

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Katedra veřejné správy

DIPLOMOVÁ PRÁCE

**Veřejný ochránce práv
v systému kontroly veřejné správy**

Předkládá: Bc. Martina Slaninová

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Tomáš Louda, CSc.

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Akademický rok: 2018/2019

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Bc. Martina SLANINOVÁ**

Osobní číslo: **R17N0032P**

Studijní program: **N6807 Veřejná správa**

Studijní obor: **Veřejná správa**

Název tématu: **Veřejný ochránce práv v systému kontroly veřejné správy.**

Zadávací katedra: **Katedra veřejné správy**

Z á s a d y p r o v y p r a c o v á n í :

1. Úvod
2. Kontrola ve veřejné správě
3. Obecně o institutu ombudsmana
4. Český veřejný ochránce práv
5. Veřejný ochránce práv a kontrola veřejné správy
6. Činnost veřejného ochránce práv v praxi
7. Komparace se zahraniční právní úpravou
8. Závěr

Rozsah grafických prací:

Rozsah kvalifikační práce: **cca 60 stran**

Forma zpracování diplomové práce: **tištěná**

Seznam odborné literatury:

viz zvláštní seznam

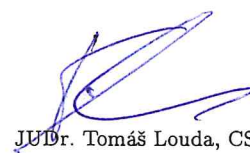
Vedoucí diplomové práce: **JUDr. Tomáš Louda, CSc.**
Katedra veřejné správy

Datum zadání diplomové práce: **31. března 2018**

Termín odevzdání diplomové práce: **31. března 2019**



Doc. JUDr. Jan Pauly, CSc.
děkan



JUDr. Tomáš Louda, CSc.
vedoucí katedry

V Plzni dne 17. srpna 2018

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „*Veřejný ochránce práv v systému kontroly veřejné správy*“ zpracovala samostatně a že jsem vyznačila prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpala způsobem pro vědeckou práci obvyklým.

V Chomutově, dne 31. března 2019

Bc. Martina Slaninová

Poděkování

Ráda bych tímto poděkovala vedoucímu práce JUDr. Tomáši Loudovi, CSc. za odborné vedení mé diplomové práce, za cenné rady a připomínky a především za ochotu vést tuto diplomovou práci.

Mé poděkování patří i mému partnerovi za to, že mi trpělivě vytvářel podmínky a rodinné zázemí, abych si i jako maminka batolete mohla dovolit studovat a v neposlední řadě patří mé poděkování mým drahým rodičům, že mne v dosažení mého snu vystudovat vysokou školu vždy podporovali, o to více je mi proto líto, že osud mému tatínkovi vidět mne v cíli studia bohužel nedopřál.

Obsah

Úvod.....	9
1 KONTROLA VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ A KONTROLA VEŘEJNÉ SPRÁVY	11
1.1 Pojem veřejná správa.....	11
1.1.1 Správa veřejná, správa soukromá.....	12
1.1.2 Veřejná správa v materiálním a formálním smyslu	13
1.2 Pojem, funkce a druhy kontrol	14
1.2.1 Kontrola uvnitř veřejné správy	16
1.2.2 Vnější kontrola veřejné správy	19
1.2.2.1 Kontrola vykonávaná Parlamentem České republiky	20
1.2.2.2 Kontrola vykonávaná Nejvyšším kontrolním úřadem.....	20
1.2.2.3 Kontrola vykonávaná veřejným ochráncem práv	23
1.2.2.4 Kontrola vykonávaná soudy.....	24
1.2.2.5 Kontrola vykonávaná na základě iniciativy občanů	26
1.3 Principy dobré správy.....	28
1.3.1 Dobrá správa v dokumentech Rady Evropy.....	30
2 HISTORICKÉ, POLITICKÉ A PRÁVNÍ SOUVISLOSTI VZNIKU INSTITUTU VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV V ČESKÉ REPUBLICĚ	33
2.1 Historie a vývoj institutu ombudsmana obecně.....	33
2.2 Dlouhá pouť k přijetí zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv v České republice.....	34
2.3 Důvody přijetí zákona o veřejném ochránci práv.....	38
3 ČESKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV	40
3.1 Význam institutu ombudsmana	43
3.2 Činnost ochránce.....	44
3.2.1 Působnost	44
3.2.2 Pravomoci	46
3.2.3 Podnět k jednání ochránce	47
3.2.4 Šetření ochráncem.....	49
4 OMBUDSMAN V EVROPĚ.....	53
4.1 Švédsko.....	53
4.2 Velká Británie	55
4.3 Dánsko	57
4.4 Evropský ombudsman	59
5 ÚVAHY DE LEGE FERENDA.....	61
6 PŘÍPADOVÁ STUDIE.....	63
6.1 Výměna řidičského průkazu z důvodu konce jeho platnosti.....	63

6.1.1 Skutkový stav	63
6.1.2 Právní hodnocení případu Komisi k projednávání přestupků Magistrátu města Chomutova.....	64
6.1.3 Právní hodnocení případu odvolacím orgánem.....	65
6.1.4 Podnět ombudsmanovi.....	65
6.1.5 Právní hodnocení případu ochráncem.....	66
6.1.6 Medializace případu.....	68
6.1.7 Právní hodnocení případu správním soudem.....	69
6.1.8 Shrnutí případové studie	73
Závěr.....	74
Resumé.....	76
Seznam pramenů a odborné literatury	77
Seznam použitých zkratk:.....	83
Seznam tabulek a příloh:	84

Zdá se, že mnoha dnešním politikům není jasné, jakou úlohu mají hrát státní instituce ve společnosti. Starověký prorok Jeremiáš, živé svědomí Izraele, jakýsi starověký ombudsman, vytyčil pro stát jasnou úlohu: „Zjednávejte právo a vysvobozujte oloupeného z rukou utiskovatele, netýrejte bezdomovce, sirotka a vdovu, nedopouštějte se násilí.“ Cítíte se někdy v Jeremiášově pozici, že musíte státním úředníkům, ředitelům a ředitelkám škol připomínat, co jsou principy solidarity a tolerance?

Asi by mě takové srovnání samu nikdy nenapadlo, ale někdy jsem opravdu překvapena tím, že někteří odpovědní činitelé tak málo cítí odpovědnost za ochranu slabých a někdy ani nevědí, jaké jsou zákony a co z nich vlastně plyne.¹

Anna Šabatová

¹Protestant.evangnet.cz. *Chráníme lidi před nedobře vykonávanou státní a veřejnou správou.* Rozhovor Pavla Keřkovského a Tomáše Trusiny s Annou Šabatovou, veřejnou ochránkyní práv. Publikováno v č. 2/2017 nezávislého evangelického měsíčníku Protestant.[online].[cit. 18.3.2019]. Dostupné z: <http://protestant.evangnet.cz/chranime-lidi-pred-nedobre-vykonavanou-statni-verejnou-spravou>

Úvod

Cesta ke zřízení instituce veřejného ochránce práv v České republice nebyla jednoduchá. V souvislosti se změnami v období po listopadu 1989 byla pozornost upřena zejména k zlepšování situace v justici, ovšem brzy se zjistilo, že nezávislou kontrolu potřebuje rovněž veřejná správa. Začaly se proto objevovat požadavky na zřízení instituce ombudsmana po vzoru jiných evropských zemí, podle původně mnohem staršího švédského modelu. Trvalo ovšem několik let, než si politická reprezentace tuto ideu osvojila a o vznik instituce se zasloužila.

Jedním z mýtů byla údajná zbytečnost této instituce. „*Máme přece soudy se standardním mechanismem, nač ještě ombudsman? Potřebujeme zřizovat další úřad, aby hlídal úřady?*“ Příslušný zákon o veřejném ochránci práv se podařilo prosadit až o deset let později. Následně byl zvolen první český veřejný ochránce práv, jakožto prostředník mezi občany a státem, odhalující nedostatky či upozorňující na nečinnost orgánů veřejné správy.

Hned od počátku v čele této instituce stála úctyhodná a důvěryhodná osobnost, která se těšila všeobecnému respektu. Česká republika se tak dočkala svého historicky prvního ombudsmana, Otakara Motejla, který institutu ombudsmana vtiskl zřetelnou tvář.

Role českého ombudsmana v systému nejvyšších státních orgánů nemůže u občanů vyvolávat žádné kontroverze. Spojení kontrolora moci výkonné, který pomáhá parlamentu v hlídání vlády a jiných úřadů, a neformálního pomocníka a rádce těm, kteří jinak nemají žádné zastání, u občanů vzbuzuje sympatie.

Berou si však závěry vyplývající z činnosti ombudsmana k srdci opravdu všichni, kdo mají pravomoc ovlivňovat životy lidí, zejména pak ti, kdo tvoří veřejnou správu a podílí se na tvorbě příslušné legislativy? Není počet stížností na zneužití pravomoci úředních osob adresovaných ochránci a vrchnostenské pojetí veřejné správy již samo o sobě významným argumentem pro podpoření teze o nezastupitelnosti existence institutu ombudsmana v moderní demokratické společnosti? Cílem mé práce je proto zachytit tento proces a vývoj směřování institutu ochránce od jeho vzniku až k současnosti v kontextu hlubšího zamyšlení

nad tím, jaké místo ochránce v systému kontroly veřejné správy zaujímá a může zaujímat a to se zvláštním zřetelem k apelacím volajícím po novele zákona o veřejném ochránci práv o posílení jeho pravomocí. Uvádím-li, že vývoj existuje, poukazuji zároveň na určitou nejednotu v názorech na to, jak velké pravomoci má ombudsman ve společnosti při ochraně práv občanů mít.

Individuální téma „**Veřejný ochránce práv v systému kontroly veřejné správy**“ jsem si zvolila proto, že v rámci svého mnohaletého působení na pozici paralegal v advokátních kancelářích, avšak i jako občan přicházím do kontaktu s úředníky veřejné správy, kdy ne jednou jsem sama byla v situaci, která volala po ochraně veřejného ochránce práv před jednáním úředníků, které podle mého názoru nebylo v souladu s právem a neodpovídalo principům demokratického právního státu a dobré správy.

Práce je rozdělena do šesti kapitol, jež jsou členěny na podkapitoly. První kapitola je věnována jednotlivým pojmům a charakteristice kontroly uvnitř veřejné správy a kontrole veřejné správy vykonávané státními orgány. Druhá kapitola shrnuje historické, politické a právní souvislosti vzniku institutu veřejného ochránce práv v České republice. Ve třetí kapitole je blíže definována činnost českého ombudsmana, čtvrtá kapitola pak popisuje fungování institutu ombudsmana ve třech státech Evropy a neopomene přiblížit též institut Evropského veřejného ochránce práv. V další kapitole jsou všechny zjištěné poznatky zhodnoceny a podrobeny úvaze de lege ferenda a práci uzavírá případová studie, v níž vycházím z vlastní zkušenosti s působením úřadu veřejného ochránce práv v systému kontroly veřejné správy, kterou ochránce sám inicioval k medializaci a která následně vyústila i v soudní projednání věci. Kazuistika podrobně zaznamenává, o jaký problém jde, jakou právní argumentaci ochránce zvolil a jaký postoj k názoru ochránce zaujal soud. Právě na tomto konkrétním případě chci poukázat, jak je často ze strany úředníků znepříjemňován život obyčejným lidem, a zdokumentovat tak nezastupitelnost institutu veřejného ochránce práv v systému kontroly veřejné správy.

Při práci byla použita zejména metoda rešerše, analýza a syntéza. Jako zdroj byla použita především odborná literatura k tématu práce, a to ke specifikaci základních pojmů, dále judikatura, články v odborných časopisech, informace z webových stránek institutu ochránce a dalších relevantních institucí a zdrojů.

1 KONTROLA VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ A KONTROLA VEŘEJNÉ SPRÁVY

1.1 Pojem veřejná správa

Správou se obecně označují institucionalizované kontrolní a regulativní činnosti.²

„Institucionalizace je společenským obranným mechanismem svého druhu a dává i lidem, kteří spravují věci veřejné, jistotu, že způsob, jímž tak činí, není nepřijatelný. Problém může však vznikat z toho, že správní lidé tvoří organizaci. A právě jako formální organizace nemá veřejná správa nejlepší pověst.“³

V minulosti, v období socialismu, byl pojem veřejná správa nahrazován pojmem *státní správa*, čímž bylo dáвано najevo, že jen stát a jeho orgány jsou způsobilé a oprávněné dbát o obecné blaho. V současnosti již stát není jediným nositelem státní správy, neboť úkoly jsou částečně delegovány na jiné nositele veřejné správy.

Pojem *veřejná správa* je pojmem vícevýznamovým a existují k němu rozmanité definice, přitom žádná z nich neplyne přímo ze znění zákona. V obecné rovině lze veřejnou správu chápat jako správu veřejných záležitostí, vykonávaných ve veřejném zájmu a zahrnující jejich obstarávání, řízení, organizování a kontrolu. Jedná se o činnost vrchnostenskou, neplatí zde rovnost stran.

V širším pojetí se veřejnou správou rozumí správa a organizace veřejných záležitostí celého státního společenství, uskutečňovaná orgány, vztahy a činnostmi moci zákonodárné (parlament), soudní (soudy) a výkonné (prezident, vláda, správní úřady).

Veřejnou správou jsou také označovány přímo správní orgány, které ji vykonávají, především úřady. **V užším pojetí** lze veřejnou správu chápat jako správní činnost vykonávanou subjekty k tomu zmocněnými na základě zákona a v rozsahu přikázané pravomoci a působnosti, na místní i centrální úrovni a ve veřejném zájmu.

² Velký sociologický slovník. Praha: Karolinum, 1996. s. 1212. ISBN 80-7184-164-1.

³ POMAHAČ, R., VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*. Praha: C.H. Beck, 2002. Beckovy mezioborové učebnice. s. 57 ISBN 80-7179-748-0.

Pojem veřejná správa je používán v obou pojetích, jednou tedy jako označení vykonavatele veřejné moci a podruhé označení výkonu moci.

Pokud jde o právní vymezení pojmu veřejná správa, jedná se o soubor činností souvisejících s poskytováním veřejných služeb, které vykonávají státní orgány společně s orgány jiných veřejnoprávních subjektů. Výkon veřejné správy je službou občanům, neboť veřejná správa má sloužit lidu. Veřejná správa koná v zájmu jednotlivce a ve veřejném zájmu v mezích zákona a zákonným postupem.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „*správní řád*“) ve znění ust. § 4 odst. 1 výslovně stanoví: „*Veřejná správa je službou veřejnosti. Každý, kdo plní úkoly vyplývající z působnosti správního orgánu, má povinnost se k dotčeným osobám chovat zdvořile a podle možností jim vycházet vstříc.*“

1.1.1 Správa veřejná, správa soukromá

Specifikem je, že pro veřejný sektor neplatí stejná pravidla jako pro sektor soukromý:

Veřejná správa je oproti správě soukromé více vázána právem a platí zde zásada enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí; je jí dovoleno jen to, co je výslovně stanoveno, *secundum et intra legem*. Tento princip legislativní cestou vymezuje zaměstnancům veřejné správy jejich pravomoc a určuje jim, jaké jednání je od nich vyžadováno a naopak, co je nežádoucí.

Podle čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR: „*Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.*“ Tato zásada interpretuje skutečnost, že orgány veřejné (státní) moci mohou jednat pouze na základě zákona a v jeho mezích a jím určeným způsobem, neboli, že je dovoleno pouze to, co je výslovně povoleno zákonem.⁴

Podle znění ust. § 2 odst. 2 správního řádu: „*Správní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem, nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena.*“

Naproti tomu soukromou správu charakterizují následující vlastnosti: soukromé záležitosti, soukromé subjekty a soukromý zájem. Soukromá správa

⁴ MATES, P. a WOKOUN, R. *Malá encyklopedie regionalistiky a veřejné správy*. 1. vyd. Praha: Prospektrum, 2001, s. 134. ISBN 80-717-5100-6.

zavazuje pouze subjekty se vztahem k dané správě, jedná se např. o zaměstnanecký či členský vztah. Další charakteristikou soukromé správy je zásada legální licence, jež požívá v České republice ústavní ochrany. Je zaručena jednak Ústavou ČR v čl. 2 odst. 4: „Každý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.“ a zároveň Listinou základních práv a svobod v čl. 2 odst. 3: „Každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.“

To znamená, že soukromá správa může aplikovat právní normy i na záležitosti právem neregulované (praeter legem). Z povahy věci je takovéto jednání veřejné správě zakázané.

Oproti soukromé správě je výkon veřejné správy tedy více regulován a dozorován. To mnohdy vyvolá rozporuplný pocit z neoblíbených a odosobněných úředníků, kteří upřednostňují formalistickou komunikaci prostřednictvím vyplněných formulářů namísto ochoty k rozhovoru s občanem. Přitom nediskriminační, přímý a morální přístup úředníků k občanům, společně s respektem k jejich základním právům, jsou elementárními podmínkami úspěšného jednání s občany.

1.1.2 Veřejná správa v materiálním a formálním smyslu

Pod titulkem „Proč a jak vymezit veřejnou správu?“ uveřejnili v publikaci *Základy správního práva* její autoři Milan Kindl, Květoslav Kramář, Jiří Rajchl a Daniel Telecký⁵ nespokojenost s tím, že veřejnou správu nelze z hlediska vědeckého, ani z hlediska pedagogického (případně obojího), ani z hlediska právní praxe v podstatě pozitivně vymezit.

Např. uvádějí a následně citují Dušana Hendrycha, odborníka na správní právo: „Není neobvyklé, že dokonce vědecké publikace zhusta rezignují na pozitivní vymezení veřejné správy“⁶ („... je obtížné veřejnou správu pozitivně definovat nebo alespoň přesvědčivě a výstižně popsát... věda správního práva nemohla a nemůže komplexně postihnout tak složitý jev“).⁷

⁵ KINDL, M. *Základy správního práva*. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. Vysokoškolské učebnice. s. 25. ISBN 978-80-7380-190-8.

⁶ Tamtéž

⁷ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo, Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 4–5.

S ohledem na výše uvedené se veřejná správa vymezuje substrakční metodou negativně takto: „*Je to cosi, co není ani soudnictví, ani zákonodárství, případně ani vláda a pochopitelně ani správa soukromá.*“⁸

Veřejná správa sama, jakožto projev realizace moci výkonné, samosprávy a jiné správy ve státě, může být podle českého správního práva však též pojata (vymezena) níže popsánymi dvěma způsoby:

- Materiální pojetí – činnostní (spravování), tj. činnost státních a jiných orgánů veřejné moci, jež jsou nadány účelem plnění určitých veřejných úkolů
- Formální pojetí – organizační (druh instituce), tj. organizace, kterým je svěřena působnost řešit určité veřejné úkoly, které lze následně dělit na subjekty státní správy a subjekty samosprávy⁹

*„Zatímco veřejnou správou v materiálním smyslu je označován souhrn všech správních činností předmětně souvisejících s vládnutím na ústřední i místní úrovni a s poskytováním veřejných služeb, veřejná správa ve formálním smyslu je činností organizačních jednotek a osob, jimiž jsou buďto správní úřady jakožto přímí nositelé veřejné správy, nebo úřední osoby vykonávající úkony správní povahy, anebo zařízení v postavení nepřímých subjektů veřejné správy. V českém prostředí je poměrně rozšířena institucionální definice veřejné správy jakožto součtu disjunktivně vymezené státní správy a územní, případně zájmové samosprávy.“*¹⁰

1.2 Pojem, funkce a druhy kontrol

Úvodem je vhodné poznamenat, že pojem *kontrola* patří neodmyslitelně jak k veřejné správě, tak ke správnímu právu. Jde o víceznačný pojem, který

⁸ KINDL, M. *Základy správního práva*. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. Vysokoškolské učebnice. s. 25. ISBN 978-80-7380-190-8.

⁹ Slaninová, M. *Psané i nepsané etické zásady ve veřejné správě a možnosti jejich vymáhání. Etický kodex úředníka*. 2017, Západočeská univerzita v Plzni, Fakulta právnická, s. 7.

¹⁰ POMAHAČ, R., VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*. Praha: C.H. Beck, 2002. Beckovy mezioborové učebnice. s. 63. ISBN 80-7179-748-0.

je charakteristický tím, že je používán jak ve velmi širokém, tak i ve velmi úzkém smyslu.¹¹

Kontrola je nedílnou součástí každé řídicí činnosti, realizuje se v příslušných vztazích a specificky se spolupodílí na dosahování cílů, k jejichž uskutečňování předmětná činnost směřuje. Při výkladu pojmu *kontrola* se v literatuře projevuje značná nejednotnost, jež odráží specifika různých forem a druhů této činnosti. Český jazyk např. používá vedle výrazu *kontrola* také pojmů *dozor, dohled, revize, inspekce, prověrka*. Z cizích jazyků jsou pak do češtiny přejímány výrazy jako *audit, controlling* apod.

Také různí autoři prezentují definici kontroly dle vlastního pohledu. Autor Petr Průcha uvádí obecnou definici kontroly jako: „*činnost, kterou se zjišťuje, nakolik odpovídá existující stav tomu, co mělo nebo být má, přičemž kontrola zjišťuje příčiny nesplnění příslušných povinností a z tohoto zjištěného stavu se pak vyvozují závěry a stanoví příslušná opatření.*“¹²

Podle Dušana Hendrycha „*...kontrola spočívá v porovnávání stavu nějaké činnosti a ve srovnávání a vyhodnocování stavu existujícího se stavem zamýšleným. K odstranění zjištěných rozdílů může k tomu oprávněný orgán činit potřebná nápravná opatření.*“¹³

Odlišnou definici kontroly pak uvádějí Jan Svatoň a Kateřina Jahelková (Šimáčková): „*...z hlediska subjektivě objektových vztahů se při kontrole jedná o sledování, prověřování a hodnocení činnosti objektu řízení, na jehož základě subjekt řízení přijímá opatření k zobrazení kladů, ale také k odstranění odchylek a nedostatků.*“¹⁴

S úlohou jednotlivých orgánů veřejné správy v rámci výkonu veškerých činností, jež státu přísluší, je neodmyslitelně spojeno i rozhodování o právech a povinnostech subjektů, které jsou veřejné moci podřízeny. Je proto zcela nezbytné, aby při výkonu veřejné správy byly dodržovány veškeré právní předpisy a principy, na nichž veřejná správa stojí.

¹¹ POMAHAČ, R. *Průvodce veřejnou správou*. Praha: ISV, 1999. s. 64. ISBN 80-85866-42-0.

¹² PRŮCHA, P. *Správní právo - obecná část*. 8. doplněné a aktualizované vydání. s. 327. Brno: Doplněk, 2012. s. 427. ISBN978-80-7239-281-0.

¹³ HENDRYCH, D. *Správní věda – Teorie veřejné správy*. 3. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2009, s. 232. ISBN 978-80-7357-458-1.

¹⁴ SVATOŇ, J., JAHELKOVÁ, K. *Člověk řízení instituce-poznatky o řízení pro politickou a správní oblast*. Masarykova univerzita v Brně, 1991. s. 120. ISBN80-210-0276-X.

Kontrolou se poté zjišťuje, zda reálný stav odpovídá tomu, co být má a zda je plnění úkolů v souladu s pokyny. Kontrola současně zjišťuje, jaké jsou příčiny nesplnění povinností. Cílem kontroly je tak především zaměření na dodržování zákonnosti a základních principů, jako jsou např. hospodárnost a účelnost.

Kontrola, jakožto nejvýznamnější nástroj pro hodnocení veřejné správy, poskytuje tímto procesem jejím vykonavatelům zpětnou vazbu a vyhodnocuje např., zda jsou započaté reformy správné, nebo naopak upozorňuje na reformní nedostatky. Změnami a reformami veřejná správa ve vyspělých demokratických zemích prochází postupně v závislosti na vývoji společnosti, proto je velice důležité, aby se poučila z předešlých chyb. V demokratickém právním státě je tudíž kontrola veřejné správy nezbytností.

V souvislosti s tím, jak na sebe stát přebírá další odpovědnosti za chod společnosti a jak si za tímto účelem ukrajuje stále větší krajíc, úměrně roste i možnost zneužívání těchto práv. To je možným vysvětlením, proč aparát veřejné administrativy tolik přitahuje lidi s oportunistickým, antisociálním a neefektivním chováním. Sklon k byrokracii, přepjatému formalismu, nedostatku pružnosti a iniciativy, také nezájem o lidské potřeby, to vše je důvodem pro realizaci kontroly.

Pokud jde o systém kontroly veřejné správy, je složen z mnoha subsystémů, které se vzájemně doplňují. Jde o poměrně složitou problematiku, která zasahuje do všech oblastí veřejné správy.

Obecně je kontrola dělena na *kontrolu ve veřejné správě* a *kontrolu veřejné správy*. V literatuře též bývají tyto kontroly nazývány jako *kontrola vnitřní* a *kontrola vnější*.

1.2.1 Kontrola uvnitř veřejné správy

Veřejná správa, jakožto součást moci výkonné, je jednou ze tří základních složek veřejné moci. Vykonavatelé veřejné správy v rámci své působnosti uskutečňují rozmanité kontrolní činnosti, které směřují jak vůči adresátům veřejné správy, tak i dovnitř veřejné správy samé. Velké množství kontrolních činností uvnitř veřejné správy je uskutečňováno v rámci vztahů *nadřízenosti* a *podřízenosti*. Jde především o kontrolu vykonávanou nadřízenými vykonavateli

správy vůči jejím podřízeným vykonavatelům, či o kontrolu zaměřenou dovnitř vlastní organizační struktury jednotlivých vykonavatelů veřejné správy.

Dušan Hendrych, autor publikace *Správní věda – Teorie veřejné správy*, tento druh kontroly nazývá kontrolou „*interní*“ nebo též „*služebním dozorem*“.¹⁵ Naproti tomu autor publikace *Správní právo* Petr Průcha ji nazývá tzv. „*správní kontrolou vnitřní*“. Blíže ji popisuje jako kontrolu, která je „*prováděná správními orgány v příslušných vztazích hierarchické nadřízenosti a podřízenosti, diferencovaně zaměřená na zákonnost, účelovost a hospodárnost.*“¹⁶

Kontrola může být dělena dle toho, kdy probíhá, tj. z hlediska času např. takto: předběžná (preventivní), průběžná a následná. Nebo také na kontrolu soustavnou, či jednorázovou.

Předběžná, je kontrolou ve své podstatě preventivní, kterou lze považovat za nejdůležitější, neboť je nepochybně ideální problému předcházet, než jej toliko napravovat. „*Průběžná kontrola je zaměřena na současnou, právě probíhající činnost kontrolovaného, zatímco následná na minulou. Následná kontrola umožňuje zpětně zkoumat celkovou činnost, celkové dosažené výsledky kontrolovaného (v odborné kontrolní praxi se však pod pojmem následná kontrola rozumí obvykle kontrola zaměřená na zjištění, zda a jak byly odstraněny nedostatky zjištěné předchozí kontrolou).*“¹⁷

Soustavná kontrola je vykonávána nepřetržitě, typicky vedoucím zaměstnancem v pracovněprávních vztazích. Jednorázová kontrola je často prováděna na základě podnětu či stížnosti, nebo namátkově.

Základní funkce kontroly veřejné správy právní teorie dělí na funkce poznávací, zjišťovací, porovnávací, hodnotící a nápravnou.

Funkce poznávací a zjišťovací slouží ke zjištění skutečností o kontrolovaném subjektu a zabezpečuje objevení odchylek od žádoucího stavu. Funkce porovnávací a hodnotící umožňují konfrontaci skutečnosti s očekáváním, tedy porovnání výsledku se záměrem. Funkce nápravná pak zabezpečuje

¹⁵ HENDRYCH, D. *Správní věda – Teorie veřejné správy*. 3. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2009, s. 232. ISBN 978-80-7357-458-1.

¹⁶ PRŮCHA, P., *Správní právo - obecná část*. 8. doplněné a aktualizované vydání. Brno: Doplněk, 2012. s. 427. ISBN 978-80-7239-281-0.

¹⁷ KRAMÁŘ, K. *Kontrola ve veřejné správě*. Díl I., Vysoká škola Karlovy Vary, o.p.s., 2005, s. 9.

odstranění nežádoucího stavu s případným vyvozením represivních důsledků vůči kontrolovanému subjektu.

Jak bylo již krátce předestřeno v úvodu této podkapitoly, systém kontroly v oblasti veřejné správy se dále dělí na správní kontrolu *vnitřní* a správní kontrolu *vnější*. „*Některé zákony konstituují takové formy kontrolních činností, které kombinují prvky správního dozoru a kontroly uskutečňované ve vnitřních vztazích veřejné správy. Příkladem je finanční kontrola podle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, ve znění pozdějších předpisů.*“¹⁸

Vnitřní správní kontrolu provádí orgány veřejné správy, v jejímž rámci rozlišujeme kontrolu zaměřenou na činnost správních orgánů ve vztazích hierarchického uspořádání nadřízenosti a podřízenosti, včetně kontroly uvnitř orgánů veřejné správy, a dále kontrolu vykonávanou správními orgány stojícími mimo hierarchické vztahy, tedy vykonávanou vůči adresátům veřejné správy. Do této oblasti řadíme i kontrolu instanční.

Systém vnitřní kontroly zpravidla vyplývá z vnitřních norem jednotlivých správních úřadů. Tato pravidla „...*závazně regulují jejich vnitřní chod a umožňují tak racionální využití všech zdrojů k plnění záměrů a úkolů, které mají tyto jednotky stanoveny, nebo které si samy jako cíl převzaly.*“¹⁹

Obsahem jsou zejména závazné pracovní postupy a konkrétní instrukce podřízeným pracovníkům nebo orgánům. Je tak zabezpečen jednotný metodický postup, zachování shodného řešení v obdobných situacích a objektivní vyhodnocování skutečností. V rámci způsobů, jakými je vnitřní kontrola prováděna, lze využít např. různých prověrek zaměřených zejména na zákonost nebo rychlost řízení. Kontrolní činnost poté cílí buď na vybrané úseky veřejné správy, případně jsou orientovány do určitého časového období v návaznosti na činnost kontrolovaného subjektu.

Je však důležité, aby i sama kontrola byla prováděna systematicky a koordinovaně, a to z důvodu, že „...*příliš časté kontroly by mohly narušovat normální chod kontrolovaných činností a plnění uložených povinností správního*

¹⁸ KINDL, M. *Základy správního práva*. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. Vysokoškolské učebnice. s. 250. ISBN 978-80-7380-190-8.

¹⁹ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009. s. 837. ISBN 80-7400-049-2.

orgánu. Proto je nutné do kontroly vždy zavést určitý systém a přesně vymezit pravomoci, oprávnění a povinnosti kontrolních orgánů.²⁰

Pro účely této práce bude v další části však větší pozornost věnována charakteristice kontroly *vnější*, vykonávané státními orgány organizačně stojícími mimo veřejnou správu.

1.2.2 Vnější kontrola veřejné správy

„Má-li veřejná správa dostatečně efektivně působit, nemůže být kontrola plnění jejího poslání a úkolů, které zabezpečuje, pouze její vlastní záležitostí. Je nezbytné, aby existovala také kontrola na veřejné správě nezávislá, uskutečňovaná zvenčí veřejné správy subjekty stojícími organizačně mimo ni, jejímž předmětem je právě činnost veřejné správy.

Kontrolou veřejné správy se tedy rozumí právně významná činnost státních orgánů stojících mimo sféru veřejné správy, a v určitém rozsahu i adresátů veřejné správy, jejímž obsahem je zjišťování a hodnocení, jakým způsobem naplňuje veřejná správa své poslání a zda vykonavatelé veřejné správy plní stanovené povinnosti.“²¹

Vnější kontrola veřejné správy, kterou vykonávají státní orgány stojící organizačně mimo veřejnou správu, je uskutečňována v rámci jejich zákonem stanovené působnosti a pravomoci. Obecně platí, že se jedná o nezávislé státní úřady, které stojí mimo moc výkonnou a dohlížejí na státní hospodaření, státní jmění a státní dluh. Podle konkrétních subjektů kontroly veřejné správy a k jejich postavení rozlišujeme **4 základní** formy:

- kontrolu vykonávanou Parlamentem ČR
- kontrolu vykonávanou Nejvyšším kontrolním úřadem
- kontrolu vykonávanou veřejným ochráncem práv
- kontrolu vykonávanou nezávislými soudy

a vedle toho i kontrolu vykonávanou na základě iniciativy občanů.

²⁰ PRŮCHA, P., *Správní právo - obecná část*. 8. doplněné a aktualizované vydání. Brno: Doplněk, 2012. s. 427. ISBN 978-80-7239-281-0.

²¹ KINDL, M. *Základy správního práva*. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. Vysokoškolské učebnice. s. 250-251. ISBN 978-80-7380-190-8.

1.2.2.1 Kontrola vykonávaná Parlamentem České republiky

V souvislosti s výkonem zákonodárné moci plní Parlament ČR určitou kontrolní funkci ve vztahu k veřejné správě jakožto součástí moci výkonné. Zákonodárná moc ovlivňuje veřejnou správu především prostřednictvím zákonů. Přijímání zákonů je tak logicky jeho hlavní funkcí, nicméně zastává i množství funkcí odlišných. Jednou z nich je právě kontrola veřejné správy. Jednotlivé kompetence při výkonu parlamentní kontroly veřejné správy upravuje rámcově sama Ústava, podrobněji pak jednací řády obou komor²².

