ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

FAKULTA PRÁVNICKÁ

Katedra správního práva

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Veřejný ochránce práv jako součást systému kontroly veřejné správy

Autor: **Adam Posejpal**
Vedoucí práce: **Mgr. Ilona Turková**

Studijní program: **Právo a právní věda**
Obor: **Právo**

Plzeň

Akademický rok 2011/2012

Prohlášení o autorství

Předkládám tímto k posouzení a obhajobě diplomovou práci, zpracovanou na závěr studia na Fakultě právnické Západočeské univerzity v Plzni.
Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci vypracoval samostatně, s použitím odborné literatury a pramenů, uvedených v seznamu, který je součástí této diplomové práce.

V Plzni dne: ……. . . . . . .

podpis autora

Poděkování

Za pomoc při zpracování této diplomové práce, cenné rady a vstřícnost děkuji vedoucí diplomové práce Mgr. Iloně Turkové.

Obsah

1 Úvod 7
2 Kontrola veřejné správy – pojem a systém 9
2.1 Veřejná správa – pojem 9
2.2 Veřejná správa – rozdělení 10
2.3 Právní záruky a zákonnost ve veřejné správě 12
2.4 Kontrola veřejné správy – pojem a funkce 13
2.5 Kontrola veřejné správy – systém a členění 14
2.5.1 Parlamentní kontrola veřejné správy 16
2.5.2 Soudní kontrola veřejné správy 19
2.5.3 Nejvyšší kontrolní úřad 20
2.5.4 Kontrola na základě podání občanů 21
3 Ombudsman – pojem a vývoj 23
3.1 Ombudsman – pojem 23
3.2 Ombudsman - vývoj 24
3.3 Ombudsman – modely, srovnání ve vybraných zemích 26
4 Postavení Veřejného ochránce práv 33
4.1 Český Veřejný ochránce práv a jeho právní vývoj 33
4.2 Veřejný ochránce práv v současnosti a zákon č. 349/1999 Sb. 36
5 Kontrolní působnost ochránce 41
5.1 Subjekty kontroly 41
5.2 Předmět kontroly 42
5.3 Podnět kontroly 45
5.4 Zahájení a průběh šetření 52
5.5 Opatření k nápravě a sankce 59
6 Jiná působnost ochránce 66
6.1 Návrhy na změny předpisů a návrhy Nejvyššímu státnímu zástupci 66
6.2 Zprávy o činnosti ochránce a jeho vztah k Poslanecké sněmovně 69
7 Závěr 72
8 Resumé 75
9 Prameny a literatura 76

1 Úvod

Zpracování tématu *Veřejný ochránce práv jako součást systému kontroly veřejné správy* jsem si vybral záměrně, s cílem důkladněji proniknout do zajímavé a stále ještě relativně aktuální problematiky úpravy institutu Veřejného ochránce práv v naší zemi. Cílem práce ale nebude zabývat se, jak již také z názvu vyplývá, pouze Veřejným ochráncem práv v rovině obecné, ale především a hlavně jeho činností a zařazením do systému kontroly veřejné správy.

Z pohledu systematičnosti a pro co nejlepší možnost pochopení celé problematiky se pokusím práci opřít postupně o tři základní body. Pokud se má práce věnovat zařazení Veřejného ochránce práv do systému kontroly veřejné správy, tak je samozřejmě zásadní nejdříve správně pochopit a vysvětlit pojmy jako *veřejná správa, kontrola veřejné správy* a *systém kontroly veřejné správy*. Provázanost těchto pojmů je očividná. V moderním demokratickém státě je veřejná správa vykonávána ve veřejném zájmu všech občanů, kteří také vlastně svými finančními prostředky tuto správu veřejných záležitostí pomáhají zajistit. Veřejná správa může být sebedokonalejší, ale nikdy zřejmě nebude možné vyloučit, že některá část tohoto velkého systému nezafunguje úplně správně. Případnou nesprávnost poté odnášejí adresáti veřejné správy, kterými jsou nejčastěji občané hromadně nebo i jednotlivě. Úkolem kontroly veřejné správy je jednak odstraňování následků nesprávností, ale také účinné předcházení a zamezování samotnému způsobení nesprávnosti. Kontrola veřejné správy musí samozřejmě fungovat v určitém systému, do kterého právě spadá i institut Veřejného ochránce práv. V rámci rozboru systému kontroly veřejné správy nevynechám ani ostatní kontrolní mechanismy, které do tohoto systému spadají. Především se jedná o parlamentní kontrolu veřejné správy, soudní kontrolu veřejné správy nebo činnost nezávislého Nejvyššího kontrolního úřadu. Nastíněnými tématy se budu zabývat na začátku celé práce a jedná se o jakýsi první ze tří avizovaných základních bodů.

Druhým hlavním opěrným bodem práce budou pojmy *ombudsman* a *veřejný ochránce práv*. Pojmy, které jsou veřejností trochu nesprávně chápané jako absolutní synonyma, mají poněkud odlišné kořeny. Ombudsman je jakési obecné označení, které se historicky vžilo pro instituce s postavením a pravomocemi tohoto typu. Veřejný ochránce práv je vlastně pouze česká obdoba instituce ombudsmanského typu. Postupně se budu zabývat historickým vývojem ombudsmana, jeho modely a srovnáním jeho

fungování v různých obdobách ve vybraných světových zemích včetně ombudsmana evropského. Následovat už samozřejmě bude pojem Veřejného ochránce práv, jeho vývoj u nás od prvních náznaků podobné instituce ještě v období komunismu, přes pokusy o jeho zakotvení v devadesátých letech, až po jeho do dneška aktuální právní úpravu z roku 1999, kdy byl zákon č. 349/1999 Sb. o Veřejném ochránci práv včleněn do českého právního řádu. Pokusím se i o vymezení postavení Veřejného ochránce práv a o stručnou analýzu zákona o ochránci.

Konečně třetím ze základních bodů práce, a to tím zásadním a hlavním, bude kontrolní činnost Veřejného ochránce práv. Především za pomoci zákona o Veřejném ochránci práv a dalších souvisejících zdrojů rozeberu právní úpravu druhé části zákona o ochránci, která se věnuje právě jeho kontrolní činnosti. Témata jsou tedy jednoznačná. Vymezím, jaké subjekty působí v kontrolních vztazích, co je předmětem těchto kontrolních vztahů a na základě jakých skutečností ochránce svojí kontrolní činnost může zahájit. Následovat samozřejmě bude pojednání a zahájení ochráncova šetření, jeho samotný průběh až k výsledkům a účinkům, které může Veřejný ochránce práv způsobit. V rámci zkompletování přehledu činnosti ochránce bych také rád stručně pojednal o jeho další nebo také jiné působnosti.

Cíle diplomové práce jsou tedy následující. Pokusím se s pomocí odborné literatury a dalších relevantních zdrojů vymezit otázky kontroly veřejné správy a jejího systému, začlenit do tohoto systému Veřejného ochránce práv a důkladně rozebrat kontrolní činnost ochránce. V závěru bych také rád dospěl k ucelenému názoru, zda je pro potřeby České republiky dostačující úprava ombudsmanské instituce „pouze“ zákonem č. 349/1999 Sb., nebo by vhodnějším způsobem bylo zakotvení ústavní, jako je to spíše běžné v dalších světových právních systémech.

2 Kontrola veřejné správy – pojem a systém

Veřejná správa, jakožto projev a součást výkonné moci ve státě, je řídící činností. Činnost, která má podzákonnou povahu a musí být uskutečňována na základě a v mezích zákona. Žádná řídící činnost nemůže být vždy bez chyb a z důvodu předcházení nebo následné nápravy těchto chyb musí být kontrolována. Kontrola je souhrnem činností, které jsou součástí každé řídící činnosti a směřují k určeným cílům. Provádí se v určitých vztazích a podílí se na realizaci určených cílů.

Pro zařazení Veřejného ochránce práv do systému kontroly veřejné správy a vysvětlení jeho kontrolní působnosti, která je hlavním tématem této práce, je zásadní nejdříve správně pochopit pojem kontroly veřejné správy, co se vlastně označuje jako veřejná správa a orientovat se v jejím základním systému a rozdělení. Poté přichází na řadu otázky, co se rozumí samotnou kontrolou veřejné správy, kdo koho kontroluje, z jakého důvodu ho kontroluje a k čemu vedou výsledky kontroly. Následující pokračování kapitoly se zabývá těmito nastíněnými tématy.

2.1 Veřejná správa – pojem

Pojem *správa* je samozřejmě veřejné správě nadřazen. Samotné slovo správa lze definovat jako lidskou činnost, která sleduje určitý cíl. Jinými slovy lze také správu chápat jako určité společenské zřízení, které má za úkol regulovat a řídit organizační vztahy v určitém prostředí. Podle zaměření této činnosti, její právní vázanosti nebo podle jejích cílů se správa dělí na správu soukromou a veřejnou.

„Podle toho, zda jde o činnost sledující cíle soukromé nebo veřejné, se rozlišuje správa soukromá a veřejná.“ [1] Soukromá správa se vykonává v soukromém zájmu, kdy soukromé osoby sledují nějaký určitý a vlastní cíl. Naproti tomu veřejná správa je vykonávána na veřejných záležitostech a ve veřejném zájmu subjekty, kterým je toto vykonávání svěřeno na základě zákonů a jiných právních předpisů.

Pojem *veřejná správa* je pojmem vícevýznamovým. „V zásadě pod označením veřejná správa rozumíme buď určitý druh činnosti (tj. spravování) nebo instituci

[1] HENDRYCH, Dušan. *Správní právo*. 6. vyd. Praha: C.H. Beck, 2006, 822 s. Právnické učebnice (C.H. Beck). ISBN 80-717-9442-2, str. 5.

(organizaci, úřad), která veřejnou správu vykonává.“ [2] Podle tohoto členění jde v případě druhu činností o správu v materiálním pojetí a v případě institucí o správu v pojetí formálním.

Materiálním pojetím veřejné správy je její označení, jako souhrn činností státních nebo jiných veřejných institucí, které ale svým obsahem ani činností nespadají pod zákonodárství ani soudnictví. Tuto činnost lze vysvětlovat a vymezovat pozitivně či negativně. Základním problémem pozitivního přístupu je fakt, že objem a formy správní činnosti se mění v závislosti na úkolech, které se veřejné správě přisuzují. Pozitivní definice jsou proto nejčastěji příliš všeobecné a abstraktní nebo pouze popisné a částečné. Negativní vymezení veřejné správy je výsledkem spíše nepovedených pokusů o pozitivní definice a je založeno na substrakci (odečítání). Tato subtraktivní metoda tedy ve výsledku definuje: „veřejná správa je souhrnem činností, které nelze kvalifikovat jako zákonodárství nebo soudnictví.“ [3]

„Ve formálním pojetí veřejné správy se klade důraz na instituce a jejich orgány, které mají působnost a pravomoc řešit veřejné úkoly, pokud nejsou přikázány parlamentu nebo soudům.“ [4] Jedná se tedy o činnost orgánů označených jako správní úřady.

2.2 Veřejná správa – rozdělení

Veřejná správa je ústředním pojmem celého správního práva. Zahrnuje správu státu jako celku i jeho územních jednotek, je správou veřejných záležitostí ve státě. Veřejná moc, jejíž výkon veřejná správa představuje, se dělí na státní moc a zbývající veřejnou moc.

Státní moc je veřejnou mocí, kterou disponuje stát sám a zabezpečuje jí prostřednictvím státního aparátu. Státní moc je vázána právem a je bezprostředně spjata s pojmem suverenity státu. Zbývající veřejná moc je státem svěřena v příslušném rozsahu subjektům nestátního charakteru ke správě veřejných záležitostí (jedná se zejména o orgány územní samosprávy, které vykonávají specifickou formu správy státu). Je od státní moci odvozena, nemůže s ní být v rozporu a má ve státní moci svůj

[2] HENDRYCH, Dušan. *Správní právo*. 6. vyd. Praha: C.H. Beck, 2006, 822 s. Právnické učebnice (C.H. Beck). ISBN 80-717-9442-2, str. 5

[3] HENDRYCH, Dušan. *Správní právo*. 6. vyd. Praha: C.H. Beck, 2006, 822 s. Právnické učebnice (C.H. Beck). ISBN 80-717-9442-2, str. 6

[4] HENDRYCH, Dušan. *Správní právo*. 6. vyd. Praha: C.H. Beck, 2006, 822 s. Právnické učebnice (C.H. Beck). ISBN 80-717-9442-2, str. 7

základ. Subjekty této zbývající veřejné moci společně se státem zabezpečují správu státu, jakožto veřejnou správu.

„Veřejná správa se člení na, respektive v sobě zahrnuje, jednak tzv. státní správu a jednak tzv. samosprávu.“ [5]

Státní správa je veřejná správa uskutečňovaná státem. V každé společnosti zorganizované ve stát je státní správa nezastupitelnou součástí veřejné správy. Hlavním úkolem státní správy je realizace výkonné moci státu jako jedné z forem jeho činnosti. Činnost státní správy má organizační, mocenský a ochranný charakter a spojuje v sobě prvky řízení a regulace. Státní správu vykonávají ústřední orgány státní správy (s působností pro celý stát), územní orgány státní správy s místní působností, ostatní státní orgány a jiné subjekty oprávněné k výkonu veřejné správy, jimž stát veřejnou moc deleguje nebo propůjčuje. Výkonnou moc státu zajišťují ústřední úřady s působností pro celý stát. Některými těmito úřady jsou ministerstva, v jejichž čele stojí ministr.

Samospráva je pak vedle státní správy další nezastupitelnou součástí veřejné správy. Také je činností výkonnou, podzákonnou a nařizovací a je rozšířena o tvorbu vlastní samosprávné moci. Spolu se státní správou se tak partnerským způsobem podílí na realizaci veřejných záležitostí ve státě. „Samospráva je veřejnou správou uskutečňovanou jinými veřejnoprávními subjekty než státem. Jedná se o subjekty korporativního charakteru označované jako veřejnoprávní korporace.“ [6] Takovými subjekty jsou nejčastěji právnické osoby veřejného práva jako obec nebo kraj. Rozlišuje se dále samospráva územní a samospráva zájmová. Územní samospráva je prostorově vymezený celek, který je nadán právem sám rozhodovat o svých záležitostech. Příkladem územní samosprávy jsou právě obce (jako základní územní samosprávný celek) a kraje (jako vyšší územně samosprávné celky). V rámci zájmové samosprávy je právo na samostatné rozhodování o vlastních záležitostech svěřeno subjektům, které spojuje určitý společný zájem. Příkladem může být Česká advokátní komora, Notářská komora České republiky a jiné.

---

[5] PRŮCHA, Petr. *Správní právo*: *obecná část*. 7., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 2.). Brno: Masarykova univerzita, 2007, 418 s. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, č. 395. ISBN 9788072392070 (DOPLNěK), str. 48

[6] PRŮCHA, Petr. *Správní právo*: *obecná část*. 7., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 2.). Brno: Masarykova univerzita, 2007, 418 s. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, č. 395. ISBN 9788072392070 (DOPLNěK), str. 64

2.3 Právní záruky a zákonnost ve veřejné správě

„Zachovávání zákonnosti obecně je jedním ze základních a nezbytných předpokladů právní jistoty. Veřejná správa jako činnost výkonná, podzákonná a nařizovací je vázána zákony a zabezpečuje jejich provedení.“ [7] Čím se ona zákonnost ve veřejné správě projevuje? Jedná se o tři základní body. Po všech subjektech správního práva je požadováno přesné a přísné dodržování a plnění obsahu právních norem. Veřejná správa musí být uskutečňována příslušnými metodami a formami realizace, a to výlučně na základě zákonů a při přísném respektování zákonných práv a svobod občanů. Subjektům správního práva je také poskytována právní ochrana v jejich právním postavení.

Aby mohly být cíle a úkoly veřejné správy realizovány na základě zákona, musí ve veřejné správě existovat právní záruky, které vlastně ve své podstatě zákonnost zaručují. Jedná se o souhrn právních prostředků, které jsou určeny k zabezpečení dodržování a zákonné realizace práva pro případ jeho porušení. Právními zárukami a zárukami zákonnosti ve veřejné správě jsou podle prof. P. Průchy „kontrola veřejné správy, právo na informace ve veřejné správě, dále možnost zrušení, změny nebo sistace vadných právních aktů, uplatňování odpovědnosti za porušení právních povinností a přímé donucení ke splnění právních povinností.“ [8] Důležitou zákonnou zárukou zákonnosti veřejné správy v rámci kontroly veřejné správy je svojí kontrolní působností právě i Veřejný ochránce práv.

Naproti tomu prof. D. Hendrych zařazuje do systému právních záruk ve veřejné správě „právo na přístup k informacím, petice a stížnosti, ochranu před nezákonnými právními předpisy, soudní ochranu před nezákonným správním aktem (rozhodnutím), ochranu proti zásahům, které nejsou rozhodnutím, ochranu před nezákonnou činností, ochranu před jinou nezákonnou činností veřejné správy, trestní odpovědnost funkcionářů a úředníků a organizaci ochrany veřejného zájmu.“ [9]

Záruky zákonnosti ve veřejné správě směřují jak dovnitř veřejné správy, tak i navenek. Vztahují se na vnitřní činnost veřejné správy, kdy k porušení práv dochází

---

[7] PRŮCHA, Petr. *Správní právo*: *obecná část*. 7., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 2.). Brno: Masarykova univerzita, 2007, 418 s. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, č. 395. ISBN 9788072392070 (DOPLNěK), str. 322

[8] PRŮCHA, Petr. *Správní právo*: *obecná část*. 7., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 2.). Brno: Masarykova univerzita, 2007, 418 s. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, č. 395. ISBN 9788072392070 (DOPLNěK), str. 322, 323

[9] HENDRYCH, Dušan. *Správní právo*. 6. vyd. Praha: C.H. Beck, 2006, 822 s. Právnické učebnice (C.H. Beck). ISBN 80-717-9442-2., str. 653 a násl.

činností správních orgánů a vztahují se i na vnější činnost, kdy k porušení práv dochází chováním subjektů, které jsou adresáty těchto správních povinností.

„Specifické a svým způsobem klíčové postavení v systému právních záruk ve veřejné správě zaujímá kontrola veřejné správy, a to zejména tím, že jejím prostřednictvím a na základě jí zjištěných výsledků se v mnohých případech vytvářejí předpoklady pro uplatnění ostatních právních záruk, které přes tento společný vztah ke kontrole však vždy plní svébytné a relativně samostatné poslání.“ [10] Kontrola jde i nad rámec kontroly zákonnosti, protože jejím předmětem zpravidla je i účelnost a hospodárnost veřejné správy. Tato práce se dále zabývá kontrolou veřejné správy, jakožto klíčovým mechanismem v systému právních záruk veřejné správy, do které spadá svojí kontrolní působností Veřejný ochránce práv. Ostatní právní záruky se často uplatňují až na základě zjištěných výsledků kontroly.

2.4 Kontrola veřejné správy – pojem a funkce

Veřejná správa, stejně jako mnoho jiných řízených lidských činností, podléhá neustálé kontrole. Kontrola v oblasti veřejné správy je pak o to důležitější, že činnost veřejnoprávních orgánů je vlastně činností mocenskou a nařizovací, která je uplatňována ve veřejném zájmu. Kontrolují se neustále nejen výsledky této činnosti, ale i postupy, které k těmto výsledkům vedly. Smyslem a účelem kontroly veřejné správy je, jak bylo výše řečeno, tedy zachovávání zákonnosti ve fungování veřejné správy.

„Kontrola veřejné správy ve svém obecném pojetí zajišťuje provádění veškerých potřebných činností v odpovídajícím rozsahu, směru a čase.“ [11] Kontrolou se zjišťuje, zda odpovídá existující stav tomu, co mělo a má být, v případě rozporu se zjišťují příčiny nesplnění příslušných povinností. Ze zjištěného pak kontrola vyvozuje závěry a stanoví příslušná opatření. Aby mohla být kontrola účinná, tak je nutné, aby kontrolující splňoval určité předpoklady. Musí být kompetentní, mít příslušné informace o kontrolovaném subjektu, být osobně i věcně nepodjatý a musí postupovat pečlivě a svědomitě.

[10] PRŮCHA, Petr. *Správní právo*: *obecná část*. 7., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 2.). Brno: Masarykova univerzita, 2007, 418 s. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, č. 395. ISBN 9788072392070 (DOPLNěK), str. 323

[11] PRŮCHA, Petr. *Správní právo*: *obecná část*. 7., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 2.). Brno: Masarykova univerzita, 2007, 418 s. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, č. 395. ISBN 9788072392070 (DOPLNěK), str. 325

Samotný kontrolní postup má poté čtyři postupné kroky, dalo by se říci čtyři základní funkce. Jsou jimi funkce poznávací (spočívá v poznání provádění potřebných činností), funkce zjišťovací (spočívá ve zjištění existujícího stavu), funkce porovnávací (spočívá v porovnání skutečného stavu s tím, co mělo a má být) a funkce hodnotící (spočívá ve vyvození závěrů a stanovení příslušných opatření).

„Kontrola tak zabezpečuje poznání skutečnosti, bez kterého nelze předvídat vývoj kontrolovaného jevu a správně stanovit budoucí cíle. Současně umožňuje zjišťovat a odstraňovat nežádoucí odchylky v průběhu provádění kontrolované činnosti a ovlivňovat výsledky činnosti kontrolovaných subjektů.“ [12]

2.5 Kontrola veřejné správy – systém a členění

Kontrola veřejné správy vyžaduje samozřejmě určitý systém. Je naprosto nežádoucí, aby byl narušen normální chod kontrolovaných činností a plnění uložených povinností kontrolou nekoordinovanou nebo příliš častou. Kontrolní orgány tedy musí mít přesně vymezeny své pravomoci, oprávnění a povinnosti. Kontrolní činnost Veřejného ochránce práv upravuje třetí část zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv. Význam kontroly veřejné správy spočívá kromě zajišťování záruk zákonnosti i v dodržování účelnosti a hospodárnosti ve veřejné správě.

Ani uvedený postup však neodpovídá na otázku, kdy vlastně má ona kontrola probíhat. Vzhledem k záměru a z pohledu výše uvedených požadavků probíhá kontrola předběžná (preventivní), průběžná a následná.

„Předběžná kontrola spočívá v tom, že jinému orgánu, než který má pravomoc rozhodnout, se dává právo vyslovit nebo nevyslovit souhlas se zamýšleným rozhodnutím.“ [13] Tato kontrola je sice charakteristická spíše pro policejní než právní stát (převládají prostředky represivní), přesto i v právním státě některé formy předběžné kontroly mohou existovat. Především z důvodu ochrany veřejného zájmu a jistoty v právních vztazích. Průběžná kontrola je zaměřena na správnost, účelnost a hospodárnost postupu řešení. Zjišťování a odstraňování nedostatků vede ke zkvalitňování rozhodnutí a ku prospěchu dosažení vytčeného cíle. Přesto je průběžná

[12] PRŮCHA, Petr. *Správní právo*: *obecná část*. 7., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 2.). Brno: Masarykova univerzita, 2007, 418 s. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, č. 395. ISBN 9788072392070 (DOPLNěK), str. 325

[13] HENDRYCH, Dušan. *Správní věda*: *teorie veřejné správy*. 3., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2009, 231 s. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, č. 395. ISBN 978-807-3574-581, str. 171

kontrola neúplná a může být i nejednoznačná. „Proto jakýmsi završením kontrolního postupu je následná kontrola, jako konečná kontrola realizace vytčeného cíle.“ [14] Jednotlivé fáze kontroly pak mohou plynule přecházet do jiné. Právě ale následná kontrola je hlavní předmětem kontrolní působnosti Veřejného ochránce práv. Ochránce zasahuje až následně proti omezení práv stěžovatele, který mu k šetření podá podnět nebo i z vlastní iniciativy, když se o tomto omezení sám dozví. Činí kroky k realizaci svých rozhodnutí a provádí i následnou kontrolu jejich dodržování.

