráv z návštěv zařízení či souhrnných písemných zpráv o své činnosti za uplynulý rok, vydávaných každoročně veřejným ochráncem práv pro Poslaneckou sněmovnu České republiky, z čehož je patrné, že se jedná o téměř neprobádanou sféru právního prostředí. Z tohoto důvodu jsem čerpala pro svou práci především z výše zmíněných zpráv. Nezanedbatelnou úlohu plnily také platné právní předpisy národní i mezinárodní a cenné informace, kterých si obzvláště vážím pro jejich autentičnost, jež jsem nabyla během Konference na téma „Role veřejného ochránce práv v politickém systému České republiky“ konané dne 2. listopadu 2010 v Uměleckém centru (Konvikt) Univerzity Palackého v Olomouci. Obdobně přínosné rady jsem si odnesla z osobní konzultace s Mgr. Marií Lukasovou, právníčkou z Kanceláře VOP, oddělení dohledu nad omezováním osobní svobody a ochrany práv dětí, ze dne 22. listopadu 2010 a ne méně mne obohatila též schůzka s paní Janou Maškovou, ředitelkou Ústavu sociální péče pro mládež Kvasiny ze dne 29. prosince 2010.

2. Instituce veřejného ochránce práv

2.1 Instituce ombudsmana v právním státě

Úvodem této podkapitoly bych se pokusila nejprve nastínit původ instituce ombudsmana a uvést některé odlišnosti v jejích názvech a zakotveních ve vybraných zemích „Starého kontinentu“.

Slovo „ombud“ znamenající zástupce, zmocněnec či mluvčí jiných⁴, pochází z švédské „kolébky“ ombudsmana, kde byl ústavně zakotven již v roce 1809, a proto se také nazývá *Justitieombudsman*, přesto jiné země Evropy si zvolily svá odlišná pojmenování pro osobu, která koná v zájmu druhých. Příkladem takové země může být Francie, jejíž ombudsman nese název *le médiateur*, dále Velká Británie s označením *Parliamentary Commissioner for Administration* či sousední Polsko s titulem *Rzecznik praw obywatelskich*. Česká varianta mezinárodní instituce ombudsmana dostala název *veřejný ochránce práv* na základě zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejném ochránci práv“). V poslední řadě bych na tomto místě neměla opomenout existenci Evropského ombudsmana, tedy ombudsmana na úrovni Evropské unie, jehož posláním je přiblížit Evropskou unii blíže občanům.⁵

Tzv. *ombudsmanie* vypukla až ve 20. století, zejména v 70. – 80. letech vznikaly instituce v různých modifikacích odrážejících historický a politicko-spoolečenský vývoj konkrétní země v Evropě i ve světě⁶, „přičemž v současné době funguje na světě 120 ombudsmanů s rozdílnou náplní, funkcí, činností, jež závisí na společenském, kulturním a politickém vývoji v jednotlivých zemích. V Evropské unii má národního ombudsmana 23 zemí a v Německu a v Itálii jsou ombudsmani na regionální úrovni.“⁷

Instituce ombudsmanů jsou ve většině zemí Evropy vneseny do nejvyšších právních norem právních řádů, tj. do ústav států, jako je tomu např. v sousedním Slovensku a Rakousku. Ovšem existují i výjimky zemí, jež své ombudsmany ústavně zakotveny nemají, mezi takové patří např. Belgie, Francie či Česká republika. S tímto faktem v naší republice

⁴ *Historie institutu ombudsmana* [online].ochrance.cz, [cit. 23. listopadu 2010]. Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/verejny-ochrance-prav/historie/>>.

⁵ Škrábalová, L., *Institut a smluvní zakotvení Evropského ombudsmana: Historie, současnost a výhled do budoucna* [online]. [cit. 23. listopadu 2010]. Dostupné na <http://www.uni-koeln.de/wiso-fak/powi/wessels/DE/ARCHIV/IGC_Net/Skrabalova_European_Ombudsman.pdf>.

⁶ Poznátka z projevu JUDr. Pavla Varvařovského z Konference „Role veřejného ochránce práv v politickém systému České republiky“ konané dne 2. listopadu 2010 v Uměleckém centru (Konvikt) Univerzity Palackého v Olomouci, Univerzitní 3, Olomouc.

⁷ Škrábalová, L., *Institut a smluvní zakotvení Evropského ombudsmana: Historie, současnost a výhled do budoucna* [online]. [cit. 23. listopadu 2010]. Dostupné na <http://www.uni-koeln.de/wiso-fak/powi/wessels/DE/ARCHIV/IGC_Net/Skrabalova_European_Ombudsman.pdf>.

není spokojen ani současný a zároveň v pořadí již druhý veřejný ochránce práv sídlící v Brně, pan doktor Pavel Varvařovský. Přestože zastává funkci ochránce poměrně krátkou dobu, tj. od 13. září roku 2010, sešel se záhy po svém jmenování do funkce s nynějším ministrem spravedlnosti, panem doktorem Jiřím Pospíšilem, aby s ním prodiskutoval jeho zájem o zařazení instituce veřejného ochránce práv do Ústavy České republiky. Doktor Pavel Varvařovský zastává názor, že pokud je „*ochránce oprávněn zúčastnit se schůze Poslanecké sněmovny nebo jejího orgánu, jedná-li se o věcech týkajících se jeho působnosti a požádá-li o slovo, bude mu uděleno*“⁸, což je podobné právu prezidenta republiky „*účastnit se schůzí obou komor Parlamentu, jejich výborů a komisí a udělí se mu slovo, kdykoli o to požádá*“⁹, měla by být instituce veřejného ochránce práv taktéž vnesena do ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Ústava“).¹⁰

Nyní bych přikročila od historického vývoje instituce ombudsmana k samotnému vymezení instituce a následně její klasifikaci, která je důležitá pro uvědomění si odlišných kompetencí ombudsmanů v jednotlivých evropských zemích.

Našli bychom celou řadu zobecňujících definic v nejrůznějších publikacích, avšak přesné definování této instituce není jednoduché vzhledem k jejím mnoha modifikacím v jednotlivých zemích světa.¹¹ Publikace Obecného správního práva od pana profesora JUDr. Vladimíra Sládečka definuje ombudsmana jako „*nezávislou a nestrannou osobu volenou parlamentem, která na základě stížností nebo z vlastní iniciativy a poměrně neformálně šetří namítanou protiprávnost nebo jiná pochybení v jednání (včetně event. nečinnosti) veřejné správy.*“¹² Tato definice se týká přesněji řečeno ombudsmana zákonodárné moci, který je tedy volen parlamentem, z čehož vyplývá, že existuje určité členění ombudsmanů, a to na základě různých kritérií.

Základní klasifikace rozlišuje tři typy ombudsmanů: „ombudsman moci zákonodárné, ombudsman moci výkonné a zvláštní ombudsman.“¹³ Jak již samo vyplývá z jeho označení, ombudsman moci zákonodárné (tzv. *pravý*) je volen a jmenován do funkce parlamentem a je mu ze své činnosti zodpovědný¹⁴, podobně tak ombudsman moci výkonné (tzv. *nepravý*) je

⁸ § 24 odst. 3 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

⁹ Čl. 64 odst. 1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰ Poznatky projevu JUDr. Pavla Varvařovského z Konference „Role veřejného ochránce práv v politickém systému České republiky“ konané dne 2. listopadu 2010 v Uměleckém centru (Konvikt) Univerzity Palackého v Olomouci, Univerzitní 3, Olomouc.

¹¹ Sládeček, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2000, str. XIV.

¹² Sládeček, V. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, str. 374.

¹³ Sládeček, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2000, str. XIV.

¹⁴ Tento typ se uplatňuje v České republice či Velké Británii a „pravost“ ombudsmana spočívá v nezávislosti jeho činnosti.

jmenován vládou resp. jejím předsedou nebo hlavou státu a zodpovídá se ze své činnosti vládě.¹⁵

Výše zmiňované „pravé“ ombudsmany lze rozčlenit dále na *všeobecné* a *speciální*. Ombudsman *všeobecný* neboli generální je zaměřen na činnost téměř celé veřejné správy s určitými výjimkami, tedy jeho okruh působnosti je mnohem širší než působnost ombudsmana *speciálního*, který se zabývá pouze určitou oblastí veřejné správy, např. ombudsman pro vězeňství, ombudsman pro policii či dětský ombudsman atd. V nedávné době se v České republice diskutovalo o zřízení takovéhoho speciálního ombudsmana, konkrétně finančního ombudsmana, který by řešil spory klientů s bankami mimosoudní cestou. K zavedení této instituce však dosud nedošlo, a to i přesto, že řada evropských směrnic týkající se finančního trhu vyžadovala zavedení nějaké instituce, která by řešila spory mimosoudně.¹⁶ Namísto speciálního ombudsmana se však v České republice můžeme obrátit na institut finančního arbitra, který byl zřízen k 1. lednu 2003, a to v rámci harmonizace práva České republiky se zeměmi Evropské unie zákonem č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi. „Finanční arbitr je kompetentní k rozhodování sporů mezi poskytovateli platebních služeb (např. banky nebo instituce vydávající elektronické platební prostředky) a uživateli platebních služeb (tj. klienti) při poskytování platebních služeb nebo mezi vydavateli elektronických peněz a držiteli elektronických peněz při vydávání a zpětné výměně elektronických peněz.“¹⁷

Dle územního rozsahu působnosti můžeme dělit *všeobecné* ombudsmany a setkat se tak s ombudsmany *ústředními* (celostátními)¹⁸, *zemskými* (státními)¹⁹ a *místními* (s působností na určité části území).²⁰

Specifickým typem instituce je ombudsman v soukromé sféře působící mimo státní struktury, jehož počet v současné době roste za účelem zkvalitnění služeb veřejnosti. Některé společnosti si tak zřizují takovéto „ochránce práv klientů“ na svých pracovištích, jejichž povinností je přijímat stížnosti klientů.²¹

Za poslední důležitou klasifikaci dle možnosti přístupu k ombudsmanovi můžeme

¹⁵ Tamtéž str. XIV-XV.

¹⁶ Prouza, Tomáš. *Finanční ombudsman řeší spory klientů s bankami* [online]. iDNES.cz, 26. dubna 2007 [cit. 23. listopadu 2010]. Dostupné z <http://finance.idnes.cz/financni-ombudsman-resi-spory-klientu-s-bankami-ftm-bank.asp?c=A070426_113104_fi_osobni_amr>.

¹⁷ Poslání a úkoly finančního arbitra. [online]. finarbitr.cz, [cit. 24. listopadu 2010]. Dostupné na <<http://www.finarbitr.cz/cs/financni-arbitr-poslani-a-ukoly-financniho-arbitra.html>>.

¹⁸ Například v České republice.

¹⁹ Například ve federacích v Německu, Rakousku nebo USA.

²⁰ Sládeček, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2000, str. XV.

²¹ V České republice např. Ombudsman – ochránce práv klientů Poštovní spořitelny, Ombudsman České spořitelny či Ombudsman České pošty

rozlišovat dva modely parlamentního ombudsmana – model *skandinávský*, pro nějž je typické, že se občan může obrátit na instituci přímo a model *britský*, kde se občan na instituci obrací prostřednictvím parlamentu. V naší republice se ujal model skandinávský.²² Co se týče legitimity k podání stížností, tak zatímco např. ve Skandinávii a Nizozemí může stížnost podat každý, jinde, např. v Rakousku, jen ten, jehož se stížnost týká.

Na závěr této kapitoly bych si dovolila shrnout funkci a poslání instituce ombudsmana. „Ombudsman plní v kontextu právního státu několik významných funkcí – jde o funkci kontrolní, funkci instituce řešící konflikty, funkci reformátora a funkci *demokraticko-reprezentativní*“²³. Kontrolní činnost se zabývá zjišťováním, zda správní orgány a soud aplikují nestranně právní předpisy a řádně dbají práv a svobod jednotlivých občanů. Funkce ombudsmana spočívající v řešení konfliktů souvisí s každodenním setkáváním se občanů s administrativními orgány, což v negativních zkušenostech s nimi může vést, jak uvádí JUDr. Josef Skála, CSc., až k „frustraci, rezignaci a k rozmrzelosti občanů a nedůvěře ve stát“²⁴. Dle názoru veřejnosti je pak ombudsman institucí, na niž se mohou občané obracet, pokud nejsou spokojeni s činností pracovníků státní správy či s jejich jednáním. Na úřad ombudsmana se tak nahlíží jako na instituci řešící neshody mezi jednotlivými občany a státem. „Z hlediska exekutivy plní ombudsman funkci seismografu, který zaznamenává chvění v podobě stížností, které způsobují zákony, nařízení a jednání správních orgánů, čímž ve výsledku zajišťuje zpětnou vazbu.“²⁵ Toto úzce souvisí s reformační úlohou úřadu ombudsmana, jíž lze spatřovat v tom, že doporučuje a upozorňuje na změny v právu, což může způsobovat změny v činnosti správních orgánů, tak změny příslušných právních předpisů. V poslední řadě poslání instituce ombudsmana je skryto v jeho zároveň poslední funkci, která je demokraticko-politická. „Ombudsman je tady proto, aby vysvětlil občanům oprávněnost jednání státní správy a v případě jejího pochybení, aby na ně upozornil. Zefektivňuje se tak spojení mezi vládnoucími a ovládanými, mezi státem a občany, mezi úřady a jejich „zákazníky“. Existence a respektování nezávislého ombudsmana v právním státě dosvědčuje, že stát uznává svoji povinnost zacházet s občanem spravedlivě a přiznat mu vše, co mu po právu náleží.“²⁶

²² Sládeček, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2000, str. XVI.

²³ Skála, Josef. Funkce ombudsmana v právním státě. *Právní obzory*, 1994, č.3, str. 287.

²⁴ Tamtéž str. 288.

²⁵ Tamtéž

²⁶ Tamtéž str. 289.

2.2 Veřejný ochránce práv v České republice

Jak již sám název druhé podkapitoly napovídá, v následujících řádcích bych se ráda zaměřila na samotnou instituci veřejného ochránce práv v naší zemi od počátku jeho vzniku, přes definování z různých zdrojů až k jeho působnosti a kompetenci.

Zákon o veřejném ochránci práv je stěžejním právním předpisem, kterým byla zřízena česká varianta ombudsmana, tedy instituce veřejného ochránce práv (dále též jako „ochránce“). Jejímu ustavení však předcházela řada podnětů, které ovšem nebyly realizovány, jako byl např. federální zákon č. 540/1990 Sb., o Generálním inspektorovi ozbrojených sil či vládní návrh zásad ústavního zákona o ochránci lidských a občanských práv České a Slovenské Federativní republiky. První návrh zákona o veřejném ochránci práv pochází již z roku 1993, ovšem úspěchu uzákonění se dostalo až vládnímu návrhu z roku 1999. Hned následujícího roku se konala volba, ze které vítězně vzešel JUDr. Otakar Motejl, první český veřejný ochránce práv s pozdějším zvolením své zástupkyně Mgr. Anny Šabatové, PhD. V současné době v čele Kanceláře veřejného ochránce práv působí JUDr. Pavel Varvařovský a jeho zástupkyně RNDr. Jitka Seitlová. Důvodem zřízení této již deset let činné instituce bylo jednak: „zajištění nezávislého a kvalifikovaného prošetřování stížností a podnětů na veřejnou správu, za další pak požadavky ve formě aktů Rady Evropy doporučující zřízení takové instituce. Příkladem takových dokumentů může být Doporučení Výboru ministrů členských států Rady Evropy R (85) 13, o instituci ombudsmana nebo Doporučení Výboru ministrů členských států Rady Evropy R (97) 14, o ustavení nezávislých celostátních institucí pro lidská práva.“²⁷

„Z hlediska státovédného lze ochránce charakterizovat jako specifický státní kontrolní orgán (orgán sui generis), jenž však nelze zařadit mezi orgány veřejné moci, neboť nedisponuje pravomocí autoritativně rozhodovat o právech a povinnostech fyzických nebo právnických osob. Z formálního pohledu bývá přiřazován k legislativě jako autonomní orgán od ní odvozený, který má vykonávat kontrolu vůči (části) moci exekutivní.“²⁸

Judikatura Nejvyššího správního soudu nazírá na ochránce takto: „*Veřejný ochránce práv jako specifický kontrolní státní orgán je povinným subjektem podle § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Rozhodování o žádostech o poskytnutí*

²⁷ Sládeček, V. *Obecné správní právo*. 2.vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, str. 378.

²⁸ Tamtéž str. 378.

*informací však není přímo na něm, nýbrž spadá mezi úkoly, které pro veřejného ochránce práv plní jeho kancelář.*²⁹

V poslední řadě považují za vhodné uvést zákonné vymezení instituce: „*Veřejný ochránce práv působí k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod.*“³⁰

V návaznosti na uvedené vymezení si pokládám otázku: Co je to vlastně ona „dobrá správa“, o které hovoří zákon? Odpověď však není jednoduché nalézt, ačkoli existují tzv. *principy dobré správy*, které jsou sice v zákonech a dalších dokumentech zmiňovány, bohužel jejich definice je nejednotná a roztržitá. Ochránce byl proto nucen sám formulovat a popsat principy dobré správy. Vycházel přitom ze svých dosavadních zkušeností, z Evropského kodexu řádné správní praxe EU, z připravovaného doporučení Rady Evropy o dobré správě a z dalších mezinárodních dokumentů. Mezi principy dobré správy podle ochránce patří: soulad s právem, nestrannost, včasnost, předvídatelnost, přesvědčivost, přiměřenost, efektivnost, odpovědnost, otevřenost a vstřícnost. Jinak řečeno můžeme „dobrou správu“ označit jako postup úřadu, který je v souladu s právem a kterému zároveň nelze vytknout nepřiměřenost, svévolnost, účelovost, vyhýbavost, diskriminační chování, odpírání informací, nepřiměřené průtahy, administrativní nesrovnalosti a jiné nežádoucí znaky. Úkolem úřadu je tedy usilovat o právní jistotu osob a předcházet situacím, kdy by ochránce jeho chování neoznačil za nezákonné, ale přesto by ho vyhodnotil jako nevhodný postup, který měl ve svém důsledku nepříznivý dopad na práva osob a na jejich oprávněné zájmy.³¹

2.2.1 Působnost veřejného ochránce práv

Pozitivní vymezení působnosti veřejného ochránce práv dle zákona o veřejném ochránci práv je následující: „Ochránce je oprávněn zabývat se stížnostmi, které směřují proti činnosti:

- *ministerstev a jiných správních úřadů s působností pro celé území České republiky a správních úřadů jim podléhajících*, např. správy sociálního zabezpečení, úřadů a

²⁹ rozh. č. 1586/2008 Sb. NSS, seš. 6

³⁰ § 1 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

³¹ *Principy dobré správy* [online]. ochrance.cz, [cit. 25. listopadu 2010]. Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/stanoviska-ochrance/principy-dobre-spravy/>>.

inspektorátů práce, katastrálních úřadů, pozemkových úřadů, finančních úřadů, celních úřadů, orgánů ochrany veřejného zdraví atd.,

- *České národní banky, pokud působí jako správní úřad,*
- *Rady pro rozhlasové a televizní vysílání,*
- *orgánů územní samosprávy (tj. obcí a krajů), ale pouze při výkonu státní správy, nikoli tam kde rozhodují ve vlastní působnosti (samospráva), např. jako stavební úřady, orgány ochrany životního prostředí, orgány památkové péče, přestupkové orgány, silniční správní úřady, živnostenské úřady, matriční úřady, školské úřady, orgány sociálně-právní ochrany dětí, orgány pomoci v hmotné nouzi, orgány státní sociální podpory atd.,*
- *Policie České republiky včetně cizinecké a pohraniční policie s výjimkou vyšetřování, kdy vystupuje jako orgán činný v trestním řízení,*
- *Armády České republiky a Hradní stráž,*
- *Vězeňské služby České republiky,*
- *zařízení, v nichž se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranná nebo ústavní výchova a ochranné léčení,*
- *zdravotních pojišťoven (zejména jedná-li se o placení pojistného, poskytování a hrazení zdravotní péče apod.),³²*
- *orgánů soudu a státního zastupitelství při výkonu státní správy (předsedové a místopředsedové soudů, vedoucí státních zastupitelství), ovšem pouze pokud vykonávají státní správu (stížnost může směřovat pouze proti průtahům v řízení, nevhodnému chování soudních osob a zaměstnanců státního zastupitelství nebo vůči porušení zásad důstojnosti a etiky soudce nebo státního zástupce), nikoliv proti samotnému rozhodnutí soudu nebo státního zástupce.³³*

Od roku 2006 patří mezi další činnosti veřejného ochránce práv vykonávání dohledu nad dodržováním práv osob omezených na svobodě. V jeho kompetenci je tak provádění tzv. systematických preventivních a následných návštěv zařízení, kde jsou nebo mohou být osoby

³² § 1 odst. 2 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

³³ § 1 odst. 6 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

drženy na základě rozhodnutí či příkazu orgánu veřejné moci (např. soudu) nebo z důvodu závislosti na poskytované péči (především z důvodu věku, zdravotního stavu, sociální situace atp.). Jde například o policejní cely, věznice, azylová zařízení, léčebny dlouhodobě nemocných, zařízení pro seniory, psychiatrické léčebny, zařízení ústavní výchovy aj.³⁴

Rok 2008 se stal průlomovým v nabytí zvláštního oprávnění pro ochránce v oblasti státní správy soudnictví, od této doby má ochránce právo navrhopvat zahájení kárných řízení proti předsedům a místopředsedům soudu v případě, že porušují povinnosti spojené s výkonem jejich funkcí.³⁵

Díky přijetí zákona č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (dále jen „antidiskriminační zákon“) poskytuje ochránce metodickou pomoc obětem diskriminace tím, že provádí právní vyhodnocení situace případné oběti a nabídne jí nejvhodnější možnosti dalšího postupu a dle potřeby radí nebo nabízí spolupráci při zajištění důkazů.³⁶

Naopak negativní definování ochráncovy působnosti stanoví, že „není oprávněn zasahovat do rozhodovací činnosti soudů, není odvolacím místem proti jejich rozhodnutí a není oprávněn zasahovat do činnosti výslovně vyjmenovaných institucí“³⁷ :

- *Soudy všech stupňů a typů v jejich rozhodovacích pravomocích* (veřejný ochránce práv nesmí ovlivňovat průběh soudních řízení, výsledek soukromoprávních sporů a trestních řízení ani přezkoumávat rozhodnutí soudů, tj. proti soudnímu řízení či rozhodnutí soudu se není možné k ochraně odvolávat),
- *Rozhodovací činnost státních zastupitelství* (veřejný ochránce práv nesmí ovlivňovat průběh a výsledek řízení vedených státním zástupcem ani přezkoumávat rozhodnutí policejních orgánů, státního zástupce apod. Veřejný ochránce práv se nemůže zabývat stížnostmi na zahájení či nezahájení trestního řízení ani na průběh vyšetřování),
- *Parlament, prezident republiky a vláda,*

³⁴ *Působnost veřejného ochránce práv* [online].ochrance.cz, [cit. 25. listopadu 2010]. Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/verejny-ochrance-prav/pusobnost-verejneho-ochrance-prav/>>.