Uplatňují se především tyto prostředky parlamentní kontroly:

- vyslovování důvěry, resp. nedůvěry vládě
- oprávnění poslanců interpelovat písemně nebo ústně vládu nebo její členy ve věcech jejich působnosti
- oprávnění orgánů Poslanecké sněmovny a jednotlivých poslanců požadovat informace a vysvětlení od členů vlády a vedoucích správních úřadů a orgánů územní samosprávy, které jsou potřebné pro výkon jejich funkce
- zřizování specializovaných kontrolních orgánů Poslanecké sněmovny; jde o vyšetřovací komisi, kontrolní orgán pro kontrolu použití sledování osob a věcí a odposlechu a záznamu telefonního provozu Policií ČR, kontrolní orgán pro kontrolu činnosti Bezpečnostní informační služby
- schvalování státního rozpočtu a státního závěrečného účtu; při kontrole plnění státního rozpočtu napomáhá Parlamentu Nejvyšší kontrolní úřad²³

1.2.2.2 Kontrola vykonávaná Nejvyšším kontrolním úřadem

Jednou z nezbytných podmínek dobrého fungování moderního demokratického státu je existence nezávislého orgánu, který kontroluje jeho hospodaření. Orgány tohoto typu existují ve většině zemí světa. V České

²²Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „JŘPS“) a zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „JŘS“).

²³ KINDL, M. *Základy správního práva*. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. Vysokoškolské učebnice. s. 253. ISBN 978-80-7380-190-8.

republiky tuto roli plní Nejvyšší kontrolní úřad (dále též „NKÚ“), jehož pojetí vychází z principů platných u obdobných kontrolních institucí v Evropě. NKÚ představuje jeden z nezastupitelných pilířů demokratického státu.²⁴

Existence NKÚ je zakotvena v Ústavě ČR, kdy podle článku 97 Ústavy je Nejvyšší kontrolní úřad nezávislý orgán, který vykonává kontrolu hospodaření se státním majetkem, a to jak na straně příjmů, tak výdajů, a plnění státního rozpočtu. Tento druh kontroly bývá často označován také jako kontrola *účetní*. Ačkoliv nese ve svém názvu označení úřad, správním úřadem ve smyslu organizačním není. *„Je zvláštním orgánem stojícím mimo sféru moci zákonodárné, výkonné i soudní. Jako státní orgán je při výkonu své působnosti a pravomoci plně nezávislý, svou činnost si sám stanoví a není povinen přijímat pokyny od žádného jiného státního orgánu, a to ani od Parlamentu ČR. Úřad ovšem nedisponuje žádnými hmotněprávními mocenskými prostředky, nemá oprávnění ukládat opatření k nápravě kontrolou zjištěných nedostatků ani sankce (s výjimkou pořádkové pokuty za porušení procesních povinností při výkonu kontroly).“*²⁵

Nezávislé postavení NKÚ zabraňuje tomu, aby jeho činnost byla jakkoliv ovlivňována politickými vlivy. Politickou nezávislost NKÚ institucionálně doplňuje také přiměřená nezávislost finanční. Hospodaření NKÚ však podléhá kontrole Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR. Každoročně proto předkládá prezident NKÚ Poslanecké sněmovně a Ministerstvu financí účetní závěrku kapitoly *Nejvyšší kontrolní úřad*, která je zároveň ověřena nezávislým auditorem.

Z hlediska dělby moci lze NKÚ zařadit k moci výkonné, a to z důvodu, že dominantním předmětem jeho činnosti je správa ve smyslu materiálním, tedy výkon kontroly. Činnost a pravomoci NKÚ upravuje zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu (dále též „*zákon o NKÚ*“).

Nejvyššímu kontrolnímu úřadu přísluší ve smyslu § 3 odst. 1 zákona o NKÚ kontrolovat:

- jak stát hospodaří se svým majetkem

²⁴ Nejvyšší kontrolní úřad. *O nás. Postavení a působnost*. [online]. [cit. 20.3.2019]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/cz/o-nas/postaveni-a-pusobnost/>

²⁵ KINDL, M. *Základy správního práva*. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. Vysokoškolské učebnice. s. 253. ISBN 978-80-7380-190-8.

- jak stát hospodaří s finančními prostředky vybíranými na základě zákona ve prospěch právnických osob s výjimkou prostředků, které jsou vybírány obcemi nebo kraji v jejich samostatné působnosti
- jak stát hospodaří s prostředky poskytnutými České republice ze zahraničí
- státní závěrečný účet
- plnění státního rozpočtu
- vydávání a umořování státních cenných papírů
- zadávání státních zakázek

Kontrolní aktivita, kterou NKÚ vykonává, spočívá v kontrole následně. Jedná se přitom jak o kontrolu formální, tak i o kontrolu materiální (obsahovou). Nestanoví-li zákon jinak, tuto kontrolu NKÚ provádí u organizačních složek státu a u právnických a fyzických osob. Kontrolovanou osobou může být i Česká národní banka. Podle znění ust. § 3 odst. 2 a 3 zákona o NKÚ, je Nejvyšší kontrolní úřad oprávněn kontrolovat její hospodaření v oblasti výdajů na pořízení majetku a výdajů na vlastní provoz.²⁶

Objektivita a nezávislost NKÚ v rozhodování o kontrolách a o důležitých otázkách je dána kolegiálním charakterem jeho vedení. Kolektivní orgán – Kolegium a senáty NKÚ schvalují plán kontrolní činnosti i výsledky kontrol (kontrolní závěry).

Úkolem NKÚ je poskytovat zpětnou vazbu tvůrcům a vykonavatelům politik státu, do jaké míry byly tyto účinné a jaké měly ekonomické a další dopady. NKÚ předkládá vládě, Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR, Senátu Parlamentu ČR, ale i odborné a široké veřejnosti nezávislé a nestranné informace o tom, zda byly prostředky státu vynaloženy účelně, hospodárně a efektivně a zda při tom byly dodrženy právně závazné normy. Smyslem NKÚ je zhodnotit, zda a do jaké míry přispěly veřejné prostředky k zamýšlenému zlepšení stavu a upozornit na slabiny v rámci jejich vynakládání.²⁷

²⁶ Nejvyšší kontrolní úřad. *Pro média. Tiskové zprávy. Česká národní banka hospodaří bez závažných chyb, ukázala kontrola NKÚ.* [online].[cit. 20.3.2019]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/cz/pro-media/tiskove-zpravy/ceska-narodni-banka-hospodari-bez-zavaznych-chyb--ukazala-kontrola-nku-id9288/>

²⁷ Nejvyšší kontrolní úřad. *O nás. Postavení a působnost.*[online].[cit.20.3.2019]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/cz/o-nas/postaveni-a-pusobnost/>

Hlavním posláním NKÚ je přispívat k pozitivnímu vývoji České republiky, což činí převážně prostřednictvím svých kontrolních akcí, odborných publikací a dalších aktivit, kterými vstupuje do veřejného prostoru.

Svým pojetím NKÚ naplňuje základní principy a doporučení Lidské deklarace směrnic o principech auditu INTOSAI, jež je základním dokumentem shrnujícím principy nezávislé kontrolní činnosti i postavení nejvyšších kontrolních institucí.²⁸

1.2.2.3 Kontrola vykonávaná veřejným ochráncem práv

Postavení a působnost veřejného ochránce práv jsou upraveny zákonem č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále též „*zákon o VOP*“). V obecné rovině jde o osobu, která je státem pověřena řešit stížnosti jednotlivců na jednání veřejné správy, či z vlastní iniciativy upozorňovat na nesprávné jednání nebo protiprávnost, případně na nečinnost.

Nahlédneme-li na veřejného ochránce práv jako na jeden z institutů vnější kontroly veřejné správy, pak subjekty, které tuto kontrolu vykonávají, jsou veřejný ochránce práv a jeho zástupce, jež má s ochráncem shodné postavení a může být i trvale pověřen výkonem části působnosti svěřenou ochránci. Některé kontrolní úkony mohou provádět také jednotliví zaměstnanci kanceláře ochránce.

Kontrolovanými osobami jsou pak ústřední správní úřady a další správní úřady s působností pro celé území státu, správní úřady jim podléhající, dále Česká národní banka, pokud působí jako správní úřad (např. ve věcech bankovního dohledu), Rada pro rozhlasové a televizní vysílání, veřejné zdravotní pojišťovny, orgány územních samosprávných celků při výkonu jejich přenesené působnosti a rovněž i Policie ČR, Armáda ČR, Vězeňská služba ČR a zařízení, v nichž se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranná nebo ústavní výchova a ochranné léčení.

Podobně jako Nejvyšší kontrolní úřad nedisponuje ani veřejný ochránce práv žádnými hmotněprávními mocenskými prostředky. Předmět kontroly ochránce se ve srovnání s jednotlivými případy správního „dozoru“, avšak i s činností Nejvyššího kontrolního úřadu, vyznačuje značnou univerzalitou.

²⁸ Nejvyšší kontrolní úřad. *O nás. Postavení a působnost.*[online].[cit.20.3.2019]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/cz/o-nas/postaveni-a-pusobnost/>

Ochránce svou činnost vykonává způsobem do značné míry neformálním a některé typické procesní postupy vlastní správnímu dozoru nebo i činnosti NKÚ u něj nenalézají uplatnění. Nemůže např. ukládat opatření k nápravě ani sankce. Má však kvalifikované procesní postavení ve vztahu k jiným veřejným orgánům.

Závěrečné stanovisko ochránce není správním aktem, nýbrž právně nezavazujícím úkonem. Adresát závěrečného stanoviska nemá povinnost návrhům ochránce vyhovět.

Pro účely této práce bude institutu veřejného ochránce práv v České republice věnována samostatná kapitola s detailnější charakteristikou významných rysů této instituce.

1.2.2.4 Kontrola vykonávaná soudy

Správní akty nabývají právní moci a stávají se vykonatelnými, čímž zakládají, mění nebo ruší práva těch subjektů, které v daném veřejnoprávním vztahu nejsou nositeli veřejné moci. To však nezakládá nezrušitelnost takových aktů, neboť existuje přezkumné řízení a obnova řízení podle správního řádu, případně mimořádné opravné prostředky podle zvláštních zákonů.

Vedle těchto způsobů nápravy podléhá veřejná správa ještě navíc vnější kontrole a velmi důležitou je v tomto směru kontrola soudní. Soudy mohou přezkoumávat činnost veřejné správy vícero způsoby.²⁹

Ve vnější kontrole veřejné správy zaujímá soudní kontrola specifické postavení. Soudy stojí zcela mimo organizační strukturu veřejné správy, přičemž jejich úkolem není hájit veřejný zájem, ale působit nestranně a nezávisle k ochraně zákonnosti ve prospěch jakékoliv oprávněné osoby.

Soudní kontrola veřejné správy vychází z čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, v níž je uvedeno: „*Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkající se základních práv*

²⁹ KINDL, M. *Základy správního práva*. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. Vysokoškolské učebnice. s. 260. ISBN 978-80-7380-190-8.

a svobod podle Listiny.“ Soudní kontrola veřejné správy je vykonávána zejména správním soudnictvím. Platí pak, že posláním soudů je poskytnout ochranu tam, kde bylo veřejnou správou narušeno právní postavení subjektů. Na soudní přezkum má tedy nárok každý, kdo má za to, že bylo výkonem veřejné správy zasaženo do jeho práv.

Ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu **veřejným subjektivním právům** fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon. Ve správním soudnictví rozhodují krajské soudy, a to prostřednictvím specializovaných senátů či samosoudců, a Nejvyšší správní soud, který rozhoduje o kasačních stížnostech. Úprava je zakotvena v soudním řádu správním. Subsidiárně je možné využít občanský soudní řád. Správní soudy uplatňují při přezkumu režim tzv. plné jurisdikce.³⁰

Plná jurisdikce umožňuje soudu projednat celou věc znovu, přičemž není vázán tím, jaká skutková zjištění učinil správní orgán. To nevylučuje, aby soud již učiněná skutková zjištění převzal, avšak může provádění důkazů opakovat, či provést důkazy zcela nové.

Soudům, jež tvoří soustavu správního soudnictví, je podle § 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, dána pravomoc rozhodovat:

- o žalobách proti rozhodnutím vydaným správním orgánem
- o ochraně proti nečinnosti správního orgánu
- o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu
- o kompetenčních žalobách
- ve věcech volebních a ve věcech místního referenda
- ve věcech politických stran a politických hnutí a
- o opatření obecné povahy (jeho částí) pro rozpor se zákonem

V případě, že byla rozhodnutím (popřípadě i jinou činností) orgánu veřejné správy dotčena veřejná subjektivní práva osoby, pak je přezkum rozhodnutí vykonáván v rámci správního soudnictví. Rozhodoval-li však orgán veřejné

³⁰ PRŮCHA, P., *Správní právo - obecná část*. 8. doplněné a aktualizované vydání. Brno: Doplněk, 2012. s. 427. ISBN 978-80-7239-281-0.

správy ve věcech soukromoprávní povahy, taková rozhodnutí přezkoumávají soudy v občanském soudním řízení.

Kontrola ústavnosti a zákonnosti normativních správních aktů je svěřena Ústavnímu soudu. Fyzická nebo právnická osoba jakožto účastník řízení může podat ústavní stížnost proti pravomocnému rozhodnutí, pokud tvrdí, že rozhodnutím v řízení, jehož byla účastníkem, anebo jiným zásahem veřejné moci byla zkrácena na svých základních právech nebo svobodách zaručených ústavním pořádkem. Účastníkem řízení je i správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal. Zjistí-li Ústavní soud, že došlo k zásahu do základních práv a svobod, zruší stávající rozhodnutí vydaným nálezenem.

Ústavní soud je nadán celou řadou pravomocí, přičemž z hlediska veřejné správy je významné jeho oprávnění rozhodovat o zrušení právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem České republiky. O návrhu rozhoduje plénum Ústavního soudu nálezenem.

1.2.2.5 Kontrola vykonávaná na základě iniciativy občanů

Kontrolu veřejné správy mohou vykonávat též fyzické a právnické osoby, a to formou petic a stížností. Je tak realizována z vlastní iniciativy a za přispění občanů. Zda se jedná o petici či stížnost, lze rozlišit na základě hlediska, zda podání směřuje k ochraně veřejného či jiného společného zájmu (petice) nebo zájmu individuálního (stížnost). Určení, o jaký druh podání se jedná, může být však značně problematické.

Právní rámec *petičního práva* plyne z ústavně zaručených práv fyzických a právnických osob ve smyslu čl. 18 Listiny základních práv a svobod, jež stanoví, že: „*Právo podávat petice a právo podávat stížnosti jsou typickými příklady veřejných subjektivních práv adresáta činnosti veřejné správy. Petice a stížnosti jsou obecně prostředky ochrany práv a zájmů, jimiž disponují fyzické a právnické osoby a jimiž se mohou obracet na státní orgány nebo osoby vykonávající působnost státního orgánu, s cílem dosáhnout ochrany veřejného zájmu nebo svých subjektivních práv a zájmů.*“³¹

³¹ KINDL, M. *Základy správního práva*. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. Vysokoškolské učebnice. s. 275. ISBN 978-80-7380-190-8.

Podle Dušana Hendrycha: „*Petiční právo slouží veřejnosti k individuálnímu i kolektivnímu uplatňování stanovisek ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu, čímž se navazuje jeden z nejdůležitějších způsobů komunikace mezi ní a orgány státu, resp. orgány územní samosprávy a působení veřejnosti na tyto orgány.*“³²

Jak bylo výše uvedeno, petice jsou upraveny v platné právní úpravě jednak na ústavní úrovni a dále v zákoně č. 85/1990 Sb., o právu petičním.

Je povinností správního orgánu petici přijmout, zabývat se jí a ve stanovené lhůtě na ni odpovědět. Neznamená to však, že petici musí být vyhověno. V odpovědi musí správní orgán uvést své stanovisko k obsahu petice a způsob jejího vyřízení.

Nutnost prošetřit záležitost, na kterou petice nebo stížnost poukazují, vede často k podnětu, který vyvolává kontrolu ve vnitřních vztazích veřejné správy. Náprava zjištěných nedostatků přísluší orgánům veřejné správy, sami petenti nebo stěžovatelé nemají právně mocenské nástroje, jimiž by mohli přímo působit na odstranění zjištěných nedostatků.

Kontrola, ať již ze strany státu či dalších jiných subjektů, je významným prvkem při naplňování *principů dobré správy*. Mnohdy však úředníkům splývá s pojmem kritika. I ta je však potřebná, je-li opodstatněná a má-li za cíl zlepšit stav věci. Tuto podkapitolu se proto hodí uzavřít názorem, byť vyjádřeným poněkud expresivně: „*Kritika dává demokracii správnou „chuť“, adekvátní „šmrnc“ a „říz“.* *Demokracie bez kritiky by byla neslaná a nemastná, nebyla by dobrou demokracií. Demokracie potřebuje kritiku, protože teprve kritika, která není jen nahodilou a příležitostnou, výkřikem z nouze, či dokonce zoufalství, ale běžnou denní praxí, činí demokracii skutečnou demokracií.*“³³ Pro kvalitní výkon veřejné správy je kritika tedy zcela nezbytná.

³² Hendrych, D.: *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání, Praha, C.H.Beck 2009, s. 685. ISBN 80-7400-049-2.

³³ MUSIL, J., ed. *Národ a Evropa v českém myšlení*. Ústí n. Labem: Filozofická fakulta Univerzity J.E. Purkyně v Ústí n. Labem, 2015. Acta Universitatis Purkynianae, Facultatis Philosophicae. s. 13. ISBN 978-80-7414-960-3.

1.3 Principy dobré správy

Formy kontroly uvedené v předchozích podkapitolách, tj. formy kontroly vnitřní a kontroly vnější, společně směřují k tomu, aby byl v praxi naplňován pojem tzv. *dobré správy*. „*Dobrá veřejná správa vychází z principů vlády zákona, rovnoprávnosti, nestrannosti, proporcionality, právní jistoty, provádění činnosti v přiměřené časové lhůtě, úcty k soukromí a ochrany práv a zájmů soukromých osob, které jsou dostatečně informovány, a umožňuje se jim účast na přijímání správních rozhodnutí.*“³⁴

Pojem dobrá správa je pravděpodobně nejvíce spjatý s tradicí zaměřenou na ochránce, neboť je to on, kdo se zaměřuje na vyhledávání, zkoumání a navrhování nápravy v případech, kdy veřejná správa způsobila občanovi újmu. To umožňuje definovat sféru působnosti ochránce, protože při porušení stanovených zásad má ochránce zasáhnout. Dobrá veřejná správa závisí na lidském faktoru a kvalitě jejího řízení. Z uvedeného vyplývá, že je snahou předcházet špatné správě.

K povinnosti ochrany osob před špatnou správou na svých webových stránkách veřejný ochránce práv uvádí:

„*Denně proto stojí před problémem aplikace a naplňování toho, co jsou to principy dobré správy. Je zřejmé, že jde o neformální zásady kvalitního spravování věcí veřejných, které vycházejí z ústavních zásad, z obecných právních principů, z morálních pravidel i z legitimních společenských očekávání. Dobrá správa tedy označuje takový postup úřadu, který je nejen v souladu se zákonem, ale zároveň mu nelze vytknout svévoli, účelovost, vyhýbavost, neefektivnost, liknavost a jiné nežádoucí znaky.*“³⁵

Podle znění ust. § 1 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů: „*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*

³⁴ Deník veřejné správy. *Good governance – dobrá veřejná správa*. [online].[cit. 25.3.2019]. Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6341679>

³⁵ Ochrance.cz. Stížnosti na úřady. *Principy dobré správy*. [online].[cit. 14.3. 2019]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/principy-dobre-spravy/>

a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod.“

S ohledem na to, že **pojem dobrá správa** je obsažen již v úvodním ustanovení tohoto zákona, lze tvrdit, že principy dobré správy mohou být považovány za jakési „dobré mravy“ v právu veřejném, které by neměly být cizí žádnému pracovníkovi veřejné správy. Zákon zde tedy zavazuje ochránce, aby chránil osoby nejen tam, kde je postup úřadů vůči nim v rozporu s právem, ale také tam, kde je postup úřadu v rozporu s principy dobré správy. V zákoně o VOP je v současné době zakotveno použití principů dobré správy jako kritéria pro posuzování činnosti veřejné správy a z těchto principů rovněž vychází ve znění ust. § 8 správní řád. Správní řád tento pojem tedy používá, ale nedefinuje ho (ani se o to nepokouší). V případě pojmu dobrá správa jde tedy spíše o neurčitý právní pojem, kterému mají dávat obsah teprve ti, kdo jej budou v praxi uplatňovat.

Ne náhodou již historicky první český veřejný ochránce práv Otakar Motejl uspořádal dne 22. 3. 2006 v Brně jednodenní pracovní konferenci pod názvem „Principy dobré správy“, na níž bylo přijato deset hlavních principů dobré správy, v nichž náš první ochránce spatřoval právě ty **principy, které definují dobrou správu:**

- 1) **Dodržování právního řádu** (povinnost správního úřadu postupovat v souladu s právním řádem České republiky a vykládat právní předpisy podle jejich smyslu, v souladu s principy dobré správy, s respektem ke stanoviskům nadřízených úřadů a konstantní judikatuře soudů)
- 2) **Nestrannost** (požaduje rovné zacházení se všemi osobami, především aby všem byla dána možnost se vyjádřit)
- 3) **Včasnost** (zavazuje úřad vyřídit každé podání osoby v rozumném a přiměřeném čase bez zbytečných průtahů, případně vyrozumět osobu o důvodech prodlevy a předpokládanému termínu vydání rozhodnutí)
- 4) **Předvídatelnost** (požaduje po úřadu, aby rozhodoval shodně s tím, jak rozhodoval obdobné případy v minulosti, případně odůvodnil, proč se od své dosavadní praxe v konkrétním případě odchýlil)

- 5) **Přesvědčivost** (úřad poskytuje osobě přiměřeně během řízení informace o zjištěných skutečnostech a o jejích povinnostech vůči úřadu a informuje o budoucím postupu)
- 6) **Přiměřenost** (úřad zohledňuje při uplatňování svých pravomocí mimořádnou situaci určité osoby a její oprávněné zájmy tak, aby jeho postup nebyl vůči této osobě nepřiměřeně tvrdý)
- 7) **Součinnost** (úřad vždy usiluje o komplexní řešení problému osoby)
- 8) **Odpovědnost** (požaduje po úřadu, aby se nevyhýbal posouzení předběžné otázky nebo přijetí rozhodnutí ve věci, která spadá do jeho působnosti)
- 9) **Otevřenost** (úřad umožní osobám nahlížet do všech úředních dokumentů a pořizovat si jejich kopie)
- 10) **Vstřícnost** (princip zavazuje úředníky, aby se chovali k osobám s respektem a zdvořilostí)

Od vzniku institutu ombudsmana se v průběhu let objevila nová odborná literatura k problematice dobré správy, k čemuž přispěly velkou měrou právě i aktivity prvního českého ochránce Otakara Motejla a jeho Kanceláře, spočívající v pořádání konferencí k problematice této instituce a dalším souvisejícím otázkám.

S ohledem na to, co bylo výše řečeno, lze uzavřít, že dobrou veřejnou správou je taková správa, která je uskutečňovaná v souladu s právním řádem a která je současně prosta byrokratických, nespravedlivých či necitlivých postupů. Pod tím si lze představit např. neodůvodněné průtahy, povýšené, přehlíživé, liknavé, nepředvídatelné či přímo arogantní jednání úředních osob.

1.3.1 Dobrá správa v dokumentech Rady Evropy

Požadavku na dobrý výkon veřejné správy je věnována značná pozornost i na mezinárodní úrovni, kde významnou roli sehrála Rada Evropy. Tyto požadavky kladené na výkon veřejné správy jsou vyjádřeny i jako pilíře evropského správního práva³⁶, jsou to: spolehlivost, předvídatelnost, otevřenost, transparentnost, odpovědnost a efektivita.³⁷

³⁶ POMAHAČ, R., VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*. C. H. Beck, Praha 2002, s. 100. ISBN 80-7179-748-0., *Evropské správní právo bylo dříve chápáno především jako právo společné všem evropským státům. Dnes je však, podle těchto autorů, pod pojem evropské správní právo zahrnováno: 1) správní právo Evropského společenství a Evropské unie jako součást systému*

Jak výše uvedeno, na jednání úředníků veřejné správy a formování pojetí výkonu veřejné správy nezapomněla ani Rada Evropy a Evropský ombudsman, (což jsou osoby, které stály za Rezolucí Evropského Parlamentu z 6. 9. 2001³⁸). Budou-li tedy český úředník nebo občan hledat obsah pojmu dobrá správa v mezinárodních dokumentech, svůj význam při tomto hledání bude mít bezesporu i skupina dokumentů Rady Evropy, které byly přijaty ve formě rezolucí nebo doporučení, v následujících odstavcích zmíněných.

Doporučení Rady Evropy adresovaná členskými státy („ES“) Evropské unie (dále též „EU“), mají vyjadřovat zásady obecné činnosti veřejné správy se zvláštním důrazem na ochranu práv fyzických nebo právnických osob, kterých se vždy dotýká výkon a činnost samotné veřejné správy. Vlády jednotlivých států mají přinejmenším politický závazek chovat se v souladu s těmito akceptovanými akty. Tyto dokumenty většinou působí jako kultivující činitel a vodítko pro domácí vnitrostátní legislativu a dobrou správní praxi a vedle toho se svým dílem pokoušejí zabezpečovat ochranu základních práv a svobod před nežádoucími činnostmi veřejné správy, tedy i pro samotný výkon veřejné správy.

Za zmínku stojí zejména tyto dokumenty, které ukazují cestu, jak vytvářet dobré vztahy mezi úřady a občany: Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy (80)2 z 11. 3. 1980, které se týká správního uvážení; Rezoluce Výboru ministrů Rady Evropy (77)31 z 28. 9. 1977 o ochraně jednotlivce ve vztahu ke správním aktům; dále Doporučení Výboru ministrů (81)19, které upravilo podmínky přístupu k informacím, jež mají k dispozici orgány veřejné správy; Doporučení Výboru ministrů (84)15, které definuje odpovědnostní povinnost veřejných orgánů a státu; Doporučení Výboru ministrů (87)16, které upravuje správní řízení; nelze nezmínit též Doporučení Výboru ministrů (91)10 o sdělování osobních údajů v držení veřejných orgánů třetím osobám.

Ve vztahu k personální stránce veřejné správy je to Doporučení Výboru ministrů (2000)6 o postavení veřejných činitelů v Evropě a dále též Doporučení

práva ES/EU, kdy se jedná o komunitární správní právo, 2) právo administrativní spolupráce států a nestátních organizací ve sjednocující se Evropě, kde se v této souvislosti hovoří o právu společného prostoru v rámci evropské kooperace, která je však obsahově a instrumentálně širší než evropská právní integrace a 3) společné správní právo demokratických evropských států, označované často jako ius commune.“

³⁷ Pomahač, R. *Zásady správního řízení a evropské právo* (K návrhu nového českého zákona o řízení před správními úřady). Evropské a mezinárodní právo, 2001, č. 3, s. 37-38.

³⁸ Rezoluce Evropského Parlamentu k jaderné elektrárně Temelín, která však podle názoru Ministerstva zahraničních věcí ČR neměla pro Českou republiku žádné právní dopady.

Výboru ministrů Rec(2002)10 o kodexu chování veřejných činitelů. Z dalších lze jmenovat Doporučení Výboru ministrů Rec(2003)16 o výkonu správních a soudních rozhodnutí v oblasti správního práva a Doporučení Výboru ministrů Rec(2004)20 o soudním přezkoumávání správních úkonů.

Výše uvedené akty Rady Evropy se zaměřují převážně na konkrétní dílčí aspekty výkonu veřejné správy jako dobré správy. Naproti tomu Doporučení Rec (2007)7 o dobré veřejné správě (good governance), přijaté dne 20. 6. 2007 na 999. schůzi náměstků ministrů definovalo základní právo na dobrou veřejnou správu.

Ve výčtu nejdůležitějších norem a aktů upravujících principy dobré správy nelze vynechat ani Chartu (Listinu) základních práv Evropské unie, která je chápána spíše jako dokument politický. I z tohoto dokumentu je však patrné, že dobrá správa není pro Evropskou unii prázdným pojmem, což ostatně vyplývá i z čl. 41 tohoto dokumentu, který nese označení „Právo na dobrou správu“. Toto ustanovení klade důraz na nestrannost a ukládá též povinnost orgánům veřejné správy odůvodňovat všechna svá správní rozhodnutí.

Pokud by chtěli český úředník nebo občan rozsah pojmu dobrá správa pochopit, může být pro ně cenným zdrojem též Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod ze dne 4. 11. 1950 (zkráceně Evropská úmluva o lidských právech), která se stala celoevropským měřítkem pro akty veřejné moci, jelikož vychází z Všeobecné deklarace lidských práv. Československo bylo vůbec prvním státem střední a východní Evropy, který se stal stranou Úmluvy (k ratifikaci Úmluvy došlo dne 18. 3. 1992; publikováno pod č. 209/1992 Sb.). V kontextu výše uvedeného je třeba zdůraznit, že vláda práva je jedním z principů, na kterých spočívá evropský systém ochrany lidských práv. Tento princip je zakotven již v čl. 3 Statutu Rady Evropy z roku 1948: „Každý člen Rady Evropy uznává zásadu právního státu a zaručuje všem osobám pod jeho jurisdikcí dodržování lidských práv a základních svobod. Je povinen upřímně a efektivně spolupracovat při naplňování cíle Rady Evropy definovaného v kapitole I.“³⁹

³⁹ Ministerstvo vnitra České republiky. „Dobrá správa“ v dokumentech Rady Evropy. [online].[cit. 14.3. 2019]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/docDetail.aspx?docid=21308870&doctype=ART>

2 HISTORICKÉ, POLITICKÉ A PRÁVNÍ SOUVISLOSTI VZNIKU INSTITUTU VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV V ČESKÉ REPUBLICE

2.1 Historie a vývoj institutu ombudsmana obecně

„Ombudsman je slovo a instituce, kterými obohatilo veřejnou správu Švédsko. Tato země předstihla mnohé ostatní evropské státy, pokud se týká osvícenské a absolutistické monarchické vlády, jak si pamatujeme například již v souvislosti s Komenským nebo s královnou Kristýnou. Ombudsman byl v 18. století pouhým zmocněncem, i když často zastupoval v právních otázkách osobu tak zásadního významu, jakým byla hlava státu.“⁴⁰

Na zahraniční historické souvislosti odkazuje též web českého ochránce:

Původ slova ombudsman lze nalézt již ve středověkých výrazech „umbup“, znamenajících autorita nebo moc, případně ve švédském slově „ombud“, které označuje osobu, jenž vystupuje jako zástupce, zmocněnec, pověřenec, důvěrník či mluvčí jiných. Činnost podobnou činnosti ombudsmana vykonávali již římscí tribuní lidu či středověcí panovníci. Funkci prvního skutečného ombudsmana i samotný institut, jak ho známe dnes, zřídil v 18. století švédský král Karel XII. Z pověření krále vzešel od roku 1713 požadavek dbát na správné chování královských úředníků a roku 1809 pak došlo k pevnému zakotvení instituce ombudsmana do švédské ústavy, v níž byla instituce ombudsmana definována jako orgán parlamentu dohlížející na to, jak soudci, vládní a ostatní úředníci zachovávají zákony a jiné právní předpisy. Ústavní zakotvení bylo posléze doplněno zákonem o instrukcích pro ombudsmana, který přesněji specifikoval jeho oprávnění a výkon působnosti.⁴¹

Rozšíření institutu ombudsmana do více zemí bylo dosaženo až v druhé polovině 20. století. Zejména po 2. světové válce vznikala tato instituce v různých modifikacích závislých na historickém a politicko-společenském vývoji konkrétní země, kdy v současnosti je v různých formách institut ombudsmana rozšířen již téměř ve sto zemích světa.

⁴⁰ POMAHAČ, R. *Průvodce veřejnou správou*. Praha: ISV, 1999. Právo (ISV). s. 76. ISBN 80-85866-42-0.

⁴¹ Ochrance.cz. *Historie*. [online]. [cit. 30.3. 2019]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/historie/>

Různé státy mají pro ombudsmana i různá označení. V angličtině se ombudsmanovi říká *public advocate*, ve francouzštině *médiateur*, ve španělštině *defensor del pueblo*, v italštině *difensore civico*, v Rumunsku *Avocatul*, němčina potom využívá speciální označení pro ombudsmanku *ombudsfrau*.

2.2 Dlouhá pouť k přijetí zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv v České republice

Tato podkapitola se bude věnovat tomu, jak vznikal institut veřejného ochránce práv na různých úrovních společnosti v České republice. Již v úvodu této práce bylo zmíněno, že zákon o veřejném ochránci práv byl přijat až deset let po prvních pokusech o jeho uzákonění. Neopominutelnou součástí vzniku této instituce se tak stala i debata již deset let před tím, než byl zákon o veřejném ochránci práv uveden v život. Vhled do počátků vzniku tohoto do jisté míry atypického institutu ochrany práv přiblíží, jak se rodila podoba českého ombudsmana na různých úrovních společnosti.

