

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI
Fakulta právnická

Diplomová práce

**PRÁVNÍ ÚPRAVA VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE
PRÁV V ČESKÉ REPUBLICE VE SVĚTLE
PRÁVNÍ ÚPRAVY OMBUDSMANA VE ŠVÉDSKU**

Plzeň, 2013

Lenka SZAFRANKOVÁ

Prohlášení autorky o původnosti práce

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci „Právní úprava veřejného ochránce práv v České republice ve světle právní úpravy Ombudsmana ve Švédsku“ vypracovala samostatně pod vedením Mgr. Ilony Turkové. Veškerou literaturu a zdroje, z nichž jsem během vypracovávání diplomové práce čerpala, uvádím v seznamu použité literatury.

V Plzni dne 23. 3. 2013

vlastnoruční podpis autora

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala Mgr. Iloně Turkové za cenné připomínky a odborné rady, které přispěly k vypracování této diplomové práce. Děkuji též své rodině a Ondřeji Veselskému za nekonečnou trpělivost a vytvoření optimálních podmínek pro zpracování této práce.

10.2.1.3. Oblast působnosti třetího Parlamentního ombudsmana	33
10.2.1.4. Oblast působnosti čtvrtého Parlamentního ombudsmana	34
11. Právní zakotvení Veřejného ochránce práv v České republice	34
11.1. Působnost Veřejného ochránce práv v České republice	35
11.1.1. Pozitivní vymezení působnosti Veřejného ochránce práv	35
11.1.2. Negativní vymezení působnosti Veřejného ochránce práv	37
12. Organizace úřadu Parlamentních ombudsmanů ve Švédsku	38
12.1. Obecně o aspektech organizace úřadu Parlamentních ombudsmanů	38
12.2. Postavení Parlamentních ombudsmanů a jejich zástupců	39
12.2.1. Postavení Parlamentních ombudsmanů	39
12.2.1.1. Volba Parlamentních ombudsmanů	40
12.2.1.2. Odvolání Parlamentních ombudsmanů	41
12.2.2. Zástupci Parlamentních ombudsmanů	41
12.3. Sekretariát	42
13. Úřady „ombudsmanů“	43
13.1. NO-ombudsman	43
13.2. KO-ombudsman	43
13.3. JämO-ombudsman	43
13.4. DO-ombudsman	44
13.5. Instituce novinářského ombudsmana (tiskový ombudsman)	44
14. Organizace instituce Veřejného ochránce práv v České republice	44
14.1. Struktura Kanceláře Veřejného ochránce práv	45
14.1.1. Veřejný ochránce práv	45
14.1.1.1. Neslučitelnost funkce Veřejného ochránce práv	45
14.1.1.2. Volba Veřejného ochránce práv	47
14.1.1.3. Zánik funkce a následná volba	49
14.1.2. Zástupce Veřejného Ochránce práv	51
14.1.3. Asistenti Veřejného ochránce práv	51
14.1.4. Kancelář Veřejného ochránce práv	52
14.1.4.1. Vedoucí Kanceláře Veřejného ochránce práv	53
14.1.4.2. Sídlo Kanceláře Veřejného ochránce práv	53

14.1.4.3. Působnost dalších zákonů na Kancelář	53
15. Stížnosti ombudsmanům ve Švédsku	54
15.1. Podání stížnosti	54
15.2. Vyřízení stížnosti	54
16. Podněty k jednání Veřejného ochránce práv v České republice	56
16.1. Formy podání podnětu	57
16.2. Náležitosti podnětu	58
16.3. Odložení podnětu	59
17. „Sankce“ ombudsmanů ve Švédsku	61
17.1. Charakteristika sankčních opatření	61
17.2. Zvláštní oprávnění	62
17.2.1. Povinnost Parlamentních ombudsmanů vůči Riksdag	63
17.2.2. Postavení Parlamentních ombudsmanů v kontextu vztahu k právním předpisům	63
17.3. Přístup veřejnosti k informacím	63
17.4. Součinnost Parlamentních ombudsmanů s médii	64
17.5. NPM - National Preventive Mechanism	65
18. Oprávnění Veřejného ochránce práv	65
18.1. Pochybení úřadu	67
18.2. Zvláštní oprávnění Veřejného ochránce práv	70
18.2.1. Návrhy na změnu právního předpisu	70
18.2.2. Návrh na podání žaloby ve veřejném zájmu	71
18.2.3. Podávání zpráv o činnosti Parlamentu	71
19. Závěr	73
20. Resumé	76
21. Použitá literatura	78

