

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Katedra správního práva

## **Diplomová práce**

### **Veřejný ochránce práv jako součást systému kontroly veřejné správy**

Březen 2012

Zpracovala: Ivana Mekyňová, 5.ročník

Vedoucí práce: Mgr. Ilona Turková

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Veřejný ochránce práv jako součást systému kontroly veřejné správy“ zpracovala samostatně a uvádím v ní veškeré prameny, ze kterých jsem pro svou práci čerpala způsobem ve vědecké práci obvyklým.

V Plzni, březen 2012

.....

Na tomto místě bych chtěla vyslovit velké poděkování vedoucí mé diplomové práce Mgr. Iloně Turkové, za vedení práce, za cenné rady a připomínky při individuálních konzultacích, za ochotu a čas, který mi věnovala při řešení problematiky.

## Obsah:

1.	Úvod .....	5
2.	Systém kontroly veřejné správy .....	7
2.1.	Pojem veřejné správy .....	7
2.2.	Pojem kontroly ve veřejné správě.....	7
2.3.	Parlamentní kontrola .....	9
2.4.	Soudní kontrola.....	12
2.4.1.	Kontrola vykonávaná Ústavním soudem.....	12
2.4.2.	Správní soudnictví.....	14
2.4.3.	Civilní soudnictví.....	16
2.4.4.	Rozhodování některých kompetenčních sporů.....	17
2.5.	Kontrola prováděná na základě petic a stížností občanů .....	17
2.6.	Kontrola prováděná Nejvyšším kontrolním úřadem.....	18
2.7.	Kontrola prováděná Veřejným ochráncem práv.....	20
3.	Historie, vývoj a vznik instituce veřejného ochránce práv .....	21
3.1.	Název instituce veřejného ochránce práv.....	21
3.2.	Historie vzniku instituce veřejného ochránce práv.....	21
3.3.	Evropský veřejný ochránce práv .....	23
3.4.	Evropská síť veřejných ochránců práv.....	24
3.5.	Vznik instituce veřejného ochránce práv v České republice.....	25
3.5.1.	Situace po roce 1989 v období ČSFR .....	25
3.5.2.	Návrhy zákona o veřejném ochránci práv po 1.1.1993 .....	27
4.	Postavení veřejného ochránce práv .....	36
4.1.	Základní typy ombudsmanů .....	36
4.2.	Postavení veřejného ochránce práv v České republice .....	37
4.3.	Možné ústavní zakotvení podle návrhu V. Sládečka .....	44
5.	Působnost a pravomoci veřejného ochránce práv .....	47
5.1.	Věcná, osobní působnost a pravomoci.....	47
5.2.	Činnost a zvláštní oprávnění veřejného ochránce práv.....	52
5.3.	Kancelář veřejného ochránce práv.....	58
5.4.	Příklady z činnosti veřejného ochránce práv.....	59
6.	Vztahy veřejného ochránce práv k ostatním institutům kontroly veřejné správy ...	62
7.	Závěr .....	68
	Resume .....	73
	Použité prameny:.....	74

## 1. Úvod

Cílem této práce je vymezit instituci veřejného ochránce práv, její postavení v systému kontroly veřejné správy a zhodnotit vzájemné vztahy mezi veřejným ochráncem práv a dalšími institutů kontroly veřejné správy. Okruh činností, které veřejná správa vykonává, je velmi obsáhlý a dotýká se nás všech. Veřejnou správu v České republice považuje značná část občanů za těžkopádný aparát, který je často podrobován velké kritice. Občan, který není vybaven potřebnými odbornými vědomostmi, neví, jakým způsobem může uplatnit své zájmy a hájit svá práva. Nespokojenost s jednáním na úřadě, kde se běžný občan setká s arogancí a málo vstřícným přístupem úředníka, zpravidla vyústí podáním stížnosti. Veřejný ochránce práv je v systému kontroly veřejné správy institucí poměrně novou, může však významně přispět k ochraně před jednáním a nečinnostmi úřadů, které jsou v rozporu s principy dobré správy a demokratického právního státu. A to, ať již jedná z vnějšího podnětu nebo ze své vlastní iniciativy. V některých případech je pro běžného člověka, který se cítí být poškozen, poslední „instancí“, neboť se může zabývat i věcmi, které není možné řešit soudně.

Vznik instituce v České republice byl dlouho odkládán. Její odpůrci namítali, že instituce se stane pouze dalším zbytečným byrokratickým úřadem s neúnosnými náklady, které zatíží veřejné finance. Zákon byl nakonec po několika letech pokusů v roce 1999 přijat těsnou parlamentní většinou. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o veřejném ochránci práv dle mého názoru poslání instituce přesně vystihuje když uvádí, že „ombudsman by měl sloužit průměrnému, obyčejnému občanovi, bohatstvím neoplývajícímu a právnicky „nedotčenému“ individu, ztracenému v houští arogantní byrokracie, jako jednoduchá, nenáročná, a přitom relevantně účinná forma domáhání se ochrany. Pomoc může spočívat i „jen“ v poskytnutí relevantní informace (právního charakteru). Vedlejším pozitivním efektem pak může být posílení důvěry ve veřejnou správu, pokud se stížnost ukáže lichou. Ombudsman by ovšem mohl napomoci v práci i poslancům, kteří dostávají různá podání a buď si s nimi nevědí rady nebo prostě nemají dostatečné prostředky a pravomoci k šetření. Odlehčit by tato instituce mohla i soudům, zejm. pak soudu ústavnímu, jež dostává řadu podání, které není oprávněn řešit.“<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=199&CT1=0>, z důvodové zprávy vládního návrhu zákona o veřejném ochránci práv 1999, sněmovní tisk 199

Od přijetí vládního návrhu zákona do současné doby se funkce ochránce měnila. Postupně se rozšiřovala jeho působnost a přibývaly pravomoci, což může instituci vzdalovat původní ideální podobě a přibližovat běžnému úřadu, vybavenému některými mocenskými pravomocemi. Jak konstatoval i současný veřejný ochránce práv Pavel Varvařovský, že jednodušší než zřídit pro tu či onu oblast nový dohlížitelství nezávislý orgán, je rozšířit kompetence ombudsmana. Dle jeho názoru je však sporné, zda by měl mít ombudsman ve své kompetenci rovné zacházení, diskriminaci a dohled nad detencí, neboť takové kompetence ombudsmani ve světě spíše nemají.

Velkou zásluhu na dnešní podobě instituce má i bývalý veřejný ochránce práv Otakar Motejl. Za dobu jeho působení ve funkci se postupně zvyšovala míra důvěryhodnosti instituce a podle výzkumu<sup>2</sup> agentury STEM jí důvěřuje téměř 80 % občanů. Trend mírného posilování důvěry pokračoval i po nástupu Pavla Varvařovského do funkce. Podobné výzkumy jsou však jen čísla a záleží i na skladbě vzorku respondentů. Na druhé straně i počty šetření ochránce na základě podaných podnětů dokazují, že instituce veřejného ochránce práv naplnila očekávání společnosti a úspěšně naplňuje poslání, kterým je své podstaty pověřena.

---

<sup>2</sup> výzkum byl proveden ve dnech 22. února – 3. března 2012 na reprezentativním vzorku 1096 obyvatel ČR starších 18 let

## **2. Systém kontroly veřejné správy**

### **2.1. Pojem veřejné správy**

Pojem správy je obtížné legálně definovat. Správu v obecném smyslu definoval J.Pražák jako „činnost nesoucí se za trvalým účelem řídit ty které záležitosti“.<sup>3</sup> Správa je tedy záměrnou činností, která směřuje k udržení nebo obnovení nějakého stavu a je realizována v organizovaném rámci. Správa bývá ztotožňována s řízením a managementem, řízení také směřuje ke změně nějakého stavu, ale nemusí být uskutečňováno v organizovaném rámci. Jiným vymezením pojmu je označení správy jako administrativy. V tomto případě se jedná spíše o vymezení pomocných činností při výkonu správy.

Podle cíle, který správa svou činností sleduje, se člení na soukromou a veřejnou. Pod pojmem veřejná správa rozumíme uskutečňování správy ve veřejném zájmu. V tomto kontextu může být veřejná správa definována např. jako „výkonná, podzákonná a nařizovací činnost správních úřadů (orgánů státní správy) a orgánů územní nebo zájmové samosprávy vykonávaná na základě zákonů a k jejich provedení“.<sup>4</sup> Pozitivní vymezení činností, které vykonává veřejná správa, bude vždy neúplné. Vzhledem k modernizaci veřejné správy, se kterou je spojen vznik dalších forem činností a potřeba zajišťování dalších úkolů ve veřejném zájmu, bude lépe vymezit činností veřejné správy negativně K činnostem veřejné správy tedy nepatří to, co lze považovat za výkon činností v soudnictví a zákonodárství.

### **2.2. Pojem kontroly ve veřejné správě**

Pod pojem kontroly ve veřejné správě můžeme zahrnout jak kontrolu tzv. vnitřní, označovanou také jako správní dozor či inspekci, kterou vykonává veřejná správa vůči nepodřízeným subjektům, tak kontrolu vykonávanou vůči veřejné správě subjekty, stojícími vně organizační struktury veřejné správy, tedy samotnou kontrolu veřejné správy. V prvním případě veřejná správa vystupuje jako součást moci výkonné a v rámci své působnosti provádí v zákonné pravomoci kontrolní činnosti adresátů veřejné správy, tedy právnických i fyzických osob. Zároveň veřejná správa provádí

---

<sup>3</sup> Hendrych, D.: Správní právo. Obecná část, 7.vydání, Praha, C.H.Beck 2009, s. 4

<sup>4</sup> Kramář, K.: Kontrola ve veřejné správě, Díl I., Vysoká škola Karlovy Vary, o.p.s., 2005, s. 10

kontrolu i vůči jiným složkám veřejné správy, zejména jako vnitřní kontrolu ve vztazích nadřízenosti a podřízenosti.

Ve druhém případě jsou veřejná správa a její činnosti objektem kontroly. Kontroly zvenčí provádí moc zákonodárná, moc soudní, instituty, kterými jsou Nejvyšší kontrolní úřad a Veřejný ochránce práv, kterým se budu dále věnovat ve své práci a v neposlední řadě i občanská veřejnost.

Specifickou oblastí kontroly ve veřejné správě je finanční kontrola, kde hlediskem je hospodaření s veřejnými prostředky. Tato kontrola je prováděna veřejnou správou zčásti vůči nepodřízeným fyzickým i právnickým osobám, zčásti jako kontrola ve vnitřních vztazích veřejné správy a zčásti státní správou vůči samosprávě.

Veškerou kontrolní činnost, ať již vnitřní nebo vnější, lze zařadit mezi tzv. druhotné instituty správního práva. K funkcím práva patří i regulace společenských vztahů prostřednictvím závazných norem chování. Druhotné instituty mají za úkol zajistit, aby právní normy skutečně splnily svůj účel a stanovené povinnosti byly dodržovány.

Z hlediska časového průběhu může být kontrola prováděna jednak jako předběžná, průběžná a následná, jednak jako kontrola soustavná a jednorázová.

Předběžná nebo také preventivní kontrola se jeví v porovnání s ostatními druhy kontroly jako efektivní způsob, jak předcházet budoucím chybám, přesto jsou častěji využívány kontroly průběžné a následné. „Průběžná kontrola je zaměřena na současnou, právě probíhající činnost kontrolovaného, zatímco následná na minulou. Následná kontrola umožňuje zpětně zkoumat celkovou činnost, celkové dosažené výsledky kontrolovaného (v odborné kontrolní praxi se však pod pojmem následná kontrola rozumí obvykle kontrola zaměřená na zjištění, zda a jak byly odstraněny nedostatky zjištěné předchozí kontrolou.“<sup>5</sup>

Soustavná kontrola je vykonávána nepřetržitě, typicky se jedná např. o kontrolu činnosti vedoucím zaměstnancem v pracovních vztazích. Jednorázová kontrola může být provedena na základě vnějšího podnětu (stížnosti) nebo namátkově.

Další členění kontroly můžeme provést z hlediska prováděného rozsahu – kontrola komplexní a dílčí, z hlediska místa provádění kontroly – kontrola přímá (na místě samém) a nepřímá.

Pro účely práce se dále budu zabývat kontrolou vnější, kde rozlišujeme parlamentní kontrolu, soudní kontrolu, kontrolu prováděnou na základě petic a stížností občanů,

---

<sup>5</sup> Kramář, K.: Kontrola ve veřejné správě, Díl I., Vysoká škola Karlovy Vary, o.p.s., 2005, s. 9



kontrolu prováděnou Nejvyšším kontrolním úřadem a kontrolu prováděnou Veřejným ochráncem práv.

### 2.3. Parlamentní kontrola

Postavení parlamentu upravuje hlava druhá Ústavy. Parlamentu náleží moc zákonodárná, přijímáním zákonů působí na moc výkonnou a tedy i na veřejnou správu, neboť v rámci platných zákonů se musí veřejná správa pohybovat. Ale jeho činnost nespočívá pouze v legislativní činnosti. „Ovlivňuje totiž moc výkonnou i jinými způsoby než přijetím zákona, a zejména pak vykonává činnost, kterou ústava z roku 1920 pregnančně označila jako „dozor nad mocí vládní a výkonnou“ (§54 Úst 1920)“.<sup>6</sup> Parlament uplatňuje kontrolu směrem k veřejné správě v systému dělby moci, kde parlament představuje moc zákonodárnou a veřejná správa je součástí moci výkonné. „Na tomto postavení veřejné správy a parlamentu nic nemění ani fakt, že kontrolní činnosti parlamentu vůči veřejné správě nejsou v materiálním smyslu činností zákonodárnou, ale výkonnou.“<sup>7</sup>

Kontrola, vykonávaná Parlamentem vůči veřejné správě, spočívá především v kontrole vlády, jako vrcholného orgánu moci výkonné a tedy veřejné správy. Kontrolní činnost je Ústavou svěřena dolní komoře Parlamentu, Poslanecké sněmovně. Prostřednictvím vlády je tak podrobena kontrole část veřejné správy, vykonávaná orgány státu – státní správa. Vláda je Poslanecké sněmovně ze své činnosti odpovědná, vztah mezi nimi není ovšem založen na podřízenosti a nadřízenosti. Poslanecká sněmovna nemůže zasahovat přímo do činnosti vlády, s výjimkou čl. 43, odst. 6 Ústavy, kdy Parlament může zrušit rozhodnutí vlády ve věci vyslání ozbrojených sil České republiky mimo území České republiky nebo o průjezdu či přeletu ozbrojených sil přes území České republiky.

Parlamentní kontrola disponuje různými prostředky ke kontrole veřejné správy.

Důležitým nástrojem k ovlivnění veřejné správy je každoroční schvalování státního rozpočtu. Poslanecká sněmovna tak rozhoduje o objemu finančních prostředků, které budou v dalším rozpočtovém roce určeny pro činnost veřejné správy. Státní rozpočet je schvalován ve formě zákona, je projednáván a schvalován pouze Poslaneckou sněmovnou. Podrobnosti postupu při projednávání návrhu zákona

---

<sup>6</sup> Hendrych, D.: Správní právo. Obecná část, 7. vydání, Praha, C.H.Beck, 2009, s. 531

<sup>7</sup> Hálová, M., Kramář, K., Rajchl, J.: Kontrola ve veřejné správě, Díl III., Vysoká škola Karlovy Vary, o.p.s., 2007, s. 5

o státním rozpočtu upravuje v §101 - 106 Jednací řád Poslanecké sněmovny<sup>8</sup>. Během roku podává vláda Poslanecké sněmovně průběžné zprávy o plnění státního rozpočtu a na závěr rozpočtového období předkládá návrh státního závěrečného účtu. Z časového hlediska je schvalování státního rozpočtu kontrolou předběžnou, projednání a schválení závěrečného účtu kontrolou následnou.

„Klasickým nástrojem parlamentní kontroly je právo každého poslance (nikoliv senátora) interpelovat vládu nebo její členy ve věcech jejich působnosti, jemuž odpovídá povinnost interpelovaného do třiceti dnů odpovědět.“<sup>9</sup> Právo interpelace poslance je zakotveno v čl.53 Ústavy a podrobnosti upravuje opět Jednací řád Poslanecké sněmovny v § 110 -112. Obsahové zaměření interpelací je velmi široké, může být zaměřeno na jakoukoli záležitost v působnosti vlády nebo jejího člena. Z hlediska časového lze tuto kontrolu označit za průběžnou. Ústava v čl.38 ukládá členovi vlády povinnost dostavit se osobně do schůze Poslanecké sněmovny na základě jejího usnesení. Do schůze výboru, komise nebo vyšetřovací komise se však člen vlády může dát zastupovat svým náměstkem nebo jiným členem vlády, pokud není žádána přímo jeho osobní účast.

Kontrolu nad hospodařením se státním majetkem si Parlament zajišťuje i dohledem nad státními fondy a Pozemkovým fondem České republiky. Tato účelová sdružení majetku státu jsou zřizována k zajištění prostředků pro plnění určitých úkolů v oblastech ekonomického, sociálního a kulturního rozvoje, které naplňují veřejné potřeby, jako je dopravní infrastruktura, ochrana životního prostředí, rozvoj bydlení, kultury a kinematografie. Státní fondy jsou zřizovány zvláštními zákony, které upravují jejich činnost a vztahy k věcně příslušným ministerstvům, vládě a Parlamentu. Podle jednotlivých zákonných úprav Parlament schvaluje rozpočet a závěrečný účet, zprávy o činnosti fondu, volí a odvolává členy dozorčích orgánů. Parlament schvaluje rozpočty fondů samostatně, prostředky fondů nejsou zahrnuty v návrhu státního rozpočtu.

V souvislosti s členstvím České republiky v Evropské unii a přenesení některých pravomocí na unijní orgány byla zakotvena kontrola vlády Parlamentem v Ústavě, která stanoví, že „vláda pravidelně a předem informuje parlament o otázkách souvisejících se závazky vyplývajícími z členství České republiky v mezinárodní organizaci nebo instituci uvedené v čl. 10a.“<sup>10</sup> Nařízení jako legislativní akty unijního práva se stávají

---

<sup>8</sup> zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny

<sup>9</sup> Hendrych, D.: Správní právo. Obecná část, 7.vydání, Praha, C.H.Beck 2009, s. 533

<sup>10</sup> čl.10b, odst.1 zákona č.1/1993 Sb., Ústava České republiky

součástí národního právního řádu a mají přímý účinek, směrnice je pak nutné transponovat do národního právního řádu. Parlament je tak včas informován o nutnosti změny nebo přijetí zákona.

Poslanecká sněmovna a Senát si zřizují jako své orgány výbory a komise, které plní kontrolní funkce. Např. organizační výbor organizuje a koordinuje práci orgánů Sněmovny, mimo jiné doporučuje předsedovi Poslanecké sněmovny zařazení návrhů zákonů, mezinárodních smluv vyžadujících souhlas Parlamentu nebo předložení návrhu usnesení o povinnosti člena vlády dostavit se osobně na schůzi sněmovny.

Pro vyšetření věci ve veřejném zájmu může Poslanecká sněmovna zřídit vyšetřovací komisi, která pro zjištění stavu může vyslýchat svědky, opatřovat potřebné podklady, přibrat znalce i tlumočníky. „Závěry komise ovšem nenahrazují soudní rozsudek nebo rozhodnutí jiného orgánu, do jehož pravomoci věc jinak podle zákona patří.“<sup>11</sup>

„Poslanec je oprávněn požadovat od členů vlády a vedoucích správních úřadů informace a vysvětlení potřebná pro výkon jeho funkce.“<sup>12</sup> Stejně tak „senátor je oprávněn požadovat od členů vlády, vedoucích správních úřadů a orgánů územní samosprávy informace a vysvětlení potřebná pro výkon své funkce“.<sup>13</sup> V obou případech jsou oslovení povinni informace a vysvětlení podat ve lhůtě do 30 dnů, pokud jejich poskytnutí nebrání mlčenlivost nebo zákaz zveřejnění.

K významným kontrolním činnostem Parlamentu patří kontrola činnosti zpravodajských služeb. A to zejména při použití odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu nebo sledování osob. Kontrola je upravena zvláštními zákony a pro tento účel Poslanecká sněmovna zřizuje zvláštní orgány, členy těchto orgánů mohou být pouze poslanci. Jedná se například o činnost Bezpečnostní informační služby, Vojenského zpravodajství, Policie České republiky a celních orgánů. „Tyto prostředky parlamentní kontroly jsou odůvodněny tím, že jednak jde o činnosti, které jsou důležité pro ochranu ústavního zřízení, významných ekonomických zájmů, bezpečnost a obranu státu, respektive které slouží potírání zejména závažných forem kriminality, jednak představují zásahy do práv a svobod osob. Ústavním základem

---

<sup>11</sup> Hendrych, D.: Správní právo. Obecná část, 7.vydání, Praha, C.H.Beck 2009, s. 533

<sup>12</sup> § 11 odst.1 zákona č.90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny

<sup>13</sup> § 12 odst.1 zákona č.107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu

těchto kontrolních činností je odpovědnost vlády jako vrcholného orgánu výkonné moci Poslanecké sněmovně.<sup>14</sup>

Další z institucí veřejné správy, kde uplatňuje Parlament své kontrolní pravomoci, je Všeobecná zdravotní pojišťovna. Na návrh vlády schvaluje Poslanecká sněmovna návrh zdravotně pojistného plánu, účetní závěrku a návrh výroční zprávy za předchozí rok. Část členů dozorčí i správní rady pojišťovny volí a odvolává Poslanecká sněmovna.

## **2.4. Soudní kontrola**

V kontrole veřejné správy zaujímá soudní kontrola specifické postavení. „Nejenže soudy stojí zcela mimo organizační strukturu veřejné správy, ale navíc jejich úkolem není hájení veřejných zájmů, ale působí naprosto nestranně a nezávisle k ochraně zákonitosti ve prospěch jakékoli oprávněné osoby.“<sup>15</sup> Soudy stejně jako parlament nejsou součástí výkonné moci.

Mezi druhy soudní kontroly veřejné správy náleží kontrola vykonávaná Ústavním soudem, správní soudnictví, civilní soudnictví a rozhodování některých kompetenčních sporů.

### **2.4.1. Kontrola vykonávaná Ústavním soudem**

„Působnost Ústavního soudu ČR výrazně překračuje rozsah, který by bylo možno vyvozovat z jeho názvu, protože Ústavní soud se nezabývá toliko ústavností, nýbrž i zákonitostí aktů, jež přezkoumává. Svou činností proto ovlivňuje veřejnou správu nejen nepřímo právními názory, které vyslovuje, ale i přímo tím, že přezkoumává některé její zásahy, rozhodnutí a právní předpisy, popř. je zrušuje nebo jiným způsobem vyvozuje důsledky z jejich neústavnosti nebo nezákonnosti.“<sup>16</sup>

Čl. 87 Ústavy vymezuje působnost Ústavního soudu, druhy řízení před Ústavním soudem jsou upraveny v zákoně č.182/1993 Sb. o Ústavním soudě, v hlavě druhé. Kontrola veřejné správy v řízení před Ústavním soudem přichází v úvahu při rozhodování o zrušení právních předpisů, rozhodování o ústavních stížnostech a rozhodování některých kompetenčních sporů.