Jak napovídá název této podkapitoly, institut českého veřejného ochránce práv byl zřízen zákonem č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, k ochraně lidských, hospodářských, sociálních a kulturních práv, jakožto reakce na období hlubokých politických změn v Československu, proběhnuvších mezi 17. listopadem a 29. prosincem roku 1989, které vedly k pádu komunistického režimu a k přeměně politického zřízení na pluralitní demokracii. Počátky snah o zřízení instituce ombudsmana nalezneme tedy již v polistopadovém Československu. Toto období lze bezpochyby označit s ohledem na razantní přeměny na více úrovních společnosti, jako dobu příhodnou k zavedení institutu tohoto typu.

Zákon o veřejném ochránci práv však vznikal uprostřed stranickopoliticky nevyhraněných debat, polemik a opakovaně vyřčených pochybností o jeho smyslu. Ještě před tím, než se legislativci začali zabývat návrhem zásad zákona o ochránci lidských práv – ombudsmanovi, předcházelo jeho vzniku v prosinci 1990 přijetí federálního zákona č. 540/1990 Sb., o Generálním inspektorovi ozbrojených sil, čímž se v československém právním řádu objevila instituce s jistými ombudsmanskými znaky, ačkoliv pouze s omezenou působností

na oblast ozbrojených sil. Tento zákon však také výslovně stanovil, že Generální inspektor vykonává inspekční činnost mimo jiné i v oblasti respektování lidské důstojnosti a občanských práv.⁴²

K reálnému ustanovení Generálního inspektora za celé dva roky po převratu však nikdy nedošlo, když poslanci Federálního shromáždění nebyli schopni dosáhnout uspokojivého politického kompromisu. Ani po několika pokusech totiž nedošlo k nalezení přijatelné osoby a Generální inspektor tak nebyl zvolen. Nadto, po rozpadu České a Slovenské Federativní republiky na dva samostatné státy již nebylo možné funkci Generálního inspektora zachovat, neboť ta byla ve smyslu znění ust. čl. 1 odst. 1 ústavního zákona ČNR č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky („*ČSFR*“) podmíněná existencí ČSFR a příslušností České republiky k ní.⁴³

V následujícím období sice existovaly další iniciativy a snahy o zřízení institutu ombudsmana v České republice, byly však provázeny řadou nezrealizovaných návrhů. Takovým pokusem byl např. *vládní návrh zásad ústavního zákona o ochránci lidských a občanských práv České a Slovenské Federativní republiky* z června 1992, jehož zpracování předcházelo usnesení Federálního shromáždění č. 272 ze dne 30. 1. 1992. Tímto usnesením byla vláda požádána o předložení návrhu zákona o zřízení úřadu pověřence (míněno ombudsmana) pro lidská práva. Návrh však ve stádiu připomínkového řízení, patrně z důvodu konání voleb a nastoupení nové vlády, svou pout' ukončil.

V rámci příprav Ústavy České republiky se na podzim roku 1992 objevily další návrhy základního zákona, které však nebyly Českou národní radou projednány. Česká tisková kancelář dne 6. 11. 1992 informovala o petici, kterou podepsali Václav Havel, Jiří Hájek a Jiří Dientsbier, jakožto významné osobnosti předlistopadového hnutí za lidská práva. Petice tak otevřela debatu, aby byl institut ombudsmana zpracován do připravované Ústavy České republiky.

⁴² SLÁDEČEK, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv*. Komentář. 2. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. IX. ISBN 978-80-7400-158-1.

⁴³ Čl. 1 odst. 1 Ústavního zákona České národní rady č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky: Ústavní zákony, zákony a ostatní právní předpisy České a Slovenské Federativní Republiky platné v den zániku České a Slovenské Federativní Republiky na území České republiky zůstávají nadále v platnosti. Nelze však použít ustanovení podmíněná toliko existencí České a Slovenské Federativní Republiky a příslušností České republiky k ní.

Následoval seminář „Ombudsman v České republice“ ve dnech 24. a 25. 6. 1993, kde se kromě jiného diskutovalo o *návrhu zásad zákona o veřejném ochránci práv*, který připravila Právnická fakulta Univerzity Karlovy na požádání Československého helsinského výboru (jmenovitě na návrh jeho členů Jiřího Hájka a Libuše Šilhánové). Myšlenku na zřízení instituce ombudsmana prosazoval také, a to opakovaně, tehdejší prezident Václav Havel. Často také hovořil dokonce o *instituci posledního odvolání*.⁴⁴ Přesvědčení Václava Havla o potřebě zřídit instituci veřejného ochránce práv vycházelo ze zkušeností Kanceláře prezidenta republiky, která každoročně projednávala několik tisíc stížností občanů.⁴⁵ Je zřejmé, že do doby vzniku institutu ombudsmana musela Kancelář prezidenta republiky částečně nahrazovat úřad ombudsmana bez patřičného zákonného zmocnění.

Ze všech politických stran se tématem zřízení institutu ombudsmana nejvíce a nejsystematičtěji zabývala Česká strana sociálnědemokratická („**ČSSD**“), která návrh zákona o ombudsmanovi zahrnula i do svého politického programu. Tehdejší předseda ČSSD Miloš Zeman na podzim roku 1993 přednesl na tiskové konferenci Realistického bloku⁴⁶, že návrh zákona o ombudsmanovi je již připraven v paragrafovém znění a Realistický blok jej chce proto v nejbližších dnech předložit Parlamentu k projednání. Funkci ombudsmana měl podle představy ČSSD zastávat bývalý disident a obhájce lidských práv Petr Uhl.

K výše uvedenému je však nutno poznamenat, že část politické reprezentace naopak intenzivně bránila tomu, aby taková instituce vznikla, s odůvodněním, že roli ombudsmana plní již Ústavní soud ČR a že by šlo o poněkud „romantickou“ instituci.

Tyto protichůdné hlasy namítaly též finanční náročnost provozu. Častý argument byl, že „...*přeci nebudeme zřizovat další úřad, aby hlídal úřady*“. Nechyběly ale ani asociální argumenty, že se každý má postarat sám o sebe. Nejvíce nesouhlasných hlasů zaznívalo výhradně z lavic, kde seděli vládnoucí zákonodárci Občanské demokratické strany („**ODS**“). Ti se ve své argumentaci proti zřízení institutu ombudsmana zaštiťovali potížemi státního rozpočtu, z něhož

⁴⁴ 30. 5. 1993 a 30. 1. 1994

⁴⁵ Projev prezidenta Václava Havla v Poslanecké sněmovně, ČTK 14. 3. 1995.

⁴⁶ Dobové uskupení několika menších politických stran a společenských organizací s dominancí ČSSD. Jednalo se o uskupení složené ze svazu žen, důchodců a nájemníků.

by úřad ombudsmana odčerpával několik desítek milionů korun. Zákonodárci ODS rovněž předjímali, že úřad ombudsmana nebude plnit zamýšlený účel a naopak bude cílem písemností od kverulantů, notorických stěžovatelů a od všech, kteří z nějakého důvodu neuspěli ve správním řízení. Rozprava se nad návrhem zákona vyhrotila do politického konfliktu, v němž ODS zaujala stanovisko aktivního odporu. Za všechny, kdož brojili proti vzniku institutu ombudsmana, citujme představitele ODS Václava Klause, který v březnu 1996 pronesl nechvalně památnou větu, když se vyjádřil k ombudsmanovi takto: „*Ombudsman je věcí zbytečnou, mylnou, falešnou.*“⁴⁷

Za vyvrcholení tehdejších snah o zřízení instituce ombudsmanského typu v České republice lze považovat návrh zásad zákona o veřejném ochránci práv – ombudsmanovi (*Poslanecká sněmovna 1995, tisk 1789*), předložený v květnu 1995 skupinou poslanců. S ohledem na to, že se tento návrh ocitl na pořadu jednání až v září 1995 po nabytí účinnosti nového jednacího řádu Poslanecké sněmovny, byl v souladu s přechodnými ustanoveními jednacího řádu z již ohlášeného programu jednání stažen. Znovu byl pak předložen (modifikovaný) poslanecký návrh zákona o veřejném ochránci práv v prosinci 1995 (*Poslanecká sněmovna 1995, tisk 2007*). Byť tento návrh úspěšně prošel prvním čtením, k dalšímu projednávání vzhledem k blížícímu se konci volebního období již nedošlo.

Po volbách byl v srpnu 1996 návrh předložen skupinou poslanců znovu, v prvním i druhém čtení byl schválen, jeho třetí, poměrně však již značně upravená podoba, ve třetím čtení již neprošla. Do roku 1998 iniciativy ustaly, a po změně vlády ČSSD, která se chopila moci, vyjádřila ve svém vládním prohlášení úmysl předložit „návrh na doplnění Ústavy ČR o institut veřejného ochránce lidských práv a svobod (ombudsmana)“. Iniciátorem vypracování návrhu zákona o veřejném ochránci práv byl tehdejší místopředseda vlády Pavel Rychetský. Zpracování návrhu se ujali externisté z katedry správního práva a správní vědy Právnické fakulty UK. Tento návrh byl dopracován v prosinci 1998, prošel procesem připomínkového řízení, projednáním v Legislativní radě vlády, nakonec byl i vládou schválen a v dubnu 1999 předložen Poslanecké

⁴⁷ V říjnu 2003, kdy už byl Václav Klaus zvolen prezidentem, vyjádřil opětovně nechuť k instituci veřejného ochránce práv a vzbudil pozornost veřejnosti konstatováním, že je to úřad, který nic nepřinesl a ničemu nepomohl. Hanlivě dodal, že funkce ombudsmana je pro někoho „trafikou“.

sněmovně (*Poslanecká sněmovna 1999, tisk 199*). Zákon podpořily levicové a středové strany. Konečně byl s malými úpravami v Poslanecké sněmovně schválen, prošel i v Senátu.⁴⁸

Návrh zákona o VOP schválila Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky těsnou většinou dne 4. 11. a Senát dne 8. 12. 1999. Tím byl do českého právního řádu zaveden zcela nový a atypický institut, který se však značně odlišoval od původních návrhů, které nebyly přijaty v roce 1993. Byť tento zákon rámcově zachovává zásadní ombudsmanské principy plynoucí z bohatých zahraničních zkušeností a z činnosti tradičních institucí ombudsmanského typu, je jeho česká varianta relativně odlišná s ohledem na to, v jak odlišném právním a společenském prostředí vznikala. Jde si tak v některých otázkách vlastní cestou.⁴⁹

V lednu 2000 následovalo přijetí předlohy (*Poslanecká sněmovna 1999, tisk 200*), vyhlášená jako zákon č. 18/2000 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o veřejném ochránci práv. V červnu 2000 vydala vláda nařízení č. 165/2000 Sb., o některých opatřeních k provedení zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv.

Z úporné snahy ODS, aby zákon o veřejném ochránci práv nebyl přijat, případně aby jeho pravomoci byly co nejmenší, lze nabýt dojmu, že někteří představitelé ODS měli přímo obavy ze zřízení tohoto kontrolního institutu.

2.3 Důvody přijetí zákona o veřejném ochránci práv

Jak již bylo naznačeno, v diskuzích o šíření povědomí o ombudsmanovi docházelo ke střetům na politické scéně, do čehož zasáhla pochopitelně také právnická veřejnost. Popsané odmítání zřízení institutu ombudsmana nebylo specifickou českou výsadou. Tyto debaty probíhaly ve většině zemí, které o zřízení instituce ombudsmana uvažovaly. Pro českou situaci však bylo typické, že nedůvěra ve smysl zřízení institutu pocházela od politiků za podpory velké části novinářů, zatímco právnická komunita se vzácně shodovala, že jsou dány jednoznačně důvody pro jeho zavedení a prohloubení ochrany občanů.

⁴⁸ SLÁDEČEK, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv*. Komentář. 2. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. X – XI. ISBN 978-80-7400-158-1.

⁴⁹ *Ochrance.cz. Historie. Český veřejný ochránce práv*. [online]. [cit. 25.3.2019]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/historie/cesky-verejny-ochrance-prav/>

Již v učebnici Správního práva z roku 1969 autora Vladimíra Mikuleho existuje zmínka o instituci ombudsmana.⁵⁰ Vlna zájmu však přišla až v roce 1988, tedy v roce, kdy v sousedním Polsku začal působit první mluvčí občanských práv.⁵¹ O zřízení instituce polského mluvčího občanských práv informoval též článek⁵² vydaný v časopise Správní právo, v němž byli čtenáři podrobně seznámeni s obsahem zákona, ale také s tím, že přijetí zákona i v Polsku předcházela mnohaletá odborná debata a v jejím závěru též veřejná diskuze. V tomtéž časopise byl o rok později uveřejněn článek Olgy Vidlákové o čtyřech švédských ombudsmanských institucích, jejich tematickém zaměření a rozdílech mezi nimi.⁵³ V polistopadovém období vycházely ve všech důležitých právnických časopisech desítky dalších článků s cílem přinést osvětu o ombudsmanských institucích z různých částí světa a v reakcích na konkrétní vyslovený názor uváděly argumenty, jaké jsou právě u nás důvody pro přijetí zákona o VOP.

Jak vyplývá z důvodové zprávy k zákonu o VOP, jedním z významných argumentů pro přijetí tohoto zákona v České republice bylo mj. stanovisko Výboru ministrů členských států Rady Evropy, které v Doporučení R/85/13 o instituci ombudsmana, přijatém 23. 9. 1985 a přiměřeně také v Doporučení R/97/14 o ustavení celostátních institucí pro lidská práva, vyzývá, aby členské státy zvážily zřízení ombudsmana nebo institucí ombudsmanského typu právě tam, kde došlo k prudkým společenským a politickým změnám.

Byť zákon o VOP rámcově zachovává zásadní ombudsmanské principy plynoucí z bohatých zahraničních zkušeností a z činnosti tradičních institucí ombudsmanského typu, je jeho česká varianta relativně odlišná s ohledem na to, v jak odlišném právním a společenském prostředí vznikala, jde si tak v některých otázkách vlastní cestou.⁵⁴

⁵⁰ MIKULE, V. *Správní právo. Obecná část*. Praha 1969, s. 39, podle Skála, J. Český ombudsman

⁵¹ Ustawa z 15. lipca 1987 o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Zákon o mluvčím občanských práv z 15. července 1987).

⁵² NĚMEC, V., *Rzecznik praw obywatelskich* (polská varianta severského ombudsmana). *Správní právo* 6/1988, s. 357-371.

⁵³ VIDLÁKOVÁ, O. *Několik poznámek k švédským ombudsmanům*. *Správní právo* 6/1989, s. 375-381.

⁵⁴ *Ochrance.cz. Historie. Český veřejný ochránce práv*. [online]. [cit.25.3.2019]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/historie/cesky-verejny-ochrance-prav/>

3 ČESKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV

Úvodem této kapitoly je vhodné poznamenat, že zákonodárce zvolil pro tuto instituci český výraz *veřejný ochránce práv*, který neustále svádí každého druhého k tomu, že je nejrůznějším způsobem obměňován, takže se nakonec vždy vracíme k ombudsmanovi a téměř všichni se tváříme, že víme, co znamená ombudsman. Nutno proto dodat, že výraz *ombudsman* je švédského původu (švédskému ombudsmanovi bude věnována samostatná podkapitola) a je ve vztahu k veřejnému ochránci práv stále častěji používán i v české odborné literatuře, ostatně i ve společenské praxi.

V Česku a na Slovensku se úřad oficiálně nazývá „Veřejný ochránce práv“. Ze způsobu vzniku tohoto institutu lze odvodit, že náleží do většinové skupiny všeobecných parlamentních (tzv. pravých) ombudsmanů působících centrálně, kteří v současné době s určitými modifikacemi působí téměř ve všech zemích Evropské unie.

Pokud jde o definici institutu ombudsmana, existuje řada definic jak z literárních zdrojů mezinárodních, tak i od českých autorů. Podle Vladimíra Sládečka, autora komentáře k zákonu o veřejném ochránci práv, nalezneme v zásadě uspokojivé a poměrně výstižné definice (účelu) instituce i v samotných, zejména novějších právních úpravách: *„Ombudsman je orgán státu volený parlamentem, jehož hlavní funkcí je chránit a uvádět v život práva, svobody (jejich) záruky a oprávněné zájmy občanů a zajišťovat, pomocí neformálních prostředků, aby se výkon veřejné moci (exercise of public powers) řídil spravedlností a zákony“*. Vladimír Sládeček dodává, že *„...předložené definice, jak ostatně u většiny definic bývá obvyklé, generalizují a nutně zjednodušují, resp. nejsou schopny postihnout všechny aspekty instituce. Nicméně uvést skutečně zhuštěnou, vyčerpávající, přesnou a přitom srozumitelnou definici ombudsmana není dosti dobře možné, neboť původní švédský model instituce se do mnoha států světa postupně rozšířil v rozličných, více či méně modifikovaných formách, respektujících, mimo jiné místní tradici, zvláštnosti atp.“*⁵⁵

⁵⁵ SLÁDEČEK, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv*. Komentář. 2. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 2. ISBN 978-80-7400-158-1.

V některých zemích je institut ombudsmana oblíbený natolik, že existují i na nižších úrovních státu, samosprávy, či dokonce mimo státní struktury. Vladimír Sládeček popisuje⁵⁶ až módní užívání slova ombudsman, kdy je toto slovo užíváno v naprosto odlišném významu, např. pro osobu, která vyřizuje stížnosti či dokonce podává jen informace, jako je tomu např. u patientského ombudsmana ve Fakultní nemocnici v Motole nebo ombudsmana působícího při Krajské zdravotní, a.s. – nemocnice Ústeckého kraje, či ombudsmana českých drah a ombudsmana České spořitelny.

Verejný ochránce práv je státním orgánem stojícím mimo veřejnou správu, je orgánem jedné osoby, jedná se tedy o monokratický, nezávislý a nestranný orgán státu, nepodléhající politickým tlakům, neboť se ze své činnosti zodpovídá pouze Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky, kterou jsou on i jeho zástupce, a to stejným způsobem a se stejnými podmínkami, do funkce voleni. Podle § 2 zákona o VOP „...je ochránce volen Poslaneckou sněmovnou na funkční období šesti let z kandidátů, z nichž po dvou navrhuje prezident republiky a Senát; shodné návrhy jsou přípustné. Ochránce může být zvolen pouze na dvě bezprostředně po sobě jdoucí funkční období. Ochráncem může být zvolen každý, kdo je volitelný do Senátu. Ochránce vykonává svou funkci nezávisle a nestranně. Za výkon funkce odpovídá ochránce Poslanecké sněmovně (§ 5 odst. 2 zák.).“⁵⁷

Česká právní úprava zahrnuje v souvislosti s charakteristikou veřejného ochránce práv též institut jeho zástupce. „Zástupce ochránce zastupuje ochránce v plném rozsahu v době jeho nepřítomnosti. Ochránce ho může pověřit výkonem části své působnosti. Pro volbu, pozbytí funkce, odvolání z funkce a právní postavení zástupce ochránce platí ustanovení tohoto zákona o ochránci obdobně, pokud tento zákon nestanoví jinak.“⁵⁸

Pokud jde o volbu kandidátů, u veřejného ochránce práv, jakož i u jeho zástupce, by se nemělo se zřetelem na žádoucí apolitičnost funkce jednat

⁵⁶ SLÁDEČEK, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv*. Komentář. 2. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 3. ISBN 978-80-7400-158-1.

⁵⁷ ZOUBEK, Vladimír. *Lidská práva – globalizace – bezpečnost*. 2. vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2008, s. 390-391. ISBN 978-80-7380-103-8.

⁵⁸ ZOUBEK, Vladimír. *Lidská práva – globalizace – bezpečnost*. 2. vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2008, s. 391. ISBN 978-80-7380-103-8.

o pouhou politickou figuru, jejíž zvolení by mělo charakter spíše plnění stranickopolitických dohod.

Dle současné právní legislativy je ombudsman neodvolatelný. Výkonu funkce se ujímá složením slibu do rukou předsedy Poslanecké sněmovny tohoto znění:

„Slibuji na svou čest a svědomí, že svou funkci budu vykonávat nezávisle a nestranně, v souladu s Ústavou a ostatními zákony a že budu chránit neporušitelnost práv.“⁵⁹

Veřejný ochránce práv může mít jmenovány kromě svého zástupce i asistenty, jakožto odborné pomocníky, kteří jednájí jeho jménem.⁶⁰ Asistenta jmenuje a odvolává vedoucí Kanceláře veřejného ochránce práv na návrh veřejného ochránce práv. Funkce asistenta ombudsmana byla v České republice zřízena v roce 2008 a je jistou obdobou asistenta státního zástupce v případě státního zastupitelství nebo asistenta soudce u soudů. Výkon funkce asistenta ombudsmana je pak rovněž uznáván jako povinná praxe, jak ji známe např. u advokátních koncipientů či justičních čekatelů.

V současné době zaměstnává Kancelář veřejného ochránce práv asi 130 lidí, z toho je asi 80 právníků, 20 pracovníků je v oddělení spisové služby. Ti všichni se podílejí na vyřizování podnětů a stížností, kterých je ročně okolo osmi tisíc. Třetinu podání však tvoří oblasti, kterými se úřad ombudsmana nemůže zabývat.

Sídlem úřadu veřejného ochránce práv je Brno. Vláda původně navrhovala sídlo v Praze, ale poslankyně za ODS Miroslava Němcová navrhla změnu sídla do Brna, což bylo za podpory několika moravských poslanců Poslaneckou sněmovnou přijato. Úřad veřejného ochránce práv tak sídlí v Brně, v budově dřívějšího Okresního výboru KSČ Brno venkov na Údolní ulici č. 39.

Od 18. 2. 2014 je v čele úřadu veřejného ochránce práv v České republice poprvé žena, je jí Anna Šabatová, signatářka Charty 77 a její mluvčí v roce 1986, která se celoživotně zabývá ochranou lidských práv a která tak nahradila Pavla Varvařovského poté, co koncem roku 2013 z funkce odstoupil.

⁵⁹ § 4 odst. 2 zák. č. 349/1999 Sb., zákona o veřejném ochránci práv

⁶⁰ § 25 odst. 3 zák. č. 349/1999 Sb., zákona o veřejném ochránci práv

3.1 Význam institutu ombudsmana

Standardně bývá hlavní význam ombudsmana spatřován v tom, že zlepšuje vztah mezi občanem a státní mocí tím, že zmírňuje či odstraňuje nespokojenost občanů se stavem správy věcí veřejných, pramenící z negativní zkušenosti v případech, kdy úředník vykonává vůči občanům mocenské pravomoci státu. Znevýhodnění občana oproti správnímu aparátu vyplývá již ze samotné podstaty těchto vztahů. V oblastech, kde se občan či jiný subjekt střetává s úřady státní správy, může být tato zřejmá nerovnost a tedy i nevýhodné postavení působením ombudsmana, jakožto vnějšího, nezávislého a bezplatného institutu, významnou měrou kompenzováno.

Na roli ombudsmana však nelze nahlížet jako na oponenta státních úřadů, neboť není jakousi opravnou institucí soudního typu pro případ, kdy jednání úřadu není po právu. Jeho rolí je být ve vztahu občan a instituce prostředníkem, dalo by se dokonce říci mediátorem, který napomáhá napravovat vzniklé chyby a svou samotnou existencí tak působit i *plošně preventivně*. Je však nezbytné, aby si úředníci státní správy byly při výkonu státní správy vědomi své omylnosti, a brali v potaz jeho doporučení a připomínky. Když účastník nebude s jejich jednáním, postupem, či rozhodnutím spokojen, mohou se dostat do situace, kdy budou nuceni svoje jednání či postupy zdůvodňovat a obhájit. „*Občan totiž zpravidla citlivě vnímá situace, v nichž se ať oprávněně nebo domněle, cítí opomíjen, přehlížen či ponížen, neboť často neví, kde a jakým způsobem se domáhat uspokojení svých práv či zájmů. Na rozdíl od specializovaného úředníka totiž nemá dostatek informací a odborných znalostí.*“⁶¹

Ombudsman tak na rozdíl od opravných institucí soudního typu působících k nápravě pouze v případech nesouladu s právními předpisy může zjednat nápravu i tehdy, kdy jednání úřadu je sice po právu, ale je jinak nesprávné, nepřiměřené či nespravedlivé, nebo tehdy, když je příslušný správní orgán nečinný. Ombudsman se začne věcí (podnětem, stížností nebo z vlastní iniciativy) zabývat zpravidla tehdy, není-li k dispozici jiný účinný (obranný) právní prostředek, a svými přímo nevynutitelnými doporučeními iniciuje nápravu. Zvlášť přínosné je působení ombudsmana v situacích, kdy se využití vnitřní kontroly státní správy

⁶¹ Ochrance.cz. *Historie. Český veřejný ochránce práv*. [online]. [cit.25.3.2019]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/historie/cesky-verejny-ochrance-prav/>

ukazuje jako nedostačující. S ohledem na složitost, nákladnost a zdlouhavost správního soudnictví, která byla a je předmětem řady diskuzí, tak ombudsman přispívá i k všeobecnému zkvalitnění výkonu veřejné správy, resp. ke zlepšení jejího působení vůči všem osobám.

Je třeba zdůraznit, že ochránce vykonává svou činnost způsobem do značné míry neformálním a jeho úkolem není měnit či nahrazovat rozhodnutí dotčeného orgánu státní správy. Ochránce však může požadovat, aby k nápravě byly využity vlastní kontrolní, nápravné a sankční zákonné pravomoci.

3.2 Činnost ochránce

3.2.1 Působnost

Podle § 1 zákona o VOP ochránce 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.

Základní působností ochránce je tedy chránit občany vůči nejružnějším úřadům a před nedobře vykonávanou státní a veřejnou správou. Vztahuje se tedy konkrétně na: „...*ministerstva a jiné správní úřady s působností pro celé území státu, správní úřady jim podléhající, Českou národní banku, pokud působí jako správní úřad, Radu pro rozhlasové a televizní vysílání, orgány územních samosprávných celků při výkonu státní správy, dále na Policii České republiky, Armádu České republiky, Hradní stráž, Vězeňskou službu České republiky, zařízení, v nichž se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranná nebo ústavní výchova, ochranné léčení, jakož i na veřejné zdravotní pojišťovny.*

Působnost ochránce se nevztahuje na Parlament, prezidenta republiky a vládu, na Nejvyšší kontrolní úřad, na zpravodajské služby České republiky, na orgány činné v trestním řízení, státní zastupitelství a na soudy, s výjimkou orgánů státní správy soudů.“⁶²

⁶² ZOUBEK, Vladimír. *Lidská práva – globalizace – bezpečnost*. 2. vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2008, s. 390. ISBN 978-80-7380-103-8.

Ochránce se tedy nemůže zabývat např. sousedskými nebo rodinnými spory. Z působnosti ochránce je také zcela vyloučeno soudní rozhodování a celé trestní řízení.

Ochránce není v pravém slova smyslu úřadem (vžilo se též označení institut), jelikož stojí mimo veřejnou správu. Jeho postavení ho zákonem č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv naopak aprobuje k tomu, aby činnost veřejné správy kontroloval a dohlížel na ni. Úkolem veřejného ochránce práv je tedy chránit osoby před takovým jednáním úřadů a dalších institucí, které je v rozporu s právem a neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich neodůvodněnou nečinností. Tímto přispívá k ochraně základních práv a svobod.

V praxi to znamená, že se na ochránce mohou obracet lidé se stížnostmi na všechny úřady, které vykonávají státní správu. Těmito úřady jsou a působnost ochránce se tedy vztahuje na Českou národní banku (pokud působí jako správní úřad), ministerstva, Radu pro rozhlasové a televizní vysílání, kraje a obce při výkonu státní správy (nikoliv však v případě, že rozhodují jako samospráva), jiné správní úřady s působností na celém území státu a úřady jim podléhající, Policii České republiky (pokud nejedná jako orgán činný v trestním řízení), armádu, Hradní stráž, Vězeňskou službu, zařízení, v nichž se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranná nebo ústavní výchova, ochranné léčení, zabezpečovací detence, veřejné zdravotní pojišťovny a další specializované úřady, např. školské, báňské apod.

Působnost ochránce se naopak nevztahuje na Parlament České republiky, prezidenta a vládu, Nejvyšší kontrolní úřad, zpravodajské služby, orgány činné v trestním řízení, státní zastupitelství a soudy, s výjimkou orgánů správy státního zastupitelství a státní správy soudů.

K zamýšlenému účelu instituce a širšímu zapojení ombudsmanů do ochrany lidských práv je vhodné na tomto místě uvést např. názor Vladimíra Sládečka: *„Je totiž otázkou, zda znatelným důrazem na lidskoprávní dimenzi v činnosti ombudsmana např. nedochází – do jisté míry – k duplicitě, překrývání působnosti či nahrazování činnosti jiných státních orgánů, konkrétně zvláště Ústavního soudu, a zda tedy kupř. ještě můžeme hovořit o instituci s komplementárním posláním, jak se často zdůrazňuje. Např. v Maďarsku je –*

stejně jako u nás – totiž možné podat individuální stížnost na porušení ústavních práv k Ústavnímu soudu.“⁶³

Vladimír Sládeček dále uvedl, že Ústavní soud je k ochraně zaručených lidských práv lépe vybaven, navíc jeho rozhodování je kolegiální a jsou též splněny podmínky na kvalifikaci ústavního soudce, která musí být z hlediska fundovanosti a profesionality pochopitelně vyšší, než jak je tomu u podmínek pro výkon funkce ombudsmana.

„Působnost ombudsmana směřuje, resp. by měla směřovat poněkud jinam, do jisté míry i „dále“ než pravomoc soudní, neboť přesahuje otázky porušení práva a zabývá se i zjišťováním – z různých (i neprávních) důvodů – chybných (neadekvátních) a nesprávných postupů správních úřadů a úředníků, obtížně jinak (např. soudně) postižitelných.“⁶⁴

Je ovšem realitou, že některé postupy správních úřadů a jejich složek, kterými se ombudsman na základě podnětů občanů zabývá, s ochranou základních lidských práv souvisí (nečinnost, zásahy policie). Právě toto jsou případy, kdy se může pozitivně projevit operativní zástupnost instituce ombudsmana. Současná veřejná ochránkyně práv Anna Šabatová patří mezi ty, kteří takovou ochranu považují za hlavní či důležitý úkol, kdy podle jejího názoru by ochrana lidských práv měla být jednou z relevantních priorit v činnosti instituce.⁶⁵

Pro účely úvah *de lege ferenda* bude k tématu rozšíření působnosti a pravomoci ochránce stran otázek základních lidských práv pojednáno v této práci samostatně.

3.2.2 Pravomoci

V pravomoci ochránce je provádět nezávislá šetření v konkrétních věcech a provádět nápravu chyb veřejné správy pomocí neformálních návrhů či doporučení a zejména pak prostřednictvím tlaku, kdy má možnost veřejně vyzvat instituce, které pochybily, k nápravě. Pravomocí ochránce je pak v krajním případě i možnost návrhu zahájení soudního jednání. Nemá však pravomoc rušit

⁶³ SLÁDEČEK, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv*. Komentář. 2. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 12. ISBN 978-80-7400-158-1.

⁶⁴ SLÁDEČEK, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv*. Komentář. 2. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 13. ISBN 978-80-7400-158-1.

⁶⁵ ŠABATOVÁ, Anna. *Ombudsman a lidská práva*. 1. vydání. Brno: Doplněk, 2008.

či měnit rozhodnutí úřadů a jakkoliv vstupovat do soudních sporů, nemůže ovlivnit výkon soudní moci, neboť se jedná o mimosoudní kontrolní úřad. Nemůže být ani považován za jakousi odvolací instanci. Podle znění ust. § 64 odst. 2 písm. f) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, může však podat k Ústavnímu soudu návrh na zrušení podzákonného předpisu, tj. nařízení vlády, vyhlášky, nebo jeho jednotlivých ustanovení.⁶⁶

3.2.3 Podnět k jednání ochránce

Jak již výše uvedeno, ochránce provádí šetření na základě podnětů občanů, resp. fyzických nebo právnických osob, adresovaných přímo jemu, nebo může ochránce jednat na základě podnětu adresovanému poslanci nebo senátorovi, který mu jej dále postoupil, dále jedná na základě podnětu adresovanému některé z komor Parlamentu, která mu jej dále postoupila a může též jednat na základě vlastní iniciativy. Ochránce nejedná na podnět osoby, která podala stížnost ve prospěch někoho dalšího, nenabude-li sám přesvědčení, že je třeba zahájit šetření z vlastní iniciativy. Nastane-li taková situace, vyrozumí stěžovatele, že může osobu, v jejíž prospěch je stížnost podána, na základě zplnomocnění zastupovat, nebo že si dotyčný může podat podnět sám.

Pokud jde o jednání ochránce z vlastní iniciativy, této možnosti relativně často využívá v případech, kdy je na základě různých okolností (věk, zdravotní či duševní stav) snížena schopnost těchto osob bránit svá práva nebo jde-li o případy, o nichž se dozví z médií, či se jedná o systémový nedostatek ve fungování státní správy.