Správně nastavený kontrolní systém vůči veřejné správě je nejen zárukou zákonnosti výkonu veřejné správy, ale slouží také efektivnosti veřejné správy, včetně požadavku na účelnost a hospodárnost. Tento správně nastavený a důsledně realizovaný kontrolní systém vede k naplňování požadavku principu dobré správy.

Úkolem veřejné správy je ale také zajistit, aby právem stanovené povinnosti (zákonnost, účelnost a hospodárnost) byly plněny ze strany spravovaných subjektů. „Ve sféře kontroly veřejné správy, vykonávané jako součást vlastního působení veřejné správy, se v jejím rámci zpravidla mj. vyčleňuje tzv. administrativní dozor, který představuje určitou specifickou formu kontroly, prováděnou příslušnými správními orgány.“ [15] Jedná se o dozor vykonávaný příslušnými orgány státní správy, kterým zákon přiznává postavení orgánů dozoru, a to jako dozor směřovaný k adresátům veřejnosprávního působení. Jinými slovy dozor subjektů stojících mimo veřejnou správu. Administrativní dozor se svými kontrolními funkcemi zaměřuje na činnost subjektů správního práva, které nejsou hierarchicky podřízeny správním orgánům, které tento dozor vykonávají.

„Mimo to je ve sféře vlastního působení veřejné správy možné ještě vymezit tzv. kontrolu veřejné správy v užším slova smyslu, prováděnou taktéž správními orgány, tentokrát však v příslušných vztazích hierarchické nadřízenosti a podřízenosti, a diferencovaně zaměřenou na účelnost, hospodárnost a zákonnost.“ [16] Tato kontrola je nazývána služebním dozorem nebo také instančním dozorem. Spolu s administrativním

[14] HENDRYCH, Dušan. *Správní věda*: *teorie veřejné správy*. 3., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2009, 231 s. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, č. 395. ISBN 978-807-3574-581, str. 172

[15] PRŮCHA, Petr. *Správní právo*: *obecná část*. 7., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 2.). Brno: Masarykova univerzita, 2007, 418 s. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, č. 395. ISBN 9788072392070 (DOPLNěK), str. 325

[16] PRŮCHA, Petr. *Správní právo*: *obecná část*. 7., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 2.). Brno: Masarykova univerzita, 2007, 418 s. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, č. 395. ISBN 9788072392070 (DOPLNěK), str. 327

dozorem se v obou případech jedná o kontrolu ve veřejné správě, souhrnně nazývanou jako správní kontrolu nebo také vnitřní kontrolu.

Veřejná správa je ale jako celek sama předmětem kontroly, ze strany vnějších subjektů, kterými jsou příslušné orgány státu a také občané. V těchto případech se jedná o vnější kontrolu veřejné správy. Vnější kontrola veřejné správy je prováděna subjekty, které nejsou její součástí. Jedná se tedy o kontrolu nezávislou, a z tohoto hlediska se na ni je možné dívat jako na kontrolu objektivnější. Postavení těchto subjektů jako nezávislých státních orgánů je zakotveno v Ústavě ČR nebo ve zvláštních zákonech, ve kterých je zdůrazněno jejich samostatné a tedy specifické postavení. Tyto subjekty souhrnně vytvářejí systém kontroly orgánů veřejné správy.

Důležitým shrnutím tedy je, že systém kontroly veřejné správy rozlišuje správní kontrolu a kontrolu veřejné správy. V rámci správní (vnitřní) kontroly jsou kontrolujícími orgány orgány veřejné správy. Jedná se o kontrolu zaměřenou na činnost správních orgánů ve vztahu nadřízenosti a podřízenosti (spadá sem i kontrola uvnitř jednotlivých orgánů veřejné správy) a kontrolu zaměřenou na plnění povinností subjektů správního práva, které stojí mimo tyto příslušné vztahy. V rámci kontroly veřejné správy (vnější) je kontrola činnosti orgánů veřejné správy včetně kontroly orgánů samotných prováděna jinými subjekty než orgány veřejné správy.

Tato práce je zaměřena na kontrolu veřejné správy, tedy na kontrolu vnější. Do systému kontroly veřejné správy se řadí kontrola prováděná zákonodárnou mocí (zastupitelským orgánem, zákonodárným orgánem – Parlament ČR), soudy (správní soudy až od roku 2003, Ústavní soud ČR), Nejvyšším kontrolním úřadem, na základě podání občanů a ve spojení s institutem Veřejného ochránce práv. Institutem Veřejného ochránce práv, jeho postavením, kontrolní působností i jeho jinou působností, jemuž je tato práce především věnována, se podrobně zabývají až následující kapitoly 3, 4, 5 a 6. Ve zbytku této kapitoly je dále blíže rozvedena kontrola prováděná ostatními výše zmíněnými způsoby.

2.5.1 Parlamentní kontrola veřejné správy

V dobách socialismu parlament sice existoval, ale fungoval spíše jako orgán formální. Po změně režimu tak nastala potřeba, až nutnost, tuto pro demokratický a právní stát tak důležitou instituci reformovat.

Hlavním smyslem a úkolem Parlamentu České republiky je dnes zákonodárství a moc zákonodárná. Vedle dalších funkcí (např. rozhodovací) je zde ale i velmi významná funkce kontrolní. Tato kontrolní funkce parlamentu, jako orgánu stojícího mimo organizační strukturu veřejné správy, směřuje proti ostatním orgánům organizačně řazeným do systému veřejné správy. Parlamentní kontrola tedy směřuje především vůči vládě, vyšetřovacím komisím Poslanecké sněmovny, zpravodajským službám, Národnímu bezpečnostnímu úřadu a vůči dalším nositelům veřejné správy, jako jsou Státní fondy a Pozemkový fond České republiky, Rada pro rozhlasové a televizní vysílání, veřejnoprávní sdělovací prostředky a další.

„Parlamentní kontrola veřejné správy spočívá v kontrole institucí, které jsou organizačně řazeny do systému veřejné správy, parlamentem, tj. institucí stojící vně organizační struktury veřejné správy. Veřejná správa je zde v postavení objektu kontrolovaného a parlament v postavení subjektu kontrolujícího. Parlamentní kontrola veřejné správy je tedy v systému kontrolních činností součástí kontroly veřejné správy.“[17]

V Parlamentu České republiky svěřuje Ústava České republiky kontrolní pravomoci převážně Poslanecké sněmovně a kontrolovaným orgánem je pak především vláda. Na základě čl. 68 odst. 1 Ústavy je vláda Poslanecké sněmovně odpovědná, přesto jí však není podřízená. Poslanecká sněmovna nemůže přímo zasahovat do činnosti vlády ani tuto činnost nahrazovat a tato kontrola tedy většinou končí ve fázi zjišťovací. Právní cestou může Parlament ovlivňovat činnost veřejné správy prostřednictvím zákonů. Prostředky parlamentní kontroly veřejné správy a postup při jejich realizaci upravuje především Ústava a jednací řády obou komor Parlamentu České republiky.

Je nezbytné blíže pojednat o základní kontrolní činnosti Parlamentu, kterou jsou kontrolní nástroje vůči vládě. Jak bylo výše řečeno, na základě čl. 68 odst. 1 Ústavy, je vláda odpovědná ze své činnosti Poslanecké sněmovně. Prostředky parlamentní kontroly vlády jsou především vyslovování důvěry a nedůvěry vládě, interpelace vlády nebo jejích členů, souhlas nebo zrušování rozhodnutí vlády v některých věcech týkajících se ozbrojených sil, souhlas s ratifikací mezinárodních smluv, schvalování státního rozpočtu a státního závěrečného účtu a další.

[17] HÁLOVÁ, M., KRAMÁŘ, K., RAJCHL, J. *Kontrola ve veřejné správě. Díl III.*. Karlovy Vary : Vysoká škola Karlovy Vary, 2007, 90 s., str. 5

Vyslovení nedůvěry a odepření důvěry vládě je nejsilnějším kontrolním nástrojem Poslanecké sněmovny vůči vládě, které může vést k pádu vlády a vyvolat až předčasné volby. Obecně jde o záležitost politickou, o politickou soutěž mezi vládní mocí a opozicí. „Jestliže sněmovna odepře vládě důvěru nebo jí vysloví nedůvěru, je vláda povinna podat demisi, kterou je prezident republiky povinen přijmout (čl. 73 odst. 2 Ústavy).“ [18]

Interpelace vlády nebo jejích členů je nástrojem kontroly zákonodárného sboru vůči vládě jako vrcholu výkonné moci. Interpelace je vlastně dotaz v ústní nebo písemné podobě, který je adresován vládě nebo jejímu členovi (ve věcech jeho působnosti), na který má právo každý poslanec. Vláda nebo interpelovaný člen vlády jsou povinni na interpelaci do 30-ti dnů od jejího podání odpovědět. Interpelace tedy slouží k získávání informací o činnosti vlády a výměně názorů mezi vládou a členy vlády a zpravidla opozicí. „Interpelaci je možno označit za nástroj průběžné kontroly vlády a jejích členů Poslaneckou sněmovnou.“ [19]

Souhlas s ratifikací mezinárodních smluv musí udělit obě komory Parlamentu. K vyslovení tohoto souhlasu stačí v každé z komor souhlas nadpoloviční většiny přítomných poslanců a senátorů. Kontrolujícím orgánem je tedy celý Parlament a kontrolovaným nepřímo vláda. Nepřímo, protože je odpovědná za úkony prezidenta, kterému pravomoc sjednávat mezinárodní smlouvy přísluší. „V tomto případě jde tedy o následnou kontrolu Parlamentu vůči vládě, a to s možností právního následku spočívajícího ve zrušení rozhodnutí vlády.“ [20]

Schvalování státního rozpočtu a státního závěrečného účtu je tradičním nástrojem kontroly moci výkonné mocí zákonodárnou. Zákonodárná moc prostřednictvím schvalování státního rozpočtu určuje rozsah finančních prostředků, které bude mít v daném roce výkonná moc k dispozici pro realizaci své činnosti. Státní rozpočet se schvaluje ve formě zákona a státní závěrečný účet formou usnesení sněmovny. Oba návrhy předkládá k projednání a schválení vláda Poslanecké sněmovně. Při schvalování státního rozpočtu se jedná o kontrolu předběžnou, naopak při schvalování státního závěrečného účtu jde o kontrolu následnou.

[18] HÁLOVÁ, M., KRAMÁŘ, K., RAJCHL, J. *Kontrola ve veřejné správě. Díl III.*. Karlovy Vary : Vysoká škola Karlovy Vary, 2007, 90 s., str. 6

[19] HÁLOVÁ, M., KRAMÁŘ, K., RAJCHL, J. *Kontrola ve veřejné správě. Díl III.*. Karlovy Vary : Vysoká škola Karlovy Vary, 2007, 90 s., str. 8

[20] HÁLOVÁ, M., KRAMÁŘ, K., RAJCHL, J. *Kontrola ve veřejné správě. Díl III.*. Karlovy Vary : Vysoká škola Karlovy Vary, 2007, 90 s., str. 10

2.5.2 Soudní kontrola veřejné správy

Dalším velmi významným typem kontroly veřejné správy je kontrola soudní. Zaujímá specifické postavení, protože soudy stojí mimo organizační strukturu veřejné správy a navíc jejich úkolem není ochrana veřejných zájmů, ale působí nestranně a nezávisle vůči jakékoliv oprávněné osobě. Soudy, stejně jako Parlament, nejsou součástí výkonné moci, ale reprezentují jinou složku veřejné moci, kterou je samozřejmě moc soudní. Soudní kontrola se odlišuje od ostatních kontrolních institucí také tím, že ji ve velké většině iniciují sami adresáti veřejné správy. Právním následkem je přezkoumání zákonnosti postupu veřejné správy a následně může dojít k nápravě, nejčastěji zrušujícím rozhodnutím. Rozhodnutí soudů jsou respektovány pro daný případ a často slouží i jako vzor pro řešení obdobných případů v budoucnu. „Na druhou stranu je soudní kontrola z povahy věci velmi pomalá a její výsledek často působí už jen jako satisfakce.“ [21]

Cílem soudní kontroly veřejné správy je tedy chránit subjektivní práva dotčená akty veřejné správy a tím i kontrolovat zákonnost výkonu veřejné správy. „Zvláštní místo v soudní kontrole veřejné správy zaujímá správní soudnictví.“ [22] Přezkoumávání správních rozhodnutí, žádání opatření proti nečinnosti správních orgánů, stejně jako řešení kompetenčních sporů nezávislým soudem, je nejúčinnější kontrolou činnosti veřejné správy a je měřítkem vyspělosti každého státu. Správní soudnictví je jedním z druhů soudní kontroly veřejné správy.

Ne každý výkon soudní činnosti ovlivňuje veřejnou správu, naopak většina soudních rozhodnutí se veřejné správy vůbec netýká. Struktura soudní moci v České republice spočívá v rozdělení soudnictví na ústavní a obecné. Obecné se pak dále dělí podle druhu projednávaných věcí na trestní a civilní. Správní soudnictví je zvláštní skupinou, která zčásti spadá také pod obecné soudnictví a zčásti je samostatná skupina ještě vedle něj. Soudní kontrolu veřejné správy provádí ústavní soudnictví (na základě čl. 87 Ústavy a zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu), správní soudnictví (na základě zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní), civilní soudnictví (na základě zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád) a zvláštní senáty pro rozhodování

[21] HÁLOVÁ, M., KRAMÁŘ, K., RAJCHL, J. *Kontrola ve veřejné správě. Díl III.*. Karlovy Vary : Vysoká škola Karlovy Vary, 2007, 90 s., str. 67

[22] HENDRYCH, Dušan. *Správní věda*: *teorie veřejné správy*. 3., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2009, 231 s. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, č. 395. ISBN 978-807-3574-581, str.176

některých kompetenčních sporů (na základě zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů).

2.5.3 Nejvyšší kontrolní úřad

Nejvyšší kontrolní úřad je významnou součástí kontroly veřejné správy. Podle Ústavy, konkrétně podle čl. 97, se jedná o nezávislý orgán, který vykonává kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu. Tento článek dále odkazuje na zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, který stanovuje podrobnosti.

V § 3 odst. 1 zákon o Nejvyšším kontrolní úřadu konkrétně stanovuje, že Úřad vykonává kontrolu: „a) hospodaření se státním majetkem a finančními prostředky vybíranými na základě zákona ve prospěch právnických osob s výjimkou prostředků vybíraných obcemi nebo kraji v jejich samostatné působnosti, b) státního závěrečného účtu České republiky, c) plnění státního rozpočtu České republiky, d) hospodaření s prostředky, poskytnutými České republice ze zahraničí, a s prostředky, za něž převzal stát záruky, e) vydávání a umořování státních cenných papírů, f) zadávání státních zakázek.“ [23]

Na základě novely zákona o České národní bance z roku 2002 provádí Nejvyšší kontrolní úřad i kontrolu hospodaření České národní banky v oblasti výdajů na pořízení majetku a na provoz České národní banky.

Nejvyšší kontrolní úřad v rámci prováděné kontroly sleduje u konkrétního subjektu soulad kontrolovaných činností s právními předpisy i jejich věcnou, formální správnost, správnost a hospodárnost. Výsledky kontrolní činnosti jsou označovány jako kontrolní nálezy a jsou zveřejňovány ve Věstníku Nejvyššího kontrolního úřadu. „Výroční zprávy předkládá prezident Nejvyššího kontrolního úřadu Poslanecké sněmovně, Senátu a vládě. Nejvyšší kontrolní úřad nemá žádné sankční pravomoci.“ [24]

Nejvyšší kontrolní úřad ve své kontrolní působnosti má pouze kontrolní pravomoc a nemůže tedy autoritativně prosazovat změnu ve zjištěných nedostatcích. V tomto má podobné postavení jako Veřejný ochránce práv.

---

[23] Zákon č. 166/1993 Sb., *o Nejvyšším kontrolním úřadu*, ve znění pozdějších předpisů.

[24] HENDRYCH, Dušan. *Správní věda*: *teorie veřejné správy*. 3., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2009, 231 s. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, č. 395. ISBN 978-807-3574-581, str.175

2.5.4 Kontrola na základě podání občanů

Jedná se o možnost občanů obrátit se na orgány státní správy, do jejichž působnosti daná věc spadá, ve veřejném zájmu svými žádostmi, stížnostmi, návrhy. Těmito podněty se pak musí příslušné orgány zabývat a vyřídit je. Rozlišuje se možnost individuálního podání a kolektivního podání. Kontrolním orgánem jsou tedy v rámci této možnosti i všichni občané, kteří projeví v určitě věci zájem.

V rámci individuálního podání se jedná o kontrolu veřejné správy realizovanou z iniciativy občanů, za přispění občanů a ve smyslu jejich ústavně zaručených politických práv. „V současné době je úprava stížností obsažena v ustanovení § 175 správního řádu. Podle této úpravy platí, že se stížnosti mohou podávat ve spojení s řízením, resp. postupy, realizovanými podle správního řádu.“ [25] Stížnost lze podat proti nevhodnému chování úředních osob nebo proti postupu správního orgánu vůbec, pokud správní orgán neposkytuje s ohledem na daný případ jiný prostředek ochrany. Tuto stížnost jsou příslušny podat všechny osoby, kterých se nevhodná činnost dotkla. Podání stížnosti nesmí způsobit stěžovateli újmu. Podává se u správního orgánu, který předmětné řízení vede a ten má pro vyřízení stížnosti zákonem upravenou lhůtu 60 dnů ode dne jejího doručení tomuto správnímu orgánu. V této lhůtě musí stěžovatele také o vyřízení vyrozumět. V případě důvodné stížnosti učiní správní orgán nezbytná opatření k nápravě. Proti řádnému vyřízení stížnosti se už nelze odvolat.

Kolektivní stížnosti mají povahu peticí. Petiční právo je upraveno zákonem č. 85/1990 Sb., o právu petičním. „Tato právní úprava především stanoví pravidla, podle kterých se postupuje při podávání hromadných návrhů a stížností jako tzv. peticí. Důsledně vychází z ústavního zakotvení petičního práva občanů a konkretizuje toto právo tak, že každý občan sám, nebo společně s jinými, se může se svými návrhy a stížnostmi (ve formě petice) obracet na státní orgány ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu, které patří do působnosti těchto orgánů.“ [26] Petici může sestavit a podat jak jednotlivý občan sám, tak i skupina občanů, které dává zákon možnost sestavení petičního výboru k tomuto účelu. Občan, který má v úmyslu petici podepsat, musí mít možnost řádně se seznámit s celým jejím obsahem. Celý tento text petice musí

[25] PRŮCHA, Petr. *Správní právo*: *obecná část*. 7., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 2.). Brno: Masarykova univerzita, 2007, 418 s. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, č. 395. ISBN 9788072392070 (DOPLNěK), str. 344

[26] PRŮCHA, Petr. *Správní právo*: *obecná část*. 7., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 2.). Brno: Masarykova univerzita, 2007, 418 s. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, č. 395. ISBN 9788072392070 (DOPLNěK), str. 345

obsahovat i samotný podpisový arch, kam každý podepisující občan poté musí uvést svoje jméno, příjmení a bydliště.

Orgán, kterému je petice adresována a přijal ji, posoudí její obsah, provede potřebná opatření a odpoví tomu, kdo petici podal. Zákon stanovuje pro vyřízení petice lhůtu 30 dnů, ve které orgán musí zaujmout nějaké stanovisko a to poté, i včetně způsobu vyřízení petice, sdělí v odpovědi tomu, kdo petici podal. Ani v tomto případě neumožňuje právní úprava odvolání proti způsobu vyřízení petice, ale zároveň ani nevylučuje, aby ve stejné věci nebyla podána petice nová.

Prof. Petr Průcha zařazuje do systému kontroly veřejné správy i kontrolu vykonávanou správními orgány, řízenou zákonem o státní kontrole. Jedná se o státní kontrolu vykovávanou především ministerstvy a orgány místní samosprávy, kterými jsou orgány obcí a orgány krajů. Dle mého názoru spadá ale kontrola vykonaná správními orgány typicky do systému kontroly ve veřejné správě, tedy do systému správní kontroly. Proto není v rámci této práce nijak blíže rozvedena.

3 Ombudsman – pojem a vývoj

Ombudsman je v České republice zavedené pojmenování pro *Veřejného ochránce práv*, se kterým se člověk běžně setkává ve sdělovacích prostředcích, běžně o něm hovoří a nepozastavuje se nad skutečným významem tohoto slova nebo dokonce má o významu představu poněkud zkreslenou. Chybně jsou tyto dva výrazy vnímány jako absolutní synonyma. Pojem ombudsman má původ ve světě, kde je i velmi rozšířen, ale také různě definován. Veřejný ochránce práv je ale pouze česká obdoba tohoto institutu, neboli obdoba ombudsmanské instituce. Tato kapitola se věnuje pojmu ombudsmana, jeho počátkům a historickému vývoji ve světě i u nás.

3.1 Ombudsman – pojem

Samotný pojem *ombudsman* pochází ze švédštiny, kde se také tato funkce v první polovině 18. století zrodila. Základ slova „*umbup*“ (v překladu moc, autorita) je však ještě starší a byl používán v islandštině. Původně výraz označoval osobu, která vystupovala jako mluvčí nebo zástupce jiných osob.

Definic tohoto pojmu pak může existovat opravdu mnoho. Jako ta definice, která asi nejjasněji a nejvýstižněji ombudsmana popisuje, je uváděna definice Mezinárodní asociace právníků: „Úřad (instituce) zřízený ústavou, legislativním aktem nebo parlamentem, v jehož čele stojí nezávislý, vysoce postavený veřejný činitel odpovědný zákonodárnému sboru nebo parlamentu (responsible to the legislature or parliament), který přijímá stížnosti občanů na vládní úřady, úředníky a zaměstnance, nebo který jedná ze své vlastní iniciativy a který má pravomoc vyšetřovat, doporučovat nápravná opatření a vydávat zprávy.“ [27] Všechny definice spojuje, že především zdůrazňují jeho nezávislost, jeho oprávnění přijímat stížnosti občanů a jeho možnost doporučovat určitá řešení a opatření k nápravě.

Používání pojmu ombudsman není ve všech zemích, kde tento institut funguje, sjednoceno. Názvy se v jednotlivých zemích liší podle místních tradic nebo kulturních a jazykových náležitostí. Například obvyklý název ve Francii a dalších frankofonních zemích je „*mediátor*“ (Médiateur de la République). Tímto pojmenováním je zdůrazněna ombudsmanova mediační funkce jako prostředníka mezi občany a úřady.

[27] PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda*. I. Díl. Obecná státověda. Praha: Linde Praha, 1998, 368 s. ISBN 80-7201-141-3, str. 352

V dalších zemích, jako je Rakousko a Rumunsko, používají výraz „*lidový advokát*“ (Volksanwalt, Avocatul poporului). Označení symbolizuje úlohu ombudsmana obhajovat práva občanů před úřady formou podobnou advokátské činnosti. Ombudsman je tedy vlastně povolán k obhajobě těch, kteří to sami nedokážou, přestože je nestranný. Existují i názvy jako „*mluvčí občanských práv*“ (Rzecznik praw obywatelskich) v Polsku nebo „*zplnomocněnec pro lidská práva*“ (upolnomočennyj po pravam člověka) v Rusku a dalších následnických státech Sovětského svazu. V České republice, stejně jako na Slovensku nebo i v Kanadě je, jak výše řečeno, zavedeno označení „*ochránce*“. „Je podivuhodné, jak širokou paletu různých významových nuancí přináší pojmenování ombudsmanské instituce – mediátor, advokát, mluvčí, ochránce. Bez nadsázky se dá říci, že všechny tyto atributy by v sobě měl dobrý ombudsmanský úřad spojovat.“ [28] Modely ombudsmana a srovnáním jeho působení a fungování ve vybraných zemích se zabývá kapitola 3.3

3.2 Ombudsman - vývoj

První zmínky o jakési obdobě ombudsmana by bylo možno nalézt už ve starověkém Římě, kdy fungoval římský úředník tzv. „*tribun lidu*“, jakožto ochránce plebejů před útiskem patricijů. Podobné kontrolní orgány působily i ve starověké Číně. Další prapůvod role ombudsmana by se dal historicky spatřit i v ombudsmanské roli různých panovníků, jejichž úkolem bylo dohlížet na práva obyvatel.