³⁵ *Působnost veřejného ochránce práv* [online].ochrance.cz, [cit. 25. listopadu 2010]. Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/verejny-ochrance-prav/pusobnost-verejneho-ochrance-prav/>>

³⁶ *Diskriminace* [online].ochrance.cz, [cit. 25. listopadu 2010]. Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/diskriminace/>>.

³⁷ *Působnost veřejného ochránce práv* [online].ochrance.cz, [cit. 25. listopadu 2010]. Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/verejny-ochrance-prav/pusobnost-verejneho-ochrance-prav/>>.

- Nejvyšší kontrolní úřad,
- zpravodajské služby České republiky,
- orgány činné v trestním řízení,³⁸
- rozhodování samosprávy obcí a měst (např. při přidělování obecních bytů, schvalování územních plánů, převodech majetku, investičních akcích, rozhodování o veřejném pořádku, čistotě apod.).³⁹

Výše uvedená zákonná vymezení působnosti nedává veřejnému ochránci práv právo rozhodovat spory mezi fyzickými a právnickými osobami (včetně sporů mezi zaměstnanci a zaměstnavateli, i když jejich zaměstnavatelem je státní úřad, sousedské spory, obchodní spory, splácení dluhů, spory o vymáhání dluhu apod.) ani nemůže zastupovat zúčastněné strany jako advokát. Jedinou výjimkou zasahování do soukromoprávních sporů ze strany ochránce jsou stížnosti na diskriminační jednání, jak je stanoveno v antidiskriminačním zákoně.⁴⁰

2.2.2 Činnost veřejného ochránce práv

Činnost ochránce, tak se nazývá část druhá zákona o veřejném ochránci práv, se zabývá prováděním nezávislých šetření podnětů i z vlastní iniciativy ochránce (např. na základě informací z médií). Během posledních deseti let činnosti ochránce obdržel 56 000 podání, což vychází přes 5 000 podání za rok s tím, že každý rok se počet podání zvyšuje. Za rok 2009 vyrostl počet podání až na 7000 za rok a současně se českému ombudsmanovi podařilo pomoci v 55 procentech případů (např. z oblasti státní správy byly nejčastější podněty týkající se věci sociálních, o něco méně stavebního a regionálního rozvoje, nevhodného chování soudních osob či věci policie a vězeňství), ve zbylých 45 procentech nebyl bohužel kompetentní (mezi podněty mimo působnost ochránce převažovaly věci civilního práva, konkurzního řízení a trestněprávní věci).⁴¹

³⁸ § 1 odst. 6 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

³⁹ § 1 odst. 2 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁰ *Působnost veřejného ochránce práv* [online]. ochrance.cz, [cit. 25. listopadu 2010]. Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/verejny-ochrance-prav/pusobnost-verejneho-ochrance-prav/>>.

⁴¹ Poznatky z projevu JUDr. Pavla Koukala, Ph.D z Konference „Role veřejného ochránce práv v politickém systému České republiky“ konané dne 2. listopadu 2010 v Uměleckém centru (Konvikt) Univerzity Palackého v Olomouci, Univerzitní 3, Olomouc.

Podnětu směřovanému ochránci by však mělo předcházet vyčerpání běžně dostupných zákonných prostředků (např. odvolání, stížnost), kterých stěžovatel řádně využil k řešení své situace, což je zároveň povinen ochránci doložit.⁴²

Na veřejného ochránce práv se poté může obrátit:

- ten, kdo se dožaduje ochrany svých práv nebo jeho zákonný zástupce, tj. ten, kdo se cítí být dotčen jednáním či nečinností výše vyjmenovaných úřadů a institucí. Stěžovatelem může být fyzická či právnická osoba, obec i kraj. Nezáleží na tom, zda se jedná o občana ČR nebo o cizince, osobu s plnou způsobilostí k právním úkonům či osobu se způsobilostí omezenou apod.
- poslanec, senátor nebo komora parlamentu, jíž byl adresován podnět ve věci, kterou ochránce může řešit.⁴³

Na ochránce je možné se obrátit písemně buď na formuláři, který je volně přístupný na internetových stránkách www.ochrance.cz formou dopisu, prostřednictvím datové schránky či osobně ústně podat stížnost do protokolu přímo v sídle ochránce v Brně. Takto učiněný podnět nepodléhá žádným poplatkům ani podrobení úřední kontrolou, avšak musí obsahovat zákonem vyžadované náležitosti, jež jsou stanoveny v ustanovení § 11 zákona č. 349/1999 Sb.⁴⁴

Veřejný ochránce práv je oprávněn se stížností neboli podnětem k šetření nakládat čtyřmi způsoby následně uvedenými:

- zahájit šetření dané věci,⁴⁵
- podnět odložit, tj. vůbec se jím nezabývat, pokud předmětná věc nespadá do jeho působnosti nebo se podání netýká přímo osoby, která podnět podala a nebyla zároveň přiložena plná moc,
- podnět může odložit, avšak nemusí, pokud:
 - nemá předepsané náležitosti a ani po výzvě nebyl doplněn,

⁴² *Co předchází stížnosti k ombudsmanovi* [online].ochrance.cz, [cit. 26. listopadu 2010]. Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/chcete-si-stezovat/co-predchazi-stiznosti-ombudsmanovi/>>.

⁴³ § 9 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁴ *Postup při podávání podnětu a jeho náležitosti* [online].ochrance.cz, [cit. 26. listopadu 2010]. Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/chcete-si-stezovat/jak-podat-stiznost-dalsi/>>

⁴⁵ § 14 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

- je zjevně neopodstatnělý,
 - od právní moci rozhodnutí nebo od opatření či události, kterých se podnět týká, uplynula v den doručení podnětu doba delší jednoho roku,
 - věc, které se podnět týká, je projednávána soudem nebo již byla soudem rozhodnuta,
 - jde o opakovaný podnět ve věci, která již byla ochráncem šetřena, a podnět nepřináší nové skutečnosti,⁴⁶
- podnět nešetří, ale poučí stěžovatele, kde a jak může svou věc řešit, tzn. na jakou instituci nebo úřad se může obrátit, jakým způsobem, opravným prostředkem apod.⁴⁷

Zákon poskytuje ochránci za účelem rychlého a efektivního šetření podnětu rozsáhlá oprávnění. Má možnost proto nahlížet do spisů, vyžádat si od úřadů informace, stanoviska a nejhrůznější podklady, stejně tak může provádět místní šetření. Současně jsou mu všechny státní orgány a osoby vykonávající veřejnou správu povinny v rámci své působnosti poskytnout potřebnou pomoc.⁴⁸

Výsledkem takového šetření může ochránce zjistit, že úřad nijak nepochybil. V takovém případě o svém zjištění poskytne písemné vyrozumění jak stěžovateli, tak příslušnému úřadu. V opačném případě, pokud ochránce šetřením dospěje k závěru, že došlo k pochybení ze strany úřadu, vyzve jej, aby se k jeho zjištění do 30 dnů vyjádřil. Ochránce není oprávněn sám měnit pochybení úřadu, rušit či měnit jeho rozhodnutí nebo nahrazovat činnost úřadu.⁴⁹

Dále postupuje ochránce v závislosti na odpovědi úřadu. Pokud úřad uzná, že k pochybení skutečně došlo, přislíbí provedení potřebné nápravy a ochránce s opatřeními k nápravě souhlasí, informuje o tom úřad i stěžovatele. Na druhé straně, jestliže úřad ochránci neodpoví vůbec nebo ne zcela přesvědčivě či se neztotožňuje s názorem ochránce, nezbyvá ochránci, než sdělit úřadu své stanovisko, v němž zároveň navrhne opatření k nápravě, které od úřadu očekává. Jako příklad mohu uvést návrh na zahájení přezkumného řízení, provedení

⁴⁶ § 12 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁷ § 13 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁸ § 15, § 16 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁹ § 17, § 18 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

úkonů k odstranění nečinnosti, zahájení trestního stíhání či disciplinárního řízení. Poté je povinností úřadu do 30 dnů oznámit, jaká opatření učinil. Jakmile neodpoví nebo nezjedná nápravu, veřejný ochránce práv zpravidla vyrozumí jemu nadřízený úřad nebo může takovému úřadu učinit *negativní reklamu* tím, že informuje veřejnost.⁵⁰

2. 3. Nepůvodní kompetence - dohled nad omezováním osobní svobody

Nepůvodní kompetence, jejímž předmětem je provádění systematických návštěv míst či zařízení, kde se nacházejí nebo mohou nacházet osoby omezené na svobodě,⁵¹ byla veřejnému ochránci práv svěřena na základě novely č. 381/2005 Sb., zákona č. 349/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů, jejíž účinnost nastala ke dni 1.1.2006. Do té doby totiž neexistoval v České republice orgán, který by vykonával funkci tzv. *národního preventivního mechanismu*, jak jej stanoví Opční protokol k Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání.⁵² Výše zmíněnou novelou se věcná působnost ochránce rozšířila o úkol provádět systematické návštěvy míst, v nichž se nalézají osoby omezené na svobodě *de iure*, to znamená na základě rozhodnutí orgánu veřejné moci (např. soudu), nebo osoby omezené na svobodě *de facto*, tedy v důsledku jejich závislosti na poskytované péči (např. kvůli věku, zdravotnímu postižení nebo sociální situaci). Cílem systematických návštěv je zjišťovat, jak je s těmito osobami zacházeno, zda jsou respektována jejich základní práva a svobody, a tím posílit jejich ochranu před všemi formami tzv. *špatného zacházení*. „Špatným zacházením je třeba rozumět jednání, které nerespektuje lidskou důstojnost. Podle míry zásahu do lidské důstojnosti, nebo dokonce do tělesné integrity může mít špatné zacházení konkrétně podobu mučení, krutého, nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání, neúcty k člověku a jeho právům, nerespektování jeho sociální autonomie, soukromí nebo práva na spoluúčast v procesu rozhodování o jeho vlastním životě či zneužívání závislosti na poskytované péči nebo její prohlubování.“ Formálně můžeme špatné zacházení spatřovat v porušování základních práv garantovaných Listinou základních práv a svobod⁵³ nebo mezinárodními úmluvami či v nedodržování zákonů a podzákoných právních předpisů, ale i v neplnění závazných instrukcí, pokynů, popřípadě standardů kvality zacházení, podpory a péče a dobré praxe.⁵⁴ V rámci dosažení co nejlepších výsledků v této

⁵⁰ § 18, § 19, § 20 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

⁵¹ § 1 odst. 3 a 4, § 21a zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

⁵² Sdělení č. 78/2006 Sb.m.s., Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Opčního protokolu k Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání.

⁵³ Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.

⁵⁴ Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 381/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv.

nezávislé kontrolní činnosti jsou k návštěvám z důvodu různosti typů zařízení přibírání odborníci z praxe.

Výše popsané návštěvy probíhají v zařízeních, jimiž jsou:

- „*vězeňská zařízení*, tj. věznice, vazební věznice, včetně věznic pro místní výkon trestu, tj. zařízení, v nichž se vykonává vazba v trestním řízení, vyhošťovací a vydávací vazba, trest odnětí svobody, popřípadě ochranné léčení podle zákona o výkonu trestu odnětí svobody⁵⁵ a zákona o výkonu vazby⁵⁶, zabezpečovací detence,
- *policejní cely* sloužící k umístění zatčených (§ 69 trestního řádu⁵⁷), zadržených (§ 75 a § 76 trestního řádu), předvedených (§ 13 odst. 5 zákona o Policii ČR⁵⁸) nebo zajištěných osob (§ 14 a § 15 zákona o Policii ČR),
- *zařízení pro výkon ústavní a ochranné výchovy* podle zákona o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy⁵⁹, tj. diagnostické ústavy, dětské domovy, dětské domovy se školou a výchovné ústavy a střediska výchovné péče,
- *zařízení pro zajištění cizinců* (§ 130 zákona o pobytu cizinců⁶⁰) sloužící k zajištění cizinců za účelem správního vyhoštění (až na 180 dnů dle § 124 zákona o pobytu cizinců), popřípadě za účelem jejich předání podle mezinárodní smlouvy (na dobu nezbytně nutnou dle § 129 zákona o pobytu cizinců),
- *azylová zařízení* ministerstva vnitra zřizovaná podle § 79 zákona o azylu⁶¹, tj. přijímací střediska včetně přijímacích středisek v tranzitním prostoru mezinárodního letiště, bytová střediska a integrační azylová střediska,
- *vojenská zařízení* (s výhradami plynoucími z profesionalizace Armády ČR), tj. věznice vojenských útvarů pro výkon kázeňského trestu vězení podle § 39 zákona o průběhu

⁵⁵ Zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o výkonu trestu odnětí svobody“).

⁵⁶ Zákon č. 293/1993 Sb., o výkonu vazby, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o výkonu vazby“).

⁵⁷ Zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní řád“).

⁵⁸ Zákon č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Policii ČR“).

⁵⁹ 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 (dále jen „zákon o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy“)

⁶⁰ Zákon č. 326/1999 Sb. o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).

⁶¹ Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“).

základní nebo náhradní služby a vojenských cvičení⁶² a celý předběžného zajištění zřizované ve věznicích vojenských útvarů pro umístění zajištěných, zadržovaných nebo předvedených vojáků podle § 14 zákona o Vojenské policii⁶³,

- *zařízení sociální péče* definovaná v § 61 a násl. vyhlášky č. 182/1991 Sb.⁶⁴, tj. zejména ústavy sociální péče (ústavy pro tělesně postiženou mládež, ústavy pro mentálně postiženou mládež, ústavy pro tělesně postižené dospělé osoby, ústavy pro smyslově postižené dospělé osoby, ústavy pro mentálně postižené dospělé osoby, ústavy pro chronické alkoholiky a toxikomany, domovy důchodců, domovy-penziony pro důchodce – s výhradou), dále domovy pro matky s dětmi, stanice pečovatelské služby pro děti, zařízení pro osoby, které potřebují zvláštní pomoc, zařízení pro osoby společensky nepřizpůsobené, zařízení azylového typu, zařízení pečovatelské služby pro staré osoby a těžce zdravotně postižené osoby,
- *zdravotnická zařízení*, která jsou upravena v § 31 až § 42 zákona o péči o zdraví lidu⁶⁵, tj. zejména léčebné ústavy (léčebny tuberkulózy a respiračních nemocí, psychiatrické léčebny, rehabilitační ústavy a další léčebny, ozdravovny a noční sanatoria) včetně léčeben dlouhodobě nemocných podle § 15 odst. 1 vyhlášky č. 242/1991 Sb., o soustavě zdravotnických zařízení zřizovaných okresními úřady a obcemi, dále tzv. zvláštní dětská zařízení, tj. kojenecké ústavy, dětské domovy a jesle, pečující o všestranný rozvoj dětí ve věku do tří let, ale i nemocnice (zejména oddělení poskytující lůžkovou péči, jejich uzavřená oddělení), a další zdravotnická zařízení, jako jsou protialkoholní záchytné stanice podle (§ 8 zákona č. 37/1989 Sb., o ochraně před alkoholismem a jiným toxikomaniemi, ve znění pozdějších předpisů) či hospicy,
- *zařízení sociálně-právní ochrany dětí*, tj. zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc (§ 46 zákona o rodině⁶⁶, § 42 zákona o sociálně-právní ochraně dětí⁶⁷). Jiná

⁶² Zákon č. 220/1999 Sb., o průběhu základní nebo náhradní služby a vojenských cvičení a o některých právních poměrech vojáků v záloze, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o průběhu základní nebo náhradní služby a vojenských cvičení“).

⁶³ Zákon č. 124/1992 Sb., o Vojenské policii, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Vojenské policii“).

⁶⁴ Vyhláška č. 182/1991 Sb., ministerstva práce a sociálních věcí České republiky, kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení a zákon České národní rady o působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení.

⁶⁵ Zákon č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o péči o zdraví lidu“).

⁶⁶ Zákon č. 94/1963 Sb., o rodině, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o rodině“).

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

- *veřejná zařízení pro přežití obyvatelstva za krizových situací* podle zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení, ve znění pozdějších předpisů, podle míry závislosti osob na péči (službách), jaké bude poskytovat konkrétní zařízení podle specifické krizové situace.⁶⁸

Výsledkem práce ochránce by mělo být vytvoření a následné prosazování určitých standardů zacházení s osobami, které by měly být jednotlivými typy zařízení dodržovány.

⁶⁷ Zákon č. 359/1999 Sb. o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o sociálně-právní ochraně dětí“).

⁶⁸ *Provádění systematických návštěv míst, kde se nalézají osoby omezené na svobodě* [online]. ochrance.cz, [cit. 27. listopadu 2010]. Dostupné na < <http://www.ochrance.cz/ochrana-osob-omezenych-na-svobode/zasadni-dokumenty/provadeni-systematickych-navstev/>>.

3. Mezinárodněprávní a pozitivně-právní základy ochrany osob omezených na svobodě

Dříve, než se začnu podrobněji zabývat praktickou realizací činnosti veřejného ochránce práv spočívající v provádění systematických návštěv míst či zařízení, kde se nacházejí nebo mohou nacházet osoby omezené na svobodě⁶⁹, pozastavím se nad tím, co je vlastně její podstatou. Co se skrývá pod pojmem *osobní svoboda*, kde všude bychom ji našli upravenou, v závěru vymezím ochranu práva osobní svobody přesněji řečeno půjde o přezkum a kontrolu omezení práva osobní svobody.

3.1 Osobní svoboda jako součást základních práv a svobod

Svoboda je úzce spjata s pojmem základní právo. Nelze hovořit o jednom a nebrat v potaz druhé, stejně tak k sobě patří osobní svoboda jako jedno ze základních lidských práv resp. svobod garantovaných Usnesením předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky (dále jen „Listina základních práv a svobod“) a některými mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách příkladně Evropská úmluva o lidských právech a základních svobodách.⁷⁰ Osobní svoboda je tedy součástí základních práv a svobod jako jedna ze specifických svobod, jelikož není chápána jako svoboda člověka obecně.⁷¹ „Z ústavního hlediska spočívá v tom, že nikdo nesmí být stíhán nebo zbaven svobody jinak než z důvodů a způsobem, který stanoví zákon. Nikdo nesmí být zbaven svobody pouze pro neschopnost dostát smluvnímu závazku.“⁷² Toto tvrzení si dovoluji doplnit, a proto dodávám, že některá práva a svobody nesmí být omezeny ani za války, jiného ozbrojeného konfliktu nebo za bojové situace, jak stanoví hlava XIII. s názvem *trestné činy proti lidskosti, proti míru a válečné trestné činy* v některých svých ustanoveních v trestním zákoníku.⁷³

Přestože není sporu o tom, že pojmy *právo* a *svoboda* jsou nerozlučné dvojice, jak jsem se zmínila již výše, existují však nejasnosti ohledně rozlišování významu těchto pojmů, někdy jsou dokonce zaměňovány. Profesor JUDr. Jan Filip, CSc. k této interpretační potíži

⁶⁹ § 1 odst. 3 a 4, § 21a zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁰ Sdělení č. 209/1992 Sb., federálního ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících (dále jen „Evropské úmluva o lidských právech“)

⁷¹ Filip, J. *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. 2. vydání. Brno : Masarykova univerzita v Brně 2004, str. 115.

