

Z ČINNOSTI VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV¹⁾

Přeplatek mateřské zaviněný úřadem není dluhem

Ochrádkyně v rámci zprávy pro Poslaneckou sněmovnu informovala o případě, kdy pochybením České správy sociálního zabezpečení vznikl přeplatek na peněžité pomoci v mateřství, dosahující téměř 50.000 Kč. Stěžovatelce byla předmětná dávka vyplacena ze dvou pojištění, ačkoliv z prvního pojištění nárok nevznikl. Stěžovatelka na přání České správy sociálního zabezpečení podepsala právní úkon uznání „svého dluhu“, poté se obrátila na veřejného ochránce práv.

Na základě provedeného šetření dospěla ochránkyně k závěru, že uzavřená *dohoda o uznání závazku je nezákonná, neboť v rámci vrchnostenského vztahu příslušné veřejnoprávní předpisy neumožňují uzavírat občanskoprávní dohody*. Na straně České správy sociálního zabezpečení vzniklo bezdůvodné obohacení s tím, že se uvedeným postupem vyhýbala možné regresní odpovědnosti svých zaměstnanců podle zákoníku práce za administrativní přeplatek. Pokud v rámci provádění nemocenského pojištění vznikl přeplatek, který příjemce nezavinil, nemůže Česká správa sociálního zabezpečení po příjemci požadovat uzavření občanskoprávní dohody o uznání závazku (dluhu).

Česká správa sociálního zabezpečení ve svém vyjádření ke zprávě z šetření sdělila, že dle jejího názoru vzniklo bezdůvodné obohacení na straně stěžovatelky, a že má za to, že i přeplatek nezaviněný příjemcem je možné soudně vymáhat, nebude-li příjemce ochoten přeplatek dobrovolně uhradit.

V závěrečném stanovisku ochránkyně uvedla, že tento názor je v příkrém rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu, která jednoznačně stanoví, že *vztah mezi pojištěncem a nositelem pojištění je veřejnoprávní a právní úpravu občanského zákoníku resp. bezdůvodného obohacení na něj nelze aplikovat*. Jako opatření k nápravě navrhla uzavření dohody o narovnání, nevymáhání přeplatku a změnu praxe uzavírání dohod o uznání závazku (včetně změny příslušného metodického pokynu). Česká správa sociálního zabezpečení doporučením ochránkyně vyhověla.²⁾

Kontrola používání omezovacích prostředků ve zdravotnictví je stále prioritou ochrany práv pacientů v České republice

Omezovací prostředky lze použít pouze v krajním případě (nelze-li situaci řešit jinak – lépe). Zjištění ochránkyně svědčí o „preventivním“ nadužívání omezovacích prostředků mimo jiné z důvodu nedostatku personálu jednotlivých zařízení. Ochrádkyně upozorňuje také na nedostatečnou kontrolu používání omezovacích

¹⁾ Převzato dne 21. srpna 2014 z materiálů určených tisku na <http://www.ochrance.cz/tiskove-zpravy/tiskove-zpravy-2014> a redakčně upraveno.

²⁾ Podrobnosti o případě najdete zde: <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/pripady-a-stanoviska-ochrance/stanoviska-socialni-zabezpeceni/stanoviska-socialni-pomoc/davky-pro-rodiny-s-dětmí/>.

prostředků a na neexistenci následného hodnocení, které by umožnilo nalézt systémové řešení aktuálního nepříjemného stavu.

Do veřejného prostoru se vrací debata o používání omezovacích prostředků, aktuálně v oblasti zdravotnictví. V červnu 2014 rozbouřila mediální vody zpráva mezinárodní nevládní organizace *Mental Disability Advocacy Center (MDAC)* o monitoringu používání omezovacích prostředků na vybraných pracovištích lůžkové psychiatrické péče („Klecová lůžka a používání omezovacích prostředků v českých psychiatrických zařízeních“). Nemělo by zůstat jen u vzrušených reakcí, nýbrž je třeba otevřít věcnou diskusi, do které ochránkyně vnáší zásadní poznatek: *současná praxe používání omezovacích prostředků nepodléhá dostatečné kontrole a hodnocení.*

Používání omezovacích prostředků zákon reguluje tak, že stanoví výčet možných způsobů omezení (úchopy, kurty, síťové lůžko, umístění ve zvláštní místnosti, ochranný kabátek, tlumicí medikace, kombinace) a přísné podmínky jejich použití (pouze za účelem odvrácení bezprostředního ohrožení života, zdraví nebo bezpečnosti pacienta nebo jiných osob) a pro délku použití (pouze po dobu, po kterou trvá nebezpečí). O použití omezení smí rozhodovat pouze lékař, krom výjimečných případů vyžadujících neodkladné řešení.