Zmínky o první moderní formě tohoto institutu pochází už z roku 1713, kdy švédský král Karel XII. zřídil úřad královského nejvyššího ombudsmana. Jeho úkolem bylo dohlížet na dodržování zákonů, jiných právních předpisů a jiných povinností státními úředníky. Od roku 1719 byl ombudsman (nazývaný později kancléř justice) jmenován vládou. Později, po posílení vlivu parlamentu, působil dokonce jako jeho orgán. Ústavně byl ombudsman poprvé zakotven v roce 1809 samozřejmě ve Švédsku a švédské ústavě. „Ústava stanovila, že úkolem ombudsmana jako orgánu parlamentu je dohlížet na to, jak soudci, vládní i ostatní úředníci zachovávají zákony a jiné právní předpisy. Mohl soudně stíhat ty z nich, kteří při výkonu své činnosti porušili právo

[28] ŠABATOVÁ, Anna. *Ombudsman a lidská práva*: *teorie veřejné správy*. Vyd. 1. V Brně: Doplněk, 2008, 198 s. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, č. 395. ISBN 978-807-2392-292, str. 60

anebo zanedbali plnění svých povinností.“ [29] V roce 1810 byly vymezeny jeho pravomoci zákonem o instrukcích pro ombudsmana. Zatímco v průběhu 19. století dozoroval především činnost soudů, tak na počátku 20. století, po výrazném zlepšení situace v soudnictví, se převážila jeho kontrolní působnost spíše k veřejné správě. V dnešní době už od roku 1968 působí ve Švédsku ombudsmani celkem čtyři.

Další podobné instituce začaly v dalších zemích vznikat až ve 20. století, a to znovu ve skandinávských (tedy geograficky i jinak blízkých) zemích. Konkrétně se jednalo o Finsko (1919), Norsko (ombudsman pro vojenské záležitosti 1952 a všeobecný 1963) a Dánsko (zřízen 1955 na základě schválení zákona v roce 1953).

„Vznik ombudsmana na Novém Zélandě (1962), fakticky ovlivněný spíše institucí dánskou než švédskou, lze považovat za počátek procesu později výstižně označeného jako „*ombudsmánie*“ (Rowat), která probíhala v 60. a 70. letech, kdy se takřka překotně objevovaly nové a nové instituce v různých částech světa včetně Afriky.“ [30] Z dnešních moderních evropských zemí to pak byly pro příklad Velká Británie (1967), Francie (1973) nebo Rakousko (1977).

Výraznou roli při popularizaci instituce sehrál první dánský ombudsman Stephen Hurwitz, který svými návštěvami mnoha demokratických zemí přispěl k prosazení institutu ombudsmana jako důležité náležitosti demokratického právního státu. V 70. a 80. letech se tato dříve neobvyklá instituce tolik rozšířila, že se stala standardní součástí moderních právních států a dnes působí v téměř všech demokratických státech. „Ombudsman se stal nepostradatelnou součástí moderního státu, kdy chrání jedince při komunikaci se státem a jeho rozvinutou, složitou a specializovanou byrokracií.“ [31] Svou popularitu si získává tím, že funguje jako prostředník mezi někdy až zbytečně složitou a zdlouhavou byrokracií na jedné straně a obyčejným člověkem na straně druhé.

V rámci vývoje u nás byla instituce formy ombudsmana reálně možná samozřejmě až po roce 1989. Je otázkou, jakou roli by mohl ombudsman za socialismu vykonávat a zda by nebyl pouze „figurkou“ vládní garnitury. Nicméně určité pokusy o podobný institut zde také proběhly. Už v roce 1952 měl tzv. *veřejný zástupce* kontrolovat veřejnou správu a dohlížet na ni. Zůstalo ale pouze u návrhu. V roce 1958

[29] SLÁDEČEK, Vladimír. *Zákon o Veřejném ochránci práv*: *komentář*. 2., podstatně přeprac. a rozš. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, 193 s. Beckovy malé komentáře, č. 395. ISBN 978-807-4001-581, str. 7

[30] SLÁDEČEK, Vladimír. *Zákon o Veřejném ochránci práv*: *komentář*. 2., podstatně přeprac. a rozš. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, 193 s. Beckovy malé komentáře, č. 395. ISBN 978-807-4001-581, str. 8, 9

[31] ŠABATOVÁ, Anna. *Ombudsman a lidská práva*: *teorie veřejné správy*. Vyd. 1. V Brně: Doplněk, 2008, 198 s. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, č. 395. ISBN 978-807-2392-292, str. 59

pak byla možnost na základě vyhlášky podávat stížnosti na činnost úřadů. O této stížnosti pak ale v praxi rozhodoval často orgán, proti jehož činnosti byla podána. Takže větší smysl či praktická použitelnost zde chyběly.

První česky psané zmínky o úřadu ombudsmana mohli nalézt studenti právnických fakult ve svých učebnicích na konci šedesátých let. Obnovený zájem o tuto instituci, spojený s návrhy na její zřízení, pak u nás proběhl v osmdesátých letech. Mnoho oficiálních i neoficiálních návrhů, předloh a zásad na včlenění ombudsmana do československého a později do českého právního řádu (někdy až do ústavního pořádku) se poté objevilo v devadesátých letech. „Zatímco v 80. letech bylo hlavní motivací návrhů na zřízení této instituce úsilí o demokratizaci státní moci a oslabení tehdy již tající monostranické direktivní politické kultury, dnes jsou zastánci tohoto úřadu vedeni především snahou o naplnění významu státní správy v právním státě o další dimenzi, o její humanizaci.“ [32]

Prvním výsledkem snah o zřízení ombudsmanské instituce v polistopadové době bylo zřízení *Generálního inspektora ozbrojených sil* zákonem č. 540/1990 Sb. Jeho působnost ale byla omezena jen na okruh ozbrojených sil. V devadesátých letech následovala další série neúspěšných pokusů o zakotvení ombudsmana do československého a poté hlavně českého právního řádu. V roce 1998 po parlamentních volbách se dostala k moci Česká strana sociálně demokratická, která měla ve svém programovém prohlášení záměr zavést instituci ombudsmana (už přímo s dnešním názvem „Veřejný ochránce práv“). Vypracovaný projekt byl pak v roce 1999 schválen Poslaneckou sněmovnou i Senátem a vznikl zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv. Došlo tak k výraznému rozšíření a posílení systému kontroly veřejné správy. Právní úpravou veřejného ochránce práv blíže a jejím vývojem v naší republice se blíže zabývá kapitola 4.1

3.3 Ombudsman – modely, srovnání ve vybraných zemích

V předchozích kapitolách byl nastíněn pojem ombudsmana i jeho historický vývoj. Právě během tohoto vývoje vznikaly samozřejmě v různých zemích určité rozdíly. Nové právní úpravy v jednotlivých státech přinášely odchylky, nové prvky i třeba trochu jiné uchopení celé instituce. Na základě obecných kritérií je ale možno

[32] SKÁLA, Josef. Český ombudsman. *Právník*. 1998, CXXXVII, č. 2, str. 89, 90

vytvořit určité ideální modelové vzory ombudsmanů a lze stanovit, kterým typem institutu v daném případě ombudsman je.

V rámci určité klasifikace ombudsmana se tedy dá rozlišovat podle několika kritérií. Podle toho, který orgán ombudsmana zřídil, podle rozsahu věcné působnosti ombudsmana, podle rozsahu územní působnosti ombudsmana a možným rozlišením je i podle personálního složení instituce.

Podle kritéria orgánu, který ombudsmana zřídil, se rozlišují jeho tři typy. Jedná se o ombudsmana moci zákonodárné (parlamentní, legislativní či pravý ombudsman), ombudsman moci výkonné (nepravý) a ombudsman zvláštní (nebo také smíšeného typu). Nejrozšířenějším modelem je historicky nejstarší ombudsman moci zákonodárné, kterého zpravidla volí nejvyšší zastupitelský sbor ve státě, s nímž má poté zákonem regulované vztahy. Volen je podle zákona (často zakotven i v ústavě) na určité funkční období. Prioritou u tohoto modelu je jeho nestrannost a nezávislost. Ombudsman moci zákonodárné se podle způsobu podání k němu vyvinul ve dva další jeho modely. „Rozlišuje se pak tzv. skandinávský model, kdy je občan oprávněn se na instituci obracet přímo, a britský model, pro nějž je charakteristický tzv. poslanecký filtr, tzn., že jednání ombudsmana se lze dovolávat nepřímo, prostřednictvím podání k poslanci.“ [33] Ombudsmana moci výkonné jmenuje do funkce vláda nebo hlava státu a jeho vztah k parlamentu je slabý nebo žádný. Nazýván je i jako ombudsman nepravý, protože je jako součást výkonné moci více závislý a chybí mu tedy z tohoto důvodu potřebná nestrannost a nezávislost. Speciální ombudsman může mít povahu obou předchozích a je odpovědný nebo přímo podřízený orgánu, který ho zřizuje.

Podle kritéria rozsahu věcné působnosti lze rozlišit ombudsmana všeobecného a ombudsmana speciálního. Všeobecný má na starost obecně vymezený okruh relevantních společenských vztahů (konkrétně tedy vztahy uskutečňované v rámci veřejné správy). Naopak speciální ombudsman má okruh svých cílových vztahů určen mnohem úžeji. Může se jednat například o vztahy vojenské nebo vztahy pracovní.

Kritérium podle rozsahu územní působnosti ombudsmana rozlišuje ombudsmana celostátního (ústředního), zemského (státního) a místního (regionálního). Zemští ombudsmani se vyskytují ve federacích, jakými jsou Rakousko, Německo nebo Austrálie, a zpravidla působí vedle celostátních ombudsmanů. Zabývají se také činností ústřední správy, ale pouze na zemské úrovni. „Místní ombudsman, resp. ombudsman

[33] SLÁDEČEK, Vladimír. *Zákon o Veřejném ochránci práv*: *komentář*. 2., podstatně přeprac. a rozš. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, 193 s. Beckovy malé komentáře, č. 395. ISBN 978-807-4001-581, str. 5

místní správy, jak již ze samotného označení vyplývá, na rozdíl od ombudsmanů ústředních, kteří obsáhnou svou činností celé území státu, působí pouze na určité části území a zabývá se pouze stížnostmi na místní orgány.“ [34] Co se týče vývoje, tak obvykle nejdříve vznikají ombudsmani ústřední s působností v oblasti ústřední veřejné správy a až v rámci případného citlivého úseku určitých vztahů dojde k vytvoření ombudsmanů místních. Může dojít méně často i k opačnému postupu, kdy ombudsmani dočasně působí jen na lokální úrovni a až poté se uvažuje o rozšíření působnosti ombudsmana pro celou ústřední oblast.

Podle kritéria personálního složení úřadu se pak dá rozlišovat ombudsman monokratického typu, kdy jde o jeho už zmíněnou typickou formu. Existuje ale i ombudsman kolegiálního typu, zřizován spíše výjimečně především v afrických zemích, kde je hlavní účelem ochrana práv po svržení diktátorských režimů. Tento model se ale uplatnil i v Evropě, konkrétně v soudním Rakousku.

V souvislosti s celosvětovým postupným přechodem celé společnosti k demokracii se i institut ombudsmana šíří po celém světě. Dnes už existuje v různých podobách v mnoha desítkách zemí. Následující část kapitoly je věnována srovnání institutu ombudsmana ve vybraných zemích, včetně Evropského ombudsmana, který působí v rámci Evropské unie.

Švédsko je zemí původu instituce ombudsmana a historický vývoj v této zemi už byl popsán v předchozích kapitolách. Ombudsmana zde na čtyři roky volí Riksdag (oficiální název Parlamentu Švédského království) tajným hlasováním a znovu zvolit ho může pouze jednou. Ombudsman každoročně předkládá zprávu o své činnosti. „Švédská ústavní úprava se ombudsmanovi věnuje jak ve svém samotném textu, tak v zákoně o Riksdagu. Z našeho pohledu je důležitý především čl. 6 ústavy, kde se uvádí, že Riksdag zvolí ombudsmany za účelem dozoru podle instrukcí daných Riksdagem nad aplikací zákonů a jiných obecně závazných předpisů ve veřejné správě.“ [35] V dalších skandinávských zemích je právní úprava velmi podobná.

Dánsko zřídilo institut ombudsmana v polovině padesátých let. I přes mnoho společných rysů se švédským typem zde existují odlišnosti. „Institut dánského ombudsmana zavedl § 55 Ústavy Dánského království z 5. 6. 1953, který umožňuje

[34] SLÁDEČEK, Vladimír. *Zákon o Veřejném ochránci práv*: *komentář*. 2., podstatně přeprac. a rozš. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, 193 s. Beckovy malé komentáře, č. 395. ISBN 978-807-4001-581, str. 4

[35] *Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti*. Sborník příspěvků přednesených na mezinárodní vědecké konferenci dne 14. května 2002, str. 5

zvolit parlamentu 1 či 2 osoby dohlížející na civilní i vojenskou státní správu.“ [36] Úřad se oficiálně nazývá Ombudsman Lidové sněmovny. Funkční období není přesně vymezeno, ale je závislé na funkčním období parlamentu – Lidové sněmovny. Vždy každý nový parlament tedy volí svého ombudsmana. Přestože jsou v Dánsku už tradicí předčasné volby, tak panuje zvyk, že nový parlament volí starého ombudsmana, pokud se o místo uchází. Působnost ombudsmana se vztahuje na všechny oblasti veřejné správy, kdy přijímá bezplatné stížnosti od jakéhokoliv občana proti orgánům a institucím veřejné správy. Ombudsman provede šetření, vyjádří kritiku, dá doporučení na nové rozhodnutí ve věci nebo jinak vyjádří svůj pohled na věc. Zajímavou možností je oprávnění ombudsmana podat doporučení, aby stěžovateli byla poskytnuta bezplatná právní pomoc. Šetření jednotlivých případů trvá v Dánsku průměrně okolo půl roku, složitější případy se můžou protáhnout i přes jeden rok.

„Podle portugalské ústavní úpravy mají státní občané právo podat stížnosti proti jednání a opomenutí státní moci u Ochránce spravedlnosti pro právní záležitosti.“ [37] Ombudsman se tedy v Portugalsku nazývá Ochránce spravedlnosti pro právní záležitosti. Nemá vlastní rozhodovací moc, ale pouze předkládá dotčeným orgánům doporučení, která jsou potřebná pro předcházení a odstranění nespravedlnosti. Cílem je hlavně odstranění závadného stavu a preventivní působení.

Nejobsáhlejší úpravu instituce ombudsmana obsahuje ústava rakouská. Úřad je zde nazýván jako Lidové zastupitelství a v rámci evropských zemí je již zmiňovanou výjimkou v pojetí ombudsmana jako kolektivního a kolegiálního orgánu. Úřad má tři členy volené vždy na šest let Národní radou. Občané Rakouska, kteří se cítí pochybením orgánů veřejné správy omezeni na svých právech a už nemají možnost opravného prostředku, mají právo se obrátit na Lidové zastupitelství. Orgány veřejné správy pak mají povinnost s Lidovým zastupitelstvím spolupracovat a úřad ombudsmana jim poté, v případě zjištění pochybení, předloží doporučení k nápravě.

Ve Francii, jak již bylo řečeno, se ombudsman nazývá Médiateur Francouzské republiky. „Médiateur Francouzské republiky je nezávislou institucí, která za podmínek stanovených tímto zákonem přijímá stížnosti týkající se práce vládních úřadů, místních orgánů, veřejných zařízení a dalších subjektů, které plní úkoly veřejné služby, pokud jde

[36] *Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti*. Sborník příspěvků přednesených na mezinárodní vědecké konferenci dne 14. května 2002, str. 19

[37] *Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti*. Sborník příspěvků přednesených na mezinárodní vědecké konferenci dne 14. května 2002, str. 5

o jejich jednání s veřejností.“ [38] Odlišností může být, že Médiateur není ve Francii volen parlamentem, nýbrž je ustanoven dekretem ministerské rady, což ale stejně nepoznamenává ovlivnění jeho nezávislosti výkonnou mocí.

Itálie zavedla ombudsmana zákonem v roce 1990 v rámci reorganizace místní správy. Zde je odlišností uplatnění ombudsmana na místní úrovni, nikoliv tedy celostátní. Volen je oblastní radou většinou na pět let a nazývá se Občanský ochránce (Defensore civio). V případě neúspěšné snahy stěžovatele vyřešit problém běžnými postupy, jedná Občanský ochránce s konkrétním orgánem státní správy s cílem nalézt kompromis. Pokud se to nedaří, upozorní statutární orgán a může i navrhnout disciplinární postih.

Polsko a jeho ombudsman jsou zvláštní a odlišné především dvěma způsoby. Polský ombudsman vznikl bez ústavního zakotvení a fungoval tak zhruba deset let, než byl proveden odkaz do ústavy. Jako v jediné zemi z bývalých socialistických republik zde navíc taková instituce byla zavedena už před rokem 1989. Oficiálně se v Polsku ombudsman nazývá jako Obhájce (mluvčí) občanských práv a „podle ústavy z r. 1977 Obhájce občanských práv střeží svobody a práva člověka a občana stanovené Ústavou a jinými normativními akty.“ [39] Pozdější zákon a jeho novely mají dikci podobnou. Jmenován je Sejmem (se souhlasem Senátu) na dobu pěti let. Pouze Sejmu je odpovědný a předkládá mu každoročně zprávu o činnosti a stavu práv a svobod člověka a občana.

Nejnovější ústavní zakotvení institutu ombudsmana bylo provedeno na Slovensku. Konkrétně se jednalo o novelu č. 90/2001 Z. z. , která včlenila do ústavy nový článek 151a. Stejně jako u nás, tak i na Slovensku působí Veřejný ochránce práv, jehož právní úprava i vlastně celková koncepce je velice podobná té v České republice. „Zákon č. 564/2001 Z.z., o Veřejném ochránci práv v § 11 odst. 1 upřesňuje, že na Veřejného ochránce práv se může obrátit každý, kdo se domnívá, že při jednání, rozhodování nebo nečinnosti byla porušena základní práva a svobody v rozporu s právním pořádkem nebo s principy demokratického a právního státu.“ [40] Je tedy nezávislým orgánem, který se podílí na ochraně základních práv a svobod fyzických a právnických osob v souvislosti s výkonem veřejné správy jejími orgány.

---

[38] *Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti*. Sborník příspěvků přednesených na mezinárodní vědecké konferenci dne 14. května 2002, str. 6

[39] *Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti*. Sborník příspěvků přednesených na mezinárodní vědecké konferenci dne 14. května 2002, str. 6

[40] *Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti*. Sborník příspěvků přednesených na mezinárodní vědecké konferenci dne 14. května 2002, str. 8

Velká Británie, jako evropský zástupce anglo-americké právní kultury dokazuje, že v tomto právním modelu má ombudsman trochu odlišnou úlohu. „V anglo-americké právní oblasti je účel ombudsmana vývojem poněkud modifikován či upřesněn v tom směru, že je spatřován v ochraně před špatnou správou (maladministration), před byrokratickými, necitlivými či nespravedlivými postupy úředníků a veřejné správy vůbec.“ [41] Ve Velké Británii byl ombudsman zřízen v roce 1967 jakožto Parlamentní komisař pro veřejnou správu. Ombudsmana jmenuje panovník a dále jsou jmenováni i speciální a místní komisaři. Na ombudsmana je možnost obrátit se nepřímo, prostřednictvím poslanců Dolní sněmovny Parlamentu Spojeného království. Nemá sám pravomoc odstranit závadný stav a provést nápravu, ale pouze v případě pochybení dotčený orgán upozorní. Může se obrátit i na vládu, která poté závadný stav musí odstranit a sjednat nápravu.

Posledním a důležitým příkladem je přiblížení instituce a role ombudsmana Evropské unie. Institut Evropského ombudsmana byl zaveden Maastrichtskou smlouvou a jako první tuto funkci vykonával v roce 1995 zvolený Fin Jakob Söderman. Nástupcem a současným ombudsmanem je od dubna 2003 Nikiforos Diamanduros z Řecka. Volen je Evropským parlamentem, jmenován vždy po volbách do Evropského parlamentu, se kterým mají shodné funkční období. Je oprávněn přijímat stížnosti (v jednom z jedenácti oficiálních jazyků) jakéhokoliv občana unie, fyzické i právnické osoby s bydlištěm nebo sídlem na území státu Evropské unie, které se týká chybného jednání orgánu společenství. Vyňat z jeho působnosti je Evropský soudní dvůr a Soud první instance při jejich soudní činnosti. Stížnost lze podat buď přímo, prostřednictvím člena Evropského parlamentu nebo může ombudsman zahájit řízení i z vlastní iniciativy. Pokud je stížnost důvodná, tak ombudsman zahájí šetření ve věci a pokud v průběhu šetření skutečně zjistí nesprávnosti, tak dotčený orgán osloví a požádá ho o stanovisko ve lhůtě tří měsíců. Následně vypracuje zprávu, kterou předloží Evropskému parlamentu, orgánu, vůči kterému stížnost směřuje, a informuje i samotného stěžovatele. „Brožura s názvem "The European Ombudsman - Could he help you?" ("Evropský ombudsman - mohl by Vám pomoci?"), obsahující vzor formuláře stížnosti, je k dispozici v úřadě ombudsmana. Každý rok předkládá ombudsman Evropskému parlamentu výroční zprávu, která se překládá do všech úředních jazyků Unie. Ombudsman má také internetovou stránku, kde nabízí podrobné a aktualizované

[41] *Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti*. Sborník příspěvků přednesených na mezinárodní vědecké konferenci dne 14. května 2002, str. 6

informace o svých aktivitách. Dále podniká oficiální návštěvy všech členských států, při kterých představuje svou činnost přímo občanům.“ [42] Při výkonu svých povinností Evropský ombudsman nepřijímá pokyny od žádného orgánu, tím je zaručena absolutní nezávislost. Odvolán může být Soudním dvorem na žádost Evropského parlamentu, pokud nesplňuje podmínky stanovené pro výkon této funkce nebo se dopustí při výkonu funkce závažného provinění.

[42] *Evropský ombudsman* [online]. [cit. 2012-03-19]. Dostupné z: http://www.businessinfo.cz/cz/clanek/instituce-eu/evropsky-ombudsman/1000723/4590/

4 Postavení Veřejného ochránce práv

Veřejný ochránce práv v České republice je instituce ombudsmanského typu, jehož obdoby působí v mnoha zemích světa a dokonce i v rámci Evropské unie. Ve světě se v převážné většině podob instituce jedná o monokratický státní orgán s důrazem na nezávislost, který prošetřuje stížnosti a jiná obdobná podání proti nezákonnosti jednání, nesprávnému jednání nebo nečinnosti veřejné správy. „Obecně se pro označování tohoto orgánu vžilo používání výrazu švédského původu *ombudsman*, který označuje osobu vystupující jako zmocněnec či mluvčí dalších osob.“ [43] Nejinak je tomu i v České republice v podobě našeho *Veřejného ochránce práv* upraveného zákonem č. 349/1999 Sb., pro kterého je ale výraz ombudsman naprosto zažitý a běžný jak ve sdělovacích prostředcích, tak i v očích široké veřejnosti. Následující pokračování kapitoly se zabývá právním vývojem Veřejného ochránce práv u nás a jeho současným postavením včetně základní konstrukce zákona o ochránci.