1. Úvod

Ombudsman je termín, který v současné době zná snad téměř každý. Tato instituce je zřízena ve většině zemí světa jako prostředek, který posiluje nejen řádný chod státní správy, ale také důvěru občanů v kvalitu fungování státní byrokracie. Přestože původně byla instituce ombudsmana zřízena jako, dá se říci, prodloužená ruka panovníka, nyní funguje jako instituce, která v případě pochybení státní byrokracie vystupuje jako ochránce výkonem státní správy porušených práv občanů.

Cílem diplomové práce je zhodnotit, zda ve Švédském království jako novodobé kolébce instituce ombudsmana došlo během 300 let ke změně v pojetí působnosti ombudsmana a porovnat jeho právní postavení s právním postavením Veřejného ochránce práv v České republice, kde se dá ještě stále hovořit o tom, že je v právním řádu novinkou.

První kapitoly diplomové práce se zabývají institucí ombudsmana v obecné rovině, uvádí znaky, které musí tato instituce naplňovat, aby se mohla nazývat ombudsmanem. Je zde uvedena i možná klasifikace, jelikož některé orgány se honosí názvem ombudsman, avšak nesplňují uvedené znaky. Dá se tedy hovořit o zvláštních odnožích s některými společnými rysy.

Kapitola sedmá se věnuje Evropskému ombudsmanovi. Je zařazena tímto způsobem, jelikož Veřejný ochránce práv vycházel při své koncepci nejen ze švédského vzoru, ale v některých ohledech mu za inspiraci posloužila spíše instituce Evropského ombudsmana. Ta vznikla po přijetí Maastrichtské smlouvy, tudíž jen několik málo let před zřízením instituce Veřejného ochránce práv v České republice. Z tohoto důvodu je zmíněná kapitola umístěna do přední části diplomové práce pro snazší porovnání.

Následující kapitoly se již věnují porovnání instituce Ombudsmana ve Švédsku a Veřejného ochránce práv v České republice vždy tak, aby byl v uceleném celku charakterizován jeden z představitelů.

Hlavní část práce představuje přehled shodných aspektů a odlišností v oblasti působnosti Ombudsmana ve Švédsku a Veřejného ochránce práv v České republice. Bylo nezbytné rozebrat jejich působnost, jelikož následující kapitoly věnující se jejich činnosti vychází z těch ustanovení, která definují jejich působnost. Zde již nalezneme určité odlišnosti, které nalezneme rovněž mezi pojetím Ombudsmana ve Švédsku a Evropským ombudsmanem. Tyto odlišnosti

se však stávají shodnými aspekty v koncepci Evropského ombudsmana a Veřejného ochránce práv v České republice.

Vzhledem k tomu, že ombudsman sám by nebyl schopen zajistit řádný chod tak náročně instituce, je mu k dispozici jeho Sekretariát (platí pro Švédsko) nebo Kancelář (platí pro Českou republiku). Je jimi zajištěna administrativa a předkládají mu podání. Základní odlišností mezi porovnávanými institucemi je v počtu osob zastávajících úřad, přičemž ve Švédsku každý ze čtyř ombudsmanů víceméně funguje jako nezávislá jednotka s vlastní organizační strukturou.

Závěr diplomové práce se zaměřuje na vlastní činnost Ombudsmana ve Švédsku a Veřejného ochránce práv v České republice včetně zvláštních oprávnění. Je zde poukázáno na jejich vztah k národním Parlamentům, resp. Poslanecké sněmovně v České republice, který sice funguje na principu nezávislosti, avšak ani z tohoto důvodu není jejich vztah naprosto zpřetrhán. Instituce odvozují svou existenci od Parlamentu, resp. Poslanecké sněmovny, což dokazuje skládání účtů ze své činnosti.