---

<sup>14</sup> Hálová, M., Kramář, K., Rajchl, J.: Kontrola ve veřejné správě, Díl III., Vysoká škola Karlovy Vary, o.p.s., 2007, s. 22

<sup>15</sup> Hálová, M., Kramář, K., Rajchl, J.: Kontrola ve veřejné správě, Díl III., Vysoká škola Karlovy Vary, o.p.s., 2007, s. 67

<sup>16</sup> Hendrych, D.: Správní právo. Obecná část, 7.vydání, Praha, C.H.Beck 2009, s. 623

Ústavní stížnost je oprávněna podat fyzická i právnická osoba, jestliže tvrdí, že bylo pravomocným rozhodnutím v řízení, kterého byla účastníkem, opatřením nebo jiným zásahem orgánu veřejné moci porušeno její zaručené základní právo nebo svoboda. Proti nezákonnému zásahu státu, kterým bylo porušeno zaručené právo územního samosprávného celku na samosprávu, může podat ústavní stížnost také zastupitelstvo územního samosprávného celku. Stěžovatel může podat ústavní stížnost po vyčerpání všech procesních prostředků, které mu zákon k ochraně jeho práva poskytuje. Pokud tato podmínka není splněna, Ústavní soud neodmítne přijetí ústavní stížnosti v případě, že stížnost svým významem podstatně přesahuje zájmy stěžovatele. Ústavní stížnost nemá odkladný účinek, na návrh stěžovatele však může Ústavní soud odložit vykonatelnost napadeného rozhodnutí. Směřuje-li Ústavní stížnost proti jinému zásahu veřejné moci, může soud k odvrácení hrozící újmy nebo z jiného závažného veřejného zájmu uložit předběžným opatřením orgánu veřejné moci, aby v zásahu nepokračoval.

Z pohledu kontroly veřejné správy jsou významná rozhodnutí Ústavního soudu o zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení. Jedná se o právní předpisy vydávané vykonavateli veřejné správy např. nařízení vlády, právní předpisy vydané ústředními správními orgány a jinými správními úřady, orgány územní samosprávy v souvislosti s výkonem státní správy a obecně závazné vyhlášky krajů a obcí v samostatné působnosti. Legitimaci k podání návrhu na zrušení předpisu upravuje zákon o Ústavním soudu<sup>17</sup>. Mezi jinými může návrh podat také přímo Ústavní soud, a to v souvislosti s rozhodováním ústavní stížnosti. Ústavní soud v tomto řízení posuzuje ústavnost a soulad se zákony. Pokud Ústavní soud nálezem rozhodně o zrušení předpisu, nelze proti tomuto rozhodnutí podat žádný opravný prostředek. „Zrušení právního předpisu nemá účinky na již vydaná správní rozhodnutí. Jediným omezením je, že práva a povinnosti z rozhodnutí vydaného na základě zrušeného předpisu, nelze od okamžiku zrušení vykonávat.“<sup>18</sup>

V kompetenčních sporech je Ústavnímu soudu vymezena pravomoc rozhodovat spory o rozsahu kompetencí mezi státním orgánem a územně samosprávným celkem, mezi státními orgány navzájem nebo mezi územně samosprávnými celky navzájem. Soud

---

<sup>17</sup> § 64 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu

<sup>18</sup> Hálová, M., Kramář, K., Rajchl, J.: Kontrola ve veřejné správě, Díl III., Vysoká škola Karlovy Vary, o.p.s., 2007, s. 69

tímto rozhodnutím opět významně zasahuje do pravomocí veřejné správy, kdy může určit, který ze subjektů má pravomoc vydat rozhodnutí, konat či nekonat.

#### **2.4.2. Správní soudnictví**

„Ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon.“<sup>19</sup>

Podle Ústavy je Nejvyšší správní soud součástí soudní soustavy v České republice již od 1.1.1993, fakticky byl však zřízen až s účinností soudního řádu správního, tedy od 1.1.2003. Listinou základních práv a svobod bylo již od roku 1991 zaručeno každému, kdo tvrdil, že byl rozhodnutím orgánu veřejné správy na svých právech zkrácen, právo obrátit se na soud s žalobou k přezkoumání zákonnosti takového rozhodnutí. Správní soudnictví podle platné právní úpravy v zákoně č.519/1991 Sb. v té době vykonávaly obecné soudy, rozhodující v občanském soudním řízení. Soudy rozhodovaly v jednostupňovém řízení, které nepřipouštělo odvolání. V praxi tak bylo možné podat následně stížnost k Ústavnímu soudu, který byl považován za odvolací instanci. Ústavní soud na tento stav kriticky poukazoval s tím, že funkci odvolacího orgánu by měl zastávat Nejvyšší správní soud.

Ve správním soudnictví jednájí krajské soudy a Nejvyšší správní soud<sup>20</sup>. Stranami sporu jsou na jedné straně fyzická či právnická osoba, na straně druhé správní orgán. Předmětem sporu je jednání správního orgánu, kterým bylo porušeno právo žalobce, nebo jeho nečinnost, případně kladný nebo záporný kompetenční spor. Správní soud však nemůže svým rozhodnutím nově upravit administrativně-právní vztahy mezi žalobcem a správním orgánem, jednalo by se o nepřipustný zásah do pravomoci správního orgánu, nezákonné rozhodnutí může soud zrušit. Oprávněný orgán při novém rozhodování ve věci je vázán právním názorem správního soudu.

„Důvodem pro podání správní žaloby nemůže být pouhá skutečnost, že správní orgán nevyhověl žádosti žalobce, ten se musí vždy snažit před soudem prokázat, že správním aktem úřední osoby byl porušen zákon. Rozhodování v rámci výkonu státní správy v konkrétních záležitostech totiž dává správním orgánům vždy určitý prostor k uvážení, nabízí alternativní řešení a ty v jeho rámci jednájí samostatně, i když

---

<sup>19</sup> § 2 zákona č.150/2002 Sb., soudní řád správní

<sup>20</sup> § 3 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

v mezích zákona, přičemž berou při svém rozhodování v úvahu i taková hlediska, jako je účelnost či efektivnost učiněného rozhodnutí. Správní žalobě proto musí zpravidla též předcházet pokus dovolat se nápravy u správního orgánu nařízeného tomu, jenž vydal sporný akt.<sup>21</sup>

Pravomoc soudů ve správním soudnictví vymezuje § 4 soudního řádu správního, soudy rozhodují o:

- žalobách proti rozhodnutím vydaným správním orgánem
- ochraně proti nečinnosti správního orgánu
- ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu
- kompetenčních žalobách

dále pak rozhodují: ve věcech volebních, místního a krajského referenda, ve věcech politických stran a politických hnutí a o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části pro rozpor se zákonem.

Nejvyšší správní soud sjednocuje judikaturu, napomáhá tím předvídatelnosti řešené obdobných případů, přijímá zásadní usnesení k právním otázkám, čímž přispívá k jednotnému rozhodování správních orgánů, rozhoduje ve věcech přímo stanovených soudním řádem správním a o kasačních stížnostech. Kasační stížnost má možnost podat jak neúspěšný žalobce, tak i neúspěšný správní orgán.

Ve správním soudnictví dochází v žalobách proti rozhodnutí vydaných správním orgánem k přezkumu rozhodnutí orgánů veřejné správy nejen z oblasti správního práva, ale i dalších, např. finančního práva nebo práva sociálního zabezpečení (důchodové pojištění a poskytování příplatku k důchodu ke zmírnění některých způsobených komunistickým režimem). Tímto přezkumem rozhodnutí je prováděna kontrola veřejné správy. Na jedné straně existuje vynutitelné rozhodnutí veřejné správy, na straně druhé pak své subjektivní právo uplatňuje adresát veřejné správy. Je-li žaloba důvodná, soud napadené rozhodnutí zruší a věc vrátí k dalšímu řízení správnímu orgánu. Podle okolností může zrušit i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které předcházelo napadenému rozhodnutí. Právním názorem, který soud ve zrušujícím rozsudku vyslovil, je správní orgán vázán. Správní orgán je také povinen vzít jako podklad pro nové rozhodnutí důkazy, které soud provedl. Významnými zásahy do činnosti veřejné správy jsou i rozhodnutí, kterými správní soudy mohou uložit správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Adresát veřejné správy se může také

---

<sup>21</sup> Klíma, K. a kol.: Státověda, Vydavatelství Aleš Čeněk, Plzeň, 2006, s. 253

domáhat ochrany před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu nebo určením toho, že zásah byl nezákonný. Dalším významným zásahem do výkonu veřejné správy je ve správním soudnictví řízení o kompetenčních žalobách, kdy soud rozhoduje kladné nebo záporné kompetenční spory mezi správními úřady a orgány územní, zájmové či profesní samosprávy, mezi orgány územní, zájmové či profesní samosprávy navzájem a mezi ústředními správními úřady. Správní soud také může rozhodnout i o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Soudní kontrola veřejné správy zkoumá zákonnost postupů, je způsobilá sjednat nápravu přímo, může rozhodnutí správního orgánu zrušit. Konkrétní rozhodnutí soudu je potom respektováno i v obdobných případech.

### **2.4.3. Civilní soudnictví**

Přezkoumávání správních aktů, kterými bylo rozhodnuto v soukromoprávních věcech, upravuje zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, v hlavě páté. Žalobu může podat obdobně jako ve správním soudnictví ten, kdo tvrdí, že byl dotčen na svých právech rozhodnutím správního orgánu, kterým byla jeho práva nebo povinnosti založena, změněna, zrušena, určena nebo zamítnuta. Žalobce musí také nejdříve využít řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, podání žaloby nemá odkladný účinek na právní moc ani vykonatelnost napadeného rozhodnutí, soud však může na žádost žalobce vykonatelnost i právní moc odložit až do právní moci rozhodnutí o podané žalobě.<sup>22</sup> Soud přezkoumává zákonnost i věcnou správnost rozhodnutí, není při svém rozhodování vázán skutkovým stavem, jak byl zjištěn správním orgánem. Soud se však může ztotožnit se skutkovými zjištěními správního orgánu a může zopakovat důkazy provedené před správním orgánem. Rozdílně od správního soudnictví může soud nahradit napadené rozhodnutí správního orgánu rozsudkem, shledá-li, že ve věci má být rozhodnuto jinak. Tento rozsudek soudu nahrazuje rozhodnutí správního orgánu, a to v takovém rozsahu, v jakém je rozsudkem soudu dotčeno, což je významný zásah do činnosti správního orgánu z hlediska kontroly veřejné správy. V opačném případě žalobu zamítne.

---

<sup>22</sup> § 248 odst. 1 a 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád



#### **2.4.4. Rozhodování některých kompetenčních sporů**

Podle zákona o rozhodování některých kompetenčních sporů<sup>23</sup> rozhoduje zvláštní senát v pozitivních nebo negativních kompetenčních sporech, které vznikají jednak mezi soudy a orgány moci výkonné, územní, zájmové nebo profesní samosprávy, jednak mezi soudy v občanském soudním řízení a soudy ve správním soudnictví. Kompetenční spory mezi soudy však již nespádají do kontroly veřejné správy.

Účastníky řízení před soudem jsou strany kompetenčního sporu a účastník řízení, v němž se otázka pravomoci stala spornou. Spory rozhoduje zvláštní senát, složený ze tří soudců Nejvyššího soudu a tří soudců Nejvyššího správního soudu. Zvláštní senát soudu vysloví nicotnost rozhodnutí v případě, že bylo vydáno stranou kompetenčního sporu, která k vydání rozhodnutí neměla pravomoc. Pokud strana kompetenčního sporu měla pravomoc vydat rozhodnutí, ale svou pravomoc o věci rozhodnutím popřela, pak zvláštní senát soudu takové rozhodnutí zruší. Proti rozhodnutí zvláštního senátu nejsou opravné prostředky přípustné. Rozhodování kompetenčních sporů je opět významným zásahem do činnosti veřejné správy.

Zatímco zákonná úprava podle soudního řádu správního v kompetenčním sporu umožňuje soudu přibrat usnesením do řízení správní orgán, o kterém má za to, že vydání rozhodnutí může být v jeho pravomoci, zákon o rozhodování některých kompetenčních sporů takové ustanovení neobsahuje.

#### **2.5. Kontrola prováděná na základě petic a stížností občanů**

Fyzické a právnické osoby mohou vykonávat kontrolu veřejné správy také prostřednictvím petic a stížností. Zatímco petice jsou podávány v záležitostech veřejného zájmu, stížnosti se týkají zájmů soukromých.

„Petiční právo slouží veřejnosti k individuálnímu i kolektivnímu uplatňování stanovisek ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu, čímž se navazuje jeden z nejdůležitějších způsobů komunikace mezi ní a orgány státu, resp. orgány územní samosprávy a působení veřejnosti na tyto orgány.“<sup>24</sup> Správní orgán pak musí petici přijmout a ve stanovené lhůtě na ni odpovědět. Neznamena to ovšem, že petici musí být vyhověno.

---

<sup>23</sup> zákon č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů

<sup>24</sup> Hendrych, D.: Správní právo. Obecná část, 7.vydání, Praha, C.H.Beck 2009, s. 685

Pro podání stížnosti, podnětů a oznámení občanů platí obecně, že tyto je oprávněn podat každý, jak vyplývá z čl. 2 odst.3 Ústavy a ze základních zásad činnosti správních orgánů, které jsou upraveny v zákoně č. 500/2004 Sb. v části první, hlavě druhé (správní řád). V § 4 odst. 1 je ustanoveno, že veřejná správa je službou veřejnosti. Stížností se fyzická nebo právnická osoba domáhá ochrany svých individuálních práv vůči orgánu veřejné správy. Samotné podání stížnosti nesmí být stěžovateli na újmu, to však neplatí, jestliže skutečnosti ve stížnosti uvedené odůvodňují zásah proti stěžovateli v rámci správního dozoru nebo nasvědčují tomu, že se stěžovatel dopustil např. trestného činu. Jednotná právní úprava neexistuje, podávání stížností upravuje například správní řád v § 175, zákon o soudech a soudcích, jednací řády obou komor Parlamentu a další.

Petice působí na veřejnou správu zejména silou veřejného mínění, často je věc, které se petice týká, také předmětem zájmu médií. Petiční právo je chráněno zákonem<sup>25</sup>, v jeho výkonu nesmí být nikomu bráněno a orgány veřejné správy nesmějí proti petentům jakkoli zasahovat. Petice mohou být adresovány státním orgánům a orgánům územní samosprávy, např. správním úřadům ústředním i územním, vládě, Parlamentu, zastupitelstvům obcí i krajů, starostům, hejtmanům, i osobám odlišným od státu, které byly pověřeny zákonem nebo na základě zákona výkonem státní správy.

## **2.6. Kontrola prováděná Nejvyšším kontrolním úřadem**

Postavení Nejvyššího kontrolního úřadu je zakotveno v Ústavě v čl. 97. Je orgánem nezávislým na moci výkonné i zákonodárné, vykonává kontrolu hospodaření s majetkem státu a finančními prostředky vybíranými na základě zákona, státního závěrečného účtu, plnění státního rozpočtu, hospodaření s prostředky, poskytnutými České republice ze zahraničí, s prostředky, za něž převzal záruky stát, kontroluje vydávání a umořování státních cenných papírů a zadávání veřejných zakázek. Dominantním předmětem jeho činnosti je správa ve smyslu materiálním, tj. výkon kontroly.<sup>26</sup> V čele Nejvyššího kontrolního úřadu stojí prezident, po dobu jeho nepřítomnosti jej zastupuje viceprezident, přičemž do funkcí je oba jmenuje prezident republiky na návrh Poslanecké sněmovny. Orgány úřadu jsou prezident, viceprezident, Kolegium, senáty a Kárná komora. O zásadních otázkách v kontrolní působnosti úřadu

---

<sup>25</sup> čl. 18 Listiny, zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním

<sup>26</sup> Kadaňová, E., Kalivoda, J., Kramář, K.: Kontrola ve veřejné správě, Díl V., Vysoká škola Karlovy Vary, o.p.s., 2007, s. 7

rozhodují kolektivní orgány. Postavení, působnost, organizační strukturu a činnost upravuje zákon č. 166/1993 Sb. o Nejvyšším kontrolním úřadu. „Z Ústavy by se mohlo vyvozovat, že Úřad je organizačně založen na monokratickém principu (podle čl. 97 odst. 2 Ústavy prezidenta a viceprezidenta Úřadu jmenuje prezident republiky na návrh Poslanecké sněmovny, a to vzhledem k čl. 62 písm. j) Ústavy – bez kontrasignace předsedou vlády). Prováděcí zákon však zavedl složitou kombinovanou soustavu orgánů Úřadu, takže jeho jménem jedná a rozhoduje souběžně několik právně rovnocenných orgánů.“<sup>27</sup> Kromě již výše uvedených orgánů úřadu, rozhoduje v některých případech i člen Úřadu, např. může rozhodovat o námitce podjatosti.

Do osobní působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu patří kontrola organizačních složek státu a právnických a fyzických osob. Nejvyšší kontrolní úřad také vykonává kontrolu hospodaření České národní banky v oblasti výdajů na pořízení majetku a výdajů na její provoz. Při kontrolní činnosti úřad zkoumá především to, zda je se svěřeným majetkem a prostředky nakládáno v souladu s právními předpisy, hospodárně a efektivně. Výsledkem je kontrolní závěr v podobě písemné zprávy s vyhodnocením zjištěných skutečností. Jednou z činností úřadu je i zpracování stanoviska ke zprávě o průběžném plnění státního rozpočtu a ke státnímu závěrečnému účtu, které předkládá Poslanecké sněmovně. Na vyžádání Parlamentu a jeho orgánů zpracovává úřad v dohodnutých termínech stanoviska k návrhům právních předpisů, které se týkají účetnictví, rozpočtu, statistiky, kontrolní, dozorové a inspekční činnosti. Kontrolní aktivita Nejvyššího kontrolního úřadu se odvíjí od plánu kontrolní činnosti, kterým jsou vymezeny kontrolní akce na rozpočtový rok. Kontrolní činnost Nejvyššího kontrolního úřadu má charakter následné kontroly. Podněty pro sestavení plánu vycházejí z vlastní kontrolní činnosti, od Parlamentu a jeho orgánů i vlády. Postup při provádění kontroly upravuje kontrolní řád, který také stanoví vzájemné vztahy mezi úřadem a kontrolovanými osobami. Pracovníka, provádějícího kontrolu, lze vyloučit pro podjatost. Zákon také určuje oprávnění i povinnosti kontrolujících a kontrolovaným osobám stanoví povinnost poskytnou potřebnou součinnost, která se týká jak umožnění přístupu do kontrolovaných objektů a k poskytnutí dokumentace, tak i poskytnutí materiálního a technického zabezpečení v nezbytném rozsahu pro výkon kontroly. Pracovníci kontroly jsou o skutečnostech, o kterých se dozvěděli při výkonu kontroly, povinni zachovávat mlčenlivost. Při kontrole by měl být zjištěn skutečný stav, podložený

---

<sup>27</sup> Hendrych, D.: Správní právo. Obecná část, 7.vydání, Praha, C.H.Beck 2009, s. 677

doklady, výsledkem je kontrolní protokol. Proti protokolu mohou uplatnit kontrolované osoby písemné námitky, o kterých rozhoduje vedoucí kontrolní skupiny. Pokud námitkám nebylo vyhověno, je možné ve lhůtě 15 dní podat proti rozhodnutí o námitkách odvolání, a to buď členu, senátu nebo Kolegiu úřadu.

Pokud kontrolovaná osoba nesplnila povinnost součinnosti, může Nejvyšší kontrolní úřad uložit fyzické osobě za toto zavinění pokutu až do výše 50 000 Kč. Tato pokuta je pak příjmem státního rozpočtu.

Schválené kontrolní závěry zveřejňuje prezident ve Věstníku Úřadu, zasílá je neprodleně Parlamentu, vládě a na žádost i ministerstvům.

Zaviněné porušení povinností prezidenta, viceprezidenta a členů Nejvyššího kontrolního úřadu, které by vyplývalo ze zákona nebo z jejich chování, jímž narušují důstojnost nebo ohrožují důvěru v nestrannost Úřadu nebo své osoby, je kárným proviněním. Kárnými proviněními se zabývá Kárná komora Úřadu.

## **2.7. Kontrola prováděná Veřejným ochráncem práv**

Veřejný ochránce práv je poměrně novým prvkem v systému kontroly veřejné správy. Jeho postavení přes dosud vyvinuté úsilí není zakotveno v Ústavě, činnost je upravena zákonem č. 349/1999 Sb. o Veřejném ochránci práv. Působí k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí, uvedených v tomto zákoně. Veřejný ochránce práv nemá k dispozici přímé donucovací prostředky, kterými by mohl dosáhnout nápravy zjištěného závadného stavu. Nápravu požaduje po orgánu, který se pochybení dopustil, jeho cílem je dosáhnout, aby úřad nápravu zajistil prostřednictvím vlastních kontrolních a sankčních pravomocí. Pokud k odstranění nedostatků nedojde, je další možností veřejného ochránce práv vyrozumět nadřízený úřad, případně má možnost informovat veřejnost o svých zjištěních. Jako instituce kontroly veřejné správy působí ochránce svými doporučeními k vydání, změně nebo zrušení právních předpisů, informací o věcech, v nichž nebylo dosaženo dostatečných opatření k nápravě nebo navrhovanými opatřeními k nápravě ve formě např. provedení úkonů k odstranění nečinnosti, zahájení disciplinárního řízení nebo oprávněním např. podat návrh na zahájení kárného řízení podle zákona č. 7/2002 Sb. Podrobně se působnostmi a pravomocemi ochránce v systému kontroly veřejné správy zabývá čtvrtá a pátá kapitola práce.

### 3. Historie, vývoj a vznik instituce veřejného ochránce práv

#### 3.1. Název instituce veřejného ochránce práv

Název instituce veřejného ochránce práv se v jednotlivých zemích liší podle místní tradice, obsah pojmenování vystihuje různé atributy instituce. Severské země, které bychom mohli považovat za původce vzniku této instituce, používají název ombudsman. Ve Francii vystihuje název důležité působení mediační činnosti ombudsmana jako prostředníka v jednání mezi občanem a správou, instituce nese název mediátor - *Médiateur de la République*. V Rakousku je ombudsman označen jako *Volksanwalt*, což znamená advokát lidu. V Polsku byla instituce pojmenována jako *Rzecznik praw obywatelskich*, v doslovném překladu mluvčí občanských práv, v Itálii má podobu občanského ochránce – *Defensore civico*. V České republice a na Slovensku je instituce pojmenována veřejný ochránce práv.

„Je podivuhodné, jak širokou paletu různých významových nuancí přináší pojmenování ombudsmanské instituce – mediátor, advokát, mluvčí, zplnomocněnec, ochránce. Bez nadsázky se dá také říci, že všechny tyto atributy by v sobě měl dobrý ombudsmanský úřad obsahovat.“<sup>28</sup>

#### 3.2. Historie vzniku instituce veřejného ochránce práv

Vznik instituce veřejného ochránce práv v novodobější historii se datuje rokem 1713, kdy švédský král Karel XII. zřídil úřad královského nejvyššího ombudsmana. Označení *ombud* nebo *ombudsman* znamená ve švédštině osobu jednající v zájmu nebo jako zástupce jiné osoby. Jeho úkolem byl dohled nad dodržováním zákonů, právních předpisů a jiných povinností státními úředníky. Od roku 1719 byl ombudsman jmenován vládou, později působil jako orgán parlamentu. Od roku 1809 je instituce ombudsmana zakotvena ve švédské ústavě a o rok později byl ve Švédsku přijat zákon, který vymezil jeho pravomoci. Švédská instituce je typem parlamentního ombudsmana. „Působnost švédských parlamentních ombudsmanů není omezena jen na tradiční objekt, tj. činnost orgánů státní správy (s výjimkou vlády a ministrů) a na instituce poskytující sociálně zdravotní a školskou péči, ale i na netypický objekt, tj. na výkon justice.“<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Šabatová, A.: Ombudsman a lidská práva, Vydavatelství Aleš Čeněk, 2008, s. 60

<sup>29</sup> Filip, J., Koudelka, Z., Kroupa, J., Svatoň, J., Šimíček, V., Vlčková, R.: Soudobé ústavní systémy, Masarykova univerzita v Brně, 2001, s. 192

Vedle parlamentních ombudsmanů zřizuje instituci ombudsmanů ve Švédsku i vláda. Jedná se o speciální ombudsmany – ombudsman na ochranu svobodného podnikání, ombudsman pro spotřebitelské vztahy, ombudsman pro rovné příležitosti nebo ombudsman proti diskriminaci.