Zákonodárce v zákoně o VOP pamatoval i na zvýšenou ochranu pro osoby zbavené osobní svobody (vazebně stíhané či vykonávající uložený trest) nebo osoby v ústavní péči (v psychiatrických léčebnách, výchovných ústavech nebo dětských domovech), jejichž podání nesmí být podrobena úřední kontrole těchto zařízení. Ustanovení § 10 odst. 2 zákona o VOP⁶⁷ má posilovat důvěru v to, že je možné se dovolat práva a spravedlnosti mimo instituci, kde stížnostní systém uvnitř tohoto zařízení selhal. Ustanovení má současně činit ochranu těchto osob před nevolí dohlížejícího personálu, vůči nimž stížnost směřuje.

⁶⁶ Veřejný ochránce práv je oprávněn podat návrh na zrušení jiného právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení v souladu s čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy ČR

⁶⁷ § 10 odst. 2 zákona o VOP: „*Podnět nesmí být podroben úřední kontrole.*“

Podnět lze podat jak písemně, tak ústně do protokolu. Možná je i osobní návštěva stěžovatele, např. osoby postižené v tom směru, že sama není schopna zpracovat písemné podání. Obsahem podnětu by měly být zejména osobní identifikační údaje stěžovatele, označení úřadů, proti nimž podání stěžovatele směřuje, vyličení podstaty případu s poklady o jeho průběhu a zdokumentovaná komunikace s jinými úřady, popřípadě sdělení o výsledku řízení. V neposlední řadě pak doklad o neúspěšné žádosti o nápravu. Na svých webových stránkách ochránce definuje požadavky jak podat stížnost a co musí obsahovat, což jistě zvyšuje srozumitelnost řízení a pomáhá stěžovateli, aby se lépe orientoval.⁶⁸ Na druhou stranu, pokud ochránce od stěžovatele obdrží dostatečné podklady, usnadní mu to práci v rámci prošetření věci.

Podněty adresované ombudsmanovi jsou dle znění ust. § 10 odst. 3 zákona o VOP zproštěny od poplatků.⁶⁹ Nejde-li o věc spadající do působnosti ochránce, podnět dle znění ust. § 12 odst. 1 zákona o VOP odloží, neboť se nemůže zabývat věcmi, které mu nepřísluší, pro něž nemá zákonné zmocnění. Obrátí-li se na ochránce někdo s podnětem z oblastí, které jsou mimo rámec jeho působnosti, dostane dotyčný velmi rychle tuto informaci a rámcovou radu, kam se může obrátit, existuje-li taková možnost.

Ombudsman může věc odložit i v dalších zákonem stanovených případech, tj. v případech taxativně vyjmenovaných v ust. § 12 odst. 2 zákona o VOP, jestliže stěžovatel nedoplnil podnět o nutné náležitosti podle ust. § 11 zákona o VOP ani ve stanovené lhůtě, dále pokud se o věci již vede soudní řízení nebo již byla věc soudem rozhodnuta, či v případě, že od právní moci rozhodnutí či opatření nebo události ve věci, které se podnět týká, uplynula doba delší jednoho roku, nebo jde-li o podání zjevně neopodstatněné. Dále ochránce podnět odloží, nebyly-li ve stanovené lhůtě odstraněny vady podnětu, případně týká-li se podnět věci, kterou se ochránce již zabýval a nové podání nepřináší žádné nové skutečnosti. Obdobně jsou u nás koncipovány např. i některé z důvodů odmítnutí ústavní stížnosti bez meritorního projednání.

Na ochranu těch stěžovatelů, kteří neznají dobře právní řád a mylně se domnívají, že se „odvolají“ k ombudsmanovi, je ochránci v zákoně uložena

⁶⁸ Ochrance.cz. Stížnosti na úřady. *Jak podat stížnost*. [online].[cit. 15.3.2019]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/jak-podat-stiznost/>

⁶⁹ § 10 odst. 3 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv: „Podnět nepodléhá poplatku.“

povinnost neprodleně stěžovatele vyrozumět a poučit je o správném postupu, pakliže je jejich podání podle svého obsahu opravným prostředkem ve věcech správních, nebo žalobou ve věcech soudních. Stěžovatel musí být proto vyrozuměn neprodleně, třeba i telefonicky, že mu např. běží zákonná lhůta pro podání odvolání.

Praxe s ohledem na výše uvedené ukázala, že ochránce při posuzování každého podnětu postupuje obezřetně a neřídí se jen čistě formálními kritérii, která by mohla v mnohých případech znamenat neopodstatněnou tvrdost. Ochránce se vždy snaží nabídnout východisko k řešení dané situace.

3.2.4 Šetření ochráncem

Důležitými atributy, jimiž se ochránce do jisté míry liší od jiných kontrolních orgánů, jsou jeho vyšetřovací oprávnění, v jejichž rámci může s vědomím vedoucích úřadů (zajímavostí je, že i bez předchozího upozornění), vstupovat do všech prostor úřadu a provádět šetření, ale může též nahlížet do všech spisů bez omezení, klást otázky zaměstnancům úřadů a rozmlouvat s osobami umístěnými ve všech zařízeních (též s osobami omezenými na svobodě), kde se provádí šetření, a to i bez přítomnosti jiných osob. Dalším důležitým oprávněním ochránce ve vztahu k neomezenému přístupu k informacím, je zprostit pracovníka úřadu mlčenlivosti, pokud o to ochránce požádá. Nelze proto ochránci odeprít přístup ke spisům nebo dokumentům s odůvodněním, že spis obsahuje utajované informace, neboť jak ochránce, tak i jeho zástupce jsou osobami, které mají přístup k utajované informaci všech stupňů utajení bez platného osvědčení.⁷⁰ Veškerá šetření vede ochránce, případně jeho zástupce osobně, a jsou to výhradě oni, kdo vydávají stanoviska či zprávy o výsledcích šetření. Ochránce tedy může pověřit svého zástupce výkonem části své působnosti, případně se jím může nechat zastoupit v době své nepřítomnosti.⁷¹

Prováděním šetření u úřadů i v zařízeních, kde se nacházejí nebo mohou nacházet osoby omezené na svobodě, může veřejný ochránce práv pověřit i své asistenty. Na základě takového pověření mohou asistenti vstupovat do prostor úřadů, rovněž i bez předchozího upozornění. Je však třeba uvést, že v praxi se

⁷⁰ Viz § 58 odst. 1 písm. d) zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti; toto oprávnění není přenosné na pracovníky Kanceláře.

⁷¹ Viz § 2 odst. 4 zákona o VOP

ochránce, jeho zástupce i asistenti k možnosti provést šetření v úřadu bez předchozího upozornění uchylují zřídka. Asistenti stejně tak mohou jednat jménem veřejného ochránce práv před soudy a Ústavním soudem.

Ochránce má v rámci prošetřování přijatých stížností právo nejen nahlížet do úředních či soudních spisů, ale žádat též úřady o vysvětlení. Tomu odpovídá povinnost úřadu poskytnout ochránci nebo jeho zástupci informace a vysvětlení, předložit spisy a jiné písemnosti, sdělit písemně stanovisko ke skutkovým a právním otázkám, provést důkazy, které ochránce navrhne, provést úkony dozoru, k nimž jsou podle zákona oprávněny a které ochránce navrhne. Zmíněné pravomoci umožňují ochránci důkladně analyzovat problém, odhalit jeho příčiny a navrhnout řešení.

I když ochránce sám není oprávněn vydávat rozhodnutí nebo rušit či měnit chybná rozhodnutí úřadů, v naprosté většině případů vedou jeho šetření a vypracovaná stanoviska k úspěšnému konci a úřady své chyby obvykle samy napraví. Také soudy obvykle souhlasí se stanovisky ochránce, jak vyplynulo z analýzy jejich rozhodnutí v letech 2012 – 2015, prezentované dne 4. 3. 2016 na webových stránkách VOP pod názvem:

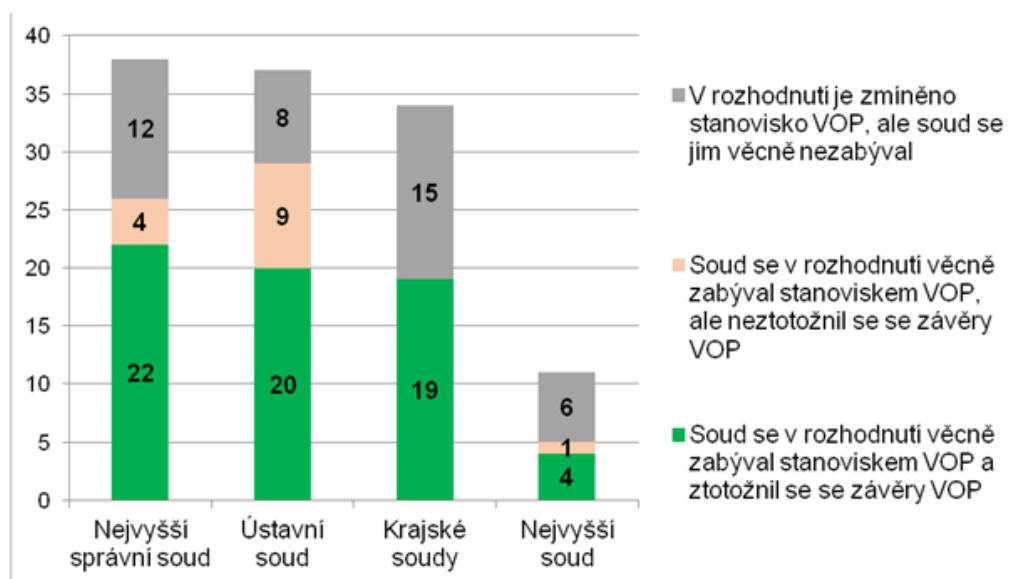
„Veřejný ochránce práv a české soudy mají obvykle stejný právní názor“

„Analýza rozhodnutí českých soudů ukázala, že soudy ve většině případů souhlasí se stanovisky veřejného ochránce práv. Stanoviska ochránce tak slouží k lepšímu uplatňování spravedlnosti v České republice.

Z analýzy rozhodnutí soudů v letech 2012 až 2015 vyplývá, že nejčastěji zmiňuje stanoviska ochránce Nejvyšší správní soud (38 případů) a Ústavní soud (37). Pokud soudy názor ochránce v rozhodnutí rozebraly, většinou se k němu přiklonily. Krajské soudy v takových případech posoudily věc vždy stejně jako ochránce. Nejvyšší správní soud za stejných podmínek podpořil názor ochránce ve dvanácti případech z dvaceti šesti (84 %). Ústavní soud se s ochráncem shodl ve dvou třetinách takových případů (22:9).“⁷²

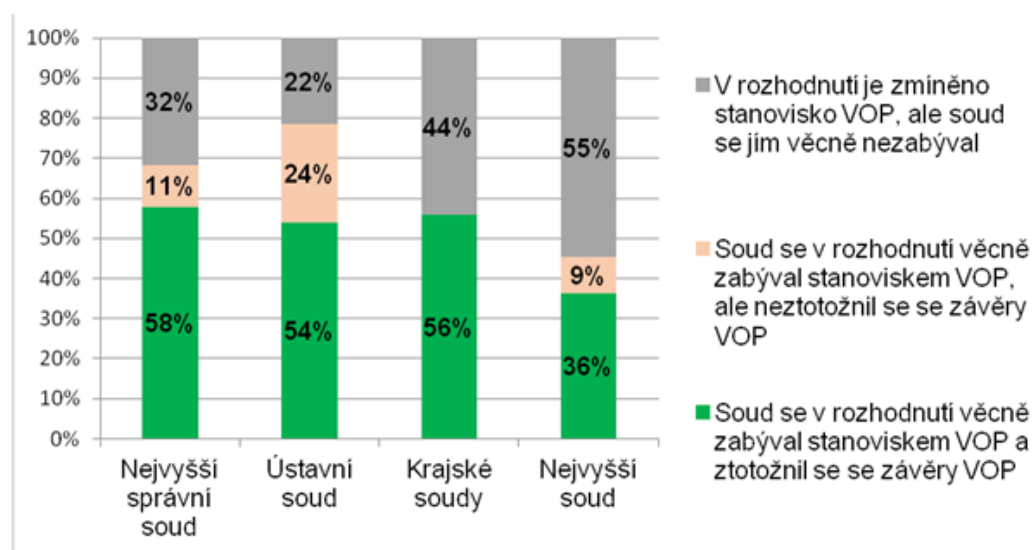
⁷² Ochrance.cz. Aktuálně. Tiskové zprávy. *Veřejný ochránce práv a české soudy mají obvykle stejný právní názor*. [online].[cit.21.3.2019]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2016/verejny-ochrance-prav-a-ceske-soudy-maji-obvykle-stejny-pravni-nazor/>

Tab. 1 Počet rozhodnutí jednotlivých soudů dle typu zmínky (2012-2015)



73

Tab. 2 Podíl rozhodnutí jednotlivých soudů dle typu zmínky (2012-2015)

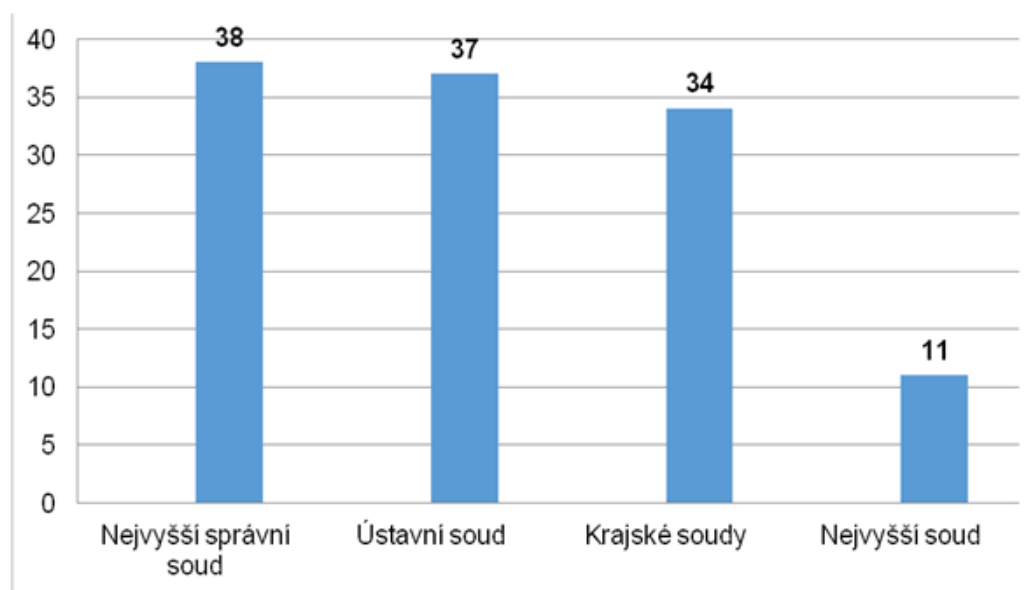


74

⁷³ Tabulka č. 1: Počet rozhodnutí jednotlivých soudů dle typu zmínky (2012-2015)

⁷⁴ Tabulka č. 2: Podíl rozhodnutí jednotlivých soudů dle typu zmínky (2012-2015)

Tab. 3 Počet rozhodnutí jednotlivých soudů, ve kterých je zmíněno stanovisko VOP (2012-2015)



75

Neshledá-li ochránce svým šetřením existenci vytýkaného pochybení na straně vykonavatele veřejné správy, vyrozumí o tom stěžovatele i dotčený úřad.

⁷⁵ Tabulka č. 3: Počet rozhodnutí jednotlivých soudů, ve kterých je zmíněno stanovisko VOP (2012-2015)

4 OMBUDSMAN V EVROPĚ

4.1 Švédsko

S ohledem na to, že je Švédsko právem považováno za kolébkou ombudsmanského úřadu, bude tato kapitola, která je věnována evropským ombudsmanům, zahájena podkapitolou s pohledem do opravdového lůna evropských ombudsmanů, do Švédska. Ostatně, i samotný výraz ombudsman pochází ze švédštiny a v doslovném překladu znamená „osoba jednající v zájmu jiné osoby“.

Švédské království již v roce 1809 zakotvilo do své Ústavy instituci parlamentního komisaře pro spravedlnost (justitieombudsmannen, dále také „*JO*“) a první veřejný ochránce práv byl zvolen v roce 1810. Švédsko tak bylo na dlouhou dobu jedinou zemí, která měla instituci tohoto druhu.⁷⁶

Švédský ombudsman vykonával dozor nad státní správou a nad justicí, do roku 1915 dohlížel i na vojenskou správu. Ve zmíněném roce 1915 byl zřízen speciální vojensko-správní ombudsman (militieombudsmannen), který ve své činnosti pokračoval i po skončení války. Vedle švédského parlamentu (dále také „*Riksdag*“)⁷⁷ se v průběhu dějin stala dalším zřizovatelem úřadu ombudsmana vláda. V průběhu 70. – 80. let za časů vlády švédské sociální demokracie došlo ze strany vlády ke zřízení zvláštních vládních ochránců práv, resp. čtyř ombudsmanů s následujícími čtyřmi specializacemi: ombudsman na ochranu svobodného podnikání (naringsfrihetsombudsmannen), ombudsman pro spotřebitelské vztahy (konsumentombudsmannen), ombudsman pro rovné příležitosti (jamstalldhetsombudsmannen) a ombudsman proti etnické diskriminaci (diskrimineringsombudsmannen).⁷⁸ To je podstatný rozdíl oproti ostatním zemím, kde je úřad ombudsmana monokratický.

Tito ombudsmani jsou voleni na dobu čtyř let a mohou být zvoleni i opakovaně. Každý z výše taxativně vyjmenovaných ochránců je odpovědný za dohled v oblasti své působnosti a je ve své práci zcela nezávislý. Z hlediska jejich formálních předpokladů pro výkon jejich činnosti, jsou obvykle vybírání

⁷⁶ Po vzoru Švédska následovalo Finsko v roce 1919, poté Dánsko v roce 1955

⁷⁷ Riksdag je oficiální název Parlamentu Švédského království a Finska

⁷⁸ Epravo.cz. Články. *Letem ombudsmanským světem*. [online]. [cit. 17.3.2019]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/letem-ombudsmanskym-svetem-20246.html>

mezi osobami, které splňují kvalifikační požadavky do funkce soudců. Riksdag volí také jednoho nebo dva zástupce ombudsmanů, jejichž úkolem je zastoupit některého z ombudsmanů po dobu, kdy je tento na služební cestě, nemocen apod. Jedním z předpokladů pro zvolení do funkce zástupce ombudsmana je skutečnost, že jde o osobu, která dříve vykonávala funkci ombudsmana.

Byť jsou švédští ombudsmani zřizováni vládou a parlamentem, je jejich výrazným rysem nezávislost na ostatních subjektech veřejné moci. Jsou však povinni ke svému zřizovateli podáním roční informativní zprávy o jejich činnosti. Tyto výroční zprávy jsou veřejně dostupné rozesíláním do všech úřadů ve Švédsku s dostupností v celé řadě knihoven. Ve své činnosti se jménem Riksdagu zaměřují především na dodržování zákonnosti, garanci rovnosti přístupu orgánů veřejné správy ke všem účastníkům řízení a na efektivitu práce orgánů veřejné moci.⁷⁹

Na rozdíl od České republiky a dalších zemí patří do pole působnosti švédských ombudsmanů kromě státní správy i oblast soudnictví. Právě kontrola soudnictví ombudsmanem je ve Švédsku celosvětově ojedinělá. Kancelář ochránce je tak součástí ústavní ochrany základních práv a svobod jednotlivce. Činnost švédských ombudsmanů není vázána toliko na podněty a žádosti občanů, případně na základě upozornění ze strany sdělovacích prostředků či z vlastní moci úřední (*ex offo*), ale provádějí také rozsáhlou preventivní inspekční činnost, jejímž cílem je předcházet pochybením, a to zejména v oblasti veřejné správy a armády. Hlavním úkolem činnosti ochránců je posilovat právní jistotu ve státě. Při výkonu dohledu kontrolují, zda orgány veřejné správy řádně vyřizují své případy a i jinak plní své povinnosti v souladu s platnými zákony.

Kontroly JO ve Švédsku nepodléhají členové vlády a parlamentu, členové Státní rady ani Kancelář spravedlnosti, dále členové místních zastupitelstev, stejně jako soukromé společnosti, nadace, pojišťovny, advokáti a lékaři.⁸⁰

Ombudsman ve Švédsku prošetřuje každý podnět, nemůže však ve věci samé nahrazovat rozhodnutí kompetentního orgánu, pouze doporučí nápravné kroky a dohlíží na jejich řádnou realizaci. Ačkoliv stanovisko JO není právně závazné, v praxi se jím dotčené orgány řídí téměř vždy, což může být dáno

⁷⁹ JO.se. SV. *Om-JO*. [online].[cit. 20.3.2019]. Dostupné z: <http://www.jo.se/sv/Om-JO/>

⁸⁰ KNÖT, J., ROUŠOVÁ, H., BÍNA, P. *Parlamentní ombudsman ve Švédsku. Veřejná správa: týdeník vlády ČR*. 2001, č. 4.

do určité míry i tím, že kauzy bývají předmětem zájmu médií, která stanoviska JO průběžně monitorují. Výsledkem a nástrojem činnosti JO ve vztahu k dotčeným úřadům, je tzv. „směrodatné vyjádření“, jež má charakter instrukce. To, jak uvedeno výše, nemůže však napravovat již vzniklé chyby, neboť to jeho povaha nedovoluje. Shodně, jako je tomu v České republice, není JO proti dotčeným rozhodnutím úřadů odvolací instancí.⁸¹

Pokud JO zjistí pochybení, může udělit napomenutí za zjištěné nedostatky. Byť nemá napomenutí povahu trestu, pro častou medializaci je tento typ sankce velmi účinný. JO je též oprávněn podat žalobu pro závažné úřední pochybení či jiný trestný čin, jehož se úředník v souvislosti s výkonem své činnosti dopustil. Může též proti chybujícím úředníkovi požádat o provedení disciplinárního opatření, tj. o udělení důtky či srážky ze mzdy.

Ombudsmani se ve Švédsku těší velké společenské prestiži. Úřad ombudsmana ve Švédsku čítá asi 75 zaměstnanců, z toho činí 55 osob právnický vzdělaných odborníků. Švédský úřad veřejného ochránce práv je velmi oblíbený mezi právníky, politiky a vědci na celém světě a každoročně přijímá desítky návštěv z celého světa, zejména ze zemí, které rovněž po vzoru Švédska hodlají zavést instituci ombudsmana.⁸²

4.2 Velká Británie

Další zemí, kde se můžeme setkat s institutem veřejného ochránce práv, je Velká Británie, v níž vládne parlamentní demokracie. Tato instituce sice nemá v Británii tak dlouholetou tradici, jako je tomu ve Švédsku (nebo Finsku), nicméně je důležitým prvkem britského ústavního systému.

Parlamentní komisař pro správu (Parliamentary Commissioner for Administration, the Parliamentary Ombudsman), jak Britové veřejného ochránce práv nazývají, byl ve Velké Británii poprvé ustanoven v roce 1967. Tento anglický název *prima facie* vzbuzuje dojem, že je Parlamentní komisař volen Parlamentem, není tomu ale tak, neboť je volen britským panovníkem.

Do působnosti Parlamentního komisaře pro správu patří zejména sledování porušování práv v oblasti výkonu veřejné správy. K tomu např. právník

⁸¹ Tamtéž

⁸² JO.se. [online]. [cit. 13.3.2019]. Dostupné z: <http://www.jo.se/>

a publicista Petr Kolman uvádí podrobněji: „*A to hlavně takové narušování práv, o kterém je informován poslanci Dolní komory parlamentu (neboli sněmovna obcí). Oproti občanům z jiných zemí se Britové na svého veřejného ochránce práv původně nemohli obracet přímo. Byl zde uplatněn institut tzv. poslaneckého filtru. V dnešní době se již britští občané mohou v mnohých situacích obracet na některé ze svých ombudsmanů přímo.*“⁸³

Vedle výše zmíněného Parlamentního komisaře pro správu působí ve Velké Británii několik dalších ombudsmanů a orgánů, u kterých si mohou občané stěžovat na různé veřejné a soukromé instituce. Ti jsou ustaveni pro různé oblasti veřejných služeb, případně s ohledem na jejich regionální působnost. Na konci 70. let již existovaly instituty ombudsmana v oblasti parlamentní, místní správy a zdraví v každé ze zemí Britských ostrovů. Konkrétně roku 1973 Komisař pro zdraví, roku 1974 Komisař pro Severní Irsko a pět Komisařů pro místní správu. Těchto pět Komisařů pro místní správu působí na území Anglie, Skotska a Walesu. V roce 1981 vznikl první ombudsman v soukromém sektoru – Kancelář ombudsmana pro pojišťovnictví (Insurance Ombudsman Bureau).

Na Komisaře pro Severní Irsko a pět Komisařů pro místní správu se lze v některých případech obracet i bez poslaneckého filtru v rozsahu jejich pravomocí, kterými jsou: oprávnění zjišťovat údaje k daným kauzám týkající se špatného výkonu veřejné správy, ověřování předmětných dokladů a výsledch dotčených úředníků veřejné správy.

Každý z ombudsmanů má pak vlastní pravidla fungování, mají však řadu společných rysů.

Tak, jako je tomu v jiných zemích, ani Britští veřejní ochránci práv, resp. Komisaři, nemají formální pravomoc k provedení nápravy, zjistí-li, že ze strany úředníka došlo k pochybení. V takovém případě Komisař upozorní příslušný orgán a žádá zjednaní nápravy. „*Parlamentní komisař pro správu se může obrátit na vládu v čele s prvním ministrem, s informací, že určitý správní orgán nebo úředník jednal protizákonně. A současně informuje o tomto pochybení i dolní komoru Parlamentu. Parlamentní komisař pro správu může dolní komoru Parlamentu také upozornit na zákon, který má za následek špatnou veřejnou*

⁸³ Epravo.cz. Články. *Letem ombudsmanským světem*. [online].[cit. 17.3.2019]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/letem-ombudsmanskym-svetem-20246.html>

správu nebo porušení práv v sektoru výkonu veřejné správy. V mnohých případech stačí pouhé zahájení monitorování ze strany daného Komisaře a to samo o sobě vede k nápravě protizákonného stavu, což je dáno vysokou mravní a společenskou autoritou těchto ombudsmanů.“⁸⁴

V roce 1991 byla založena tzv. servisní organizace pro všechny ombudsmany a instituce řešící stížnosti – Asociace britských a irských ombudsmanů (British and Irish Ombudsman Association – BIOA). Mezi aktivity této asociace patří vedle servisu a pomoci jejím členům také informování veřejnosti o funkci a práci ombudsmanů, odpovídání na dotazy a poradenství organizacím, které plánují ombudsmany ustanovit.

4.3 Dánsko

Již bylo uvedeno, že první ombudsman vznikl jako instituce ve Švédsku, a to již na počátku 19. století. V severském Dánsku byl však zřízen až v polovině 50. let 20. století. Institut dánského ombudsmana byl do Ústavy Dánského království zaveden dne 5. 6. 1953 zněním ust. § 55 Ústavy, jímž byla parlamentu dána možnost zvolit jednu nebo dvě osoby dohlížející na civilní a vojenskou správu. Oficiálním názvem dánského ombudsmana je „Ombudsman Lidové sněmovny“ (Folketingets Ombudsmand). Přestože Ústava umožňuje zvolit dva ombudsmany, faktický stav je jiný, neboť zákonná úprava počítá jen s jedním ombudsmanem, jakožto monokratickým a koncentrovaným státním orgánem.

Dánský ombudsman je volen parlamentem, jenž mu stanovuje pravidla jeho činnosti, avšak při řešení konkrétních stížností je ombudsman na parlamentu nezávislý. Parlamentu však ombudsman každoročně předkládá písemnou zprávu o své činnosti. Výroční zpráva dánského ombudsmana je veřejnou listinou. Funkční období ombudsmana není vymezeno počtem let, ale vychází z funkčního období parlamentu – Lidové sněmovny (Folketingu). Volební období parlamentu je v Dánsku čtyřleté, avšak v Dánsku panuje tradice častých předčasných voleb, přitom znovuzvolení ombudsmana je neomezené. O důvěru parlamentu se musí dánský ombudsman zasadit, neboť je jím kdykoliv odvolatelný.

⁸⁴ Epravo.cz. Články. *Letem ombudsmanským světem*. [online].[cit. 17.3.2019]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/letem-ombudsmanskym-svetem-20246.html>

Úřad dánského ombudsmana má sídlo v Kodani. Působnost dánského ombudsmana se vztahuje na všechny oblasti veřejné správy, a to i na ty společnosti a instituce, na něž je státem výkon veřejné správy přenesen. Působnost ombudsmana zahrnuje i správu vojenskou. Do působnosti dánského ombudsmana nepatří rozhodovací činnost soudů.

Vedle společných obecných prvků, kterými jsou odvozenost od parlamentu, dozor nad státní správou na podnět stížností občanů a nemožnost zrušit napadené (kritizované) rozhodnutí, vykazuje dánský ombudsman i jisté odlišnosti. Tyto se projeví v průběhu vývoje i vlivem zákonné úpravy.

Proti orgánům a institucím veřejné správy se má v Dánsku právo se stížností k ombudsmanovi obrátit každá osoba bezplatně. Stížnost lze podat jen proti takovým rozhodnutím, u nichž byly vyčerpány jiné právní prostředky nápravy. V rámci šetření je dánský ombudsman oprávněn provést inspekci v prostorách subjektů, které spadají pod jeho pravomoc, přičemž šetření může provést i z vlastní iniciativy. V případě, že ombudsman shledá, že se veřejná správa dopustila chyb či opomenutí, podá o tom zprávu Právnímu výboru parlamentu a příslušnému ministrovi, nebo v případě územní samosprávy místní radě.

Dánský veřejný ochránce práv navštěvuje např. věznice, psychiatrická zařízení, zařízení pro seniory a ústavy sociální péče, kde i z vlastní iniciativy šetří, v jakých podmínkách zde osoby žijí a zda nejsou kráceny na svých právech. Tzv. „dětská divize“ úřadu veřejného ochránce práv má pravomoc navštěvovat veškerá zařízení, která se věnují péči o děti. Zabývá se jak stížnostmi dětí, tak i dospělých.

Úřadujícím ombudsmanem je v současnosti Jørgen Steen Sørensen, který ročně eviduje 4000-5000 vyřízených případů.⁸⁵

Zajímavostí je, že označení *ombudsman*, mohou v Dánsku jiné subjekty používat jen, pokud tak umožní zákon.⁸⁶

⁸⁵ Ombudsmanden.dk.[online].[cit. 22.3.2019]. Dostupné z: www.en.ombudsmanden.dk

⁸⁶ KOUDELKA, Zdeněk. Dánský ombudsman. *Časopis pro právní vědu a praxi*. [online].[cit. 19.3.2019]. Dostupné z: <http://journals.muni.cz/cpvp/article/view/8431>

4.4 Evropský ombudsman

Státní příslušníci členských států EU jsou rovněž občany EU a mají řadu práv plynoucích z evropského občanství. Při jejich uplatňování však mohou narazit na problémy. V takových případech se mohou obrátit na Evropského veřejného ochránce práv.

Téměř každá členská země Evropské unie má svého národního ombudsmana, případně petiční výbor, který tuto funkci plní⁸⁷. Některé země mají (nebo mohou mít) dokonce více regionálních ombudsmanů, zaměřených na konkrétní oblast veřejné správy.

Evropská unie má pro řešení stížností na evropské instituce Evropského ombudsmana. Jeho úřad založila EU v roce 1995 na základě Maastrichtské smlouvy a sídlo má ve francouzském Štrasburku. Dle čl. 228 SFEU je Evropský veřejný ochránce práv oprávněn přijímat stížnosti od kteréhokoli občana EU, má-li na území EU bydliště, nebo jedná-li se o právnickou osobu, která má na území EU sídlo.

Evropského veřejného ochránce práv volí Evropský parlament na období 5 let s možností opětovného zvolení, a to pod taktovkou Petičního výboru EP, který ověřuje přijatelnost kandidatur. Parlamentu také ombudsman předkládá své výroční zprávy. Právní rámec pro jmenování ombudsmana Evropským parlamentem a jeho fungování stanoví článek 195 Smlouvy o Evropském společenství. Prvním evropským ombudsmanem byl zvolen Jacob Söderman, kterého v roce 2003 vystřídal P. Nikiforos Diamandouros. Pro roky 2014 – 2019 Evropský parlament opětovně zvolil do funkce Evropského veřejného ochránce práv ženu, Emily O'Reilly.⁸⁸

Působnost Evropského ombudsmana se obligátně týká řešení stížností na nesprávný úřední postup (maladministration) institucí a orgánů EU, tedy na jejich špatnou nebo nedostatečnou veřejnou správu. Dochází k ní, pokud orgán nejedná v souladu s právem, nerespektuje zásady dobré správy, nebo pokud

⁸⁷ Petiční výbor (Der Petitionsausschuss), jako orgán parlamentu, který plní funkci ombudsmana, má např. Německo.