Pokusila jsem se o porovnání instituce Ombudsmana ve Švédsku, která má za sebou několik set let dlouhý právní vývoj a stala se inspirací při zřizování institucí ombudsmana v desítkách zemí světa a instituce Veřejného ochránce práv v České republice, pro kterou byl Ombudsman ve Švédsku a v některých aspektech Evropský ombudsman vzorem a navázala na jejich právní úpravu s ohledem na právní vývoj v České republice. Pochopitelně nemohlo dojít k převzetí pojetí Ombudsmana ze Švédska v naprosto stejné formě, ve které tam funguje, do právního řádu České republiky. Bylo nezbytné, aby v souladu s právním podnebím v České republice došlo k určitým změnám, aniž by byl naprosto změněn právní rámec této instituce.

Bylo zapotřebí, aby základní rysy zůstaly zachovány, jinak by nebylo možno definovat Veřejného ochránce práv v České republice jako instituci stojící na stejných základech jako instituce Ombudsmana ve Švédsku.

V opačném případě by se dalo konstatovat, že by se jednalo o jakousi odnož, která se jen v určitých znacích podobá Ombudsmanovi ve Švédsku, což splňují tzv. nepraví ombudsmani, kteří jsou přímo odpovědní orgánu, který je zvolil, jako je např. ombudsman hasičského záchranného sboru ČR, ombudsman Policie ČR, dokonce i v některých nemocnicích nalezneme v zaměstnaneckém poměru ombudsmana. Ten zde funguje spíše jako mluvčí úzké sekce.

V rámci diplomové práce mne zajímalo, co způsobuje respektování stanovisek ombudsmana ze strany těch, jejichž jednání je podrobena jeho kontrole. Ombudsman sám nemá k dispozici žádné donucovací prostředky, kterými by dokázal autoritativně zasáhnout do hmotněprávních poměrů adresátů, a přesto se jimi dotčené orgány řídí. Je to zvláštní úkaz, když se v dnešní době uchyluje v drtivé většině případů k autoritativním zásahům do hmotněprávních poměrů adresátů, jelikož se to jeví jako nejúčinnější a nejspolehlivější forma, která bude uznávána, a dojde k naplnění toho, co je jejím obsahem.

Ombudsman stojí mimo rámeček tří složek dělby moci, tzn. moci zákonodárné, výkonné a soudní. I přesto, že s každou ze složek dělby moci má určité vztahy, zachovává si svou nezávislost a nestrannost. Instituce ombudsmana je tedy naprosto unikátním jevem v právních řádech.

Je zřejmé, že instituce Ombudsmana ve Švédsku silně ovlivnila právní vědomí ve světě, kde je považována snad dokonce za korunu demokracie, jako zcela nezávislá, nestranná složka ve státě, ač od něj oddělená, a přece zajišťující učinění spravedlnosti za dost. To vše i bez obšírné kontroly, která by byla v daném případě spíše nadbytečně zatěžující než nápomocná. Výše uvedené zajišťuje osoba ombudsmana, jejíž autorita, vážnost, úcta a morální kredit poskytují dostatečný respekt ve výkon této funkce i instituce jako celku.

2. Pojem ombudsman

V této kapitole bych se věnovala vymezení pojmu a instituce ombudsmana, počátkům instituce a základům jeho činnosti.

Pojem „ombudsman“ pochází ze švédského slova „ombud“, což v překladu znamená zástupce nebo zmocněnec jiné osoby, která jedná v jejím zájmu. Kořeny tohoto slova lze spatřit už ve středověkém výrazu „ombup“ (moc, autorita)¹, avšak většina autorů se ztotožňuje s názorem, že se původ slova „ombudsman“ více blíží švédskému vzoru.

Příčina vzniku této instituce vykryštovala ze společenské situace, směřování politického systému k demokratickému smýšlení, potřeby kontroly státní správy nejen státními úředníky, ale celou společností z důvodu jistoty a důvěry ve fungování státní správy. Prvopočátky ombudsmana ve Švédsku jsou spojovány s úmyslem krále zajistit řádný chod státní správy i v době své nepřítomnosti. Potřeboval tedy jakéhosi „pobočníka“, který bude dohlížet nad stejnými zájmy jako král a zároveň morální kredit ombudsmana bude dostatečnou zárukou, že své pravomoci v žádném směru nezneužije.