⁷² Hendrych, D. a kol. *Právní slovník*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2001, str. 539.

⁷³ Např. § 412 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní zákoník“).

uvádí: „*Možným odlišujícím kritériem je, že v případě základních práv je třeba poukázat na jejich zakotvení v ústavním předpise, kdežto v případě svobod to není třeba. Lidé se rodí svobodní (čl. 1 Všeobecné deklarace lidských práv a čl. 1 Listiny) a proto nemusí prokazovat, že jim právo přiznává nějakou konkrétní svobodu. Svoboda je tak klasickým výrazem přirozenoprávnosti. Jedinci proto mohou vše, co jim zákon nezakazuje (či. 2 odst. 3 Listiny). Jednotlivá práva pak mají svůj základ v právních předpisech a k jejich uplatnění vůči orgánům veřejné moci je třeba jejich existenci prokázat. V případě svobody by naopak měl orgán veřejně prokázat, že zákon jedinci určité jednání zakazuje nebo přikazuje.*“⁷⁴ Pokud bych k této problematice měla vyjádřit svůj postoj, domnívám se, že důsledné rozlišování těchto dvou pojmů je dnes již přežitkem a dle mého názoru považuji za dostatečné používat pouze pojem základní práva, zejména s ohledem na fakt, že se v našem právním řádu již pojem *svoboda* v čistém slova smyslu nevyskytuje.

Osobní svoboda je spolu s právem na život či právem nebýt mučen *právem osobním*. Podle předmětu rozlišujeme vedle práv osobních ještě *práva politická, sociální* či *kulturní*. Základní práva a svobody můžeme tedy rozčlenit do mnoha skupin podle různých kritérií. Jako příklad uvádím dělení dle generací. Osobní svoboda patří do tzv. *první generace lidských práv*, která se týká práv a svobod osobních a politických, kam dále patří zejména právo na život, právo nebýt mučen, zákaz otroctví, právo na majetek, svoboda projevu, svoboda shromažďování apod., jež mají svůj původ již v 17. a 18. století. Jako *práva druhé generace* jsou označována práva hospodářská, sociální a kulturní, která se formovala především na přelomu 19. a 20. století. Historicky tak narozdíl od práv první generace, spojených s buržoazními revolucemi, souvisejí s vzestupem dělnického hnutí. Práva první a druhé generace se někdy označují též jako práva individuální, avšak takové dělení není zcela přesné, neboť i v rámci prvních dvou generací se vyskytují práva korporací např. práva politických stran či odborů. *Třetí generace* představuje tzv. práva postindustriální společnosti a obsahuje práva skupinová a moderní, jako právo na zdravé životní prostředí či právo na sebeurčení.⁷⁵ Někdy se užívá i dělení do *čtyř generací*, v rámci něhož se první generace rozpadá na práva lidská (osobní) a politická.⁷⁶

„Základní práva a svobody jsou ústavně zaručená subjektivní veřejná práva, což se promítá do vymezení jejich subjektů, do způsobilosti být jejich subjekty a do způsobilosti

⁷⁴ Filip, J. *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. 2. vydání. Brno : Masarykova univerzita v Brně 2004, str. 49.

⁷⁵ Gerloch A., Hřebejk J., Zoubek V., *Ústavní systém české republiky*. 4. vydání. Praha: Prospektrum, 2002, str. 320.

⁷⁶ Klíma, K.. *Státověda*. Plzeň: Aleš Čeněk s.r.o., 2006, str. 166 - 167.

vlastními úkony je vůči veřejné moci prosazovat.“ Nositeli základních práv a svobod smí být fyzické osoby, právnické osoby z podstaty věci nemají právo na osobní svobodu, jelikož jsou pouhou právní fikcí, a přestože nebyly v Listině základních práv a svobod výslovně zmíněny, zákon o Ústavním soudu⁷⁷ jim výslovně umožnil podávat ústavní stížnost. Dále se mezi nositele řadí jiné subjekty práva jako sdružení bez právní subjektivity nebo skupiny osob ve smyslu čl. 34 Evropské úmluvy⁷⁸ a v poslední řadě stát a orgány veřejné moci jako možní nositelé základních práv a svobod.⁷⁹ Do objektů základních práv a svobod patří věci, hodnoty lidské osobnosti, výsledky duševní činnosti a jiná určitá jednání.⁸⁰

Pro mou diplomovou práci jsou stěžejními subjekty fyzické osoby. Jejich vymezení není jednoznačné, protože sama Listina základních práv a svobod používá neurčitých obrátů jako „*lidé jsou*“ (čl. 1), „*každý může*“ (čl. 2 odst. 3), „*každý má právo*“ (čl. 6, 10, 11 atd.), „*svobody se zaručují všem*“ (čl. 3 odst. 1), „*nikdo nesmí*“ (čl. 8 odst. 2, čl. 9 odst. 1) atd. Proto bych pro jasnější představivost shrnula slova pana profesora JUDr. Jana Filipa, CSc., který upřesňuje neurčité termíny a uvádí, že základních práv a svobod se mohou domáhat nejen občané České republiky, ale i cizinci. Je však důležité neopomenout skutečnost, že cizinci se nemohou domáhat všech práv a svobod, jež jsou ustanoveny v Listině základních práv a svobod, neboť jednotlivé zákony pro ně mohou stanovit odlišnou právní úpravu.⁸¹

Jak již bylo uvedeno výše, je osobní svoboda zakotvena na ústavní úrovni i v mezinárodních smlouvách o lidských právech, proto předmětem navazujících podkapitol bude právě podrobnější mezinárodněprávní a ústavněprávní zakotvení osobní svobody.

3.2 Zakotvení práva osobní svobody a jeho omezení v mezinárodním právu

Lidská práva občanů České republiky jsou v mezinárodním měřítku zaručena mezinárodními úmluvami, které Česká republika ratifikovala, staly se tak součástí českého právního řádu a které jsou tudíž pro ni závazné. Vycházím tak z článku 2 Ústavy, který se k této tematice vztahuje a uvádí: „*Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva.*“ a dále z článku 10 Ústavy, který zní: „*Vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou*

⁷⁷ § 72 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁸ Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, vyhlášená jako sdělení MZV 209/1992 Sb.

⁷⁹ Filip, J. *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. 2. vydání. Brno : Masarykova univerzita v Brně 2004, str. 60 - 65.

⁸⁰ Gerloch A., Hřebejk J., Zoubek V., *Ústavní systém české republiky*. 4. vydání. Praha: Prospektrum, 2002, str. 324.

⁸¹ Filip, J. *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. 2. vydání. Brno : Masarykova univerzita v Brně 2004, str. 61.

součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva." Tato aplikační přednost mezinárodních smluv před zákony platí např. pro Všeobecnou deklaraci lidských práv z 10. prosince 1948, doplněnou o Mezinárodní pakt o občanských a politických právech⁸² a Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech⁸³ a další dokumenty, které se týkají nejen základních práv a svobod. Za velmi významnou listinu v oblasti lidských práv je považována také Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod⁸⁴, která stanovuje právo na svobodu a osobní bezpečnost ve svém 5. článku.⁸⁵

K tématu mé diplomové práce, tj. k ochraně osob omezených na svobodě, se váže závazek chránit důstojnost člověka a zákaz mučení a krutého, nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání, jež je obsažen zejména v čl. 2 odst. 2, čl. 7 a čl. 10 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech⁸⁶, čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod⁸⁷ a především čl. 2 Úmluvy proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání⁸⁸. Evropskou úmluvou o zabránění mučení⁸⁹ byl zaveden účinný preventivní mechanismus tím, že zřídila Evropský výbor pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání neboli *European Committee for the Prevention of Torture* (dále jen „CPT“), jehož pracovníci navštěvují zařízení, v nichž se nacházejí osoby zbavené svobody a zjišťuje, zda ve smluvním státě nedošlo ke „špatnému zacházení“. Přijetím Opčního protokolu k Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (dále jen „Opční protokol“)⁹⁰ došlo k zavedení kontrolního mechanismu nejen v Evropě, nýbrž za celém světě. Opční protokol tak

⁸² 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

⁸³ Tamtéž

⁸⁴ Sdělení č. 209/1992 Sb., federálního ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících (dále jen „Evropská úmluva o lidských právech“).

⁸⁵ Gerloch A., Hřebejk J., Zoubek V., *Ústavní systém české republiky*. 4. vydání. Praha: Prospektrum, 2002, str. 316 - 317.

⁸⁶ 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

⁸⁷ Sdělení č. 209/1992 Sb., federálního ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících.

⁸⁸ Vyhláška č. 143/1988 Sb., ministra zahraničních věcí o Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání.

⁸⁹ Sdělení č. 9/1996 Sb., Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Evropské úmluvy o zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (dále jen „Evropská úmluva o zabránění mučení“).

⁹⁰ Sdělení č. 78/2006 Sb.m.s., Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Opčního protokolu k Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání.

položil základy pro dvousložkový systém prevence mučení a jiného krutého, nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání, jelikož podpořil mezinárodní mechanismus nastolením Podvýboru pro prevenci, jehož cíl se shoduje s činností CPT. Navíc se smluvní státy ratifikací Opčního protokolu mohly zavázat k vytvoření tzv. *národního preventivního mechanismu*, tj. nezávislého orgánu, který by vykonával systematickou preventivní kontrolu míst na svém území, kde se nacházejí osoby omezené na svobodě, stejně tak, jak učinila svým podpisem Česká republika v New Yorku dne 13. září 2004.⁹¹

3.3 Zakotvení práva osobní svobody a jeho omezení v právním řádu České republiky

První moderní právní zakotvení osobní svobody na našem území srovnatelné s dnešním zněním čl. 8 Listiny základních práv a svobod nalezneme již v čl. 8 základního zákona státního⁹², na nějž dále navazoval § 107 prvorepublikové Ústavní listiny z roku 1920 v tomto znění: „(1) Svoboda osobní se zaručuje. Podrobnosti upravuje zákon jako součást této ústavní listiny. (2) Omezení nebo odnětí osobní svobody je možné jen na základě zákona. Rovněž jen na základě zákona může veřejná moc od občana požadovati osobních výkonů.“⁹³ Současné zakotvení osobní svobody v českém právním řádu nalezneme samozřejmě již na ústavní úrovni, a to konkrétně v hlavě druhé, oddílu prvním nazvaném *Základní lidská práva a svobody*, článku 8 Listiny základních práv a svobod. Osobní svoboda je tak v pořadí třetí svobodou zde zakotvenou hned po právu na život (čl. 6) a právu nebýt mučen či podroben krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení (čl. 7). Vzhledem k umístění osobní svobody na třetí místo mezi základními lidskými právy a svobodami lze dovodit její důležitost udělenou samotným ústavodárcem, podobný názor zastává taktéž i Ústavní soud ČR: „Při posuzování ústavnosti zásahů orgánů veřejné moci do osobní svobody jednotlivce bere Ústavní soud na zřetel to, že ochrana osobní svobody představuje jedno z nejvýznamnějších základních lidských práv. O tom svědčí i systematické zařazení tohoto práva do hlavy druhé oddílu prvního Listiny, označeného "Základní lidská práva a svobody". Je zřejmé, že ústavní výjimky z uvedeného práva je třeba vykládat způsobem restriktivním a zásahy do něj musí být činěny citlivě a přiměřeně.“⁹⁴

⁹¹ Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 381/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv.

⁹² Základní zákon státní o obecných právech občanů státních v královstvích a zemích v radě říšské zastoupených. (Obsaž. v části LXI. zákonníka říšského, č. 142, str. 394, vyd. a rozesl. dne 22. prosince 1867).

⁹³ Zákon č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky.

⁹⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 18. února 2003, sp. zn. II.ÚS 599/01, N 19/29 SbNU 159. <<http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=39202&pos=1&cnt=1&typ=result>>.

Na ústavní a mezinárodní úpravu osobní svobody pak navazuje řada zákonných předpisů. Mezi nejdůležitější bych vyzdvihla zákon o výkonu trestu odnětí svobody, trestní řád, zákon o pobytu cizinců, zákon o péči o zdraví lidu či zákon o policii ČR, o jejichž ustanoveních týkajících se omezení osobní svobody bude blíže pojednáno v rámci čtvrté kapitoly. Mimo uvedený demonstrativní výčet zákonů veřejnoprávní povahy bych v oblasti ochrany osob omezených na svobodě zmínila například také soukromoprávní předpis, a to občanský zákoník,⁹⁵ jehož ustanovení § 11 zaručuje fyzické osobě právo na ochranu své osobnosti, zejména života a zdraví, občanské cti a lidské důstojnosti, soukromí, svého jména a projevů osobní povahy.

Obligatoční podmínky pro povolené případy omezení osobní svobody jsou stanoveny nejen Listinou základních práv a svobod, nýbrž i mezinárodními dokumenty, zejména tedy Evropskou úmluvou o lidských právech. Základním východiskem pro kvalifikování přípustnosti omezení osobní svobody však stále zůstává čl. 8 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, který říká, že *osobní svoboda je zaručena*. Každé přípustné omezení osobní svobody proto představuje výjimku z této zásady, jelikož pokud by žádné výjimky nebyly dovoleny, jednalo by se o svobodu absolutní a nebylo by možné jednotlivce omezit vůbec. První výjimka je obsažena v čl. 8 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, který stanoví, že *nikdo nesmí být stíhán nebo zbaven svobody jinak než z důvodů a způsobem, který stanoví zákon*. K těmto dvěma požadavkům, tj. zákonnému důvodu a způsobu, je třeba mít navíc na paměti další omezení základních práv a svobod, vyplývající z čl. 4 Listiny základních práv a svobod, tzn. že ústavní přípustnost omezení osobní svobody je nutno posuzovat s ohledem na principy proporcionality a rovnosti. Veřejný ochránce práv během svých šetření doplňuje principy o podmínky subsidiarity, tzn. omezení osobní svobody až po vyčerpání všech ostatních méně omezujících prostředků.

Listina základních práv a svobod na rozdíl od Evropské úmluvy o ochraně lidských práv neobsahuje taxativní výčet povolených omezení osobní svobody, nýbrž v ustanovení čl. 8 odstavců 3, 4, 5 a 6 uvádí pouze čtyři speciální ustanovení o přípustnosti některých nejdůležitějších případů omezení osobní svobody, která jsou následující:

- čl. 8 odst. 3 Listiny základních práv a svobod - zadržení: *„Obviněného nebo podezřelého z trestného činu je možno zadržet jen v případech stanovených v zákoně.*

⁹⁵ Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“).

Zadržená osoba musí být ihned seznámena s důvody zadržení, vyslechnuta a nejpozději do 48 hodin propuštěna na svobodu nebo odevzdána soudu. Soudce musí zadrženou osobu do 24 hodin od převzetí vyslechnout a rozhodnout o vazbě, nebo ji propustit na svobodu.“

Zadržení je spojeno s krátkodobým omezením osobní svobody nebo svobody pohybu osoby pro účely trestního řízení včetně zjištění její totožnosti.⁹⁶ Podrobné podmínky pro zadržení najdeme v ustanoveních §§ 75 – 77 trestního řádu.

- čl. 8 odst. 4 Listiny základních práv a svobod - zatčení : *„Zatknout obviněného je možno jen na písemný odůvodněný příkaz soudce. Zatčená osoba musí být do 24 hodin odevzdána soudu. Soudce musí zatčenou osobu do 24 hodin od převzetí vyslechnout a rozhodnout o vazbě nebo ji propustit na svobodu.“*

Zatčení je rovněž krátkodobým omezením osobní svobody, které je podobné zadržení s tím rozdílem, že jeho realizaci musí přecházet vydání soudního příkazu. V přípravném řízení vydává příkaz k zatčení soudce na návrh státního zástupce a v řízení před soudem předseda senátu. Zákonná úprava je obsažena v ustanovení § 69 trestního řádu.

- čl. 8 odst. 5 Listiny základních práv a svobod – vazba : *„Nikdo nesmí být vzat do vazby, leč z důvodů a na dobu stanovenou zákonem a na základě rozhodnutí soudu.“*

Vazba má, stejně jako oba výše zmíněné případy, funkci zajišťovací, nikoliv sankční či výchovnou jako trest odnětí svobody.⁹⁷ Řízení o vzetí do vazby je upraveno v trestním řádu v ustanovení §§ 67 – 74a včetně vazebních důvodů, maximální doby vazby a řízení o ní.

- čl. 8 odst. 6 Listiny základních práv a svobod - ústavní zdravotnická péče : *„Zákon stanoví, ve kterých případech může být osoba převzata nebo držena v ústavní zdravotnické péči bez svého souhlasu. Takové opatření musí být do 24 hodin oznámeno soudu, který o tomto umístění rozhodne do 7 dnů.“*

Hmotněprávní úprava je obsažena v ustanoveních §§ 23 – 24 zákona o péči o zdraví lidu a proces je upraven ustanoveními §§ 191 – 191g občanského soudního řádu.⁹⁸

3.4 Přezkum a kontrola omezení práva osobní svobody

Není pochyb, že výše zmíněné mezinárodní úmluvy, předpisy nejvyšší právní síly i zákony zabývající se ochranou základních práv a svobod plní svou bezprostřední funkci

⁹⁶ Repík, Bohumil. Zbavení svobody za účelem zjištění totožnosti ve světle Štrasburské judikatury. *Bulletin advokacie*, 2004, č. 4, str. 27.

⁹⁷ Jelínek, J. a kol.: Trestní právo procesní, 1. vydání podle novelizované právní úpravy účinné od 1. 1. 2010, Leges, Praha 2010, str.

⁹⁸ Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský soudní řád“)

garanta lidských práv, přesto jsou zřizovány kontrolní mechanismy, jejichž účelem je střežit dodržování závazků plynoucích z těchto dokumentů. Veřejný ochránce práv jako kontrolor zařízení, kde se nacházejí nebo mohou nacházet osoby omezené na svobodě, bude předmětem čtvrté kapitoly této práce, vedle něj však zastávají důležitou roli v přezkumu a kontrole omezení osobní svobody zejména soudy, veřejné orgány, mezinárodní subjekty či nevládní organizace.