4.1 Český Veřejný ochránce práv a jeho právní vývoj

V českém právním řádu a právním prostředí vystupuje ombudsman, nebo tedy jeho česká obdoba veřejný ochránce práv, v současnosti jako samostatný orgán. Přestože se jedná o jedinou osobu, jedná se o orgán, který je nezávislý na orgánech výkonné moci. Za svoji činnost odpovídá pouze zákonodárnému sboru, kterému ale také není podřízen. Veřejný ochránce práv uvádí na svých oficiálních internetových stránkách, že v rámci svého postavení a svěřených pravomocí je „nezávislým a nestranným státním orgánem, který stojí mimo veřejnou správu a není tedy úřadem.“ [44] Naopak je zákonem povolán k tomu, aby veřejnou správu kontroloval a dohlížel na ni.

Vývoj právní úpravy po roce 1989 započal už federální verzí návrhu zásad ústavního zákona o ochránci lidských a občanských práv. Jednalo se o první, ale zároveň také poslední československý pokus o zavedení ombudsmanské instituce, který proběhl na vládní úrovni. „Byl vypracován na základě usnesení Federálního shromáždění č. 272 ze dne 30. ledna 1992 expertní komisí za předsednictví pověřeného místopředsedy vlády. Zmíněným usnesením byla vláda ČSFR požádána o předložení

[43] HÁLOVÁ, M., KRAMÁŘ, K., RAJCHL, J. *Kontrola ve veřejné správě. Díl III.*. Karlovy Vary : Vysoká škola Karlovy Vary, 2007, 90 s., str. 29

[44] *Veřejný ochránce práv* [online]. [cit. 2012-03-19]. Dostupné z: http://www.ochrance.cz/verejny-ochrance-prav/

návrhu zákona o zřízení úřadu pověřence (ombudsmana) pro lidská práva.“ [45] Zpracování návrhu zákona bylo ovlivněno přípravou blížících se voleb a napjatými vztahy mezi federací a samotnými republikami. Úřad ombudsmana měl být na základě toho zřízen jako kolegiální orgán složený ze šesti osob, které budou vždy po dvou členech volit Federální shromáždění a národní rady obou republik. Oproti budoucím návrhům bylo tedy největší odlišností kolektivní uspořádání. Dalším rozdílem je skutečnost, že federální návrh používal terminologickou formulaci lidských a občanských práv a svobod a další verze už obsahovaly pojem základní práva a svobody. „Zajímavé je i nezvykle široké vymezení osobní působnosti; ochránce lidských a občanských práv se může zabývat činností státních orgánů, právnických osob, občanských sdružení, jakož i orgánů samosprávy. Vymezení je federální verzi širší než v kterékoliv z následujících verzí.“ [46] Z důvodové zprávy vyplývá v určitých částech zcela jasná inspirace polskou úpravou, která vznikla, jak již bylo řečeno, jako v jediné z bývalých socialistických zemí ještě před zásadními politickými změnami.

Důležitou událostí pro vývoj ombudsmana u nás byl už za samostatné České republiky v červnu roku 1993 seminář s názvem „Ombudsman v České republice“. Jednalo se společný seminář zorganizovaný Českým helsinským výborem, Československou nadací Charty 77 a Komisí pro lidská práva. „Na tomto setkání byl předložen a projednán také návrh zásad zákona o veřejném ochránci práv, který byl na základě vyžádání Českého helsinského výboru připraven na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v Praze.“ [47] Návrh se skládal z 24 zásad a chyběla mu důvodová zpráva. Veřejný ochránce práv, jak vyplývá z mnoha formulací návrhu, měl být zaměřen pouze a jenom na ochranu základních práv a svobod. S mnoha problémy, s jakými se občané na ochránce v praxi obracejí dnes, by tak vlastně vůbec nemohl pracovat nebo by musel složitě argumentovat, aby porušení základních práv odůvodnil. „Není mi známo, že by ve světě existovaly ombudsmanské instituce omezující své působení pouze na ochranu základních práv a svobod a nezabývající se ochranou jiných porušení práva. Myslím, že to byl určitý mýtus, který se v Československu a v České republice na

[45] SKÁLA, Josef. Český ombudsman. *Právník*. 1998, CXXXVII, č. 2, str. 96
[46] ŠABATOVÁ, Anna. *Ombudsman a lidská práva*: *teorie veřejné správy*. Vyd. 1. V Brně: Doplněk, 2008, 198 s. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, č. 395. ISBN 978-807-2392-292, str. 68
[47] SKÁLA, Josef. Český ombudsman. *Právník*. 1998, CXXXVII, č. 2, str. 96, 97

počátku devadesátých let uchytil.“ [48] Tento návrh, i podle pozdějších kritických pohledů na něj, zcela jednoznačně nezvládl vyjádřit skutečný smysl instituce, jakožto orgánu, který má sledovat jakékoliv pochybení v jednání veřejné správy (nejen zásahy do základních práv a svobod).

V roce 1994 proběhl na půdě Poslanecké sněmovny další seminář, tentokrát s názvem „O úloze ombudsmana v evropských zemích“. Opět bylo na programu projednávání a diskuse o návrhu právního zakotvení institutu ombudsmana u nás. Už pod záštitou Výboru petičního, pro lidská práva a národnosti Poslanecké sněmovny ČR byl předložen dopracovaný a přepracovaný návrh původní z předešlého roku. V průběhu roku 1995 se objevily postupně další dva návrhy zákona o veřejném ochránci práv. K projednání ani jednoho z nich však, v prvním případě z důvodu změny legislativních pravidel a v druhém případě z důvodů časových, nedošlo.

„Po volbách do Poslanecké sněmovny v roce 1996 byl Návrh zákona o veřejném ochránci práv skupinou poslanců připraven a znovu předložen k projednání dne 26. července 1996. Parlamentní projednávání tohoto zákona proběhlo ve třech čteních a dne 25. března 1997 byl pak návrh po více než půl roce zamítnut.“ [49] Jednalo se o návrh v Poslanecké sněmovně široce diskutovaný a zazněly při projednávání snad všechny argumenty příznivců i odpůrců zřízení instituce ombudsmana v České republice. Dle navrhovatelů měl být nezávislým, vysoce postaveným veřejným činitelem, odpovědným Poslanecké sněmovně, požívajícím všeobecné důvěry, přijímajícím stížnosti občanů na státní orgány, úřady, úředníky, který doplní funkci ústavního, správního a obecného soudnictví v naší zemi. Měl zvýšit ochranu práv občanů a zlepšení jejich postavení před úřady. Poslanecká sněmovna tedy ale na konci března 1997 tento už několik let připravovaný legislativní projekt neschválila a mohlo se zdát, že úřad ombudsmana v České republice definitivně nevznikne.

Přesto ale, a to hned za další dva roky, byl veřejný ochránce práv v českém právním řádu přece jen zakotven. Stalo se tak za vlády České strany sociálně demokratické (dlouhodobě prosazovala zřízení ombudsmana) v období tzv. opoziční smlouvy. Dřívější návrhy a pokusy směřovaly k ústavnímu zakotvení, ale výsledná verze takovou podobu neměla. Ke zřízení instituce došlo nakonec běžným zákonem.

---

[48] ŠABATOVÁ, Anna. *Ombudsman a lidská práva*: *teorie veřejné správy*. Vyd. 1. V Brně: Doplněk, 2008, 198 s. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, č. 395. ISBN 978-807-2392-292 str. 71

[49] SKÁLA, Josef. Český ombudsman. *Právník*. 1998, CXXXVII, č. 2, str. 97

Tehdejší místopředseda vlády Pavel Rychetský už na podzim roku 1998 inicioval vypracování návrhu běžného zákona o veřejném ochránci práv. Vypracování tohoto návrhu bylo zadáno odborníkům z Katedry správního práva a správní vědy Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze. Vládní návrh zákona byl v dubnu 1999 předložen Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky, která ho dne 4. listopadu 1999 schválila. S návrhem poté 8. prosince 1999 vyslovil souhlas i Senát Parlamentu České republiky. Tehdejší prezident Václav Havel zákon podepsal a tak dne 30. prosince 1999 nabyl platnosti řádným vyhlášením ve Sbírce zákonů a konečně vzniknul v České republice zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv. Účinnosti zákon nabyl šedesátým dnem od vyhlášení a stalo se tak tedy 28. února 2000.

Zákon prošel až do současnosti několika změnami, celkem už se jedná o deset novelizací, z nichž první proběhla už v roce 2001 a prozatím poslední v roce 2009. Konstrukcí zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, stejně tak jako postavením instituce Veřejného ochránce práv u nás, se bude dále zabývat následující kapitola 4.2

4.2 Veřejný ochránce práv v současnosti a zákon č. 349/1999 Sb.

Veřejného ochránce práv je možno z hlediska klasifikace a modelů ombudsmana nastíněného v kapitole 3.3 považovat za ombudsmana pravého a všeobecného. Základním a stěžejním znakem instituce je samozřejmě její nezávislost. Veřejný ochránce práv není vybaven hmotněprávními mocenskými prostředky, ale ve vztahu k jiným veřejným orgánům má kvalifikované procesní postavení. Nemá oprávnění mocensky zasahovat do právních poměrů kontrolovaných osob, ale v průběhu kontrolní činnosti pak v případě zjištěných nedostatků používá k prosazení nápravy pouze formální právně nezavazující úkony. Jeho stěžejním posláním i v naší zemi tedy zůstává, že Veřejný ochránce práv je povinen přijímat stížnosti a podněty od občanů a následně provádí vlastní šetření. Tato stížnost může být podána i neformálním způsobem nebo dokonce může ombudsman zahájit šetření z jiného podnětu nebo z vlastní iniciativy. Pokud zjistí, že práva občanů byla porušena, doporučuje správním orgánům provedení nápravy. Nemůže tedy do výkonu správy přímo zasáhnout, ale kvůli své autoritě, kterou by měl představitel ombudsmana disponovat, jsou jeho stanoviska veřejnou správou respektována. „Veřejný ochránce práv nemůže a ani nemá plnit funkci jakéhosi

bezplatného právního poradce či právního zástupce, prioritně má řešit stížnosti na veřejnou správu, které obdržel.“ [50] K prosazení oprávněného zájmu stěžovatele tak využívá vlastně pouze přirozenou autoritu konkrétní osobnosti, která funkci vykonává.

Rozdílem oproti většinovému ústavnímu zakotvení instituce ombudsmana ve světě je české zakotvení pouze formou úpravy zákonné. Snahy o typičtější zakotvení ústavní byly už z hlediska vývoje popisovány, ale výsledkem je do až současnosti už mnohokrát novelizovaná zákonná úprava. „Na rozdíl od Nejvyššího kontrolního úřadu jakožto vykonavatele kontroly veřejné správy se srovnatelným postavením a společenským významem,“ [51] který ústavní úpravu v České republice má. Veřejný ochránce práv, jakožto u nás specifický monokratický a nezávislý státní orgán je představován osobou, volenou Poslaneckou sněmovnou, s níž má určité zákonem upravené vztahy, je jí ze své činnosti odpovědný, ale určitě jí není podřízený. Právě tento postup volby Veřejného ochránce práv představuje formu našeho ombudsmana jako typického ombudsmana *pravého*, tedy ombudsmana moci zákonodárné.

Vzhledem ke své činnosti (výkon kontroly), kterou vykazuje znaky správy v materiálním smyslu, se nabízí úvaha zařadit instituci pod moc výkonnou. Naopak je ale z hlediska dělby moci zpravidla Veřejný ochránce práv formálně přiřazován k moci zákonodárné. Právě z toho důvodu, že se jedná o orgán odvozený od ní a vykonávající kontrolu moci výkonné. „Můžeme se setkat i s názorem, že Veřejného ochránce práv nelze podřadit žádné z existujících součástí tripartice dělby moci (Varvařovský). [52] Vůči orgánům veřejné moci tak disponuje unikátním nezávislým postavením.

Kandidáty na výkon funkce Veřejného ochránce práv navrhuje Poslanecké sněmovně jak Senát, tak i prezident republiky. Funkční období má trvání šest let s možností zvolení pouze ve dvou po sobě jdoucích obdobích. Sídlo má v Brně a současným Veřejným ochráncem práv je, po dlouholetém představiteli a snad i symbolu instituce u nás JUDr. Otakaru Motejlovi, bývalý soudce nejvyšších soudů a Ústavního soudu JUDr. Pavel Varvařovský. Stejné postavení jako ochránce sám má i jeho zástupce, který ho plně zastupuje v jeho nepřítomnosti a kterého může Veřejný ochránce práv i trvale pověřit výkonem části své působnosti. Odborné, organizační a technické zabezpečení úkolů činnosti ochránce plní jeho Kancelář, jakožto organizační složka

[50] SLÁDEČEK, Vladimír. *Zákon o Veřejném ochránci práv*: *komentář*. 2., podstatně přeprac. a rozš. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, 193 s. Beckovy malé komentáře, č. 395. ISBN 978-807-4001-581, str. 36

[51] HÁLOVÁ, M., KRAMÁŘ, K., RAJCHL, J. *Kontrola ve veřejné správě. Díl III.*. Karlovy Vary : Vysoká škola Karlovy Vary, 2007, 90 s., str. 29

[52] SLÁDEČEK, Vladimír. *Zákon o Veřejném ochránci práv*: *komentář*. 2., podstatně přeprac. a rozš. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, 193 s. Beckovy malé komentáře, č. 395. ISBN 978-807-4001-581, str. 42

státu. Následující pokračování kapitoly je věnováno základní konstrukci a stručné analýze částí zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, s důrazem na základní principy kontrolní činnosti ochránce. Tento nikterak rozsáhlý zákon je rozčleněn do čtyř částí a obsahuje celkem pouze 28 paragrafů. První část (§ 1-8) je složena z obecných ustanovení, která vymezují působnost ochránce osobní i věcnou, způsob jeho volby, délku funkčního období, neslučitelnost této funkce s funkcemi jinými, slib ochránce, nezávislost ochránce, imunitu, povinnost mlčenlivosti, otázku platu a zánik funkce. Většina z otázek obsahu první části byla pro potřeby této práce zodpovězena již v předcházejících kapitolách. Nicméně pro postavení Veřejného ochránce práv při výkonu jeho činnosti, tedy kontroly veřejné správy, je důležité určitě ještě přiblížit neslučitelnost jeho funkce s jinými a povinnost mlčenlivosti. V rámci žádoucí účinné a nezávislé kontroly veřejné správy je funkce ochránce „neslučitelná s ústavními volenými funkcemi (prezident republiky, poslanec, senátor, soudce) i s jakoukoliv jinou funkcí ve veřejné správě. Nepřipouští se ani jiné výdělečné činnosti.“ [53] Na rozdíl od soudce nebo prezidenta republiky nesmí být Veřejný ochránce práv ani členem žádné politické strany nebo politického hnutí. Případné členství by měl po zvolení, nejlépe ještě před složením slibu, ukončit. Tyto omezení slouží k nemožnosti snížení ochráncovi vážnosti a k co nejlepší možnosti výkonu kontrolní funkce. Stejně tak i povinnost, že „ochránce i spolupracovníci z jeho Kanceláře mají uloženou mlčenlivost o všech skutečnostech, o nichž se dozvěděl při výkonu funkce, a to i po ukončení výkonu funkce, pokud zákon nestanoví jinak. Mlčenlivosti mohou být zproštěni pouze předsedou Poslanecké sněmovny.“ [54] Smyslem mlčenlivosti při činnosti ochránce je především ochrana stěžovatelů a třetích osob. Stejně důležitým důvodem při kontrole potom je, že šetřené úřady mají větší ochotu a důvěru spolupracovat. Zachováním mlčenlivosti se vlastně chrání úřad, jehož činnost ochránce kontroluje a posuzuje.

V druhé části zákona (§ 9-21) jsou obsažena ustanovení, která upravují činnost Veřejného ochránce práv. Jedná se především o popis podnětů, na základě kterých ochránce jedná, vymezení osob, které se na ochránce mohou obrátit, možnost ochránce podnět odložit, vymezení samotné procedury šetření ochránce a v neposlední řadě opatření k nápravě a sankce při zjištěných nedostatcích, kterými ochránce disponuje.

[53] ŠABATOVÁ, Anna. *Ombudsman a lidská práva*: *teorie veřejné správy*. Vyd. 1. V Brně: Doplněk, 2008, 198 s. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, č. 395. ISBN 978-807-2392-292, str. 111

[54] ŠABATOVÁ, Anna. *Ombudsman a lidská práva*: *teorie veřejné správy*. Vyd. 1. V Brně: Doplněk, 2008, 198 s. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, č. 395. ISBN 978-807-2392-292, str. 114

Právě této největší části zákona popisující kontrolní činnost Veřejného ochránce práv, jakožto hlavnímu předmětu celé práce, je věnována kapitola 5.

Část třetí (§ 22-24) upravuje další zvláštní oprávnění a povinnosti ochránce, kterými jsou mimo jiné doporučení změny právního předpisu, povinnost vypracovat souhrnnou písemnou zprávu o své činnosti nebo vztah k Poslanecké sněmovně. Zde se naopak jedná o další činnosti ochránce vedle samotné kontrolní a té je věnována kapitola 6 o jiné působnosti ochránce.

V části čtvrté (§ 25-28) jsou ustanovení závěrečná o Kanceláři veřejného ochránce práv, o jejím rozpočtu a je zde vymezena působnost zákoníku práce ve vztahu k ochránci a k pracovníkům Kanceláře. Zákon končí samozřejmě ustanovením o jeho účinnosti. Přestože je Veřejný ochránce práv monokratickým orgánem, je zřizována Kancelář ochránce k zabezpečování odborné, organizační a technické činnosti ochránce. Pro kontrolní činnost ochránce je významný § 26 odst. 6 zákona, který zní: „Ochránce může pověřit asistenty a další zaměstnance Kanceláře, aby prováděli šetření ve věci podle § 15, 16 a § 21a odst. 1. Jednat jménem ochránce v příslušném řízení před soudem nebo Ústavním soudem však mohou pouze asistenti.“ [55] Důležité je ale pochopit citované ustanovení ve smyslu, že jednotliví zaměstnanci nemají vlastní pravomoci vůči stěžovatelům nebo úřadům, ale pouze ochránci pomáhají. „Je pochopitelné, že ochránce (a jeho zástupce) provádí osobní šetření jen ve významnějších případech, v naprosté většině ho zastoupí zaměstnanci kanceláře, právníci z odboru právního.“ [56] V Kanceláři ochránce by tak měli působit především kvalifikovaní právníci a odborníci na veřejnou správu, kterým Veřejný ochránce práv pověřením s povahou plné moci může svěřit výkon jemu zákonem svěřené pravomoci.

Z předchozího textu jednoznačně vyplývá speciální a ojedinělé postavení instituce Veřejného ochránce práv oproti institucím jiným. Nemůže být podceňována osobnost představitele ochránce. Právě vyžadovaná autorita této osobnosti je zárukou toho, že závěry kontrolní činnosti ochránce nebudou pouze bezvýznamným názorem jedné osoby, ale všeobecně respektovaným názorem, který dokáže účinně napravit a zabránit zásahům do práv obyvatel. V rámci naší země lze postavení instituce s některými znaky té ombudsmanské přisoudit zmocněnci vlády pro lidská práva. Ten ale spadá pod moc výkonnou a přímo se nezabývá „vyřizováním stížností na veřejnou

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

[56] SLÁDEČEK, Vladimír. *Zákon o Veřejném ochránci práv*: *komentář*. 2., podstatně přeprac. a rozš. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, 193 s. Beckovy malé komentáře, č. 395. ISBN 978-807-4001-581, str. 160

správu, jeho úkolem je plnit funkci iniciativního a koordinačního orgánu vlády v oblasti vyhodnocování stavu a úrovně dodržování lidských práv.“ [57] Další instituce, které vykazují některé znaky ombudsmana, jsou Úřad pro ochranu osobních údajů nebo finanční arbitr.

[57] SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*: *teorie veřejné správy*. 2., aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: ASPI, 2009, 463 s. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, č. 395. ISBN 978-807-3573-829, str. 391

5 Kontrolní působnost ochránce

Kontrolní působnost Veřejného ochránce práv v oblasti kontroly veřejné správy je jeho stěžejní činností. Spočívá tedy v přijímání podnětů a stížností, nebo i v zahájení šetření z vlastní iniciativy, od občanů proti porušení jejich práv při výkonu veřejné správy, následném prošetřování a v případě zjištění skutečného porušení práv i ve vyvození následků v podobě doporučení k nápravě. Právní úprava celého kontrolního postupu je obsažena v § 9 až 21 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv. Následující kapitola se svým obsahem podrobně zabývá celým průběhem kontrolní činnosti ochránce a obecnými informacemi o podnětech, subjektech a předmětu kontroly, přes zahájení a celý průběh kontrolního zjišťování, až po možná sankční a nápravná opatření Veřejného ochránce práv.

5.1 Subjekty kontroly

Mezi subjekty kontrolního vztahu se řadí samozřejmě subjekt vykonávající kontrolu na jedné straně a objekt kontrolovaný na straně druhé. Veřejný ochránce práv i jeho zástupce jsou tedy orgánem kontrolním. Je potřeba sem ale zařadit i jednotlivé zaměstnance Kanceláře ochránce, které může ochránce pověřit „aby v rámci šetření ve věci prováděli některé zákonem vymezené úkony (jde o úkony potřebné k provedení vlastního kontrolního zjištění). Tito zaměstnanci vykonávají kontrolní činnost především na místě a jsou to také právě oni, kdož nejčastěji přicházejí do osobního kontaktu s kontrolovanými osobami.“ [58]

Okruh osob kontrolovaných vymezuje zákon o ochránci hned v § 1 a to zčásti pozitivně a zčásti negativně. Odstavec druhý vztahuje pozitivním vymezením osobní působnost ochránce 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, a není-li dále stanoveno jinak na Policii České republiky, Armádu České republiky, Hradní stráž, Vězeňskou službu České republiky, dále na zařízení, v nichž se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranná nebo ústavní výchova, ochranné léčení, zabezpečovací detence, jakož i na veřejné zdravotní

[58] HÁLOVÁ, M., KRAMÁŘ, K., RAJCHL, J. *Kontrola ve veřejné správě. Díl III.*. Karlovy Vary : Vysoká škola Karlovy Vary, 2007, 90 s., str. 30

pojišťovny.“ [59] Pro lepší pochopení lze ještě upřesnit, že výčet ministerstev stanovuje kompetenční zákon a v současnosti fungují, tím pádem i podléhají kontrole ochránce, ministerstva financí, spravedlnosti, zahraničních věcí, zemědělství, školství, vnitra, průmyslu a obchodu, obrany, dopravy, životního prostředí, mládeže a tělovýchovy, pro místní rozvoj, práce a sociálních věcí, zdravotnictví a dopravy. K jiným správním úřadům s působností pro celé území státu (ústředním úřadům) patří především Český statistický úřad, Český úřad zeměměřičský a katastrální, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Národní bezpečnostní úřad nebo Český báňský úřad. Pod označením správních orgánů jim podléhajících jsou skryty územní (místní) úřady podřízené ministerstvům nebo jiným ústředním správním orgánům. Zbylé zákonem uvedené úřady už jsou pojmenovány dostatečně konkrétně. Ochránce je oprávněn zasahovat do činnosti a rozhodování úřadů a jiných zařízení, ale pouze na základě zákona a v souladu s tím, co stanoví zákon č. 349/1999 Sb.