V průběhu času se ostatní státy Evropy inspirovaly touto institucí, která byla naprostým unikátem v jakémkoli právním řádu. *„Vznik ombudsmana na Novém Zélandě (1962), fakticky ovlivněný spíše institucí dánskou než švédskou, lze považovat za počátek procesu později označovaného jako „ombudsmánie“, která probíhala v 60. a 70. letech, kdy se takřka překotně objevovaly nové a nové instituce v různých částech světa včetně Afriky.“*² Dle mého názoru rozmach této instituce úzce souvisí s politickým systémem států. Skandinávské země jsou obecně pojímány jako jedny z nejvyspělejších, s nejvypracovanějším právním systémem a právním vědomím občanů, proto zde nalezneme počátky ombudsmana.

Ombudsman se tedy postupně stal jednou ze základních složek moderních právních řádů, jedním z neodmyslitelných článků demokracie, jelikož je spojen s prosazováním spravedlnosti ve státní správě.

Existuje nespočet definicí a charakteristik, kterými se vymezuje pojem ombudsman, nicméně nejzdařilejší se mi zdá definice dle Prof. nzw. Doc. JUDr. Karla Klímy, CSc. *„Jde o Ústavou nebo jiným legislativním*

¹ <http://www.ochrance.cz/historie/>

² SLÁDEČEK, V. Zákon o veřejném ochránce práv – komentář, 2. Vydání, C.H.Beck, 2011, ISBN 978-80-7400-158-1, s. 8

*aktem zřízený úřad, v jehož čele je (zpravidla) parlamentu odpovědný, nicméně v zásadě zcela nezávislý vysoce postavený veřejný činitel, který od občanů přijímá stížnosti na činnost správních orgánů, úředníků a zaměstnanců, a který je oprávněn provádět šetření, doporučovat opravná opatření a podávat o tom zprávy.*³

Domnívám se, že je tato definice nejzdařilejší proto, že se dá vztáhnout na ombudsmana v jakékoli zemi na světě a zároveň podává jasný obraz toho, co se za tímto pojmem skrývá. Pochopitelně je potřeba definici posuzovat v souladu se současnou právní úpravou, tzn. pojem veřejného činitele nahradit termínem úřední osoba, ale v zásadě předkládá výstižnou podobu této instituce.

Mezi obecné základní znaky instituce ombudsmana by měly patřit:

- jedná se o vysokého úředníka zákonodárního sboru, dále
- politicky nezávislého a nestranného vyšetřovatele,
- není oprávněn rušit nebo měnit rozhodnutí (orgánů),
- může provádět šetření (i) z vlastní iniciativy a
- způsoby (styl) výkonu jeho působnosti jsou neformální, rychlé a levné.⁴

Uvedené znaky by měly být respektovány v každé zemi, ve které je tato instituce zřízena.

3. Základ činnosti ombudsmana

*„Sám o sobě ztělesňuje ombudsman změnu v chápání státní správy a aplikace práva. Občané přestávají být podřízeni výkladu práva státními orgány a mohou se domáhat nápravy i touto cestou.“*⁵ Úřad ombudsmana tedy existuje proto, aby se i občané mohli přesvědčit o řádném chodu státní správy. I přesto, že zde existuje *„nepsané pravidlo kolegiální administrativní mlčenlivosti (tzv. esprit de corps)“*⁶ – duch pospolitosti, je nezbytné v souladu s ustanovením § 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, naplňovat požadavek, že veřejná správa je službou veřejnosti v kontextu s § 8 odst. 2 příslušného zákona, že správní orgány vzájemně spolupracují v zájmu

³ KLÍMA, K. a kolektiv Praktikum českého ústavního práva, 3. vydání, Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, ISBN 978-80-7380-173-1, s. 198

⁴ ROWAT, D. C. The Ombudsman plan, The worldwide spread of an idea, University press of America, Lanham, New York, London, 1985, s. 4