Článek 4 Ústavy stanovuje, že *základní práva a svobody jsou pod ochranou soudní moci*, což se vztahuje i na osobní svobodu. Stát je tak povinen nejen do osobní svobody nezasahovat, ale také ji zaručit, a to právě prostřednictvím soudní moci tím, že v případě omezení osobní svobody ze strany veřejné moci bude možno se obrátit na soud, který je povinen osobní svobodě poskytnout ochranu. Pod termínem *soudní moc* je třeba rozumět nejen soustavu obecných soudů, nýbrž i ústavní soudnictví. Problematika osobní svobody může být tak předmětem řízení před trestními, civilními i správními soudy i před soudem Ústavním. Ten se však posuzováním ústavnosti omezení osobní svobody s výjimkou vazby nepotýkal příliš často dle vyjádření pana doktora Pavla Varvařovského: *„Ani další základní práva však nebyla často předmětem řízení před Ústavním soudem. Právo na život, právo nebýt mučen či právo nebýt podroben nuceným pracím tak byly a jsou v naší judikatuře řídkým jevem. To je pochopitelně důsledkem toho, že k porušování těchto práv, vzhledem k tomu, že žijeme ve střední Evropě ve 21. století, nedochází příliš často.“*⁹⁹ Dalším soudem, kam se osoba může obrátit po vyčerpání všech vnitrostátních opravných prostředků, je Evropský soud pro lidská práva (dále jen „ESLP“). Ten se zabývá kauzami, kdy mohla být porušena Evropská úmluva o ochraně lidských práv a svobod. Co se týče vztahů ESLP a České republiky, „Kancelář Evropského soudu pro lidská práva vykazuje za rok 2008 celkem 721 stížností podaných proti České republice. Soud českou vládu požádal o vyjádření k přijatelnosti a odůvodněnosti celkem 19 nových stížností ... V roce 2008 byla z důvodu porušení práva na svobodu a osobní bezpečnost ve smyslu čl. 5 Úmluvy ČR odsouzena ve třech případech (případy Fešar, Rashed, Husák), v jednom případě (Hýbner) naopak ESLP prohlásil stížnost za nepřijatelnou pro zjevnou neopodstatněnost. V případě Fešar proti ČR Soud sice shledal, že důvody pro vzetí stěžovatele do vazby uváděné vnitrostátními orgány byly v úvodní fázi řízení dostatečné, ale tyto důvody nicméně nemohly ospravedlnit celou délku téměř dvou let vazby. Došlo proto k porušení článku 5 odst. 3 Úmluvy. Soud dále s ohledem na to, že řízení před Ústavním soudem trvalo více než tři roky a devět měsíců,

⁹⁹ Varvařovský, Pavel. Ústavní soud k podmínkám pro uložení ochranného léčení. *Právní fórum*, 2005, č. 7, příloha, str. 76 an.

neshledal argumenty o složitosti opatření soudního spisu Ústavním soudem za dostatečné a dospěl k závěru, že došlo i k porušení článku 5 odst. 4 Úmluvy. *V případě Fešar se znovu ukázal problém přílišné délky procesu ochrany práv v rámci českého soudnictví, což je u omezení osobní svobody obzvláště významným zásahem do základních lidských práv poškozeného.*¹⁰⁰

Vnitrostátní kontrolní mechanismus, který má za úkol dohlížet na dodržování obecně závazných právních norem a vnitřních předpisů, je zajišťován některými ministerstvy podle toho, v jakém typu zařízení jsou dotyčné osoby omezené na svobodě umístěny. „V resortu spravedlnosti je uplatňován do značné míry propracovaný víceúrovňový systém vnitřní kontroly výkonu trestu odnětí svobody a výkonu vazby ve věznicích a vazebních věznicích...pod dozorem státního zastupitelství či veřejného ochránce práv.“¹⁰¹ Mezi další takové kontrolní resorty patří např. ministerstvo vnitra, ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, ministerstvo zdravotnictví, ministerstvo práce a sociálních věcí a v poslední řadě ministerstvo obrany.¹⁰² Z poradních a pracovních orgánů vlády, které zajišťují jednotlivým resortům poradenskou činnost se jedná zejména o tyto: „Rada vlády ČR pro lidská práva, Rada vlády pro národnostní menšiny, Rada vlády ČR pro záležitosti romské komunity, Rada vlády ČR pro rovné příležitosti žen a mužů, Rada vlády pro seniory a stárnutí populace a Vládní výbor pro zdravotně postižené občany. Zmíněné orgány připravují koncepční materiály pro jednání vlády a svými dílčími aktivitami přispívají ke zvyšování úrovně ochrany lidských práv. Své aktivity realizují prostřednictvím zmocněnce vlády pro lidská práva (mimo Rady vlády pro seniory). Od roku 2007 je jedním z členů vlády také ministr pro lidská práva a menšiny.“¹⁰³

Role Evropského výboru proti mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání je v mnoha ohledech srovnatelná s rolí veřejného ochránce práv, např. tím, že navštěvuje v zásadě stejná místa jako veřejný ochránce práv, zejména policejní cely, věznice, psychiatrické léčebny či ústavy pro mladistvé.¹⁰⁴ Především se však jedná o preventivní mechanismus proti mučení zřízený na základě Evropské úmluvy o zabránění mučení, kterou

¹⁰⁰ *Zpráva o stavu lidských práv v České republice v roce 2008.* [online].vlada.cz, [cit. 4. prosince 2010]. Dostupné na <http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/Zprava-LP-2008_vlada-final.pdf>.

¹⁰¹ Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 381/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv.

¹⁰² *Provádění systematických návštěv míst, kde se nalézají osoby omezené na svobodě* [online].ochrance.cz, [cit. 5. prosince 2010]. Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/ochrana-osob-omezenych-na-svobode/zasadni-dokumenty/provadeni-systematickych-navstev/>>.

¹⁰³ *Zpráva o stavu lidských práv v České republice v roce 2008.* [online].vlada.cz, [cit. 5. prosince 2010]. Dostupné na <http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/Zprava-LP-2008_vlada-final.pdf>.

¹⁰⁴ *CTP ve stručnosti* [online].ctp.coe.int, [cit. 5. prosince 2010]. Dostupné na <<http://www.cpt.coe.int/en/about.htm>>.

přijala Rady Evropy v roce 1987 ve Štrasburku. Dle čl. 1 této úmluvy: „Výbor prostřednictvím návštěv zjišťuje, jak je zacházeno s osobami zbavenými svobody s cílem posílit v případě nezbytnosti ochranu těchto osob před mučením a před nelidským či ponižujícím zacházením nebo trestáním.“ CPT je reprezentován řadou nezávislých expertů jako jsou lékaři, právníci, psychologové a další a jeho úkolem je kontrolovat místa na území smluvních států, kde jsou umístěny osoby zbavené svobody, s cílem posílit ochranu těchto osob před mučením, nelidským či ponižujícím zacházením a trestáním. Výbor proti mučení je oprávněn vstupovat do zařízení, nahlížet do tamní dokumentace, hovořit s umístěnými osobami i personálem. Po ukončení návštěvy vyhotoví zprávu, kde doporučí případnou nápravu a ačkoliv je zpráva důvěrná, většina smluvních států ji pravidelně zveřejňuje. Státy zavázané Úmluvou jsou povinny s CPT spolupracovat, což nebylo dodrženo při jedné návštěvě České republiky, jelikož některým delegacím nebylo umožněno nahlížet do zdravotní dokumentace pacientů zdravotnického zařízení a v jednom případě byl odepřen přístup do objektu úplně. Celkem Česká republika hostila CPT šestkrát v rámci pravidelných návštěv v letech 1997, 2002, 2006, 2008, 2009 i 2010. V roce 2010 v průběhu návštěvy byla zvláštní pozornost věnována léčbě osob zadržovaných policií a provádění v praxi zásadní bezpečnostní opatření pro prevenci špatného zacházení v policejní vazbě. Delegace dále podrobně zkoumala různé otázky související s vězeňskými zařízeními, včetně zdravotní péče pro vězně a mladistvé. Kromě toho ještě navštívila psychiatrické léčebny a vzdělávací ústav pro děti a mládež.¹⁰⁵

Další institucí zajišťující preventivní kontroly zařízení, v nichž se nacházejí osoby omezené na svobodě, je Podvýbor pro prevenci mučení a jiného krutého, nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání Výboru proti mučení jinak *Subcommittee for the Prevention of Torture* (dále jen „SPT“), jenž vznikl (jak jsem se již zmínila v podkapitole 3.2) na základě Opčního protokolu k Úmluvě proti mučení. Jeho činnost je prakticky obdobná s prací CPT, rozdíl spočívá v odpovědnosti obou institucí, zatímco CPT je ve své činnosti odpovědný Výboru ministrů Rady Evropy, SPT se zodpovídá Výboru proti mučení. Dále se SPT a CPT od sebe odlišují v počtu svých členů i jiných vnitroorganizačních záležitostech.¹⁰⁶

Role nevládních organizací není institucionalizována, ale v oblasti omezení osobní svobody hraje, stejně jako u lidských práv celkově, poměrně významnou roli. Nevládní

¹⁰⁵ Tamtéž <<http://www.cpt.coe.int/documents/cze/2010-09-21-eng.htm>>.

¹⁰⁶ Flegl, Vladimír. *Ústavní a mezinárodní ochrana lidských práv*. C.H.Beck, Praha 1997, str. 166-168.

organizace tak zejména spolupracují s lidmi přímo v terénu a setkávají se tváří v tvář s problémy v zařízeních, v nichž se osobní svoboda omezuje. Nejde však zdaleka jen o sociální pomoc, protože nevládní organizace často zaměstnávají týmy kvalifikovaných právníků a další odborníky, kteří pomáhají osobám omezeným na svobodě s uplatňováním jejich práv a poskytují jim poradenství. Rovněž jako CPT či veřejný ochránce práv vydávají zprávy o své činnosti, ovšem neformální, přesto jejich význam není zanedbatelný, protože rozsudky ESLP či některých národních soudů někdy citují z jejich zpráv. Tímto způsobem se podílejí svými připomínkami na legislativním procesu. Organizací, které se v mezinárodním měřítku zabývají dodržováním lidských práv je nepřeberné množství, mezi nejznámější lidskoprávní organizace patří: Amnesty International, Výbor pro lidská práva, Výbor proti mučení v Ženevě, Výbor pro práva dítěte, Asociace proti mučení, Liga lidských práv a další.

Jako příklad české nevládní neziskové organizace uvádím Sdružení občanů zabývajících se emigranty se sídlem v Brně a Olomouci, které jsem osobně navštívila a získala od něho zajímavé informace týkající se nevládních organizací. „Posláním této organizace je poskytování pomoci uprchlíkům a dalším kategoriím cizinců, přicházejících do České republiky. Tato pomoc spočívá v bezplatném právním, sociálním a psychologickém poradenství, v realizaci volnočasových a vzdělávacích programů a v komplexní sociálně-právní asistenci dlouhodobě usazeným cizincům a uznaným azylantům v namáhavém procesu integrace do majoritní společnosti.“¹⁰⁷

¹⁰⁷ *Sdružení občanů zabývajících se emigranty* [online] soze.cz [cit. 5. prosince 2010]. Dostupné na <<http://www.soze.cz/>>.

4. Praktická realizace veřejným ochráncem práv v letech 2006-2009

Důvodem zavedení národního systému prevence mučení a nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání, který by fungoval obdobně jako Evropský výbor pro zabránění mučení, byly mezinárodně-právní závazky České republiky vyplývající z mezinárodních smluv, zejména z Opčního protokolu k Úmluvě proti mučení, který pro Českou republiku vešel v platnost dne 9. srpna 2006. K naplnění těchto závazků přispěla novela zákona o veřejném ochránci práv č. 381/2005 Sb., s účinností od 1. ledna 2006. Od této doby provádí ochránce systematickou kontrolu míst, kde se nacházejí nebo mohou nacházet osoby omezené na svobodě, s cílem posílit ochranu těchto osob před mučením, krutým, nelidským, ponižujícím zacházením nebo trestáním a jiným špatným zacházením.¹⁰⁸ Praktická realizace systematických návštěv zařízení v letech 2006 až 2009, obohacená nad rámec uvedeného rozmezí let o výsledky z šetření v některých zařízeních v roce 2010, pracovníky Kanceláře veřejného ochránce práv (dále jen „Kancelář“) bude předmětem čtvrté kapitoly této práce.

4.1 Jednotlivé etapy systematických návštěv zařízení

Základní metodou, jejímž prostřednictvím ochránce rozšířenou působnost vykonává, je organizace a provádění návštěv zařízení. Jedná se o návštěvy systematické, tedy takové, které větší počet pracovníků Kanceláře vykonává hloubkověji po delší dobu podle určitého systému, plánu. To však neznamená, že by museli ve stanoveném období navštívit všechna zákonem vymezená zařízení, jelikož zejména v oblasti zdravotnictví a sociálních služeb dosahuje jejich počet v řádu až stovek takových míst. Tým pracovníků Kanceláře zaměřený na dohled nad omezováním osobní svobody a ochrany práv dětí tvoří sedm právníků v čele s vedoucí oddělení Mgr. Petrou Zdražilovou, což bych hodnotila za velmi nedostačující počet s ohledem na fakt, že pouze těchto sedm lidí je oprávněno vykonávat návštěvy zařízení v celé České republice. Formou dohody o pracovní činnosti spolupracují s dalšími odborníky z praxe, jako jsou psychologové, psychiatři, gerontologové, lékaři či speciální pedagogové, kteří jsou zváni na kontroly za účelem dosažení co nejvyšší odbornosti výsledků. Vedle systematických návštěv probíhají ještě tzv. tématické návštěvy zaměřené na jedno konkrétní téma¹⁰⁹ a nikoli tedy na systémové nedostatky, které jsou pravděpodobně přítomny i v jiných, dosud nenavštívených zařízeních. Jako třetí typ návštěv zaměstnanci Kanceláře podnikají tzv.

¹⁰⁸ § 1 odst. 3 a 4 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰⁹ Příkladem byly tématické návštěvy domovů pro seniory v roce 2008, které byly zaměřeny na vyjednávání o smlouvách o poskytnutí sociální služby (zejména u demenčních klientů) a na správné rozlišování a účtování základních a fakultativních služeb.

následné návštěvy tak, že provádí následnou kontrolu míst, kde zjišťují, nakolik jsou plněna jejich doporučení z předcházejících systematických návštěv.¹¹⁰ „Veřejný ochránce během svých návštěv zkoumá jak hmotné podmínky pobytu v zařízeních, tak i jeho institucionální rámec, a zejména si všímá pojistek proti špatnému zacházení, tj. míry zabezpečení práv osob omezených na svobodě a jejich praktického uplatňování. Na základě takových zobecněných poznatků se pak bude snažit o systémovou nápravu.“¹¹¹

Samotný průběh systematických návštěv zařízení, v nichž se nacházejí osoby omezené na svobodě, lze pro lepší představivost rozčlenit do tří etap: příprava návštěvy, její realizace, zpracování získaných informací a vydání zprávy z návštěvy zařízení.¹¹² Toto členění zavádí *Souhrnná zpráva o činnosti Veřejného ochránce práv za rok 2006*, bohužel zatím neexistuje publikace, která by se zabývala pouze problematikou průběhu soustavných návštěv, jakou se může pochlubit například ambiciózní národní preventivní mechanismus ve Francii, avšak v současné době se na ni již pilně pracuje i u nás, jak mi sdělila Mgr. Marie Lukasová z Kanceláře veřejného ochránce práv.

V první etapě je stěžejním úkolem připravit návštěvu tak, aby mohla být co nejlépe realizována, což v sobě zahrnuje výběr zařízení ke kontrole a sestavení plánu návštěv pro určité časové období s tím, že pro takový časový úsek je většinou zvolen jeden až dva typy zařízení. Seznam míst, která budou podrobována kontrole, obdrží pracovníci Kanceláře od veřejného ochránce práv, který je vybírá zpravidla tak, aby při kontrolách byly zastoupeny všechny kraje republiky, všechny typy zřizovatelů, velká i malá zařízení s ohledem na požadavek různorodosti.¹¹³ Dále se volba „konkrétních zařízení řídí např. předchozími poznatky z praxe ochránce, referencemi získanými od veřejnosti či umístěných osob (pozitivními i negativními), výsledky činnosti rezortních kontrolních mechanismů“¹¹⁴ nebo změnou právní úpravy. Během této přípravné fáze jsou pracovníci Kanceláře povinni seznámit se s právní úpravou vnitrostátní, stejně tak mezinárodní, s nezávaznými doporučeními, deklaracemi, standardy CPT¹¹⁵, judikaturou Evropského soudu pro lidská

¹¹⁰ Poznátka z osobní konzultace s Mgr. Marií Lukasovou, právníčkou z Kanceláře VOP, oddělení dohledu nad omezováním osobní svobody a ochrany práv dětí ze dne 22. listopadu 2010.

¹¹¹ Langášek, Tomáš. *Ombudsman českým CPT?*. [online]. [cit. 10. prosince 2010]. Dostupné na <<http://www.eps.cz/via/index.php?cat=2003-5&art=2003.5.02>>

¹¹² *Souhrnná zpráva o činnosti Veřejného ochránce práv za rok 2006* [online]. ochrance.cz, [cit. 10. prosince 2010]. Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/>>.

¹¹³ Poznátka z osobní konzultace s Mgr. Marií Lukasovou, právníčkou z Kanceláře VOP, oddělení dohledu nad omezováním osobní svobody a ochrany práv dětí ze dne 22. listopadu 2010.

¹¹⁴ *Souhrnná zpráva o činnosti Veřejného ochránce práv za rok 2006* [online]. ochrance.cz, [cit. 10. prosince 2010]. Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/>>.

¹¹⁵ Standardy CPT jsou však problematické, jelikož se nevztahují ke všem zařízením podrobovaným kontrole či jsou v určitých ohledech již překonané, jak se vyjádřila Mgr. Marie Lukasová z Kanceláře VOP.

práva, popř. vnitřními předpisy vydanými příslušným rezortem. Vedle nastudování právní problematiky vztahující se vždy ke konkrétnímu typu zařízení dále zaměstnanci Kanceláře shromažďují informace o vybraných zařízeních, aby mohli sestavit metodiku samotné návštěvy, podle níž budou postupovat.

Druhá fáze představuje již samotnou realizaci návštěvy. Časová náročnost návštěv se odvíjí od typu zařízení a počtu umístěných klientů, obvykle trvají jeden až tři dny ve standardních zařízeních, v místech jako jsou věznice či psychiatrické léčebny s tisíci klienty pak pět až šest dní, ovšem výjimkou pro uskutečňování kontrol nejsou ani noční hodiny, např. v policejních celách či dny pracovního klidu. Realizovány jsou zpravidla třemi až čtyřmi ochráncem pověřenými pracovníky Kanceláře, případně ještě několika odborníky z dané oblasti, a to ve většině případů s ohlášením tří až pěti dnů předem za účelem zaslání vnitřních předpisů, poskytnutí obecných informací o aktuálním počtu umístěných osob a dalších potřebných dokumentů do Kanceláře veřejného ochránce práv.¹¹⁶ Toto tvrzení o předchozím oznamování návštěv se však vztahuje pouze pro první rok činnosti národního preventivního mechanismu, tj. 2006, jelikož následujícího roku provádění systematických kontrol již ohlašováno nebylo. Stalo se tak z důvodu negativní zkušenosti ochránce s nepřítomností vedoucího resp. ředitele či jeho zástupce v době systematické návštěvy, čímž se stalo několik málo zařízení zcela bezprizorním, jak konstatovala Kancelář po neohlášeném příchodu jejich pracovníků. Tím, že se návštěvy začaly provádět bez ohlášení, staly se tak namátkovou kontrolou, při níž měl ochránce možnost zjistit skutečný stav věci.¹¹⁷ S tímto rozhodnutím ochránce se plně ztotožňuji, jelikož se domnívám, že informace, které kontrola získá po předchozím ohlášení, mohou být zkreslené a odlišné od běžného prostředí a atmosféry v zařízení panující. Upozorněním na problematiku ohlašování návštěv jsem odbočila od její samotné realizace, jejíž první den počíná vedením rozhovoru s vedoucím pracovníkem a personálem, následuje prohlídka zařízení spojená s fotodokumentací, při níž je pozornost pracovníků Kanceláře zaměřena na materiální vybavení zařízení s důrazem na zajištění odpovídající míry soukromí umístěných osob. Dále jsou předmětem posouzení nainstalované stavebnětechnické prostředky, např. mříže nebo audiovizuální zařízení resp. videokamery. Po dokončení takové prohlídky přichází na řadu prostudování spisové dokumentace, např. osobních spisů klientů, zdravotnické dokumentace, vnitřní či ubytovací řády a posléze

¹¹⁶ *Souhrnná zpráva o činnosti Veřejného ochránce práv za rok 2006* [online]. ochrance.cz, [cit. 10. prosince 2010]. Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/>>.

¹¹⁷ *Souhrnná zpráva o činnosti Veřejného ochránce práv za rok 2007* [online]. ochrance.cz, [cit. 10. prosince 2010]. Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/>>.

probíhají rozhovory s pracovníky zařízení. Neméně důležité jsou však v následujících dnech také *polostandardizované* rozhovory s klienty či spíše pacienty bez přítomnosti jiných osob, které si zaměstnanci Kanceláře částečně připravují předem a částečně samy vyplynou z faktických postřehů získaných v daném zařízení.¹¹⁸

V závěrečné etapě každý zúčastněný pracovník Kanceláře na průběhu šetření v daném zařízení učiní zpracováním získaných informací výstup z návštěvy, který předloží veřejnému ochránci práv, ten jej dopracuje a vydá zprávu z návštěvy zařízení. Součástí dílčí zprávy bývají často doporučení k nápravě nebo návrhy opatření k nápravě. Tuto zprávu zašle veřejný ochránce jako subjekt za ni odpovědný zařízení resp. jeho zřizovateli k vyjádření a zároveň se jej snaží přimět k napravení či zlepšení situace. V případě odlišných názorů ochránce a zařízení popř. zřizovatele může ochránce informovat prostřednictvím zaslání následné zprávy i další zainteresované subjekty jako jsou např. nadřízené úřady či jednotlivá ministerstva, stejně tak má právo své stanovisko zveřejnit.¹¹⁹

Výsledkem práce celého týmu pracovníků oddělení dohledu nad omezováním osobní svobody a ochrany práv dětí by mělo být vytvoření a následné prosazování určitých standardů zacházení s osobami, které by měly všechna zařízení dodržovat. Za tímto účelem Kancelář spolupracuje s dalšími evropskými státy resp. s jejich národními preventivními mechanismy (mezi nově vzniklé patří španělský či švýcarský národní preventivní mechanismus), společně se účastní mezinárodních setkání,¹²⁰ během nichž si předávají zkušenosti a poznatky z provádění návštěv zařízení. Tím mimo jiné přispívají k vypracování výše zmíněných standardů zacházení s umístěnými osobami.