Postupně se instituce ombudsmanů objevila i v dalších státech severní Evropy. Finsko zřídilo tuto instituci v roce 1919, Dánsko v roce 1953, Norsko v roce 1962, Island v roce 1987 a postupně se rozšířila v různých modifikacích do dalších zemí. Podobně jako ve Švédsku je i v ostatních severských zemích ombudsman volen do své funkce parlamentem.

V některých státech je úřad ombudsmana zakotven v ústavě, zpravidla je však doplňkovou funkcí v kontrole veřejné správy.

Instituci ombudsmana zpopularizoval první dánský ombudsman Stephan Hurwitz, který působil ve funkci v letech 1955 – 1971 a přispěl významnou měrou k vzniku ombudsmanských úřadů na Novém Zélandu (1962), ve Velké Británii (1967) a v některých státech Spojených států amerických. Jeho zásluhou se instituce prosadila jako důležitá součást demokratického právního státu.

Mezinárodní výbor právníků<sup>30</sup> zpracoval v rozmezí let 1955 – 1966 publikaci, ve které se pokusil definovat právní stát a jeho zásady. Do systému kontroly výkonné moci v právním státě náleží nejen soudy a parlament, ale i další instituty jako je např. ombudsman. Výbor také definoval obecné znaky instituce ombudsmana, které zařadil mezi základní znaky právního státu. Vycházel z činnosti několika málo úřadů, protože ombudsman v té době působil pouze v severských zemích a Novém Zélandu.

Podle výboru musí být ombudsman nezávislý na moci výkonné, z výkonu funkce se odpovídá pouze parlamentu. Při šetření jedná z vlastní iniciativy nebo na podnět dotčené osoby neformálním způsobem. K informacím a dokumentům veřejné správy má svobodný přístup. Jeho pravomoc je omezena na podání doporučení či podnětu k nápravě příslušným orgánům.

Ojedinelá a neobvyklá instituce ombudsmana se postupně stala ve druhé polovině 20. století důležitou součástí demokratického právního státu. Poskytuje ochranu dotčeným osobám před jednáním úřadů, které je v rozporu s právem, demokratickými principy právního státu a dobré správy. Původní pojetí ombudsmana jako kontroly výkonu veřejné správy a plnění povinností státních úředníků se postupně

---

<sup>30</sup> skupina 60 předních právníků založená v Berlíně v roce 1952, provádí činnost zaměřenou na posílení role právníků a soudců v ochraně a prosazování lidských práv na mezinárodní i regionální úrovni

měnilo. Rada Evropy, která podporovala zřízení instituce ombudsmana v evropských státech a prosazovala pojetí veřejné správy z hlediska dodržování lidských práv. „Důraz na lidská práva by měl samozřejmě prostupovat i každodenní správní provoz státních institucí, tak aby v každém právním jednání státu a veřejných institucí bylo zohledněno i to, zda není nepřiměřeným způsobem zasaženo do základního práva nebo svobody.“<sup>31</sup> Ochrana základních práv a svobod je tímto myšlena v mezích zákona a ve vztahu k úřadům, kde je stanovena působnost ombudsmana. Smyslem rozhodně není vykonávat působnost jiných institucí.

### **3.3. Evropský veřejný ochránce práv**

Instituce Evropského veřejného ochránce práv vznikla na základě Maastrichtské smlouvy, právní úprava je zakotvena v čl. 228 Smlouvy o fungování Evropské unie (bývalý čl. 195 Smlouvy o ES). Evropský parlament rozhodl dne 9. března 1994 o ustanovení pravidel a podmínek pro výkon funkce veřejného ochránce práv. Pro výkon funkce musí splňovat určité podmínky – je občanem Evropské unie, má plná občanská a politická práva, jako osoba poskytuje veškeré záruky nezávislosti a splňuje podmínky požadované pro výkon nejvyšších soudních funkcí ve své zemi nebo má obecnou způsobilost pro výkon funkce veřejného ochránce práv. Do funkce je jmenován Evropským parlamentem vždy po každých volbách Evropského parlamentu na dobu volebního období, stejná osoba může být jmenována i opakovaně. Výkon funkce skončí uplynutím funkčního období, odstoupením nebo odvoláním. Evropského veřejného ochránce práv odvolává z funkce Soudní dvůr Evropské unie na žádost Evropského parlamentu.<sup>32</sup> V současné době je Evropským veřejným ochráncem práv Nikiforos Diamandouros, který vykonával tento úřad již v minulosti jako řecký národní ombudsman. V lednu 2010 byl zvolen již podruhé, ve funkci působí od roku 2003. Sídlem úřadu je Štrasburk.

Šetření zahajuje Evropský veřejný ochránce práv na základě vlastní iniciativy, zpravidla však na podnět stěžovatele. Na Evropského veřejného ochránce práv se mohou se svou stížností obrátit občané členských států, fyzické osoby mající na území některého z členských států bydliště i právnické osoby se sídlem v Evropské unii, a to ve lhůtě maximálně dva roky ode dne, kdy se stěžovatel dozvěděl o skutečnosti, které se

---

<sup>31</sup> Šabatová, A.: Ombudsman a lidská práva, Vydavatelství Aleš Čeněk, 2008, s. 60

<sup>32</sup> podmínky pro vznik a výkon funkce upravují čl. 6 – 10 pravidel a obecných podmínek pro výkon funkce veřejného ochránce práv ze dne 9. března 1994

stížnost týká. Osoba, která se cítí být poškozena jednáním některé instituce, by se měla ovšem před podáním samotné stížnosti pokusit administrativní cestou nebo pomocí dostupných opravných prostředků s institucí vyřešit záležitost sama.

Předmětem stížnosti jsou zejména případy špatného úředního postupu, porušení zásad řízení a lidských práv, diskriminace, překročení pravomocí, nekalé administrativní praktiky, neposkytnutí informací nebo zbytečné průtahy ze strany institucí a orgánů Evropské unie. K orgánům a institucím patří např. Evropský parlament, Evropská rada, Rada Evropské unie, Evropská komise, Soudní dvůr Evropské unie (s výjimkou jeho soudních pravomocí), Evropský inspektor ochrany údajů, Evropská investiční banka, Evropský hospodářský a sociální výbor a další instituce. Výčet je pouze příkladný, kompletní přehled orgánů a institucí je k nahlédnutí na webových stránkách Evropské unie.<sup>33</sup>

V pravomoci ochránce nejsou stížnosti na porušení v oblasti veřejné správy vnitrostátních, regionálních nebo místních orgánů, byť by se týkaly záležitostí Evropské unie, a stížnosti na podnikatele nebo soukromé subjekty. Stejně tak nešetří činnost národních veřejných ochránců práv, nepůsobí jako vyšší instance na principu apelačního orgánu.

Při prováděných šetřeních poskytují veřejnému ochránci práv spolupráci a informace jak orgány a instituce Evropské unie, tak i orgány členských států, pokud o ně požádá. Podle možností hledá veřejný ochránce práv společně s orgánem, u kterého zjistil pochybení v jednání, nejdříve smírné řešení, jak nedostatek napravit a stížnost vyřídit ve prospěch stěžovatele. Pokud smírné řešení není možné, navrhuje veřejný ochránce práv opatření k nápravě, k němuž dotčený orgán zašle ve lhůtě tří měsíců odůvodněné stanovisko. O šetření případu podá veřejný ochránce práv zprávu Evropskému parlamentu a dotčenému orgánu. Stěžovatele pak vyrozumí o výsledcích šetření.

### **3.4. Evropská síť veřejných ochránců práv**

Evropská síť veřejných ochránců práv vznikla v roce 1996. Na základě dobrovolnosti sdružuje národní a regionální veřejné ochránce práv, podobné orgány členských států Evropské unie<sup>34</sup>, zemí kandidujících na členství v Evropské unii,

---

<sup>33</sup> [http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/index\\_cs.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/index_cs.htm)

<sup>34</sup> např. v Německu plní obdobnou funkci jako veřejný ochránce práv petiční výbory zřízené na regionální a vnitrostátní úrovni



Norska, Islandu, Evropského veřejného ochránce práv a Petiční výbor.<sup>35</sup> V součtu se jedná o více než 90 úřadů z 32 evropských států. Veřejní ochránci práv, sdružení v síti, si prostřednictvím seminářů a setkání předávají navzájem zkušenosti. Síť velkou měrou přispívá k řešení případů i na národních úrovních, a přestože se působnost veřejných ochránců práv může v jednotlivých zemích lišit, vždy jsou povinni poskytnout občanům co nejkvalitnější služby. Důležitá je také informovanost v možnosti užití práva Evropské unie v praxi, neboť se nás stále více dotýká. Na jednom ze seminářů přijali veřejní ochránci práv, kteří jsou sdružení do sítě, prohlášení s cílem zajistit lepší informovanost o činnosti ochránců v návaznosti na Evropskou unii a o službách poskytovaných stěžovatelům. Prohlášení z října 2007 je dostupné na webových stránkách Evropského veřejného ochránce práv.<sup>36</sup>

### **3.5. Vznik instituce veřejného ochránce práv v České republice**

Před listopadovou revolucí v roce 1989, kdy byl v tehdejší Československu u moci totalitní režim, nebylo možné ani uvažovat o působení instituce typu ombudsmana jako nezávislého orgánu kontroly veřejné správy. Ve správě se preferovala „politická správnost“ rozhodnutí před jeho zákonností.<sup>37</sup> Socialistické zřízení Československa neumožnilo ani faktický vznik Ústavního soudu, který byl formálně zakotven v ústavním zákoně z roku 1968<sup>38</sup> a kterému byla mimo jiné tímto zákonem daná možnost rozhodovat o ochraně ústavou zaručených práv a svobod v případě, že budou porušeny rozhodnutím nebo jinými zásahy federálních orgánů, neposkytuje-li zákon jinou soudní ochranu. Všeobecný dozor nad ochranou veřejného zájmu a občanů plnil tehdy existující systém prokuratury a lidová kontrola.

#### **3.5.1. Situace po roce 1989 v období ČSFR**

Po roce 1989 se objevily první snahy o vytvoření nezávislého orgánu ombudsmanského typu.

Zákon č. 540/1990 Sb. ze dne 6. prosince 1990 o Generálním inspektorovi ozbrojených sil České a Slovenské Federativní republiky zakotvil do právního řádu instituci, která měla sloužit k zabezpečení dohledu Federálního shromáždění nad stavem a činností

---

<sup>35</sup> petiční výbor je jedním z 20 stálých výborů Evropského parlamentu

<sup>36</sup> <http://www.ombudsman.europa.eu/cs/atyourservice/enointroduction.faces>

<sup>37</sup> Hendrych, D.: Správní právo. Obecná část, 7.vydání, Praha, C.H.Beck 2009, s. 35

<sup>38</sup> zákon č.143/1968 Sb., Ústavní zákon o československé federaci z 28.října 1968

ozbrojených sil a realizací branné politiky státu. Kontrolní činnost generálního inspektora měla být vykonávána v ozbrojených silách zejména v oblastech:

- respektování lidské důstojnosti a občanských práv
- školství, vědy a výzkumu, osvětové a kulturní činnosti
- hospodaření s prostředky vyčleněnými ze státního rozpočtu federace
- stavu připravenosti ozbrojených sil a týlového zabezpečení
- ochrany životního prostředí.

Volba a odvolání generálního inspektora náležely Federálnímu shromáždění, kterému byl z této funkce také odpovědný. Ze zákona nevyplývaly žádné zvláštní požadavky na kandidáta např. v souvislosti s dosaženou odborností či vzděláním.

Na generálního inspektora se příslušníci ozbrojených sil mohli obrátit mimo služební postup, nebyli vázáni státním nebo služebním tajemstvím. Generální inspektor nebyl oprávněn vydávat pokyny příslušníkům ozbrojených sil, měnit a rušit rozkazy a jimi vydávaná nařízení.

Instituce Generálního inspektora však nikdy nebyla naplněna. „Poslanci Federálního shromáždění nebyli schopni dosáhnout „všestranicky“ uspokojivého kompromisu, což možná souviselo i s faktem slučitelnosti funkce s poslaneckým mandátem. A tak ani po několika opakovaných pokusech nedošlo k nalezení přijatelné osoby a generální inspektor nebyl zvolen.“<sup>39</sup>

Ve vládním návrhu zásad ústavního zákona o ochránci lidských a občanských práv České a Slovenské federativní republiky z června 1992 se objevila koncepce kolektivního šestičlenného orgánu. Jednou z podmínek volitelnosti byla věková hranice 35 let a kandidát na ochránce měl splňovat předpoklad, že v oblasti ochrany lidských a občanských práv je úctyhodný v očích veřejnosti. Právnické vzdělání podle návrhu zásad museli splňovat tři z ochránců. Protože vládní návrh byl předložen za trvání Federativní republiky, do kolektivního orgánu měly být osoby voleny vždy po dvou Federálním shromážděním a republikovými národními radami na návrh prezidenta republiky.

Osobní působnost instituce měla podle návrhu široké vymezení. Z vlastní iniciativy nebo na základě podnětu má ochránce lidských a občanských práv zjišťovat, zda při činnosti státních orgánů, právnických osob, organizací, občanských sdružení i orgánů samosprávy nebyla jakýmkoliv způsobem porušena lidská a občanská práva.

---

<sup>39</sup> z příspěvku V. Sládečka, K zásadám zákona o veřejném ochránci práv, Sborník ze semináře 24.-25.6.1993, Praha

„Vymezení je ve federální verzi širší než v kterékoliv z následných verzí. Vysvětlením může být to, že federální návrh byl inspirován polskou úpravou. V Polsku jako v jediné východoevropské zemi vznikl institut ombudsmana ještě před zásadními politickými změnami. Formulace z polské úpravy tedy pověřuje mluvčího (ochránce), který má v demokratických zemích zpravidla jasně ohraničenou osobní působnost na oblast státní nebo veřejné správy, aby kontroloval daleko širší okruh subjektů, jako jsou například občanská sdružení nebo právnické osoby a blíže nespecifikované organizace. Souvisí to zřejmě s povahou tehdejších východoevropských režimů, kde státní moc měla zpravidla pod přímou kontrolou i výrobní oblast, družstevnictví, místní samosprávu a občanská sdružení; prizmatem tohoto pohledu na stát a společnost konstruovala i pravomoci mluvčího.“<sup>40</sup>

V případě, že ochránce zjistí porušení, upozorní dotčený orgán správy na zjištěné nedostatky včetně případného návrhu na napravení zjištěných skutečností. Z návrhu dále vyplývají další pravomoci ochránce: podněty k provedení legislativní iniciativy, pravomoc zahájit řízení před ústavním soudem a zahájení řízení proti zaměstnanci státního orgánu.

Ani tento vládní návrh, zpracovaný podle usnesení Federálního shromáždění č. 272 ze dne 30. ledna 1992, nebyl nakonec přijat. „Zásady byly ještě zaslány do připomínkového řízení, ale zřejmě s ohledem na konání voleb, nastoupení nové vlády a další následné události, návrh v tomto stádiu svou legislativní pouť skončil.“<sup>41</sup>

Návrh se týkal v tehdejší státním uspořádání i Slovenské federativní republiky a nedlouho po tomto pokusu o zřízení instituce ochránce práv došlo k rozdělení ČSFR a vzniku dvou samostatných států. K tomuto pouze poznamenávám, že historicky první veřejný ochránce práv ve Slovenské republice byl zvolen v březnu 2002.

### **3.5.2. Návrhy zákona o veřejném ochránci práv po 1.1.1993**

Po vzniku České republiky byly učiněny další pokusy ke zřízení instituce veřejného ochránce práv, které byly v roce 1999 úspěšně završeny uzákoněním<sup>42</sup> veřejného ochránce práv. Jednotlivé návrhy jsem stručně porovnala z hlediska věcné a osobní působnosti, podmínek pro volbu ochránce a komunikace s Parlamentem.

---

<sup>40</sup> Šabatová, A.: Ombudsman a lidská práva, Vydavatelství Aleš Čeněk, 2008, s. 68-69

<sup>41</sup> z příspěvku V. Sládečka, K zásadám zákona o veřejném ochránci práv, Sborník ze semináře 24.-25.6.1993, Praha

<sup>42</sup> zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv

V červnu roku 1993 uspořádaly Český helsinský výbor a Československá nadace Charty 77 spolu s Komisí pro lidská práva Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky seminář „Ombudsman v České republice“. Na tomto semináři byl představen návrh zásad zákona o veřejném ochránci práv. V návrhu je 24 zásad, jejichž autory jsou JUDr. Vladimír Sládeček a doc. JUDr. Vladimír Mikule z Právnické fakulty Univerzity Karlovy.

V zásadách je vymezena věcná působnost ochránce pouze na ochranu základních práv a svobod. Při porovnání s rozsahem oprávnění v platné právní úpravě by instituce působila pouze v úzkém rozsahu. Takové vymezení působnosti by ve skutečnosti vedlo k tomu, že pokud by ochránce nezjistil v jednání veřejné správy porušení základních práv a svobod, neměl by oprávnění zasáhnout ve prospěch stěžovatele. Jak uvádí ve své práci „Ombudsman a lidská práva“ Anna Šabatová, vymezení věcné působnosti pojali tvůrci zásad dle doporučení Rady Evropy.<sup>43</sup> Jedním z cílů doporučení bylo zvážit rozšíření a posílení působnosti ombudsmana k podpoře účinné ochrany lidských práv a základních svobod v souvislosti s činností státní správy. Úřad ombudsmana tedy není chápán jako instituce, která by sloužila pouze k ochraně základních práv a svobod.

Osobní působnost ochránce zahrnuje ministerstva a jiné orgány výkonné moci, jim podřízené správní úřady, Policie České republiky, Bezpečnostní informační službu, Vojenské obranné zpravodajství, dále na zařízení, v nichž se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranná výchova, ochranné léčení a na státní zdravotnická zařízení. Negativní vymezení osobní působnosti zahrnuje podle těchto zásad Armádu České republiky.

Podle zásad může být ochráncem zvolen každý, kdo je volitelný do Senátu, tj. dosáhl věku 40 let a má právo volit a je bezúhonný. Musí být splněny i odborné předpoklady – kandidát musí splnit podmínku dosaženého vysokoškolského právnického vzdělání a být nejméně 10 let činný v právnickém povolání. Veřejný ochránce práv je v tomto návrhu koncipován jako monokratický orgán, na rozdíl od vládního návrhu z června 1992, kde byla zvolena koncepce kolektivního orgánu. Volí ho Poslanecká sněmovna na funkční období šesti let, ze šesti kandidátů<sup>44</sup> navržených prezidentem. Do funkce může být zvolen pouze dvakrát. Ve výkonu funkce je nezávislý, v návrhu je taxativní výčet důvodů, kdy ho lze odvolat.

---

<sup>43</sup> Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy RE č. R(85)13 ze dne 23. září 1985

<sup>44</sup> z těchto šesti kandidátů je na funkční období společně s veřejným ochráncem práv volen i zástupce ochránce – zásada 2, odst. 1

Z odůvodnění návrhu zásad vyplývá, že s Poslaneckou sněmovnou Veřejný ochránce práv jedná prostřednictvím Komise pro lidská práva, kterou nejméně jednou za dva měsíce informuje o své činnosti. Přímá vazba na Parlament je zajištěna podáváním každoročních zpráv vždy do 31. ledna. Podle platné právní úpravy veřejný ochránce práv informuje Poslaneckou sněmovnu přímo podáním zprávy nejméně jednou za tři měsíce, souhrnnou písemnou zprávu o své činnosti podává za uplynulý rok vždy do 31. března.

V květnu 1995 byl předložen poslanci Josefem Pavelou a dalšími Poslanecké sněmovně další návrh zásad zákona o veřejném ochránci práv<sup>45</sup>. V návrhu je obsaženo 28 zásad a odůvodnění.

Věcná působnost ochránce je kromě ochrany základních práv a svobod uváděné v návrhu zásad z roku 1993 rozšířena o kontrolu při vyřizování petic, žádostí, návrhů a stížností a o působnost při zdokonalování právního řádu v oblasti základních práv a svobod a při jeho účinném uplatňování v činnosti orgánů veřejné moci a veřejné zprávy. Osobní působnost veřejného ochránce práv je oproti předchozímu návrhu rozšířena o státní zastupitelství. V odůvodnění návrhu zásad je i výčet institucí, které jsou z osobní působnosti vyloučeny – Armáda České republiky, a nejvyšší ústavní orgány, tj. prezident republiky, Parlament, vláda, Nejvyšší kontrolní úřad, Česká národní banka a jejich aparáty, stejně tak soudy. „Negativní vymezení neodpovídá legislativním zvyklostem, je-li vymezeno zároveň i vymezení pozitivní, jde o dvojitý vyjádření téhož. Pravomoci státního orgánu se vymezují vždy pozitivně, s ohledem na ústavní zásadu, že státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Vysvětlení této zvláštnosti je možné spatřovat v poznámce, obsažené v důvodové zprávě k ustanovení § 1, že v návrhu se respektují zásadní meritorní připomínky vlády České republiky k parlamentnímu tisku 1789. Jednou zařazené negativní vymezení už v zákoně zůstalo i při dalších zpracováních.“<sup>46</sup>

Stejně jako v předchozím návrhu je ochránce volen Poslaneckou sněmovnou, kandidát – občan České republiky musí splnit podmínku dosažení věku 44 let, mít volební právo a být bezúhonný. Kandidáta navrhuje nejméně deset poslanců, funkční období činí pět let, zvolen může být nejvýše dvakrát po sobě. Oproti předchozímu návrhu jsou rozdílné

<sup>45</sup> [http://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t1789\\_00.htm](http://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t1789_00.htm), zveřejněno ve sněmovním tisku č.1789

<sup>46</sup> Šabatová, A.: Ombudsman a lidská práva, Vydavatelství Aleš Čeněk, 2008, s. 74

podmínky dosažení věkové hranice, oprávnění podat návrh na osobu kandidáta a délka funkčního období. Není vyžadováno právnické vzdělání ani odborná praxe.<sup>47</sup> Poslanci v odůvodnění uvádějí, že „povaha funkce ochránce vyžaduje, aby jím byla zvolena osoba, splňující náročná občanská morální kritéria, materiálně a politicky nezávislá a oproštěná od výkonu jiných funkcí a výdělečné činnosti (kromě všeobecně uznávaných). Jednou z vlastností každé osobnosti je přirozené právní vědomí a vyvinutý cit pro spravedlnost. Není proto třeba, aby ochránce měl vysokoškolské právnické vzdělání. Potřebné informace z oblasti vnitrostátního a mezinárodního práva a znalosti o řádném fungování kontrolního mechanismu bude pod jeho řízením zabezpečovat odborný aparát (kancelář).“<sup>48</sup>

Odlišně podle úpravy v předchozím návrhu zásad jedná veřejný ochránce práv s Poslaneckou sněmovnou prostřednictvím Petičního výboru, který projednává zprávy jím předkládané a rozhoduje o postoupení podnětů adresovaných Parlamentu k vyřízení ochránci. Ve srovnání s předchozím návrhem zásad tento neuvádí četnost podávání zpráv. Každoročně do 31. března podává Parlamentu České republiky ochránce souhrnnou zprávu ze své činnosti za uplynulý rok.

Po nabytí účinnosti zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny<sup>49</sup> se tento návrh dostal na pořad jednání parlamentních výborů. Podle nové právní úpravy však již nebylo možné předkládat návrh zásad zákona. Na základě usnesení petičního výboru byli v září 1995 pověřeni jeho členové vypracováním návrhu zákona o veřejném ochránci práv v paragrafovaném znění. Zásady zákona o veřejném ochránci práv z května 1995 se tak staly předlohou pro konečnou verzi návrhu zákona o veřejném ochránci práv, která byla předložena dne 5. prosince 1995 poslanci Josefem Pavelou a dalšími ve sněmovním tisku č. 2007.