V rámci negativního vymezení zákon výslovně nevztahuje osobní kontrolní působnost 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 správy státního zastupitelství a státní správy soudů.“ [60] Výjimka z důvodu toho, že ochránce má oprávnění podat návrh na zahájení řízení podle zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců a státních zástupců, a tohoto řízení se i zúčastnit. Negativní vymezení působnosti ochránce jednoznačně stanovuje, které subjekty nespadají pod kontrolní ohled Veřejného ochránce práv a s podněty na uvedené subjekty se tedy na ochránce nelze obracet.

5.2 Předmět kontroly

Předmět kontrolní činnosti Veřejného ochránce práv je určen zejména základním společenským posláním instituce. Nejzákladnější toto obecné poslání lze spatřit v ochráncově povinnosti chránit základní lidská práva a svobody. Zákon vymezuje předmět činnosti ochránce hned v § 1 odst. 1 formulací: „Veřejný ochránce práv působí k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá k ochraně základních práv

[59] Zákon č. 349/1999 Sb., *o Veřejném ochránci práv*, ve znění pozdějších předpisů.
[60] Zákon č. 349/1999 Sb., *o Veřejném ochránci práv*, ve znění pozdějších předpisů.

a svobod.“ [61] Vymezení poskytuje ochránci dostatečnou možnost a zákonnou oporu zasáhnout v jakémkoliv případě, kdy má podezření, že postup úřadu byl nesprávný. Tento postup může být z pohledu úřadu sebevíc běžný a banální, ale pokud ho adresát správy vnímá jako omezení svých práv, tak má Veřejný ochránce práv ve věci působnost.

Předmětem kontroly je tedy jednání vykonavatelů veřejné správy. Ochránce toto jednání kontroluje a posuzuje podle hledisek vyplývajících z § 1 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., kterými jsou skutečnosti zda je dané jednání v souladu s právem, zda je v souladu s principy demokratického právního státu a zda je v souladu s principy dobré správy. „Zákon sám nepodává žádné bližší vysvětlení obsahu obecných pojmů, jimiž hlediska kontroly veřejného ochránce práv vyjadřuje. Pokud jde o soulad s právem, jde o soulad s platnými právními předpisy nikoliv též s vnitřními předpisy vykonavatelů správy).“ [62] Jednat v rozporu s právem znamená jednat v rozporu s kterýmkoliv právním předpisem České republiky, včetně mezinárodních smluv, pokud jsou součástí právního řádu. Může jít o porušení ústavních zákonů, běžných zákonů, jiných právních předpisů (nařízení vlády, vyhláška ministerstva, vyhlášky a nařízení obcí a vyšších územně samosprávných celků atd.). V rozporu s právem tedy ale není jednání porušující interní předpisy.

Vyjádření základních principů demokratického státu vyjadřuje Ústava čl. 2 odst. 3 a 4 a Listina základních práv a svobod v čl. 2 odst. 2 a 3. Základní principy demokratického právního státu mají v oblasti veřejné správy velký význam, protože vlastně „vykazují správní úřad do patřičných, zákonných mezí: úřady mohou zasahovat, ukládat sankce či kupř. požadovat údaje či podklady jen tehdy, pokud jim to zákon umožňuje.“ [63] Jedná se o obecně známé a snad i zažité definice principů, jako že státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon nebo že každý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá. Rozpor s principy tedy může činit i platný podzákonný právní předpis, jenž ale bude ukládat povinnosti, které jdou nad rámec zmocňovacího ustanovení příslušného zákona.

---

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

62 HÁLOVÁ, M., KRAMÁŘ, K., RAJCHL, J. *Kontrola ve veřejné správě. Díl III.*. Karlovy Vary : Vysoká škola Karlovy Vary, 2007, 90 s., str. 31

63 SLÁDEČEK, Vladimír. *Zákon o Veřejném ochránci práv*: *komentář*. 2., podstatně přeprac. a rozš. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, 193 s. Beckovy malé komentáře, č. 395. ISBN 978-807-4001-581, str. 54

Cílem zařazení principu dobré správy do zákona bylo širší vymezení působnosti Veřejného ochránce práv. Aby se mohl ochránce zabývat kromě jednání, které je v rozporu s právními předpisy, i nedostatky v činnosti veřejné správy, které nedosahují až porušení právního předpisu. Veřejný ochránce v roce 2006 sestavil jakýsi souhrn principů dobré správy pro potřeby jím zaštítěné pracovní konference k tématu dobré správy konané v Brně 22. března 2006. Tento souhrn obsahoval dodržování právního řádu, nestrannost, včasnost, předvídatelnost, přesvědčivost, přiměřenost, součinnost, odpovědnost, otevřenost a vstřícnost. Pojem principů dobré správy byl v českém právním řádu poprvé použit právě v zákoně o Veřejném ochránci práv a v posledních letech se z něj stal pojem ve veřejné správě široce používaný. „Dobrá správa se tak mj. dostala i do návrhu Charty základních práv Evropské unie (čl. 41), dokonce se v poněkud podivné souvislosti objevila i v novém správním řádu, neboť se v něm dočteme, že správní orgány spolupracují v zájmu dobré správy (§ 8 odst. 2).“ [64] Pro lepší uchopení pojmu lze podívat se na věc z druhé strany, tedy pochopit, co je špatná správa. Špatnou správou jsou všechny nedostatky typické pro byrokratickou činnost. Můžou sem patřit nešvary a vady spočívající zejména v jednání konkrétního úředníka vůči soukromým osobám. Typicky sem bude patřit neprofesionalita, povýšenost, nadržování, diskriminace, šikana nebo nevstřícnost. Podpůrně při snaze pochopit pojem špatné správy může posloužit i zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Tímto nesprávným úředním postupem je zde také určité porušení povinnosti určit úkon či vydat rozhodnutí v zákonem stanovené době.

V rámci určité předvídatelnosti svého jednání tak Veřejný ochránce práv určil pracovní verzi již zmíněného tzv. *desatera principů dobré správy*. Učinil tak až po několikaleté praxi ve funkci ochránce s vizí tyto principy v budoucnu uplatňovat. Zároveň ovšem při formulaci vyslovil názor, že toto desatero nepovažuje za výčet konečný.

Principy dobré správy mají také zajisté přímou souvislost a vztah k základním právům chráněným ústavně, konkrétně k čl. 36 Listiny, tedy právo na spravedlivý proces. Toto právo se vztahuje nejen na soudní řízení, ale na jakékoliv řízení před orgánem veřejné moci. „Jde tedy u dobré správy o právo na spravedlivý proces v oblasti správního řízení. Listině odpovídá i zásada rovného zacházení a nediskriminování (čl. 3

[64] *Principy dobré správy*. Sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci dne 22. března 2006 v Brně, str. 41

odst. 1 Listiny) a jistě také požadavek vstřícnosti a zákaz hrubého a šikanózního zacházení, které odpovídají právu na zachování lidské důstojnosti (čl. 10 Listiny).“ [65]

Dobrá správa je tedy správa taková, která neporušuje základní práva a svobody, je v souladu s platnými právními předpisy a neobsahuje nespravedlivé nebo necitlivé postupy ve formě např. neodůvodněných průtahů nebo povýšeného, zaujatého a arogantního jednání úředních osob.

5.3 Podnět kontroly

Termín *podnět* je naprosto zásadní pro kontrolní činnost Veřejného ochránce práv. Právě na základě určitého podnětu totiž ochránce zahajuje jednání. Zákon č. 349/1999 Sb. stanovuje i určitá omezení v tom, na čí podnět může ochránce toto jednání zahájit. Omezení jsou samozřejmě cílená a směřují především k ochraně před zahlcením celého úřadu bezpředmětnými podněty.

Zákon v § 9 výslovně možnosti podnětů k jednání ochránce stanovuje. „Ochránce jedná a) na základě podnětu fyzické nebo právnické osoby (dále jen "podnět") jemu adresovaného, b) na základě podnětu adresovaného poslanci nebo senátorovi, který jej ochránci postoupil, c) na základě podnětu adresovaného některé z komor Parlamentu, která jej ochránci postoupila, anebo d) z vlastní iniciativy.“ [66] Ustanovení tedy vymezuje kvalifikované podněty, na základně kterých ochránce zahajuje šetření a kontrolní činnost.

Podnět vždy může podat pouze osoba, které se dožadované omezení práv dotýká. „Ochránce tedy nejedná na podnět dalších osob, které podají stížnost ve prospěch příbuzného nebo přátel nebo cizí osoby, pokud sám nenabude přesvědčení, že je třeba zahájit šetření z vlastní iniciativy.“ [67] V případě takto podaného podnětu je praxe, že ochránce podnět ze zákonného důvodu odloží a stěžovatele na odložení upozorní a informuje ho, že může potencionálně oprávněného stěžovatele zastupovat na základě plné moci nebo že si potencionálně oprávněný stěžovatel může podat stížnost sám. Ochránce nemusí jednat ani na základě podnětu, který mu postoupí státní orgán, pokud ho neuzná jako hodný zahájení šetření. Právě ale pro tyto situace, kdy podnět není podán

[65] ŠABATOVÁ, Anna. *Ombudsman a lidská práva*: *teorie veřejné správy*. Vyd. 1. V Brně: Doplněk, 2008, 198 s. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, č. 395. ISBN 978-807-2392-292, str. 94

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

[67] ŠABATOVÁ, Anna. *Ombudsman a lidská práva*: *teorie veřejné správy*. Vyd. 1. V Brně: Doplněk, 2008, 198 s. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, č. 395. ISBN 978-807-2392-292, str. 118

přímo osobou omezenou na svých právech nebo postoupen Parlamentem nebo jeho členy, existuje v zákoně ona možnost zahájení šetření z vlastní iniciativy. Ustanovení je to velice funkční a využívané, protože v případech kdy osoby vzhledem ke svému věku, duševnímu stavu, zdravotnímu stavu nebo i jiné okolnosti nejsou schopny upozornit a zasadit se o svá práva vlastním podnětem, vyhodnotí Veřejný ochránce práv jako nutnost zahájit šetření právě z vlastní iniciativy. Samozřejmě k zahájení touto formou může dojít i na základě obyčejné informace, kterou se ochránce dozví například ve sdělovacích prostředích.

Podněty na základě písmen b) a c), tedy vlastně podání prostřednictvím poslance, senátora nebo jedné z komor Parlamentu jako takové, jsou stále podněty osoby, která je podá. Komora Parlamentu nebo dotyčný její člen podnět terminologicky nepodává, ale pouze ho postupuje (prostředkuje). O případné doplnění potřebných náležitostí už ochránce požádá přímo osobu, která podnět podala. „Poslanci a senátoři se sice taktéž zabývají různými podáními voličů, ale nejsou materiálně (a ani časově) dostatečně vybaveni k odpovědnému přezkoumání stížností na správní úřady, či dokonce k řádnému šetření ve věci.“ [68] Objevují se i situace, kdy poslanci nebo hlavně senátoři v rámci předvolebních kampaní slibují potencionálním voličům, že budou kromě jiného zastávat funkci jakéhosi místního ombudsmana a určité podněty a stížnosti prošetřovat. Takovéto slibované jednání ale není v praxi reálné. Senátoři nemají ve vztahu k veřejné správě postavení, které by je k její kontrole opravňovalo a nemají ani žádný vliv na činnost vlády jako vrcholného orgánu výkonné moci a vrcholového garanta správy. Senátor sám o sobě, kromě určité neformální autority, má vlastně ve vztahu k úřadům stejné postavení jako každý občan a žádná vyšetřovací oprávnění mít nemůže. „Jeho jediným prostředkem zřejmě zůstane pouze písemná žádost o nápravu či prostě postoupení (urgence) stížnosti k vyřízení, adresované i nadřízeným orgánům. Vyvíjení takových aktivit však zcela jistě není možné chápat jako výkon funkcí ombudsmanské instituce.“ [69] Drtivá většina řešených podnětů tak v praxi pochází pouze od fyzických osob a podněty podle písmen b) a c) jsou velmi vzácné a tvoří absolutní zlomek z vyřizovaných věcí.

V aktuálním znění zákona, na rozdíl od některých předchozí návrhů, není vyloučena ani možnost společného podání více osob najednou. Důležité je ale odlišit

[68] SLÁDEČEK, Vladimír. *Zákon o Veřejném ochránci práv*: *komentář*. 2., podstatně přeprac. a rozš. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, 193 s. Beckovy malé komentáře, č. 395. ISBN 978-807-4001-581, str. 101

[69] SLÁDEČEK, Vladimír. *Zákon o Veřejném ochránci práv*: *komentář*. 2., podstatně přeprac. a rozš. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, 193 s. Beckovy malé komentáře, č. 395. ISBN 978-807-4001-581, str. 101

petice, protože podnět podaný ochránci by se měl týkat jednotlivé osoby v konkrétní věci. Peticemi se Veřejný ochránce práv z principu zabývat neměl z důvodu, že petice a stížnosti mají jiný charakter a funkci a petice je na rozdíl od stížnosti věcí veřejného zájmu. Právo petiční je navíc ústavně zakotvené. Postup v rámci výkonu petičního práva i nakládání s peticí je rozdílné od projednávání stížností, v tomto případě podnětů.

V rámci § 10 zákona o Veřejném ochránci práv jsou stanoveny oprávněné osoby, tedy vymezení osob, které se mohou s podnětem na ochránce obrátit. Zákon konkrétně definuje, že: „(1) Každý má právo obrátit se s písemným podnětem na ochránce ve věci, která patří do jeho působnosti podle § 1 odst. 1 a 2; podnět lze učinit také ústně do protokolu. (2) Podnět osoby, která je zbavena osobní svobody, nesmí být podroben úřední kontrole. (3) Podnět nepodléhá poplatku.“ [70]

Zákon tedy termínem *každý* předpokládá, že se na ochránce může s podnětem obrátit opravdu kdokoliv. Možnost má tedy nejen jakákoliv fyzická osoba, která se zdržuje na území České republiky, ale i osoba právnická v rámci svého styku se správními úřady. Vyloučeno dokonce není ani podání podnětu ze zahraničí. Je pravdou, že ne vždy a všechny návrhy zákona upravující ochránce u nás obsahovaly možnost podání od právnických osob. Vyloučení právnických osob, i po vzoru některých zahraničních úprav, mělo svojí logiku. Důvodem a možná i oprávněným argumentem bylo, že primární účel instituce by měl vždy spočívat v ochraně a pomoci obyčejnému člověku v jakémsi nerovném postavení vůči instituci. Navíc právnické osoby většinou disponují dostatečnými prostředky k řešení situace s právní pomocí běžnou soudní cestou. Současná aktuální úprava tedy ale podání právnických osob nevylučuje a těm tedy kromě běžných postupů zůstává i cesta přes podnět k Veřejnému ochránci práv.

Už bylo nastíněno, že je možné i podání více osob najednou, pokud by ale podání mělo zjevně formu a obsah petice, tak by ho měl ochránce orgánu, proti kterému směřuje, postoupit. „Ochránce by přijal a vyřídil jen tu petici, která by skutečně obsahově naplňovala příslušné zákonné znaky, a tedy by se nějakým způsobem bezprostředně dotýkala věcí veřejných v souvislosti s institutem ochránce.“ [71] Ochránce řeší pouze podněty spadající do jeho působnosti a pouze vlastní věci stěžovatele (k tomu blíže vysvětlení u § 12).

---

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

[71] SLÁDEČEK, Vladimír. *Zákon o Veřejném ochránci práv*: *komentář*. 2., podstatně přeprac. a rozš. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, 193 s. Beckovy malé komentáře, č. 395. ISBN 978-807-4001-581, str. 104

Při podání podnětu se předpokládá podání v českém jazyce, přestože výslovně to v zákoně stanoveno není. Ochránce přijme i podnět v cizím jazyce a podle dalších okolností pak může odpovědět v tom daném jazyce nebo i česky. Zákon dále v prvním odstavci předpokládá podání podnětu písemnou formou. Velmi funkční využití má jakýsi formulář, který se nachází přímo na webových stránkách ochránce (www.ochrance.cz). Připuštěno je ale i ústní podání do protokolu. Kancelář veřejného ochránce práv má k této činnosti zřízenou stálou službu právníků, která navíc okamžitě může odstranit případné vady v náležitostech podání nebo poskytnou pomoc při pochybnosti o působnosti Veřejného ochránce práv v dané věci.

Význam odstavce druhého, ve smyslu že podnět osoby zbavené osobní svobody nesmí být podroben úřední kontrole, je jednoznačný. Spočívá v nemožnosti kontrolovat a případně i cenzurovat text osobám, proti kterým by mohl směřovat. Příkladem může posloužit situace, kdy by personál věznice prozkoumal obsah podání vězně adresovaný ochránci. Osoby zbavené osobní svobody nemají v rámci podání ochránci odlišné postavení od osob jiných. Omezení úřední kontroly podnětů je vlastně nežádoucí i obecně, protože takovouto kontrolou by mohlo být ohroženo samotné poslání a smysl daného podnětu.

„Bezplatnost řízení konstituuje jeden ze stěžejních rysů instituce, když, kupodivu, existují vzácné výjimky, kde se poplatky, byť třeba symbolické, vybírají.“ [72] Těmito výjimkami prof. Sládeček poukazuje na jiné státy, v žádném případě na vybírání poplatků u nás. Webové stránky ochránce dokonce v rubrice zodpovídání nejčastějších dotazů výslovně uvádějí: „Činnost ombudsman je bezplatná. Za podání ani vyřízení stížnosti se nic neplatí.“ [73] Ona bezplatnost už se ovšem samozřejmě nevztahuje na výdaje za případného zástupce nebo cestovné, které si stěžovatel uhradí sám.

Co se týče nutných náležitostí u podávaných podnětů, tak jejich vymezení obsahuje hned následující ustanovení, tedy § 11 zákona o Veřejném ochránci práv. Zákonná úprava zní: „(1) Podnět musí obsahovat a) vylíčení podstatných okolností věci (§ 10 odst. 1), včetně sdělení, zda věc byla předložena také jinému státnímu orgánu, popřípadě s jakým výsledkem, b) označení úřadu, popřípadě jméno a příjmení nebo jiné údaje o totožnosti osoby, jíž se podnět týká, c) doklad o tom, že úřad, jehož se podnět

[72] SLÁDEČEK, Vladimír. *Zákon o Veřejném ochránci práv*: *komentář*. 2., podstatně přeprac. a rozš. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, 193 s. Beckovy malé komentáře, č. 395. ISBN 978-807-4001-581, str. 106

[73] *Veřejný ochránce práv* [online]. [cit. 2012-03-19]. Dostupné z: http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/nejcastejsi-dotazy/

týká, byl neúspěšně vyzván k nápravě, d) jméno, příjmení a bydliště, u právnické osoby název, sídlo a osoby oprávněné jejím jménem jednat, toho, kdo podnět podává (dále jen "stěžovatel"). (2) Pokud se podnět týká rozhodnutí, stěžovatel přiloží jeho stejnopis.“ [74]

Česká úprava se v požadavcích na náležitosti podání nijak zásadně neliší od absolutní většiny zahraničních úprav. Jsou tedy evidentně požadovány jen naprosto základní informace jak k identifikaci stěžovatele, tak i k vylíčení skutečností. Požadavek sdělení, zda již bylo ve věci jednáno a s jakým výsledkem směřuje k urychlení celého procesu kontrolního šetření, protože ochránce nemusí tyto skutečnosti mít za nejasné nebo je sám prověřovat. Absolutně nezbytnou náležitostí je přesné označení úřadu, kterého se podnět týká, nebo i dle zákona možné přesné označení konkrétní osoby (úředníka). V případě předchozí komunikace s úřadem je třeba tuto komunikaci ochránci také doložit. Opět je zde hledisko zjednodušení a zrychlení kontroly, navíc není vyloučeno, že by příslušný úřad mohl věc napravit i bez zásahu Veřejného ochránce práv. Ustanovení písmene d) by mohlo svádět k závěru, že anonymními podněty se ochránce nebude zabývat. Zde se ale jedná o typický příklad situace, kdy ochránce v případě vážnosti podnětu může využít už popsaného ustanovení o zahájení šetření z vlastní iniciativy. Pro správné vyložení ustanovení jako takového je důležité, že „přestože je v zákoně použita formulace *podnět musí obsahovat*, neznamená to, že pokud tyto náležitosti podnět nemá, že se jím ochránce nezabývá. Z dalších ustanovení v zákoně je zřejmé, že ochránce musí stěžovatele vyzvat, aby podnět doplnil. Jasné definování požadavků je praktické, zvyšuje srozumitelnost řízení u ochránce a pomáhá stěžovateli, aby se orientoval.“ [75] Nicméně je samozřejmé, že pokud jsou náležitosti splněny bez dalšího, tak to ochránci kontrolní šetření usnadní.