Na tomto místě bych ráda ocenila práci Kanceláře veřejného ochránce práv a zmínila se tak o soudobém projektu *The European NPM Project* pod záštitou *A Council of Europe/ European Commission Joint Programme* spočívající v *“Setting up an active network of national preventive mechanisms against torture, an activity of the Peer-to-Peer Network”*¹²¹, do jehož dění se zapojil i český ombudsman.¹²²

¹¹⁸ Poznatky z osobní konzultace s Mgr. Marií Lukasovou, právníčkou z Kanceláře VOP, oddělení dohledu nad omezováním osobní svobody a ochrany práv dětí ze dne 22. listopadu 2010.

¹¹⁹ Na webových stránkách www.ochrance.cz se zveřejňovány jednak zprávy z návštěv zařízení, za další zprávy pro Poslaneckou sněmovnu a to čtvrtletní nebo souhrnné zprávy o činnosti veřejného ochránce za celý rok.

¹²⁰ V roce 2010 se český ombudsman zúčastnil mezinárodních konferencí v Padově a Jerevanu dle sdělení Mgr. Marie Lukasové.

¹²¹ Evropský projekt národních preventivních mechanismů jako společný program Rady Evropy a Evropské Komise spočívající v nastavení aktivní sítě národních preventivních mechanismů proti mučení, rovný s rovným

¹²² Poznatky z osobní konzultace s Mgr. Marií Lukasovou, právníčkou z Kanceláře VOP, oddělení dohledu nad omezováním osobní svobody a ochrany práv dětí ze dne 22. listopadu 2010.

4.2 Navštívená zařízení a výsledky šetření

4.2.1. Věznice

Typickými zařízeními, ve kterých dochází k omezení osobní svobody veřejnou mocí (v tomto případě na základě rozhodnutí soudu), jak praví ustanovení § 1 odst. 3 a odst. 4 písm. a) zákona o veřejném ochránci práv, jsou věznice. Již v létě roku 2006 veřejný ochránce práv provedl systematické návštěvy v sedmi věznicích označených jako věznice s ostrahou a věznice se zvýšenou ostrahou, určených k výkonu trestu odnětí svobody.¹²³ Rok poté byly provedeny následné návštěvy třech věznic, během nichž byla zkoumána nejzávažnější pochybení zjištěná během návštěv prvních. Pro komplexnost provádění systematických návštěv vězeňských zařízení byly ve 4. čtvrtletí roku 2009 zvoleny vazební věznice¹²⁴ s tím, že se ochránce zaměřil pouze na oddělení výkonu vazby.¹²⁵

Dozor nad správou celého vězeňství je vykonáván v rámci České republiky dvěma základními formami, vnitřní a vnější. Vedle státních dozorových institucí jsou vybraná vězeňská zařízení v České republice přibližně ve čtyřletých intervalech navštěvována také Evropským výborem pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání při Radě Evropy, který ve svých zprávách předkládá doporučení k nápravě zjištěných nedostatků. Vnitřní kontrolu má na starosti Vězeňská služba ČR sama prostřednictvím Odboru kontroly a prevence Generálního ředitelství Vězeňské služby ČR a také Ministerstvo spravedlnosti resp. Oddělení vězeňství Odboru generální inspekce ministra. Vnější kontrolu zabezpečuje státní zastupitelství prostřednictvím pověřených státních zástupců při krajských a vyšších státních zastupitelstvích a veřejný ochránce práv prošetřováním individuálních stížností odsouzených a obviněných. „Veřejný ochránce práv se kromě dodržování zákonných podmínek výkonu vazby zabývá mimo jiné např. i vhodností nebo účelností postupu Vězeňské služby ČR za předpokladu, že samotný postup je v souladu s právními předpisy. Předmětem zájmu je v některých ohledech i samotná koncepce výkonu vazby.“¹²⁶

¹²³ Návštěvy vybraných věznic proběhly ve Věznici Mírov, Věznici Plzeň, Věznici Oráčov, Věznici Valdice, Věznici Rýnovice, Věznici Vinařice a Věznici Bělušice. Vyjma standardních oddělení pro odsouzené byla navštívena i speciální oddělení a oddělení pro doživotně odsouzené.

¹²⁴ Systematické návštěvy byly provedeny ve čtyřech vazebních věznicích, a to v Hradci Králové, Litoměřicích, Ostravě a v Praze-Ruzyni.

¹²⁵ *Zpráva z návštěv vazebních věznic* [online]. Z dubna 2010 [cit. 11. prosince 2010]. Dostupné z: <<http://www.ochrance.cz/ochrana-osob-omezenych-na-svobode/zarizeni/veznice/>>.

¹²⁶ Tamtéž.

Během jednotlivých návštěv věznic určených k výkonu trestu odnětí svobody z roku 2006 v porovnání s kontrolami vazebních věznic v roce 2009 zjistil a doporučil veřejný ochránce práv skutečnosti, které uvádím níže.¹²⁷

Personální zabezpečení vazby vězeňskou stráží a občanskými zaměstnanci jako jsou vychovatelé, sociální pracovníci, psychologové či duchovní, na rozdíl od výkonu trestu odnětí svobody, nezápasí s potíží neustále se zvyšujícího počtu odsouzených osob v České republice, a tím i nutností zvyšovat počet personálu.¹²⁸ Již několik let totiž dochází ke snižování pracovníků Vězeňské služby ČR, ale naopak ke zvyšování počtu vězňených osob, což by dle ochránceva názoru pomohlo vyřešit účelné ukládání alternativních trestů.¹²⁹

Rozsah nabídky aktivit se liší dle jednotlivých oddělení i věznic, avšak obecně v českém vězeňství lze poukázat na to, že je nedostatečný, jak se již opakovaně ochránce k této situaci vyjádřil. Souvisí s tím nedostatečný přístup do tělocvičny a příliš vysoký počet osob na jednu kulturní místnost. Jak již ochránce uvedl výše, nedostatek volno-časových aktivit není pouze důsledkem nedostatku personálu, ale někdy především nedostatečné kapacity prostor pro zřízení kulturních či jiných místností.

V některých z navštívených věznic (u obou typů) byla zjištěna běžná přítomnost dozorců při lékařských prohlídkách, jejímž důvodem byla obava o bezpečnost zdravotnických pracovníků. Praxe je však v rozporu jak s obecně závaznými právními předpisy, tak s vnitřními předpisy Vězeňské služby ČR, navíc toto zjištění bylo předmětem kritiky i CPT, naposled v jeho *zprávě z návštěvy CPT v České republice v roce 2008*. Ochránce proto doporučil věznicím, aby zajistily předpoklady pro respektování ochrany citlivých údajů např. nainstalováním signalizačních zařízení v ordinacích, popř. opatřením dveří plexisklovým průzorem a lékaře informovaly, že dozorce smí být na dohled, nikoliv však na doslech. Řešení tohoto problému bylo ochránci přislíbeno již v roce 2006 během kontroly věznic určených k výkonu trestu odnětí svobody, ovšem výsledek se bohužel nedostavil, proto ochránce po návštěvách vazebních věznic považoval za oprávněné požadovat nápravu do konce roku 2009.

¹²⁷ Nutno však podotknout, že výkon vazby mnohdy provází horší podmínky, než samotný výkon trestu odnětí svobody. Výkon vazby totiž provází řada problémů, zejména se jedná o nevhodné prostory pro výkon vazby (malé cely se špatnými hygienickými podmínkami) vyplývající z architektonického uspořádání objektů, které jsou poplatné svému stáří a často neumožňují žádnou činnost, jež by byla prováděna mimo celu. Prostory určené pro vycházky obviněných jsou velmi malé, strohé a nepřízeně uspořádané.

¹²⁸ *Zpráva z návštěv vazebních věznic* [online]. Z dubna 2010 [cit. 11. prosince 2010]. Dostupné z: <<http://www.ochrance.cz/ochrana-osob-omezenych-na-svobode/zarizeni/veznice/>>.

¹²⁹ *Souhrnná zpráva o činnosti Veřejného ochránce práv za rok 2006* [online]. ochrance.cz, [cit. 11. prosince 2010]. Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/>>.

Shodné pochybení v roce 2006 a 2009 bylo zjištěno při provádění osobních prohlídek, kdy byl obviněný / odsouzený svlečen donaha bez respektování jeho lidské důstojnosti, neboť prohlídky byly vykonávány formou kolektivního rázu, při němž byli prohlíženi vystavováni pohledům ostatních osob. Stejně tak nebyla zachována lidská důstojnost při snímání osobních prohlídek kamerovými systémy. Ochránce neváhal a v obou případech doporučil Generálnímu ředitelství Vězeňské služby ČR „doplnit Nařízení Generálního ředitelství č. 11/2006 o ustanovení o nutnosti zajištění soukromí a důstojnosti obviněných (pochopitelně i odsouzených) při provádění důkladných osobních prohlídek tak, že tyto nebudou mít hromadný ráz nebo budou od sebe obvinění odděleni plentami, kabinkami apod., a to do konce července 2010.“¹³⁰

Praxe ve věznicích není jednotná, ani co se týče důvodnosti telefonování, někde jsou důvodem umožňujícím telefonát pouze závažné problémy v rodině, jako je např. nemoc. Bez pochyby je žádoucí, aby bylo přerušeno spojení a vazeb na osoby blízké nejen z důvodů psychické pohody obviněných / odsouzených, ale i z důvodů budoucího návratu do běžného života minimalizováno. Proto by měly být naopak vazby posilovány a telefonní kontakt umožněn v co možná největší míře. V této souvislosti je možno poukázat na dobrou praxi ve Vazební věznici Praha-Ruzyně, kde k odůvodnění použití telefonu stačí podání žádosti právě s tím, že obviněný chce být v kontaktu se svými blízkými, což by jistě uvítal rovněž CPT, který ve své zprávě z návštěvy českých věznic z roku 2002 poukazuje na to, že v mnoha evropských zemích mají vězni garantován pravidelný přístup k telefonu, bez povolovacího režimu.¹³¹

4.2.2 Policejní cely

Veřejný ochránce práv navštívil od udělení kompetence provádět systematické návštěvy ve smyslu ustanovení § 1 odst. 3, 4 písm. b) zákona o veřejném ochránci práv policejní cely celkem dvakrát. Poprvé pracovníci Kanceláře provedli v roce 2006 a 2007 návštěvy v 19 policejních zařízeních,¹³² během nichž bylo zkontrolováno celkem 110 policejních cel. Návštěvy probíhaly vždy neohlášeně v denních i večerních hodinách, v pracovních dnech i ve dnech pracovního klidu. Druhá etapa kontrol následovala v říjnu roku 2010 a předmětem šetření se staly policejní zařízení z různých krajů republiky, s výjimkou kraje Plzeňského, neboť tamní cely byly navštíveny již během předchozích systematických návštěv. Celkem bylo prohlédnuto 126 cel ve 34 policejních služebnách pro celkem 192 osob,

¹³⁰ Zpráva z návštěv vazebních věznic [online]. Z dubna 2010 [cit. 11. prosince 2010]. Dostupné z: <<http://www.ochrance.cz/ochrana-osob-omezenych-na-svobode/zarizeni/veznice/>>.

¹³¹ Tamtéž.

¹³² Jednalo se o 2–3 policejní zařízení z každé krajské správy Policie ČR.

jež budou objektem mého dalšího hodnocení s cílem představit aktuální problémy nacházející se v policejních celách na území České republiky.

Všechny předem neoznamované návštěvy uskutečnili zaměstnanci Kanceláře buď ve večerních, nebo nočních a některé opakovaně v časných ranních hodinách. Na začátku každého šetření bylo vždy osobní nebo telefonické vyrozumění vedoucího příslušné organizační složky, pod něž policejní cely spadají, též osobě byla pak adresována i zpráva z návštěvy zařízení s výzvou vyjádřit se ke zjištěným pochybením, jak ji stanoví zákon o veřejném ochránci práv ve svém ustanovení § 21a odst. 2.

Níže uvedená pochybení ze strany policistů, kdy osoby umístěné do cel byly nepřiměřeně omezovány ve svých základních právech, se odlišovala svou různou intenzitou. V letech 2006 a 2007 ochránce kritizoval *špatné zacházení* zejména nedůstojné jednání, nepříznivé podmínky pro konání základních hygienických potřeb a nedostatečné instruování o tom, na co má dotyčná osoba nárok. Mezi nejpodstatnější porušení zákona učiněné v roce 2010 však patří skutečnost, že osobám umístěným v celách byly odepřeny informace o právech a povinnostech s pobytem v cele související. *„Ochránce považuje za vhodné, aby kopie „poučení“ byla ponechávána osobě přímo v cele tak, aby si ji mohla dodatečně „v klidu“ prostudovat i později. Veřejný ochránce práv má zároveň za to, že k papírovému listu „poučení“ nelze a priori přistupovat tak, že se jedná o „věc způsobitou ohrozit život anebo zdraví“, kterou je policista po podepsání poučovanou osobou oprávněn odebrat. I přes prokázanou schopnost některých osob úmyslně se sebepoškodit (např. pořezáním na zápěstí, zadušením...), nelze takto plošně přistupovat ke všem osobám umístěným do cel. Osobě by také měly být v cele ponechávány písemnosti související s její trestní věcí, a to v souvislosti s právem osoby přichystat si tvrzení na svou obranu.“*¹³³ Ani další ochránčovy poznatky nelze považovat za nevýznamné. Co se týče materiálního vybavení cel, v některých zařízeních nebyly záchody vybaveny prkénkem, což koresponduje s upozorněním obsaženým již ve zprávě z návštěv policejních cel z roku 2006. Stejně tak se někde objevily případy, kde chyběly matrace a osobě tak umístěné nezbylo, než spát přímo na dřevěné desce lůžka, což mohlo způsobit spánkový deficit a následnou neschopnost řádně se hájit. Další problematickou oblastí se stala pochybení ze strany policistů během lékařských vyšetření, např. na služebně v Nymburce porušili policisté zákonnou povinnost tím, že nedodrželi právo zadrženého na ochranu zdraví, jelikož zadrželi osobu, o níž věděli, že trpí duševní nemocí, a přesto nezajistili lékařské ošetření ani podání potřebných léků. Jako příklad špatné praxe

¹³³ *Poznatky ze systematických návštěv policejních cel v roce 2010* [online]. Z října 2010 [cit. 12. prosince 2010]. Dostupné z: <<http://www.ochrance.cz/ochrana-osob-omezenych-na-svobode/zarizeni/policejni-cely/>>.

bych jako poslední záležitost týkající se policejních cel uvedla nedostatečné zajištění právní pomoci, jež je samozřejmě nedílnou součástí práva na spravedlivý proces. Podle ustanovení § 24 odst. 4 zákona o policii *osoba omezená na svobodě má právo zajistit si na vlastní náklady právní pomoc a mluvit s právním zástupcem bez přítomnosti třetí osoby. Za tímto účelem poskytne policista neprodleně nezbytnou součinnost, požádá-li o ni tato osoba. V rozporu s tímto ustanovením se stal fakt, že na některých odděleních, která neměla zřízenou speciální návštěvní místnost pro poradu s advokátem, probíhala právní pomoc přímo na cele, což umožňovalo „odposlech“ a nebyla tak dodržena podmínka nepřítomnosti třetí osoby.*¹³⁴

4.2.3 Zařízení, v nichž se vykonává ústavní a ochranná výchova

Ve čtvrtém čtvrtletí roku 2006 byly veřejným ochráncem práv provedeny neohlášené systematické návštěvy ve čtyřech zařízeních¹³⁵ (určených pouze pro chlapce), v nichž se vykonává ústavní a ochranná výchova. Pracovníci Kanceláře mající mimo jiné pedagogické vzdělání či zkušenosti s prací s dětmi a mládeží tak navštívili tři výchovné ústavy¹³⁶ a jedno specializované oddělení dětského domova se školou.¹³⁷ Celkový počet celorepublikových zařízení, kde se současně fakticky vykonává ústavní výchova i ochranná výchova, která jsou typicky označována jako detenční zařízení ve smyslu § 1 odst. 4 písm. a) zákona o veřejném ochránci, je 32, z toho jeden diagnostický ústav, sedm dětských domovů se školou, osm dětských domovů se školou organizačně spojených s výchovným ústavem a šestnáct výchovných ústavů.¹³⁸

Dílčí zprávy zasílané každému navštívenému zařízení obsahující hodnocení a doporučení ochránce reflektovaly osobní prohlídky zařízení, informace nabyté ze spisových dokumentů, rozhovory s řediteli i jeho podřízenými, stejně tak polostandardizované rozhovory s chlapci vedené v soukromí. Všechna kontrolovaná zařízení projevila pracovníkům Kanceláře veškerou potřebnou součinnost a to nejen ze strany ředitele, jenž za zařízení ve většině případů jednal. Bohužel s odlišným postojem spolupráce se ochráncem setkal v souvislosti s výzvou o poskytnutí údajů o zařízeních, osobách v nich umístěných a

¹³⁴ Tamtéž.

¹³⁵ Výchovný ústav a dětský domov se školou, střední škola, základní škola a školní jídelna v Chrastavě, odloučené pracoviště Výchovného ústavu a školní jídelny Ostrava–Hrabůvka v Polance nad Odrou, Výchovný ústav se školní jídelnou Pšov a v oddělení pro děti s extrémními poruchami chování při dětském domově se školou v rámci zařízení Výchovný ústav, dětský domov se školou, středisko výchovné péče, základní škola, střední škola a školní jídelna v Boleticích nad Labem–Děčíně.

¹³⁶ § 14 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.

¹³⁷ Tamtéž §12.

¹³⁸ *Zpráva z návštěv zařízení, v nichž se vykonává ústavní a ochranná výchova* [online]. Ze dne 7. března 2007 [cit. 13. prosince 2010]. Dostupné z: <<http://www.ochrance.cz/?id=101657>>.

údajů o výkonu ústavní a ochranné výchovy v České republice od Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, jelikož neposkytlo ani přes opakovanou výzvu koncepční materiál týkající se péče o děti s extrémními poruchami chování, což ochránce zhodnotil jako nesplnění povinnosti stanovené v ustanovení § 15 zákona o veřejném ochránci práv. Naopak Ministerstvo spravedlnosti výše požadované údaje poskytlo neprodleně.¹³⁹

Zařízení, v nichž jsou umístěny děti a mladiství, zasluhuje zvláštní pozornost, jelikož jejich psychosociální vývoj ještě nebyl dokončen, a proto ochránce apeluje na zintenzivnění práce s rodinou. V tomto směru by se český systém sociálních služeb mohl inspirovat od ostatních zemí Evropy, kde na jednu sociální pracovníci připadá 10 – 12 případů, načež v České republice se jedná o 100 a více kauz. Je zřejmé, že za takové situace není možné intenzivně pracovat s dítětem, natož s jeho rodinou, svou roli v některých případech může hrát také velká vzdálenost ústavu od bydliště dítěte. Pokud již k odejmutí dítěte musí dojít, práce s ním by měla pokračovat, stejně tak by neměla skončit ani práce s rodinou. Umístění mimo rodinu je totiž chápáno jako opatření dočasné, proto např. na Slovensku je stanovena pro orgány sociálně-právní ochrany dětí povinnost, aby jejich práce směřovala k co nejkratšímu pobytu dítěte mimo rodinu, popř. k využití jiného opatření.¹⁴⁰

V průběhu systematických návštěv bylo zjištěno několik závažných pochybení, které uvádím spolu s doporučeními ochránce.

Chybné užívání audiovizuálních systémů resp. kamerových systémů,¹⁴¹ které má sloužit pro kontrolu okolí budov a areálu zařízení, prostor, kam děti nemají přístup a chodeb zařízení. Ochráncem zjištěný stav se však neshoduje s účelem kamerového zařízení, jelikož chlapci ani někteří pracovníci nemají jasnou představu o tom, které prostory jsou monitorovány a co se poté se záznamem děje. Jeho doporučení proto spočívalo v okamžitém odstranění kamer z míst, pro něž není v zákoně zmocnění a v možnosti instalovat audiovizuální systémy tak, aby se nedotkla dětí s nařízenou ústavní výchovou a co nejméně zasahovala do práv dětí s uloženou ochrannou výchovou.

V pokojích chlapců Oddělení pro děti s extrémními poruchami chování v Boleticích nad Labem byl nainstalován odposlech (byť nepoužívaný) a z rozhovoru s chlapci vyplynulo, že jej někteří považují za funkční, což je zcela nepřijatelné s ohledem na fakt, že se jedná o místo dočasně nahrazující domov dítěte. Existence takového monitorovacího zařízení, ač nepoužívaného, představuje zásah do práva na soukromí jako jednoho ze základních lidských

¹³⁹ Tamtéž.

¹⁴⁰ *Souhrnná zpráva o činnosti Veřejného ochránce práv za rok 2006* [online]. ochrance.cz, [cit. 13. prosince 2010]. Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/>>.