Ve vymezení věcné působnosti se v návrhu zákona namísto působnosti ochránce při kontrole vyřizování petic, žádostí, návrhů a stížností, objevuje již působnost při ochraně proti nesprávnému úřednímu postupu nebo nečinnosti úřadů. Do osobní působnosti nespádají podle návrhu zákona zpravodajské služby České republiky, které byly do osobní působnosti podle návrhu zásad z května také zahrnuty. Podmínky pro zvolení do funkce veřejného ochránce práv zůstaly téměř stejné, malý rozdíl je

---

<sup>47</sup> [http://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t1789\\_00.htm](http://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t1789_00.htm), zásada č.3 návrhu zásad zákona o veřejném ochránci práv z roku 1995, tisk 1789

<sup>48</sup> [http://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t1789\\_00.htm](http://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t1789_00.htm), z důvodové zprávy návrhu zásad zákona o veřejném ochránci práv 1995, tisk 1789

<sup>49</sup> zákon č. 90/1995 Sb. nabytí účinnosti 1. srpna 1995

u podmínky věkové hranice, v návrhu zákona poslanci uvádějí splnění podmínky 40 let věku, oproti návrhu v zásadách zákona, kde kandidát musel dosáhnout věku 44 let.

Vztah ochránce k Parlamentu je upraven totožně s návrhem zásad zákona z května 1995.

Vláda na své schůzi dne 5. ledna 1996 projednala a posoudila návrh zákona o veřejném ochránci práv a s tímto návrhem vyjádřila nesouhlas. „Zřízení funkce veřejného ochránce práv vláda nepovažuje z hlediska současných společenských potřeb za vhodné ani účelné. Ochrana občanských práv a svobod v České republice zajišťuje právní mechanismus založený na zásadách a institucích zakotvených v Ústavě ČR a Listině základních práv a svobod a provedených v řadě zákonů na jednotlivých úsecích našeho právního řádu. Dodržování práv a svobod občanů a jejich ochrana je tak úkolem celého zákonodárství a všech institucí, které se podílejí na jeho tvorbě a aplikaci. Ochrana lidských práv a základních svobod je v České republice zajišťována i pomocí prostředků vyplývajících z evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod.“<sup>50</sup> K této zásadní připomínce vláda poukazovala u předloženého návrhu zákona i na některé nedostatky věcné a legislativně technické.

Původní návrh byl projednán v prvním čtení na schůzi Poslanecké sněmovny, ve výboru pro veřejnou správu, regionální rozvoj a životní prostředí a po projednání ve výborech doporučen ke schválení s pozměňovacími návrhy. Z časových důvodů již k dalšímu projednávání původního návrhu v tomto volebním období nedošlo.

Další návrh zákona o veřejném ochránci práv byl předložen poslankyní Petrou Buzkovou a dalšími v roce 1996 ve II. volebním období.<sup>51</sup> Předkladatelé navázali na původní návrh poslance Pavely a dalších, do kterého zapracovali pozměňovací návrhy vycházející z projednání ve výborech a ze stanoviska vlády. Návrh byl po rozpravě v prvním čtení v Poslanecké sněmovně schválen a přikázán k projednání petičnímu výboru.

Osobní působnost se proti původnímu návrhu zákona rozšiřuje o Armádu České republiky. V návrhu je také obsažena definice správního úřadu. Věcná působnost ochránce se s původním návrhem zákona shoduje.

---

<sup>50</sup> <http://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t200701.htm> sněmovní tisk č.2007/1, stanovisko vlády k návrhu zákona o veřejném ochránci práv

<sup>51</sup> <http://www.psp.cz/eknih/1996ps/tisky/t002500.htm>, sněmovní tisk č.25

Změny doznala v tomto návrhu zákona ustanovení o volbě ochránce. Kandidáta může navrhnout kromě skupiny 10 poslanců i prezident republiky a jednou z podmínek pro zvolení do funkce je také dosažení vysokoškolského vzdělání zpravidla právnického směru, podmínka právnického vzdělání není stanovena obligatorně. Funkční období je pět let.

Vztah ochránce k Parlamentu v porovnání s předchozím návrhem zákona zůstal beze změny. Petiční výbor projednává zprávy předkládané ochráncem a každoročně vždy v termínu do 31. března podává ochránce souhrnnou zprávu Poslanecké sněmovně o své činnosti v uplynulém roce.

S návrhem zákona vyjádřila vláda na své schůzi v srpnu 1996 nesouhlasné stanovisko. Podle stanoviska vlády je ochrana občanských práv a svobod v České republice zajišťována právním mechanismem založeným na zásadách a institucích zakotvených v Ústavě ČR a Listině základních práv a svobod a provedených v řadě zákonů na jednotlivých úsecích našeho právního řádu. Dodržování a ochrana práv a svobod občanů je tak úkolem celého zákonodárství. „Z tohoto důvodu vláda v současné etapě považuje za mnohem aktuálnější a významnější, než koncipování institutu veřejného ochránce práv, dotvoření případně stabilizování a zdokonalení všech existujících mechanismů zajišťujících ochranu práv a svobod a celkově řádný výkon státní správy. Patří sem takové úkoly, jako je reforma správního řízení, trestání a správního soudnictví, přesuny pravomocí mezi centrem a regiony, rekonstrukce trestního práva, institucionální zabezpečení ochrany osobních dat atd.“<sup>52</sup> Návrh zákona byl po projednání v ústavně právním výboru a petičním výboru do dalšího čtení v Poslanecké sněmovně předložen ve znění pozměňovacích návrhů. Ani tento pokus o zavedení veřejného ochránce práv do našeho právního řádu však nebyl úspěšný, návrh zákona byl Poslaneckou sněmovnou zamítnut ve třetím čtení.

Dalším, tentokrát již úspěšným pokusem zavést instituci veřejného ochránce práv v České republice, byl vládní návrh na vydání zákona o veřejném ochránci práv<sup>53</sup>, předložený Poslanecké sněmovně 26. dubna 1999. Návrh čítá 28 paragrafů, rozčleněných do čtyř částí – obecná ustanovení, činnost ochránce, zvláštní oprávnění

---

<sup>52</sup> <http://www.psp.cz/eknih/1996ps/tisky/t002501.htm> sněmovní tisk č.25/1, 2.volební období, 1996, stanovisko vlády k návrhu zákona o veřejném ochránci práv

<sup>53</sup> <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=199&CT1=0>, sněmovní tisk č.199, 3.volební období, 1999



a povinnosti ochránce a závěrečná ustanovení. Součástí návrhu zákona je i důvodová zpráva.

Osobní působnost ochránce se oproti předchozím návrhům rozšířila o Českou národní banku (pokud působí jako správní úřad), Radu pro rozhlasové a televizní vysílání a Hradní stráž. Věcná působnost je vymezena v § 1 vládního návrhu. Veřejný ochránce práv působí k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod. Tato formulace „pokrývá všechna myslitelná pochybení, s nimiž se fyzická nebo právnická osoba v kontaktu s veřejnou správou může setkat. Tím dává ochránci dostatečně pevnou oporu k obraně těch, kteří se na něj obrátí, nebo k šetření z vlastní iniciativy.“<sup>54</sup>

Ochránce je volen Poslaneckou sněmovnou na funkční období šesti let z kandidátů navržených po dvou prezidentem republiky a Senátem. Ochráncem může být zvolen každý, kdo je volitelný do Senátu, tedy občan České republiky, který má právo volit a dosáhl věku 40 let. V návrhu se neobjevuje podmínka dosaženého vzdělání. Jako sídlo ochránce je navrhováno hlavní město Praha.

Odpovědnostní vztahy ochránce k Parlamentu jsou upraveny v § 23 a § 24 vládního návrhu. Ochránce podává každoročně do 31. března souhrnnou písemnou zprávu o své činnosti za uplynulý rok. Zprávu současně zasílá Senátu, prezidentu republiky, vládě a ministerstvům a jiným správním úřadům s působností pro celé území státu. Poslanecké sněmovně také předkládá nejméně jednou za tři měsíce informaci o své činnosti a zprávy o jednotlivých věcech, v nichž nebylo dosaženo dostatečných opatření k nápravě. Oproti předchozímu návrhu zákona tedy s Poslaneckou sněmovnou nekomunikuje již prostřednictvím petičního výboru, ale přímo.

Projednávání návrhu provázely různé debaty. Přijetí zákona a zřízení instituce podporovaly zejména levicové a středové strany. Někteří zákonodárci poukazovali na pomalou a nepružnou státní správu, kdy je třeba podpořit každý prvek, který bude posilovat postavení občanů vůči státu. Právice naopak prezentovala názor, že veřejný ochránce práv bude zbytečným byrokratem s velmi malými pravomocemi a z úřadu se stane v krátkém čase další přebujelý byrokratický aparát. Objevovала se i námitka vysokých provozních nákladů s ohledem na hrozící deficit státního rozpočtu. I Václav

---

<sup>54</sup> Šabatová, A.: Ombudsman a lidská práva, Vydavatelství Aleš Čeněk, 2008, s. 75

Klaus, který byl v té době předsedou Poslanecké sněmovny, považoval zřízení úřadu veřejného ochránce práv za nesmyslné a zbytečné. Zřízením úřadu by dle jeho názoru vznikl další úřad, kam se budou lidé obracet se svými podněty, které ale veřejných ochránce práv nebude moci vyřídit z detailní neznalosti věci.

Vládní návrh zákona byl po provedení pozměňovacích návrhů Poslaneckou sněmovnou ve třetím čtení schválen<sup>55</sup> a postoupen k projednání Senátu. Jedním z pozměňovacích návrhů byla i změna sídla ochránce ve prospěch Brna namísto hlavního města Prahy. Vzhledem k tomu, že v Praze sídlí ministerstva a další ústřední úřady veřejné správy, které spadají do kontrolní pravomoci veřejného ochránce práv, nejeví se toto řešení příliš praktickým. Senát návrh zákona projednal na schůzi dne 8. prosince 1999 a usnesením schválil. Zákon byl vyhlášen 30. prosince 1999 ve Sbírce zákonů v části 111 pod č. 349/1999 Sb.

První tajná volba ochránce se konala v červenci 2000, z navrhovaných kandidátů však nikdo nebyl zvolen, neboť žádný nezískal dostatečný počet hlasů. Prvním veřejným ochráncem práv byl zvolen až 12. prosince 2000 Otakar Motejl, který byl navržen prezidentem republiky i Senátem. Úřadu se ujal 18. prosince 2000 po složení předešlého slibu.

Zřízením instituce veřejného ochránce práv bylo tak v České republice<sup>56</sup> naplněno doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. R(85)13 ze dne 23. září 1985 vládám členských států, kterým bylo doporučeno přezkoumat možnosti jmenovat ombudsmana, uvážít jeho pověření ve zkoumání otázek vztahujících se na lidská práva a zvážít rozšíření a posílení působnosti ombudsmana i jinými prostředky, aby se podporovalo účinné respektování lidských práv a svobod v činnosti státní správy.

Od prvních pokusů o vznik instituce veřejného ochránce práv až k vládnímu návrhu, který byl v roce 1999 přijat, je zřejmé, že došlo k vývoji zejména v působnosti. První návrh zásad byl v působnosti ochránce zaměřen velmi úzce, věcná působnost byla vymezena pouze na ochranu základních práv a svobod. Postupně se v návrzích zákona objevila kontrola při vyřizování petic, žádostí a návrhů, působnost při zdokonalování právního řádu v oblasti základních práv a svobod a při jeho účinném uplatňování v činnosti orgánů veřejné moci a veřejné správy. Ve vládním, již úspěšném, návrhu zákona dospěla věcná působnost veřejného ochránce práv k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem,

---

<sup>55</sup> návrh podpořilo 101 ze 178 poslanců, proti se vyslovilo 70 poslanců

<sup>56</sup> Česká republika je členem Rady Evropy od 30. června 1993

neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod. Rozšiřování o další působnosti a pravomoci ochránce následovalo v dalších letech, blíže o tom bude pojednáno v kapitole páté.

#### 4. Postavení veřejného ochránce práv

Instituce vytvořená na základě švédského vzoru, která je obecně nazývána jako ombudsman, byla v České republice zákonem ustanovena pod názvem veřejný ochránce práv. I v našem prostředí však zdomácněl všeobecný jednoslovný název ombudsman. V souvislosti s naším veřejným ochráncem práv název ombudsman používají i někteří autoři odborných článků a publikací. V dalším textu se objevuje pojmenování ombudsman i veřejný ochránce práv. Jako ombudsman zejména tam, kde je názvu užito ve spojitosti s obecným vymezením instituce, jako veřejný ochránce práv ve spojitosti s českou variantou ombudsmana.

##### 4.1. Základní typy ombudsmanů

Ombudsman je zpravidla charakterizován jako instituce nestranná a nezávislá na výkonné moci, volená parlamentem, pověřená přeshetřováním stížností na nezákonné či nespravedlivé jednání a nečinnost, a to na základě podnětů nebo z vlastní iniciativy. Nedisponuje právními prostředky, kterými by do výkonu veřejné správy mohl přímo zasáhnout. Doporučení, kterými může iniciovat nápravu, nejsou vynutitelná. Respektování jeho stanovisek veřejnou správou záleží především na osobnosti ombudsmana, účinná je i možnost o zjištěních informovat veřejnost, nejsou-li opatření k nápravě ze strany veřejné moci dostatečná. „Funkce ombudsmana se zpravidla považuje za funkci doplňkovou, i když je leckde zakotvena přímo v ústavě (např. Dánsko, Rakousko, Španělsko, Portugalsko, Polsko). Ombudsman má možnost řešit vzniklé konflikty neformálně, pružně, rychle a levně (žádný poplatek se neplatí a právní zastoupení při podání podnětu se nevyžaduje) a tak předcházet soudním nebo jiným sporům; předmětem jeho zájmu jsou sice především otázky legality, může však postihnout i takové jevy v činnosti veřejné správy, které třeba při soudním přezkoumávání zůstávají stranou (neochota, hrubost, různé chyby a omyly).“<sup>57</sup>

Vladimír Sládeček klasifikuje ombudsmany na pravé a nepravé. K pravým ombudsmanům řadí z hlediska postavení instituce ombudsmana moci zákonodárné (tzv. parlamentního), k nepravým ombudsmana moci výkonné (tzv. vládní) a ombudsmany zvláštní.

„Nejrozšířenější skupinu zřejmě tvoří „klasický“, historicky starší ombudsman moci zákonodárné, jehož existence je odvozena od nejvyššího zastupitelského sboru,

---

<sup>57</sup> Hendrych, D.: Správní právo. Obecná část, 7.vydání, Praha, C.H.Beck 2009, s. 633

ke kterému má také určité, zákonem regulované vztahy.<sup>58</sup> Postavení pravého ombudsmana odpovídá charakteristice instituce jako nezávislého a nestranného orgánu. I přesto, že je parlamentu do určité míry odpovědný, nelze hovořit o podřízenosti.

Skupina ombudsmanů nepravých, kam patří ombudsman moci výkonné a ombudsmani zvláštní, postrádá charakteristický prvek, který je pro ni příznačný – nezávislost. Ombudsman moci výkonné, který je zřizovaný vládou, nemá přímé vazby na parlament. „Vládní ombudsman nebývá zpravidla považován za dosti účinnou formu dozoru nad veřejnou správou, protože na rozdíl od ombudsmana parlamentního není ve své činnosti nezávislý, a vlastně sám součástí veřejné správy tvoří.“<sup>59</sup>

Ombudsmani zvláštní mohou být součástí moci výkonné, ale i orgánem zřízeným legislativou. Příkladem může být ombudsman České spořitelny nebo ombudsmani působící v některých fakultních nemocnicích, na které mohou obrátit klienti či pacienti při řešení obtíží. Tyto funkce, podřízené svému zřizovateli, mají se skutečným ombudsmanem společné pouze pojmenování. Ve skutečnosti se jedná o vnitřní kontrolní útvary toho kterého zřizovatele.

Ombudsmani parlamentní, tzv. praví, se mohou dále členit na všeobecné a specializované. Věcná působnost všeobecného ombudsmana obsáhne prakticky celou veřejnou správu, naproti tomu působnost specializovaného ombudsmana je cílena pouze na určitou oblast, příkladem může být ombudsman zaměřený na oblast vězeňství nebo dětský ombudsman.

Další členění ombudsmanů je možné podle jejich územní působnosti. Rozlišujeme tak ombudsmany ústřední tj. s celostátní působností (např. Česká republika), oblastní tj. v případě unitárního nebo zemského uspořádání státu (např. Německo, Itálie) a místní tj. zabývající se pouze stížnostmi na místní orgány (např. Dánsko).

#### **4.2. Postavení veřejného ochránce práv v České republice**

Funkce veřejného ochránce práv v České republice byla zřízena zákonem č. 349/1999 Sb., který nabyl účinnosti 28. února 2000. Pokud bychom chtěli českého veřejného ochránce práv klasifikovat podle již uvedeného členění v předchozí kapitole, je ombudsmanem pravým, tzv. parlamentním, všeobecným (má věcnou působnost k prakticky celé veřejné správě) a ústředním (s celostátní působností).

---

<sup>58</sup> Sládeček, V.: Zákon o veřejném ochránci práv, komentář, 2. podstatně přepracované a rozšířené vydání, Praha, C.H.Beck 2011, str.3

<sup>59</sup> <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=199&CT1=0>, z důvodové zprávy vládního návrhu zákona o veřejném ochránci práv 1999, tisk 199

Instituci veřejného ochránce práv lze pojmut jako „specifický monokratický nezávislý státní orgán (orgán sui generis). Lze ho zařadit mezi subjekty, jež stojí mimo veřejnou správu a nezávisle, tj. především bez subordinačních vazeb, vykonávají kontrolní činnost. Z hlediska dělby moci je zpravidla přiřazován k moci zákonodárné, jako autonomní orgán od ní odvozený, který má vykonávat kontrolu vůči (části) moci exekutivní.“<sup>60</sup>

Postavení instituce můžeme vymezit z pohledu negativního i z pohledu pozitivního.

V České republice nelze veřejného ochránce práv považovat za ústavní orgán, tato instituce není upravena na ústavní úrovni, byť pokusy a názory o ústavní zakotvení byly v minulosti již prezentovány. Takovým pokusem byl nepochybně návrh zásad ústavního zákona o ochránci lidských a občanských práv České a Slovenské federativní republiky z června 1992. Ústavní zakotvení instituce je uvedeno i v programovém prohlášení ze srpna 1998 vlády Miloše Zemana, kde se prohlašuje, že vláda předloží návrh na doplnění Ústavy o institut veřejného ochránce lidských práv a svobod (tzv. ombudsmana).

„Je pravdou, že ústavní regulace propůjčuje instituci větší legitimitu, nepochybně se posiluje její postavení a autorita. Vytváří se tak relativně stabilnější základ existence instituce, a tedy i překážka příp. „snadné“ likvidace, oproti stavu, kdy je ombudsman zřízen pouze zákonem běžným.“<sup>61</sup> Při ústavním zakotvení instituce veřejného ochránce práv by případná změna musela být provedena ústavním zákonem. K přijetí ústavního zákona je však třeba souhlasu třípětinové většiny všech poslanců a třípětinové většiny přítomných senátorů. Změna Ústavy je tedy z hlediska legislativního procesu daleko náročnější než změna běžného zákona, kdy komory ( Poslanecká sněmovna a Senát) jsou způsobilé se usnášet, pokud je přítomna alespoň jedna třetina jejích členů a k přijetí usnesení je zapotřebí souhlasu nadpoloviční většiny přítomných poslanců a senátorů. Ve většině států, kde veřejný ochránce působí, je ústavní úprava provedena, ať již obecně s odkazem na prováděcí zákon nebo podrobněji jako např. v Rakousku nebo v Polsku. Ústavní úpravy se dočkal i veřejný ochránce práv na Slovensku, kde tento úřad vznikl později než v České republice<sup>62</sup>.

---

<sup>60</sup> Sládeček, V.: Místo Veřejného ochránce práv v systému státních orgánů, Sborník příspěvků přednesených na odborné konferenci 2. listopadu 2010 v Olomouci, s. 56

<sup>61</sup> Sládeček, V.: Místo veřejného ochránce práv v systému státních orgánů, Sborník příspěvků přednesených na odborné konferenci 2. listopadu 2010 v Olomouci, s. 60

<sup>62</sup> zákon č. 564/2001 Z.z. o verejnom ochrancovi práv, první ochránce byl zvolen do funkce v březnu 2002

„Přestože tedy není možné o veřejném ochránci práv hovořit jako o ústavním činiteli, nutno připustit, že jeho postavení se nicméně takovému statusu blíží.“<sup>63</sup> Významné postavení veřejného ochránce práv by se mělo projevit také v adekvátním finančním ohodnocení a materiálním zabezpečení. Zákon upravuje plat a další požitky ochránce. Ochránci přísluší plat, odchodné, náhrada výdajů a naturální plnění jako prezidentovi Nejvyššího kontrolního úřadu, tedy podle zákona č.236/1995 Sb.<sup>64</sup> Do naturálního plnění je zahrnuto užívání přiměřeně vybaveného bytu, zřízení a užívání jedné účastnické telefonní stanice a užívání služebního vozidla.

Dalším negativním vymezením instituce veřejného ochránce práv je, že jej nelze považovat za správní úřad. Není součástí moci výkonné, přestože při výkonu kontroly veřejné správy, resp. kontroly státní správy, provádí materiálně činnost správní. Jak konstatuje i Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí, veřejný ochránce práv jako „žalovaný je tedy monokratickým nezávislým a nestranným státním orgánem, který stojí mimo veřejnou správu a je zákonem povolán k tomu, aby kontroloval a dohlížel nad činností veřejné správy; je tak jednou ze záruk zákonnosti ve veřejné správě. Tato kontrola není svázána žádným procesním předpisem a žalovaný je chápán jako institut, který má být co nejméně formální. Z uvedeného je tedy zřejmé, že žalovaného nelze považovat za správní orgán, neboť nevykonává působnost ve veřejné správě, nýbrž nad výkonem veřejné správy jako nezávislý orgán dohlíží. Není tedy možné na jeho činnost vztáhnout správní řád.“<sup>65</sup>

Vzhledem k tomu, že veřejný ochránce práv nemůže v rámci svých pravomocí autoritativně rozhodovat o právech a povinnostech subjektů, nelze jej označit jako orgán veřejné moci. Vůči správním úřadům a jejich zaměstnancům může použít stanovená vyšetřovací oprávnění<sup>66</sup>, která ovšem nepostihují subjektivní práva fyzických a právnických osob. Kromě těchto vyšetřovacích oprávnění má ochránce k dispozici další prostředky vůči státním orgánům, příkladně můžeme uvést podání žaloby v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 66 odst.3 zákona č. 150/2002 Sb.

Z pozitivního pohledu podle definice v zákoně veřejný ochránce práv působí k ochraně osob před nečinností či jednáním úřadů a dalších institucí, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy a tím

---

<sup>63</sup> Sládeček, V.: Místo veřejného ochránce práv v systému státních orgánů, Sborník příspěvků přednesených na odborné konferenci 2. listopadu 2010 v Olomouci, s. 55

<sup>64</sup> zákon o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu

<sup>65</sup> rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. února 2008, čj. 2 As 58/2007-59, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)

<sup>66</sup> § 15 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv

přispívá k ochraně základní práv a svobod. Podle § 8 odst. 1 zákona č.349/1999 Sb. je výkon jeho funkce veřejnou funkcí, za výkon odpovídá Poslanecké sněmovně.