„Zákon stanoví předpoklady, za nichž ochránce – po určitém předběžném posouzení – podnět odloží (tedy odmítne), při čemž může jít o odložení obligatorní nebo fakultativní.“ [76] Úprava odložení obligatorního, čili povinného, je zakotvena v ustanovení § 12 odst. 1 zákona ve znění: „(1) Ochránce podnět odloží, jestliže věc, které se podnět týká, nespadá do jeho působnosti anebo se netýká osoby, která podnět

[74] Zákon č. 349/1999 Sb., *o Veřejném ochránci práv*, ve znění pozdějších předpisů.
[75] ŠABATOVÁ, Anna. *Ombudsman a lidská práva*: *teorie veřejné správy*. Vyd. 1. V Brně: Doplněk, 2008, 198 s. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, č. 395. ISBN 978-807-2392-292, str. 120
[76] HÁLOVÁ, M., KRAMÁŘ, K., RAJCHL, J. *Kontrola ve veřejné správě. Díl III.*. Karlovy Vary : Vysoká škola Karlovy Vary, 2007, 90 s., str. 32

podala.“ [77] Mohlo by se zdát, že z podnětů ochránci podávaných bude absolutní většina v jeho působnosti. Jak ale vyplývá z poslední zatím kompletní Souhrnné zprávy o činnosti Veřejného ochránce práv (2010), tak v letech 2008, 2009 a 2010 byla vždy téměř polovina těchto podnětů mimo působnost ochránce. Řečí konkrétních čísel pak v roce 2008 byl poměr v působnosti a v nepůsobnosti 56% oproti 44%, v roce 2009 dokonce jen 53% oproti 47% a v roce 2010 pak 57% oproti 43%. Je tedy jednoznačné, že v institutu Veřejného ochránce práv občané vidí často jen jakousi poslední naději a s oblibou se na něho obracejí s problémy všeho druhu. Veřejný ochránce práv se tedy vždy může zabývat a vyvíjet kontrolní činnost pouze v oblasti, kterou mu zákon svěřil do jeho působnosti. Nebude se zabývat např. věcmi soukromoprávními, jako jsou spory o pohledávky nebo sousedské spory, ale vždy pouze a jen podněty směřujícími vůči vykonavateli veřejné správy. Druhým obligatorním důvodem je skutečnost, že se podnět netýká osoby, která podnět podala. Samozřejmě zde je nutné odlišovat možnost zastoupení. Z praxe ale vyplývá, že ochránce je k podáním často velmi tolerantní a využívá opět svojí možnost zahájit šetření z vlastní iniciativy. V případě odložení je stěžovatel obecně poučen, jak by měl postupovat. Tato povinnost informování vychází z odstavce třetího stejného ustanovení ve znění: „(3) O odložení podnětu a důvodech odložení ochránce písemně vyrozumí stěžovatele.“ [78]

V rámci fakultativní možnosti odložení podnětu je ponechána ochránci zcela volná (ohraničená zákonem) možnost úvahy. Variantami tedy jsou zahájení kontrolního šetření ve věci nebo odložení věci s řádným odůvodněním. Skutečností, na základě kterých má ochránce možnost podnět odložit, stanovuje zákon v § 12 hned několik. „(2) Ochránce může podnět odložit, jestliže a) náležitosti podle § 11 nebyly doplněny ani ve stanovené lhůtě, b) je zjevně neopodstatněný, c) od právní moci rozhodnutí nebo od opatření či události, kterých se podnět týká, uplynula v den doručení podnětu doba delší jednoho roku, d) věc, které se podnět týká, je projednávána soudem nebo již byla soudem rozhodnuta, nebo e) jde o podnět ve věci, která již byla ochráncem přešetřena (§ 17 a 18) a opakovaný podnět nepřináší nové skutečnosti.“ [79] V případě řádného nedoplnění podstatných náležitostí je ona možnost odložení zcela logická a na místě. Samozřejmě za předpokladu že ochránce, na základě již vysvětleného § 11, nejdříve stěžovatele vyzval k doplnění náležitostí v určité lhůtě. Rozhodnutí o neopodstatněnosti

[77] Zákon č. 349/1999 Sb., *o Veřejném ochránci práv*, ve znění pozdějších předpisů.
[78] Zákon č. 349/1999 Sb., *o Veřejném ochránci práv*, ve znění pozdějších předpisů.
[79] Zákon č. 349/1999 Sb., *o Veřejném ochránci práv*, ve znění pozdějších předpisů.

podnětu také zcela logicky přísluší úvaze ochránce. Pokud je tedy zcela evidentní, bez bližšího zkoumání věci, že podnět není důvodný (např. směřuje proti zcela legitimnímu postupu úředníka), ochránce fakultativně podnět odloží. Lhůta jednoho roku od právní moci rozhodnutí, od opatření či události, kterých se podnět týká, má zcela jistě sloužit právní jistotě. Delší časový úsek od uplynutí dotyčného aktu, který je napadán, často už znemožňuje efektivní šetření a možnost nápravy, která už dokonce ani nemusí být po delší době možná. Podobné ustanovení je naprosto standardní i v absolutní většině zahraničních úprav. Není ale vyloučeno, aby ochránce, opět na základě své úvahy, usoudil, že bude mít k dispozici dostatečné podklady a kontrolní šetření zahájil. „Situace (důvod) pod písm. d) podtrhuje skutečnost, že výkon soudnictví a činnost ochránce nemají charakter činností konkurenčních, i fakt, že ochránce není oprávněn zasahovat do nezávislé rozhodovací činnosti soudu, který je vázán jen zákonem.“ [80] Veřejný ochránce práv nemůže změnit soudní rozhodnutí, protože rozhodnutí soudu má oproti mínění ochránce vždy přednost a je ve věci rozhodující. Pod písmenem e) se skrývá fakultativní důvod odložení, který má nápadnou podobu s klasickou procesní právní zásadou *rei iudicatae*. Jedná se tedy o odložení věci z důvodu, že podnět již byl dříve ochráncem prošetřen a opětovné podání podnětu nepřináší žádné nové skutečnosti. Zákonná možnost fakultativního odložení je praktická, protože „jde o poměrně šťastný kompromis mezi úpravami, kde se v případě soudního řízení nebo případu staršího než jeden rok odkládá obligatorně (Nizozemsko), a takovými, kde žádné mantinely tohoto typu, kromě působnosti ochránce, v zákoně obsaženy nejsou (Polsko).“ [81]

Možnost odvolání proti rozhodnutí ochránce o odložení věci zákon nezná. Ovšem není vyloučeno podat podnět znovu, s výjimkou odložení předchozího z důvodu písmene e). V takovém případě je šance na úspěch při opětovném podání velmi malá. V praxi je možnost podávat podnět ve stejné věci stejnou osobou hodně využívána, někdy bohužel až zneužívána. Základní povinností ochránce je ale vždy, i v případě, že se podnětem nebude ze zákonných důvodů vůbec zabývat, stěžovatele o tomto vyrozumět a sdělit mu i důvody případného odložení.

Ustanovení následující stanovuje Veřejnému ochránci práv jakousi poučovací povinnost vůči stěžovateli v případě určitých vad stěžovatelova podnětu. Úprava § 13

[80] SLÁDEČEK, Vladimír. *Zákon o Veřejném ochránci práv*: *komentář*. 2., podstatně přeprac. a rozš. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, 193 s. Beckovy malé komentáře, č. 395. ISBN 978-807-4001-581, str. 113

[81] ŠABATOVÁ, Anna. *Ombudsman a lidská práva*: *teorie veřejné správy*. Vyd. 1. V Brně: Doplněk, 2008, 198 s. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, č. 395. ISBN 978-807-2392-292, str. 121

doslovně stanovuje: „Je-li podnět podle svého obsahu opravným prostředkem podle předpisů o řízení ve věcech správních nebo soudních, žalobou nebo opravným prostředkem ve správním soudnictví, anebo ústavní stížností, ochránce o tom stěžovatele neprodleně vyrozumí a poučí jej o správném postupu.“ [82] Cíl citované povinnosti má samozřejmě své opodstatnění, využití a vlastně i jednoznačnou logiku. Povinnost už spočívá v samotné funkci ochránce, kterou je ochrana a právě i určitá pomoc lidem, kteří se na něj se svým problémem obrátí. Ochrana se nejvíce uplatní u osob méně právně znalých, které se například mylně domnívají, že mohou opravný prostředek ve své věci podat právě Veřejnému ochránci práv. Taková osoba by mohla tímto omylem přijít o možnost řádného opravného prostředku, proto musí ochránce organizačně zajistit, „aby každé doručené podání bylo okamžitě po doručení (tentýž den) posouzeno podle obsahu; stěžovatel musí být neprodleně upozorněn, třeba i telefonicky, že mu běží lhůta k odvolání.“ [83]

V některých dřívějších návrzích zákona byla tato poučovací povinnost ochránce několika způsoby ještě modifikována. Existoval návrh, kdy by ochránce po zjištění, že v podání jde o opravný prostředek, měl podnět postoupit příslušnému orgánu. Ještě radikálnější byl další návrh, který počítal s tím, že by podání opravného prostředku ochránci mělo formu kvalifikovaného podání a tedy i všechny právní účinky řádně podaného opravného prostředku, včetně zachování lhůt. Od této úpravy bylo ale také brzy upuštěno, protože by fakticky znamenala zásadní a diskutabilní zásah do celého právního řádu.

5.4 Zahájení a průběh šetření

„Jestliže ochránce podnět neodloží ani nezjistí, že podání je svým obsahem opravným prostředkem, pak slovy zákona *zahájí šetření,* tedy vlastní kontrolní zjišťování, a stěžovatele o tom písemně vyrozumí.“ [84] Vyrozumí ale nejen stěžovatele, ale připraví vyrozumění i dotyčnému úřadu, od kterého žádá první vyjádření ke skutkovým i právním otázkám případu. Ustanovení § 14 tedy navazuje na ustanovení předchozí a stanovuje, za jakých podmínek se ochránce začne věcí meritorně zabývat a

[82] Zákon č. 349/1999 Sb., *o Veřejném ochránci práv*, ve znění pozdějších předpisů.
[83] ŠABATOVÁ, Anna. *Ombudsman a lidská práva*: *teorie veřejné správy*. Vyd. 1. V Brně: Doplněk, 2008, 198 s. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, č. 395. ISBN 978-807-2392-292, str. 122
[84] HÁLOVÁ, M., KRAMÁŘ, K., RAJCHL, J. *Kontrola ve veřejné správě. Díl III.*. Karlovy Vary : Vysoká škola Karlovy Vary, 2007, 90 s., str. 33

zahájí šetření. Doslovná úprava v § 14 tedy jednoduše zní: „Pokud ochránce podnět neodloží (§ 12) nebo nepostupuje podle § 13, zahájí šetření a písemně o tom stěžovatele vyrozumí.“ [85] Výjimečně se může stát, že ochránce až po zahájení šetření zjistí důvod například pro odložení případu a rozhodne, že se věcí nebude dále zabývat.

Široké vymezení vyšetřovacích oprávnění Veřejného ochránce práv je zakotveno v § 15. Odstavcem prvním je stanovena ochráncova možnost vyšetřovací činnosti tak, že: „(1) Ochránce je oprávněn s vědomím vedoucích úřadů, a to i bez předchozího upozornění, vstupovat do všech prostor úřadů a provádět šetření spočívající v a) nahlížení do spisů, b) kladení otázek jednotlivým zaměstnancům úřadů, c) rozmluvě s osobami umístěnými v zařízeních podle § 1 odst. 2, v nichž se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranná nebo ústavní výchova anebo ochranné léčení, a to bez přítomnosti jiných osob.“ [86] Odstavec druhý poté zavazuje šetřené úřady k určitým povinnostem. Konkrétně že „(2) Úřady jsou povinny na žádost ochránce a ve lhůtě jím stanovené a) poskytnout informace a vysvětlení, b) předložit spisy a jiné písemnosti, c) sdělit písemně stanovisko ke skutkovým a právním otázkám, d) provést důkazy, které ochránce navrhne, e) provést úkony dozoru, k nimž jsou podle zákona oprávněny a které ochránce navrhne.“ [87] Samozřejmě stanovená oprávnění ochránce a povinnosti úřadů jsou nutná k účinnému vykonávání šetření, protože bez nich by instituce Veřejného ochránce práv, i podle důvodové zprávy k zákonu o ochránci, vlastně ztrácela smysl.

Při rozboru uvedených ustanovení může určitou nejasnost způsobit formulace možnosti ochránce vstoupit s vědomím vedoucího úřadu do všech jeho prostor a provádět tam kontrolní šetření, a to i bez předchozího upozornění. Nepovinné předchozí upozornění poskytuje ochránci jakýsi moment překvapení. Vstoupit až s vědomím vedoucího úřadu znamená prakticky pouze informování vedoucího úřadu až třeba při samotném vstupu do prostor. Informování ale v žádném případě nemá povahu žádosti o povolení, protože vedoucí úřadu nemůže vstup zakázat, dokonce je pravidlem, že ochránci poskytne některého vedoucího zaměstnance k pomoci a součinnosti. Ochránce má oprávnění, stejně jako jeho zástupce nebo i pověřený zaměstnanec Kanceláře Veřejného ochránce práv, vstoupit do všech prostor, kde daný úřad působí.

---

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

Oprávnění ochránce nahlížet do spisů a klást otázky jednotlivým zaměstnancům úřadů asi nebude činit žádné interpretační potíže a není potřeba blíže rozvádět. „Rozmluva ochránce s osobou umístěnou v zařízeních bez přítomnosti jiných osob (odst. 1 písm. c) má zaručit neovlivňované, svobodné vyjádření se k věci. Samozřejmě se předpokládá, že ochránce povede rozhovory k ujasnění záležitosti – pokud to bude považovat za potřebné – i se stěžovateli, kteří nejsou umístěni v zařízeních.“ [88] Nejčastěji na základě pozvání v sídle své kanceláře. Stejně tak nečiní obtíže výklad povinností šetřeného úřadu o povinnostech poskytnout informace, vysvětlení, předložit spisy a jiné písemnosti a sdělit písemné stanovisko ke skutkovým i právním otázkám. Zajímavé už jsou povinnosti úřadu provést důkazy a provést úkony dozoru, obojí na návrh ochránce. Co se týče provádění důkazů, tak tuto konstrukci zákon obsahuje z důvodu nestrannosti ochránce a tím pádem i nevhodnosti, aby získané důkazy prováděl sám. V rámci úkonů správního dozoru ochránce, na rozdíl od orgánů veřejné správy vykonávajících správní dozor, „nemá k dispozici nápravné ani sankční prostředky, jejichž prostřednictvím lze příslušné osoby přimět k jednání v souladu s právními předpisy. Z tohoto důvodu se ochránci alespoň stanoví možnost iniciovat úkony správního dozoru.“ [89] Těmito nápravnými prostředky jsou hlavně požadavek odstranění zjištěných nedostatků, uložení povinnosti zdržet se určitého jednání nebo odnětí oprávnění. Sankčním prostředkem je typicky pokuta. Úkony správního dozoru, které ochránce navrhuje, směřují ke zjištění faktů a jedná se o úkony, které ochránce sám provést nemůže.

Odstavce 3 a 4 stále stejného § 15 stanovují další vyšetřovací oprávnění ochránce. Odstavec třetí určuje, že: „(3) Ochránce je oprávněn být přítomen při ústním jednání a provádění důkazů úřady a klást přítomným osobám otázky.“ [90] Opět tedy zcela jasné ustanovení, které nečiní interpretační potíže. Rozsáhlý odstavec čtvrtý, kde není třeba doslovné citace, opravňuje ochránce k žádosti o zproštění mlčenlivosti jednotlivých zaměstnanců dotyčného úřadu, je-li jim zvláštním zákonem uložena. Pokud tento zvláštní zákon neurčí, kdo je oprávněn zprostit osobu této mlčenlivosti, pak se v pravomoci postupuje hierarchickou nadřízeností, vždy podle pozice zaměstnance, od vedoucího úřadu, přes vedoucího úřadu nadřízeného až k předsedovi vlády. V průběhu

[88] SLÁDEČEK, Vladimír. *Zákon o Veřejném ochránci práv*: *komentář*. 2., podstatně přeprac. a rozš. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, 193 s. Beckovy malé komentáře, č. 395. ISBN 978-807-4001-581, str. 121

[89] SLÁDEČEK, Vladimír. *Zákon o Veřejném ochránci práv*: *komentář*. 2., podstatně přeprac. a rozš. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, 193 s. Beckovy malé komentáře, č. 395. ISBN 978-807-4001-581, str. 122

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

šetření Veřejným ochráncem práv se nelze odvolávat ani na povinnost mlčenlivosti uloženou smlouvou.

„Přestože jde o taxativní výčty vyšetřovacích oprávnění, ochránce může v rámci šetření provádět i další činnosti, k nimž nepotřebuje zákonné oprávnění. Může kupř. různé podklady čerpat i z jiných zdrojů (odborný tisk, denní tisk, oficiální stanoviska atp.).“ [91] Ani komunikace s úředníky nespočívá vždy v dostavení se ochránce, jeho zástupce nebo jiného pověřeného zaměstnance na úřad a kladení otázek jednotlivým úředníkům osobně. Jednodušší případy je zajisté možno vyřešit třeba i jen operativně telefonicky.

Úřední součinnost je samostatně upravena § 16 zákona o ochránci ve znění: „Všechny státní orgány a osoby vykonávající veřejnou správu jsou v mezích své působnosti povinny poskytovat ochránci při šetření pomoc, kterou si vyžádá.“ [92] Všechny státní orgány a všechny osoby vykonávající veřejnou správu mají tedy zákonnou povinnost poskytnout ochránci součinnost při šetření. Tuto povinnost mají i orgány, proti kterým se dotyčné řízení nevede, a i orgány, na které se osobní působnost ochránce vůbec nevztahuje. Od těch bude ochránce nejčastěji požadovat pouze nějakou informaci, statistický údaj nebo třeba i právní názor.

Orgány dožádané k součinnosti vždy poskytnou Veřejnému ochránci práv pomoc v mezích své působnosti, protože ochránce po těchto orgánech nemůže a ani nebude požadovat věci jiné.

U rozsáhlé úpravy § 16a už jednoznačně vyplývá, že byl do zákona vklíněn až později. „Ustanovení § 16a bylo původně vloženo zákonem č. 342/2006 Sb., kterým se mění některé zákony související s oblastí evidence obyvatel a některé další zákony. Zcela nové znění ustanovení přinesl zákon č. 227/2009, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o základních registrech.“ [93]

Ustanovení vlastně opravňuje Veřejného ochránce práv k získávání některých údajů z informačního systému veřejné správy. Pro výkon působnosti ochránci tak tedy poskytuje Ministerstvo vnitra nebo Policie České republiky určité zákonem stanovené

[91] SLÁDEČEK, Vladimír. *Zákon o Veřejném ochránci práv*: *komentář*. 2., podstatně přeprac. a rozš. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, 193 s. Beckovy malé komentáře, č. 395. ISBN 978-807-4001-581, str. 123

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

[93] SLÁDEČEK, Vladimír. *Zákon o Veřejném ochránci práv*: *komentář*. 2., podstatně přeprac. a rozš. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, 193 s. Beckovy malé komentáře, č. 395. ISBN 978-807-4001-581, str. 127

údaje. Jedná se konkrétně o „a) referenční údaje ze základního registru obyvatel, b) údaje z agendového informačního systému evidence obyvatel, c) údaje z agendového informačního systému cizinců, d) údaje z registru rodných čísel o fyzických osobách, kterým bylo přiděleno rodné číslo, avšak nejsou vedeny v informačních systémech uvedených v písmenech b) a c).“ [94] V rámci jednotlivých okruhů údajů pak zákon velmi podrobně stanovuje konkrétní údaje, jako jsou jméno, příjmení, adresa, datum narození, místo narození, rodné číslo, státní občanství a mnoho dalších. Toto relativně nově zakotvené ustanovení, dle mého názoru, nezapadá úplně jasně do systematiky zákona. Už v předchozích paragrafech je ochránci jednoznačně stanovena možnost nahlížet do všech písemností a přístup ke všem informacím. Proto tedy další vyjmenování údajů, které ochránci poskytne informační systém, působí zbytečně a může se jevit spíše jako omezení údajů, které mohou být Veřejnému ochránci práv poskytnuty právě z informačního systému.

Následující ustanovení § 17 už spadá do fáze reakce na kontrolní zjištění a určuje první způsob z typů skončení a uzavření kontrolního šetření. Ne vždy, když Veřejný ochránce práv nejprve shledá důvod k zahájení šetření, nakonec shledá rozpor s právními předpisy a určité omezení práv stěžovatele. „Jestliže ochránce šetřením nezjistí porušení právních předpisů ani jiná pochybení (§ 1 odst. 1), písemně o tom vyrozumí stěžovatele.“ [95] Šetření pak nejčastěji končí právě těmito vyrozuměními.

Ukončení šetření na základě § 17 už je tedy výsledkem meritorního projednávání věci. Ochránce neshledal porušení zákona ani jiná pochybení, kterými může být porušení principů demokratického státu nebo porušení principů dobré správy.

Z poslední zatím kompletní souhrnné zprávy Veřejného ochránce práv (za rok 2010) lze vyčíst zajímavé statistické údaje, právě o počtech a poměru šetření a zjištěných pochybení. Zpráva obsahuje údaje z let 2008, 2009 a 2010. Počet celkově zahájených šetření nijak výrazně nekolísá a zdá se být stabilní. V roce 2008, na základě celkového počtu 7051 přijatých podnětů, bylo šetření zahájeno v 728 případech a počet šetření, ve kterých nebylo zjištěno pochybení, pak byl pouhých 242. Z hlediska jednodušší statistiky pak vyplývá, že šetření bylo zahájeno přibližně jen z každého desátého podnětu, z nichž poté zhruba v každém třetím šetření nebylo zjištěno

[94] Zákon č. 349/1999 Sb., *o Veřejném ochránci práv*, ve znění pozdějších předpisů.
[95] Zákon č. 349/1999 Sb., *o Veřejném ochránci práv*, ve znění pozdějších předpisů.

pochybení. V roce 2009 bylo přijato 7321 podnětů, šetření zahájeno v 673 z nich a pochybení pak nezjištěno v 209 případech. Opět tedy celkově poměry byly podobné jako předešlý rok. V roce 2010 klesl počet přijatých podnětů na 6309, z nichž šetření ochránce zahájil v 724 z nich a nezjistil pochybení v 235 těchto šetřeních. Poměr zahájených šetření ve vztahu k přijatým podnětům tedy o necelé dvě procenta stoupl a poměr nezjištěných pochybení stále zůstává skoro přesně na hranici jedné třetiny. Věřme tomu, že podobnosti v této drobné statistice jsou spíše pouhou shodou okolností a velmi podobné počty zahájených šetření, s další třetinou šetření s nezjištěným pochybením, nejsou důsledkem jen například kapacitních možností Kanceláře Veřejného ochránce práv.

Z dikce ustanovení je zřejmá povinnost ochránce vyrozumět písemně stěžovatele i úřad o skončení šetření v důsledku nezjištění pochybení. Trochu rozdílná budou tato sdělení u jednodušších a složitějších případů. U jednodušších případů postačí dva dopisy adresované jeden stěžovateli a jeden dotyčnému úřadu. Struktura a obsah těchto dopisů přitom v žádném případě nemusí být totožná. „Ve složitějších kauzách ochránce zpracovává závěrečnou zprávu, strukturovanou do pěti částí, a ta je přílohou dvou nebo více dopisů – stěžovateli a všem dotčeným úřadům.“ [96] Dopis adresovaný stěžovateli bývá ve všech případech rozsáhlejší, protože je kladen důraz na to, aby stěžovatel pochopil proč byl postup úřadu správný, na základě jakých úvah a například kterými zákony se ochránce řídil. Běžnou informací je i určité sdělení nebo rada stěžovateli, jak postupovat v obdobných případech v budoucnu. Sdělení pro potřeby úřadu není zásadní nijak zvlášť odůvodňovat. Úřadu postačí stručnější sdělení, samozřejmě s informací, že ve svém jednání nepochybil.

Druhým typem reakce na kontrolní zjištění a skončení kontrolního šetření Veřejným ochráncem práv je logicky naopak zjištění pochybení a jakási výzva dotyčnému úřadu, který pochybil. Ustanovení § 18 zní: „(1) Zjistí-li ochránce šetřením porušení právních předpisů či jiná pochybení (§ 1 odst. 1), vyzve úřad, aby se k jeho zjištěním ve lhůtě 30 dnů vyjádřil. (2) Pokud úřad na výzvu podle odstavce 1 sdělí, že provedl nebo provádí opatření k nápravě a ochránce tato opatření shledá dostatečnými, vyrozumí o tom stěžovatele i úřad. Jinak ochránce po obdržení vyjádření

[96] ŠABATOVÁ, Anna. *Ombudsman a lidská práva*: *teorie veřejné správy*. Vyd. 1. V Brně: Doplněk, 2008, 198 s. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, č. 395. ISBN 978-807-2392-292, str. 125

nebo marném uplynutí lhůty sdělí písemně své závěrečné stanovisko úřadu a stěžovateli; součástí tohoto stanoviska je návrh opatření k nápravě.“ [97] Jedná se tedy o základní postup ochránce při zjištění nedostatků v rozhodování nebo konání úřadu. Při tomto zjištění ochránce vypracuje zprávu a vyzve dotyčný úřad, aby se k výsledku šetření ve lhůtě třiceti dnů vyjádřil.

Tato výzva plní dvojí funkci. „Jednak se jí adresátovi (vykonavateli správy) vlastně dává možnost vyjádřit se k učiněnému kontrolnímu zjištění, uplatnit určité závěrečné připomínky (což do určité míry nahrazuje námitky ke kontrolnímu zjištění).“[98] V tomto smyslu je vlastně kontrolní zjištění teprve zjištěním předběžným, protože úřad ještě dostává možnost se k němu vyjádřit a případně ho i zpřesnit. Druhou funkcí je skutečnost, že se má docílit toho, „aby v případě, že (předběžné) kontrolní zjištění odpovídá skutečnosti, příslušný vykonavatel veřejné správy bez dalšího přikročil k přijetí potřebných opatření k nápravě.“ [99] Na základě, pro ochránce neuspokojivého, vyjádření úřadu ve lhůtě třiceti dnů (nebo nevyjádření se vůbec), sdělí ochránce své závěrečné stanovisko úřadu i stěžovateli, včetně návrhu na opatření k nápravě. Pokud ochránce shledá vyjádření dostatečným s uspokojivým (obsahem bude například sdělení o již provedené nebo právě prováděné nápravě), tak o tom opět vyrozumí úřad i stěžovatele a šetření ochránce tím tak končí.