⁸⁸ Evropskenoviny.cz. Evropské instituce. *Evropský veřejný ochránce práv*. [online].[cit. 18. 3.2019]. Dostupné z: <http://www.evropskenoviny.cz/evropske-institute/7-evropsky-verejny-ochrance-prav>

porušuje lidská práva. Dále se zabývá stížnostmi na neposkytnutí informací, zbytečné průtahy ve správním řízení, pracovní vztahy mezi evropskými institucemi a jejich zaměstnanci. Stran zaměstnanecké otázky jsou to dále stížnosti na postup při přijímání zaměstnanců a výběrová řízení. Dále se zabývá smluvními vztahy mezi evropskými institucemi a soukromými podniky. Evropský ombudsman se též zabývá administrativními nesrovnalostmi, diskriminací a zneužitím pravomoci.

Stížnost na nesprávný úřední postup orgánů a institucí EU nebo jiných subjektů EU, s výjimkou Soudního dvora Evropské Unie, může být zaslána evropskému veřejnému ochránci práv poštou, faxem, e-mailem, popřípadě může stěžovatel vyplnit formulář stížnosti. Stížnost je možné evropskému veřejnému ochránci práv podat v kterémkoli z 23 jazyků Smlouvy o Evropské unii.

Mezi instituce a orgány EU, na které si lze stěžovat, patří: Evropská komise, Rada Evropské unie, Evropský parlament, Evropský účetní dvůr, Hospodářský a sociální výbor, Výbor regionů, Evropská centrální banka, Evropská investiční banka, Evropský úřad pro nábor pracovníků, Evropský úřad pro boj proti podvodům, Europol a dále jsou to různé agentury, např.: Evropská agentura pro životní prostředí, Evropská agentura pro bezpečnost a zdraví při práci, Evropské středisko pro rozvoj odborného vzdělávání, Úřad pro harmonizaci na vnitřním trhu a další.

Soudní dvůr a Soud první instance, kterým přísluší soudní rozhodování, jsou z působnosti ombudsmana vyňaty.

5 ÚVAHY DE LEGE FERENDA

Ve vztahu k tématu této diplomové práce vedou úvahy de lege ferenda směrem k posílení a rozšíření pravomocí českého ombudsmana.

V politických kruzích se od samého počátku vzniku institutu ochránce vedou diskuze, zda rozšířit ochránčovu působnost a pravomoc. Občané podepisují za rozšíření pravomocí ochránce petice⁸⁹, Amnesty International ČR píše vládním činitelům otevřené dopisy⁹⁰. Poslanecká sněmovna též opakovaně projednávala vládní návrh novely zákona o veřejném ochránci práv. Posílení pravomocí ochránce lze však dosáhnout toliko dokončenou, a nutno zdůraznit, že dlouhodobě žádanou novelou zákona o veřejném ochránci práv.

Samotná instituce veřejného ochránce práv však stále mnohým zákonodárcům vadí a jako určitý evergreen zejména poslancům ODS. Ti, ale i někteří další poslanci z jiných politických uskupení usilují místo rozšíření ochránčovy působnosti a pravomoci spíše o jejich oslabení. Nabízí se, zda tento postoj politiků není povýšením stranickopolitického lobby nad konceptem veřejného zájmu.

Úřad veřejného ochránce práv spolu s Nejvyšším kontrolním úřadem vznikaly v devadesátých letech jako orgány nadané co nejvíce možnou nezávislostí na vládě a pokud možno i na Sněmovně. Již v roce 1999 v rámci příprav zákona o veřejném ochránci práv zaznívaly návrhy na širší působnost ochránce, než je ta, která byla přijata. Zastánci rozšíření pravomocí ochránce vyjadřují proto dlouhodobé znepokojení nad dlouhotrvajícím projednáváním pozměňovacích návrhů a nad jejich minimalistickou, takřka bezzubou a proto i neefektivní variantou.

Vládní programové prohlášení ze dne 14. 2. 2014 obsahuje i tento její závazek: „*Vláda posílí právní možnosti obrany proti diskriminaci a pravomoc veřejného ochránce práv navrhopvat rušení protiústavních zákonů.*“

⁸⁹ Parlamentní listy. Aréna. *Názory a petice. Petice za rozšíření pravomocí Úřadu ombudsmana-ochránce veřejných práv ČR.* [online]. [cit. 11.3. 2019]. Dostupné z: <https://www.parlamentnilisty.cz/arena/nazory-a-petice/Petice-za-rozsireni-pravomoci-Uradu-ombudsmana-ochrance-verejnych-prav-CR-370616>

⁹⁰ Amnesty International. *Kdo je pro rozšíření pravomocí ombudsmana.* [online]. [cit. 30.3.2019]. Dostupné z: <https://www.amnesty.cz/blog/2948/kdo-je-pro-rozsireni-pravomoci-ombudsmana>

Ani v čase zpracování této diplomové práce však novela tzv. „Antidiskriminačního zákona“, který je již Sněmovně předložen, stále není na programu jednání.

Téma nemožnosti samotného veřejného ochránce práv podat návrh na zrušení zákona k Ústavnímu soudu v případě, kdy je podle jeho názoru v rozporu s ústavním pořádkem, je v posledních letech též velmi diskutované. O tuto pravomoc usiluje i současná veřejná ochránkyně práv Anna Šabatová, neboť dosud může ochránce pouze podat návrh na zrušení podzákonných norem. Jestliže je však úkolem ombudsmana zkoumat, zda je dodržována Ústava ČR, zákony a další právní předpisy, když nesprávný výkon veřejné správy s sebou nese riziko zásahu do základních práv a svobod, zúžením jeho pravomocí mimo otázky základních lidských práv nemůže právní stát svým závazkům a vládním slibům v oblasti ochrany základních práv plně dostát.

V rámci konkrétních úvah de lege ferenda nelze opomenout ani posílení možnosti ochránce vyjádřit se k výběru svého zástupce. Ochránce dosud nemá vliv na jeho volbu. Zástupce však není ochráncovým podřízeným, může mít proto v ochráncově Kanceláři stejné postavení jako ochránce. V době nepřítomnosti ochránce jej zastupuje se všemi oprávněními a to i těmi, které mu ochránce výslovně nesvěřil. Za stávajícího stavu může rozdílný přístup ochránce a jeho zástupce vyústit v oslabení této instituce.

Stran osobnosti a kvalifikace ochránce se lze přiklonit též k názoru, aby do funkce ombudsmana byly voleny osoby s právním vzděláním, s přirozenou autoritou a se zkušenostmi z reálného života společnosti. Důležitost těchto vlastností nelze než podpořit, neboť se jeví pro kultivaci státní správy, společnosti jako celku a pro zajištění práv občanů jako nezbytnost.

Závěrem je třeba akcentovat, že nemá-li ochránce z principu své instituce prostředky k vynutitelnosti svých stanovisek, těží tak toliko z autority svého představitele. V tomto ohledu je proto osobnost a kvalifikace veřejného ochránce práv naprosto klíčová. První český ombudsman Otakar Motejl je důkazem, že není vždy zapotřebí, aby kontrolní orgán disponoval značnou mocí, ale při jeho vhodné koncepci ve spojení s kvalifikovaným obsazením této funkce lze dosáhnout velmi dobrých výsledků a všeobecného respektu jeho stanovisek.

6 PŘÍPADOVÁ STUDIE

V praktické části této práce považuji za vhodné, a nastínila jsem to již v úvodu, přiblížit vlastní osobní zkušenost s činností ochránce v rámci systému kontroly veřejné správy na vybraném příkladu. Zároveň chci upozornit na společenské důsledky kauz vzniklých na základě „dialogu“ s orgánem veřejné správy v případech, kdy ochránce věc zveřejňuje v médiích, jako určitou sankci vůči úřadu, který se dopustil flagrantního pochybení. Tím chci současně poukázat na skutečnost, že v případech, kdy je zásah ochránce úspěšný, může občanům reálně pomoci v těžkých situacích.

6.1 Výměna řidičského průkazu z důvodu konce jeho platnosti

6.1.1 Skutkový stav

Jsem vlastníkem řidičského oprávnění, které mne jakožto držitele opravňuje k řízení motorového vozidla zařazeného do skupiny vozidel, pro kterou mi bylo řidičské oprávnění uděleno, a které podléhá povinné výměně.

Tuto povinnou výměnu řidičského průkazu (dále jen „**ŘP**“) jsem byla podle zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (dále jen „**silniční zákon**“) povinna učinit do doby platnosti řidičského průkazu, tj. do 31. 12. 2010. V zákonné lhůtě jsem však o výměnu řidičského průkazu nepožádala, neboť jsem se toho času nacházela v pracovní neschopnosti z důvodu zlomeniny pravé (dominantní) ruky, kterou jsem utrpěla dne 7. 12. 2010. Z důvodů zlomeniny ruky a sádrové fixace jsem též vozidlo neřídila. O výměnu ŘP jsem proto požádala dodatečně, po sejmutí sádrové fixace a ukončení pracovní neschopnosti, tj. až po uplynutí zákonné lhůty pro výměnu ŘP.

Úředníky mi byl však nový řidičský průkaz zadržován, neboť jeho vydání bylo podmíněno zaplacením pokuty ve výši 1000,- Kč za spáchání přestupku, jak uvedeno podrobně dále. Výši částky 1000,- Kč však nebyli úředníci schopni odůvodnit, stejně tak právní důvod, na jehož základě je po mně tato částka požadována. Úředníky na mne byl vyvíjen nátlak, abych částku 1000,- Kč zaplatila, neboť v opačném případě by mi hrozila v případě zahájení správního řízení povinnost zaplatit částku až do výše 30 000,- Kč.

Shora popsaným jednáním jsem se podle názoru Komise k projednávání přestupků Magistrátu města Chomutova (dále jen „*Komise*“ a „*Magistrát*“) dopustila protiprávního jednání, tím, že jsem v zákonem stanovené lhůtě nepožádala o výměnu starého ŘP podléhajícího povinné výměně za nový, čímž jsem měla porušit § 134 odst. 1 písm. b) silničního zákona. Ve věci šlo o to, že jsem úředníkům Magistrátu včas oznamovala, že nejsem pro zlomeninu ruky výměny ŘP v zákonem stanovené lhůtě schopna, a protože se jedná o dominantní ruku, nejsem schopna ani učinit potřebný právní úkon (podepsat se), kromě toho nejsem schopna ani řídit vozidlo.

Úředníci Magistrátu však doložené lékařské zprávy prokazující jak pracovní neschopnost, tak dočasnou neschopnost řídit vozidlo nerespektovali, když trvali na tom, abych si ŘP v zákonné lhůtě vyměnila a na novém ŘP učinila podpis tak, že jej nahradím symboly psanými levou rukou či otiskem palce levé ruky. Toto jednání úředníků Magistrátu jsem však odmítla jako nepřijatelné jak po stránce fyzické, tak i po stránce etické.

Výsledkem tohoto postupu úředníků Magistrátu bylo vydání prvoinstančního rozhodnutí, kterým jsem byla uznána vinnou z přestupku proti pořádku ve státní správě a územní samosprávě podle § 46 odst. 1 zák. č. 200/1990 Sb., o přestupcích v tehdy účinném znění (dále jen „*přestupkový zákon*“), a byla mi podle § 46 odst. 3 přestupkového zákona uložena pokuta ve výši 500,- Kč a podle § 79 odst. 1 přestupkového zákona povinnost nahradit státu náklady řízení ve výši 1 000,- Kč.

6.1.2 Právní hodnocení případu Komise k projednávání přestupků Magistrátu města Chomutova

Komise v odůvodnění svého prvoinstančního rozhodnutí rekapitulovala můj postup při podání žádosti o výměnu ŘP a moje námitky zdůrazňující obtížnost podání žádosti pro zlomeninu pravé ruky. Komise dále konstatovala, že zhodnotila všechny předložené důkazní prostředky a shledala, že jsem se přestupkového jednání dopustila. Komise dále argumentovala tím, že jsem měla na podání žádosti o výměnu ŘP dobu tří let a měla jsem tak dostatek času na to, abych o výměnu požádala včas. Nedodržela-li jsem povinnost výměny ŘP, jak mi ukládá silniční zákon, jde o přestupek. Pokud jde o moje námitky stran obtížnosti podpisu pod žádostí o vydání ŘP, Komise odkazuje na možnost

nahrazení podpisu otiskem palce ruky. Pokud jde o zavinění přestupku, pak Komise uvádí, že „*jednáním ve smyslu zákona je vnější projev vůle člověka a rozumí se jím konání, tedy aktivní jednání i opomenutí. Některé přestupky mohou být spáchány pouze konáním, jiné pouze opomenutím.*“ O jaký druh zavinění dle ustanovení § 4 přestupkového zákona v daném případě jde, však Komise již neuvádí. Komise uzavírá, že zvážila všechny důkazy a dospěla k závěru, že jsem svým jednáním naplnila všechny znaky přestupku podle ustanovení § 46 odst. 1 přestupkového zákona. Otázku materiálního znaku přestupku (jeho nebezpečnost pro společnost) ve smyslu ust. § 2 odst. 1 přestupkového zákona v tehdejší znění Komise nijak neřešila a o jeho naplnění se v odůvodnění svého rozhodnutí nikterak nezmínila.

6.1.3 Právní hodnocení případu odvolacím orgánem

Proti prvoinstančnímu rozhodnutí správního orgánu jsem ve smyslu § 81 odst. 1 přestupkového zákona podala v zákonné lhůtě odvolání, v němž jsem vyjádřila nesouhlas se závěry správního orgánu I. stupně a upozornila jsem na možná procesní pochybení. Uvedla jsem, že přestupkem je pouze zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti, a které je za přestupek výslovně označeno v zákoně. Vyjádřila jsem přesvědčení, že moje jednání skutkovou podstatu tvrzeného přestupku nenaplnuje.

Odvolací orgán (Krajský úřad Ústeckého kraje) podanému odvolání nevyhověl a napadené rozhodnutí potvrdil. V odůvodnění svého rozhodnutí pak částečně převzal argumentaci správního orgánu I. stupně a částečně ji zpřesnil, když např. uvedl, že zavinění přestupku je v daném případě shledáno ve formě nevědomé nedbalosti. Otázkou společenské nebezpečnosti mého jednání se odvolací orgán explicitně nezabýval (z odůvodnění rozhodnutí to neplyne).

6.1.4 Podnět ombudsmanovi

S ohledem na výše uvedená rozhodnutí správních orgánů obou stupňů, kterými jsem byla uznána vinnou z přestupku proti pořádku ve státní správě a územní samosprávě, jsem se obrátila na ombudsmana se stížností na postup obou správních orgánů. Ombudsman se na základě mého podnětu rozhodl ve věci ve smyslu znění ustanovení § 14 zákona o VOP zahájit šetření.

6.1.5 Právní hodnocení případu ochráncem

Po obdržení mého podnětu zahájil ochránce v mé věci šetření a vyzval dotčené orgány k vyjádření a poskytnutí spisového materiálu. Po obdržení všech vyžádaných vyjádření dospěl ochránce k závěru, že v tomto případě došlo ze strany správních orgánů obou stupňů k určitým pochybením, která ochránce shrnul ve své zprávě o šetření. V závěru zprávy ochránce shrnul poznatky z jeho šetření, které po vyjádření dotčených úřadů učinil podkladem pro závěrečné stanovisko ve věci.

Ochránce ve svém stanovisku vyslovil především závažné výhrady k otázce posouzení mého jednání jakožto přestupku. Shrnutí, že „...nedílným znakem přestupku je krom naplnění jeho formální stránky i jeho stránka materiální, neboli jeho společenská nebezpečnost – slovy zákona – ohrožení zájmu společnosti. Jednání, u něž tento aspekt absentuje, není přestupkem a nelze za něj ukládat sankci.

Je úkolem správního orgánu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i neprospěch toho, jemuž má být uložena povinnost – viz ustanovení § 50 odst. 3 správního řádu.⁹¹ Stejně tak je úkolem správního orgánu své rozhodnutí řádně odůvodnit, aby bylo zřetelné, jakými úvahami se správní orgán dobral svého závěru. Absence posouzení společenské nebezpečnosti jednání stěžovatelky správním orgánem I. stupně nebyla následně zhojena ani v rámci odůvodnění rozhodnutí odvolacího orgánu.

Dle judikatury správních soudů (zejm. rozsudek NSS č. j. 5 As 104/2008-45 dostupný na www.nssoud.cz) se navíc správní orgány musí vypořádat v rámci svého odůvodnění, mimo jiné, i s existencí společenské nebezpečnosti posuzovaného jednání, protože naplnění formálních znaků přestupku není pro vyslovení viny dostačující. Tento prvek napadená rozhodnutí jednoznačně neobsahují.

⁹¹ Viz § 50 odst. 3 správního řádu. Správní orgán je povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. V řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena.

Sdělení odvolacího orgánu o tom, že s otázkou materiálního znaku přestupku se vypořádal v rámci standardních postupů při přezkoumávání napadených rozhodnutí, pak po mém soudu nemá oporu v samotném rozhodnutí, kde je jen suše konstatováno, že odvolací orgán přezkoumal soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které mu předcházelo, s právními předpisy. Závěr stran výsledku tohoto přezkumu souladu rozhodnutí s právními předpisy však v odůvodnění nenalézám.⁹² Lze nicméně dovést, že odvolací orgán žádné pochybení neshledal. Dle mého názoru odvolací orgán důsledně nerozlišuje dvě roviny, jimiž se v odvolacím řízení má zabývat a jež plynou z ustanovení § 89 odst. 2 správního řádu. Tou první z nich je soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které mu předcházelo, s právními předpisy. Druhou rovinou pak je posouzení správnosti napadeného rozhodnutí v rozsahu podaných námitek, respektive i dalších okolností, vyžaduje-li to veřejný zájem. Jednak tedy má být přezkoumáván soulad rozhodnutí a řízení se zákonem a jednak věcná správnost rozhodnutí. Tak tomu ovšem v tomto případě nebylo.“⁹³

Ochránce dále uvedl, že v mém jednání žádnou společenskou nebezpečnost nespatřuje a v této souvislosti si položil otázku, jak moje prodlení při podání žádosti o výměnu ŘP ohrozilo zájem společnosti. Na tuto otázku ochránce nedokázal nalézt odpověď. K tomu ochránce podrobně rozebral dopady pozdního podání žádosti o výměnu ŘP takto: nikoho neohrožuje, nikomu nepůsobí újmu, není způsobilé nadbytečně zatížit státní správu při jejím vyřizování, nemá sebemenší vliv na bezpečnost provozu na pozemních komunikacích, není (pokud vůbec) spojeno s nadstandardními výdaji, jež by nebyly zohledněny ve výši správního poplatku, ale je pouze nedodržením litery zákona neboli naplněním pouze formální stránky přestupku.

K tomuto výčtu ochránce zohlednil i konkrétní okolnosti mého případu, tedy, že důvodem pozdní výměny ŘP byla pracovní neschopnost se zlomeninou dominantní ruky a též vcelku pochopitelný (byť explicitně nevyřčený) zájem nemít na řidičském průkazu namísto otisku palce svůj reálný podpis, z čehož ochránce nabyl zcela pevného přesvědčení o naprosté absenci společenské nebezpečnosti mého jednání.

⁹² Je pouze konstatován soulad mezi napadeným rozhodnutím a řízením, jež mu předcházelo, nikoliv jejich soulad s právními předpisy.

⁹³ Zpráva o výsledku šetření veřejného ochránce práv JUDr. Pavla Varvařovského, ze dne 7. 10. 2011, sp. zn.: 4378/2011/VOP/MK

Na výše uvedeném podle názoru ochránce nemohlo nic změnit ani sdělení správního orgánu I. stupně ohledně posouzení materiální stránky přestupku při převzetí oznámení o přestupku. Ani toto sdělení podle názoru ochránce totiž neobsahovalo nic, v čem by bylo možné spatřovat nebezpečnost mého jednání pro společnost, a nikoli pouze naplnění formálních znaků přestupku.

Ochránce uzavřel, že podle ustanovení § 18 zákona o VOP konstatuje pochybení na straně správních orgánů I. i II. stupně, které se v odůvodnění svých rozhodnutí řádně nezabývaly otázkou naplnění materiálního znaku přestupku při hodnocení mého jednání. Ochránce sám v mém jednání nespatriil porušení či ohrožení zájmu společnosti a konstatoval, že moje jednání nepovažuje za přestupek ve smyslu ustanovení § 2 odst. 1 přestupkového zákona v tehdejšímu znění. Byl-li správní orgán jiného názoru, měl jej vyjádřit v odůvodnění svého rozhodnutí.

6.1.6 Medializace případu

Že právo nemusí být vždy na straně úřadů a že dostat se do křížku s úřady není žádná legrace, ví i tvůrci pořadu Ochránce, jež připravuje Redakce zpravodajství brněnského studia České televize. Svědčí o tom mnohé případy lidí, kteří o pomoc veřejného ochránce práv požádali. Těmto příběhům z ombudsmanovy kanceláře se pořad Ochránce věnuje.

Jeden z dvojice režisérů pořadu Ochránce, Petr Kotrla, uvedl: „...obdivuji ty, kdo jdou do natáčení i přesto, že sami tím už nic nezískají. Chtějí poradit dalším lidem, přestože sami už toho mají plné zuby. Pořad je v tomto smyslu poradnou. Je to dobře, protože jak často vidíme, úřady si s lidmi opravdu dělají, co chtějí.“⁹⁴

Jako určitou morální satisfakci jsem uvítala návrh úřadu ombudsmana k medializaci i mého příběhu v dílu „Řidičské průkazy a řidičská oprávnění“⁹⁵,

⁹⁴ Česká televize. Zpravodajství Brno. Novinky ze studia. *Právo nemusí být vždy na straně úřadu, říkají tvůrci pořadu ochránce*. [online]. [cit. 25.3.2019]. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/zpravodajstvi-brno/novinky-ze-studia/238138-pravo-nemusi-byt-vzdy-na-strane-uradu-rikaji-tvurci-poradu-ochrance/>

⁹⁵ Česká televize. Pořady. *Ochránce*. [online]. [cit. 25.3.2019]. Dostupné z: <https://www.ceskatelevize.cz/porady/10363268581-ochrance/312281381960002/>

byť, jak uvedl režisér sám, nic jsem tím již nezískala, avšak chtěla jsem poradit dalším lidem, jak se před zlovůli úředníků mohou bránit.

Ombudsman v odvysílané televizní reportáži o mém případě uvedl, že postupu správního úřadu lze vytknout, že dostatečně nezhodnotil materiální stránku, zda moje jednání, formálně jinak naplňující znaky přestupku, je společensky nebezpečné a dodal, že toto zhodnocení v řízení ze strany správního orgánu absentovalo. Ombudsman doplnil, že správní orgán nevysvětlil, proč považuje za nebezpečné, že někdo přišel učinit žádost o nový ŘP pozdě a dále uvedl, že by bylo pochopitelné, kdyby ze strany správního orgánu byly nějak postiženy i stovky dalších lidí, kteří se vůbec výměně ŘP nepodrobili. Pokud by stát postihoval např. dva tisíce osob, které si ŘP nevyměnily vůbec, např. z důvodu, že už vůbec neřídí a ŘP nepotřebují, nebo na výměnu zapoměly, bylo by pochopitelné i stíhání osob, které tuto povinnost splnily, ale ať již z důvodů objektivních či neobjektivních, pozdě. Tak tomu však není. Ombudsman dále vysvětlil, že opožděnou žádostí o vydání nového ŘP nikdo nikoho nevystaví nebezpečí, proto při větším smyslu pro spravedlnost on sám by pokutu neuložil.

S ohledem na to, že jsem v reportáži sdělila, že jsem proti rozhodnutí správních orgánů obou stupňů podala správní žalobu, pro obecnou osvětu ombudsman dále uvedl, že o tom, že existuje správní soudnictví, bohužel i lidé s vyšším vzděláním nemají vědomost a také je může mást, že v poučení rozhodnutí odvolacího orgánu je uvedeno, že proti tomuto rozhodnutí se nelze odvolat. Mnoho lidí takové rozhodnutí považuje za konečné, neboť v něm chybí poučení, že není dotčeno právo účastníka řízení podat správní žalobu. Ombudsman a jeho kolegové se proto snaží přesvědčit správní úřady, aby do poučení svých rozhodnutí tuto informaci pro účastníky uváděly.

6.1.7 Právní hodnocení případu správním soudem

Vzhledem k tomu, že správní orgány obou stupňů zastávaly názor odlišný, nezbylo mi než obrátit se správní žalobou, kterou jsem se domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného, na správní soud.

V žalobě jsem uvedla, že na rozdíl od žalovaného zastávám shodný názor s veřejným ochráncem práv, že nedílným znakem přestupku je kromě naplnění jeho formální stránky i jeho stránka materiální, neboli jeho společenská

nebezpečnost – slovy zákona – ohrožení zájmu společnosti. Uvedla jsem dále, že další argumentace v této otázce by byla patrně nadbytečná, jestliže vše, co by mohlo být uvedeno, bylo již v minulosti předmětem soudního výkladu, kdy relevantní je rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 As 104/2008 – 45, v němž NSS otázku naplnění materiálního znaku přestupku blíže judikoval.

Rozsudek se týká skutečnosti, že pro trestnost jednání vykazujícího formální znaky přestupku je třeba, aby došlo také k naplnění jeho materiální stránky. NSS odkazuje na rozhodnutí Nejvyššího soudu (dále „NS“) ze dne 17. 4. 1996, sp. zn. 1 Tzn 2/96, publikované pod č. 43/1996 Sb. NS, kde NS uvádí:

„Při úvahách o tom, zda obviněný naplnil i materiální znak trestného činu, tedy zda v jeho případě tento čin dosahoval vyššího stupně nebezpečnosti pro společnost, než je stupeň nepatrný (§ 3 odst. 2 tr. zák.), je nutno zdůraznit, že již stanovením formálních znaků určité skutkové podstaty zákon předpokládá, že při jejich naplnění v běžně se vyskytujících případech bude stupeň nebezpečnosti činu pro společnost zpravidla vyšší než nepatrný. Na tom nic nemění ani ustanovení § 3 odst. 2 tr. zák., podle kterého čin, jehož stupeň nebezpečnosti pro společnost je nepatrný, není trestným činem, i když jinak vykazuje znaky trestného činu. Citované ustanovení se totiž uplatní jen tehdy, když stupeň nebezpečnosti pro společnost v konkrétním případě ani při formálním naplnění znaků určité skutkové podstaty nedosáhne stupně odpovídajícího dolní hranici typové nebezpečnosti pro společnost, když tedy nebude odpovídat ani nejlehčím běžně se vyskytujícím případům trestného činu této skutkové podstaty.“

NSS dovozuje, že citovaný judikát se obdobně uplatní i ve vztahu k přestupkům, a dále uvádí, že „nelze dovodit, že by k naplnění materiálního znaku skutkové podstaty přestupku došlo vždy, když je naplněn formální znak přestupku zaviněným jednáním fyzické osoby. Pokud se k okolnostem jednání, jež naplní formální znaky skutkové podstaty přestupku, přidruží takové další významné okolnosti, které vylučují, aby takovým jednáním byl porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem společnosti, nedojde k naplnění materiálního znaku přestupku a takové jednání potom nemůže být označeno za přestupek.“

NSS dále uvádí, že „*okolnostmi, jež snižují nebezpečnost jednání pro chráněný zájem společnosti pod míru, která je typická pro běžně se vyskytující případy přestupků, mohou být zejména, avšak nikoliv výlučně, význam právem chráněného zájmu, který byl přestupkovým jednáním dotčen, způsob jeho provedení a jeho následky, okolnosti, za kterých byl přestupek spáchán, osoba pachatele, míra jeho zavinění a jeho pohnutka. Okolnosti, jež vylučují porušení nebo ohrožení zájmu společnosti, musí být ovšem posuzovány vždy v každém konkrétním případě (...).*“

V replice na vyjádření žalovaného, který ve vyjádření k žalobě uvedl, že z mých jednotlivých podání lze usuzovat na velmi dobrou orientaci v právu a dobré právní vědomí, a proto předpokládá, že jsem svou zákonnou povinnost porušila přinejmenším z nedbalosti, spíše pak vědomě, jsem reagovala, že kromě studia je právo mým koníčkem a zálibou, již se věnuji i ve volném čase, proto pokud jde o právní kvalifikaci skutku, jež je mi kladen za vinu podle přestupkového zákona, mám od samého počátku za to, že jsem se přestupku nedopustila.

Nerozporovala jsem, že je v ustanovení § 134 silničního zákona uložena dotčeným osobám povinnost. Konstatovala jsem však, že aby porušení této povinnosti bylo přestupkem ve smyslu zákona o přestupcích, musí jednání dotčené osoby vykazovat jistou míru ohrožení zájmu společnosti – **toto ohrožení pak musí být prokázáno a vtěleno do odůvodnění rozhodnutí**. Argumentovala jsem v přesvědčení, že porušení zmíněné povinnosti samo o sobě tímto ohrožením zájmu společnosti není. Je totiž věcí každého jednotlivého řidiče, zda si řidičský průkaz vymění. Neprovedení této výměny se totiž nikoho dalšího (a to ani společnosti jako celku) nijak nedotýká.

Navíc je až absurdní, je-li za přestupek postihována osoba, která si, byť po lhůtě, o výměnu ŘP sama dobrovolně požádá, ale žádná aktivita správního orgánu vůči všem pasivním držitelům starých ŘP vyvíjena není. Nabízí se proto otázka, co je vlastně pokutováno – zda pozdní žádost o výměnu ŘP, nebo porušení povinnosti si ŘP ve lhůtě vyměnit. Uvedla jsem dále, že tato úvaha však rozhodně nemá vést k tomu, aby správní orgán začal aktivně vyhledávat držitele starých ŘP a zahajoval s nimi správní řízení o přestupku, i v jejich případě totiž

platí výše uvedené. Vyjádřila jsem přesvědčení a naději, že absurdita takové představy je zřejmá i soudu.

Závěrem své repliky jsem v podrobnostech odkázala na výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu a na to, co tento soud v něm uvedl. Dodala jsem, že rozsudek nepokládám za překonaný a je proto na místě jej respektovat. Stejně tak názor veřejného ochránce práv, který zcela otevřeně a jednoznačně uzavřel šetření v mé věci se závěrem, že jsem se přestupku nedopustila. Kromě toho ochránce konstatoval pochybení na straně správních orgánů I. i II. stupně, neboť se při posuzování mého jednání v odůvodnění svých rozhodnutí řádně nezabývaly otázkou naplnění materiálního znaku přestupku. Nezbylo mi proto, než samotné tento názor zastávat a prosazovat. Ze všech výše uvedených důvodů jsem na podané žalobě byla nucena v plném rozsahu setrvat.

Soud na základě prostudování podkladové dokumentace dospěl k závěru, že žaloba je důvodná. Soud za vhodné považoval uvést, že dle konzistentní judikatury NSS se trestnost správních deliktů řídí obdobnými principy a pravidly, jakými se po dobu účinnosti zákona č. 140/1961 Sb., trestního zákona, řídila i trestnost trestných činů, a proto trestnost jednání, které naplňuje formální znaky přestupku, musí být naplněna i materiální stránka deliktu (viz např. rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007-135). Soud dále konstatoval, že teprve poté, co je zjištěno naplnění materiálního znaku přestupku, může správní orgán dojít k závěru, že konkrétním jednáním obviněného byl spáchán přestupek. Po zhodnocení veškerých skutečností vztahujících se k souzené věci dospěl soud k závěru, že správní orgány obou stupňů v tomto případě dospěly k nesprávnému závěru, když uzavřely, že materiální stránka přestupku byla naplněna.

Soud dále nemohl přehlédnout skutečnost, že řidičský průkaz se kromě jiného stává neplatným i uplynutím doby jeho platnosti. V takovém případě je však výlučně věcí osobního rozhodnutí řidiče, a to bez jakékoliv interference ze strany státní moci, zda požádá o výměnu, resp. o vydání nového ŘP ještě před uplynutím doby platnosti starého ŘP či až po uplynutí doby jeho platnosti. Zákon o silničním provozu v takovém případě však žádného řidiče, jež si požádal o jeho výměnu až po uplynutí doby platnosti, rozhodně nesankcionuje. Dle soudu zde proto není žádný rozumný důvod, aby v případě dvou typově shodných omisivních jednání řidičů bylo postupováno tak výrazně odlišně.

Soudu proto nezbylo než konstatovat ve shodě s názorem ochránce, že jsem svým jednáním nenaplnila všechny zákonné znaky přestupku, a tedy, že správní orgány obou stupňů pochybily, pokud mne uznaly vinnou ze spáchání dotyčného přestupku.

6.1.8 Shrnutí případové studie

Věřím, že přednesená případová studie je vhodnou ukázkou práce veřejného ochránce práv při ochraně osob před takovým výkonem veřejné správy, který je v rozporu s principy dobré správy. Z analýzy je patrné, že i přes zásah ochránce si mnohdy úředníci s lidmi dělají, co chtějí. Při svých osobních setkáních s úředníky Magistrátu města Chomutova jsem byla vždy konfrontována s projevy nerovného vztahu mezi úředníky veřejné správy a občanem, kdy můj občanský názor nebyl brán dostatečně vážně. Ukázalo se, že správní orgán z titulu své nadřazenosti tvrdošíjně zastává při svém rozhodování nesoulad s právními předpisy a ustoupí teprve tehdy, když o věci rozhodne soud.