Je volen Poslaneckou sněmovnou na šestileté funkční období z kandidátů, z nichž po dvou navrhuje prezident republiky a Senát. Jsou přípustné i shodné návrhy, čímž se počet navrhovaných kandidátů může fakticky snížit na dvě osoby. Zákon předpokládá možnost zvolení ochránce nejvýše dvakrát po sobě. Kandidát musí splnit obligatorní podmínku – být volitelný do Senátu.<sup>67</sup> Původní návrh zásad zákona předpokládal podmínku povinného právnického vzdělání, která se však v konečné verzi neuplatnila. Na základě zkušeností z činnosti veřejného ochránce práv se ale ukazuje, že jeho funkce vyžaduje specializovanou a odbornou práci, která se bez potřebných znalostí neobejde. Nejlepším řešením by tak byla volba kandidáta na potřebné odborné úrovni se znalostí problematiky veřejné správy. Výkon funkce veřejného ochránce se přibližuje spíše problematice odborné činnosti např. soudce Ústavního soudu<sup>68</sup>, ve srovnání jsou však požadavky na kvalifikaci soudce Ústavního soudu nastaveny daleko přísněji. Soudcem Ústavního soudu může být zvolen bezúhonný občan volitelný do Senátu, musí splňovat podmínku dosažení vysokoškolského právnického vzdělání a musí být nejméně deset let činný v právnickém povolání.

Od roku 2000, kdy proběhla volba našeho prvního veřejného ochránce práv, se mezi navrhovanými kandidáty objevili i „neprávníci“. Kandidovali např. John Bok, chartista a politický aktivista, který po listopadové revoluci v roce 1989 pracoval tři roky v Ústavu pro ochranu ústavy a demokracie a FBIS<sup>69</sup> či Anna Šabatová, chartistka, která vystudovala bohemistiku a působila mezi jiným také jako poradkyně ministra práce a sociálních věcí pro oblast sociálních služeb a šest let zastávala post zástupkyně veřejného ochránce práv. Do funkce byla však Poslaneckou sněmovnou vždy zvolena osoba s právnickým vzděláním. Historicky první veřejný ochránce práv v České republice Otakar Motejl působil jako předseda Nejvyššího soudu a současný ochránce Pavel Varvařovský, jak jsem již zmiňovala dříve, vykonával funkci soudce Ústavního soudu.

Po složení slibu do rukou předsedy Poslanecké sněmovny se ochránce ujímá výkonu funkce a počíná plynout funkční období, na které byl zvolen. Znění slibu ochránce

---

<sup>67</sup> čl.19 odst. 2 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

<sup>68</sup> i současný veřejný ochránce práv Pavel Varvařovský byl v letech 1994 – 2004 soudcem Ústavního soudu

<sup>69</sup> Federální bezpečnostní informační služba



uvádí zákon.<sup>70</sup> Slib musí ochránce složit ve lhůtě do 10 dnů ode dne zvolení a bez výhrad. Za složení slibu s výhradou lze považovat úmyslné přidání, vypuštění slov ze stanoveného znění nebo pozměnění textu, může to být i nevhodné vyjádření ke způsobu složení slibu apod., vyslovené před nebo po složení slibu. Překročení se jako výhrada neposuzuje. Nesložením slibu v zákonné lhůtě nebo složením slibu s výhradou se ochránce nemůže svého úřadu ujmout a je na něj nahlíženo, jako by nebyl zvolen.

Neslučitelnost funkce ochránce s výkonem jiných funkcí a výtěžnými aktivitami je upravena v ustanovení § 3 zákona č. 349/1999 Sb. a jak uvádí důvodová zpráva k návrhu zákona, stanoví se inkompatibilita obvyklá u význačných veřejných činitelů.<sup>71</sup> Při volbě veřejného ochránce práv v roce 2010 podal jeden z neúspěšných kandidátů ústavní stížnost, ve které namítal porušení zákonnosti obou komor Parlamentu spočívající mimo jiné v tom, že byla připuštěna kandidatura nevolitelné kandidátky, která zastávala funkci soudkyně. Důvod nevolitelnosti spatřoval stěžovatel jednak v ustanovení § 3 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., ze kterého vyplývá, že funkce veřejného ochránce práv je neslučitelná kromě dalších i s výkonem funkce soudce a dále také namítal rozpor s Ústavou, kde se uvádí, že „funkce soudce není slučitelná s funkcí prezidenta republiky, člena Parlamentu ani s jakoukoli funkcí ve veřejné správě; zákon stanoví, se kterými dalšími činnostmi je výkon soudcovské funkce neslučitelný“<sup>72</sup>. Tím údajně mělo dojít k tomu, že „nevolitelná“ kandidátka odčerpala při hlasování v Senátu i Parlamentu hlasy ostatním kandidátům, čímž byly zkresleny výsledky hlasování a poškozeni ostatní kandidáti. Stěžovatel navrhoval, aby Ústavní soud ve výroku nálezu potvrdil poškození jeho práva na přístup k voleným a jiným funkcím zaručená Listinou<sup>73</sup> a zrušil výsledky volby kandidátů v Senátu i výsledky volby veřejného ochránce práv v Poslanecké sněmovně.

Při volbě veřejného ochránce práv na schůzi Poslanecké sněmovny se rozvinula diskuse k neslučitelnosti funkcí, kdy někteří poslanci vyslovili pochybnosti o možnosti volby kandidátky, většina diskutujících se ztotožnila s názorem, že kandidátka je volitelná a v případě úspěšného zvolení kandidátky lze nalézt zákonně konformní řešení, jak vyhovět požadavku zákona o neslučitelnosti výkonu obou funkcí, např. dočasným

---

<sup>70</sup> § 4 odst. 2 zákona č. 349/1999 Sb.

<sup>71</sup> např. čl. 82 odst. 3 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, § 4 odst. 3, 4 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu

<sup>72</sup> čl. 82 odst. 3, zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

<sup>73</sup> čl. 21 odst. 4 zákona č. 2/1993, o vyhlášení Listiny základních práv a svobod

zproštěním funkce soudce podle analogické aplikace ustanovení § 99 zákona č. 6/2002 Sb. o soudech a soudcích.

Ústavní soud konstatoval, že postupu Senátu ani Poslanecké sněmovny nelze vytknout porušení rovných podmínek pro přístup občanů k voleným funkcím a možnost, že by některý z kandidátů nemohl po úspěšné volbě funkci z jakéhokoliv důvodu vykonávat, neznamena nerovnost ostatních kandidátů. Neshledal žádný důvod pro zásah do regulérní činnosti obou komor Parlamentu při volbě veřejného ochránce práv, ani důvod ke zrušení výsledků volby ochránce. Návrh Ústavní soud odmítl.<sup>74</sup>

V odstavci čtvrtém tohoto ustanovení je upraveno zproštění od branné povinnosti po dobu výkonu funkce. Vzhledem k tomu, že osobní působnost ochránce se vztahuje i na Armádu České republiky, chtěl zákonodárce zabránit jeho možnému nepřímému ovlivňování nebo úmyslnému opatření ze strany armády (nadbytečné povolání na vojenské cvičení atp.), které by mohlo ohrozit jeho nezávislost. V současnosti je však již branná povinnost zrušena, ustanovení tedy ztratilo na významu.

Zánik funkce ochránce je v zákoně upraven dvěma způsoby: pozbytím funkce a odvoláním z funkce. Důvody pro pozbytí funkce ochránce jsou v zákoně vymezeny taxativně<sup>75</sup>, nemůže tak dojít k ohrožení nezávislosti ochránce. Výběr konkrétních důvodů vychází analogicky z právních úprav jiných států s přizpůsobením naší legislativní praxi. Pozbytí funkce v souvislosti s odsouzením pro trestný čin musí ovšem předcházet souhlas Poslanecké sněmovny k trestnímu stíhání ochránce. Imunita ochránce je časově ohraničena trváním výkonu funkce, pokud tedy Poslanecká sněmovna odepře souhlas s trestním stíháním, lze ochránce trestně stíhat až po pozbytí nebo odvolání z funkce, bez ohledu na funkční období. Co se týče spáchání trestného činu, nerozlišuje se, zda ochránce trestný čin spáchal úmyslně nebo z nedbalosti – zákonná úprava je přísnější než např. při posuzování trestných činů u soudce Ústavního soudu, kde je důvodem pro zánik funkce pravomocné odsouzení pro trestný čin spáchaný úmyslně. Odvolán může být ochránce pouze v případě, že by vykonával jinou výdělečnou činnost neslučitelnou s výkonem funkce, např. jeho činnost vědecká, publicistická nebo umělecká byla na újmu výkonu funkce nebo její důstojnosti nebo se ochránce stal členem politické strany. „Český zákon se naštěstí vyhnul v zahraničí ne zcela vzácně se vyskytujícím úpravám, kdy se důvodem odvolání může stát „ztráta důvěry“ či „špatné chování“ (*misbehaviour, misconduct*), nemluvě ani o těch, které

<sup>74</sup> usnesení Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 35/10-1 ze dne 31.8.2010

<sup>75</sup> § 6 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv

umožňují odvolání z funkce jednoduše kdykoliv na návrh parlamentu, tedy na základě jeho (kvalifikovaně vyjádřené) často i politicky motivované úvahy (souhlasu). Tyto tzv. „kaučukové“, zneužitelné formulace, používající neurčitých právních výrazů, leckdy poskytují široké, takřka neomezené výkladové možnosti.<sup>76</sup>

Volba ochránce se koná ve lhůtě, která počíná běžet šedesátým dnem před uplynutím funkčního období a končí dnem jeho uplynutím. Tímto způsobem by měla být zajištěn kontinuální výkon funkce. Pokud dojde k tomu, že se úřad uvolní před uplynutím funkčního období, koná se volba ochránce do 60 dnů.

S výkonem funkce je spojena i povinnost mlčenlivosti o skutečnostech, o kterých se ochránce dozví při výkonu funkce. Povinnost mlčenlivosti trvá i po ukončení výkonu funkce a vztahuje se i na zaměstnance Kanceláře Veřejného ochránce práv. Zprostit mlčenlivosti může ochránce nebo zaměstnance z vážných důvodů předseda Poslanecké sněmovny. Státní orgány i orgány činné v trestním řízení, mohou nahlížet do spisů ochránce nebo mu je odejmout pouze na základě zákona a s jeho souhlasem. V případě, že ochránce souhlas odepře, je nutný souhlas předsedy Poslanecké sněmovny. Smyslem tohoto ustanovení je ochrana údajů zjištěných při šetření a ochrana osoby, která podnět k zahájení šetření podala (stěžovatele).

Zákon upravuje také funkci zástupce ochránce. Právní postavení zástupce, jeho volba, pozbytí funkce a odvolání z funkce se řídí ustanoveními zákona o veřejném ochránci práv. Obdobně se na zástupce ochránce vztahují i ustanovení o neslučitelnosti funkcí, zákazu členství v politické straně apod. Ochránce může na svého zástupce delegovat část své působnosti, je tak umožněna určitá dělba práce. Zástupce ochránce tak může vykonávat samostatně působnost v určitých specializovaných oblastech např. v sociálních otázkách. V době nepřítomnosti ochránce jej zástupce v plném rozsahu zastupuje. Odlišně je zákonem upraven plat a další požitky, zástupci ochránce náleží plat, odchodné, náhrada výdajů a naturální plnění jako viceprezidentovi Nejvyššího kontrolního úřadu.

Zákonná úprava neumožňuje veřejnému ochránci práv ovlivnit volbu svého zástupce, přestože se jedná v podstatě o nejbližšího spolupracovníka v úřadě, „na kterého se ochránce jako vedoucí musí nejen spolehnout, ale – v úzké kooperaci s ním – musí

---

<sup>76</sup> Sládeček, V.: Zákon o veřejném ochránci práv, komentář, 2. podstatně přepracované a rozšířené vydání, Praha, C.H.Beck 2011, s. 89-90

zajistit také kontinuitu a jednotnost přístupů ve způsobu výkonu působnosti, zejména při práci s podněty (tedy profilovat „filozofii“ práce)<sup>77</sup>.

Za dobu působení v České republice si instituce veřejného ochránce práv získala důvěru, jak ukazují mnohé statistiky. Svou úlohu v tom jistě sehrála i skutečnost, že prvním veřejným ochráncem práv se stal Otakar Motejl, jenž byl bezesporu respektovanou osobností. Neformální působení veřejného ochránce práv je postaveno na autoritě, která nemá nařizovací pravomoc a velmi účinně doplňuje systém kontroly veřejné správy.

### **4.3. Možné ústavní zakotvení podle návrhu V. Sládečka**

Instituce veřejného ochránce práv by si bezesporu úpravu v ústavě zasloužila již z hlediska svého zaměření a významu. Ústava musí být obecná, nemůže podrobně upravovat fungování všech veřejných institucí. Klíčové instituce by však měla v základní rovině vymezovat. „Celý právní systém České republiky by totiž měl respektovat hierarchické uspořádání, kdy základy organizace státní moci, vymezení vztahu státu a jednotlivce, zakotvení hodnot a státních cílů a konečně vztah mezi mezinárodním právem a vnitrostátním právem by měl být – v obecné rovině – svěřen ústavní materii, kterou by teprve následně měly provádět a konkretizovat právní předpisy nižší právní síly, a to v souladu s principy, zakotvenými v ústavním pořádku. Zřízení tak zásadní instituce, jakou je veřejný ochránce práv, pouze běžným zákonem, přirozeně uvedenému principu zjevně neodpovídá a dochází tak k zásadnímu narušení právního řádu a jeho logiky.“<sup>78</sup>

Jak jsem již uváděla v předchozím textu, v některých státech, kde instituce působí, ústavně upravena není. Početní převahu mají státy, kde instituce ochránce ústavně zakotvena je, byť na různé úrovni. Výjimečné není ani zakotvení v ústavě až po nějaké době působení instituce pouze na zákonném základě, jako se tomu stalo např. v Polsku.

V roce 2010 v souvislosti s plánovanou novelou Ústavy byl Vladimír Sládeček požádán o zpracování návrhu eventuální ústavní úpravy instituce veřejného ochránce práv. Ve svém zpracování počítá s úpravou pouze základního vymezení v jediném ustanovení – definování instituce a její činnosti, způsob ustanovení do funkce, funkční

---

<sup>77</sup> Sládeček, V.: Zákon o veřejném ochránci práv, komentář, 2. podstatně přepracované a rozšířené vydání, Praha, C.H.Beck 2011, s. 81

<sup>78</sup> Šimíček, V.: Důvody ústavního zakotvení Veřejného ochránce práv, Sborník příspěvků přednesených na mezinárodní vědecké konferenci 14. května 2002 v Brně, s. 14

období, inkompatibilita a imunita. Za systematicky nejvhodnější zvolil vložit ustanovení o veřejném ochránci práv jako nový čl. 97a ve znění:

„(1) Veřejný ochránce práv je nezávislým orgánem pro ochranu osob před protiprávním jednáním a jiným pochybením veřejné správy a pro její kontrolu; nemá rozhodovací pravomoc. Veřejný ochránce práv vykonává i další úkoly, stanoví-li tak zákon.

(2) veřejný ochránce práv je volen Poslaneckou sněmovnou na funkční období šesti let z kandidátů, z nichž po jednom navrhuje prezident republiky, Senát, Ústavní soud a Nejvyšší správní soud.

(3) Funkce veřejného ochránce práv je neslučitelná s funkcí prezidenta republiky, poslance, senátora a soudce, jakož i s jakoukoliv funkcí ve veřejné správě; zákon stanoví se kterými dalšími činnostmi je výkon funkce Veřejného ochránce práv neslučitelný.

(4) Veřejného ochránce práv a jeho zástupce nelze trestně stíhat bez souhlasu Poslanecké sněmovny. Odepře-li Poslanecká sněmovna souhlas, je trestní stíhání do skončení funkčního období ochránce vyloučeno.

(5) Podrobnosti stanoví zákon.<sup>79</sup>

V odstavci 1) je obsažena definice instituce a vymezena věcná působnost veřejného ochránce práv, kterou je ochrana osob před protiprávním jednáním, případně nečinností veřejné správy a provádění kontroly činnosti veřejné správy. „Ačkoliv se mluví o veřejné správě, fakticky je působnost Veřejného ochránce práv omezena jen na výkon státní správy, a to jak přímý, tj. vykonávaný orgány státu, tak nepřímý, tj. vykonávaný zejména orgány územních veřejnoprávních korporací. Zdůrazňuje se - i pro odlišení od jiných státních orgánů -, že ochránce nemá rozhodovací, ale toliko iniciační pravomoc, výsledkem jeho šetření jsou doporučení a návrhy na nápravu.“<sup>80</sup> V druhé větě ustanovení zdůraznil V. Sládeček, že ochránce působí i v případech, které nejsou již jednáním veřejné správy a považuje za nutné tuto „nadstandardní“ působnost ochránce ústavně podchytit. Jedná se např. o návrh na zahájení kárného řízení o kárné odpovědnosti předsedy nebo místopředsedy soudu, které je Veřejný ochránce oprávněn podat.<sup>81</sup>

---

<sup>79</sup> Sládeček, V.: Zákon o veřejném ochránci práv, komentář, 2.podstatně přepracované a rozšířené vydání, Praha, C.H.Beck 2011, s. 35

<sup>80</sup> Sládeček, V.: Místo veřejného ochránce práv v systému státních orgánů, Sborník příspěvků přednesených na odborné konferenci 2. listopadu 2010 v Olomouci, s. 61

<sup>81</sup> § 8 odst. 3 písm. c) zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů

V odstavci 2) navrhovaného článku je uveden způsob volby ochránce a délka funkčního období. Rozdílně od současně platné právní úpravy je upraveno podávání návrhů kandidátů pro volbu do funkce. Návrh předpokládá, že kromě prezidenta republiky a Senátu by kandidáty navrhoval také Ústavní soud a Nejvyšší správní soud. Každý z nich by navrhoval jednoho kandidáta. V. Sládeček k tomuto uvádí, že k navrhované změně ho vedly především zkušenosti s neúspěšnými pokusy o volbu ochránce v roce 2000 a v roce 2010. „V návaznosti na svou praktickou činnost, která významně zasahuje do oblasti veřejné správy, by Ústavní soud i Nejvyšší správní soud mohl vybírat erudované a zkušené osoby, které by mohla Poslanecká sněmovna akceptovat jako vhodné adepty pro výkon funkce.“<sup>82</sup>

Odstavec 3) upravuje neslučitelnost funkce ochránce s některými dalšími funkcemi – neslučitelnost s funkcí prezidenta, člena Parlamentu, soudce atd. Znění odstavce vychází z platné úpravy v § 3 zákona č. 349/1999 Sb.

V odstavci 4) je upravena procesní trestní imunita ochránce a jeho zástupce. Podle V. Sládečka konstrukce imunity vychází částečně z ústavní úpravy imunity poslanecké, resp. ústavních soudců, je však koncipována jako omezenější, neboť trestní nedotknutelnost ohraničuje délkou funkčního období. Imunita je restriktivnější i v tom, směru, že se nevztahuje na zadržení při spáchání trestného činu.

Odstavec 5) odkazuje v dalším na běžný zákon. Záměrem V. Sládečka byla základní stručná úprava instituce v Ústavě, podrobnosti upravuje již současně platný zákon, zejména pravomoci, osobní působnost, podávání podnětů a průběh šetření ochránce, komunikace s Poslaneckou sněmovnou a další.

Návrh nebyl však akceptován ministrem spravedlnosti, nicméně kladně se k němu vyjádřil Nejvyšší správní soud.

---

<sup>82</sup> Sládeček, V.: Místo veřejného ochránce práv v systému státních orgánů, Sborník příspěvků přednesených na odborné konferenci 2. listopadu 2010 v Olomouci, s. 62

## 5. Působnost a pravomoci veřejného ochránce práv

Od přijetí zákona do současné doby se částečně měnila působnost veřejného ochránce práv. Od roku 1999 se rozšířily i pravomoci instituce, zejména nově od 1. ledna 2012 v souvislosti s novelou soudního řádu správního. O současném stavu působností a pravomocí a změnách, které nastaly od přijetí zákona do dnešní doby, pojednává tato kapitola.

### 5.1. Věcná, osobní působnost a pravomoci

Věcnou a osobní působnost veřejného ochránce práv upravuje § 1 zákona č. 349/1999 Sb. Obsahem prvního odstavce ustanovení je obecná charakteristika jeho působnosti jako orgánu, který chrání osoby před nečinností i jednáním úřadů a jiných institucí, pokud je toto jednání v rozporu s právem nebo neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, čímž nepřímo přispívá k ochraně základních práv a svobod.

Jednání v rozporu s právem je porušení zákonů a jiných právních předpisů. Základní principy demokratického právního státu nalezneme v Ústavě a Listině, principy právního státu vycházejí z priority občana před státem, činnost státu se uskutečňuje s ohledem na základní práva a svobody člověka a občana. Státní moc může být uplatňována jen v případech a mezích stanovených zákonem a způsobem, který zákon stanoví. Pojem dobré správy se objevil ve formulaci zákona z důvodu, aby ochránce mohl šetřit i méně závažná jednání veřejné správy, která ovšem nevykazují znaky porušení právního předpisu. Dobrá správa zahrnuje zejména takové zásady jako je soulad s právem, nestrannost, proporcionalita, rovnost, nediskriminace, vstřícnost, rychlost a včasnost, poskytování vhodné součinnosti, předvídatelnost, právní jistota a další, některé z těchto zásad jsou zakotveny v zákonných normách.<sup>83</sup> V evropském měřítku je např. vytvořen Evropský kodex řádné správní praxe<sup>84</sup>, který je uveřejněn na webových stránkách Evropského veřejného ochránce práv. Z pohledu Rady Evropy patří k dobré správě kromě dalších bodů už samotná existence instituce veřejného ochránce práv. Jednání v rozporu s principy dobré správy zahrnuje občany často kritizované nevhodné projevy - hrubé nebo urážející chování, protekcionismus, neefektivnost, povýšenost apod. Z výčtu lze usoudit, že tyto projevy „špatné správy“ se budou týkat spíše jednání jednotlivce (zaměstnanec úřadu). Veřejný ochránce práv má

<sup>83</sup> § 2 – 8 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

<sup>84</sup> <http://www.ombudsman.europa.eu/cs/resources/code.faces>

tak daleko větší rozsah působnosti než jiné formy kontroly veřejné správy. Zabývá se i rozhodnutími, které jsou po formální stránce v souladu s právem, ale mohou být neúčelná, nespravedlivá nebo při rozhodování úředník nedostatečně použije správního uvážení.

Původní návrhy na zřízení instituce ochránce zdůrazňovaly na prvním místě ochranu základních práv a svobod, ze znění zákona je však zřejmé, že hlavním posláním veřejného ochránce práv je ochrana před nečinností a protiprávním jednáním úřadů. Nicméně veřejný ochránce práv je všeobecně vnímán jako garant na ochranu lidských práv, o čemž svědčí mnohé podněty osob, které se na tuto instituci obracejí. Neznamená to ovšem, že protiprávní jednání úřadu nemůže zároveň také přímo porušit některé ze základních práv a svobod, garantované Listinou např. právo na projednání věci bez zbytečných průtahů a vyjádření se ke všem prováděným důkazům<sup>85</sup>. Přímé působení ochránce v oblasti lidských práv je možno spatřovat v kontrolách míst, kde se nacházejí osoby omezené na svobodě veřejnou mocí nebo závislé na poskytování péče. Tato kompetence byla veřejnému ochránci práv svěřena novelou zákona publikovanou pod

č. 381/2005 Sb. Do zákona o veřejném ochránci práv byla v § 1 vložena ustanovení odst. 3 a 4, na základě kterých provádí návštěvy zařízení, kde se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranná nebo ústavní výchova, ochranné léčení nebo zabezpečovací detence a dalších míst, jako jsou policejní cely, zařízení pro zajištění cizinců, azylová zařízení, zdravotnická zařízení, zařízení poskytující sociální služby a zařízení sociálně-právní ochrany dětí. Cílem rozšíření kompetencí ochránce je v tomto případě posílit ochranu osob, nacházejících se v takových zařízeních, před mučením, krutým, nelidským, ponižujícím zacházením nebo trestáním, ochránce při těchto návštěvách neprovádí kontrolu výkonu státní správy. Kompetence ochránce v přímém působení na lidská práva byly v roce 2009 rozšířeny antidiskriminačním zákonem<sup>86</sup>, spočívají především v metodické pomoci obětem diskriminace při podávání návrhů na zahájení řízení z důvodů diskriminace. V zákoně č. 349/1999 Sb. je tato změna promítnuta do ustanovení § 1 odst. 5 a § 21b.