Co se týče třicetidenní délky lhůty, kterou zákon k vyjádření se úřadu poskytuje, tak může být spornou otázkou, zda je příliš dlouhá nebo snad naopak moc krátká. „V návrhu předloženém Legislativní radě vlády se doporučovala (po mezirezortním připomínkovém řízení) alespoň lhůta 21 dnů, v některých jiných návrzích se navrhovala i lhůta kratší (např. 15 dnů).“ [100] Dle mého názoru přistoupil nakonec zákonodárce k optimální délce lhůty, která nezpůsobí v kontrolní činnosti ochránce žádné přehnané průtahy. Naopak lhůta kratší, kupř. patnáctidenní, by mohla v určitých případech znamenat nedostatečný časový prostor pro dotyčný úřad ke konání, a to i třeba ke konání vyžadovanému ochráncem, tedy v zájmu poškozeného stěžovatele.

Samotná výzva úřadu ochránce a daná mu možnost vyjádřit se ve věci, ještě před vynesením závěrečného stanoviska, přispívá zajisté k lepší komunikaci mezi Veřejným

---

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

98 HÁLOVÁ, M., KRAMÁŘ, K., RAJCHL, J. *Kontrola ve veřejné správě. Díl III.*. Karlovy Vary : Vysoká škola Karlovy Vary, 2007, 90 s., str. 34

99 HÁLOVÁ, M., KRAMÁŘ, K., RAJCHL, J. *Kontrola ve veřejné správě. Díl III.*. Karlovy Vary : Vysoká škola Karlovy Vary, 2007, 90 s., str. 34

100 SLÁDEČEK, Vladimír. *Zákon o Veřejném ochránci práv*: *komentář*. 2., podstatně přeprac. a rozš. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, 193 s. Beckovy malé komentáře, č. 395. ISBN 978-807-4001-581, str. 130

ochráncem práv a chybujícími úřady a i většímu respektu celé instituce Veřejného ochránce práv jako takové. Závěrečné stanovisko, jakožto definitivní výsledek šetření ochránce, by se pak mělo skládat ze dvou částí. První část bude obsahovat odůvodněné stanovisko, které bude vyjadřovat, jak skutkový stav, tak i právní analýzu řešeného případu. Druhou částí pak ochránce vyjádří konkrétní právní názor a navrhne opatření k nápravě či sankce, kterými situaci řešit.

5.5 Opatření k nápravě a sankce

Obecně se jedná o prostředky, kterými se Veřejný ochránce práv snaží docílit nápravy omezení práv stěžovatele, ať už na základě podnětu nebo z vlastní iniciativy. Ustanovení § 19 zákona o ochránci stanovuje, že „Ochránce může navrhnout zejména tato opatření k nápravě: a) zahájení řízení o přezkoumání rozhodnutí, úkonu nebo postupu úřadu, lze-li je zahájit z úřední moci, b) provedení úkonů k odstranění nečinnosti, c) zahájení disciplinárního nebo obdobného řízení, d) zahájení stíhání pro trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt, e) poskytnutí náhrady škody nebo uplatnění nároku na náhradu škody.“ [101] Hned na úvod je důležité opět zdůraznit, že ochránce není oprávněn přímo zasahovat do činnosti a rozhodování dotyčného úřadu v dané věci, ale jeho návrh má vždy pouze autoritativní charakter se snahou iniciovat nápravu.

Zahájením řízení o přezkoumání rozhodnutí, úkonu nebo postupu úřadu podle písmene a) je myšlena především iniciace řízení o prohlášení nicotnosti, přezkumného řízení nebo nařízení obnovy řízení. Postupuje se dle správního řádu a musí být tedy napadnuto rozhodnutí, ne jen samotné jednání.

Pro případy nečinnosti úřadů existuje pro Veřejného ochránce práv možnost navržení úkonů podle písmene b). Tady se bude jednat především o iniciování k úřadu nadřízenému dotyčnému nečinnému orgánu, aby přikázal učinit svému podřízenému ve stanovené lhůtě vykonat opatření k nápravě nebo vydat rozhodnutí. Na tuto možnost „navazuje možnost podat správní žalobu k ochraně proti nečinnosti podle § 79 a násl. SŘS.“ [102]

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

[102] SLÁDEČEK, Vladimír. *Zákon o Veřejném ochránci práv*: *komentář*. 2., podstatně přeprac. a rozš. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, 193 s. Beckovy malé komentáře, č. 395. ISBN 978-807-4001-581 str. 132

Možnost návrhu zahájení disciplinárního nebo obdobného řízení podle písmene c) je uplatnitelná samozřejmě jen u osob, které jsou ve služebním poměru. Půjde tedy především o příslušníky bezpečnostních sborů, kterými jsou například státní policisté, hasiči, celníci a další.

Možnost konání ochránce na základě písmene d) je logická. Pokud bude mít za to, že mohl být spáchán trestný čin, tak předloží návrh na zahájení trestního stíhání orgánu činnému v trestním řízení. Pokud by se mělo jednat o přestupek či jiný správní delikt, ochránce má možnost předložit návrh na zahájení řízení o přestupku nebo jiném správním deliktu příslušnému úřadu.

„Náhrada škody podle písm. e) by měla mít charakter plnění podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona ČNR č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád)." [103] Odpovědný za škodu je stát, ale uplatňuje poté svůj regresní nárok vůči konkrétním zaměstnancům, kteří škodu způsobili. Není vyloučeno ani uplatnění náhrady škody podle zvláštního předpisu.

Na základě závěrečného stanoviska Veřejného ochránce práv dle předchozího odstavce, má dotyčný úřad, který pochybil ve svém rozhodnutí nebo postupu, povinnost vyjádřit se směrem o ochránci, jaká opatření k nápravě provedl. Ustanovení § 20 zákona o ochránci tento postup zakotvuje ve znění: „(1) Úřad je povinen do 30 dnů od doručení závěrečného stanoviska sdělit ochránci, jaká opatření k nápravě provedl. (2) Jestliže úřad povinnost podle odstavce 1 nesplní, nebo jsou-li opatření k nápravě podle názoru ochránce nedostatečná, ochránce a) vyrozumí nadřízený úřad a není-li takového úřadu, vládu, b) může o svých zjištěních informovat veřejnost včetně sdělení jména a příjmení osob oprávněných jednat jménem úřadu. (3) Způsobem uvedeným v odstavci 2 může ochránce postupovat i tehdy, nesplní-li úřad povinnost vyplývající z § 15 a 16." [104]

Úřadu je tedy jednoznačně stanoven postup, jak má po obdržení závěrečného stanoviska ochránce jednat. Ve lhůtě třiceti dnů má povinnost sdělit ochránci především to, jaká opatření k nápravě v dané věci již přijal. V případě marného uplynutí lhůty nebo nedostatečnosti úřadem přijatých opatření k nápravě, má ochránce možnost začít jednat způsoby stanovenými druhým odstavcem.

---

[103] SLÁDEČEK, Vladimír. *Zákon o Veřejném ochránci práv*: *komentář*. 2., podstatně přeprac. a rozš. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, 193 s. Beckovy malé komentáře, č. 395. ISBN 978-807-4001-581, str. 133

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

Onu nedostatečnost úřadem přijatých opatření k nápravě vždy posuzuje sám ochránce. Pokud by nastala situace, že dotyčný úřad odmítá provést opatření k nápravě navrhovaná ochráncem, tak má možnost ve stejné třicetidenní lhůtě sdělit své odůvodněné stanovisko ochránci. Ten by poté měl posoudit předkládané argumenty s výsledkem, že buď setrvá na svém stanovisku nebo, pokud budou argumenty dostatečné, provede změnu. Ochránce poté zašle úřadu novou verzi a případ se vrací do další třicetidenní lhůty pro úřad, po jejímž marném uplynutí má ochránce teprve možnost začít jednat způsoby dle druhého odstavce. Podle mého názoru je v tomto postupu skryto nebezpečí jakéhosi obstrukčního jednání ze strany úřadu, protože ustanovení neříká, že by úřad mohl protiargumenty vyjádřit pouze jednou nebo podobně. Pokud by úřad pravidelně na konci lhůty vydal nesouhlasné stanovisko, které by podložil nějakým argumentem, tak se mu bude pořád znova vracet třicetidenní lhůta k vyjádření. „Ve skutečnosti však závěrečná stanoviska ochránce práv požívají značné neformální autority a jsou zpravidla respektována.“ [105] Opět je zde relativně velký prostor k jakési diskusi a je zde dán další naprosto zřejmý důkaz, že instituce Veřejného ochránce práv by bez značné autority svého hlavního představitele nemohla reálně fungovat.

Zákon opravňuje ochránce v druhém odstavci § 20, v případě marného uplynutí lhůty pro úřad nebo nedostatečných opatření k nápravě, ke dvěma možnostem jednání. Jednoznačně působí varianta písmene a), kdy ochránce může vyrozumět nadřízený úřad a není-li takového, tak vládu. „Při výkladu pojmu nadřízený úřad je patrně třeba vycházet ze správního řádu, který obecně stanoví, že se jím rozumí *správní orgán*, o kterém to stanoví zvláštní zákon, pokud to zákon neuvádí, subsidiárně platí, že je jím správní orgán, který rozhoduje o odvolání, popřípadě vykonává správní dozor.“ [106] Není-li tedy takovýto orgán, ochránce může předložit svá doporučení vládě v souladu s jejím jednacím řádem.

O něco nejasněji působí možnost ochránce na základě písmene b) informovat veřejnost včetně sdělení jmen a příjmení osob oprávněných jednat jménem úřadu. Z formulace *osoba oprávněná jednat jménem úřadu* lze dovodit, že je možné uvést nejen označení úřadu, ale i jméno a příjmení přímo *odpovědné* osoby. Trochu obecnou formulací o možnosti informování veřejnosti zřejmě zákonodárce myslel uskutečnit

[105] HÁLOVÁ, M., KRAMÁŘ, K., RAJCHL, J. *Kontrola ve veřejné správě. Díl III.*. Karlovy Vary : Vysoká škola Karlovy Vary, 2007, 90 s., str. 35

[106] SLÁDEČEK, Vladimír. *Zákon o Veřejném ochránci práv*: *komentář*. 2., podstatně přeprac. a rozš. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, 193 s. Beckovy malé komentáře, č. 395. ISBN 978-807-4001-581, str. 135

například prohlášení na tiskových konferencích, vyjadřovat se v rozhovorech pro hromadné sdělovací prostředky nebo informovat tisk. V rámci opravdu osobního kontaktu Veřejného ochránce práv s veřejností je minimálně žádoucí, aby tato oznámení a prohlášení činil ochránce převážně sám. Přesto funkce tiskového mluvčího ochránce byla nedlouho po vzniku instituce zřízena a dodnes existuje.

„Oba druhy sankcí ochránce přiměřeně používá. Časově a kapacitně náročnější možnost je obrátit se na vládu. Vede to však obvykle ke konkrétnímu výsledku, tedy k systémové změně praxe nebo ke změně zákona. Je však zřejmé, že je to prostředek, který z povahy věci nelze používat příliš často.“ [107]

Přes tedy větší složitost a náročnost možnosti obrátit se na vládu, má tato cesta určitě větší účelnost než cesta medializace. Samotné zveřejnění případu není z praxe asi doopravdy tak efektivní prostředek nátlaku na dotyčný úřad, aby změnil svůj postoj ve věci a inicioval nápravu. Dle mého názoru bude úřad, který chce jaksi spolupracovat s ochráncem, konat už na podkladě samotného šetření nebo nejdéle při vydání závěrečného stanoviska. Pokud ale bude chtít úřad setrvat na svém, tak ani cesta medializace, i přes dnešní nespornou sílu médií, nebude prostředkem, který sám o sobě úřad ke změně stanoviska donutí. Snad v případě trvání nějaké souvislejší a déle trvající mediální kampaně by se mohlo toto zveřejnění určitým efektivním způsobem nátlaku stát. Přestože tedy můj názor na objektivní fungování a až nebezpečný vliv hromadných sdělovacích prostředků je vcelku vyhraněný, tak zveřejnění obsahu těch případů, které řeší Veřejný ochránce práv, nebude podle mého nijak často dostatečně senzační, aby na něm média dokázala „parazitovat“ nějaký delší čas.

Velmi strohý § 21 zákona o ochránci říká pouze, že „Jedná-li ochránce z vlastní iniciativy, ustanovení § 15 až 20 se použijí obdobně.“ [108] Jedná se tedy pouze o jakési potvrzení toho, že i při jednání a šetření zahájeném z vlastní iniciativy má ochránce obdobná vyšetřovací oprávnění jako při jednání a šetření zahájeném na základě podnětu. Samozřejmě tedy ochránci nejsou upřena ani práva jako předkládání svého stanoviska nebo vydání návrhu opatření k nápravě.

Nijaká bližší úprava konkrétního jednání při zahájení šetření z vlastní iniciativy neexistuje. „Při *jednání z vlastní iniciativy* je postup ochránce – kromě neexistence

[107] ŠABATOVÁ, Anna. *Ombudsman a lidská práva*: *teorie veřejné správy*. Vyd. 1. V Brně: Doplněk, 2008, 198 s. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, č. 395. ISBN 978-807-2392-292, str. 127

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

prvotního podnětu (a tudíž i nemožnosti ho odložit) a komunikace se stěžovatelem – v zásadě totožný, resp. obdobný jako při šetření na základě podnětu (§ 21 zákona).“ [109] Veřejný ochránce práv tak bude používat stejné prostředky, které už byly naznačeny. Může předkládat stanoviska, předkládat návrhy nebo provádět neohlášené a nepravidelné inspekce v úřadech.

Původně mělo zahájení jednání a šetření z vlastní iniciativy, jak již bylo v této práci zmíněno, sloužit hlavně pro osoby zbavené osobní svobody, u nichž se předpokládá nedostatečná svoboda a možnost podání podnětu ochránci. V zařízeních, kde se osoby omezené na svobodě nacházejí, se pravděpodobně budou vyskytovat jednání porušující práva, postavení osob zbavených svobody je omezeno a celková možnost jejich ochrany je nemožná nebo velmi složitá. „Rozšířením působnosti ochránce o systematické návštěvy míst, kde se nacházejí osoby omezené na svobodě (§ 1 odst. 3 a 4), však inspekce v těchto zařízeních prakticky pozbývají na významu – nahrazují je právě *systematické návštěvy* (a okruh zařízení je širší).“ [110]

Zahájení jednání a šetření z vlastní iniciativy stále ale zůstává spíše tím menšinovým způsobem zahájení. Tento poměr je zřejmě v pořádku, přece jenom primárně má Veřejný ochránce práv určitě reagovat hlavně na přijaté podněty od osob, které byly omezeny na svých právech. Ze statistik ochránce vyplývá, že v posledních, už dříve v této práci zkoumaných, letech 2008, 2009, 2010 nebyla možnost zahájit jednání a šetření z vlastní iniciativy používána v přehnaně velkém počtu. Konkrétně se jedná o 29 případů v roce 2008, stejných 29 případů i v roce 2009 a mírné zvýšení proběhlo v roce 2010, kdy Veřejný ochránce práv zahajoval jednání a šetření z vlastní iniciativy ve 40-ti případech.

Ustanovení § 21a a 21b uzavírají, pro kontrolní činnost ochránce zásadní, druhou část zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv. Obě ustanovení, jak již vyplývá z jejich označení, byly do zákona zaneseny až novelizací.

Prvně jmenovaný paragraf upravuje některé procesní postupy pro návštěvy zařízení (podle § 1 odst. 3 a 4) a byl v zákoně ukotven novelou v roce 2006, kterou byla rozšířena působnost ochránce o tzv. *návštěvy zařízení* (jedná se o zařízení, ve kterých jsou umístěny osoby omezené na svobodě). První odstavec pouze stanovuje, že návštěvy

[109] SLÁDEČEK, Vladimír. *Zákon o Veřejném ochránci práv*: *komentář*. 2., podstatně přeprac. a rozš. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, 193 s. Beckovy malé komentáře, č. 395. ISBN 978-807-4001-581, str. 137

[110] SLÁDEČEK, Vladimír. *Zákon o Veřejném ochránci práv*: *komentář*. 2., podstatně přeprac. a rozš. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, 193 s. Beckovy malé komentáře, č. 395. ISBN 978-807-4001-581, str. 137

zařízení se přiměřeně řídí § 15 a 16. Následující odstavce obsahují úpravu jednání ochránce po návštěvě těchto zařízení, ve kterých jsou umístěny osoby omezené na svobodě. Ochránce má povinnost vypracovat zprávu o návštěvě se svými zjištěními a případnými návrhy opatření k nápravě. „(3) Ochránce vyzve zařízení, aby se k jeho zprávě, doporučením nebo návrhům na opatření k nápravě vyjádřilo ve lhůtě stanovené ochráncem. Takto může ochránce vyzvat i zřizovatele zařízení nebo příslušné úřady. Shledá-li ochránce jejich vyjádření dostatečnými, zařízení, popřípadě jeho zřizovatele nebo příslušné úřady o tom vyrozumí. Jinak ochránce po obdržení vyjádření nebo po marném uplynutí lhůty může postupovat obdobně podle § 20 odst. 2.“ [111] Zařízení má zde tedy podobné postavení jako úřad podle § 20 a ochránce může v případě „neuspokojení“ svých požadavků ze strany zařízení použít prostředky podle § 20 odst. 2, kterými jsou už dříve rozebíraná možnost vyrozumět nadřízený orgán (až vládu) nebo celou věc medializovat a informovat tak veřejnost.

Ustanovení § 21b bylo do zákona o Veřejném ochránci práv vloženo až zákonem č. 198/2009 Sb., ze dne 23. dubna 2008, o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon). Novela nabyla účinnosti dne 1. prosince 2009 ve znění: „Ochránce přispívá k prosazování práva na rovné zacházení se všemi osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ, národnost, pohlaví, sexuální orientaci, věk, zdravotní postižení, náboženské vyznání, víru nebo světový názor a za tím účelem a) poskytuje metodickou pomoc obětem diskriminace při podávání návrhů na zahájení řízení z důvodů diskriminace, b) provádí výzkum, c) zveřejňuje zprávy a vydává doporučení k otázkám souvisejícím s diskriminací, d) zajišťuje výměnu dostupných informací s příslušnými evropskými subjekty.“ [112]

Zákon 198/2009 Sb., (antidiskriminační zákon), je vůbec zajímavý z celkového pohledu na něj. Zákon vychází z čl. 1 a 3 Listiny základních práv a svobod a „má zřejmě (v souladu se směrnicemi orgánů ES/EU) tato ustanovení LPS na úrovni zákona konkretizovat, což ostatně výslovně uvádí v § 1 odst. 1.“ [113] Konkrétní znění tohoto ustanovení, které stanovuje předmět úpravy, je následující. „Tento zákon zapracovává příslušné předpisy Evropských společenství a v návaznosti na Listinu základních práv a svobod a mezinárodní smlouvy, které jsou součástí právního řádu, blíže vymezuje

[111] Zákon č. 349/1999 Sb., *o Veřejném ochránci práv*, ve znění pozdějších předpisů.
[112] Zákon č. 349/1999 Sb., *o Veřejném ochránci práv*, ve znění pozdějších předpisů.
[113] SLÁDEČEK, Vladimír. *Zákon o Veřejném ochránci práv*: *komentář*. 2., podstatně přeprac. a rozš. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, 193 s. Beckovy malé komentáře, č. 395. ISBN 978-807-4001-581, str. 141

právo na rovné zacházení a zákaz diskriminace ve věcech“ a dále jsou pod písmeny jednotlivá práva a právní oblasti. Samotná Listina základních práv a svobod už zaručuje přímé uplatnění základních práv bez rozdílu pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství a dalších. Může tedy nastat otázka, jestli antidiskriminační zákon, který některá tato hlediska trochu modifikuje, vypouští nebo naopak přidává, byl nevyhnutelně nutný.

Do kontrolní činnosti Veřejného ochránce práv tak byla přidána i určitá působnost v oblasti diskriminace. V této oblasti provádí výzkumy, poskytuje pomoc obětem diskriminace, vydává doporučení a zveřejňuje zprávy ve věcech diskriminace. Ve svých souhrnných celoročních zprávách za jednotlivé roky se již od roku 2009 případům diskriminace věnuje a v souhrnné zprávě za rok 2010 už ochránce poskytuje i strukturu podnětů podle oblastí, ve kterých je diskriminace namítána. V roce 2010 již vydal Veřejný ochránce práv v oblasti diskriminace čtyři doporučení.

6 Jiná působnost ochránce

Bylo již předesláno v předcházejících kapitolách, že zákon 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, je rozčleněn do čtyř částí. Nejobsáhlejší část druhá, týkající se činnosti ochránce, byla podrobně rozebrána v předešlé kapitole páté. Následující pokračování této kapitoly je zaměřeno na jinou než kontrolní činnost a působnost ochránce, tedy slovy zákona na *zvláštní oprávnění a povinnosti ochránce*. Do této části zákon začleňuje možnost ochránce podávat návrhy na změny předpisů a návrhy Nejvyššímu státnímu zástupci, zprávy o činnosti ochránce a jeho vztah k Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky.

6.1 Návrhy na změny předpisů a návrhy Nejvyššímu státnímu zástupci

Ustanovení § 22 obsahuje společně, možná trochu nesystematicky, návrhy ochránce na změny předpisů a návrhy nejvyššímu státnímu zástupci. Nejdříve tedy ochráncova možnost podávat doporučení směřující do oblasti normotvorby. „(1) Ochránce je oprávněn doporučit vydání, změnu nebo zrušení právního nebo vnitřního předpisu. Doporučení podává úřadu, jehož působnosti se týká, a jde-li o nařízení nebo usnesení vlády nebo zákon, vládě. (2) Úřad je povinen do 60 dnů sdělit své stanovisko k doporučení podle odstavce 1. Ustanovení § 20 odst. 2 platí obdobně.“ [114] Ochránce využívá svých poznatků ze šetření jednotlivých případů v rámci jednotlivých úřadů a při opakujícím se závadném postupu vůči adresátovi může podat ono doporučení na vydání, změnu nebo zrušení právních nebo vnitřních předpisů. Samozřejmě ochránce může dospět k potřebě podat takové doporučení i mimo rámec svého šetření, například při informování se o určité věci z hromadných sdělovacích prostředků nebo odborné literatury.

Účelem této možnosti Veřejného ochránce práv je fungování jakéhosi dalšího kontrolního mechanismu, kdy je cílem odstraňovat nebo měnit na základě poznatků ochránce stará, obtěžující a nevyhovující ustanovení právních a interních předpisů. Ochránce může navrhovat i ustanovení nová. „Přirozeně by se mělo jednat o problematiku veřejné správy, protože však dikce zákona v tomto směru nestanoví žádné

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

omezení, nelze vyloučit ani iniciativy k závažné otázce soukromoprávní, resp. k širším otázkám ochrany základních práv a svobod (§1).“ [115]

Samo doporučení není závazným ve smyslu, že by bez dalšího bylo schopno vyvolat příslušný normotvorný proces, ale plní roli pouze jakéhosi nezávazného podnětu, podobně jako závěrečné stanovisko nebo návrh nápravy u kontrolní činnosti ochránce. Doporučení je oprávněn Veřejný ochránce práv podat všem správním úřadům, které mají pravomoc vydat právní předpis a také ho může podat vládě, což je vlastně jediným přímým kontrolním mechanismem ochránce vůči vládě. „Uplatnění doporučení podle § 22 odst. 1 nemusí bezprostředně souviset s určitým kontrolním zjištěním, nemusí směřovat k odstranění konkrétního nedostatku zjištěného u konkrétního vykonavatele.“ [116] Ochránce v něm může uplatnit svojí dlouhodobou zkušenost a poznatky například o lepších zahraničních úpravách konkrétní věci. V průběhu času se vlastně Veřejný ochránce práv stal jakýmsi pravidelným připomínkovým subjektem legislativního procesu.