Použití omezovacího prostředku představuje extrémně zátěžovou situaci jak pro pacienta, tak pro zdravotníky. To samo o sobě, spolu se vždy přítomným *nebezpečím zneužití pro usnadnění péče*, zakládá oprávněný požadavek na důkladné sledování a pravidelné vyhodnocování používání omezení. Bohužel, péče o pacienty, jejichž stav vyžaduje zvláštní pozornost, je podle zjištění ochránkyně často poskytována *na pracovištích fakticky personálně poddimenzovaných a nevhodně technicky řešených*. Podle ochránkyně je tím část použití omezovacích prostředků vynucována. To představuje další důvod, proč trvat na zvýšené kontrole, aby mohlo dojít k nápravě nepříjemného stavu, který má systémové kořeny.

Zjištění ochránkyně o nedostatečném zajištění podmínek pro poskytování péče, které vede k omezování z preventivních důvodů, tedy k neoprávněnému (nad)užívání omezovacích prostředků, se týká i specializovaných pracovišť, jako jsou některá oddělení psychiatrických nemocnic a neaktuálněji také protialkoholní záchytné stanice.

Ochránkyně nemůže souhlasit s nedávným mediálním vystoupením ředitelky jedné psychiatrické nemocnice, která byla terčem kritiky ve zprávě MDAC. Ředitelka uvádí, že nemocnice je pod neustálou odbornou kontrolou, a odvolává se na činnost Ministerstva zdravotnictví, ombudsmana a Evropského výboru pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (CPT). *Posledně uvedené instituce však provádějí kontrolu namátkovou, zacílenou na monitorování systému, nikoli na zajištění ochrany práv jednotlivců.* Ochránce v uvedeném zařízení provedl systematickou návštěvu naposledy v letech 2008 a 2009. Ministerstvo zdravotnictví se problémem omezování zabývá formou jednorázových, nepravidelných návštěv psychiatrických nemocnic, které zřizuje (v letech 2012 a 2013 jich bylo provedeno šest). *Pravidelné a důkladné sledování tak plošně zajištěno není, a pokud jde o vnitřní kontrolu, například*

na navštívených záchytných stanicích není zaměřena na omezovací prostředky. V praxi se odpovědnost za použití ponechává na konkrétních zdravotnících. Jejich kontrolu a profesní podporu ochránkyně nepovažuje za dostatečnou.

Na zákonné úrovni stále chybí zakotvení některých důležitých záruk, např. zásady subsidiarity použití omezovacích prostředků (omezovací prostředek jako poslední možnost, jak vyřešit rizikovou situaci), či stanovení povinnosti vést centrální evidenci omezovacích prostředků a použití vyhodnocovat. Právě nerespektování zásady subsidiarity použití omezovacích prostředků bylo jedním z důvodů kritiky České republiky ze strany Evropského soudu pro lidská práva (rozsudek *Bureš proti České republice* ze dne 9. října 2012).

Chránit památky by mělo být zájmem celé společnosti

Péče o památky a úroveň jejich ochrany dobře ilustrují priority společnosti a vztah ke kulturním hodnotám. V České republice je v současné době evidováno 40 302 nemovitých památek. Za poslední rok do tohoto seznamu přibylo 87 nově památkově chráněných objektů, ale současně byla památková ochrana zrušena u 67 památek, které ztratily svou mimořádnou uměleckou nebo historickou hodnotu. Příčinou je v některých případech neodborný zásah vlastníka, ale mnohem častěji jsme svědky ztráty uměleckých a historických hodnot památky způsobené chátráním a nečinností vlastníků. Tento nepřilíš pozitivní obrázek vykresluje i stále se nezkracující seznam nejhroženějších památek v České republice, čítající v současné době 742 nemovitých památek. Tento seznam zahrnuje pouze nejhorší případy památek, jejichž stav je alarmující. K nim je třeba připočítat i další tisíce památek ve špatném stavu, u nichž rovněž reálně hrozí, že naše společnost o toto kulturní dědictví přijde.