⁵ SKÁLA, J. Český ombudsman, Právník, 1998, č. 2, s. 95

⁶ KLÍMA, K. a kolektiv Praktikum českého ústavního práva, 3. vydání, Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, ISBN 978-80-7380-173-1, s. 198

dobré správy. O tom se mají občané právo přesvědčit. Přestože zákon neobjasňuje pojem „dobrá správa“, nepodává žádnou definici, dle které postupovat, aby bylo jasné, co již dobrou správou není, „*obecně se má za to, že dobrou veřejnou správou je taková správa, která kromě toho, že je uskutečňována v souladu s právním řádem, je též prosta byrokratických, nespravedlivých či necitlivých postupů, např. neodůvodněných průtahů, povýšeného, přehlíživého, liknavého, nepředvídatelného či arogantního jednání úředních osob apod.*“⁷ „*Požadavky dobré správy jsou však zajišťovány celým souborem obecných zásad činnosti, jež nacházíme v jednotlivých ustanoveních § 2 až § 8 nového správního řádu.*“⁸

Kdo jiný má lépe hodnotit byrokratické, nespravedlivé postupy a nesprávné jednání úředních osob než laická veřejnost, která je druhou stranou v tomto vztahu. Občan může nabýt dojmu, že byrokracie je příliš složitá a nevyzná se v ní. V případě, že je přesvědčen o nesprávném, nespravedlivém postupu, který státní správa použila ve vztahu k němu, je oprávněn podat podnět ombudsmanovi, ale i ombudsman sám dohlíží nestranně a nezávisle nad výše uvedeným, což mu dává výsadní postavení.

Zřejmě nejdůležitější funkcí ombudsmana je kontrolní činnost, díky které uskutečňuje své poslání, jehož spouštěčem je buď stížnost doručená úřadu ombudsmana, nebo šetření z jeho vlastní iniciativy. „*Jeho povinností je zjišťovat, zda správní orgány a soudy uplatňují objektivně a nestranně právní předpisy a zcela řádně dbají práv a svobod jednotlivých občanů.*“⁹ Lze tedy konstatovat, že vykonává funkci jakéhosi kontrolora nad dodržováním platného práva na daném území, sleduje, jak je uplatňováno a v případě, že je uplatňováno v rozporu s duchem zákona, je oprávněn zasáhnout. Ovšem, jak už bylo zmíněno, nikoli mocenskými prostředky donucovacího charakteru, nýbrž vydáváním doporučení, opatření k nápravě či různých stanovisek k dané věci.

Kontrolní činnost se snoubí s výkonem prostředníka mezi občany (laickou veřejností) a státní správou, aniž by byl zástupcem kterékoli ze stran. Naopak ombudsman je nezávislou osobou, jejíž morální kredit je na značně vysoké úrovni poskytující záruku, že tak obtížné břemeno je vykonáváno se ctí, úctou

⁷ KINDL, M., Kramář, K., Rajchl, J., Telecký, D. Základy správního práva, 2. upravené vydání, Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, ISBN 978-80-7380-190-8, s. 257

⁸ SKULOVÁ, S. Principy dobré správy jako součást modernizace veřejné správy, Právník, 2005, č. 6, s. 560

⁹ KLÍMA, K. a kolektiv Praktikum českého ústavního práva, 3. vydání, Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, ISBN 978-80-7380-173-1, s. 204

a vážností, které tato funkce vyžaduje a zároveň poskytuje. Víceméně se snaží o vymýcení nedůvěry ve stát a orgány, které jednají jeho jménem na jakékoli úrovni.

„Z hlediska exekutivy plní ombudsman funkci seismografu, který zaznamenává chvění, které způsobují – ve formě stížností – zákony, nařízení, a jednání správních orgánů v nejširším slova smyslu. Ombudsman zde zajišťuje zpětnou vazbu.“¹⁰ Z výše uvedeného vyplývá, že ombudsman nesleduje pouze vyšetření stížnosti, to je v podstatě primárním problémem ombudsmana, který musí vyřešit, avšak tím jeho šetření nemusí zcela skončit. Sleduje i zmíněné „chvění“ – určité ostré hrany, na které je upozorňováno občany nebo které sám ombudsman zhodnotí jako zatěžující, nevhodné, nežádoucí, způsobující obtíže.