Další změnu zákona č. 349/1999 Sb. a rozšíření působnosti veřejného ochránce práv přinesl zákon č. 427/2010 Sb., kterým byl zavedeno do § 1 nové ustanovení, dle kterého

---

<sup>85</sup> čl. 38 odst. 2 zákona č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod

<sup>86</sup> zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů



„ochránce provádí sledování zajištění cizinců a výkonu správního vyhoštění, předání nebo průvozu zajištěných cizinců a trestu vyhoštění cizinců, kteří byli vzati do vyhošťovací vazby nebo kteří vykonávají trest odnětí svobody“<sup>87</sup>. Nové činnosti, kterými byla postupně rozšířena působnost veřejného ochránce práv, nelze vždy považovat za jednání z oblasti veřejné správy. Primárně byla instituce zřízena ke kontrole veřejné správy. K tomuto „je třeba připomenout známou skutečnost, že ombudsman je i u nás – stejně jako ve většině států, kde působí – koncipován i chápán jako *institute toliko komplementární*, tj. doplňková k nástrojům existujících ochranných systémů; není orgánem rozhodujícím, uplatňujícím veřejnou moc“<sup>88</sup>. Ochránce se v převážné většině zabývá podněty, poukazujícími na jednání veřejné správy, což bylo smyslem pro zavedení instituce a mělo by být jejím posláním. Rozšiřování kompetencí veřejného ochránce práv tak, aby ochránce vykonával činnost jakéhosi specifického správního úřadu s některými typicky exekutivními oprávněními, není vhodné. Jak je patrné z předchozího textu, kompetence v průběhu trvání instituce postupně přibývají. V souvislosti s tím samozřejmě narůstá administrativa a potřeba navyšování pracovníků, kteří se jednotlivými oblastmi působnosti veřejného ochránce práv zabývají. V neposlední řadě by z instituce mohl vzniknout byrokratický úřad s přebujelou administrativou, tedy to, co bylo ještě před vznikem instituce podrobno kritice. V podobném duchu zaznělo i vyjádření Pavla Varvařovského v závěru zprávy o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2010 pro Poslaneckou sněmovnu, kde konstatuje, že v průběhu deseti let ochránci přibyly nové úkoly a kompetence, přičemž je sporné, zda to bylo vždy ku prospěchu těch, kteří se na instituci obracejí a vyjadřuje prosbu „k budoucí legislativní zdrženlivosti při záměrech svěřit veřejnému ochránci práv další kompetence k nezávislému dohlížení na oblasti, které s jeho činností, resp. s klasickým modelem ombudsmanské instituce, mají pramálo společného“<sup>89</sup>.

Osobní působnost veřejného ochránce práv se vztahuje na ministerstva a jiné správní úřady s celostátní působností, 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, Policii České republiky, Armádu České republiky, Hradní stráž, Vězeňskou službu České republiky, na zařízení,

---

<sup>87</sup> § 1 odst. 6 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv

<sup>88</sup> Sládeček, V.: Zákon o veřejném ochránci práv, komentář, 2. podstatně přepracované a rozšířené vydání, Praha, C.H.Beck 2011, s. 50

<sup>89</sup> [http://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/zpravy\\_pro\\_poslaneckou\\_snemovnu/Souhrnna\\_zprava\\_VOP\\_2010.pdf](http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Souhrnna_zprava_VOP_2010.pdf), Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv 2010, s. 183

kde se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranná nebo ústavní výchova, ochranné léčení, zabezpečovací detence a na zdravotní pojišťovny. Výčet ministerstev a jiných ústředních správních úřadů je uveden v kompetenčním zákoně<sup>90</sup>, v současné době je zde uvedeno čtrnáct ministerstev a jedenáct dalších ústředních orgánů státní správy např. Český statistický úřad, Úřad průmyslového vlastnictví, Správa státních hmotných rezerv nebo Úřad vlády České republiky. Pokud se týká Policie České republiky, vztahuje se působnost veřejného ochránce práv na úkony, kterými policie vykonává správní funkce při ochraně života, zdraví a majetku, na úkony, kterými zasahuje do práv osob, ať už se jedná o blokové řízení při udělení pokuty nebo o bezprostřední zásah. Některé složky policie jsou správním úřadem, příkladně bychom mohli uvést správní činnost v evidenci zbraní, vykonávají správní rozhodovací činnost ve vymezených oblastech. Naproti tomu se působnost ochránce nevztahuje na úkony, prováděné policií v rámci trestního řízení. Tyto úkony také nejsou výkonem státní správy. Na obecní policii se působnost ochránce povětšinou vztahuje, přestože je orgánem zřízeným obecně závaznou vyhláškou v samostatné působnosti obce. A to zejména v činnostech, kdy obecní policie provádí výkon státní správy (např. pokyny strážníka k usměrňování provozu na pozemních komunikacích).

Působnost veřejného ochránce práv se vztahuje jak na přímý výkon státní správy, tak i nepřímý, tedy na výkon státní správy v tzv. přenesené působnosti na orgány územních samosprávných celků a soukromé fyzické a právnické osoby, pokud byly výkonem státní správy pověřeny. Do výkonu samosprávy územními samosprávnými celky může ochránce zasahovat jen nepřímo, zvláštní oprávnění má ale v případě návrhu na zrušení jiného právního předpisu (obecně závazné vyhlášky)<sup>91</sup>.

V § 1 odst. 7 zákon stanoví, které subjekty nejsou v osobní působnosti veřejného ochránce práv, jsou to Parlament, prezident republiky, vláda, Nejvyšší kontrolní úřad, zpravodajské služby České republiky, orgány činné v trestním řízení, státní zastupitelství a soudy, výjimkou jsou orgány správy státního zastupitelství a státní správy soudů. Parlament je z působnosti ochránce vyloučen zejména proto, že osobu ochránce volí a ten je Poslanecké sněmovně z výkonu své funkce odpovědný. Prezident republiky a vláda jsou sice součástí moci výkonné, státní správu však vykonávají výjimečně, navíc prezident republiky navrhuje kandidáty na volbu veřejného ochránce práv. Nejvyšší kontrolní úřad má podle Ústavy postavení nezávislého kontrolního

---

<sup>90</sup> zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky

<sup>91</sup> § 64 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu

orgánu. Zpravodajské služby, na které se působnost veřejného ochránce práv nevztahuje, nejsou považovány za součást veřejné správy, i přesto že materiálně správní činnost vykonávají. Jejich postavení je však natolik specifické, zejména co se týká utajenosti činností, že kontrolu provádějí stálé komise Poslanecké sněmovny. Výkon soudní moci nepatří do působnosti ochránce, soudy rozhodují nezávisle na moci zákonodárné a výkonné. Státní správu soudů vykonává ministerstvo spravedlnosti a předsedové soudů, zákonná úprava je obsažena v zákoně o soudech a soudcích<sup>92</sup>. Zákonem č. 314/2008 Sb. byly rozšířeny kompetence ochránce o aktivní legitimaci k podání návrhu proti kterémukoliv předsedovi nebo místopředsedovi soudu na zahájení kárného řízení<sup>93</sup> podle zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů. „Přestože jde o pro ombudsmana značně neobvyklou působnost, má jistou logiku. Hrozba zahájení kárného řízení může znamenat větší vstřícnost funkcionářů soudů, pokud jim ochránce vytýká nějaké nedostatky ve výkonu státní správy soudů.“<sup>94</sup> V této věci podal k Ústavnímu soudu návrh na zrušení ustanovení § 8 odst. 3 písm. c) zákona č. 7/2002 Sb. Nejvyšší správní soud. V podaném návrhu argumentoval rozporem ustanovení zákona s principy nezávislosti soudců a soudů podle čl. 81 a 82 Ústavy. Ústavní soud usnesením návrh jako neopodstatněný odmítl a v odůvodnění uvedl, že „posuzovaná aktivní legitimace Veřejného ochránce práv přitom plně zapadá do rámce smyslu a účelu jeho působení. Je-li výkon soudní správy ze strany předsedů či místopředsedů soudů „v rozporu s právem“, neodpovídá-li „principům demokratického právního státu a dobré správy“, příp. lze-li jej hodnotit ve smyslu nečinnosti, pak aktivní legitimace Veřejného ochránce práv v řízení o jejich kárné odpovědnosti „přispívá k ochraně základních práv a svobod“ (§ 1 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb.). Její uplatnění nijak není v rozporu s principy dělby moci a soudcovské nezávislosti. Je věci kárného soudu posoudit, do jaké míry se pak v konkrétní věci prolínají úkoly správy soudu a nezávislá rozhodovací činnost předsedy, resp. místopředsedy soudu, vůči němuž je vedeno řízení o kárné odpovědnosti“<sup>95</sup>.

S účinností od 1.1.2012 je v soudním řádu správním ustanovení ve zvláštní žalobní legitimaci k ochraně veřejného zájmu, kdy v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je „žalobu oprávněn podat veřejný ochránce práv, jestliže k jejímu podání

---

<sup>92</sup> zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích

<sup>93</sup> ustanovení § 8 odst. 3 písm. c) zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů

<sup>94</sup> Sládeček, V.: Zákon o veřejném ochránci práv, komentář, 2. podstatně přepracované a rozšířené vydání, Praha, C.H.Beck 2011, s. 74

<sup>95</sup> usnesení Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 60/10-1 ze dne 15.3.2011

prokáže závažný veřejný zájem“.<sup>96</sup> Výčet oprávnění veřejného ochránce práv se touto novelou opět o něco rozšířil.

## **5.2. Činnost a zvláštní oprávnění veřejného ochránce práv**

Veřejný ochránce práv zahajuje šetření na základě podnětu podaného přímo fyzickou nebo právnickou osobou, prostřednictvím podnětu postoupeného mu poslancem, senátorem nebo komorou Parlamentu nebo z vlastní iniciativy. Co se týká postoupení podnětů k šetření adresovaných poslancům či senátorům, měl zákonodárce na mysli komplikovaná podání. Důvodová zpráva k zákonu uvádí, že ochránce by mohl napomoci v práci i poslancům a senátorům, na které se často obracejí občané a voliči se stížnostmi na postup úřadů. Poslanci ani senátoři obvykle nemají takové pravomoci, aby podání dostatečně prošetřili. Výsledkem bývá, že poslanec či senátor apeluje na vyřešení záležitosti nebo postoupí stížnost k vyřízení úřadu, vůči kterému podání směřuje. Sama jsem učinila obdobnou zkušenost, kdy jsme ve firmě vyřizovali podání občana adresované poslanci se stížností na náš postup.

Ochránce nemůže jednat na podnět osob, které podají stížnost ve prospěch jiné osoby. V tomto případě by musel šetření zahájit z vlastní iniciativy po posouzení podnětu. Na ochránce má právo se obrátit bezplatně každý ve věci, která patří do jeho věcné a osobní působnosti. To znamená, že ochránce přijímá podněty od fyzických i právnických osob, u fyzických osob není podstatné, zda se jedná o českého občana nebo cizince, podnět může být podán i z ciziny. Zákon nevylučuje ani podání v jiném jazyce než českém. Podání je zpravidla písemné, je možné jej učinit ale i ústně do protokolu. Postup při podávání podnětu a jeho náležitosti je přístupný na webových stránkách<sup>97</sup> veřejného ochránce práv. K dispozici na těchto stránkách jsou i vzory formulářů. Písemné podání je možné doručit poštou, elektronicky, datovou schránkou i prostřednictvím on-line formuláře. Pro osoby, které nemohou učinit z jakýchkoli důvodů písemné podání, je zřízena v budově Kanceláře veřejného ochránce práv služba právníka, která v pracovních dnech ve stanovených hodinách sepíše se stěžovatelem podání do protokolu a pomůže vyjasnit případné nejasnosti.

Podle zákona nesmí být žádný z podnětů adresovaný ochránci podroben úřední kontrole. Ustanovení se v původním návrhu zákona vztahovalo na osoby, které byly zbavené osobní svobody (nedobrovolně) – umístěné v zařízení, kde se vykonává vazba,

<sup>96</sup> § 66 odst.3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

<sup>97</sup> <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/chcete-si-stezovat/jak-podat-stiznost-dalsi/>

trest odnětí svobody, ochranné léčení atd. a jeho smyslem bylo zabránit cenzuře podání, které by osoba zbavená svobody směřovala proti personálu zařízení. Současná právní úprava<sup>98</sup> v § 10 odst. 2 zákona č. 349/1999 Sb. pojala ustanovení jako generální, vztahující se na veškeré podněty.

Řádný podnět musí obsahovat kromě nezbytných identifikačních údajů stěžovatele vyličení podstatných okolností věci, včetně sdělení, zda věc byla předložena také jinému státnímu orgánu a s jakým výsledkem. Stěžovatel musí označit úřad, případně osobu, jíž se podnět týká a doložit, že úřad označený ve stížnosti nereagoval na výzvu k nápravě. Pokud se stížnost týká rozhodnutí, je potřeba stejnopis rozhodnutí doložit. Uvedené náležitosti jsou potřebné k tomu, aby ochránce mohl posoudit podnět a zahájit šetření, potřebné podklady pak také mohou ve značné míře přispět k rychlejšímu dosažení výsledku. Zejména je žádoucí, aby se stěžovatel pokusil o komunikaci s úřadem před tím, než se obrátí na veřejného ochránce práv. „Konstrukce povinné předchozí výzvy k nápravě má podnítit fungování (interních) kontrolních mechanismů příslušného úřadu (služební dohled).“<sup>99</sup> Určité věci by tak mohly být vyřešeny, aniž by ochránce musel zahájit šetření. Při absenci některých náležitostí vyzve ochránce stěžovatele k doplnění podnětu, k čemuž stanoví přiměřenou lhůtu. Nedoplnění potřebných náležitostí může být jedním z důvodů pro odložení podnětu a ochránce se jím dále nezabývá. Jak vyplývá ze znění zákona, k nezbytným náležitostem patří identifikační údaje o stěžovateli, to znamená, že anonymním podáním se ochránce nezabývá.

Důvody odložení podnětu jsou v zákoně vymezeny taxativně. Obligatorně ochránce odloží podnět, pokud věc, které se podnět týká, nespadá do jeho působnosti nebo se netýká osoby, která podnět podala. Z těchto důvodů ochránce podnět odmítnout musí, nebrání mu to však použít odložený podnět k šetření z vlastní iniciativy. Ve sdělení o odmítnutí podnětu a uvedení důvodů, které ho k odmítnutí vedly, může ochránce poučit stěžovatele, jak by měl postupovat dále.

Fakultativním důvodem odložení podnětu může být nedoplnění podstatných náležitostí, jeho zjevná neopodstatněnost, uplynutí lhůty delší jednoho roku od skutečnosti, které se podnět týká, současné projednávání věci soudem nebo již bylo ve věci soudem rozhodnuto, jde o podnět již šetřený ochráncem a opakované podání nepřináší nové

---

<sup>98</sup> úprava po novele zákonem č. 381/2005 Sb.

<sup>99</sup> Sládeček, V.: Zákon o veřejném ochránci práv, komentář, 2. podstatně přepracované a rozšířené vydání, Praha, C.H.Beck 2011, s. 109

skutečnosti. Ochránce tak na základě svého uvážení může rozhodnout, zda se podnětem bude zabývat a zahájí šetření. Ať ochránce odloží podnět z obligatorních nebo fakultativních důvodů, vždy písemně vyrozumí stěžovatele o odložení a důvodech odložení. Proti vyrozumění o odložení podnětu nelze podat opravný prostředek, nicméně stěžovatel může podat nový podnět k šetření.

Doručený podnět z hlediska obsahu může ve skutečnosti být opravným prostředkem v soudním nebo správním řízení, žalobou nebo opravným prostředkem ve správním soudnictví, anebo ústavní stížností. Povinností ochránce je v takovém případě stěžovatele neprodleně vyrozumět a poučit ho o správném postupu, tak aby stěžovatel mohl včas tento správný postup uplatnit. „Pro ochránce to znamená přizpůsobit organizaci práce tomuto zákonnému požadavku tak, 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.“<sup>100</sup> Z uvedeného vyplývá, že takovým podáním, doručeným veřejnému ochránci práv se lhůta pro podání opravného prostředku nezachovává.

Pokud nejsou důvody pro odložení podnětu, ochránce zahájí šetření. O zahájení šetření uvědomí stěžovatele a zpravidla také dotčený úřad. V samotném šetření ochránce disponuje vyšetřovacími oprávněními, jejichž taxativní výčet obsahuje § 15 zákona č. 349/1999 Sb. S vědomím vedoucího úřadu i bez předchozího upozornění může vstupovat do všech prostor úřadu, kde má oprávnění nahlížet do spisů, klást otázky zaměstnancům úřadu a rozmlouvat s osobami umístěnými v zařízení bez přítomnosti jiných osob. Přístup do úřadu je oprávněním ochránce ex lege, vedoucí úřadu neuděluje ochránci žádné povolení ke vstupu.

Úřad je povinen na žádost ochránce poskytnout informace a vysvětlení, předložit spisy, sdělit písemné stanovisko ke skutkovým a právním otázkám, provést důkazy, které ochránce navrhne a provést úkony dozoru, k nimž je úřad podle zákona oprávněn a které ochránce navrhne. Pokud úřad své povinnosti nesplní, nemá ochránce k dispozici žádný přímý donucovací prostředek, ale může zasáhnout tak, že vyrozumí nadřízený úřad nebo o svých zjištěních informuje veřejnost včetně uvedení konkrétních osob oprávněných jednat jménem úřadu. Informování veřejnosti může být velmi účinným sankčním prostředkem. Ochránce má neomezený přístup ke spisům a písemnostem, je oprávněn být přítomen při ústním jednání a provádění důkazů úřady,

---

<sup>100</sup> Šabatová, A.: Ombudsman a lidská práva, Vydavatelství Aleš Čeněk, 2008, s. 122

může klást přítomným osobám otázky. Ochránci nelze odmítnout přístup k dokumentům s poukazem na to, že obsahují utajené informace a na jeho žádost zprostí osoba k tomu oprávněná jednotlivé zaměstnance mlčenlivosti. Veřejný ochránce práv a jeho zástupce patří mezi osoby, které mají přístup k utajované informaci všech stupňů utajení bez platného osvědčení fyzické osoby a poučení<sup>101</sup>. Výkon státní správy v řadě případů zavazuje úředníky mlčenlivostí, oprávnění ochránce požádat o zproštění mlčenlivosti rozhodně usnadní shromáždit relevantní informace pro jeho šetření. Všechny státní orgány a osoby vykonávající veřejnou správu jsou povinny v rámci své působnosti poskytnout ochránci na jeho vyžádání potřebnou součinnost. To znamená i orgány, vůči kterým nevede šetření a také orgány, které jsou z jeho osobní působnosti vyloučené. V ustanovení §16 zákona je použito širšího pojmu „výkon veřejné správy“, který v sobě zahrnuje výkon jak státní správy, tak i samosprávy.

Ze závěru šetření ochránce může vyplynout, že úřad neporušil právní předpisy a ani jinak nepochybil. O tomto zjištění ochránce písemně informuje stěžovatele i úřad. Zjistí-li ochránce porušení právních předpisů nebo jiná pochybení, vyzve úřad, aby se ke zjištění vyjádřil ve stanovené lhůtě 30 dní. Úřad se může v této lhůtě vyjádřit k šetření, případně podat připomínky a zároveň provést nápravu závadných zjištění. Provede-li úřad opatření k nápravě a ochránce je shledá dostatečnými, vyrozumí o tom stěžovatele i úřad. Písemná vyrozumění stěžovateli i úřadu nejsou stejná. Úřadu zasílá ochránce obvykle krátké vyrozumění, že ochránce při šetření neshledal pochybení. „V dopise stěžovateli je kladen zvláštní důraz na to, aby skutečně pochopil, proč byl postup úřadu správný, a jakými úvahami, respektive zákony se ochránce při svém posouzení řídil; ochránce případně připojí doporučení, radu nebo informaci.“<sup>102</sup>

Pokud nedojde k nápravě nebo provedená opatření ochránce shledá nedostatečnými, po vyjádření úřadu nebo marném uplynutí lhůty sdělí ochránce písemně závěrečné stanovisko úřadu i stěžovateli. Součástí stanoviska je návrh opatření k nápravě. Ochránce nemůže přímo zasáhnout do rozhodovací pravomoci úřadu, navržená opatření jsou pouze iniciační a lze je uložit i kumulativně. Jejich demonstrativní výčet je uveden v § 19 zákona č. 349/1999 Sb., patří sem např. zahájení řízení o přezkoumání rozhodnutí, úkonu nebo postupu úřadu, které lze zahájit z úřední pravomoci, provedení úkonů k odstranění nečinnosti, zahájení disciplinárního řízení, zahájení stíhání

---

<sup>101</sup> § 58 odst. 1 písm. d) zákona č. 412/2005 Sb. o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti

<sup>102</sup> Šabatová, A.: Ombudsman a lidská práva, Vydavatelství Aleš Čeněk, 2008, s. 124

pro trestný čin, přestupek či poskytnutí náhrady škody. Úřad je povinen ve lhůtě 30 dnů od doručení závěrečného stanoviska odpovědět se sdělením o provedených opatřeních. V případě, že úřad s navrhovanými opatřeními nesouhlasí, měl by v odpovědi uvést zdůvodnění. Ochránce by pak měl posoudit argumenty úřadu a na svém stanovisku trvat nebo jej přehodnotit. Pokud úřad nereaguje nebo podle názoru ochránce provedl opatření nedostatečná, má ochránce dvě možnosti, jak dále postupovat. Jednou z nich je vyrozumění nadřízeného úřadu, pokud takový úřad není, pak vládu a druhou možností je informovat o svých zjištěních veřejnost s uvedením jmen osob oprávněných jednat za úřad.

Veřejnému ochránci práv je zákonem svěřena pravomoc provádět návštěvy zařízení, kde se nacházejí nebo mohou nacházet osoby omezené na svobodě a sledovat výkon správního vyhoštění cizinců. V souvislosti s těmito činnostmi se užijí přiměřeně ustanovení § 15 a 16 zákona č. 349/1999 Sb. (vyšetřovací oprávnění a součinnost příslušných úřadů). Po návštěvě zařízení nebo sledování vyhoštění ochránce vypracuje zprávu s uvedením svých zjištění s případným doporučením nebo návrhem na opatření k nápravě. Novelou zákona byly ochránci rozšířeny pravomoci v této oblasti – ochránce vyzve zařízení, zřizovatele zařízení nebo příslušné úřady, aby se k jeho zprávě a navrhovaným opatřením vyjádřili ve lhůtě, kterou stanoví. Další postup je obdobný jako u předcházejících činností ochránce, pokud vyjádření shledá dostatečným, informuje o tom zařízení, jeho uživatele nebo úřady. V případě, že se zařízení na výzvu ochránce ve lhůtě nevyjádří nebo vyjádření ochránce shledá nedostatečným, vyrozumí nadřízený úřad a může o zjištěních informovat veřejnost.