¹⁴¹ Přítomnost kamer byla zaznamenána ve VÚ Chrastava a na oddělení EPCHO v Boleticích.

práv garantovaných Listinou základních práv a svobod dle čl. 10 odst. 2. Ochránci bylo později doručeno potvrzení autorizovaného technika dokládající mechanické odpojení odposlechu.¹⁴²

Dalšího pochybení, kterého se zařízení v Boleticích dopustilo, bylo ochráncem zjištěné neustálé zamykání dětí a mladistvých v ložnicích, kde se zároveň nenacházelo sociální zařízení. Pokud chtěly místnost opustit, musely bušit na dveře, aby měly přístup k hygienickým zařízením, což považuje za nehumánní i CPT ve svých standardech v bodě 49 pro výkon vazby a trestu stanoví, že *„okamžitý přístup k řádnému sociálnímu zařízení (...) patří k nezbytným součástem humánního prostředí“*. Ochránci tak nezbylo, než doporučit zajištění volného přístupu k hygienickému zařízení po celý den tak, jak to vyžadují mezinárodní standardy.

Ochránce upozorňuje i na zintenzivnění kontaktu dítěte s rodinou prostřednictvím prostředků komunikace na dálku jako jen např. internet, jelikož ne všichni rodiče umístěných bydlí v blízkém okolí ústavu, v čemž se pozitivně odrazí zdravý vývoj psychiky dítěte. Děti či mladiství by taktéž měli být v kontaktu s osobami opačného pohlaví a za tím účelem ochránce radí pořádat společné akce pro ústavy, kde jsou umístěni jen chlapci nebo jen dívky.

4.2.4 Zařízení pro zajištění cizinců

Během druhého čtvrtletí roku 2006, přesněji 24. dubna, 10. května, 16. května a 20. června, byly skupinkou tří či čtyř zaměstnanců Kanceláře provedeny jednodenní systematické návštěvy ve čtyřech zařízeních pro zajištění cizinců.¹⁴³ Podle ustanovení § 1 odst. 4 písm. b) zákona o veřejném ochránci práv se v případě zařízení pro zajištění cizinců jedná o *„místo, kde se nacházejí nebo mohou nacházet osoby omezené na svobodě veřejnou mocí“*, a to v důsledku vydání rozhodnutí o zajištění na základě ustanovení § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, které praví: *„Policie je oprávněna zajistit cizince staršího 15 let, jemuž bylo doručeno sdělení o zahájení řízení o správním vyhoštění nebo o jehož správním vyhoštění již bylo pravomocně rozhodnuto, je-li nebezpečí, že by mohl ohrozit bezpečnost státu, závažným způsobem narušit veřejný pořádek nebo mařit anebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění, zejména je-li zjištěno, že se cizinec v minulosti dopustil závažného jednání uvedeného v zákoně, je evidován v evidenci nežádoucích osob nebo je nežádoucí osobou zařazenou do informačního systému smluvních států.“*

¹⁴² Zpráva z návštěv zařízení, v nichž se vykonává ústavní a ochranná výchova [online]. Ze dne 7. března 2007 [cit. 13. prosince 2010]. Dostupné z: <<http://www.ochrance.cz/?id=101657>>.

¹⁴³ V Poštorné, Frýdku-Místku, Velkých Přílepech a v Bělé-Jezové.

Evropský výbor pro zabránění mučení, Výbor proti mučení při OSN ani veřejný ochránce práv po zabývání těmito zařízeními v roce 2002 nebyl spokojen se zjištěnými nedostatky. Nepříjemné skutečnosti ze zařízení pro zajištění cizinců shledala i *Zpráva o stavu lidských práv* každoročně vydávaná zmocněncem vlády České republiky pro lidská práva, obdobně negativní názor na věc potvrdily i některé nevládní organizace. Proto se veřejný ochránce práv, po novelizaci č. 428/2005 Sb., zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, která nabyla účinnosti 1. ledna 2006, čímž došlo převodu zařízení pro zajištění cizinců pod Správu uprchlických zařízení Ministerstva vnitra ČR namísto Policie ČR, rozhodl sjednat nápravu. Napravení směřovalo mimo jiné k tomu, aby jednání s cizinci bylo stejné jako v azylových domech s rozdílem, že dané zařízení nemohou opustit. Ze strany jednotlivých zařízení, za které ve většině případů jednal vedoucí popř. jeho zástupce, byla pracovníkům Kanceláře poskytnuta veškerá součinnost. Ochráncem pověřeni pracovníci Kanceláře, kteří jsou oprávněni provádět šetření míst, jsou zároveň oprávněni vynutit si nahlížení do zdravotnické dokumentace, a to i bez souhlasu pacienta. V opačném případě by se mohlo jednat o neposkytnutí součinnosti dle ustanovení § 15 zákona o veřejném ochránci práv s případnými sankcemi jako jsou vyzoomění nadřízeného orgánu či informování veřejnosti včetně sdělení jména a příjmení osob oprávněných jednat jménem zařízení.

Průběh návštěv byl ve všech zařízeních totožný. V dopoledních hodinách byly prováděny prohlídky zařízení a vedly se rozhovory s vybranými pracovníky, odpoledne pověřeni zaměstnanci studovali spisovou dokumentaci a hovořili s cizinci. Vyhodnocení, které se promítlo do závěrečných zpráv, probíhalo na základě informací získaných z dokumentace zařízení, z prohlídky zařízení, z rozhovorů s vedoucím, s personálem a se zajištěnými cizinci, dále z osobních spisů, sociálních spisů a ze spisů vedených Policií České republiky.¹⁴⁴ Během systematických kontrol bylo zjištěno závažné porušování práv a svobod, některé zásadní uvádím spolu s následnými doporučeními ochránce.

Byla odhalena nejednotná praxe v poučování o právech vztahujících se k právnímu postavení zajištěného cizince. V některých zařízeních byli cizinci informováni pouze o možnosti požádat o udělení azylu, v jiných navíc o možnost podat proti rozhodnutí o zajištění žalobu ve správním soudnictví. Na základě doporučení ochránce bylo přislíbeno, že Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie zapracuje do interních aktů povinnost policie

¹⁴⁴ *Zpráva z návštěv zařízení pro zajištění cizinců* [online]. Ze dne 14. července 2006 [cit. 14. prosince 2010]. Dostupné z: <<http://www.ochrance.cz/ochrana-osob-omezenych-na-svobode/zarizeni/azylova-strediska/zprava-z-azylovych-2006/>>.

doplnit písemné poučení, z něhož budou vyplývat výše uvedená pochybení, tj. možnost podat proti rozhodnutí o zajištění žalobu ve správním soudnictví a možnost učinit prohlášení o tom, že cizinec má v úmyslu požádat o udělení azylu.

Často nebyly k dispozici všechny jazykové mutace vnitřního řádu a dále chyběly cizojazyčné mutace formulářů, jejichž nápravné řešení bylo záhy přislíbeno Správou uprchlických zařízení na základě doporučení ochránce.

Ve spisech chyběly záznamy o tom, že příbuzný zajištěného cizince s povoleným pobytem na území ČR či orgán sociálně-právní ochrany dětí byl vyrozuměn o jeho zajištění. Po předchozím doporučení ochránce byla tato nejednotná praxe upravena, a to tak, že byla policistům upřesněna povinnost informovat zajištěného cizince o právu na vyrozumění třetí osoby – příbuzného, orgánu sociálně-právní ochrany dětí, diplomatické mise. Současně byl pro poučení vytvořen jednotný vzor.

Návštěvám, a to i v mírném režimu, byl často osobně přítomen zaměstnanec soukromé bezpečnosti agentury, která dohlíží na pořádek a bezpečnost uvnitř zařízení. Náprava spočívala v tom, že Správa uprchlických zařízení sdělila, že cizinec bude vždy informován o tom, že může požádat o plné soukromí v průběhu návštěvy vždy však s ohledem na individuální posouzení cizince.

V jednom zařízení byly v ubytovacích místnostech mírného režimu cizinců nainstalovány kamery, byť se dle vyjádření vedoucího zařízení i policie nepoužívaly. Naopak kamery v přísném režimu byly plně funkční a používaly se. Toto opatření zasahuje do soukromí zajištěných cizinců a do práva na nedotknutelnost osoby a jejího soukromí zaručeného čl. 7 odst. 1 a čl. 10 Listiny základních práv a svobod, takže posléze byly kamery z pokojů cizinců demontovány na podnět Správy uprchlických zařízení, která vyhověla ochráncově prosbě.¹⁴⁵

Závěrem bych ráda konstatovala současný stav zařízení pro zajištění cizinců a azylových zařízení. „Na rozdíl od poloprázdných pobytových středisek pro žadatele o azyl jsou detenční zařízení v Čechách obvykle plně obsazena. Důvodem je jednak realizace dublinského nařízení¹⁴⁶, jednak striktní imigrační pravidla stanovená zákonem o pobytu cizinců. Výsledkem je, že někteří žadatelé o azyl se skutečnými důvody, žádají o azyl až ve chvíli, kdy jsou vráceni do České republiky německou či rakouskou pohraniční policií. Zde

¹⁴⁵ *Souhrnná zpráva o činnosti Veřejného ochránce práv za rok 2006* [online]. ochrance.cz, [cit. 14. prosince 2010]. Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/>>.

¹⁴⁶ Nařízení Rady 343/2003 o určení státu příslušného pro posuzování žádosti o azyl podané v některém z členských států Evropských společenství (Dublin II.) nahrazuje Dublinskou úmluvu (Úmluvu o určení státu příslušného pro posuzování žádosti o azyl podané v některém z členských států Evropských společenství) z roku 1997.

končí v detencích. Následně je část žadatelů o azyl přemístěna do Polska opět v rámci dublinského nařízení. Obecně lze uvést, že národnostmi, které převažují mezi zajištěnými žadateli o azyl jsou Ukrajinci, Číňané a Vietnamci.¹⁴⁷

4.2.5 Zařízení sociálních služeb

Do výčtu zařízení sociálních služeb můžeme zařadit pobytová zařízení jako jsou např. domovy pro seniory, domovy se zvláštním režimem, domovy pro osoby se zdravotním postižením, azylové domy, týdenní stacionáře či domy na půli cesty.

4.2.5.1 Domovy pro osoby se zdravotním (mentálním) postižením

První systematické návštěvy pěti ústavů sociální péče pro dospělé tělesně postižené osoby byly provedeny v roce 2006. Práva a povinnosti umístěných osob nebyly do té doby upraveny zákonem, pouze částečně podzákonnými normami. V souvislosti s účinností zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách,¹⁴⁸ je již oblast poskytování sociálních služeb plně regulována. Významnou úlohu v rovině ochrany práv uživatelů zaujímají také Standardy kvality sociálních služeb, prostřednictvím jejichž kritérií se definuje nezbytná úroveň kvality poskytování sociálních služeb. Jejich zavedení do praxe na celonárodní úrovni umožnilo efektivní porovnávání druhů služeb v různých zařízeních.¹⁴⁹

Další kontroly v zařízeních tohoto typu provedli pracovníci Kanceláře v období ledna až června 2009, přičemž byly vybrány pro provádění systematických návštěv domovy pro osoby se zdravotním postižením. Dle zákona o sociálních službách se v těchto sociálních zařízeních poskytují pobytové služby osobám se zdravotním postižením, které mají sníženou soběstačnost z důvodu zdravotního postižení a jejichž situace vyžaduje pravidelnou pomoc jiné fyzické osoby. Klientům je poskytováno ubytování, strava, pomoc při zvládnutí běžných úkonů péče o vlastní osobu a při osobní hygieně, výchovné, vzdělávací a aktivizační činnosti, zprostředkování kontaktu se společenským prostředím, sociálně terapeutické činnosti či pomoc při uplatňování práv¹⁵⁰, a to na základě smlouvy o poskytnutí sociální služby. Uzavírají ji buď sami klienti, nebo jejich zákonní zástupci, pokud jsou klienti neplnoletí nebo omezení ve způsobilosti k právním úkonům. Neohlášené, jednodenní či dvoudenní návštěvy byly zaměřeny na celkem 25 domovů v Čechách i na Moravě, jejichž cílovou skupinou jsou osoby s mentálním, popřípadě kombinovaným postižením, a to zejména na klienty ve věku do

¹⁴⁷ *Monitoring situace žadatelů o azyl v zařízeních pro zajištění cizinců*. [online]. [cit. 14. prosince 2010]. Dostupné na

<http://www.opu.cz/index.php?option=com_content&task=blogsection&id=3&Itemid=26&lang=cs>.

¹⁴⁸ zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů

¹⁴⁹ *Souhrnná zpráva o činnosti Veřejného ochránce práv za rok 2006* [online]. ochrance.cz, [cit. 16. prosince 2010]. Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/>>.

¹⁵⁰ § 48 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů

26 let. Zřizovatelem většiny navštívených domovů jsou kraje, a proto jsem se rozhodla požádat vedoucí odboru sociálních věcí Krajského úřadu Královéhradeckého kraje Ing. Ludmilu Lorencovou, zda by mi doporučila některé z těchto zařízení v blízkosti mého bydliště za účelem bližšího poznání. Mým cílem bylo navštívit je a učinit si tak vlastní pohled na věc po rozhovoru se zaměstnanci zařízení. Paní inženýrka Lorencová mi ochotně sjednala schůzku s paní Janou Maškovou, ředitelkou Ústavu sociální péče pro mládež Kvasiny, díky níž jsem sama nabyla nové poznatky a postřehy z onoho prostředí.¹⁵¹

Do Ústavu sociální péče pro mládež Kvasiny provozovaného od října 1999, jež je příspěvkovou organizací se zřizovatelem Královéhradeckého kraje, jsem se rozjela 29. prosince 2010. Hlavní účelem a posláním zmíněného ústavu s registrací pobytové a ambulantní služby dle zákona o sociálních službách¹⁵² je poskytování komplexní ústavní sociální péče mentálně postižené mládeži a podávání stravy starým občanům, občanům těžce zdravotně postiženým a dobrovolným pracovníkům pečovatelské služby. Cílová skupina je zaměřena na chlapce a muže s mentálním postižením popř. kombinací smyslového a tělesného postižení v pobytové službě od tří let věku s horní věkovou hranicí neomezenou¹⁵³, k dnešnímu stavu v plné kapacitě 86 klientů, na rozdíl od ambulantní služby, v současné době využívané třemi klienty, určené pro mentálně postižené muže popř. i ženy od osmnácti let. O tyto osoby pečuje celkem 57 zaměstnanců v dvousměnném provozu, mezi nimiž nesmí chybět ředitel, sociální pracovníce, zdravotníci, vychovatelé a pracovníci sociální péče, pracovníci provozně ekonomického úseku, zásobovač, dělník prádelny, krejčovská, kuchařky, technický pracovník a úklidový personál. Celý ústav i areál je řešen jako bezbariérový, dílny, chovateství, sportoviště mají vlastní sociální zařízení a klienti jsou rozděleni dle mentální, fyzické vyspělosti i věku do jedno až čtyř lůžkových pokojů.¹⁵⁴

V několika pár řádcích výše jsem se snažila pomocí základních údajů přiblížit jmenovaný ústav a nyní bych upřednostnila stěžejní komparaci obecných zjištění ze strany tří pracovníků Kanceláře veřejného ochránce práv, kteří podnikli dne třetího a čtvrtého března 2009 dvoudenní neohlášenou návštěvu tamního ústavu a vyjádření paní ředitelky Jany Maškové k následným doporučením ochránce. Kontrola byla jako obvykle zahájena standartním způsobem, tj. pracovníci Kanceláře si nejprve vyžádali předložení standardů

¹⁵¹ *Zpráva z návštěv domovů pro osoby se zdravotním postižením* [online]. Ze dne 14. října 2009 [cit. 17. ledna 2011]. Dostupné z:

<http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ochrana_osob/2009/SZ_zarizeni_pro_osoby_s_mentalnim_postizenim.doc>.

¹⁵² § 78 a násl. zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů

¹⁵³ Nejmladšímu klientovi jsou 4 roky a nejstaršímu 78 let.

¹⁵⁴ <http://uspkvasiny.sweb.cz/zaklud.html>

kvality sociálních služeb, aby se přesvědčili, zda nejsou v rozporu s platnou právní úpravou, následovaly rozhovory s paní ředitelkou, uživateli i pracovníky v přímé péči, čímž bylo ověřováno, zda se sdělené informace shodují a jsou tudíž pravdivé. Poté nesměla chybět ani prohlídka celého zařízení a studium dokumentace se zaměřením na cílovou skupinu mládeže do 26 let.¹⁵⁵

Doporučení ochránce, která byla předmětem výsledné kontroly, se týkala různých oblastí. Pracovníci Kanceláře nebyli spokojeni s upřednostňováním ubytování klientů mužského pohlaví, načež mne paní ředitelka Mašková upozornila, že tento systém ubytování byl již zaběhlý před účinností zákona o sociálních službách, ale s vědomím toho, že k dobré psychické kondici klientů patří kontakt s opačným pohlavím, pořádají společné kulturní a sportovní akce s dívkami a ženami obdobného postižení žijícími nedaleko v Ústavu Domečky v Rychnově nad Kněžnou. Obdobně se někteří s lehkým a středním mentálním či kombinovaným postižením stýkají v zaměstnání zprostředkovaném díky občanskému sdružení PFERDA určeném pro všestranný rozvoj osob s mentálním postižením při úklidových pracech, v pekárně či v tréninkové kavárně Láry Fáry v Rychnově nad Kněžnou.

Ubytovací podmínky a výše jejich nákladů byly ochráncem hodnoceny jako bezproblémové, nároky byly vzneseny pouze na doplnění výzdoby na zdech pokojů u mentálně těžce postižených osob. Problém však tkví v tom, že tito klienti často výzdobu sami ničí, nikoli v tom, že jim je výzdoba upřena, naopak i tito klienti mají možnost zařídit si pokoj dle svého uvážení např. televizorem, samozřejmě s ohledem na jejich bezpečí – rychlovarná konvice by musela být předmětem individuálního posouzení.

Bez výtky se však neobešlo ani hodnocení personální situace, jelikož ochránce požadoval navýšit počet zaměstnanců ústavu. Nelze ovšem jinak než nesouhlasit s paní ředitelkou, že řešení tohoto problému nespadá do její kompetence, nýbrž záleží na zřizovateli, tedy Královéhradeckém kraji a na uvolnění jeho finančních prostředků.¹⁵⁶ Bohužel s personální poddimenzovaností všech takových zařízení souvisí nemožnost zajistit vycházky s individuálním doprovodem nebo vede k nadměrnému medikování pacientů na noc za účelem jejich bezpečí a dohledu na odděleních, nic dalšího však už pracovníci nemohou zvládnout. V důsledku nedostatečného personálního zajištění se v některých zařízeních musí klienti stále zdržovat pohromadě, nemají krom zajištění ošetrovatelské péče nikdy individuální podporu a nemají možnost být po nějakou dobu v soukromí, jak je shrnuto

¹⁵⁵ Poznatky z osobní konzultace s paní Janou Maškovou, ředitelkou Ústavu sociální péče pro mládež Kvasiny ze dne 29. prosince 2010.

¹⁵⁶ Tamtéž

v Souhrnné zprávě o činnosti Veřejného ochránce práv za rok 2009. Souhlasím proto plně s ochráncem, jenž doporučuje zařízením, která pociťují nedostatek personálu, oslovit a zapojit do spolupráce dobrovolníky a nevládní organizace.¹⁵⁷

Dalším společným negativním znakem mnoha ústavů, jež se odráží opět v nedostatku personálu, organizačních či materiálních podmínkách, jsou překážky volného pohybu klientů mimo oddělení či domov. V Ústavu sociální péče pro mládež Kvasiny zaregistroval ochránce opakované zákazy samostatného pohybu klientů bez svolení personálu, a proto apeloval na nepodmiňování souhlasu pracovníků s volným pohybem klientů, aby nedocházelo k omezování jejich osobní svobody a doporučil při hodnocení a analýze rizik přistupovat ke všem klientům stejným způsobem. S touto výhradou se však neztotožňovali zaměstnanci zařízení, jejichž argumenty byly dle mého názoru opodstatnělé, jelikož souhlasím s tím, že odpovědný personál musí mít přehled o pohybu svých klientů z důvodu jejich bezpečí, např. těžce postižené osoby, jejichž stav se blíží imobilitě, by měly mít neustálý doprovod.

Shora uvedený výčet pochybení ze strany pracovníků Ústavu sociální péče pro mládež Kvasiny sice není úplný, ale zmínila jsem jen některé příklady, které považuji za vhodné pro porovnání argumentů pracovníků Kanceláře veřejného ochránce práv a personálu zařízení. Uvádím je z toho důvodu, že ačkoliv považuji povinnost chránit osoby omezené na svobodě za nedílnou součást moderního demokratického státu, přesto jsou některá doporučení veřejného ochránce práv vůči zařízením diskutabilní a nemusí vždy zohledňovat řešení v praxi.