Celá léta se volalo po zpracování nového zákona o památkové péči, protože ten stávající vznikl ještě v prostředí totalitního státu, nereflektoval soukromé vlastnictví a i přes řadu pozdějších novelizací nevyhovuje současným potřebám památkové ochrany. Ministerstvo nyní pracuje na novém zákoně. I nyní mají orgány památkové péče nástroje k tomu, aby přiměly vlastníky starat se o chráněné objekty, ne vždy je však důsledně využívají. Praxe přitom podle zástupce ochránkyně ukazuje, že pokud jsou orgány památkové péče aktivní a pokud se o památku zajímá i veřejnost, takže je na vlastníky vyvíjen soustavný tlak, je možné dosáhnout pozitivních výsledků. Příkladem může být bývalý obchodní dům Ostravica v Ostravě, Lázně Kyselka, nebo z poslední doby renesanční dům U Tří andělů v Praze, kde byl sice úřad dlouhodobě nečinný, ale po šetření zástupce ochránkyně začíná postupovat vůči vlastníkovi, který kulturní památku poničil. Vlastník tohoto renesančního domu na Hradčanech by nyní měl objektu vrátit jeho původní podobu.

Prakticky všechny významnější příklady zanedbaných nebo poničených kulturních památek mají podle zástupce ochránkyně jedno společné. *Majitelé vnímají vlastnictví památky jako újmu a zátěž. Zcela přitom opomijí fakt, že se vlastníky památky v drtivé většině případů stali s plným vědomím, že jim z vlastnictví památky plynou povinnosti, značné omezení možnosti nakládat s daným objektem a samozřejmě i velké finanční zatížení.*

Nedostatek finančních prostředků, či neochota je do péče o památku investovat, vytváří zdánlivě neřešitelnou situaci. V některých případech mohou stát orgány památkové péče dokonce před problémem, že ačkoli podle zákona mají vlastníkovu ukládat sankce za neplnění povinností, lze o efektivitě pokut pochybovat. Sankce za porušení povinností vlastníka jsou ve srovnání s celkovými náklady na údržbu památky relativně nízké. Vlastník je pak obvykle pouze připočte do nákladů. V některých případech dokonce může být ukládání sankcí kontraproduktivní. Ochránce v minulosti šetřil případ památkově chráněné selské usedlosti na Znojemsku, kterou vlastníci dlouhodobě nechali chátrat. Orgány památkové péče jim opakovaně ukládaly pokuty, které fakticky odčerpávaly prostředky využitelné na opravu. *„Znovu a znovu se potvrzuje, že stát sice vyhlášením památkové ochrany dává najevo zájem zachovat určité kulturní bohatství budoucím generacím, ale zároveň není připraven sám vynaložit finanční prostředky, pokud je památka ohrožena,“* připomíná zástupce ochránkyne a varuje: *„Dokud nebude stát schopen prostřednictvím svých orgánů sám zajistit nezbytnou péči o zanedbané památky, sám vynaložit peníze a potom je třeba i exekučně po vlastníkovu vymáhat, je systém ochrany památek bezzubý.“* Dodává, že přitom nejde jen o problém památkové péče, s tím samým se potýká i stavební činnost obecně, kdy ani stavební úřady nejsou schopny přistoupit k náhradnímu výkonu rozhodnutí, pokud vlastník rozhodnutí úřadu nerespektuje: *„Jestliže má stát zájem na tom, aby byla rozhodnutí památkových orgánů důsledně realizována, musí vytvořit takový systém financování náhradního výkonu, který by současně neznamenal neúměrnou zátěž pro rozpočty obcí a měst.“*

Podle zástupce ochránkyne si společnost neuvědomuje význam památkové péče a nevnímá ji v celých souvislostech. Prostřednictvím kulturního dědictví se přenášejí materiální i duchovní hodnoty z generace na generaci a formuje se naše národní identita. Samotné kulturní dědictví pak zvyšuje kvalitu života, je zdrojem vzdělanosti, napomáhá vytváření sounáležitosti občanů s obcemi, regiony a státem, je podmínkou stability a rozvoje společnosti. Památková péče se přitom významně podílí i na ekonomice České republiky, protože – spolu s přírodním a krajinným rázem – představuje základní podmínku prosperity turistického průmyslu.

S významem ochrany kulturního dědictví souvisí i stále podceňovaná role územních plánů a péče samosprávy o urbanistické hodnoty. Nejde totiž jen o ochranu samotné památky, ale také o ochranu a kultivaci jejího okolí. Současně platí, že stát nemůže chránit všechny historické či zajímavé objekty, ne každá historická budova může být památkou, i když si zaslouží, aby byla zachována. Je úlohou samospráv, aby v komunikaci s občany usilovaly o ochranu a kultivaci architektonického obrazu obcí a měst. Samy musí dbát o zachování staveb, které sice nejsou památkami, ale významným způsobem dotvářejí charakter a vzhled místa. Jen tímto způsobem je možné preventivně zabránit možným demolicím objektů, které podle veřejnosti mají hodnotu, kterou je třeba zachovat (například obchodní dům Ještěd v Liberci, nádraží v Havířově aj.)