Po dalším rozšíření pravomocí veřejného ochránce práv v roce 2009 antidiskriminačním zákonem bylo do zákona o veřejném ochránci práv vloženo další ustanovení<sup>103</sup>. Podle platné právní úpravy tak ochránce přispívá k prosazování práva na rovné zacházení se všemi osobami a za tím účelem poskytuje metodickou pomoc obětem diskriminace při podávání návrhů na zahájení řízení, provádí výzkum, zveřejňuje zprávy a vydává doporučení k otázkám souvisejícím s diskriminací a zajišťuje výměnu dostupných informací s příslušnými evropskými subjekty.

Zákon č. 349/1999 Sb. přiznává veřejnému ochránci práv některá zvláštní oprávnění a stanoví mu také povinnosti. K zvláštním oprávněním patří, že ochránce může doporučit vydání, změnu nebo zrušení právního nebo vnitřního předpisu. Toto

---

<sup>103</sup> § 21b zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv



doporučení podává úřadu, jehož působnosti se týká. V případě nařízení nebo usnesení vlády nebo zákona podává doporučení vládě. Ochránce je oprávněn podávat tato doporučení úřadům s celostátní i územně omezenou působností nadaným normotvornou činností – vyhlášky ministerstev, nařízení úřadů apod. Ze znění zákona vyplývá, že ochránce se nemůže s doporučením na změnu zákona účinně obrátit přímo na Poslaneckou sněmovnu, doporučení může podat pouze vládě, nepřímou tak pravidelně činí při podávání zpráv a informací o činnosti, které jsou jeho povinností ve vztahu k Poslanecké sněmovně. Podnět může a nemusí vycházet ze zjištění při šetření prováděných ochráncem. Příkladem, kdy ochránce využil svého oprávnění, jsou šetření vedená z vlastní iniciativy proti ministerstvům na téma vyřizování žádostí o odškodnění ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb.<sup>104</sup> Jak vyplývá z informace o činnosti veřejného ochránce práv za poslední čtvrtletí roku 2011, vydal ochránce stanovisko k poskytování náhrady za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci. Ze stanoviska vyplývá doporučení, že v případech, kdy „při zkoumání žádosti ministerstvo shledá nesprávný úřední postup spočívající zejména v nečinnosti úřadu, je namíste poskytnou přiměřené zadostiučinění dobrovolně. Takový postup je v souladu s principy dobré správy a je také hospodárný, neboť šetří zbytečné náklady soudního řízení“<sup>105</sup>. Vzhledem k tomu, že ochránce zjistil nedostatky při vyřizování žádostí o odškodnění plošně na všech ministerstvech, použil zvláštního oprávnění informovat vládu, které mu umožňuje § 22 odst. 1, a doporučil vládě vydat v případě této nejednotné správní praxe usnesení vlády závazné pro příslušné ústřední správní úřady.

K doporučení je úřad povinen sdělit své stanovisko ve lhůtě 60 dní. I tady platí obdobně, že pokud úřad svoji povinnost nesplní, ochránce vyrozumí nadřízený úřad, eventuálně věc zveřejní.

Ochránce je oprávněn zúčastnit se schůze Poslanecké sněmovny a jejího orgánu, jednali se o věcech, které se týkají jeho působnosti např. projednání zprávy o činnosti apod. Na požádání mu musí být uděleno slovo. Ustanovení odpovídá oprávnění člena vlády podle čl. 38 odst. 1 Ústavy.

---

<sup>104</sup> zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád)

<sup>105</sup> [http://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/zpravy\\_pro\\_poslaneckou\\_snemovnu/Ctvrtletky/2011\\_4\\_c\\_tvtleteti.pdf](http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Ctvrtletky/2011_4_c_tvtleteti.pdf), Informace o činnosti podávaná veřejným ochráncem práv dle ustanovení § 24 odst. 1 písm. a) zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv za období od 1. října do 31. prosince 2011, s. 2

Povinností veřejného ochránce práv je podání každoroční písemné souhrnné zprávy o své činnosti za uplynulý rok Poslanecké sněmovně. Obsahem souhrnné zprávy je především vyhodnocení činnosti za uplynulý rok, statistika podnětů, šetření a dosažených výsledků. Zprávu zasílá také Senátu, prezidentu republiky, vládě, ministerstvům, správním úřadům s celostátní působností a vhodným způsobem ji zveřejňuje. Zpráva je k dispozici také na webových stránkách veřejného ochránce práv, ochránce tak plní svou zákonnou povinnost – soustavně seznamovat veřejnost se svou činností a poznatky, které z jeho činnosti vyplynuly.

Vhodným způsobem také ochránce zveřejňuje zprávy z provedených návštěv zařízení a zprávy ze sledování vyhoštění.

Kromě souhrnné zprávy předkládá ochránce Poslanecké sněmovně nejméně jednou za 3 měsíce informaci o své činnosti, zprávu o jednotlivých věcech, v nichž nebylo dosaženo dostatečných opatření k nápravě ani komunikací s nadřízeným úřadem a doporučení k vydání, změně nebo zrušení právních předpisů. Zprávy a informace Poslanecká sněmovna projedná.

### **5.3. Kancelář veřejného ochránce práv**

Veřejný ochránce práv musí mít pro svou činnost odpovídající materiální a personální vybavení. Kancelář veřejného ochránce práv je organizační složkou státu<sup>106</sup> a byla založena Statutem Kanceláře veřejného ochránce práv v lednu 2001 k plnění úkolů spojených s odborným, organizačním a technickým zabezpečením činnosti ochránce. Organizační struktura Kanceláře je upravena Organizačním řádem. Kancelář se člení na tyto organizační útvary: vedoucí Kanceláře, sekretariát vedoucího Kanceláře, sekretariát veřejného ochránce práv a jeho zástupce, odbor právní, odbor administrativních a spisových služeb, odbor vnitřní správy a útvar interního auditu. Odbory se dále člení na oddělení. V čele Kanceláře je vedoucí, kterého jmenuje a odvolává veřejný ochránce práv, vedoucí je statutárním orgánem Kanceláře. Ze své činnosti je vedoucí odpovědný ochránci.

Činnost Kanceláře zabezpečují jak vlastní zaměstnanci, průměrný evidenční přepočtený počet zaměstnanců činil 108 zaměstnanců Kanceláře v roce 2010, tak externí odborníci. Kancelář mimo jiné činnosti také zajišťuje podávání informací podle zákona č. 106/1999 Sb. Např. za rok 2011 evidovala Kancelář 12 podaných žádostí

---

<sup>106</sup> § 3 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích

o poskytnutí informací, 11 žádostí bylo vyřízeno podáním informace, 1 žádost byla rozhodnutím odmítnuta. K poskytování informací podle tohoto zákona konstatoval Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí, že veřejný ochránce práv jako specifický kontrolní státní orgán je povinným subjektem podle § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Na webových stránkách ochránce byl umístěn dokument o zásadách poskytování informací Kanceláři veřejného ochránce práv a soud hodnotil otázku, zda lze informace rozdělit na ty, které se vztahují k činnosti Kanceláře a na ty, které jsou přímo v působnosti ochránce. Podle názoru Nejvyššího správního soudu by o všech žádostech o informace týkajících se jak ochránce, tak Kanceláře, měl rozhodovat pouze jeden subjekt, a to kancelář žalovaného. „Tomuto závěru nasvědčuje také to, že řízení o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb. je správním řízením, kde se v určitých případech použije správní řád (§20 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb.); pro takové řízení se jeví vhodnější právě kancelář žalovaného, která je k vedení správního řízení mnohem lépe vybavena, narozdíl od žalovaného, jakožto monokratického nezávislého orgánu ústavního typu, u něhož se vedení správního řízení snad ani nedá předpokládat a vyžadovat.“<sup>107</sup>

Pro plnění úkolů při výkonu působnosti ochránce mohou být na jeho návrh jmenováni vedoucím Kanceláře asistenti. Asistent musí splňovat určité předpoklady, zejména se musí jednat o bezúhonného občana a musí mít vysokoškolské magisterské vzdělání v oblasti práva. Další podmínkou je vykonání přípravné praxe v Kanceláři po dobu minimálně 12 měsíců.

Šetření podle jednotlivých podnětů budou v naprosté většině případů provádět jménem ochránce asistenti a zaměstnanci Kanceláře. V řízení před soudem nebo Ústavním soudem mohou jménem ochránce však jednat pouze asistenti.

#### **5.4. Příklady z činnosti veřejného ochránce práv**

Za rok 2011 obdržel ochránce celkem 7 126 podnětů k šetření, ze struktury podnětů vyplývá, že oproti roku 2010 se zvýšil počet podnětů v oblasti veřejné správy. Záběr je opravdu široký, pokud se týká veřejné správy, ochránce vydal stanoviska a doporučení např. k odškodnění ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb. o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci, k postupu Ministerstva financí při povolování sázkových her, k postupu Ministerstva zemědělství při metodickém

---

<sup>107</sup> rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. února 2008, čj. 2 As 58/2007-59, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)

vedení krajských úřadů v řízeních o existenci vodního toku, ke zkoumání majetkových poměrů u žadatelů o příspěvek na opatření zvláštní pomůcky a dalším.

Využil i svého oprávnění vystupovat jako vedlejší účastník v řízení o návrhu na zrušení jiného právního předpisu před Ústavním soudem<sup>108</sup>. Jedním z těchto případů byl návrh Ministerstva vnitra na zrušení ustanovení čl. I obecně závazné vyhlášky města Chrastava č. 5/2009, která upravovala stanovení míst, kde mohou být umístěny interaktivní videoloterijní terminály. Jako vedlejší účastník řízení ve svém vyjádření navrhl zamítnutí návrhu na zrušení ustanovení čl. I vyhlášky s odkazem na § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, který umožňuje regulaci činností úředně povolených i úředně nepovolených, a to včetně provozování výherních hracích přístrojů nebo jiných druhů loterie, pokud se jedná o místní záležitosti veřejného pořádku. Ústavní soud akceptoval vyjádření veřejného ochránce práv a dospěl k závěru, že obec je oprávněna regulovat umístění videoloterijních terminálů obecně závaznou vyhláškou na území města. Ve svém nálezu<sup>109</sup> rovněž konstatoval, že regulace interaktivních videoloterijních terminálů, které patří do skupiny zařízení podobných výherním hracím přístrojům, nezasahuje do kompetencí Ministerstva financí a spadá do normotvorné působnosti obcí. Obdobným případem byl návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky města Františkovy Lázně č. 1/2010 k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku v oblasti omezení hazardu, ke kterému se veřejný ochránce práv jako vedlejší účastník vyjádřil a Ústavní soud jeho vyjádření akceptoval. Také tento návrh Ústavní soud nálezem<sup>110</sup> zamítl, přičemž zdůraznil, že obce při regulaci hazardu sledují legitimní cíl, neboť loterie a jiné podobné hry se vyskytují převážně na okraji společensky akceptovaných aktivit.

Úspěšným bylo i legislativní doporučení ochránce ke zrušení § 44a zákona č. 435/2004 Sb.<sup>111</sup>, které zaznělo v rámci informace o činnosti za období II. čtvrtletí 2011. Podle této právní úpravy nevznikl nárok na podporu v nezaměstnanosti uchazeči o zaměstnání, kterému náleželo odstupné z předchozího pracovního poměru. Zákon ovšem nerozlišoval, zda zaměstnanec skutečně odstupné dostal vyplaceno. Navíc v mnoha případech ukončil pracovní poměr zaměstnanec z důvodu nevyplácení mzdy ( i v tomto případě vzniká nárok na výplatu odstupného). Po ukončení pracovního poměru se tak uchazeč o zaměstnání ocitl dlouhodobě bez finančních prostředků.

---

<sup>108</sup> § 69 odst. 2 zákona č. 182/1993 S., o Ústavním soudu

<sup>109</sup> náleží Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 29/10-1 ze dne 14.6.2011

<sup>110</sup> náleží Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 56/10-1 ze dne 7.9.2011

<sup>111</sup> zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti

Veřejný ochránce na tuto situaci upozorňoval již v říjnu 2010, Ministerstvo práce a sociálních věcí jeho připomínky neakceptovalo. Sociální výbor Poslanecké sněmovny posoudil připomínky ochránce a přijal pozměňovací návrh. Jak uvedl ochránce ve svém doporučení, pozměňovací návrh je způsobilý odstranit nespravedlnosti a doporučil Poslanecké sněmovně, aby tento pozměňovací návrh ve druhém čtení schválila. Návrh byl skutečně schválen, ustanovení § 44a bylo s účinností od 1.1.2012 zrušeno.

## 6. Vztahy veřejného ochránce práv k ostatním institutům kontroly veřejné správy

Kontrola veřejné správy má specifické postavení v systému právních záruk ve veřejné správě. Do systému právních záruk ve veřejné správě můžeme zařadit kromě kontroly veřejné správy také právo na informace, zrušení a změnu vadných správních aktů a jiných opatření ve veřejné správě, uplatňování odpovědnosti za výkon veřejné správy a použití donucovacích prostředků ke splnění povinnosti. Právní úprava činnosti veřejné správy by měla zajišťovat zákonnou realizaci jejích cílů a prováděné činnosti. Struktura systému kontroly veřejné správy má souvislost s postavením veřejné správy v systému dělby moci ve státě. Kontrolu veřejné správy provádí jednotlivé složky státní moci, moc zákonodárná, výkonná i soudní, nezávislé instituce (oddělené od státní moci) a fyzické a právnické osoby jako adresáti veřejné správy. Z hlediska vnější kontroly veřejné správy jsou tedy v postavení kontrolujícího subjektu Parlament, soudy, veřejnost prostřednictvím stížností a petic, Nejvyšší kontrolní úřad a Veřejný ochránce práv. Všechny jmenované instituty veřejné kontroly mají v systému nezastupitelné místo, některé vyvíjejí samostatnou činnost, nezávislou na ostatních, jiné se vzájemně doplňují nebo působí v součinnosti.

Veřejný ochránce práv je nezávislým kontrolním institutem, zaměřeným na činnosti veřejné správy konané v rozporu s právem a principy dobré správy. Svá šetření zahajuje zpravidla po vyčerpání opravných prostředků, kterými veřejná správa může nápravu uskutečnit vlastními kontrolními mechanismy. Institut veřejného ochránce práv, postavený zejména na neformálním přístupu a autoritě, má v systému kontroly veřejné správy funkci spíše doplňkovou, jejím účelem není vykonávat funkci jiných orgánů.

Vztah veřejného ochránce k Parlamentu, respektive k jeho dolní komoře - Poslanecké sněmovně, vyplývá už ze skutečnosti, že je ochránce Poslaneckou sněmovnou volen do funkce. Do rukou jejího předsedy skládá také slib. Za výkon funkce je ochránce Poslanecké sněmovně odpovědný, není jí však podřízen. Ze zákona<sup>112</sup> jsou ochránci stanoveny povinnosti a oprávnění. Povinností ochránce je především podávat Poslanecké sněmovně každoročně souhrnnou písemnou zprávu o své činnosti, kde uvádí také poznatky, které z činnosti vplynuly. Mezi další povinnosti ochránce ve vztahu k Poslanecké sněmovně patří předkládání zpráv o činnosti

---

<sup>112</sup> zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv

v intervalech nejméně jednou za 3 měsíce, předkládání zpráv o jednotlivých věcech, kde se nepodařilo dosáhnout nápravy a doporučení, které se týkají vydání, změny nebo zrušení právního předpisu. Předložení zprávy o jednotlivých věcech, kde ochránce nedosáhl přes všechna iniciační opatření nápravy, není pouhou informací pro Poslaneckou sněmovnu. „Očekávaným efektem by měla být – ve vskutku závažných věcech – aktivizace existující (kontrolní) vazby mezi mocí zákonodárnou a výkonnou. A Poslanecká sněmovna jistými kontrolními prostředky působení na veřejnou správu, resp. na její nejvyšší představitele – jak to ostatně vyplývá ze vztahů dělby moci a systémů brzd a protiváh – disponuje.“<sup>113</sup> Takovým kontrolním prostředkem může být interpelace, zřízení vyšetřovací komise, předvolání člena vlády k projednání věci do schůze sněmovny nebo výboru apod. Stejně tak doporučení předkládaná ochráncem k projednání mohou v Poslanecké sněmovně sloužit jako impuls k legislativní činnosti samotných poslanců či některého z výborů sněmovny. Poslanecká sněmovna naopak ve vztahu k veřejnému ochránci práv musí projednat zprávy a informace jím předložené. Oprávněním ochránce je zúčastnit se schůze Poslanecké sněmovny i jejího orgánu, pokud probíhá jednání o věcech, které spadají do jeho působnosti. A to i v případě, pokud je schůze nebo její část prohlášena za neveřejnou. Má také právo na udělení slova, pokud o něj požádá. Ochránce má tak možnost přímo komunikovat se členy parlamentu, vyjádřit se k připomínkám vzneseným k předkládaným zprávám a informacím. Poslanecká sněmovna může také ovlivnit délku funkčního období ochránce, neboť dává souhlas s trestním stíháním jeho osoby. V případě, že by byl odsouzen pro trestný čin, pozbývá funkci následujícím dnem po dni, kdy rozsudek nabyl právní moci. Pozbytí funkce z ostatních stanovených důvodů vysloví předseda Poslanecké sněmovny, písemně pak uvědomí osobu, která funkci ochránce pozbyla. Poslanecká sněmovna může také ochránce z funkce odvolat, vykonává-li činnost neslučitelnou<sup>114</sup> s výkonem jeho funkce, je-li členem politické strany nebo hnutí.

Co se týká horní komory parlamentu – Senátu, vztah k veřejnému ochránci práv spočívá v oprávnění Senátu navrhnout dva kandidáty na funkci ochránce a dva kandidáty na funkci zástupce ochránce. Senátu také zasílá každoroční souhrnnou písemnou zprávu o činnosti. I v této komoře parlamentu mohou být zjištěni a doporučeni ochránce,

---

<sup>113</sup> Sládeček, V.: Zákon o veřejném ochránci práv, komentář, 2. podstatně přepracované a rozšířené vydání, Praha, C.H.Beck 2011, s. 150

<sup>114</sup> § 3 odst. 2 a 3 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv

obsažená v souhrnné zprávě o činnosti, impulsem k návrhu či zrušení zákona. Komory Parlamentu, poslanci i senátoři mohou ochránci postoupit k vyřízení podnět, který jim byl adresován.

Soudní moc se svými formalizovanými a nákladnějšími postupy, často i časově náročnými, má k dispozici rozhodnutí, které lze vynutit státní mocí. Veřejný ochránce práv oproti tomu uplatňuje ve svém šetření, které nepodléhá poplatku, neformální postup, často rychlejší. Při zjištění pochybení nemůže zasáhnout vynutitelným rozhodnutím, svou iniciační pravomocí však může dosáhnou nápravy prostřednictvím členů parlamentu, vyrozumět nadřízený úřad nebo o svých zjištěních informovat veřejnost. Řada podnětů, kterými se ochránce zabývá, se netýká věcí soudně postížitelných, zejména v porušování principů dobré správy, chování a necitlivý přístup úředníků ve veřejné správě apod. Ochránce má možnost provést i šetření ve věci, která je projednávána soudem nebo již byla soudem rozhodnuta. Neznamená to však, že by ochránce mohl nějakým způsobem rozhodnutí soudu měnit. Významnou pravomocí ochránce ve vztahu k soudům je podání návrhu<sup>115</sup> na zahájení kárného řízení proti předsedovi nebo místopředsedovi soudu a tohoto řízení se zúčastnit. Přestože je návrh na zahájení kárného řízení oprávněn podat již od 1. října 2008, není tato možnost ochráncem téměř využívána. Nutno podotknout, že této pravomoci veřejný ochránce práv využil v jednom případě, soudce byl rozhodnutím<sup>116</sup> Nejvyššího správního soudu zproštěn kárného obvinění. Dalším významným oprávněním je zvláštní žalobní legitimace veřejného ochránce práv v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. S účinností od 1. ledna 2012 je žalobu oprávněn podat veřejný ochránce práv, jestliže k jejímu podání prokáže závažný veřejný zájem.<sup>117</sup> Podle předchozí právní úpravy v § 22 odst. 3 zákona č. 349/1999 Sb. byl ochránce oprávněn navrhnout žalobu k ochraně veřejného zájmu nejvyššímu státnímu zástupci, který ochránce vyrozuměl o způsobu vyřízení jeho návrhu ve lhůtě 3 měsíců. Nevyhovění návrhu musel nejvyšší státní zástupce odůvodnit. Veřejný ochránce práv tak byl závislý na tom, jak jeho návrh bude posouzen z hlediska ochrany veřejného zájmu.

Z pohledu správního soudnictví je role veřejného ochránce potřebným doplňujícím prvkem. Svou činností přispívá ke kvalitě rozhodování veřejné správy, což se následně

---

<sup>115</sup> § 8 odst. 3 písm. c) zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů

<sup>116</sup> rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 19. února 2008, čj. 13 Kss 1/2010 -145, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)

<sup>117</sup> § 66 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní



projevuje v rozhodnutích správních soudů. V řadě případů po neformálním zásahu ochránce nemusí proběhnout soudní řízení, které je finančně náročné a často i zdoluhavé. Ochránce může zahájit šetření z vlastní iniciativy, kdežto řízení před soudem je možné zahájit pouze na návrh. „Veřejný ochránce práv také sleduje judikaturu správních soudů a vznáší připomínky k judikátům projednávaným plénem Nejvyššího správního soudu k zařazení do sbírky tohoto soudu. Vzhledem ke svému bezprostřednímu kontaktu s veřejnou správou přitom může efektivněji poukázat na to, jak je s judikaturou správních soudů nakládáno a tím poskytnout cenné vodítko jejich rozhodovací praxi.“<sup>118</sup>

Podle zákona o Ústavním soudu je ochránce aktivně legitimován ve věci podání návrhu na zrušení jiného právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení pro rozpor s ústavním pořádkem nebo zákonem<sup>119</sup>. Do tohoto řízení také může ochránce vstoupit jako vedlejší účastník, protože v případě, že návrh na zrušení jiného právního předpisu nepodal sám, je neprodleně o podání návrhu informován soudcem zpravodajem. Ochránce pak může do 10 dnů Ústavnímu soudu sdělit, že vstupuje do řízení.

Ústavní soud zastává důležitou roli v oblasti lidských práv a svobod. „Ústavní soud jako soudní orgán ochrany ústavnosti, a tedy především garant zachování ústavně zaručených základních lidských práv a svobod, je ostatně adekvátněji (a efektivněji) k výkonu ochranné činnosti vybaven. Navíc jde o rozhodování kolegiální, vysoce fundované, profesionální, neboť nároky na kvalifikaci ústavního soudce musí být vyšší. Ústavní soud disponuje mocenskými (rozhodovacími) oprávněními a vhodně tak zapadá do systému kontrolních vztahů („*check and balances*“) mezi jednotlivými složkami dělené státní moci.“<sup>120</sup> V souvislosti s ochranou osob před jednáním a nečinností úřadů přispívá veřejný ochránce práv také k ochraně základních práv a svobod, jeho působnost má ale širší rozsah než soudy. Šetření prováděná ochráncem přesahují otázky porušení práva a zjišťují i nedodržování principů dobré správy a nesprávné postupy orgánů veřejné správy, tedy nedostatky, které nejsou v soudním řízení postižitelné. Dle názoru Vladimíra Sládečka by veřejný ochránce práv mohl plnit roli „určitého filtru“ podání k Ústavnímu soudu, protože řada z těchto podání se týká spíše než základních práv věcí, které mají vztah k veřejné správě. Na druhé straně i jednání veřejné správy, která řeší

---

<sup>118</sup> Passer, J. M.: Pohled soudů na veřejného ochránce práv, Sborník příspěvků přednesených na odborné konferenci 2. listopadu 2010 v Olomouci, s. 46

<sup>119</sup> § 64 odst. 2 písm. f) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu

<sup>120</sup> Sládeček, V.: Zákon o veřejném ochránci práv, komentář, 2. podstatně přepracované a rozšířené vydání, Praha, C.H.Beck 2011, s. 13

ochránce, mohou způsobit porušení základních lidských práv a svobod (např. nečinnost). Nelze tedy určit přesnou hranici mezi porušením principů dobré správy a porušením základních práv, a právě v těchto případech se může uplatnit ochránce jako doplňková funkce v systému kontroly veřejné správy.