4.2.5.2. Zařízení sociálních služeb pro seniory

Od ledna do června 2007 byla veřejným ochráncem práv vybrána pro provádění systematických návštěv zařízení sociálních služeb pro seniory, tedy podle původní právní úpravy¹⁵⁸ domovy důchodců popř. domovy – penziony pro důchodce, a domovy pro seniory ve smyslu zákona o sociálních službách¹⁵⁹, s jehož účinností od 1. 1. 2007 se podstatným způsobem změnil podmínky poskytování sociálních služeb, zejména byly nově zavedeny soukromoprávní prvky v podobě smluv o poskytování sociálních služeb, dále se změnil způsob financování služeb a byly stanoveny nové povinnosti mimo jiné i obcím a krajům.

S přechodem na nové poměry vyvstává mnoho praktických problémů, jejichž podcenění může negativně postihnout současné i budoucí klienty služeb a právě za tímto

¹⁵⁷ *Souhrnná zpráva o činnosti Veřejného ochránce práv za rok 2009* [online]. ochrance.cz, [cit. 29. ledna 2011]. Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/>>.

¹⁵⁸ vyhláška č. 182/1991 Sb., Ministerstva práce a sociálních věcí České republiky, kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení a zákon o působnosti orgánů ČR v sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵⁹ zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů.

preventivním účelem pracovníci Kanceláře podnikli systematické návštěvy ve 27 takových zařízeních.¹⁶⁰ Vedle těchto prvních systematických návštěv v roce 2007 proběhly v průběhu měsíců dubna až října 2008 ještě tematické návštěvy v 17 zařízeních sociálních služeb pro seniory, při nichž ochránce vycházel ze zkušeností a praktických nedostatků odhalených během systematických návštěv v roce 2007, jež se staly častým předmětem stížností klientů zařízení sociálních služeb či jejich rodinných příslušníků, a proto ochránce zaměřil svou pozornost na právní stránku pobytu seniorů v zařízení sociálních služeb, tedy na smlouvu o poskytování sociální služby, podmínky jejího vyjednávání i na finanční stránku pobytu klientů v zařízení.¹⁶¹ V poslední řadě byla zařízení tohoto typu kontrolována na přelomu roku 2008 a 2009, kdy byly provedeny systematické návštěvy šesti soukromých domovů pro seniory, které jsou registrovány jako poskytovatelé sociálních služeb podle zákona o sociálních službách, a to na podnět několika osob obracejících se na veřejného ochránce práv se stížnostmi na poměry v soukromém zařízení pro seniory, kde byl umístěn jejich přítel.¹⁶²

Průběh návštěv probíhal standardním způsobem a odpovídal velikosti a členění zařízení. Několikadenní návštěvy zahrnovaly prohlídku všech prostor zařízení, rozhovory s vedením, sociálními pracovníky a pracovníky v přímé péči, studium dokumentace klientů a vnitřních předpisů zařízení a polostandardizované rozhovory s náhodně vybranými klienty.

Navštívená zařízení lze obecně charakterizovat tím, že je v nich, až na výjimky, poskytováno trvalé ubytování, strava a péče seniorům, z nichž většina je do jisté míry závislá na péči jiné fyzické osoby, z čehož vyplývá, že nejsou typickými detenčními zařízeními jako např. věznice či policejní cely, nýbrž představují místa, kde se ve smyslu ustanovení § 1 odst. 4 písm. c) zákona o veřejném ochránci práv nacházejí nebo mohou nacházet osoby omezené na svobodě v důsledku závislosti na poskytované péči. Potřebnou míru péče a podpory uživatel hradí z příspěvku na péči, ubytování a stravu hradí ze svého příjmu (zákon úhradu limituje na 85 % příjmu). Příslušné plnění potom probíhá na základě smlouvy o poskytnutí sociální služby dle § 91 zákona o sociálních službách.¹⁶³

Cílem návštěv nebylo pouhé hledání slabín nového systému a následná kritika institucí a poskytovatelů, ale ochráncovým záměrem bylo především posílení ochrany osob před tzv. *špatným zacházením*. U sociálních zařízení pro seniory může mít špatné zacházení nejen

¹⁶⁰ Zpráva z návštěv zařízení sociálních služeb pro seniory [online]. Ze dne 15. srpna 2007 [cit. 29. ledna 2011]. Dostupné z: <<http://www.ochrance.cz/?id=101656>>.

¹⁶¹ Tematické návštěvy domovů pro seniory [online]. [cit. 29. ledna 2011]. Dostupné z: <<http://www.ochrance.cz/?id=101626>>.

¹⁶² Zpráva z návštěv soukromých zařízení sociálních služeb pro seniory [online]. [cit. 29. ledna 2011]. Dostupné z: <<http://www.ochrance.cz/?id=101686>>.

¹⁶³ Souhrnná zpráva o činnosti Veřejného ochránce práv za rok 2007 [online]. ochrance.cz, [cit. 29. ledna 2011]. Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/>>.

podobu porušování základních práv, jako je např. právo na svobodu pohybu, kdy postranice u lůžek byly používány všude, často bez ohledu na pohyblivost klientů,¹⁶⁴ ale také podobu nekvalitně poskytovaných služeb, projevující se např. v nedostatečném právu na spolurozhodování o vlastním životě či ve zneužívání závislosti na péči. Příkladem špatné praxe se ukázalo během systematických návštěv soukromých domů pro seniory v roce 2009 neúplné vypracování dokumentů, které vyžadují standardy kvality, ať už se jednalo o domácí řády, pravidla pro podávání stížností a další, přestože klienti o informace tohoto typu projevovali zájem a důsledkem těchto pochybení bylo právě výše zmíněné zneužívání závislosti ze strany personálu, jelikož nebyla řádně nastavena pravidla.¹⁶⁵

4.2.6 Zdravotnická zařízení

Co se skrývá pod pojmem zdravotnická zařízení, jsem nastínila již ve druhé kapitole v rámci výčtu všech míst, v nichž jsou prováděny systematické kontroly, pro připomenutí se jedná o léčebné ústavy, zvláštní dětská zařízení, nemocnice a další zdravotnická zařízení, například hospice nebo protialkoholní záchytné stanice. Předmětem kontroly pracovníků Kanceláře v letech 2006 a 2008 se staly pouze léčebné ústavy resp. léčebny dlouhodobě nemocných a psychiatrické léčebny.

4.2.6.1 Léčebny dlouhodobě nemocných

Pro druhé čtvrtletí roku 2006 bylo veřejným ochráncem práv vybráno pro provádění systematických návštěv pět léčeben dlouhodobě nemocných (dále jen „LDN“)¹⁶⁶, které patří mezi odborné léčebné ústavy, jejichž léčebná, ošetrovatelská, rehabilitační a psychosociální péče navazuje na péči nemocnic. Důvod návštěv léčeben byl obdobný jako u ústavů sociální péče, tedy, že tato zařízení nespádala do původní působnosti ombudsmana, a dále fakt, že celkové podmínky v léčebnách, práva a povinnosti pacientů zde umístěných, nebyly upraveny právními předpisy. Samotná návštěva každé LDN byla rozložena vždy do dvou dnů a prováděli ji vždy čtyři právníci Kanceláře veřejného ochránce práv, ve dvou případech také zástupkyně veřejného ochránce práv a s nimi vždy také externí odborní spolupracovníci z oboru medicíny a ošetrovatelství, tj. lékaři a zdravotní sestra se zkušeností sociální pracovnice, jenž byli přínosem zejména pro vyhodnocení úrovně poskytované zdravotní péče, pro zjištění získaná od některých pacientů s poruchou komunikace a při kontrole zápisů vedených ve zdravotnické dokumentaci. Ze strany navštívených léčeben byla ochránci vždy

¹⁶⁴ *Zpráva z návštěv zařízení sociálních služeb pro seniory* [online]. Ze dne 15. srpna 2007 [cit. 29. ledna 2011]. Dostupné z: <<http://www.ochrance.cz/?id=101656>>.

¹⁶⁵ *Souhrnná zpráva o činnosti Veřejného ochránce práv za rok 2009* [online]. ochrance.cz, [cit. 29. ledna 2011]. Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/>>.

¹⁶⁶ LDN Bílovice nad Svitavou, Ostrava-Radvanice, Kroměříž, Nejedek a Moravské Budějovice představovaly zařízení různých velikostí, zřizovatelů, zaměření a stáří.

poskytnuta veškerá požadovaná součinnost, jak ze strany zaměstnanců, tak i ředitele, popř. vedoucího, jehož funkci v praxi zastává většinou primář léčebny, kterého do funkce jmenuje a odvolává zřizovatel, tj. veřejnoprávní korporace (stát, kraj, obec) nebo soukromé subjekty (záleží, zda je LDN součástí nemocnice, popř. jejich samostatným oddělením nebo samostatným subjektem).¹⁶⁷

Přesto, že pracovníci Kanceláře neměli žádných výhrad proti požadované součinnosti kompetentních osob v léčebnách, nebyli bohužel stejně tak spokojeni se zjištěným stavem v oněch místech. Kritice podléhaly otázky způsobu přijímání pacientů do péče, kdy samotní pacienti neznali zcela svůj zdravotní stav a neposkytovali tak zákonem vyžadovaný informovaný souhlas se zdravotnickými zákroky a hospitalizací. Dále bylo odhaleno nerespektování jejich soukromí, zejména při hygienických úkonech, prováděných často před zraky ostatních pacientů. Toto všechno bylo možné klasifikovat jako „špatné zacházení“, jelikož byly naplněny některé znaky popsané v zákoně o veřejném ochránci práv. Nejdůležitější doporučení Kanceláře se však týkalo otázek dobrovolnosti hospitalizace, jelikož žádné z navštívených zařízení se ne zcela správně vyrovnalo s právním postavením pacienta, čímž bylo porušeno obecné pravidlo čl. 5 Úmluvy o lidských právech a biomedicíně¹⁶⁸, stanovující: „*Jakýkoliv zákrok v oblasti péče o zdraví je možno provést pouze za podmínky, že k němu dotyčná osoba poskytla svobodný a informovaný souhlas. Tato osoba musí být předem řádně informována o účelu a povaze zákroku, jakož i o jeho důsledcích a rizicích. Dotčená osoba může kdykoliv svůj souhlas svobodně odvolat.*“ Dalším závažným porušením lidských práv byla protiprávní praxe spočívající v odebrání občanského průkazu pacientovi při nástupu jeho hospitalizace, což je v rozporu s ustanovením § 2 odst. 4 zákona o občanských průkazech¹⁶⁹, jenž zakazuje odebírat občanský průkaz při vstupu do objektů.

Přestože psychiatrické léčebny byly předmětem systematických šetření Kanceláře pouze v roce 2006, o dva roky později měl veřejný ochránce práv možnost vyjádřit se ke stavu léčeben opět, a to v souvislosti s případem pražské soukromé LDN Chitussiho, kde byly redaktorem Mladé frondy DNES zjištěny vážné nedostatky, např. lůžka nebyla vždy opatřena alarmem pro rychlé přivolání sestry či některé údaje v dokumentaci nebyly pravdivé. Následně po medializaci případu provedla kontrolu zařízení (avšak ohlášenou) Všeobecná

¹⁶⁷ Zpráva z návštěv léčeben dlouhodobě nemocných [online]. Ze dne 18. července 2006 [cit. 20. prosince 2010]. Dostupné z: < <http://www.ochrance.cz/ochrana-osob-omezenych-na-svobode/zarizeni/lecebny-dlouhodobem-nemocnych/>>.

¹⁶⁸ Sdělení ministerstva zahr. věcí č. 96/2001 Sb. m. s., o přijetí Úmluvy na ochranu lidských práv a důstojnosti lidské bytosti v souvislosti s aplikací biologie a medicíny (dále jen „Úmluva o lidských právech a biomedicíně“)

¹⁶⁹ zákon č. 328/1999 Sb., o občanských průkazech, ve znění pozdějších předpisů

zdravotní pojišťovna, jež neshledala žádné vážné nedostatky.¹⁷⁰ Na zprávu vydanou Všeobecnou zdravotní pojišťovnou reagoval veřejný ochránce práv a upozornil veřejnost na fakt, že je otázkou, nakolik je ona zpráva založena na reálném podkladu. Sám totiž věrohodnost kontrol prováděných pojišťovnami zpochybnil s použitím následujícího argumentu: „*Kontrola zdravotními pojišťovnami je zaměřena na kvalitu poskytované péče prostřednictvím kontroly hospodaření s proplácenými finančními prostředky a plnění limitů pojišťoven.*“¹⁷¹

4.2.6.2 Psychiatrické léčebny

Během prvního půlroku 2008 bylo právníky z Kanceláře navštíveno osm z celkem sedmnácti psychiatrických léčeben pro dospělé osoby v České republice s cílem posílit ochranu umístěných pacientů před tzv. *špatným zacházením*, jenž se v případě péče o duševně nemocné osoby projevuje v porušování či omezování jejich základních práv jako např. práva na osobní svobodu, na nedotknutelnost osoby a jejího soukromí, poskytování péče způsobem zasahujícím do lidské důstojnosti s možnou gradací až k mučení či krutému zacházení. Právě takovéto formy nežádoucího zacházení nebyly dosud podrobovány žádné kontrole, což byla také jedna z příčin výběru psychiatrických léčeben k provedení systematických návštěv.¹⁷² Další důvod zaměření se Kanceláře na tato zařízení lze spatřovat v nabytí předchozích negativních zkušeností v léčebnách dlouhodobě nemocných, v důsledku čehož se ochránce soustředil především na právní stránku hospitalizace a péče, informovaný souhlas, důstojnost prostředí léčebny, záruky ochrany práv pacientů, režim jednotlivých oddělení a nově také na komunikaci léčebny s příslušným soudem. Psychiatrické léčebny jsou totiž typickými místy, v nichž se může vykonávat soudem uložené ochranné léčení neboli detence *de iure* ve smyslu ustanovení § 1 odst. 4 písm. a) zákona o veřejném ochránci práv. Stejně tak do nich mohou být umístěné osoby omezené na svobodě v důsledku závislosti na poskytované péči čili detence *de facto* ve smyslu ustanovení § 1 odst. 4 písm. c) zákona o veřejném ochránci práv.¹⁷³

Průběh systematických návštěv nebyl ničím výrazně odlišný od průběhu kontrol v jiných typech zařízení, jednalo se o dvou či třídní neohlášené návštěvy s uvědoměním

¹⁷⁰ Petrášová Lenka. *Léčebna dlouhodobě nemocných se polepšila. Přišla ohlášená kontrola.* [online]. [cit. 21. prosince 2010]. Dostupné na <http://zpravy.idnes.cz/lecebna-dlouhodobem-nemocnych-se-polepsila-prisla-ohlase-na-kontrola-1pv-/domaci.asp?c=A080903_075950_domaci_jte>

¹⁷¹ *Zpráva z návštěv psychiatrických léčeben* [online]. Ze dne 18. září 2008 [cit. 21. prosince 2010]. Dostupné z: <<http://www.ochrance.cz/ochrana-osob-omezenych-na-svobode/zarizeni/psychiatricke-lecebny/>>.

¹⁷² Vnitřní i vnější kontrolní mechanismy jsou totiž zaměřeny na zdravotní a hygienická pravidla a na hospodaření s finančními prostředky.

¹⁷³ *Zpráva z návštěv psychiatrických léčeben* [online]. Ze dne 18. září 2008 [cit. 21. prosince 2010]. Dostupné z: <<http://www.ochrance.cz/ochrana-osob-omezenych-na-svobode/zarizeni/psychiatricke-lecebny/>>.

ředitele na místě samém, zakládající se na prohlídkách vybraných prostor zařízení (příjmových oddělení pro pacienty mnoha diagnóz a dalších vybraných oddělení), na vedení rozhovorů s ředitelem, sociálními pracovníky a zdravotníky mnoha profesí kupř. lékaři, sestrami, terapeuty, ošetřovateli a na polostandardizovaných rozhovorech s náhodně vybranými pacienty. Nesmělo chybět ani studium dokumentace, včetně zdravotnické a vnitřních předpisů zařízení. Postup návštěv odpovídal velikosti a členění zařízení, rozsah šetření byl upřesněn vždy až na místě vzhledem k charakteru jednotlivých oddělení léčebny. Fakticky se u mnohých léčeben jednalo o psychiatrické nemocnice, které měly řadu specializovaných oddělení (příjmové, doléčovací, rehabilitační, gerontopsychiatrické, oddělení pro léčbu závislostí, sexuologické, dětské, interní, neurologické, plicní, oddělení pro výkon ochranných léčeb).¹⁷⁴

Pracovníci Kanceláře při kontrole nezjistili žádné jednání ze strany personálu, které by se dalo nazvat mučením či jiným nelidským jednáním. Naopak ze zveřejněné zprávy vyplynulo, že přístup k pacientům byl vstřícný. Kritice podléhal zejména nedostatek soukromí spočívající v četnosti umístěných pacientů na pokoji (v jednom zařízení se vyskytoval pokoj až s dvanácti lůžky, čímž bylo zcela porušeno právo na ochranu soukromí pacientů během vizit, jelikož se odehrávaly hromadně za účasti všech pacientů oddělení, během nichž byly veřejně sdělovány citlivé osobní údaje o zdravotním stavu). Nepříjatelnou záležitostí bylo i provozování kamerových systémů bez příslušných zmocnění a souhlasů klientů. Tento způsob ubytování považuje ochránce za nedůstojný a ohrožující kvalitu psychiatrické léčby. Další úskalí spatřil ochránce v tom, že se v příjmovém oddělení setkávaly osoby různých diagnóz a v různých stádiích nemoci: „Na nevhodnou směs diagnóz na příjmových odděleních poukazovalo několik lékařů, psycholožka a nepřímo byl vnímán i samotnými pacienty. Ti uváděli, že někteří nově příchozí pacienti nacházející se v akutní psychotické fázi, je rozrušují a pacienti se jich bojí. Napětí a úzkost některých pacientů může mít pak spíše situační charakter, než aby bylo způsobeno původním onemocněním.“ Podle výpovědí lékařů docházelo ihned po zklidnění a zaléčení k překladu na režimově i materiálně komfortnější oddělení, ovšem faktem ale je, že se pracovníci Kanceláře setkali i s pacienty hospitalizovanými na neklidovém oddělení umístěnými zde po několik let, ačkoliv k tomu již nebyl lékařský důvod a měli být přemístěni na doléčovací stanice, na nichž však nebyla volná místa.¹⁷⁵ Co se týče materiálních podmínek, ochránce konstatoval, že vnitřní prostředí

¹⁷⁴ Tamtéž.

¹⁷⁵ Tamtéž, bod 34.

navštívených oddělení bylo až na výjimky velmi neutěšené a nedůstojné. Technický stav a prostorové řešení oddělení byly důvodem pro mnoho režimových omezení, znemožňujících snadný dohled nad pacienty, ti měli obtížný přístup k venkovním vycházkám, oddělení neklidných pacientů a pacientů ostatních nebyla oddělena a rovněž díky stavu budov nemohly fungovat menší terapeutické skupiny. Svá zjištění konzultoval ochránce s řediteli navštívených léčeben a následně adresoval doporučení krajským úřadům, Ministerstvu práce a sociálních věcí, Ministerstvu spravedlnosti a Ministerstvu zdravotnictví, na něž současně apeloval, aby ve spolupráci s představiteli psychiatrických léčeben a zdravotních pojišťoven vyřešilo financování psychiatrické péče.¹⁷⁶

4.3 Společné poznatky z kontrol v jednotlivých zařízeních

Ze zpráv o návštěvách zařízení, kde se nachází nebo mohou nacházet osoby omezené na svobodě, lze vysledovat společné nedostatky, z nichž jasně vyplývá, že mnohdy bývají práva a svobody osob nezákonně omezovány. Opakujícím se prvkem pro všechny typy zařízení, v nichž jsou osoby omezené na svobodě, je nedostatek personálu, který vede např. k nedostatečnému rozsahu nabídky volno-časových aktivit či ne zcela individuální péči o osoby nacházející se v zařízeních sociálních služeb či zdravotnických. Tato nevládná situace je dána zejména náročností práce, ať již fyzickou či psychickou, a nízkým finančním ohodnocením. Proto se některá zařízení snaží řešit situaci pomocí náborem dobrovolníků, což je bez pochyby správný krok, ovšem otázkou zůstává, nakolik mohou plně nahradit personál s odbornou specializací.

Často se opakuje výtky týkající se nedostatku soukromí při provádění lékařských a osobních prohlídek za přítomnosti ať již personálu či ostatních umístěných, čímž dochází k nerespektování jejich lidské důstojnosti. Obdobně se považuje za projev špatného zacházení nerespektování soukromí při hygienických úkonech před zrakou ostatních nebo nouze o soukromí umístěných osob na pokoji až s dvanácti lůžky pobývajících ve zdravotnických zařízeních či věznicích. Otázky soukromí deklarované v článku 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod se týká i neoprávněné nainstalování audiovizuálních resp. kamerových systémů nebo odposlouchávacích zařízení, jak bylo zjištěno při prohlídkách objektů v zařízeních, v nichž se vykonává ústavní a ochranná výchova, zařízení pro zajištění cizinců a v psychiatrických léčebnách, ač bylo později uvedeno na pravou míru, že systémy nejsou funkční, přesto ochránce apeloval na jejich úplném odstranění.