„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 takové jevy v činnosti veřejné správy, které třeba při soudním přezkoumávání zůstanou stranou (neochota, hrubost, různé chyby a omyly).“¹¹ Rozdíl mezi ochranou ze strany soudů a ze strany ombudsmana spočívá v právní závaznosti, která spočívá i ve vymahatelnosti rozhodnutí, rychlosti, formálnosti a nelze přehlédnout i finanční zátěž. Výsledek rozhodovací činnosti soudů je právně závazný pro účastníky řízení (v některých případech i erga omnes), což chybí v ombudsmanově praxi, avšak mnohdy je svěření sporu „do rukou“ ombudsmana účinnějším a zejména rychlejším prostředkem v řešení situací, určitých třecích ploch. Z důvodu neformálnosti, resp. menší formálnosti (přece jen některá pravidla i zde musí být splněna, jinak by se nedalo vůbec mluvit o instituci v právním slova smyslu) může dojít k rychlejšímu vyřízení věci. Nižší formalizace má sloužit ku prospěchu věci, odpoutání od byrokratických zásad, které spíše ztěžují, prodlužují vyřešení sporu. Z toho důvodu, že pro zabývání se sporem ze strany ombudsmana není nutné platit jakýkoli poplatek, je ochrana ombudsmana pro každého občana snadno dosažitelná a finanční zátěž nulová.

Na základě výše uvedeného lze konstatovat, že úkolem ombudsmana je zamezit neformální cestou soudním sporům, které lze vyřešit i jiným způsobem. Kromě toho se může zabývat případy, které jsou řešeny soudním či jiným orgánem,

¹⁰ KLÍMA, K. a kolektiv Praktikum českého ústavního práva, 3. vydání, Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, ISBN 978-80-7380-173-1, s. 204

¹¹ HENDRYCH, D. a kolektiv Správní právo. Obecná část. 7. vydání Praha: C. H. Beck, 2009, ISBN 978-80-7400-049-2, s. 633

avšak některou část sporu neřeší nebo řešit nemohou, jako je nezdvořilost, hrubé, neuctivé chování či neprofesionalita z morálního hlediska vůči adresátům veřejné správy. S tím vším se mohou obrátit na úřad ombudsmana a domáhat se odčinění příkoří, které bylo vůči nim vykonáno. Na druhou stranu se ale logicky nabízí otázka, jak řešit situaci, kdy bylo ombudsmanem zjištěno, že stížnost je neoprávněná, tedy nemá takový podklad, aby ombudsman mohl stížnosti občana vyhovět a tím hájit jeho práva, která byla činností veřejné správy údajně porušena. V tom případě brání druhou stranu, tedy úředníka či úřad, proti jejichž činnosti stížnost směřuje. Ombudsman pak vystupuje jako prostředník, který se občanovi snaží vysvětlit, proč v jeho stížnosti nenalezl nic, o co by mohl opřít své šetření.

Ombudsman tedy figuruje rovněž jako průvodce právním řádem pro ty, kteří jeho pomoc potřebují. Vysvětluje občanům obsah právních předpisů, vystupuje jako nestranná osoba, rádce, na kterého se může obrátit každý se svým problémem, ze kterého nevidí jiné východisko než podání stížnosti úřadu ombudsmana. „*Ombudsman je tady rovněž proto, aby vysvětlil občanům oprávněnost jednání státní správy a v případě jejího pochybení, aby na ně upozornil. Jedná se zde vlastně o zdůraznění principu, podle něhož demokracie není jednosměrná ulice, a že demokracie nenalézáme jen na jedné straně cesty.*“¹² Je tedy možná dvojí situace – oprávněnost stížnosti či její neoprávněnost. V právním státě, který je založen na demokratickém politickém systému, je instituce ombudsmana zárukou, že platné právo nebude vykládáno pouze státní správou vůči občanům, ale že občané mají v případě pochybností či jakékoli nespokojenosti s jednáním státní správy možnost obrátit se na ombudsmana.

Úspěšnost činnosti ombudsmana nezávisí pouze na jeho úsilí. Odvíjí se rovněž od míry podpory jak ze strany správních orgánů a parlamentu, tak i veřejnosti a sdělovacích prostředků.¹³ „*Míra této podpory přímo úměrně podmiňuje úspěšnost činnosti ombudsmana, jež je zaměřena nejen na odstraňování chyb, je se staly v minulosti – tak, jak je tomu zpravidla u státních orgánů vykonávajících kontrolní činnost – ale především na vytváření podmínek k odstranění stávajících nedostatků a k zabránění vzniku podmínek pro konflikty v budoucnosti.*“¹⁴ To je velice zajímavý ukaz úzce související s absencí hmotněprávních prostředků na straně ombudsmana.