Ve vztahu k soudům má veřejný ochránce práv i významnou pravomoc, může podat návrh na zahájení kárného řízení proti kterémukoliv předsedovi nebo místopředsedovi soudu. V souvislosti s tímto oprávněním se nabízí otázka podání návrhu v případě, že by předseda soudu rozhodoval spor ve věci nerovného zacházení, při kterém by ochránce poskytoval metodickou pomoc obětem diskriminace při podávání návrhu na zahájení řízení z důvodů diskriminace tak, jak mu to umožňuje ustanovení § 21b zákona č. 349/1999 Sb.

Ve vztahu k peticím se veřejný ochránce práv může inspirovat veřejným míněním a případně zahájit šetření z vlastní iniciativy, naproti tomu i petice může být podána ve věci, kde se například ochránci nedaří dosáhnout nápravy.

Co se týká Nejvyššího kontrolního úřadu, je stejně jako veřejný ochránce práv nezávislým orgánem. Je však zakotven v Ústavě, kde je jeho postavení a působnost vymezena pouze obecně. Ústavou je zdůrazněno jeho nezávislé postavení na jiných státních orgánech. Zatímco veřejný ochránce práv je orgánem monokratickým, Nejvyšší kontrolní úřad je založen na principu kolektivního rozhodování a vzhledem k obligatorním orgánům, které v jeho rámci působí, je také formálnější. Veřejný ochránce práv je do funkce volen z kandidátů navržených prezidentem republiky a Senátem, slib skládá do rukou předsedy Poslanecké sněmovny. Prezident a viceprezident Úřadu jsou jmenováni do funkcí prezidentem republiky na návrh Poslanecké sněmovny, slib skládají do rukou prezidenta republiky. Rozdílné je funkční období, u ochránce je podle zákonné úpravy šest let, u prezidenta a viceprezidenta Úřadu devět let. Z hlediska nezávislosti výkonu funkce je u obou institucí podobně stanovena inkompatibilita s jinými funkcemi. Prezident a viceprezident nepožívají trestní imunity. Hlavním posláním Nejvyššího kontrolního úřadu je kontrola správy veřejných prostředků na základě předem stanoveného plánu kontrolní činnosti, jehož sestavení vychází z podnětů vlastní kontrolní činnosti Úřadu, Parlamentu a vlády, hlavní roli zde hraje uvážení Úřadu. Naproti tomu veřejný ochránce práv nesestavuje žádný plán činnosti, jeho šetření se uskutečňují na podněty osob nebo z vlastní iniciativy ochránce a jeho hlavním posláním je ochrana osob před nečinností a jednáním úřadů, které je v rozporu s právem s dobrou správou. Ochránce je v daleko větší míře

ovlivňován podněty zvenčí, které musí posoudit a rozhodnout, zda se jimi může a bude zabývat. Působnost ochránce se na Nejvyšší kontrolní úřad nevztahuje, Úřad je však povinen poskytnout ochránci informace a součinnost při jeho šetřeních. Nejvyšší kontrolní úřad může kontrolovat Kancelář veřejného ochránce práv, neboť ta patří k organizačním složkám státu. Taková kontrola hospodaření Kanceláře veřejného ochránce práv proběhla v roce 2006.

V osobní působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu je i hospodaření České národní banky, veřejný ochránce práv má svěřenou působnost k České národní bance pouze v případě, že tato působí jako správní úřad.

Na rozdíl od ochránce může Nejvyšší kontrolní úřad udělit pokutu fyzické osobě, která zaviněně způsobila, že kontrolovaná osoba nesplnila některou z povinností, které jí ukládá zákon.<sup>121</sup> Výše pokuty může činit až 50 000 Kč. Veřejný ochránce práv nemá možnost takovou sankci udělit, jeho prostředkem jsou např. navrhovaná opatření k nápravě. Stejně jako ochránce nemá Nejvyšší kontrolní úřad k dispozici žádnou pravomoc, kterou by mohl uplatnit nějaké donucující opatření proti subjektu při zjištění jeho pochybení.

Podobnost mezi oběma institucemi je v závěrečných výstupech, které vycházejí z jejich činnosti. Prezident Nejvyššího kontrolního úřadu zveřejňuje schválené kontrolní závěry ve Věstníku Úřadu, zasílá je také neprodleně Poslanecké sněmovně, Senátu, vládě a na požádání ministerstvům. Veřejný ochránce práv svou písemnou souhrnnou zprávu podává Poslanecké sněmovně, Senátu, prezidentu republiky, vládě a ministerstvům a jiným správním úřadům s celostátní působností a vhodným způsobem ji zveřejňuje (například na webových stránkách).

Ochránce disponuje zvláštním oprávněním doporučit vydání, změnu nebo zrušení právního nebo vnitřního předpisu, Úřad takové oprávnění nemá a je na Parlamentu, aby z kontrolních závěrů sám usoudil, zda by nebylo vhodné legislativní změnu iniciovat a provést. Tato doporučení jsou také součástí každoroční souhrnné písemné zprávy.

---

<sup>121</sup> zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu

## 7. Závěr

V systému vnější kontroly veřejné správy provádí kontrolu moc zákonodárná, soudní, některé zvláštní nezávislé instituty a občanská veřejnost. Kontrolu řadíme mezi druhotné instituty správního práva, jejím úkolem je zajistit, aby platné právní normy plnily svůj účel a stanovené povinnosti byly dodržovány. Z kontroly, která se člení podle různých hledisek, je nejefektivnější kontrola předběžná nebo také preventivní, neboť může předcházet budoucím chybám při činnostech vykonávaných veřejnou správou. Častěji je však využívána kontrola průběžná a následná. Při větším počtu preventivních kontrol lze předpokládat i méně nedostatků v činnosti veřejné správy, zejména tam, kde by se podařilo předejít nedostatkům systémovým. V souvislosti s tím by se mohl snížit i počet kontrol následných. Kontrolní pravomoci institutů vnější kontroly veřejné správy jsou různé. Některé mohou použít prostředky, kterými lze autoritativně zasáhnout do výkonu veřejné správy, jiné mají k dispozici pouze prostředky iniciačního charakteru nebo působí silou veřejného mínění. Zatímco tedy např. soudy mohou zrušit či změnit rozhodnutí veřejné správy, veřejný ochránce práv působí zejména svou osobní autoritou a může doporučit legislativní změnu. Z kontrolních činností jednotlivých institutů v kapitole druhé je zřejmé, že se vzájemně doplňují, v některých činnostech i částečně překrývají. Tím je zajištěna vnější kontrola veřejné správy jako celek.

Vznik instituce veřejného ochránce práv se datuje v novodobé historii do počátku 18. století do Švédska, kde byla tato instituce pod názvem ombudsman zřízena. Jeho původním posláním byl dohled nad dodržováním zákonů, právních předpisů a jiných povinností státními úředníky. Později působil švédský ombudsman jako orgán parlamentu a instituce byla zakotvena v ústavě. Postupně se rozšířila do dalších států světa. V některých státech je jeho instituce zakotvena v ústavě, zpravidla je doplňkovou funkcí v kontrole veřejné správy. V rámci Evropské unie vznikla v roce 1994 instituce Evropského veřejného ochránce práv. V jeho působnosti jsou podání a podněty směřující proti orgánům a institucím Evropské unie. Národní a regionální veřejní ochránci práv se na základě dobrovolnosti sdružují v Evropské síti veřejných ochránců práv. Prostřednictvím seminářů a setkání si navzájem předávají zkušenosti.

Samotný vznik instituce v České republice předcházelo několik neúspěšných pokusů. První snaha o vytvoření nezávislého orgánu ombudsmanského typu se objevila v polistopadovém období ještě za trvání ČSFR. Po vzniku samostatné České republiky

byly postupně předkládány další návrhy, které se lišily zejména rozsahem navrhovaných působností a pravomocí, kvalifikačními požadavky na osobu kandidáta apod. Úspěchem skončilo až předložení vládního návrhu zákona o veřejném ochránci práv na sklonku roku 1999, který byl těsnou parlamentní většinou přijat a publikován ve Sbírce zákonů pod č. 349/1999. Také první volba ochránce v červenci 2000 nebyla úspěšná, žádný z kandidátů nezískal potřebnou většinu. Prvním veřejným ochráncem práv byl 12. prosince 2000 zvolen Otakar Motejl, tedy téměř o rok později po přijetí zákona. Zřízením této instituce bylo v České republice naplněno doporučení Výboru ministrů Rady Evropy z roku 1985 vládám členských států.

Veřejný ochránce práv nebo také ombudsman je zpravidla institucí nestrannou a nezávislou na moci výkonné, volenou parlamentem. Je pověřen šetřením stížností na nezákonné nebo nespravedlivé jednání a nečinnost. Šetření zahajuje na podnět i z vlastní iniciativy, nemá k dispozici prostředky, kterými by přímo do výkonu veřejné správy mohl zasáhnout. Nápravu nedostatků iniciuje svými doporučeními. Vzniklé konflikty má možnost řešit neformálně, pružně a pro stěžovatele, na rozdíl od soudních sporů, z šetření neplynou žádné náklady. Nejrozšířenějším modelem instituce ombudsmana je typ odpovídající výše uvedené charakteristice, tj. nezávislý parlamentní ombudsman, který je také nazýván ombudsmanem pravým. Ostatní typy ombudsmanů, zmiňované v kapitole 4.1. postrádají právě charakteristický prvek – nezávislost.

V některých státech je funkce ochránce zakotvena v ústavě.

Veřejný ochránce práv v České republice byl zřízen zákonem č. 349/1999 Sb., zařadili bychom jej podle typu do skupiny ombudsmanů pravých tzv. parlamentních. Instituci veřejného ochránce práv nelze považovat za správní úřad, není součástí moci výkonné. Přes pokusy zakotvit instituci ochránce v Ústavě není instituce na ústavní úrovni upravena, není jej možné považovat ani za ústavní orgán. Ústavním zakotvením by se vytvořil relativně stabilnější základ existence této instituce, nepochybně by tím posílilo její postavení a autorita. Například funkce slovenského veřejného ochránce práv je v ústavě provedena. V některých státech byla dokonce ústavní regulace provedena až po určité době fungování ochránce, příkladem může být Polsko. V roce 2010 byl v souvislosti s plánovanou novelou Ústavy vypracován návrh eventuální podoby ústavní úpravy instituce, který obsahoval základní vymezení v jediném ustanovení – nový článek 97a, systematicky vložený v Ústavě za čl.97, který upravuje Nejvyšší kontrolní úřad. Návrh nebyl akceptován ministrem spravedlnosti.

Jednotlivá ustanovení v obecné části zákona č. 349/1999 Sb. upravují návrhy kandidátů na funkci, kvalifikační předpoklady i volbu ochránce, neslučitelnost jeho funkce s výkonem jiných funkcí a výtěžnými aktivitami, zákaz členství v politické straně, pozbytí i odvolání z funkce, trestní imunitu a pozbytí branné povinnosti. Ze všech těchto ustanovení zákona vyplývá snaha o zajištění nezávislosti ochránce. Ustanovení o branné povinnosti však jejím zrušením pozbylo významu. Funkce ochránce je veřejnou funkcí a odpovídající by mělo být také materiální zabezpečení, ochránci tedy náleží funkční požitky jako prezidentovi Nejvyššího kontrolního úřadu. Na zástupce ochránce se ustanovení zákona vztahují obdobně, materiální zabezpečení mu náleží jako viceprezidentovi Nejvyššího kontrolního úřadu.

Zákon č. 349/1999 Sb. vymezuje jeho působnost věcnou i osobní. Podle platné právní úpravy chrání osoby před nečinností i jednáním úřadů a jiných institucí, pokud by takové jednání bylo v rozporu s právem, s principy dobré správy nebo neodpovídá principům demokratického právního státu a tím napomáhá ochraně základních práv a svobod. Pod pojmem porušení principů dobré správy se rozumí i jednání veřejné správy, ve kterých nelze spatřovat porušení právního předpisu a která by tak byla jiným způsobem těžko postižitelná. Působnost ochránce se vztahuje jak na přímý výkon státní správy, tak na výkon státní správy v přenesené působnosti na samosprávné celky a soukromé fyzické a právnické osoby pověřené výkonem státní správy. Původní návrhy na zřízení instituce ochránce uváděly prvořadě jeho poslání v ochraně lidských práv a svobod. Formulací v ustanovení zákona se však ochrana základních práv a svobod jeví až jako následek činnosti ochránce. Věcná působnost směřuje k prakticky celé veřejné správě, osobní působnost je zákonem vymezena pozitivně i negativně. Od účinnosti zákona až do současnosti byly působnosti i pravomoci veřejného ochránce práv rozšířeny. Působnost ochránce byla rozšířena o návštěvy zařízení, kde se nacházejí osoby omezené na svobodě veřejnou mocí nebo závislé na poskytované péči. K dalším novým působnostem ochránce patří i metodická pomoc obětem diskriminace podle antidiskriminačního zákona, sledování zajištění cizinců a výkon správního vyhoštění. Nové činnosti, o které byla působnost ochránce rozšířena, nelze vždy považovat za jednání z oblasti veřejné správy. V souvislosti s novými oblastmi působnosti narůstá ovšem administrativa a je potřeba posílit personální zabezpečení.

Svá šetření zahajuje ochránce na podnět nebo z vlastní iniciativy. Podání bývá zpravidla písemné, na internetových stránkách ochránce je přístupný formulář i návod k podání, stejně tak informace pro případného stěžovatele, které věci může ochránce

šetřit. Stránky jsou celkem přehledně zpracovány, úvodní stránka nezahltí návštěvníka příliš velkým počtem odkazů. Ochránce přijímá podněty od fyzických i právnických osob, nemůže však zahájit šetření na podnět osoby, která podá stížnost ve prospěch někoho jiného. Tento podnět však může vyhodnotit tak, že zahájí ve věci šetření z vlastní iniciativy. Podání nejsou zpoplatněna. Podnět musí obsahovat určité náležitosti, před jeho podáním by se měl stěžovatel pokusit vykomunikovat nápravu s úřadem sám. Na základě podnětu může ochránce zahájit šetření, ale některé nedostatky mohou být důvodem odložení podnětu. Zákon stanoví podmínky pro odložení podnětu taxativně a uvádí, kdy ochránce podnět odložit musí a kdy může. Podaný podnět může být ve skutečnosti opravným prostředkem v soudním nebo správním řízení, ochránce proto všechny doručené podněty zkoumá co nejdříve po doručení, aby stěžovatele mohl upozornit na správný postup a nedošlo na příklad k uplynutí lhůty pro podání opravného prostředku. Pokud podnět náležitosti splňuje a ochránce zahájí šetření, má k dispozici vyšetřovací oprávnění. Úřady jsou povinny poskytnou potřebnou součinnost i dokumenty k prošetření podání. Při zjištění pochybení má úřad lhůtu k vyjádření, v této lhůtě také může dojít k provedení nápravy. Ochránce nemůže zasáhnout do rozhodovací pravomoci úřadu, součástí konečného stanoviska je i navrhované opatření. Ze zpráv ochránce, které vydává ke své činnosti, vyplývá, že úřady, které neprovedou nějakým vhodným a dostačujícím způsobem nápravu, jsou rozhodně v menšině. Pokud náprava skutečně není provedena, má ochránce k dispozici některá oprávnění, kterými může “zasáhnout”. Může vyrozumět nadřízený úřad, informovat veřejnost, podat doporučení k vydání, změně či zrušení právního nebo vnitřního předpisu vlády nebo úřadu, jehož působnosti se týká, předkládá informace o své činnosti Poslanecké sněmovně včetně legislativních doporučení a zprávy o věcech, v nichž nebylo dosaženo dostatečných opatření k nápravě. K jeho pravomocím patří i podání návrhu k zahájení kárného řízení proti kterémukoliv předsedovi a místopředsedovi soudu a podání žaloby ve veřejném zájmu ve správním soudnictví. Je také aktivně legitimován podat návrh na zrušení jiného právního předpisu k Ústavnímu soudu.

Pro svou činnost musí mít také odpovídající materiální a personální zabezpečení, které je zajišťováno prostřednictvím Kanceláře veřejného ochránce práv. Rozsah činnosti ochránce je zřejmý i z počtu podaných podnětů za jednotlivé roky.

V poslední kapitole jsem se pokusila definovat vztahy mezi veřejným ochráncem práv a ostatními instituty kontroly veřejné správy. Ochránce jako nezávislý

institut kontroly veřejné správy zahajuje svá šetření zpravidla po vyčerpání opravných prostředků, na základě kterých veřejná správa může uplatnit vlastní kontrolní mechanismus k nápravě pochybení. Přestože ochránce může pouze iniciovat nápravná opatření, výsledky takového působení nemusí být zanedbatelné. Na základě jeho doporučení může dojít k přijetí, změně nebo zrušení právního předpisu, případně některého ustanovení, jak uvádím na příkladu z činnosti ochránce v kapitole 5.4. Poslanecká sněmovna na základě jeho zprávy ve věci, kde nebylo dosaženo nápravy, disponuje prostředky, kterými může působit na veřejnou správu např. zřízením vyšetřovací komise nebo předvoláním člena vlády k projednání věci do schůze sněmovny apod. Ve vztahu k soudům je rozhodně významné oprávnění ochránce podat návrh na zahájení kárného řízení, byť v praxi bylo využito pouze jednou. Nejvyšší kontrolní úřad, který je nezávislá instituce kontroly veřejné správy stejně jako veřejný ochránce práv, vykonává svou kontrolní působnost vůči Kanceláři veřejného ochránce práv, jako organizační složce státu. Naproti tomu Nejvyšší kontrolní úřad je z působnosti ochránce vyloučen.

V úvodu práce jsem si stanovila cíl vymezit instituci veřejného ochránce práv, její postavení v systému kontroly veřejné správy a zhodnotit vzájemné vztahy mezi veřejným ochráncem práv a dalšími instituty kontroly veřejné správy. Myslím, že se mi stanovený cíl podařilo splnit.



## **Resume**

The thesis deals with effects of institution of Ombudsman in the system of the control of public administration. The institution has been established in our legal order rather recently, however it contributes notably to the protection against acting of authorities and their failure to act that is contrary to law, principles of good administration and democratic rule of law.

The individual chapters are gradually concerned with basic terms, division and system of the control of public administration. Further part of the thesis describes the history, development and formation of the Ombudsman, especially formation of the institution in the Czech Republic according to proposed principles and laws that were submitted for implementation in the course of years. Further chapter, the fourth chapter, defines the position of the Ombudsman, and all this generally from the point of view of model types of Ombudsmen and specifically Ombudsman in the Czech Republic according to the valid legal regulation, including considerations regarding possible constitutional establishment of the institution. The fifth chapter deals with the competence and powers of the Ombudsman; also the activity of the Office is mentioned that fulfils tasks connected with professional, organisational and technical security. The last, sixth chapter includes the comparison of relationships of the Ombudsman with other institutes of control of public administration.

The Ombudsman as independent and impartial body carries out his investigations rather informal at request or from his own initiative. The position of the Ombudsman and the mechanisms that he uses to fulfil the mission, he was entrusted with, without any decision powers, require widely esteemed respect for his institution and personality.

## **Key words**

Ombudsman – control of public administration – formation and development of the institution – competence and powers of the Ombudsman – constitutional establishment of the institution

## **Klíčová slova**

veřejný ochránce práv – kontrola veřejné správy – vznik a vývoj instituce – působnost a pravomoci veřejného ochránce práv – ústavní zakotvení instituce ochránce

## **Použité prameny:**

### **Monografie a časopisecké články:**

Filip, J., Koudelka, Z., Kroupa, J., Svatoň, J., Šimíček, V., Vlčková, R.: Soudobé ústavní systémy, Masarykova univerzita v Brně, 2001, str.192, ISBN 80-210-2520-4, 241 s.

Hálová, M., Kramář, K., Rajchl, J.: Kontrola ve veřejné správě, Díl III., Vysoká škola Karlovy Vary, o.p.s., 2007

Hendrych, D.: Správní právo. Obecná část, 7.vydání, C.H.Beck, Praha, 2009, ISBN 978-80-7400-049-2, 875 s.

Kadaňová, E., Kalivoda, J., Kramář, K.: Kontrola ve veřejné správě, Díl V., Vysoká škola Karlovy Vary, o.p.s., 2007

Klíma, K.: Ústavní právo, 2. rozšířené vydání, Vydavatelství Aleš Čeněk, Plzeň, 2004, ISBN 80-86473-90-2, 824 s.

Klíma, K. a kol.: Státověda, Vydavatelství Aleš Čeněk, Plzeň, 2006, ISBN 80-86898-98-9, 415 s.

Kramář, K.: Kontrola ve veřejné správě, Díl I., Vysoká škola Karlovy Vary, o.p.s., 2005, 67 s.

Mišúr, P., Svoboda, Z.: Instrukce státní moci v ČR, LINDE nakladatelství s.r.o., Praha, 2007, ISBN 978-80-86131-74-0, 247 s.

Sládeček, V.: Zákon o veřejném ochránci práv, komentář, 2. podstatně přepracované a rozšířené vydání, C.H.Beck, Praha, 2011, ISBN 978-80-7400-158-1, 216 s.

Šabatová, A.: Ombudsman a lidská práva, Vydavatelství Aleš Čeněk, Plzeň, 2008, ISBN 978-80-7239-229-2, 200 s.

Passer, J. M.: Pohled soudů na veřejného ochránce práv, Sborník příspěvků přednesených na odborné konferenci 2. listopadu 2010 v Olomouci

Sládeček, V.: Místo veřejného ochránce práv v systému státních orgánů, Sborník příspěvků přednesených na odborné konferenci 2. listopadu 2010 v Olomouci

Sládeček, V.: K zásadám zákona o veřejném ochránci práv, Sborník ze semináře 24.-25.6.1993, Praha

Šimíček, V.: Důvody ústavního zakotvení Veřejného ochránce práv, Sborník příspěvků přednesených na mezinárodní vědecké konferenci 14. května 2002 v Brně

Veselý, J.: Ombudsman v našem právním řádu?, Právní rozhledy, 1/1997, C.H.BECK

Varvařovský, P.: Nemůžeme být spasiteli všeho, Právní rádce, 01/2012, Economia, a.s.

Koukal, P.: Veřejný ochránce práv a žaloba ve veřejném zájmu, Státní zastupitelství, 11-12/2008, LexisNexis CZ s.r.o.

Sborník příspěvků přednesených na mezinárodní vědecké konferenci 14. května 2002 v Brně

Působení ombudsmana v demokratické společnosti, Sborník příspěvků přednesených na mezinárodní vědecké konferenci dne 5. června 2003 v Brně

Sborník příspěvků přednesených na odborné konferenci 2. listopadu 2010 v Olomouci

### **Právní předpisy:**

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

zákon č. 143/1968 Sb., Ústavní zákon o československé federaci, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním, ve znění pozdějších předpisů

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

ústavní zákon č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů

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

zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 236/1995 Sb., zákon o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 107/1999 Sb., zákon o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 6/2002 Sb., zákon o soudech a soudcích, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 131/2002 Sb., zákon o rozhodování některých kompetenčních sporů, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů

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

zahraniční právní předpis:

zákon č. 564/2001 Z.z. o verejnóm ochrancovi práv

#### **Internetové zdroje:**

<http://brpo.gov.pl/>

<http://nalus.usoud.cz/>

<http://www.europa.eu/>

<http://nationaleombudsman.nl/>

<http://www.nku.cz/>

<http://www.nssoud.cz/>

<http://www.ochrance.cz/>

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

<http://www.psp.cz/>

<http://volksanwaltschaft.gv.at/>

<http://www.vop.gov.sk/>