V daném období, kdy jsem byla po úraze a kdy mi byl nový ŘP úředníky Magistrátu města Chomutova neoprávněně zadržován, jsem vnímala zásah úředníků do mé soukromé sféry mnohem závažnějším způsobem, než by se na první pohled mohlo zdát. O to více jsem uvítala pomoc veřejného ochránce práv, který můj právní názor podpořil a o vydání nového ŘP se významně zasadil. Věřím, že nakonec právní názor a stanovisko ochránce byly významným podpůrným prostředkem pro rozhodnutí soudu v můj prospěch.

O smyslu existence institutu ochránce jsem hluboce přesvědčena a mám za to, že i prezentovaná případová studie svědčí o tom, že ochránce má v systému kontroly veřejné správy (a práv vůbec) své nezastupitelné místo.

Závěrem této kapitoly lze jen dodat, že vedle morální satisfakce vlivem pomoci ochránce a vlivem medializace mého případu, jsem pocítila i určitý pocit zadostiučinění v okamžiku, kdy mi bylo doručeno Sdělení Magistrátu města Chomutova, Komise k projednávání přestupků, o rozhodnutí o zastavení řízení.

Závěr

Pro tuto svou diplomovou práci jsem si záměrně zvolila individuální téma „**Veřejný ochránce práv v systému kontroly veřejné správy**“ s cílem prozkoumat, zda vývoj tohoto institutu v české společnosti od svého vzniku až k současnosti dospěl již k plně respektovanému postavení a zda je tak institucí, jejíž právní názory a stanoviska berou české soudy a české úřady vážně. Vytýčila jsem si pracovní hypotézu, že pojetí institutu ochránce je stále ve vývoji a že úloha ochránce stále není adekvátně pochopena a doceněna. Dospěla jsem k následujícím závěrům:

K úloze ombudsmana v právním řádu České republiky a v životě demokratického právního státu bylo z úst či pera některých autorů, politiků a novinářů již řečeno mnohé. Nabývám však dojmu, že nebylo řečeno zatím dosti k tomu, aby byla úloha ombudsmana adekvátně pochopena a doceněna. A to jak některými politiky, tak i úředníky.

Ve své práci jsem zmínila celou řadu existujících právních předpisů a dokumentů, z nichž lze snadno nabýt dojmu, že veřejná správa nemá problém sloužit občanovi, neboť na její neduhy existuje celá řada právních nástrojů, a kdyby se snad nějaký problém objevil, bude rychle vyřešen. Ze studia různých zdrojů, ale i z vlastní zkušenosti jsem však dospěla k poznání, že i sebedokonalejší zákon bude vždy aplikovat člověk, který je tvor chybující a omylný, a kterému může chybět ještě i lidské pochopení. Při mé obhajobě důležitosti této instituce je třeba zdůraznit, že i při sebelepší vůli zákonodárce může dojít k nezamýšleným důsledkům, které mají dopad do sféry jednotlivce. Porušování principů dobré správy může být tedy jak výrazem zvláště konkrétního úředníka, tak i vedlejším produktem „špatné správy“.

Je zřejmé, že s narůstajícím byrokratickým aparátem roste i počet stížností na zneužití pravomoci úředních osob a v tomto kontextu se podle mého názoru zvyšuje i potřeba a význam institucí ombudsmanského typu.

Tato práce vznikala proto také z potřeby dokázat, že instituce ombudsmana, která se součástí českého právního řádu stala až po mnoha peripetiích, kdy nebylo málo těch, kteří její účel předem zatracovali, svůj smysl, ba dokonce nezastupitelné místo v systému kontroly veřejné správy a ochrany

práv nalezla. Vrchnostenské pojetí veřejné správy klade čím dál větší nároky na její výkon a společně s tím musí růst nároky i na její kontrolu.

V praktické části práce jsem se proto pokusila poukázat na důležitost institutu ochránce i na svém vlastním případu.

Některá dílčí témata jsem měla možnost konzultovat přímo se zaměstnanci úřadu Veřejného ochránce práv nebo se zaměstnanci Poslanecké sněmovny PČR, konkrétně se zaměstnanci Petičního výboru, jakožto orgánu Poslanecké sněmovny.

Neopomenula jsem zmínit historické souvislosti přijetí zákona o veřejném ochránci práv a popsala jsem celkové pojetí tohoto institutu v České republice a ve vybraných evropských státech.

Nejproblematictější bod institutu ochránce spatřuji v jisté „nevýhodě“, že ombudsman nevydává státem vynutitelná rozhodnutí, ale pouze doporučení, která nemusejí být respektována, čímž může docházet k oslabení autority této instituce.

Kladně naopak hodnotím, a čerpám přitom i z vlastní zkušenosti, že institut ombudsmana se už ze své povahy a metodiky práce zaměřuje více na individuální řešení konkrétních případů a prostřednictvím jednotlivých kazuistik může přivést zákonodárce k opravě či doplnění zákonů. I z této podstaty plyne opakovaně vznesený požadavek k zákonodárcům na posílení pravomocí ochránce.

Má-li totiž právní stát dostát svým závazkům v oblasti ochrany porušených práv, nemůže se spolehnout pouze na ochranu soudní. Pouze synergické působení různých mechanismů může vést k alespoň relativně uspokojivému stavu, neboť existují případy, které by se z povahy věci jen velmi obtížně před soud dostaly a ochránce je často jediný, kdo může ochranu poskytnout.

S ohledem na vše v této práci uvedené dospívám k závěru, že ochránce proto hraje významnou úlohu v ochraně těch, jejichž právo bylo rozhodnutím veřejné moci porušeno.

Resumé

In this thesis on the topic "Ombudsman in the systém of public administration inspection" I focused on the role of the Czech Public Defender of Rights and his independent control of public administration.

The aim of this work was to investigate whether the development of this institute in Czech society since its inception to the present has reached a fully respected position and if it is an institution whose legal opinions and opinions are taken seriously by Czech courts and Czech authorities

I tried to provide a comprehensive overview about the problematics of control of the public administration performance, both controls within the public administration carried out within the hierarchy of superiority and subordination, and especially the controls performed by the public authorities organizationally outside of the public administration, which may include the control performed by the ombudsman's institute.

I believe that the aim of the work has been achieved, but at the price of finding that the role of the ombudsman is not yet adequately understood and appreciated in the Czech Republic. And not only by some politicians, but mainly by the public officials.

The thesis is divided into six chapters. The basic terms important for understanding of the following text are defined in the introduction as well as the characteristics of the individual types and kinds of controls with more detail. The next chapter focuses on the historical, political and legal context of the establishment of the Public Defender of Rights in the Czech Republic and in the third chapter is the position of the Ombudsman's Institute in the Czech Republic further defined. The fourth chapter is devoted to ombudsmen in selected European countries and to the European Ombudsman Institute as well. In the fifth chapter are all the findings valuated and subjected to de lege ferendum consideration. The conclusion of the work is a practical example of the ombudsman's activity in a selected case study.

Seznam pramenů a odborné literatury

Literatura:

- HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo, Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 4–5.
- HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009. s. 837. ISBN 80-7400-049-2.
- HENDRYCH, D. *Správní věda – Teorie veřejné správy*. 3. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2009, s. 232. ISBN 978-80-7357-458-1.
- KINDL, M. *Základy správního práva*. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. Vysokoškolské učebnice. s. 25. ISBN 978-80-7380-190-8.
- KRAMÁŘ, K. *Kontrola ve veřejné správě*. Díl I., Vysoká škola Karlovy Vary, o.p.s., 2005, s. 9.
- MATES, P. a WOKOUN, R. *Malá encyklopedie regionalistiky a veřejné správy*. 1. vyd. Praha: Prospektrum, 2001, s. 134. ISBN 80-717-5100-6.
- MIKELE, V. *Správní právo. Obecná část*. Praha 1969, s. 39, podle Skála, J. Český ombudsman
- MUSIL, J., ed. *Národ a Evropa v českém myšlení*. Ústí n. Labem: Filozofická fakulta Univerzity J.E. Purkyně v Ústí n. Labem, 2015. Acta Universitatis Purkynianae, Facultatis Philosophicae. s. 13. ISBN 978-80-7414-960-3.
- NĚMEC, V., Rzecznik, *praw obywatelskich* (polská varianta severského ombudsmana). *Správní právo* 6/1988, s. 357-371.
- POMAHAČ, R. *Průvodce veřejnou správou*. Praha: ISV, 1999. s. 64. ISBN 80-85866-42-0.
- POMAHAČ, R. *Zásady správního řízení a evropské právo* (K návrhu nového českého zákona o řízení před správními úřady). *Evropské a mezinárodní právo*, 2001, č. 3, s. 37-38.
- POMAHAČ, R., VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*. Praha: C.H. Beck, 2002. Beckovy mezioborové učebnice. s. 57. ISBN 80-7179-748-0.

- PRŮCHA, P. *Správní právo - obecná část*. 8. doplněné a aktualizované vydání. s. 327. Brno: Doplněk, 2012. s. 427. ISBN978-80-7239-281-0.
- SLÁDEČEK, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv*. Komentář. 2. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 2. ISBN 978-80-7400-158-1.
- SVATOŇ, J., JAHELKOVÁ, K. *Člověk řízení instituce-poznatky o řízení pro politickou a správní oblast*. Masarykova univerzita v Brně, 1991. s. 120. ISBN80-210-0276-X.
- Velký sociologický slovník. Praha: Karolinum, 1996. s. 1212. ISBN 80-7184-164-1.
- ZOUBEK, Vladimír. *Lidská práva – globalizace – bezpečnost*. 2. vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2008, s. 390-391. ISBN 978-80-7380-103-8.

Právní předpisy:

- Zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon
- Zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním
- Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích
- Zákon č. 540/1990 Sb., o Generálním inspektorovi ozbrojených sil České a Slovenské Federativní Republiky
- Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- Zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod
- Zákon č. 4/1993 Sb., Ústavní zákon České národní rady o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky
- Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu
- Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu
- Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny
- Zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu
- Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv
- Zákon č. 18/2000 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Veřejném ochránci práv
- Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích
- Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole
- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
- Zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti
- sdělení č. 209/1992 Sb., Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících
- nařízení č. 165/2000 Sb., Nařízení vlády o některých opatřeních k provedení zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv

Judikatura:

- Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 17. 4. 1996, sp. zn. 1 Tzn 2/96, publikované pod č. 43/1996 Sb.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007-135
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 As 104/2008-45

Seminární práce:

- Slaninová, M., *Psané i nepsané etické zásady ve veřejné správě a možnosti jejich vymáhání. Etický kodex úředníka*. 2017, Západočeská univerzita v Plzni, Fakulta právnická, s. 7.

Odborné články:

- KNOT, J., ROUŠOVÁ, H., BÍNA, P. *Parlamentní ombudsman ve Švédsku. Veřejná správa: týdeník vlády ČR*. 2001, č. 4.
- ŠABATOVÁ, Anna. *Ombudsman a lidská práva*. 1. vydání. Brno: Doplněk, 2008
- Ustawa z 15. lipca 1987 o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Zákon o mluvčím občanských práv z 15. července 1987).
- VIDLÁKOVÁ, O. *Několik poznámek k švédským ombudsmanům*. Správní právo 6/1989, s. 375-381.

Internetové zdroje:

- Amnesty International. *Kdo je pro rozšíření pravomocí ombudsmana*. [online].[cit. 30.3.2019]. Dostupné z: <https://www.amnesty.cz/blog/2948/kdo-je-pro-rozsireni-pravomoci-ombudsmana>
- Česká televize. Pořady. *Ochránce*. [online].[cit. 25.3.2019]. Dostupné z: <https://www.ceskatelevize.cz/porady/10363268581-ochrance/312281381960002/>
- Česká televize. Zpravodajství Brno. Novinky ze studia. *Právo nemusí být vždy na straně úřadu, říkají tvůrci pořadu ochránce*. [online].[cit. 25.3.2019]. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/zpravodajstvi-brno/novinky-ze-studia/238138-pravo-nemusi-byt-vzdy-na-strane-uradu-rikaji-tvurci-poradu-ochrance/>
- Deník veřejné správy. *Good governance-dobrá veřejná správa*. [online]. [cit. 25. 3. 2019]. Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6341679>
- Epravo.cz. Články. *Letem ombudsmanským světem*. [online].[cit. 17.3.2019] . Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/letem-ombudsmanskym-svetem-20246.html>
- Evropskenoviny.cz. Evropské instituce. *Evropský veřejný ochránce práv*. [online].[cit. 18. 3.2019]. Dostupné z: <http://www.evropskenoviny.cz/evropske-instituce/7-evropsky-verejny-ochrance-prav>
- JO.se. [online].[cit. 13.3.2019]. Dostupné z: <http://www.jo.se/>
- JO.se. SV. *Om-JO*. [online].[cit. 20.3.2019]. Dostupné z: <http://www.jo.se/sv/Om-JO/>
- KOUDELKA, Zdeněk. Dánský ombudsman. *Časopis pro právní vědu a praxi*. [online].[cit. 19.3.2019]. Dostupné z: <http://journals.muni.cz/cpvp/article/view/8431>
- Ministerstvo vnitra České republiky. „*Dobrá správa*“ v dokumentech *Rady Evropy*. [online].[cit. 14.3. 2019]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/docDetail.aspx?docid=21308870&doctype=ART>

- Nejvyšší kontrolní úřad. *O nás. Postavení a působnost.* [online]. [cit. 20.3.2019]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/cz/onas/postaveni-a-pusobnost/>
- Nejvyšší kontrolní úřad. *Pro média. Tiskové zprávy. Česká národní banka hospodaří bez závažných chyb, ukázala kontrola NKÚ.* [online]. [cit. 20.3.2019]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/cz/pro-media/tiskove-zpravy/ceska-narodni-banka-hospodari-bez-zavaznych-chyb--ukazala-kontrola-nku-id9288/>
- Ochrance.cz. Stížnosti na úřady. *Principy dobré správy.* [online]. [cit. 14. 3. 2019]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/principy-dobre-spravy/>
- Ochrance.cz. Stížnosti na úřady. *Jak podat stížnost.* [online]. [cit. 15.3.2019]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/jak-podat-stiznost/>
- Ochrance.cz. Aktuálně. Tiskové zprávy. *Veřejný ochránce práv a české soudy mají obvykle stejný právní názor.* [online]. [cit. 21.3.2019]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2016/verejny-ochrance-prav-a-ceske-soudy-maji-obvykle-stejny-pravni-nazor/>
- Ochrance.cz. *Historie. Český veřejný ochránce práv.* [online]. [cit. 25.3.2019]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/historie/cesky-verejny-ochrance-prav/>
- Ochrance.cz. *Historie.* [online]. [cit. 30. 3. 2019]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/historie/>
- Ombudsmanden.dk. [online]. [cit. 22.3.2019]. Dostupné z: www.en.ombudsmanden.dk
- Parlamentní listy. Aréna. *Názory a petice. Petice za rozšíření pravomocí Úřadu ombudsmana-ochránce veřejných práv ČR.* [online]. [cit. 11.3. 2019]. Dostupné z: <https://www.parlamentnilisty.cz/arena/nazory-a-petice/Petice-za-rozsireni-pravomoci-Uradu-ombudsmana-ochrance-verejnych-prav-CR-370616>
- Protestant.evangnet.cz. *Chráníme lidi před nedobře vykonávanou státní a veřejnou správou.* Rozhovor Pavla Keřkovského a Tomáše Trusiny s Annou Šabatovou, veřejnou ochránkyní práv. Publikováno v č. 2/2017 nezávislého evangelického měsíčníku Protestant. [online]. [cit. 18.3.2019].

Dostupné z: <http://protestant.evangnet.cz/chranime-lidi-pred-nedobre-vykonavanou-statni-verejnou-spravou>

Seznam použitých zkratk:

BIOA	British and Irish Ombudsman Association
ČNB	Česká národní banka
ČNR	Česká národní rada
ČR	Česká republika
ČSFR	Česká a Slovenská Federativní Republika
ČSSD	Česká strana sociálně demokratická
EP	Evropský parlament
ES	Evropské společenství
EU	Evropská unie
INTOSAI	International Organisation of Supreme Audit Institution (mezinárodní organizace nejvyšších kontrolních institucí, 1953)
JO	justitieombudsmannen, švédský komisař pro spravedlnost
Komise	Komise k projednávání přestupků Magistrátu města Chomutova
KSČ	Komunistická strana Československa
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
NS	Nejvyšší soud
NSS	Nejvyšší správní soud
ODS	Občanská demokratická strana
ŘP	Řidičský průkaz
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie
UK	Univerzita Karlova
VOP	Veřejný ochránce práv

Seznam tabulek a příloh:

Tabulky:

Tabulka č. 1 – Počet rozhodnutí jednotlivých soudů dle typu zmínky

(2012-2015), s. 51

Tabulka č. 2 – Podíl rozhodnutí jednotlivých soudů dle typu zmínky

(2012-2015), s. 51

Tabulka č. 3 – Počet rozhodnutí jednotlivých soudů, ve kterých je zmíněno

stanovisko VOP (2012-2015), s. 52

Přílohy:

- Rozhodnutí Komise k projednávání přestupků Magistrátu města Chomutova, ze dne 16. 5. 2011, zn.: MMCH/31431/2011/428
- Rozhodnutí Krajského úřadu Ústeckého kraje, odboru správních činností, ze dne 11. 8. 2011, č. j.: 10471/SČaKŽÚ/2011-3
- Zpráva o výsledku šetření veřejného ochránce práv JUDr. Pavla Varvařovského, ze dne 7. 10. 2011, sp. zn.: 4378/2011/VOP/MK
- Správní žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, ze dne 14. 10. 2011
- Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, ze dne 18. 3. 2014, č. j. 42A 9/2011-42
- Sdělení o rozhodnutí o zastavení řízení Komise k projednávání přestupků Statutárního města Chomutov, ze dne 31. 10. 2014, zn.: MMCH/38381/2014/428-1

PŘEVZATO 22.6.2011

Statutární město Chomutov

Komise k projednávání přestupků

NAŠE ZN.: MMCH/31431/2011/428
VYŘIZUJE: Miltnerová Dana
TEL.: 474 637 295
FAX: 474 637 313
E-MAIL: d.miltnerova@chomutov-mesto.cz

Martina Slaninová
Jirkovská 5056
430 04 Chomutov

DATUM: 16.5.2011

ROZHODNUTÍ

Komise k projednávání přestupků statutárního města Chomutova podle zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "přestupkový zákon"), na svém jednání dne 16.5.2011 rozhodla takto:

Obviněná

Martina Slaninová, nar. 24.8.1975, Jirkovská 5056, 430 04 Chomutov
je vinna

přestupkem proti pořádku ve státní správě a územní samosprávě podle § 46 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, kterého se dopustila tím, že v zákonem stanovené lhůtě nepožádala o výměnu řidičského průkazu série AJ 389501 vydaného dne 17.1.1994 podléhajícího povinné výměně do 31.12.2010, čímž porušila § 134 odst. 2 písm.b) zák. č. 361/2000 Sb. O provozu na pozemních komunikacích

Podle § 46 odst. 3 přestupkového zákona se obviněné ukládá pokuta
ve výši 500,- Kč
splatná do 15 dnů ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí

Podle § 79 odst. 1 přestupkového zákona se obviněné ukládá povinnost nahradit státu náklady řízení s projednáváním přestupku spojené
ve výši 1000,- Kč
splatné do 15 dnů ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí.

Odůvodnění:

Komise k projednávání přestupků statutárního města Chomutova obdržela v měsíci březnu 2011 od registru řidičů, Odbor dopravních a správních činností Magistrátu města Chomutova oznámení přestupku proti pořádku ve státní správě a územní samosprávě podle § 46 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, kterého se obviněná měla dopustit tím, že v zákonem stanovené lhůtě nepožádala o výměnu řidičského průkazu série AJ 389501 vydaného dne 17.1.1994 podléhajícího povinné výměně do 31.12.2010, čímž porušila § 134 odst. 2 písm.b) zák. č. 361/2000 Sb. O provozu na pozemních komunikacích.

Komise v této věci nařídila na den 16.5.2011 ústní jednání, kdy písemné předvolání si převzala paní Slaninová na dodejku „doporučeně do vlastních rukou jen adresátovi“ dne 29.4.2011. Dne 13.5.2011 předala na podatelnu magistrátu žádost o změnu termínu k předvolání s omluvou k jednání komise, jako důvod uvedla, že se nebude v uvedený den a několik dalších dnů zdržovat v místě bydliště.

Komise však omluvu považuje za nedostačující, kdy tuto omluvu nelze považovat za omluvu ze závažných důvodů, tedy za omluvu důvodnou, neboť od 29.4.2011 obviněná o nařízeném jednání věděla, omluvila se až těsně před jednáním. V § 59 zákona č. 500/2004 Sb. Správní řád je uvedeno: „Důvody nepřítomnosti sdělí předvolaný správnímu úřadu prokazatelným způsobem buď ústně do protokolu nebo písemně zpravidla následující pracovní den po převzetí předvolání nebo poté, co se o uvedené skutečnosti, která mu brání dostavit se na předvolání, dozví.“ K tomuto je na místě dodat, že není povinností správního orgánu přizpůsobovat režim řízení a jeho průběh případným řádně nedoloženým nebo nedůvodným požadavkům obviněné, kdy tato žádala v souvislosti s omluvou z jednání o změnu termínu, naopak je na obviněné, aby, chce-li využít svých práv, svoji činnost a chování přizpůsobila průběhu řízení a postupu správního orgánu, a k ústnímu jednání tak, jak bylo nařízeno, se dostavila.

S ohledem na uvedené má komise za to, že se obviněná k jednání komise bez omluvy nebo důležitého důvodu nedostavila. V souladu s ustanovením § 74 odst. 1 přestupkového zákona tedy jednala a rozhodla v její nepřítomnosti.

V předložené spisové dokumentaci je uvedeno, že se obviněná dne 11.2.2011 dostavila na registr řidičů Magistrátu města Chomutova, Odbor dopravních a správních činností, se žádostí o výměnu řidičského průkazu číslo AJ 389501, který podléhal povinné výměně k 31.12.2010. Obviněná byla vyrozuměna o tom, že za nedodržení povinností jí, jako držitelce řidičského oprávnění, bude uložena bloková pokuta. Slečna Slaninová úřednici sdělila, že u sebe nemá dostatečnou finanční hotovost a pokutu proto uhradí až při převzetí nového řidičského průkazu.

Dne 16.2.2011 zaslala obviněná vedoucímu Odboru dopravních a správních činností Ing. Rathouskému dodatek k žádosti o vydání řidičského průkazu, kde zmínila, že si o nový řidičský průkaz chtěla zažádat během prosince 2010. Bohužel dne 7.12.2010 utrpěla úraz, komplikovanou zlomeninu pravé ruky, kdy byla po dobu několika týdnů závislá v mnoha úkonech na pomoc jiné osoby a nezbylo jí, než některé věci odložit.

K možnosti podat žádost o vydání řidičského průkazu jinou, než osobní cestou, což Zákon o silničním provozu připouští v § 117 (poštou nebo elektronicky) uvedla, že ani tato varianta neřešila její situaci, jelikož v takovém případě by musel být podpis žadatele nebo držitele řidičského oprávnění na žádosti nebo oznámení úředně ověřen nebo ověřen dle zvláštního právního předpisu. Protože však k úrazu došlo na dominantní-pravé končetině, podpisu nebyla schopna. Dále ve svém dodatku uvedla, že zaplacení poplatku popřípadě pokuty je v rozporu s ustanovením § 110 odst.3 zákona č. 361/2000 Sb., z něhož vyplývá, že „řidičský průkaz vydaný podle odstavce 2 platí pro řízení motorových vozidel po dobu 10 let ode dne jeho vydání. Výměna řidičského průkazu v případě uplynutí jeho platnosti se provádí bezplatně“. Logickým výkladem lze tedy dospět k tomu, že toto ustanovení řeší právě situaci nastalou po 31.12.2010, kdy dobu po uplynutí platnosti ŘP nijak časově neomezuje. Z potřeby respektování citovaného zákona a v zájmu ochrany ústavní zásady *legální licence* lze tedy *bona fide* očekávat, že pokud jako žadatel splnila zákonem požadované podmínky vyplývající z ustanovení § 110 odst. 2, bude jí nový řidičský průkaz vydán bezplatně. Námítce, že měla možnost o výměnu ŘP požádat dříve, předchází tím, že podobnou úvahu je třeba jako neúvodnou odmítnout, jelikož by se takovým způsobem zbytečně připravovala o týdnů či měsíce platnosti nového řidičského průkazu, který platí 10 let od jeho vydání, zatímco její stávající platil do 31.12.2010 včetně, tudíž neměla žádný, a to, *intra alia*, ani zákonný důvod, si jej vyměňovat dříve. V závěru slečna Slaninová zdůraznila, že v podání žádosti během prosince 2010 a ledna 2011 jí bránily zákonné překážky ve smyslu zdravotních důvodů, nejednalo se tedy o zamýšlený postup nebo neopatrnost při vyřizování úředních záležitostí.

Dne 23.2.2011 se dostavila na magistrát k vyzvednutí řidičského průkazu, kdy úřednici sdělila, že pokutu nezaplatí, byla ochotna zaplatit pouze správní poplatek ve výši 50,-Kč za výměnu řidičského průkazu.

Dále je v předložené dokumentaci uvedeno, že se jí úředníci z evidence řidičů pokoušeli věc vysvětlit, nicméně paní Slaninová si vysvětlit již nic nenechala, odmítla s kýmkoli komunikovat s tím, že se úředníci dopouštějí trestného činu a zavolala Policii ČR. Po chvíli se na místo skutečně dostavili tři příslušníci Policie ČR. Jelikož věc nebylo možno ukončit, byla předána komisi k projednávání přestupků k dořešení.

Obviněná byla předvolána k podání vysvětlení, dostavila se dne 20.4.2011, s uložením blokové pokuty ve výši 500,-Kč nesouhlasila, ve věci bylo zahájeno správní řízení.

Komise zhodnotila všechny předložené důkazní prostředky jak samostatně tak ve vzájemných souvislostech a konstatuje, že se obviněná Martina Slaninová přestupkového jednání dopustila, přestože ona svou vinu popírá. V této souvislosti je na třeba zmínit, že zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o silničním provozu) v § 134 Výměna dosavadních řidičských průkazů v odst. 2 písm. b) uvádí, že řidičské průkazy vydané od 1.ledna 1994 do 31.prosince 2000 jsou jejich držitelé **povinni vyměnit** do 31.prosince 2010.

V § 110 odst. 3 se kromě toho, co zmínila obviněná ve svém dodatku, uvádí přesně „Řidičský průkaz vydaný podle odst. 2 platí pro řízení motorových vozidel po dobu 10 let ode dne jeho vydání. Výměna řidičského průkazu z důvodu uplynutí doby jeho platnosti a za podmínky, že žádost o jeho výměnu byla podána příslušnému obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností v době platnosti tohoto řidičského průkazu, se provádí bezplatně. K tomuto lze jen konstatovat, že paní Slaninová podmínky pro bezplatnou výměnu řidičského průkazu tak, jak je stanovena zákonem, nesplnila a to ani v dobré víře, jak se domnívá.

Komise má dále za to, že obviněná měla možnost o výměnu řidičského průkazu v zákonem stanovené době zažádat. Sice uvedla, že k tomu, proč tak neučinila, měla zákonné překážky, zlomenina ruky, nicméně doba tří let na výměnu řidičského průkazu je dle komise dostatečně dlouhá a skutečnost, že tak obviněná neučinila z jí uvedených důvodů, aby se zbytečně nepřipravovala o týdnů či měsíce platnosti nového řidičského průkazu, nelze akceptovat. Zákon č. 361/2000 Sb. neuvádí žádné důvody, pro které by bylo možno zákonem stanovené povinnosti tolerovat. V § 105 odst. 3 zmiňovaného zákona je uvedeno „pokud je pořízení podpisu držitele řidičského průkazu spojeno s těžko překonatelnou překážkou, což by zlomenina ruky mohla být, nahradí se

otiskem palce ruky. Zákon neuvádí které, tedy možno i levé. Tuto paní Slaninová zraněním postiženu neměla. Těto možnosti však nevyužila.

S ohledem na uvedené skutečnosti má komise za prokázané, že se obviněná Martina Slaninová přestupkového jednání dopustila, neboť si v zákonem stanovené lhůtě, která pro výměnu řidičského průkazu v jejím případě byla od 1.1.2008 do 31.12.2010, o výměnu řidičského průkazu nezažádala, toto učinila až dne 11.2.2011. Nedodržela tedy povinnost výměny řidičského oprávnění zákonem jí uloženou, kdy tuto zákonnou povinnost měla s ohledem na § 134 odst. 2 písm. b) do 31.prosince 2010 a § 110 odst. 3 zákona č. 361/2000 Sb. dokonce v době platnosti tohoto řidičského průkazu. V tom, že neměla obviněná žádný mimo jiné ani zákonný důvod vyměňovat řidičský průkaz dříve, je domněnka paní Slaninové opět mylná.

Přestupkový zákon v § 2 „pojem přestupku“ uvádí, že jednáním ve smyslu zákona je vnější projev vůle člověka a rozumí se jím konání, tedy aktivní jednání, i opomenutí. Některé přestupky mohou být spáchány pouze konáním, jiné pouze opomenutím.

Komise k projednávání přestupků statutárního města Chomutova zvažila všechny důkazy a dospěla k závěru, že obviněná svým jednáním naplnila všechny znaky přestupku podle § 46 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

Komise při úvaze o druhu a výměry sankce přihlédla k závažnosti přestupku, jeho následkům a míře zavinění, ale také k tomu, že se paní Slaninová v minulosti žádného přestupkového jednání nedopustila, věc napravila, o nový řidičský průkaz si již zažádala, a přistoupila k uložení pokuty při dolní hranici zákonného rozpětí.

Vzhledem k tomu, že obviněná byla shledána vinnou, byla jí uložena povinnost nahradit státu náklady řízení s projednáváním přestupku spojené.

Uloženou pokutu vč. nákladů řízení je nutné poukázat na účet Statutárního města Chomutova, Zborovská 4602, 430 28 Chomutov č. 19-0000626441/0100, konstantní symbol – 0379, variabilní symbol **9670002286**.

Poučení o odvolání:

Obviněný z přestupku má právo se proti tomuto rozhodnutí odvolat v plném rozsahu, a to do 15 dnů ode dne doručení tohoto rozhodnutí ke Krajskému úřadu Ústí nad Labem, podáním učiněným u Komise k projednávání přestupků statutárního města Chomutova.



Dana Miltnerová
předsedkyně komise

Příloha:
složenka - 1500,- Kč

V Chomutově dne 16.5.2011

Obdrží:

Martina Slaninová, Jirkovská č.p. 5056, 430 04 Chomutov 4

Krajský úřad Ústeckého kraje

Velká Hradební 3118/48, 400 02 Ústí nad Labem
Odbor správních činností a krajský živnostenský úřad

Datum: 11.08.2011
JID: 152192/2011/KUUK
Číslo jednací: 10471/SČaKŽÚ/2011-3
Vyřizuje/linka: Ing. Voláková/390
E-mail: volakova.j@kr-ustecky.cz

ROZHODNUTÍ

Krajský úřad Ústeckého kraje, odbor správních činností a krajský živnostenský úřad (dále jen odvolací orgán) ve smyslu § 89 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, v platném znění (dále jen správní řád) na základě odvolání Marty Slaninové, nar. 24.8.1975, místem trvalého pobytu Chomutov, Jirkovská 5056 přezkoumal rozhodnutí Komise k projednání přestupků statutárního města Chomutov (dále jen orgán 1. stupně) čj. MMCH/31431/2011/428 ze dne 16.5.2011 a rozhodl takto:

Odvolání se dle § 90 odst. 5 správního řádu zamítá a rozhodnutí se potvrzuje.

ODŮVODNĚNÍ

Napadeným rozhodnutím byla Martina Slaninová uznána vinnou ze spáchání přestupku proti pořádku ve státní správě a územní samosprávě dle § 46 odst. 1 písm. zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále jen přestupkového zákona), kterého se dopustila tím, že v zákonem stanovené lhůtě nepožádala o výměnu řidičského průkazu série AJ 389501 vydaného dne 17.1.1994 podléhajícího povinné výměně do 31.12.2010, čímž porušila ust. § 134 odst. 2 písm. b) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (dále jen zákona o provozu na pozemních komunikacích). Za to jí byla uložena pokuta 500 Kč a povinnost uhradit náklady řízení 1 000 Kč.