¹⁷⁶ *Souhrnná zpráva o činnosti Veřejného ochránce práv za rok 2008* [online]. ochrance.cz, [cit. 21. prosince 2010]. Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/>>.

Zařízení sociálních služeb a zdravotnická zařízení se tu a tam potýkala s ochráncovým doporučením připodobnit své prostory domácím prostředí, čehož bylo dosahováno například barevnou výzdobou chodeb i pokojů, vybavení pokojů nábytkem a spotřebiči běžně užívanými v domácnostech, vždy s ohledem na konkrétní osoby a jejich bezpečí.

Poučení o právech umístěných osob ať již zadržovaných v policejních celách, cizinců v zařízeních pro jejich zajištění či klientů v zařízeních sociálních služeb pro seniory se stalo dalším kamenem úrazu, protože jim byla zaměstnanci zařízení upírána možnost spravedlivě se hájit. Přes všechna tato negativní zjištění by se jistě našly i společné příklady dobré praxe a jako ukázkou uvádím pořádání kolektivních akcí pro muže (chlapce) a ženy (dívky) z domovů pro osoby se zdravotním (mentálním) postižením, stejně tak i pořádání společenských událostí v zařízeních, v nichž se vykonává ústavní a ochranná výchova za účelem dobré psychické rovnováhy a pohody umístěných osob.

Akceptuji názor veřejnosti, že s prováděním systematických kontrol je spjata rozsáhlá spisová agenda, což ne zcela odpovídá charakteristickým znakům rychlosti a neformálnosti ombudsmana, přesto pokládám za zcela správný krok svěřit kompetenci provádění systematických návštěv míst, kde se nachází nebo mohou nacházet osoby omezené na svobodě, právě veřejnému ochránci práv, který prostřednictvím svých precizních a detailních kontrol odhaluje případy špatného zacházení a dosahuje tak úctyhodných výsledků.

5. Závěr

Problematika ochrany práv osob omezených na svobodě se stává stále více aktuální po celém světě, a to především s ohledem na nárůst množství případů tzv. *špatného zacházení* v podobě *mučení, krutého, nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání* osob, které jsou umístěny ve věznicích, policejních celách, zařízeních, v nichž se vykonává ústavní a ochranná výchova, zařízeních pro zajištění cizinců, zařízeních sociálních služeb či ve zdravotnických zařízeních. Díky právníkům z Kanceláře veřejného ochránce práv a specialistům z praxe, kteří jsou na základě novely č. 381/2005 Sb., kterou se mění zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, oprávněni ve zmíněných místech kontrolovat a prověřovat, zda jsou respektována základní práva a svobody umístěných osob, byla zjištěna během systematických návštěv v letech 2006 až 2009 nejedna forma špatného zacházení v podobě nelidského či ponižujícího zacházení, neúcty k člověku a jeho právům nebo nerespektování jeho soukromí. Konkrétní situace takovýchto nežádoucích jednání jsem shrnula v předcházející podkapitole s názvem *Společné poznatky z kontrol v jednotlivých zařízeních*. Právě na těchto situacích bych ráda demonstrovala návrhy některých změn v právních předpisech souvisejících resp. učinila návrhy *de lege ferenda*.

Jedním z často porušovaných práv je právo každého na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a osobního života. Je proto evidentní, že při neoprávněném nainstalování kamerových systémů do pokojů v zařízeních, v nichž se vykonává ústavní a ochranná výchova, v psychiatrických léčebnách i v zařízeních pro zajištění cizinců, bylo toto právo porušováno. Na druhou stranu monitorování společných prostor objektů, jako jsou chodby, jídelny či venkovní prostory, pokládám za vhodný způsob prevence proti násilí a šikanóznímu chování umístěných osob. Aby se však zmíněná zařízení vyvarovala porušování základních lidských práv a svobod, byla by dle mého názoru žádoucí změna zákona o ochraně osobních údajů¹⁷⁷, kde by byla zakotvena výjimka spočívající v instalaci kamerových systémů v zařízeních, kde se mohou nacházet osoby omezené na svobodě, což v současné době tento právní předpis neobsahuje.

Další neadekvátní stav objevující se v našem právní řádu spočívá v získávání souhlasu pacienta s léčbou v psychiatrických léčebnách. Dosud totiž nebyl implementován závazek z mezinárodní smlouvy do právního řádu České republiky. Takovýto proces je pro detenční agendu typický, neboť tato agenda vzniká právě na základě naplňování závazků z mezinárodních smluv nebo evropských směrnic do našeho právního řádu. Český právní řád

¹⁷⁷ Zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

stále postrádá provedení ustanovení čl. 6 odst. 3 a č. 7 Úmluvy o lidských právech a biomedicíně,¹⁷⁸ které by specifikovalo v ustanovení § 23 zákona o péči o zdraví lidu¹⁷⁹ situaci, kdy osoba není schopna z důvodu svého psychického stavu dát s léčbou kvalifikovaný souhlas a nemá zároveň zákonného zástupce (čl. 6 odst. 3), nebo kdy ho dát nechce, což by bez zákroku zaměřeného na léčbu její duševní poruchy znamenalo závažné poškození jejího zdraví (čl. 7). Z důvodu absence relevantní právní úpravy této citlivé otázky se ztotožňuji s návrhem Mgr. Marie Lukasové apelovat na Poslaneckou sněmovnu, aby s žádostí vládě doporučila novelizovat zákon o péči o zdraví lidu, jenž by upřesnil léčbu psychiatrických pacientů tak, aby právní úprava již odpovídala mezinárodním standardům.

Psychiatrických pacientů a dalšího návrhu na změnu zákona o péči o zdraví lidu se týká i můj poslední návrh *de lege ferenda*, přesněji řečeno podmínek pobytu hospitalizovaného pacienta a používání omezovacích prostředků. Jelikož byly při návštěvách psychiatrických léčen zjištěny v této oblasti značné rozdíly, navrhla bych podmínky pobytu, jakož i používání omezovacích prostředků, v tomto směru sjednotit na úrovni zákona a nikoli jen spoléhat na výklad metodického opatření Ministerstva zdravotnictví č. 37800/2010.¹⁸⁰

Z výše uvedeného bez pochyb vyplývá, že v některých zařízeních České republiky, ve kterých jsou prováděny kontrolní návštěvy pracovníky Kanceláře veřejného ochránce práv, se skutečně nacházejí osoby omezené ve svých právech. Považuji tedy za velký přínos pro naši demokratickou společnost, že kompetence dohledu nad omezováním osobní svobody se stala břemenem právě veřejného ochránce práv, protože ochranu základních práv a svobod zasluhují i ti, kteří se proti jejímu porušování nemohou tak snadno bránit. Dovoluji si proto vyslovit přání, aby se této instituci dostalo zaslouženého uznání po více než deseti letech svědomité a obětavé práce celého týmu právníků Kanceláře veřejného ochránce práv v podobě jejího zakotvení do zákona s nejvyšší právní silou, tj. do Ústavy České republiky.

Na závěr této práce bych ráda ze srdce vyjádřila obdiv a poděkování instituci veřejného ochránce práv resp. všem jejím pracovníkům za to, že lidem vrací víru ve spravedlnost a slovy samotného *tatíčka* českého ombudsmanství pana doktora Otakara Motejla: „Nezbývá než instituci veřejného ochránce práv popřát, aby si do budoucna uchovala punc ombudsmanské čistoty a těžila z výhod vlastní bezmoci, neboť právě to ji činí silnou.“¹⁸¹

¹⁷⁸ Sdělení ministerstva zahraničních věcí č. 96/2001 Sb. m. s., o přijetí Úmluvy na ochranu lidských práv a důstojnosti lidské bytosti v souvislosti s aplikací biologie a medicíny

¹⁷⁹ zákon č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů

¹⁸⁰ *Souhrnná zpráva o činnosti Veřejného ochránce práv za rok 2010* [online]. ochrance.cz, [cit. 23. srpna 2011]. Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/>>.

¹⁸¹ *Souhrnná zpráva o činnosti Veřejného ochránce práv za rok 2009* [online]. ochrance.cz, [cit. 23. srpna 2011]. Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/>>.

Seznam použitých zdrojů

Právní předpisy

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky

Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky

Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním, 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. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 293/1993 Sb., o výkonu vazby, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční stráží České republiky, ve znění pozdějších předpisů

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

Zákon č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 326/1999 Sb. o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 220/1999 Sb., o průběhu základní nebo náhradní služby a vojenských cvičení a o některých právních poměrech vojáků v záloze, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 124/1992 Sb., o Vojenské policii, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 94/1963 Sb., o rodině, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 359/1999 Sb. o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů

Základní zákon státní o obecných právech občanů státních v královstvích a zemích v radě říšské zastoupených.

Vyhláška č. 182/1991 Sb., Ministerstva práce a sociálních věcí České republiky, kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení a zákon o působnosti orgánů ČR v sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů.

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

Vyhláška č. 143/1988 Sb., ministra zahraničních věcí o Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání

Sdělení č. 78/2006 Sb.m.s., Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Opčního protokolu k Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání.

Sdělení Federálního Ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod

Sdělení ministerstva zahraničních věcí č. 96/2001 Sb. m. s., o přijetí Úmluvy na ochranu lidských práv a důstojnosti lidské bytosti v souvislosti s aplikací biologie a medicíny

Doporučení Výboru ministrů členských států Rady Evropy R/97/14, o ustavení nezávislých celostátních institucí pro lidská práva

Nařízení Rady 343/2003 o určení státu příslušného pro posuzování žádosti o azyl podané v některém z členských států Evropských společenství (Dublin II.) nahrazuje Dublinskou úmluvu (Úmluvu o určení státu příslušného pro posuzování žádosti o azyl podané v některém z členských států Evropských společenství) z roku 1997.

Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 381/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv.

Odborné publikace

- ČAPEK, J. *Právní slovník evropské ochrany lidských práv*. Praha: Orac, 2002.
- FLEGL, V., *Ústavní a mezinárodní ochrana lidských práv*. Praha : C. H. Beck, 1997.
- FILIP, J. *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. 2. vydání. Brno : Masarykova univerzita v Brně 2004, str. 115.
- GERLOCH A., HŘEBEJK J., ZOUBEK V., *Ústavní systém české republiky*. Praha: Prospektrum, 1996.
- HENDRYCH, D. a kol. *Právní slovník*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2001, str. 539.
- CHROMÁ, M. *Anglicko český právní slovník*. Český Těšín: LEDA, spol. s.r.o., 2004.
- JELÍNEK, J. a kol.: *Trestní právo procesní*, 1. vydání podle novelizované právní úpravy účinné od 1. 1. 2010, Leges, Praha 2010, str.
- KLÍMA, K., *Státověda*. Plzeň: Aleš Čeněk s.r.o., 2006.
- SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2.vydání. Praha: ASPI–Wolters Kluwer, 2009,464 s.
- SLÁDEČEK, V. *Zákon o veřejném ochránci práv: Komentář*. C.H.BECK. Praha. 2000.

Časopisecké články

- REPÍK, Bohumil. Zbavení svobody za účelem zjištění totožnosti ve světle Štrasburské judikatury. *Bulletin advokacie*, 2004, č.4 , str. 27.
- SKÁLA, J. Funkce ombudsmana v právním státě. *Právní obzory*, 1994.č.3.str.283-291.
- VARVAŘOVSKÝ, P. Ústavní soud k podmínkám pro uložení ochranného léčení. *Právní fórum*, 2005, č. 7, příloha, str. 76 an.

Elektronické články

- Škrábalová, L., *Institut a smluvní zakotvení Evropského ombudsmana: Historie, současnost a výhled do budoucna* [online]. [cit. 23. listopadu 2010]. Dostupné na < http://www.uni-koeln.de/wiso-fak/powi/wessels/DE/ARCHIV/IGC_Net/Skrabalova_European_Ombudsman.pdf >.
- Prouza, Tomáš. *Finanční ombudsman řeší spory klientů s bankami* [online]. iDNES.cz, 26. dubna 2007 [cit. 23. listopadu 2010]. Dostupné z < http://finance.idnes.cz/financi-ombudsman-resi-spory-klientu-s-bankami-ftm-/bank.asp?c=A070426_113104_fi_osobni_amr >.

Poslání a úkoly finančního arbitra. [online].finarbitr.cz, [cit. 24. listopadu 2010]. Dostupné na < <http://www.finarbitr.cz/cs/financni-arbitr-poslani-a-ukoly-financniho-arbitra.html> >.

Langášek, Tomáš. *Ombudsman českým CPT?*. [online]. [cit. 10. prosince 2010]. Dostupné na < <http://www.eps.cz/via/index.php?cat=2003-5&art=2003.5.02> > .

Souhrnná zpráva o činnosti Veřejného ochránce práv za rok 2006 [online]. ochrance.cz, [cit. 10. prosince 2010]. Dostupné na < <http://www.ochrance.cz/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/> >.

Petrášová Lenka. *Léčebna dlouhodobě nemocných se polepšila. Přišla ohlášená kontrola.* [online]. [cit. 21. prosince 2010]. Dostupné na < http://zpravy.idnes.cz/lecebna-dlouhodobem-nemocnych-se-polepsila-prisla-ohlasena-kontrola-1pv-/domaci.asp?c=A080903_075950_domaci_jte > .

Elektronické zdroje

Souhrnná zpráva o činnosti Veřejného ochránce práv za rok 2006 [online]. ochrance.cz, [cit. 16. prosince 2010]. Dostupné na < <http://www.ochrance.cz/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/> >.

Souhrnná zpráva o činnosti Veřejného ochránce práv za rok 2007 [online]. ochrance.cz, [cit. 10. prosince 2010]. Dostupné na < <http://www.ochrance.cz/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/> >.

Souhrnná zpráva o činnosti Veřejného ochránce práv za rok 2008 [online]. ochrance.cz, [cit. 21. prosince 2010]. Dostupné na < <http://www.ochrance.cz/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/> >.

Souhrnná zpráva o činnosti Veřejného ochránce práv za rok 2009 [online]. ochrance.cz, [cit. 29. ledna 2011]. Dostupné na < <http://www.ochrance.cz/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/> >.

Zpráva z návštěv vazebních věznic [online]. Z dubna 2010 [cit. 11. prosince 2010]. Dostupné z: < <http://www.ochrance.cz/ochrana-osob-omezenych-na-svobode/zarizeni/veznice/> >.

Poznatky ze systematických návštěv policejních cel v roce 2010 [online]. Z října 2010 [cit. 12. prosince 2010]. Dostupné z: < <http://www.ochrance.cz/ochrana-osob-omezenych-na-svobode/zarizeni/policejni-cely/> >.

Zpráva z návštěv zařízení, v nichž se vykonává ústavní a ochranná výchova [online]. Ze dne 7. března 2007 [cit. 13. prosince 2010]. Dostupné z: < <http://www.ochrance.cz/?id=101657> >.

Zpráva z návštěv zařízení pro zajištění cizinců [online]. Ze dne 14. července 2006 [cit. 14. prosince 2010]. Dostupné z: < <http://www.ochrance.cz/ochrana-osob-omezenych-na-svobode/zarizeni/azylova-strediska/zprava-z-azylovych-2006/> >.

Zpráva z návštěv domovů pro osoby se zdravotním postižením [online]. Ze dne 14. října 2009 [cit. 17. ledna 2011]. Dostupné z: < http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ochrana_osob/2009/SZ_zarizeni_pro_osoby_s_mentalnim_postizenim.doc >.

Zpráva z návštěv zařízení sociálních služeb pro seniory [online]. Ze dne 15. srpna 2007 [cit. 29. ledna 2011]. Dostupné z: < <http://www.ochrance.cz/?id=101656> >.

Tematické návštěvy domovů pro seniory [online]. [cit. 29. ledna 2011]. Dostupné z: < <http://www.ochrance.cz/?id=101626> >.

Zpráva z návštěv soukromých zařízení sociálních služeb pro seniory [online]. [cit. 29. ledna 2011]. Dostupné z: < <http://www.ochrance.cz/?id=101686> >.

Zpráva z návštěv léčeben dlouhodobě nemocných [online]. Ze dne 18. července 2006 [cit. 20. prosince 2010]. Dostupné z: < <http://www.ochrance.cz/ochrana-osob-omezenych-na-svobode/zarizeni/lecebny-dlouhodobem-nemocnych/> >.

Zpráva z návštěv psychiatrických léčeben [online]. Ze dne 18. září 2008 [cit. 21. prosince 2010]. Dostupné z: < <http://www.ochrance.cz/ochrana-osob-omezenych-na-svobode/zarizeni/psychiatricke-lecebny/> >.

www.ochrance.cz

www.vlada.cz

<http://portal.gov.cz>

<http://www.cpt.coe.int/en/about.htm>

<http://www.soze.cz>

<http://opu.cz>

<http://uspkvasiny.sweb.cz/zaklud.html>

Judikatura

Rozhodnutí č. 1586/2008 Sb. NSS, seš. 6

Nález Ústavního soudu ze dne 18. února 2003, sp. zn. II.ÚS 599/01, N 19/29 SbNU 159

Jiné

Poznatky z osobní konzultace s Mgr. Marií Lukasovou, právníčkou z Kanceláře VOP, oddělení dohledu nad omezováním osobní svobody a ochrany práv dětí ze dne 22. listopadu 2010.

Poznatky z Konference „Role veřejného ochránce práv v politickém systému České republiky“ konané dne 2. listopadu 2010 v Uměleckém centru (Konvikt) Univerzity Palackého v Olomouci, Univerzitní 3, Olomouc.

Poznatky z osobní konzultace paní s Janou Maškovou, ředitelkou Ústavu sociální péče pro mládež Kvasiny ze dne 29. prosince 2010.

Abstrakt práce

Ve své diplomové práci jsem se zaměřila na roli veřejného ochránce práv v rámci ochrany osob omezených na svobodě a pokusila se tak představit, jak funguje v praxi jeho nepůvodní kompetence spočívající v provádění systematických kontrol míst, kde se nacházejí nebo mohou nacházet osoby omezené na svobodě. Cílem tohoto oprávnění je posílit ochranu těchto osob před mučením, krutým, nelidským, ponižujícím zacházením nebo trestáním a jiným špatným zacházením. Jedná se o promítnutí mezinárodního závazku České republiky vyplývajícího především z Úmluvy proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání a jejího opčního protokolu.

Práce se skládá z části teoretické a praktické. V první kapitole části teoretické nejprve vysvětluji původ instituce ombudsmana, dále popisuji působnost a činnost veřejného ochránce práv v České republice a v následující kapitole druhé se zabývám zakotvením osobní svobody a jejím omezením v mezinárodním právu i právním řádu České republiky. V části praktické neboli v celé třetí kapitole uvádím poznatky z návštěv jednotlivých typů zařízení včetně Ústavu sociální péče pro mládež Kvasiny, které jsem měla možnost osobně navštívit a učinit si tak vlastní názor na danou problematiku.

Thesis Abstract

In my diploma thesis I concentrated on the role of the Ombudsman in the range of the protection of people restricted on their personal liberty and I tried to imagine how it works in practice its derivative authority which consists in providing systematic controls of places where people restricted on their personal liberty are or could be. The aim of this authority is to reinforce the protection of these people against torture, cruel, inhuman and humiliating treatment or punishing and another bad treatment. It deals with the forgiveness of the international obligation of the Czech Republic especially following on the Covenant against torture and another harsh, inhuman or humiliating treatment or punishment.

The thesis consists of the theoretical and practical parts. In the first chapter of the theoretical part I explain the origin of the Institution of the Ombudsman and then I describe the effectiveness and pursuit of the Public Defender of Rights in the Czech Republic. In the second chapter I deal with enforcing personal liberty and its restriction in the international right and in the legal system of the Czech Republic. In the practical part or the whole third chapter I introduce my experiences from my visits of the various kinds of facilities including the Institution of Social Welfare State for youth Kvasiny, where I had a chance to visit it personally and formed an opinion of this issue.

Seznam klíčových slov

instituce, Kancelář veřejného ochránce práv, kontrola zařízení, v nichž se mohou nacházet osoby omezené na svobodě, ochránce, omezení a zbavení způsobilosti k právním úkonům, osoby omezené na svobodě, principy dobré správy, veřejná správa, veřejný ochránce práv, veřejný ochránce práv a ochrana osob omezených na svobodě, základní právo, základní svoboda, zákon o veřejném ochránci práv

Keyword List

Institution, the Office of the Ombudsman, establishment where people are limited to freedom, guardian of the rights, Limitation and restriction of legal capacity, People restricted on their personal liberty, The principles of good administration governance, Public service, Ombudsman, The Public Defender of Rights and Protection of Persons Restricted in their Freedom, fundamental right, fundamental freedom, the Act about the Ombudsman