¹² KLÍMA, K. a kolektiv Praktikum českého ústavního práva, 3. vydání, Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, ISBN 978-80-7380-173-1, s. 204

¹³ SKÁLA, J. Funkce ombudsmana v právním státě, Právní obzor, 1994, č. 3, s. 287

¹⁴ SKÁLA, J. Funkce ombudsmana v právním státě, Právní obzor, 1994, č. 3, s. 287

I přesto, že zmíněnými nástroji nedisponuje, má možnost ovlivnění sporné situace v budoucnosti. Nesleduje tedy primárně potrestání (což sice nemůže v klasickém slova smyslu, může na ně však poukázat a vzhledem ke své autoritě je to pro kontrolovaný orgán či osobu mnohdy „větší bič“ než některý druh napomenutí udělených „interně“), ale především vyvarování se vadného stavu. K tomu vydává zprávy, stanoviska, vyslovuje právní názory či postoje, které mají dotčenému orgánu či osobě ukázat správný směr, kudy se má ubírat, aby k nežádoucím situacím již napříště nedocházelo.

Zřízení této instituce je tedy vyústěním snahy každého státu o posílení demokratického právního systému, a protože „činnost i toho „nejdemokratičtějšího“ právního státu a jeho institucí může v konkrétních případech způsobovat být i nezamýšlené, nepředvídatelné a nechtěné nespravedlnosti“¹⁵, je zde instituce ombudsmana, aby jim zabránila, resp. aby napravila vadný stav, který byl způsoben činností veřejné správy. „Existence a respektování nezávislého ombudsmana v právním státě dosvědčuje, že stát uznává svoji povinnost zacházet s občanem spravedlivě a přiznat mu vše, co mu po právu náleží.“¹⁶

I když ombudsman dohlíží na výkon státní správy a upozorňuje na její nedostatky, rozhodně to neznamena, že by podryval demokratický politický systém dané země. Naopak se ho snaží posílit tím, že bude kontrolovat výkon státní správy, její řádné fungování, které musí být nejen v souladu s právem, ale i s principy demokratickými a dobré správy. Především principy dobré správy jsou zvláštností, jejichž dodržování může sledovat a vydávat poučení pro jejich řádné dodržování pouze ombudsman. „(...) usiluje celou svou činností o zjednodušení státní administrativy a o odstranění zbytečných nedorozumění nebo „nepochopení“ vznikajících mezi vládou a občany – mnohdy ovšem i za cenu toho, že v individuálních případech otevřeně a ostře vystupuje proti jednotlivým rozhodnutím a nezřídka i proti celému zaměřené činnosti státní správy na určitém úseku a usiluje o to, aby (...) administrativní plnila své společensko-ekonomickým kontextem předurčené úkoly tak, aby pro všechny občany znamenali pokud možno minimální zatížení.“¹⁷

¹⁵ KLÍMA, K. a kolektiv Praktikum českého ústavního práva, 3. vydání, Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, ISBN 978-80-7380-173-1, s. 199

¹⁶ KLÍMA, K. a kolektiv Praktikum českého ústavního práva, 3. vydání, Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, ISBN 978-80-7380-173-1, s. 204

¹⁷ SKÁLA, J. Funkce ombudsmana v právním státě, Právní obzor, 1994, č. 3, s. 285

„Vliv úřadu ombudsmana na činnost administrativy lze alespoň přibližně určit sledováním změn v činnosti státní správy, ke kterým je ovšem možno přistupovat z různých hledisek. Jednak to jsou vlivy, působení a změny způsobené prostřednictvím doporučení na příslušné správní úřady. Jednak to je nepřímé působení vlivem na politický proces. Děje se tak zejména zveřejňováním případů ve výročních zprávách a následné diskuzi v parlamentu (...). Zároveň ovšem i veřejnou činností ombudsmana, např. přednáškovou činností, články v tisku atd.“¹⁸

Pro občana zřízení této instituce má jeden zásadní význam – i když dojde k jakýmkoli projevům zvláště veřejné správy, je možné dosáhnout nápravy prostřednictvím ombudsmana, který jako nezávislý orgán přezkoumá stížnost podanou občanem. Výše uvedené *„nejvýrazněji a nejdramatičtěji odlišují režim demokratický od totalitního. To bylo patrně i jedním z důvodů, proč i do architektury orgánů Evropské Unie byl nakonec zahrnut také úřad ombudsmana, jehož statut upravuje i spolupráci s těmito institucemi na národní úrovni.“¹⁹* O Evropském ombudsmanovi více v následujících kapitolách.