Proti tomuto rozhodnutí podala účastnice řízení – obviněná Martina Slaninová ve smyslu § 81 odst. 1 přestupkového zákona odvolání. Odvolání bylo podáno oprávněnou osobou v zákonem stanovené lhůtě. V odvolání uvedla, že si je vědoma toho, že měla povinnost vyměnit si řidičský průkaz do 31.12.2010, avšak kvůli úrazu pravé ruky s komplikovanou zlomeninou, který utrpěla 7.12.2010, požádala o výměnu až dne 11.2.2011, což bylo v nejbližším možném termínu po sejmutí sádrové fixace a prvních dnech nutné rehabilitace. Nesouhlasí s tím, že v den podání žádosti měla úředníci sdělit, že je ochotna uhradit pokutu 1 000 Kč za vydání nového řidičského průkazu. Dále popisuje jednání pracovníků Magistrátu města Chomutov a události spojené s vyřizováním nového řidičského průkazu a stěžuje si, že jí dodnes vedoucí odboru neodpověděl. Namítá, že byla pozvána na podání vysvětlení, kam se spolu s ní dostavil Otakar Tylš, jenž měl jako veřejnost zájem zúčastnit se tohoto jednání, přičemž ve smyslu § 49 odst.3 správního řádu požadovala veřejné jednání, což bylo ze strany předsedkyně komise zamítnuto. Následně byla předvolána na 16.5.2011 k ústnímu jednání. Dne 12.5.2011 se však dozvěděla o skutečnosti, že v den nařízeného ústního jednání a po několik dalších dní, se nebude zdržovat v místě trvalého bydliště, omluvila se

písemně a navrhla nový termín. Nesouhlasí s tím, že její omluva z jednání je nedostačující a že se z jednání omluvila až těsně před jednáním, neboť se omluvila ihned poté co se o skutečnosti bránící jí se zúčastnit dozvěděla. Podotýká, že od 13.5. do 17.6.2011 se pracovně zdržovala v okolí Plzně, Rokycan a Klatov, kdy se do místa bydliště vracela v závislosti na závazek z mandátní smlouvy s Jen sporadicky na půl dne. Nebylo tak v jejích smluvních, časových ani ekonomických možnostech se pracovního závazku vzdát. Pokud by se na den 16.5.2011 vracela z téměř 200 km vzdáleného výkonu práce, vznikly by jí zbytečné náklady a neúměrně by jí to zatížilo. Má zato, že náhradní termín spolu s omluvou dal správnímu orgánu dostatečně na vědomí, že se jednání účastnit chce. Postupem orgánu 1. stupně jí nebylo umožněno uplatnit její právo a oprávněný zájem, přičemž bylo dotčeno její ústavně garantované právo na obhajobu, které měla v úmyslu využít. V závěru odvolatelka dodala, že skutek nenaplnuje skutkovou podstatu přestupku a nemůže tak být přestupkem, neboť o výměnu řidičského průkazu nepožádala z důvodu úrazu a dlouhodobé pracovní neschopnosti, kdy právě v zimních měsících se zlomeninou při závislosti na pomoci jiné osoby prioritně řešila svůj zdravotní stav. Zdůraznila, že v nejbližším možném termínu po sejmutí sádrové fixace o nový řidičský průkaz požádala. Postup zaměstnanců magistrátu, kdy vydání nového průkazu podmiňovali zaplacením blokové pokuty je v rozporu. Je názoru, že řidičský průkaz, na něhož se vztahuje povinnost výměny do určeného data, je možné vyměnit o po tomto datu, přičemž nedošlo k pozbytí řidičského oprávnění, takže i držitel tohoto řidičského průkazu je stále držitelem řidičského oprávnění. Vydání nového řidičského průkazu nelze ničím omezit. Vyjádřila názor, že po uplynutí stanoveného termínu se však již nejedná o výměnu z platné právní úpravy, ale o vydání řidičského průkazu na základě neplatného řidičského průkazu, přičemž tento úkon je pak zpoplatněn správním poplatkem 50 Kč.

Vzhledem k tomu, že orgán 1. stupně neshledal podmínky pro vyhovění odvolání, předal ve smyslu § 88 odst. 1 správního řádu spis se svým stanoviskem odvolacímu orgánu.

Odvolací orgán ve smyslu § 89 odst. 2 správního řádu přezkoumal soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost byla přezkoumána v rozsahu námitek uvedených v odvolání. Přezkumem zjistil, že orgán 1. stupně obdržel dne 23.3.2011 od odboru dopravních a správních činností oznámení o přestupku. Poté s M. Slaninovou učinil záznam o podání vysvětlení ve smyslu § 60 odst. 1 přestupkového zákona. V něm podrobně popsala průběh vyřizování řidičského průkazu. Orgán 1. stupně si od Okresní správy sociálního zabezpečení Chomutov vyžádal zprávu, z níž vyplývá, že M. Slaninová byla v dočasné pracovní neschopnosti od 7.12.2010 do 15.3.2011 a od 16.3.2011 do 31.3.2011, kdy měla povolené vycházky od 8.12.2010 do 15.2.2011 v čase od 12.00 do 16.00 hod. a od 16.2.2011 od 9.00 do 16.00 hod. Poté zahájil řízení, obviněná byla předvolána k ústnímu jednání na den 16.5.2011. Předvolání převzala osobně dne 29.4.2011. Dopisem ze dne 12.5. 2011 (na podatelnu magistrátu došel 13.5. 2011) oznámila obviněná, že se nebude zdržovat v místě trvalého pobytu a požádala o změnu termínu, kdy navrhla termín 30.5.2011. Orgán 1. stupně tuto omluvu posoudil jako nedostačující, kdy jí nelze považovat za omluvu ze závažných důvodů, tedy za omluvu důvodnou, jelikož obviněná od 29.4.2011 o nařízeném jednání věděla a omluvila se až těsně před jednáním. S ohledem na to proběhlo ve smyslu § 74 odst. 1 přestupkového zákona ústní jednání v nepřítomnosti obviněné. Zároveň bylo v její nepřítomnosti i rozhodnuto. Podkladem je především dokumentace předaná odborem dopravy a správních činností, jehož nedílnou součástí je i kopie žádosti M. Slaninové o vydání řidičského průkazu, z níž je zcela patrné, že o vydání požádala 11.2.2011. Vzhledem k tomu, že jakožto držitelka řidičského průkazu série AJ 389501 vydaného dne 17.1.1994 měla ve smyslu § 134 odst. 1 písm. a) zákona o provozu na pozemních komunikacích povinnost vyměnit jej do 31. prosince 2010 a neučinila tak, rozhodl orgán 1. stupně uznat obviněnou vinnou ze spáchání přestupku proti pořádku ve státní správě a územní samosprávě dle § 46 odst. 1

přestupkového zákona. Orgán 1. stupně řádně posoudil veškeré okolnosti případu, kdy vzal ve svém posuzování i v úvahu skutečnost, že obviněná měla od 7.12.2010 do 14.1.2011 zlomeninu ruky. Od Okresní správy sociálního zabezpečení Chomutov zjistil, že v době pracovní neschopnosti se zlomeninou měla obviněná vycházky, z čehož usoudil, že jí nic nebránilo v možnosti požádat o výměnu řidičského průkazu, a to i s ohledem na ust. § 105 odst. 3 zákona o provozu na pozemních komunikacích, ve kterém se uvádí, že pokud je pořízení podpisu držitele řidičského průkazu spojeno s těžko překonatelnou překážkou, nahradí se otiskem palce ruky.

Odvolací orgán se s názorem orgánu 1. stupně ztotožnil a má zato, že obviněná svým jednáním naplnila skutkovou podstatu přestupku dle § 46 odst. 1 přestupkového zákona. Je zcela nepochybné, že obviněná, jež vlastnila řidičský průkaz vydaný v období od 1. ledna 1994 do 31. prosince 2000, měla povinnost vyměnit jej do 31. prosince 2010. Tato povinnost vyplývá ze zákona o provozu na pozemních komunikacích z ust. § 134 odst. 1 a je zcela neopomenutelná. Přestupkem dle § 46 odst. 1 přestupkového zákona je porušení i jiných povinností, než které jsou uvedeny v § 21 až 45, jestliže jsou stanoveny zvláštními právními předpisy včetně nařízení obcí, okresních úřadů a krajů a právě takovou povinností je zmíněné ust. § 134 odst. 1 zákona o provozu na pozemních komunikacích. Ve smyslu § 3 přestupkového zákona k odpovědnosti za přestupek postačí zavinění z nedbalosti, nestanoví-li zákon výslovně, že je třeba úmyslného zavinění. Ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) přestupkového zákona je přestupek spáchán z nedbalosti, jestliže pachatel věděl, že svým jednáním může porušit nebo ohrozit zájem chráněný zákonem, ale bez přiměřených důvodů spoléhal na to, že tento zájem neporuší nebo neohrozí nebo dle písm. b) nevěděl, že svým jednáním může proudit nebo ohrozit zájem chráněný zákonem, ač to vzhledem k okolnostem a svým osobním poměrům vědět měl a mohl. Dle odst. 3 zmíněného § znění se jednáním rozumí i opomenutí takového konání, k němuž byl pachatel podle okolností a svých osobních poměrů povinen. V daném případě zákon o provozu na pozemních komunikacích nestanovuje, že by byla potřeba úmyslu, postačuje zde tedy zavinění z nedbalosti a to je nanejvýš patrné. O tom, že obviněná jakožto držitelka řidičského průkazu vydaného 17.1.1994 nesplnila povinnost vyměnit jej do 31. prosince 2010 (zažádala o něj 11.2.2011 viz kopie žádosti o vydání), není pochyb. Tato skutečnost je známá orgánu 1. stupně od odboru dopravních a správních činností Magistrátu města Chomutov, který vede agendu řidičských průkazů a je tedy naprosto nezpochybnitelná a z této skutečnosti ve smyslu § 50 odst. 1 správního řádu orgán 1. stupně vycházel. Ústní jednání proběhlo v souladu s ust. § 74 odst. 1 přestupkového zákona v nepřítomnosti obviněné, s tímto odvolací orgán souhlasí. Posouzení důvodů náleží správnímu orgánu. Za náležitou omluvu lze uznat např. lékařsky doloženou pracovní neschopnost či přesvědčivě prokázané pracovní nebo služební zaneprázdnění. Ze strany obviněné se nejednalo o náležitou omluvu. Jako důvod uvedla pracovní zaneprázdnění, avšak jej nijak neprokázala. Podmínky pro jednání v její nepřítomnosti zde tedy byly. Námitky odvolatelky spočívající v tom, že o výměnu řidičského průkazu nepožádala včas z důvodu úrazu a dlouhodobé pracovní neschopnosti, se jeví jako čistě účelové s cílem vyhnout se postihu za spáchaný přestupek a jsou zcela nedůvodné, neboť ze zjištění orgánu 1. stupně od Okresní správy sociálního zabezpečení Chomutov je patrné, že odvolatelka byla sice v pracovní neschopnosti od 7.12.2010, avšak měla v čase od 12.00 do 16.00 hod. povolené vycházky, měla tedy dostatečný prostor pro vyřízení dané záležitosti. Zlomenina pravé ruky jí při povinnosti výměny řidičského průkazu nijak nebránila s ohledem na § 105 odst. 3 zákona o provozu na pozemních komunikacích, kdy se sice zajisté jednalo o těžko překonatelnou překážku, která však mohla být nahrazena palcem ruky. Jelikož není stanoveno, jakým palcem, připadalo v úvahu i použití palce levé ruky. Lze se domnívat, že levou ruku měla odvolatelka v pořádku a mohla tak levý palec použít, neboť neuvádí žádnou skutečnost, která by tuto možnost nepřipustila. Co se týká námitek směřujících ke konkrétnímu aktu výměny řidičského průkazu a ke způsobu jednání s odborem dopravních a správních činností, s těmito se musí odvolatelka obrátit přímo na tento odbor případně na

jejich nadřízené. Předmětem přestupkového řízení bylo pouze projednání nesplnění dané povinnosti nikoliv řešení záležitosti týkající se nespokojenosti odvolatelky s vyřizováním výměny dosavadního řidičského průkazu. Odvolací orgán rovněž není jakkoliv příslušný vyjadřovat se k záležitostem činnosti odboru dopravních a správních agend Magistrátu Chomutov ohledně jejich činnosti týkající se vyřizování žádostí řidičských průkazů. K otázce ohledně nepřipustění veřejnosti na podání vysvětlení, na něž byla odvolatelka předvolána, je třeba doplnit, že se jednalo o využití institutu podání vysvětlení dle § 60 přestupkového zákona před zahájením řízení k prověření došlého oznámení. Nutno zdůraznit, že „každý“ je povinen podat správním orgánům nezbytné vysvětlení k prověření došlého oznámení. V případě podání vysvětlení se nejednalo o ústní jednání ve smyslu § 74 přestupkového zákona.

Nutno konstatovat, že nesoulad mezi napadeným rozhodnutím a řízením, jež mu předcházelo, zjištěn nebyl. Pokuta byla obviněné uložena při samé spodní hranici zákonné sazby, která činí 30 000 Kč a byla řádně odůvodněna. Náklady řízení byly uloženy v souladu s ust. § 79 odst. 1 přestupkového zákona v paušální částce 1 000 Kč. Napadené rozhodnutí je řádně odůvodněno.

Vzhledem k tomu, že odvolací orgán přezkoumal správnost napadeného rozhodnutí a nenalezl důvody pro jeho změnu či zrušení, předložené odvolání zamítl a rozhodnutí Komise k projednávání přestupků statutárního města Chomutov potvrdil, jak uvedeno ve výroku tohoto rozhodnutí.

POUČENÍ

Proti tomuto rozhodnutí se dle § 91 odst. 1 správního řádu nelze dále odvolat.

Ing. Jaroslav Švec
vedoucí oddělení správních činností



Rozdělovník

Martina Slaninová

do spisu Komise k projednávání přestupků statutárního města Chomutov
do spisu KÚ, odboru správních činností a krajský živnostenský úřad

Zpráva o výsledku šetření

ve věci podnětu paní Marty Slaninové

A

Obsah podnětu

Paní Martina Slaninová (Jirkovská 5056, 430 04 Chomutov) (dále také jen „stěžovatelka“) se na veřejného ochránce práv (dále také jen „ochránce“) obrátila se stížností na postup správních orgánů, které se zabývaly podezřením z přestupku proti pořádku ve státní správě a územní samosprávě dle ustanovení § 46 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „ZoP“). Tohoto přestupku se stěžovatelka měla dopustit tím, že v zákonné lhůtě nepožádala o výměnu řidičského průkazu [dle ustanovení § 134 odst. 2 písm. b) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů]. Stěžovatelka své prodlení obhajuje tím, že počátkem prosince utrpěla zlomeninu dominantní (pravé) ruky, kterou měla v sádře i po 1. 1. 2011.

Správní orgány (Komise k projednání přestupků statutárního města Chomutova – dále také jen „Komise“ a Krajský úřad Ústeckého kraje) v této věci dospěly k závěru, že stěžovatelka se přestupku dopustila a byla jí uložena pokuta ve výši 500,- Kč a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1.000,- Kč.

B

Skutková zjištění

Na základě podnětu paní Slaninové jsem se rozhodl zahájit šetření podle ustanovení § 14 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve věci postupu správních orgánů v řízení o výše zmíněném přestupku.

O vyjádření a zaslání písemných materiálů jsem požádal tajemníka Magistrátu města Chomutova a vedoucí odboru správních činností a krajského živnostenského úřadu Krajského úřadu Ústeckého kraje.

Ze zaslanych podkladů bylo zjištěno, že stěžovatelka požádala o výměnu řidičského průkazu, jehož platnost končila 31. 12. 2010 až dne 11. 2. 2011, přičemž dle zjištění Magistrátu města Chomutova jí sádra byla sejmuta dne 14. 1. 2011. Se stěžovatelkou bylo následně zahájeno správní řízení, jež v I. stupni skončilo vydáním rozhodnutí o vině stěžovatelky.

V tomto rozhodnutí, respektive jeho odůvodnění je v první části rekapitulován postup stěžovatelky při podání žádosti o výměnu řidičského průkazu a dále její námitky zdůrazňující obtížnost podání žádosti pro zlomeninu dominantní (pravé) ruky. Komise dále konstatuje, že zhodnotila všechny předložené důkazní prostředky a konstatuje, že obviněná Martina Slaninová se přestupkového jednání dopustila. Komise dále argumentuje tím, že obviněná měla na podání žádosti dobu tří let, a měla tedy dostatek času na to, aby o výměnu požádala včas. Co se týká námitky

stěžovatelky stran obtížnosti podpisu pod žádostí o vydání řidičského průkazu, pak Komise odkazuje na možnost nahrazení podpisu otiskem palce ruky. Komise pak uzavírá, že s ohledem na uvedené skutečnosti má za prokázané, že se Martina Slaninová přestupkového jednání dopustila, neboť si v zákonem stanovené lhůtě, která v jejím případě byla od 1. 1. 2008 do 31. 12. 2010, o výměnu řidičského průkazu nezažádala. Nedodržela tedy povinnost výměny řidičského průkazu, jak jí ukládá zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů. Jde-li o zavinění přestupku, pak Komise uvádí, že jednáním ve smyslu zákona je vnější projev vůle člověka a rozumí se jím konání, tedy aktivní jednání i opomenutí. Některé přestupky mohou být spáchány pouze konáním, jiné pouze opomenutím. O jaký druh zavinění dle ustanovení § 4 ZoP v daném případě jde, však Komise již neuvádí. Komise naopak uzavírá, že zvážila všechny důkazy a dospěla k závěru, že obviněná svým jednáním naplnila všechny znaky přestupku podle ustanovení § 46 odst. 1 ZoP. Otázku materiálního znaku přestupku (jeho nebezpečnost pro společnost) ve smyslu ustanovení § 2 odst. 1 ZoP¹ Komise nijak neřeší a o jeho naplnění se nikterak nezmiňuje.

Proti tomuto rozhodnutí se stěžovatelka bránila podáním odvolání, v němž vyjadřuje svůj nesouhlas se závěry správního orgánu I. stupně, který dovozuje, že si o výměnu řidičského průkazu mohla požádat včas, a dále upozorňuje na možná procesní pochybení správního orgánu I. stupně. Na závěr svého odvolání pak stěžovatelka uvádí: „Přestupkem je pouze zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a které je za přestupek výslovně označeno v zákoně. Je evidentní, že v dané věci nařikávané jednání nemůže naplňovat skutkovou podstatu tvrzeného přestupku...“.

Odvolací orgán podanému odvolání nevyhověl a napadené rozhodnutí potvrdil. V odůvodnění svého rozhodnutí pak částečně přejímá argumentaci správního orgánu I. stupně a částečně ji zpřesňuje, když např. uvádí, že zavinění přestupku je v daném případě shledáno ve formě nevědomé nedbalosti. Otázkou společenské nebezpečnosti jednání stěžovatelky, což ona sama výslovně v odvolání nezmínila, se odvolací orgán explicitně nezabýval (nebo to alespoň z odůvodnění rozhodnutí neplyne).

V odpovědi na žádost o vyjádření k tomuto případu, a zejm. pak k otázce naplnění materiální stránky přestupku, pak Krajský úřad uvádí, že z odůvodnění rozhodnutí vyplývá, že daný skutek byl posuzován i z tohoto hlediska, avšak z důvodu absence výslovné námitky na toto téma s tímto znakem přestupku se odvolací orgán vypořádal „v rámci standardních postupů při přezkoumání napadených rozhodnutí“. V daném případě je pak dle odvolacího orgánu materiální stránka naplněna, a to „vzhledem k období, po které si jmenovaná povinnost neplnila“.

Správní orgán I. stupně na mou žádost o vyjádření uvedl, že materiální stránkou se Komise zabývala při převzetí oznámení o spáchání přestupku úsekem registru řidičů. Na jeho základě pak došlo k závěru, že podle zákona č. 361/2000 Sb. a výkladu k němu měla paní Slaninová povinnost si řidičský průkaz do 31. 12. 2010 vyměnit. V době od sejmutí sádky (14. 1. 2011) do podání žádosti (11. 2. 2011) neučinila ve vztahu ke správnímu orgánu žádný úkon, kterým by chtěla nesplnění zákonem uložené povinnosti napravit. Není přitom patrné, zda by rozhodnutí bylo

¹ Přestupkem je zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v tomto nebo jiném zákoně, nejde-li o jiný správní delikt postížitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin.

jiné, pokud by stěžovatelka požádala o výměnu řidičského průkazu ihned po sejmutí sádky, a nikoli až za cca měsíc. Vyjádření tajemníka Magistrátu města Chomutova dále obsahuje upřesnění stran zavinění přestupku, které se velmi blíží části textu odůvodnění rozhodnutí o odvolání, v níž se odvolací orgán touto otázkou zabývá.

C Právní zhodnocení

Pokud jde o průběh správního řízení (zejm. předvolání účastníka řízení a projednání věci v jeho nepřítomnosti), pak souhlasím s jeho hodnocením odvolacím orgánem – tedy že po formální stránce nedošlo k pochybení. Z tohoto důvodu se výše podrobněji nezabývám samotným průběhem řízení ani námitkami stěžovatelky na toto téma.

Závažné výhrady však mám k otázce posouzení jednání stěžovatelky jakožto přestupku. Jak je již uvedeno výše, nedílným znakem přestupku je krom naplnění jeho formální stránky i jeho stránka materiální, neboli jeho společenská nebezpečnost – slovy zákona – ohrožení zájmu společnosti. Jednání, u něž tento aspekt absentuje, není přestupkem a nelze za něj ukládat sankci.

Je úkolem správního orgánu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i neprospěch toho, jemuž má být uložena povinnost – viz ustanovení § 50 odst. 3 správního řádu.² Stejně tak je úkolem správního orgánu své rozhodnutí řádně odůvodnit, aby bylo zřetelné, jakými úvahami se správní orgán dobral svého závěru. Absence posouzení společenské nebezpečnosti jednání stěžovatelky správním orgánem I. stupně nebyla následně zhojena ani v rámci odůvodnění rozhodnutí odvolacího orgánu.

Dle judikatury správních soudů (zejm. rozsudek NSS č. j. 5 As 104/2008 – 45 dostupný na www.nssoud.cz) se navíc správní orgány musí vypořádat v rámci svého odůvodnění, mimo jiné, i s existencí společenské nebezpečnosti posuzovaného jednání, protože naplnění formálních znaků přestupku není pro vyslovení viny dostačující. Tento prvek napadená rozhodnutí jednoznačně neobsahují.

Sdělení odvolacího orgánu o tom, že s otázkou materiální stránky přestupku se vypořádal v rámci standardních postupů při přezkoumávání napadených rozhodnutí, pak po mém soudu nemá oporu v samotném rozhodnutí, kde je jen suše konstatováno, že odvolací orgán přezkoumal soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které mu předcházelo, s právními předpisy. Závěr stran výsledku tohoto přezkumu souladu rozhodnutí s právními předpisy však v odůvodnění nenalézám.³ Lze nicméně dovodit, že odvolací orgán žádné pochybení neshledal. Dle mého názoru odvolací orgán důsledně nerozlišuje dvě roviny, jimiž se v odvolacím řízení má zabývat a jež plynou z ustanovení § 89 odst. 2 správního řádu. Tou první z nich je soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které mu předcházelo, s právními předpisy. Druhou rovinou pak je posouzení správnosti napadeného rozhodnutí v rozsahu podaných námitek, respektive i dalších okolností, vyžaduje-li to veřejný

² Správní orgán je povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. V řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena.

³ V předposledním odstavci je pouze konstatován soulad mezi napadeným rozhodnutím a řízením, jež mu předcházelo – nikoli jejich soulad s právními předpisy.

zájem. Jednak tedy má být přezkoumáván soulad rozhodnutí a řízení se zákonem a jednak věcná správnost rozhodnutí. Tak tomu ovšem v tomto případě nebylo.

Na tomto místě pak musím uvést, že v jednání stěžovatelky žádnou společenskou nebezpečnost nespátřuji. Položím-li si otázku, jak její prodlení při podání žádosti o výměnu řidičského průkazu ohrozilo zájem společnosti, nedokážu najít žádnou rozumnou odpověď. Pozdní podání žádosti zejm.:

- nikoho neohrožuje,
- nikomu nepůsobí újmu,
- není způsobilé nadbytečně zatížit státní správu při jejím vyřizování,
- nemá sebemenší vliv na bezpečnost provozu na pozemních komunikacích,
- není (pokud vůbec) spojeno s nadstandardními výdaji, jež by nebyly zohledněny ve výši správního poplatku,
- ale je pouze nedodržením litery zákona neboli naplněním pouze formální stránky přestupku.

Pokud k tomuto výčtu navíc zohledním i konkrétní okolnosti případu – tedy zlomeninu dominantní ruky stěžovatelky a vcelku pochopitelný (byť explicitně nevyřčený a patrně i nevědomý) zájem nemít na řidičském průkazu namísto otisku palce svůj reálný podpis, pak je mé přesvědčení o naprosté absenci společenské nebezpečnosti zcela pevné.

Na výše uvedeném nemůže nic změnit ani sdělení správního orgánu I. stupně ohledně posouzení materiální stránky přestupku při převzetí oznámení o přestupku. Ani toto sdělení totiž neobsahuje nic, v čem by bylo možno spatřovat nebezpečnost jednání pro společnost, a nikoli pouze naplnění formálních znaků přestupku.

Uzavírám tedy, že v jednání stěžovatelky, která o výměnu řidičského průkazu požádala 11. 2. 2011, ačkoli tak měla učinit do 31. 12. 2010, nespátřuji porušení či ohrožení zájmu společnosti, a tedy její jednání nepovažuji za přestupek ve smyslu ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů. Byl-li správní orgán jiného názoru, měl jej vyjádřit v odůvodnění svého rozhodnutí.

D **Závěr**

Podle ustanovení § 18 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, konstatuji pochybení na straně správních orgánů I. i II. stupně, které se v odůvodnění svých rozhodnutí řádně nezabývaly otázkou naplnění materiálního znaku přestupku při posuzování jednání paní Slaninové.

Tato zpráva shrnuje poznatky z šetření, které budou po vyjádření dotčených úřadů podkladem pro závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv ve věci.

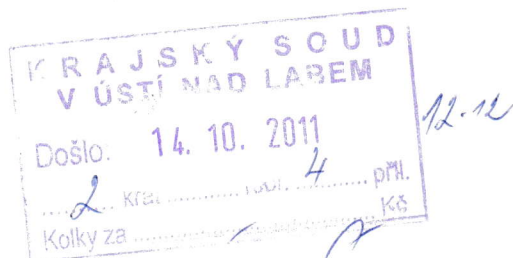
JUDr. Pavel V a r v a ř o v s k ý v. r.
veřejný ochránce práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)

Podáno osobně do podatelny dne 14. 10. 2011

MARTINA SLANINOVÁ
JIRKOVSKÁ 5056 • 43004 CHOMUTOV • ČESKÁ REPUBLIKA
TEL. 777322104, 608322104 • E-MAIL martislaninova@seznam.cz

Krajský soud v Ústí nad Labem

Národního odboje 1274/26
400 03 ÚSTÍ NAD LABEM - STŘEKOV



v Chomutově, dne 14. října 2011

Žalobkyně: **Martina Slaninová**, r.č.: 755824/2461, bytem Jirkovská 5056, 430 04 Chomutov

Žalovaný: **Krajský úřad Ústeckého kraje, Odbor správních činností a krajský živnostenský úřad**,
Velká Hradební 3118/48, 400 02 Ústí nad Labem

Správní žaloba

proti rozhodnutí správního orgánu - Krajského úřadu Ústeckého kraje, Odboru správních činností a krajského živnostenského úřadu ze dne 11. 8. 2011, č. j. 10471/SČaKŽÚ/2011-3,
podaná podle ustanovení § 65 odst. 1 soudního řádu správního (dále jen „SŘS“)

D v o j m o

Soudní poplatek: 3.000,- Kč, k výzvě soudu
Přílohy: dle textu

I.

Rozhodnutím Komise k projednávání přestupků statutárního města Chomutova (dále jen „**napadené rozhodnutí**“ a „**Komise**“) ze dne 16. 5. 2011, zn. MMCH/31431/2011/428, byla žalobkyně uznána vinnou z přestupku proti pořádku ve státní správě a územní samosprávě podle § 46 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů. Toho se měla dopustit tím, že v zákonem stanovené lhůtě nepožádala o výměnu řidičského průkazu série AJ 389501 vydaného dne 17. 1. 1994 a podléhajícího povinné výměně do 31. 12. 2010, čímž měla porušit § 134 odst. 2 písm. b) zák. č. 361/2000 Sb. O provozu na pozemních komunikacích.

Na základě tohoto závěru byla žalobkyni dle § 46 odst. 3 přestupkového zákona **uložena pokuta ve výši 500,- Kč** a dále jí bylo podle § 79 odst. 1 přestupkového zákona **uloženo nahradit státu náklady řízení spojené s projednáváním přestupku ve výši 1000,- Kč**.

Proti tomuto rozhodnutí brojila žalobkyně dne 4. 7. 2011 odvoláním s návrhem na zrušení napadeného rozhodnutí, ve kterém argumentovala tím, že dne 7. 12. 2010 utrpěla úraz s komplikovanou zlomeninou dominantní (pravé) ruky, který si vyžádal několikaměsíční léčení, proto o výměnu řidičského průkazu požádala až po sejmutí sádrové fixace a absolvování nutné rehabilitace, dne 11. 2. 2011. Tímto opravným prostředkem napadla právní posouzení věci jako nesprávné a dále uvedla, že v jejím jednání nelze spatřovat znaky zavinění, nad to společenskou nebezpečnost.

Důkazy: Rozhodnutí Komise ze dne 16. 5. 2011, zn. MMCH/31431/2011/428
Odvolání proti Rozhodnutí ze dne 4. 7. 2011

II.

Rozhodnutím Krajského úřadu Ústeckého kraje, Odboru správních činností a krajského živnostenského úřadu (dále jen „**Krajský úřad**“), ze dne 11. 8. 2011, č. j. 10471/SČaKŽÚ/2011-3, žalovaný dle § 90 odst. 5 správního řádu odvolání žalobkyně zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

Důkaz: Rozhodnutí Krajského úřadu ze dne 11. 8. 2011, č. j. 10471/SČaKŽÚ/2011-3

III.

Na základě rozhodnutí žalovaného se žalobkyně obrátila na Úřad veřejného ochránce práv se stížností na postup správních orgánů I. i II. stupně, který vyslovil závažné výhrady k otázce posouzení jejího jednání jakožto přestupku. Veřejný ochránce práv v právním zhodnocení věci uzavřel, že v jednání žalobkyně nespátřuje porušení či ohrožení zájmu společnosti, a její jednání tedy nepovažuje za přestupek ve smyslu ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

Závěrem konstatoval pochybení na straně správních orgánů I. i II. stupně, které se v odůvodnění svých rozhodnutí řádně nezabývaly otázkou naplnění materiálního znaku přestupku při posuzování jednání žalobkyně.

Důkaz: Zpráva o výsledku šetření ze dne 7. 10. 2011, Sp. zn.: 4378/2011/VOP/MK

IV.

Jelikož důvody uváděné v napadeném rozhodnutí a stejně tak v rozhodnutí žalovaného pokládá žalobkyně za nesprávné, za této situace nemá jinou možnost, než obrátit se žalobou na soud.

Na rozdíl od žalovaného zastává žalobkyně shodný názor s Veřejným ochráncem práv, že nedílným znakem přestupku je krom naplnění jeho formální stránky i jeho stránka materiální, neboli jeho společenská nebezpečnost – slovy zákona – ohrožení zájmu společnosti. Další argumentace v této otázce by byla patrně nadbytečná, jestliže vše, co by mohlo být uvedeno, bylo již v minulosti předmětem soudního výkladu, přičemž relevantní je zde, *inter alia*, rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „*NSS*“) ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 As 104/2008 – 45, v němž NSS otázku naplnění materiálního znaku přestupku blíže judikoval.

http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2008/0104_5As_0800_8d3bcda0_a3c1_4ab1_abd5_c4c6db42d_ecd_prevedeno.pdf

V.

Závěrem žalobkyně konstatuje, že je velmi neblahé, jestliže je nutno vést polemiku nad rozhodováním správních orgánů v tomto kontextu a v této rovině, a žalobkyně by si rozhodně přála, aby dotčené správní orgány k takovým pochybnostem nad motivy své rozhodovací činnosti nezavdávaly důvod, nicméně frapantní nerespektování názoru NSS je skutečně velmi nesnadné vysvětlit jinými než, *prima facie*, zlovolnými postranními pohnutkami.

K tomu je nutno uvést, že rozhodnutí žalovaného zasáhlo žalobkyni poměrně citelně do více sfér jejích osobních práv, neboť se nacházela po úraze a několikaměsíční pracovní neschopnosti majíc za následek ztrátu hlavního zdroje obživy, kdy za této situace byla nucena zaplatit uloženou pokutu a nést náklady řízení, stejně tak náklady související s takovým postupem, který jí zajistí vůči žalovanému rovné postavení.

VI.

Rozhodnutí žalovaného bylo žalobkyni doručeno dne 15. 8. 2011, tato žaloba je proto podána v zákonné dvouměsíční lhůtě ve smyslu ustanovení § 72 odst. 1 SŘS, tj. včas.

VII.

V rozhodované věci je zřejmé, že důvod pro obvinění žalobkyně ze spáchání přestupku nebyl. Žalobkyně proto navrhuje, aby soud po projednání její žaloby, vydal tento

r o z s u d e k

1. Rozhodnutí Krajského úřadu Ústeckého kraje, Odboru správních činností a krajského živnostenského úřadu ze dne 11. 8. 2011, č. j. 10471/SČaKŽÚ/2011-3, se z r u š u j e.
2. Z titulu nesprávného rozhodnutí má žalobkyně nárok na navrácení zaplacené pokuty ve výši 500,- Kč a nákladů řízení spojených s projednáváním přestupku ve výši 1000,- Kč.
3. Žalovaný je povinen nahradit žalobkyni náklady řízení, a to do tří dnů od právní moci rozsudku na účet žalobkyně.