Doporučení ochránce se mohou týkat i právních předpisů ve věcech orgánů územní samosprávy. „Vzhledem k tomu, že na orgány územní samosprávy se působnost ochránce vztahuje jen, pokud jde o výkon státní správy, není ochránce zřejmě oprávněn podávat doporučení k vydání, změně nebo zrušení obecně závazných vyhlášek krajů a obcí, vydávaných v jejich samostatné působnosti.“ [117] Ale věc je poněkud nejasná, protože pouhé doporučení ze strany Veřejného ochránce práv lze asi těžko považovat za nějaký neoprávněný zásah do ústavně zaručeného práva na samosprávu.

„Důležitým se jeví i oprávnění ochránce vyjadřovat se i ke kvalitě a užitečnosti interních předpisů. Vnitřní (normativní) předpisy, někdy označované jako interní normativní směrnice či instrukce (ve starší literatuře správní nařízení), mají pro oblast veřejné správy zásadní význam.“ [118] Tyto vnitřní předpisy nemají na rozdíl od těch právních obecnou závaznost. Zavazují pouze subjekty podřízené úřadu, který je vydal. Vnitřních předpisů je vydáváno velké množství pod různými názvy (směrnice, pokyny, příkazy). Přestože je na jejich vydávání často až závislé fungování veřejné správy, tak jejich kvalita není někdy ideální. V oblasti veřejné správy je hierarchicky nejvyšším

[115] SLÁDEČEK, Vladimír. *Zákon o Veřejném ochránci práv*: *komentář*. 2., podstatně přeprac. a rozš. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, 193 s. Beckovy malé komentáře, č. 395. ISBN 978-807-4001-581, str. 144

[116] HÁLOVÁ, M., KRAMÁŘ, K., RAJCHL, J. *Kontrola ve veřejné správě. Díl III.*. Karlovy Vary : Vysoká škola Karlovy Vary, 2007, 90 s., str. 36

[117] HÁLOVÁ, M., KRAMÁŘ, K., RAJCHL, J. *Kontrola ve veřejné správě. Díl III.*. Karlovy Vary : Vysoká škola Karlovy Vary, 2007, 90 s., str. 36

[118] SLÁDEČEK, Vladimír. *Zákon o Veřejném ochránci práv*: *komentář*. 2., podstatně přeprac. a rozš. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, 193 s. Beckovy malé komentáře, č. 395. ISBN 978-807-4001-581, str. 146

interní předpisem *nařízení vlády*, závazné pro celou oblast výkonu státní správy. Logickým se v této záležitosti jeví oprávnění pro pouhé vyjadřování se ochránce ke kvalitě a užitečnosti vnitřních předpisů, protože v případě očekávání relevantních doporučení od ochránce ke zrušení nebo změnám těchto předpisů, by byl ochránce zahlcen možná až stovkami interních předpisů.

Odstavec druhý dává úřadu, kterému ochránce navrhne vydání, změnu nebo zrušení právního nebo vnitřního předpisu šedesátidenní lhůtu na sdělení svého stanoviska k tomuto návrhu. „V případě nesplnění této povinnosti, anebo jestliže k odmítnutí doporučení dojde podle názoru ochránce bezdůvodně, postupuje se obdobně podle § 20 odst. 2 (ochránce o tom vyrozumí nadřízený orgán, popř. vládu a může také informovat veřejnost).“ [119] Opět je tedy prostor pro komunikaci mezi dotyčným úřadem a Veřejným ochráncem práv, stejně jako u kontrolní činnosti ochránce. Lhůta je zde ale dvojnásobná oproti lhůtě pro stanovisko úřadu, v případě ochráncova návrhu na opatření k nápravě při nesprávném rozhodnutí úřadu nebo jeho nesprávném postupu. Delší lhůta je určitě logická, protože vydání, změna nebo zrušení právního nebo vnitřního předpisu má přeci jenom pro svojí budoucí závaznost větší důležitost než omezení práva jedince v jednom případě.

Veřejný ochránce práv už k prosazení svých zjištění v oblasti normotvorby použil i cestu ústavní stížnosti. Domáhal se jako navrhovatel například zrušení vyhlášky o technických podmínkách požární ochrany staveb (Pl.ÚS 40/08) nebo zrušení nařízení vlády, kterým se stanoví seznamy utajovaných skutečností (Pl.ÚS 31/03). V obou těchto případech byl ale návrh zamítnut.

Na základě odstavce třetího je ochránce oprávněn podávat návrhy i Nejvyššímu státnímu zástupci. Ustanovení zní: „(3) Ochránce je oprávněn navrhnout Nejvyššímu státnímu zástupci podání žaloby k ochraně veřejného zájmu. Pokud Nejvyšší státní zástupce žalobu nepodá, postupuje podle zvláštního zákona.“ [120] Zvláštním zákonem je v tomto případě zákon č. 283/1999 Sb., o státním zastupitelství. Nejvyšší státní zástupce je pak na základě tohoto zákona povinen vyrozumět ochránce ve lhůtě tří měsíců o způsobu vyřízení návrhu ochránce na podání žaloby k ochraně veřejného zájmu. V případě že Nejvyšší státní zástupce návrhu nevyhoví, tak má povinnost toto nevyhovění odůvodnit. Návrh ochránce bývá podrobně právně odůvodněn, což

[119] HÁLOVÁ, M., KRAMÁŘ, K., RAJCHL, J. *Kontrola ve veřejné správě. Díl III.*. Karlovy Vary : Vysoká škola Karlovy Vary, 2007, 90 s., str. 36, 37

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

Nejvyššího státního zástupce zavazuje své nevyhovění také podložit tomu odpovídajícím kvalitním odůvodněním.

6.2 Zprávy o činnosti ochránce a jeho vztah k Poslanecké sněmovně

Ve čtvrté kapitole této práce bylo uvedeno, že institut Veřejného ochránce práv je odvozen od zákonodárné moci, tedy od nejvyššího zákonodárného orgánu, kterým je Poslanecká sněmovna ČR. Ochránce má tedy vůči tomuto orgánu i určité povinnosti informativního charakteru. „Jejich plnění napomáhá rozvíjet možnosti parlamentní kontroly veřejné správy a do jisté míry i jiných forem kontroly ve veřejné správě.“ [121] Zákon o ochránci obsahuje zmíněné povinnosti ve dvou paragrafech třetí části zákona, jako povinnost ochránce podávat Poslanecké sněmovně jednak souhrnné roční zprávy o činnosti, ale i jakési průběžné informace o své činnosti.

Znění § 23 je následující. „(1) Ochránce podává každoročně do 31. března Poslanecké sněmovně souhrnnou písemnou zprávu o své činnosti za uplynulý rok; zpráva je sněmovní publikací. Zprávu současně zasílá Senátu, prezidentu republiky, vládě a ministerstvům a jiným správním úřadům s působností pro celé území státu a vhodným způsobem ji zveřejňuje. (2) Ochránce soustavně seznamuje veřejnost se svou činností podle tohoto zákona a s poznatky, které z jeho činnosti vyplynuly. Zprávy z návštěv zařízení včetně obdržených vyjádření a vybrané zprávy o ukončených šetřeních v jednotlivých věcech ochránce vhodným způsobem zveřejňuje; ustanovení § 20 odst. 2 písm. b) platí obdobně.“ [122] Z dikce zákona tedy vyplývá povinnost ochránce podat Poslanecké sněmovně zmíněnou souhrnnou zprávu o své činnosti ve lhůtě do 31. března. V rámci této práce proto mohla být použita pouze poslední souhrnná zpráva ochránce za rok 2010. Ochránce má možnost se svojí souhrnnou zprávou vystoupit před plénem Poslanecké sněmovny a shrnout její obsah. Poslanecká sněmovna poté obsah za přítomnosti ochránce projedná.

„*Souhrnná zpráva o činnosti* podle odstavce 1 tvoří základní (relevantní) způsob komunikace ochránce s Poslaneckou sněmovnou a zároveň však plní poslání regulátora

[121] HÁLOVÁ, M., KRAMÁŘ, K., RAJCHL, J. *Kontrola ve veřejné správě. Díl III.*. Karlovy Vary : Vysoká škola Karlovy Vary, 2007, 90 s., str. 37

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

chování (práce) veřejné správy, event. i funkci zviditelnění ochránce.“ [123] Ochránce zprávou vyjadřuje a obhajuje i svojí odpovědnost za výkon funkce. Zpráva je vždy strukturována do několika hlavních částí a je celkovou bilancí i statistikou práce Veřejného ochránce práv. Zákon současně stanovuje, že ochránce zasílá souhrnnou zprávu i dalším subjektům, konkrétně Senátu, prezidentu republiky, vládě, ministerstvům a jiným správním úřadům s působností pro celý stát. Účelem je jednoznačně, aby obsah zprávy vešel ve všeobecnou známost, a to hlavně u subjektů, které ochránce sledují. Obsah zprávy může i účinek ve sjednocování rozhodování a chování v rámci celé veřejné správy. Podle zákona ochránce provede i vhodný způsob zveřejnění souhrnné zprávy. Může se tak jednat o zveřejnění v hromadných sdělovacích prostředcích a především také zpřístupnění na webových stránkách ochránce (www.ochrance.cz). Každý tak má svojí legitimní možnost posoudit výsledky a způsob využití služeb Veřejného ochránce práv. Shrnutím může být, že „zpráva o činnosti plní funkce informační, unifikační (a regulační), komunikační, reparační, analytickou a publicistickou.“ [124]

Odstavec druhý ještě více rozvádí povinnost informování veřejnosti.
K informování ochránce využívá pravidelné tiskové konference, vydává odborné publikace z různých oborů veřejného práva a organizuje semináře a odborné vědecké konference, z nichž vyšlo i několik sborníků, ze kterých čerpá tato práce. Nepřetržitě působí v pracovní době linka Kanceláře Veřejného ochránce práv, kde se mohou lidé informovat i třeba o současné fázi, ve které se nachází jejich šetření. Občan se může na lince i informovat na jakou instituci se může se svojí konkrétní věcí teprve obrátit.

Ustanovení § 24 zákona o ochránci specifikuje další vztahy ochránce k Poslanecké sněmovně. „(1) Ochránce Poslanecké sněmovně předkládá a) nejméně jednou za 3 měsíce informaci o své činnosti, b) zprávu o jednotlivých věcech, v nichž nebylo dosaženo dostatečných opatření k nápravě ani postupem podle § 20, c) doporučení podle § 22, pokud jde o právní předpisy. (2) Poslanecká sněmovna projednává zprávy a informace předložené ochráncem. (3) Ochránce je oprávněn zúčastnit se schůze Poslanecké sněmovny a jejího orgánu, jedná-li se o věcech týkajících se jeho působnosti, i když schůze nebo její část byla prohlášena

[123] SLÁDEČEK, Vladimír. *Zákon o Veřejném ochránci práv*: *komentář*. 2., podstatně přeprac. a rozš. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, 193 s. Beckovy malé komentáře, č. 395. ISBN 978-807-4001-581, str. 149
[124] SLÁDEČEK, Vladimír. *Zákon o Veřejném ochránci práv*: *komentář*. 2., podstatně přeprac. a rozš. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, 193 s. Beckovy malé komentáře, č. 395. ISBN 978-807-4001-581, str. 151

za neveřejnou. Požádá-li o slovo, bude mu uděleno.“ [125] Vztahy mezi ochráncem a Poslaneckou sněmovnou jsou v mezích stanových zákonem na jakési partnerské bázi, kdy je ochránce odpovědný za výkon své činnosti, ale nikoliv ve vztahu podřízenosti. Poslanecké sněmovna je tak pravidelně informována a ochránce jí zajišťuje alespoň orientační přehled o svých aktuálních aktivitách. Podává také doporučení ohledně právních předpisů, jak již bylo rozebráno, a zprávy o jednotlivých věcech, v nichž nebylo dosaženo dostatečných opatření k nápravě.

Ochránce je oprávněn zúčastnit se i schůzí Poslanecké sněmovny, kde se projednává zpráva a informace předložené ochráncem a na kterých je projednávána věc jeho působnosti. Na jeho žádost mu musí být uděleno slovo.

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

7 Závěr

V souvislosti se zpracováním této diplomové práce jsem měl samozřejmě možnost hlouběji proniknout do problematiky spojené především s kontrolní činností Veřejného ochránce práv, ale i utřídit si mnoho obecných otázek týkajících se veřejné správy a systému její kontroly. V průběhu práce jsem se snažil postupovat systematicky a vždy v návaznosti na předchozí text. Proto jsem se nejdříve zabýval otázkami veřejné správy a kontroly veřejné správy a snažil se vytvořit si přesný přehled o tom, kam poté zařadím institut Veřejné ochránce práv a především jeho kontrolní činnost vůči veřejné správě. V následujícím pokračování se tedy pokusím shrnout celou práci a poznatky při ní získané.

Rozdělil jsem diplomovou práci už při jejím zadávání na pět obsahových kapitol (kapitoly 2 až 6). První z těchto kapitol jsem nazval *Kontrola veřejné správy – pojem a systém*. Zabývám se zde nejdříve veřejnou správou, jejím pojmem a rozdělením. Náležitě definovat veřejnou správu ale není snadným úkolem. Vysvětluji tedy, co se pod veřejnou správou rozumí a jaké její pojetí existují. Následuje rozdělení veřejné správy, kde popisuji státní správu a samosprávu, a právní záruky a zákonnost ve veřejné správě. Poměrně zásadní jakousi definicí je, že zákonnost se ve veřejné správě projevuje přesným dodržováním právních norem, plněním obsahu norem a uskutečňováním veřejné správy příslušnými metodami a pouze na základě zákona. Kontrolu veřejné správy rozebírám opět z hlediska samotného pojmu a také funkce, kterou se zjišťuje, zda existující stav odpovídá tomu, co má být. Pokud tomu tak není, zjišťuje se příčina rozporu a možnosti nápravy. V kapitole o systému a členění kontroly už rozlišuji druhy kontroly z hlediska časového i z hlediska toho, kdo kontrolu vykonává. Několika podkapitolami se věnuji i jiným mechanismům kontroly veřejné správy vedle samotného Veřejného ochránce práv. Mechanismy parlamentní kontroly, soudní kontroly nebo peticí a stížností byly pro mě už relativně přesně známé, na rozdíl od důležitého a diskutovaného orgánu, kterým je Nejvyšší kontrolní úřad.

Kapitola třetí *Ombudsman – pojem a vývoj* může hned svým názvem navést k mylnému dojmu, že Ombudsman a Veřejný ochránce práv jsou výrazy s totožným významem. Proto jsem se hned na začátku kapitoly pokusil tyto pojmy odlišit. Ombudsman je jakési globálně zavedené označení pro instituci chránící práva občanů vůči veřejné správě, na níž se občané mohou obracet se svými stížnostmi. Záměrně nepíši, že ombudsman je vždy osobou, protože ve světě existují i kolektivní pojetí

instituce ombudsmana. Veřejný ochránce práv je pak pouhé označení českého orgánu s prvky ombudsmanské instituce. V této kapitole jsem se tedy zabýval pojmem ombudsmana, vývojem tohoto institutu od jeho prvních náznaků ve starověkém Římě, až po jeho moderní pojetí. Pokusil jsem se i stručně nastínit existující modely ombudsmana a poté fungování různých modelů ombudsmanů pod různými označeními ve vybraných státech. V tomto srovnání mi český Veřejný ochránce práv vychází jako typický představitel ombudsmana odvozeného od zákonodárného moci s poměrně jasným postavením v naší zemi.

Právě následující kapitola *Postavení Veřejného ochránce práv* se blíže zabývá problematikou právního zakotvení a postavením ochránce v naší zemi. Přes popisované dlouhodobé snahy v devadesátých letech o ústavní zakotvení instituce, je dodnes platná pouze úprava zákonná. Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, poskytuje dle mého nijak rozsáhlou, ale přesto ucelenou úpravu působnosti i samotné činnosti ochránce. Samozřejmě otázka ústavního zakotvení ale stále přetrvává. Podle mého názoru je současná úprava dostačující. Rozumím ale i názorům opačným, protože například ústavní základy instituce by znamenaly pro ochránce větší jistotu existence a možnost koncepční práce. Nepředpokládám snahy institut zrušit, přesto při náhlých změnách nálad, které jsou v naší politice už pravidelností, nelze nic vyloučit. Ústavní zakotvení by přece jen vedlo k ještě váženější roli ochránce a jeho horší zrušitelnosti. Veřejný ochránce práv tedy do Ústavy zřejmě patří, ale určitě to není zásadní podmínkou jeho budoucí existence.

Kapitola pátá s názvem *Kontrolní působnost ochránce* je jádrem celé práce. Kontrolní působnost ochránce v oblasti kontroly veřejné správy je jeho stěžejní činností. V průběhu kapitoly tedy postupně rozebírám ochráncovu kontrolní činnost, která spočívá v přijímání podnětů a stížností od občanů proti porušení jejich práv, které bylo způsobeno výkonem veřejné správy, a zahájení šetření v těchto věcech. Podle mého názoru je velmi důležitá i možnost zahájení šetření z vlastní iniciativy ochránce. Popisuji postupně, i s ohledem na systematiku zákona, subjekty kontroly, předmět kontroly, podnět kontroly, průběh šetření a případné sankce a opatření k nápravě. V kontrolním vztahu je tedy Veřejný ochránce práv na straně kontrolující a orgány, které kontroluje, vymezuje zákon o ochránci hned v § 1. Stejně tak zákon vymezuje i předmět kontroly, který tak spočívá v kontrole jednání vykonavatelů veřejné správy a ochrana adresátů případných nesprávností tohoto jednání. Poměrně rozsáhlou část věnuji podnětu kontroly, který je naprosto základním pojmem pro celou kontrolní činnost

ochránce. Zákonná úprava určuje, na základě jakých podnětů ochránce jedná, kdo a jakým způsobem může podnět podat nebo jaké náležitosti musí podnět obsahovat. Ochránce může podnět ze stanovených důvodů odložit, ale zásadní je jeho povinnost stěžovatele vyrozumět o důvodech odložení nebo ho vyrozumět i jen o vadách podnětu. Ona poučovací povinnost ochránce je vlastně také jedním z principů instituce. Komunikace mezi ochráncem a stěžovateli, ale také i mezi ochráncem a kontrolovanými úřady je pro funkčnost instituce Veřejného ochránce práv klíčová. V práci dále popisuji samotné kontrolní šetření od zahájení až po samotný průběh. Poměrně jasně jsou zákonem stanoveny vyšetřovací opatření ochránce, stejně tak jako povinnosti šetřených úřadů. Považoval jsem za vhodné, poskytnou i krátkou statistiku poměru počtu podnětů, z nich zahájených šetření a následně zjištěných pochybení. Čísla za tři zkoumaná léta jsou velmi podobná. Věřím, že důvodem není určitá kapacitní možnost Kanceláře ochránce, ale spíše jakási stabilizace instituce Veřejného ochránce práv jako takové. Následným možnostem sankcí a opatřením k nápravě věnuji také celou podkapitolu. Věnuji se zde především průběhu po zjištění pochybení a jednotlivým opatřením k nápravě. Samozřejmě je důležité opět zdůraznit, že ochránce z principu instituce nemá žádné závazné prostředky vynutitelnosti svých zjištění, ale těží z autority svého představitele. Osobnost představitele Veřejného ochránce práv je tak naprosto klíčová.

V poslední kapitole se pro úplnost věnuji i jiné působnosti ochránce. Spadá sem především možnost ochránce podávat návrhy na změny právních předpisů a návrhy Nejvyššímu státnímu zástupci na podání žaloby k ochraně veřejného zájmu. Důležitou povinností ochránce je i předkládat souhrnné zprávy o své činnosti Poslanecké sněmovně.

Celkovým závěrem vyslovím názor, že Veřejného ochránce práv vnímám jako instituci, která má především sloužit obyčejným občanům jako rychlá, bezplatná a účinná forma pomoci vůči orgánům veřejné správy. Není však žádným poradcem či snad bezplatným právním zástupcem. Samotné zavedení institutu ochránce ale jednoznačně vedlo k posílení a rozšíření systému kontroly veřejné správy. Veřejný ochránce práv už si dle mého našel své důležité místo v systému kontroly veřejné správy, funguje dobře a občané si na jeho existenci zvykli a stává se pro ně běžnou.

8 Resumé

This dissertation deals with theme ombudsman as a part of a control of public administration. The work is divided in three main parts. The introductory part (Chapter 2) explains concepts such a public administration and control of a public administration. It describes a system of a control of public administration including other control mechanism.

The second part (Chapters 3 and 4) explains concept and development of ombudsman's institute in the world and examples his functioning in chosen world countries. It's also defined in this part a position of an ombudsman in the Czech Republic and a brief analysis of Act No. 349/1999 Coll.

The third and main part of the work (Chapters 5 and 6) describes in a detail a control activity of an ombudsman in the Czech Republic on the basis of analysis the second part of the law about guardians. In the sixth chapter is mentioned other activities of guardians too.

9 Prameny a literatura

Knižní publikace

HENDRYCH, Dušan. *Správní právo*. 6. vyd. Praha: C.H. Beck, 2006, 822 s. Právnické učebnice (C.H. Beck). ISBN 80-717-9442-2.

PRŮCHA, Petr. *Správní právo*: *obecná část*. 7., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 2.). Brno: Masarykova univerzita, 2007, 418 s. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, č. 395. ISBN 9788072392070 (DOPLNěK).

HENDRYCH, Dušan. *Správní věda*: *teorie veřejné správy*. 3., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2009, 231 s. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, č. 395. ISBN 978-807-3574-581.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*: *teorie veřejné správy*. 2., aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: ASPI, 2009, 463 s. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, č. 395. ISBN 978-807-3573-829.

PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda*. I. Díl. Obecná státověda. Praha: Linde Praha, 1998, 368 s. ISBN 80-7201-141-3.

ŠABATOVÁ, Anna. *Ombudsman a lidská práva*: *teorie veřejné správy*. Vyd. 1. V Brně: Doplněk, 2008, 198 s. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, č. 395. ISBN 978-807-2392-292.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Zákon o Veřejném ochránci práv*: *komentář*. 2., podstatně přeprac. a rozš. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, 193 s. Beckovy malé komentáře, č. 395. ISBN 978-807-4001-581.

Časopisecká literatura

SKÁLA, Josef. Český ombudsman. *Právník*. 1998, CXXXVII, č. 2.

Sborníky, akademické práce a jiné zdroje

Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti. Sborník příspěvků přednesených na mezinárodní vědecké konferenci dne 14. května 2002.

Principy dobré správy. Sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci dne 22. března 2006 v Brně.

Souhrnná zpráva o činnosti Veřejného ochránce práv za rok 2010.

HÁLOVÁ, M., KRAMÁŘ, K., RAJCHL, J. *Kontrola ve veřejné správě. Díl III.*. Karlovy Vary : Vysoká škola Karlovy Vary, 2007, 90 s.

Právní předpisy a judikatura

Zákon č. 349/1999 Sb., *o Veřejném ochránci práv*, ve znění platném k 2012-03-19.

Zákon č. 283/1999 Sb., *o státním zastupitelství*, ve znění platném k 2012-03-19.

Zákon č. 166/1993 Sb., *o Nejvyšším kontrolním úřadu*, ve znění platném k 2012-03-19.

Zákon č. 198/2009 Sb., *o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů* (antidiskriminační zákon), ve znění platném k 2012-03-19.

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., *Ústava České republiky*, ve znění platném k 2012-03-19.

Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., *Listina základních práv a svobod*, ve znění platném k 2012-03-19.

Zákon č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění platném k 2012-03-19.

Pl.ÚS 40/08

Pl.ÚS 31/03

Internetové zdroje

http://www.ochrance.cz/

http://www.businessinfo.cz/

http://www.ombudsman.europa.eu/