Martina Slaninová



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl samosoudcem Mgr. Václavem Trajerem v právní věci **žalobkyně: Martiny Slaninové**, nar. 24.8.1975, bytem Jirkovská 5056, 430 04 Chomutov, proti **žalovanému: Krajskému úřadu Ústeckého kraje, Odbor správních činností a krajský živnostenský úřad**, se sídlem Velká Hradební 3118/48, 400 02 Ústí nad Labem, zastoupeného Mgr. Vlastimilem Škodou, advokátem, se sídlem Řetězová 2, 405 02 Děčín I, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11.8.2011, č.j. 10471/SČaKŽÚ/2011-3, sp. zn. 152192/2011/KUUK,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Ústeckého kraje, Odbor správních činností a krajský živnostenský úřad, ze dne 11.8.2011, č.j. 1172/Ds/2013, JID: 40573/2013/KUUK/Sur, a rozhodnutí Magistrátu města Chomutov, Komise k projednání přestupků, ze dne 16.5.2011, č.j. MMCH/31431/2011/428, **se pro nezákonnost z r u š u j í** a věc se **v r a c í** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je p o v i n e n** žalobkyni zaplatit náhradu nákladů řízení ve výši 3.000,- Kč do třiceti dnů od právního moci rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobkyně se žalobou podanou v zákonem stanovené lhůtě domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 11.8.2011, č.j. 10471/SČaKŽÚ/2011-3, sp. zn. 152192/2011/KUUK, jímž bylo zamítnuto její odvolání a potvrzeno rozhodnutí Magistrátu města Chomutov, Komise k projednání přestupků (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 16.5.2011, č.j. MMCH/31431/2011/428, kterým byla žalobkyně uznána vinnou ze spáchání přestupku dle ustanovení § 46 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „přestupkový zákon“), jehož se měla

dopustit tím, že v zákonem stanové době nepožádala o výměnu řidičského průkazu série AJ 389501, když žalobkyně měla požádat o výměnu tohoto řidičského průkazu do 31.12.2010, přičemž o výměnu požádala až dne 11.2.2011, čímž porušila ustanovení § 134 odst. 2 písm. b) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“), za což jí byla uložena pokuta ve výši 500,- Kč, jakož i povinnost uhradit náklady správního řízení ve výši 1.000,- Kč. Žalobkyně se touto žalobou rovněž domáhala, aby z titulu nesprávného rozhodnutí bylo soudem rozhodnuto o tom, že má nárok na navrácení zaplacené pokuty ve výši 500,- Kč a nákladů správního řízení ve výši 1.000,- Kč, jakož i toho, aby žalovanému byla uložena povinnost uhradit žalobkyni náklady soudního řízení.

Žalobkyně v žalobě předně uvedla, že po vydání žalobou napadeného rozhodnutí se obrátila na Veřejného ochránce práv se stížností na postup správního orgánu I. stupně a žalovaného. Veřejný ochránce práv na základě tohoto podnětu ve zprávě o výsledku šetření ze dne 7.10.2011 uvedl, že v jednání žalobkyně nespátřuje porušení či ohrožení zájmu společnosti, pročež jednání žalobkyně nepovažuje za přestupek dle ustanovení § 2 odst. 1 přestupkového zákona, když současně konstatoval i pochybení na straně správního orgánu I. stupně a žalovaného, neboť se ve svých rozhodnutích řádně nezabývaly otázkou naplnění materiálního znaku přestupku.

Žalobkyně dále uvedla, že na rozdíl od žalovaného zastává názor, že nedílným znakem přestupku je kromě naplnění formální stránky i jeho stránka materiální, tj. společenská nebezpečnost. Dle žalobkyně by v této věci jakákoliv další argumentace byla nadbytečná, neboť vše, co by mohlo být uvedeno, již bylo v minulosti předmětem soudního výkladu, pročež žalobkyně odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.12.2009, č.j. 5 As 104/2008-45, kde byla řešena otázka materiálního znaku přestupku.

Žalobkyně v žalobě rovněž poukázala na to, že je velmi neblahé, pokud je nutno vést v tomto kontextu a v této rovině polemiku nad rozhodováním správních orgánů, když frapantní nerespektování názoru Nejvyššího správního soudu nelze dle žalobkyně vysvětlit jinak než zlovolnými postranými pohnutkami. Žalobkyně k tomuto ještě doplnila, že rozhodnutí žalovaného ji poměrně citelně zasáhlo do více sfér jejích osobních práv, a to zejména z důvodu, že se nacházela po úraze a několikaměsíční pracovní neschopnosti, když byla nucena zaplatit pokutu a nést další náklady.

Žalovaný předložil k výzvě soudu správní spis spolu s písemným vyjádřením k žalobě, v němž navrhl její zamítnutí pro nedůvodnost.

Žalovaný nejprve stručně zrekapituloval průběh celého správního řízení, k čemuž doplnil výtah odůvodnění žaloby. Žalovaný dále uvedl, že si je plně vědom, že nedílným znakem přestupku je i materiální stránka, tj. společenská nebezpečnost. Žalovaný z tohoto pohledu vždy posuzuje dané jednání, a pokud by jej v posuzovaném jednání neshledal, tak by dané jednání žalobkyně jako přestupek neoznačil.

Žalovaný rovněž zmínil, že v tomto konkrétním případě byla povinnost výměny řidičských průkazů stanovena ustanovením § 134 odst. 2 písm. b) zákona o silničním provozu. Dle žalovaného z čl. 2 odst. 4 Ústavy vyplývá pro každého povinnost dodržovat platné zákony, když požadavek na dodržování zákonů lze dle žalovaného nepochybně označit jako veřejný zájem, neboť na této zásadě je založen celý společenský a právní řád. Pokud zákon není dodržen, jedná se dle žalovaného o porušení, resp. ohrožení zájmu společnosti, jež právě

spočívá v zájmu na dodržování právních předpisů, když tuto skutečnost vyjadřuje i samotná existence ustanovení § 46 odst. 1 přestupkového zákona. Dle žalovaného ustanovení § 134 zákona o silničním provozu stanovuje pevná a závazná pravidla, a nikoliv jakési doporučení.

Pokud se jedná o argumentaci žalobkyně v průběhu správního řízení, žalovaný namítl, že tuto argumentaci nelze označit jinak než účelovou. Žalobkyně měla totiž i v době pracovní neschopnosti tzv. vycházky, během nichž se mohla dostavit na příslušný úřad a tam o výměnu řidičského průkazu požádat. Dle žalovaného kromě toho ani nemožnost se podepsat nelze považovat za okolnost, která by podepsání žádosti bránila, když ustanovení § 105 odst. 3 zákona o silničním provozu umožňuje nahradit podpis otiskem palce. K tomuto žalovaný doplnil, že s ohledem na dobrou znalost právního vědomí žalobkyně lze předpokládat, že žalobkyně toto ustanovení bylo známo. Z této skutečnosti lze dle žalovaného dovodit, že žalobkyně svou zákonnou povinnost porušila přinejmenším z nedbalosti – spíše však vědomě. Dle žalovaného další důkaz účelovosti jednání žalobkyně představuje i okolnost, za jakých se omluvila z ústního jednání ze dne 16.5.2011, když žalobkyně svou nepřítomnost odůvodnila naprosto vágně, a to toliko tvrzením, že v daný den se nebude zdržovat v místě svého trvalého pobytu, aniž by však uvedla jakýkoliv důvod.

Dle žalovaného lze ve stejném smyslu vyložit i opakované tvrzení žalobkyně, že o výměnu požádala hned po sejmutí sádrové fixace. Podle lékařské zprávy MUDr. Skály byla žalobkyni sádrová fixace sejmuta dne 14.1.2011, přesto však žalobkyně o výměnu řidičského průkazu požádala až dne 11.2.2011, tedy téměř o měsíc později.

S ohledem na shora uvedené žalovaný má za to, že přezkoumal veškeré odvolací námítky a došel k závěru, že odvolání bylo nedůvodné, když tento závěr řádně zdůvodnil. Žalovaný proto navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Žalobkyně v replice k vyjádření žalovaného uvedla, že ačkoliv si je žalovaný sice vědom, že nedílným znakem přestupku je i jeho materiální stránka, není však schopen tyto závěry promítnout do svého rozhodnutí.

Žalobkyně dále uvedla, že dne 7.12.2010 utrpěla zlomeninu dominantní pravé ruky, když se jednalo o zlomeninu dislokovanou, jež byla řešena neinvazivní repozicí. Jelikož první dny po úrazu byly rozhodující pro další volbu postupu léčby, když žalobkyně dbala pokynů ošetřujícího lékaře, aby končetinu ponechala ve vynucené poloze bez rizika jakékoliv manipulace ve smyslu různých jinak běžných úkonů, žalobkyně proto do konce roku 2010 nepožádala o výměnu řidičského průkazu, neboť v rozhodném období prioritně věnovala pozornost svému zdraví.

Žalobkyně za vyložené trapně pokládá snahu žalovaného označit její chování v době pracovní neschopnosti za účelové. Dle žalobkyně totiž určení doby vycházek v rámci pracovní neschopnosti nestanovuje povinnost dočasně pracovní neschopného tuto vycházku využít, neboť je naopak jeho povinností se v době nemocí zdržovat v místě bydliště a dodržovat léčebný režim. Žalobkyně v tomto směru vyjádřila své překvapení, že žalovaný odmítl akceptovat, že součástí „nemocenské“ je rovněž i klidový režim. S ohledem na zmíněné skutečnosti žalobkyně považuje vyjádření žalovaného za nepřijatelná, a to i po stránce etické, když o něm bude dostupnými prostředky informovat veřejnost, a to včetně sdělovacích prostředků.

Pokud se týká lékařské zprávy, žalobkyně v návaznosti na ne zcela prostudovanou lékařskou zprávu MUDr. Skály ze strany žalovaného, nebo snad jeho proponovaný záměr,

zdůraznila, že v žalobě uvedla, proč o výměnu řidičského průkazu nepožádala po sejmutí sádry ale až dne 11.2.2011. Žalobkyně totiž utrpěla zlomeninu dolního konce radia, což mělo zejména vliv na její uchopovací schopnost, trofiku, hybnost a celkovou funkčnost končetiny, a proto před podáním žádosti o výměnu řidičského průkazu musela nejdříve absolvovat nutnou rehabilitaci zlomené končetiny, aby se obnovila její hybnost. Teprve až po absolvování prvotní rehabilitace byla žalobkyně schopna podat žádost. Žalobkyně v této souvislosti ještě podotkla, že dle jejího názoru období od sejmutí sádry do doby podání žádosti není meritorně významné. K tvrzení žalovaného, že z jednotlivých podání lze usuzovat na dobrou úroveň jejího právního vědomí, žalobkyně dodala, že je studentkou práv, když současně právo považuje za svou zálibu, jíž se věnuje i ve volném čase.

K ustanovení § 134 zákona o silničním provozu žalobkyně uvedla, že nijak nerozporuje, že předmětným ustanovením je dotčeným osobám uložena povinnost. Dle žalobkyně však porušení povinnosti zakotvené v tomto ustanovení samo o sobě neznamená ohrožení zájmu společnosti, neboť je věcí každého řidiče, zda si řidičský průkaz vymění. Dle žalobkyně je absurdní, aby za přestupek byla postihována osoba, která si, byť po lhůtě, o výměnu řidičského průkazu dobrovolně požádala.

V návaznosti na shora předestřené důvody žalobkyně uzavřela, že jí nezbyvá, než na své žalobě trvat v plném rozsahu.

O žalobě pak soud rozhodl v souladu s ustanovením § 51 odst. 1 s.ř.s. bez jednání, neboť žalobkyně a žalovaný s tímto postupem výslovně souhlasili.

Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v řízení podle prvního dílu hlavy druhé s.ř.s., která vychází z dispoziční zásady vyjádřené v ustanovení § 71 odst. 1 písm. c), d), odst. 2 věty druhé a třetí a ustanovení § 75 odst. 2 věty první tohoto zákona. Z ní vyplývá, že soud přezkoumává rozhodnutí správního orgánu pouze v rozsahu, který žalobce uplatnil v žalobě nebo během dvouměsíční lhůty ode dne doručení napadeného rozhodnutí, jak stanovuje ustanovení § 72 odst. 1 věty první s.ř.s. Povinností žalobce je proto tvrdit, že správní rozhodnutí nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení a toto tvrzení odůvodnit. Bez návrhu žalobce pak musí soud podle § 76 odst. 2 s.ř.s. přihlédnout toliko k takovým vadám napadeného rozhodnutí, které vyvolávají jeho nicotnost, avšak takové nedostatky nebyly v projednávané věci zjištěny.

Soud si u žalovaného vyžádal správní spis a po přezkoumání skutkového a právního stavu dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

Zásadním východiskem posuzované věci je skutečnost, zda lze jednání žalobkyně po stránce materiální považovat za přestupek či nikoliv, když o naplnění formálního znaku přestupku mezi stranami sporu není.

Podle ustanovení § 2 odst. 1 přestupkového zákona je *přestupkem zaviněné protiprávní jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v tomto nebo jiném zákoně*, z čehož vyplývá skutečnost, že pojem přestupku v sobě zahrnuje jak naplnění formálních znaků, tak i znaků materiálních, přičemž tyto znaky musí být naplněny současně. Materiální znak je představován tím, že zaviněné protiprávní jednání porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a zájmy uvedené v ustanovení § 1 přestupkového zákona (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6.1.2012, č.j. 5 As 106/2001-77). Správní orgány jsou proto povinny vždy zkoumat, zda je určité

jednání přestupkem či nikoliv, a tedy také, zda došlo k naplnění obou znaků přestupku (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19.4.2012, č.j. 7 As 137/2011-52).

V této souvislosti považuje zdejší soud za vhodné uvést, že dle konzistentní judikatury Nejvyššího správního soudu se trestnost správních deliktů řídí obdobnými principy a pravidly, jakými se doposud, tj. po dobu účinnosti zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon, řídila i trestnost trestných činů, a pro trestnost jednání, které naplňuje formální znaky přestupku, musí být naplněna i materiální stránka deliktu (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.5.2007, č.j. 8 As 17/2007-135). V této souvislosti Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14.12.2009, č.j. 5 As 104/2008-45, rovněž poukázal na ustálenou judikaturu Nejvyššího soudu ohledně posuzování materiálního znaku trestného činu. V rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 17.4.1996, sp. zn. 1 Tzn 2/96, bylo totiž uvedeno, že: *„Při úvahách o tom, zda obviněný naplnil i materiální znak trestného činu, tedy zda v jeho případě tento čin dosahoval vyššího stupně nebezpečnosti pro společnost, než je stupeň nepatrný (§ 3 odst. 2 tr. zák.), je nutno zdůraznit, že již stanovením formálních znaků určité skutkové podstaty zákon předpokládá, že při jejich naplnění v běžně se vyskytujících případech bude stupeň nebezpečnosti činu pro společnost zpravidla vyšší než nepatrný. Na tom nic nemění ani ustanovení § 3 odst. 2 tr. zák., podle kterého čin, jehož stupeň nebezpečnosti pro společnost je nepatrný, není trestným činem, i když jinak vykazuje znaky trestného činu. Citované ustanovení se totiž uplatní jen tehdy, když stupeň nebezpečnosti pro společnost v konkrétním případě ani při formálním naplnění znaků určité skutkové podstaty nedosáhne stupně odpovídajícího dolní hranici typové nebezpečnosti pro společnost, když tedy nebude odpovídat ani nejlehčím běžně se vyskytujícím případům trestného činu této skutkové podstaty (obdobně též např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 8.10.2008, sp. zn. 7 Tdo 1012/2008, dostupné na www.nsoud.cz). Dle Nejvyššího správního soudu lze právní závěr uvedený v tomto rozhodnutí Nejvyššího soudu uplatnit i ve vztahu k přestupkům. K tomuto zdejší soud ještě doplňuje, že sice v době rozhodování správního orgánu I. stupně a žalovaného byl již platný a účinný nový trestní zákoník, tj. zákon č. 40/2009 Sb., kde se s ohledem na novou koncepci již hledisko nebezpečnosti činu pro společnost neužívá, avšak tato koncepční změna nebyla současně promítnuta do přestupkového zákona, a proto tedy není důvodu se v tomto konkrétním případě odchýlit od shora uvedených judikaturních závěrů.*

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14.12.2009, č.j. 5 As 104/2008-45, též dospěl k závěru, že: *„Lze tedy obecně vycházet z toho, že jednání, jehož formální znaky jsou označeny zákonem za přestupek, naplňuje v běžně se vyskytujících případech materiální znak přestupku, neboť porušuje či ohrožuje určitý zájem společnosti. Z tohoto závěru však nelze dovodit, že by k naplnění materiálního znaku skutkové podstaty přestupku došlo vždy, když je naplněn formální znak přestupku zaviněným jednáním fyzické osoby. Pokud se k okolnostem jednání, jež naplní formální znaky skutkové podstaty přestupku, přidruží takové další významné okolnosti, které vylučují, aby takovým jednáním byl porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem společnosti, nedojde k naplnění materiálního znaku přestupku a takové jednání potom nemůže být označeno za přestupek.“*

Okolnostmi, jež snižují nebezpečnost jednání pro chráněný zájem společnosti pod míru, která je typická pro běžně se vyskytující případy přestupků, mohou být zejména, avšak nikoliv výlučně, význam právem chráněného zájmu, který byl přestupkovým jednáním dotčen, způsob jeho provedení a jeho následky, okolnosti, za kterých byl přestupek spáchán, osoba pachatele, míra jeho zavinění a jeho pohnutka. Teprve poté, co je zjištěno naplnění

materiálního znaku přestupku, může správní orgán dojít k závěru, že konkrétním jednáním obviněného byl spáchán přestupek. Pokud naopak správní orgán na základě zjištěného skutkového stavu dospěje k závěru, že z okolností případu je zřejmé, že jednáním osoby obviněné z přestupku, jež sice nese formální znaky skutkové podstaty přestupku, nedošlo k porušení ani k ohrožení právem chráněného zájmu, má povinnost (nikoliv pouze možnost) řízení zastavit podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) přestupkového zákona.

Podle ustanovení § 134 odst. 2 písm. b) zákona o silničním provozu, ve znění účinném do 24.5.2011, byli držitelé řidičských průkazů vydaných od 1.1.1994 do 31.12.2000 povinni si tyto řidičské průkazy vyměnit do 31.12.2010. V posuzované věci je tedy nezbytné posoudit, zda porušení této povinnosti je způsobilé naplnit skutkovou podstatu přestupku dle ustanovení § 46 odst. 1 přestupkového zákona, když dle tohoto ustanovení je přestupkem i porušení jiných povinností, než které jsou uvedeny v ustanovení § 21 až 45 (přestupkového zákona), jestliže jsou stanoveny zvláštními právními předpisy včetně nařízení obcí, okresních úřadů a krajů. Ustanovení § 46 odst. 1 přestupkového zákona je tak obecnou (blanketní) skutkovou podstatou, přičemž pro naplnění této skutkové podstaty je nezbytné, aby ze strany přestupce došlo k porušení nebo ohrožení výkonu veřejné správy. Objektem skutkové podstaty přestupku dle ustanovení § 46 odst. 1 přestupkového zákona je tedy pořádek ve státní správě, resp. řádný výkon veřejné správy. Vždy je tedy nutno zvláště pečlivě v případech přestupků dle § 46 přestupkového zákona zkoumat, zda porušením konkrétní povinnosti dojde i k ohrožení zájmu společnosti takovým způsobem, aby byla naplněna i materiální stránka tohoto přestupku.

V souzené věci není sporu o tom, že ze strany žalobkyně došlo k naplnění formálního znaku přestupku dle ustanovení § 46 odst. 1 přestupkového zákona, když z předloženého správního spisu, jakož i z vyjádření samotné žalobkyně, je zřejmé, že žádost o výměnu řidičského průkazu žalobkyně skutečně podala dne 11.2.2011, když tak měla učinit nejpozději do 31.12.2010, čímž tedy porušila povinnost zakotvenou v ustanovení § 134 odst. 2 písm. b) zákona o silničním provozu. Proto je nutno posoudit, zda předmětné jednání žalobkyně naplnilo i materiální stránku zmíněného přestupku.

Po zhodnocení veškerých skutečností vztahujících se k souzené věci dospěl soud k závěru, že správní orgány obou stupňů v tomto případě dospěly k nesprávnému závěru, když uzavřeli, že materiální stránka přestupku byla naplněna.

Podle ustanovení § 50 odst. 3 věta druhá zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, platí, že: „v řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena“. V tomto směru je třeba zdůraznit, že skutečnost, že žalobkyně porušila povinnost si stanovené lhůtě vyměnit řidičský průkaz, sama o sobě nepostačuje k závěru o nedostatku materiální stránky přestupku. Tato okolnost by dle soudu nicméně měla správní orgány vést k tomu, aby svou pozornost zaměřily na materiální stránku přestupku, a to zvláště za situace, když žalobkyně v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně namítala, že její jednání v daném případě nenaplnuje skutkovou podstatu tvrzeného přestupku.

V této souvislosti považuje soud za vhodné uvést, že dle jeho názoru vytýkané porušení povinnosti zakotvené v ustanovení § 134 zákona o silničním provozu představuje toliko administrativní porušení této povinnosti. Soud v tomto ohledu totiž nemůže odhlédnout

od skutečnosti, že proces výměny řidičských průkazů byl zahájen zejména z důvodu, že před započítáním tohoto procesu bylo na území České republiky vydáno několik druhů řidičských průkazů, kdy v návaznosti na platnou legislativu Evropských společenství, resp. Evropské unie, bylo třeba docílit situace, aby zde od určitého data byl platný toliko jeden typ řidičského průkazu. Bylo tomu tak z důvodu, že předchozí typy jednotlivých řidičských průkazů neobsahovaly veškeré v současné době vyžadované identifikační údaje.

V tomto kontextu je rovněž významná okolnost, že výměna řidičských průkazů se nijak netýkala samotného řidičského oprávnění. V případě, že si totiž řidič ve stanovené lhůtě řidičský průkaz nevyměnil, tak toto omisivní konání mělo za následek pouze zánik platnosti takového řidičského průkazu, nikoliv však pozastavení, pozbytí nebo odnětí řidičského oprávnění. Od této situace je proto třeba odlišit případ, kdy např. řidič řídí motorové vozidlo, aniž by byl držitelem příslušného řidičského oprávnění, nebo při řízení motorového vozidla u sebe neměl řidičský průkaz. V předloženém správním spise navíc není žádná poznámka o tom, že by žalobkyně od zániku platnosti jejího (starého) řidičského průkazu do vydání nového řidičského průkazu řídila motorové vozidlo. Řidičský průkaz kromě toho není dokladem totožnosti, neboť se toliko jedná o osvědčení, že daná osoba je držitelem řidičského oprávnění k řízení motorového vozidla zařazeného do skupiny vozidel, pro kterou mu bylo řidičské oprávnění uděleno.

Soud dále nemohl přehlédnout skutečnost, že jedním ze zapisovaných údajů do řidičského průkazu je i datum platnosti řidičského průkazu. Současně též platí, že řidičský průkaz se kromě jiného stává neplatným i uplynutím doby jeho platnosti. V takovém případě je však výlučně věcí osobního rozhodnutí řidiče, a to bez jakékoliv interference ze strany státní moci, zda požádá o výměnu, resp. o vydání, nového řidičského průkazu ještě před uplynutím doby platnosti „starého“ řidičského průkazu či až po uplynutí doby jeho platnosti. Zákon o silničním provozu v takovém případě však žádného řidiče, jež si o výměnu řidičského průkazu požádal až po uplynutí doby platnosti jeho předchozího řidičského průkazu, rozhodně nesankcionuje. Soud, ačkoliv si v této souvislosti plně uvědomuje imperativní dikci ustanovení § 134 zákona o silničním provozu, tj. *že řidiči jsou povinni si vyměnit řidičské průkazy*, je i přesto toho názoru, že v tomto konkrétním případě není žádného racionálního důvodu se domnívat, aby obdobné jednání, tj. že si řidič před uplynutím doby platnosti řidičského průkazu nepožádal o jeho výměnu, bylo jako v tomto posuzovaném případě sankcionováno jako přestupek na úseku přestupků proti pořádku ve státní správě a územní samosprávě a v druhém případě totožné jednání nikoliv. Dle soudu zde není žádný rozumný důvod, aby v případě dvou typově shodných omisivních jednání řidičů bylo postupováno tak výrazně odlišně.

Pokud by snad zákonodárce považoval porušení povinnosti zakotvené v ustanovení § 134 zákona o silničním provozu za tak závažné porušení zákonné povinnosti, jež je nutno sankcionovat v rámci přestupkového řízení, lze dle soudu důvodně předpokládat, že by zákonodárce postupoval obdobně jako v případě zákona č. 328/1999 Sb., o občanských průkazech, ve znění pozdějších přestupků. V tomto zákoně je totiž výslovně obsažena skutková podstata přestupku, kterého se dopustí ten, kdo si nepožádá o vydání nového občanského průkazu v případě uplynutí doby jeho platnosti. Zákon o silničním provozu však žádnou takovou skutkovou podstatu přestupku neobsahuje.

S ohledem na veškeré shora zmíněné skutečnosti má soud za to, že v projednávané věci jsou dány takové okolnosti, jež snižují společenskou nebezpečnost jednání žalobkyně pod

míru, která je typická pro běžně se vyskytující případy. Pro tento závěr, a to zejména s přihlédnutím k významu právem chráněného zájmu, jež byl jednáním žalobkyně dotčen, tj. aby od určitého data byl v užívání pouze jeden typ řidičských průkazů, dle soudu mimo výše uvedené svědčí především skutečnost, že jednání žalobkyně nikoho neohrozilo a nikomu nezpůsobilo újmu. Jednání žalobkyně tedy nikterak neohrozilo pořádek ve státní správě, resp. řádný výkon veřejné správy, což je právě chráněný objekt skutkové podstaty, jež je zakotven v ustanovení § 46 odst. 1 přestupkového zákona. V této souvislosti je nezbytné doplnit, že jednání žalobkyně příslušný správní orgán při (pozdní) výměně nového řidičského průkazu nijak nezatížilo nad rámec jeho běžné pracovní činnosti, když vydání řidičského průkazu bylo v tomto případě navíc zpoplatněno správním poplatkem. Řidičský průkaz žalobkyně kromě toho pozbyl platnosti, a žalobkyně jej proto stejně nemohla řádně užívat. Dle soudu je rovněž potřebné dodat, že jednání žalobkyně nemělo jakýkoliv vliv na bezpečnost provozu na pozemních komunikacích. Zcela odlišná situace by nastala, kdyby žalobkyně řídila motorové vozidlo bez platného řidičského průkazu. Takové jednání jí však v daném případě nebylo kladeno za vinu.

V návaznosti na predestřené skutečnosti zdejší soud porušení ustanovení § 134 odst. 2 písm. b) zákona o silničním provozu, ve znění účinném do 24.5.2011, nevyhodnotil jako jednání žalobkyně, jímž by došlo k porušení nebo k ohrožení právem chráněného zájmu, jak je presumováno ustanovením § 2 odst. 1 přestupkového zákona, když v posuzované věci byl tímto zájmem pořádek ve státní správě, resp. řádný výkon veřejné správy. Dle soudu lze proto uzavřít, že žalobkyně sice svým jednáním naplnila formální znaky přestupku dle § 46 přestupkového zákona, ovšem tímto jednáním současně nenaplnila i materiální znaky tohoto přestupku dle ustanovení § 2 odst. 1 přestupkového zákona. V důsledku toho pak soudu nezbylo než konstatovat, že žalobkyně svým jednáním nenaplnila všechny zákonné znaky přestupku, a tedy, že správní orgány obou stupňů pochybily, pokud žalobkyni uznaly vinnou ze spáchání dotyčného přestupku. Soud proto výrokem ad I) napadené rozhodnutí žalovaného, jakož i rozhodnutí správního orgánu I. stupně, pro nezákonnost podle ustanovení § 78 odst. 1, odst. 3 s.ř.s. zrušil. Zároveň soud v souladu s ustanovením § 78 odst. 4 s.ř.s. rozhodl o tom, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení. V dalším řízení bude pak správní orgán dle ustanovení § 78 odst. 5 s.ř.s. vázán právním názorem soudu.

Žalobkyně měla ve věci plný úspěch, a proto soud výrokem ad II) podle ustanovení § 60 odst. 1 věty první s.ř.s. uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobkyni do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku náhradu nákladů řízení ve výši 3.000,- Kč. Tato částka představuje zaplacený soudní poplatek, když žalobkyně v replice k vyjádření žalovaného k žalobě uvedla, že žádá náhradu nákladů řízení toliko ve výši zaplaceného soudního poplatku.

Pro úplnost soud ještě poznamenává, že žalobkyně v návrhu petitu též požadovala, aby soud rozhodl o tom, že žalobkyně má z titulu nesprávného rozhodnutí nárok na vrácení zaplacené pokuty ve výši 500,- Kč, jakož i nákladů řízení spojených s projednáním přestupku ve výši 1.000,- Kč. V této souvislosti je však nezbytné uvést, že v řízení o žalobě oproti rozhodnutí správního orgánu vedeného dle ustanovení § 65 a násl. s.ř.s. soud návrhem rozsudku formulovaným žalobcem není vázán: *„a to již z podstaty této části žaloby. Povinnost stanovená v § 71 odst. 1 písm. f) s. ř. s. má vést žalobce k jednoznačnému vyjádření, čeho se v řízení domáhá, jeho možnosti jsou však v řízení dle soudního řádu správního na rozdíl od občanského soudního řízení velmi omezené a dané zákonem. Podoba výroků rozhodnutí ve*

správním soudnictví není dána na vůli účastníků, s. ř. s. taxativně upravuje možnosti, jak může znít výrok rozhodnutí. Přípustné je proto domáhat se zrušení napadeného výroku (§ 78 odst. 1, § 76 odst. 1 s. ř. s.), případně i výroku rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně (§ 78 odst. 3 s. ř. s.), vyslovení nicotnosti rozhodnutí (§ 76 odst. 2 s. ř. s.), upuštění od trestu za správní delikt nebo snížení takového trestu (§ 78 odst. 2 s. ř. s.)“, jak bylo judikováno Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 17.5.2007, č.j. 1 Afs 95/2006-66. S ohledem na závěry učiněné Nejvyšším správním soudem v citovaném rozhodnutí zdejší soud o zmíněném návrhu žalobkyně nerozhodoval, neboť žalobkyně se tímto návrhem nepřipustně domáhala přiznání něčeho, čeho se ve správním soudnictví vzhledem k taxativně stanoveným možnostem návrhu petitu nelze domáhat, resp. soud ve věcech správního soudnictví o takovém návrhu není oprávněn rozhodovat. V obecné rovině je rovněž třeba předmětný návrh považovat za předčasný, neboť správní řízení o přestupku se v důsledku tohoto zrušujícího rozsudku dostalo do fáze, kdy doposud nebylo pravomocně skončeno, a tudíž zatím nelze předjímat, zda již uhrazená pokuta a náklady správního řízení byly žalobkyni zaplacený po právu či nikoliv.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat **kasační stížnost** ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s.ř.s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti **musí** být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Ústí nad Labem dne 18. března 2014

Za správnost vyhotovení:
Iva Tovarová



Mgr. Václav Trajer v.r.
samosoudce

Statutární město Chomutov**Komise k projednávání přestupků**

NAŠE ZN.: MMCH/38381/2014/428-1
VYŘIZUJE: Miltnerová Dana
TEL.: 474 637 295
FAX: 474 637 313
E-MAIL: d.miltnerova@chomutov-mesto.cz

Martina Slaninová
Jirkovská 5056
430 04 Chomutov

DATUM: 31.10.2014

SDĚLENÍ**O ROZHODNUTÍ O ZASTAVENÍ ŘÍZENÍ**

V souladu s ustanovením § 76 odst. 3 zák. č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen přestupkový zákon) Vás vyrozumíváme o tom, že

Věc přestupku proti pořádku ve státní správě a územní samosprávě podle § 46 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, kterého se měla dopustit

Obviněná

Martina Slaninová, nar. 24.8.1975, Jirkovská 5056, 430 04 Chomutov

tím, že v zákonem stanovené lhůtě nepožádala o výměnu řidičského průkazu série AJ 389501 vydaného dne 17.1.1994 podléhajícího povinné výměně do 31.12.2010, čímž porušila § 134 odst. 2 písm.b) zák. č. 361/2000 Sb. O provozu vozidel na pozemních komunikacích se podle § 76 odst. 1 písm. f) přestupkového zákona

zastavuje,
odpovědnost za přestupek zanikla

toto sdělení bude předáno Ekonomickému oddělení magistrátu města Chomutova, kterým Vám bude vrácena uložená a Vámi uhrazená sankce včetně nákladů řízení.

Dana Miltnerová, předsedkyně
Komise k projednávání přestupků statutárního města Chomutova

STATUTÁRNÍ MĚSTO CHOMUTOV
komise k projednávání přestupků

-6-

Obdrží:

Martina Slaninová, Jirkovská č.p. 5056, 430 04 Chomutov 4