4. Vztah ombudsmana ke státní správě a soudům

Ombudsman jako prostředník mezi státní správou a občany má rozličné vztahy nejen s výše uvedenými, ale rovněž s mocí zákonodárnou, od které odvozuje svou existenci a rovněž se soudy, jelikož s nimi má v určitých fázích obdobné postavení, což je může stavět do zdánlivé rivality.

4.1. Vztah ombudsmana ke státní správě

Vztah ombudsmana ke státní správě je jedním z nejdůležitějších vztahů, které vůbec ombudsman má. Tato instituce byla zřízena z toho důvodu, aby dohlížela na činnost státní správy, a na základě toho zde vznikají určité vztahy, které nemohou být pouze jednosměrné.

Ombudsman sleduje dodržování právních předpisů. Dohlíží také nad tím, aby nedocházelo k jednání, které by bylo v rozporu s právními předpisy, nebo které by dané právní předpisy obcházel, a zároveň dohlíží nad dobrou správou. Z druhé strany státní správa je povinna ombudsmanovi vycházet vstříc, poskytovat

¹⁸ SKÁLA, J. Postavení a kompetence ombudsmana v ústavněpolitickém systému kapitalistických států, Právník, 1989, č. 9, s. 794

¹⁹ KLÍMA, K. a kolektiv Praktikum českého ústavního práva, 3. vydání, Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, ISBN 978-80-7380-173-1, s. 199

mu potřebnou součinnost, ať už se jedná o předkládání materiálů, vyjádření k věci, umožnění vstupu do objektu atd.²⁰

Z mého pohledu je poskytování součinnosti ze strany státní správy jeden ze základních pilířů jejího fungování. Ombudsman si však nemůže takové jednání ze strany státní správy jakýmkoli způsobem vynucovat ve formě příkazů, zákazů, nařízení, jelikož těmito oprávněními není nadán v obecné rovině, tzn. ani ve vztahu ke státní správě. „*Spíše (vesměs) hypotetickou a nepřímou „vynutitelnost“ jeho doporučení lze ovšem vysledovat v jeho vazbách na parlament. Prostřednictvím výroční, bilanční zprávy či individuálních podnětů může ombudsman iniciovat „odvetná“ opatření členů zákonodárského sboru, resp. jeho orgánů vůči členům vlády – ministrům jako vrcholovým vedoucím správních úřadů, kteří nejednají v souladu s jeho doporučeními.*“²¹ Z tohoto pohledu vyplývá, že ačkoli ombudsman primárně není nadán žádnými vynucovacími opatřeními, tak na základě zpráv, které Parlamentu předkládá nejméně jednou ročně, může spustit mocenská opatření, kterými už členové vlády disponují a mohou je uplatnit vůči státní správě tak, jak ombudsmanovi nenáleží. Záleží pochopitelně na členech vlády, zda uznají potřebnost takového řešení, ale v zásadě tomu tak bývá. Ombudsman je osoba uznávaná státem, tudíž i vládou a jejími členy, kteří ze zpráv ombudsmana vychází a prosazují jeho doporučení takovými prostředky, které ombudsman sám nemá k dispozici.

Tím, že existuje instituce ombudsmana, dochází k upevnování zákonnosti z hlediska státní správy. Ať už tím způsobem, že na základě stížnosti či šetření ombudsmana z vlastní iniciativy dojde k nápravě vadného stavu nebo tak, že ombudsman vysvětlí občanovi neoprávněnost jeho stížnosti, osvětlí jednání státní správy, zešíroka zdůvodní rozhodnutí nebo jen objasní to, co občanovi uniká. Na základě výše zmíněného dochází k celospolečenskému zvýšení důvěry ve státní správu, v její řádné fungování nevybočující ze zásad legality.

²⁰ SLÁDEČEK, V. Zákon o veřejném ochránce práv – komentář, 2. Vydání, C.H.Beck, 2011, ISBN 978-80-7400-158-1, s. 16

²¹ SLÁDEČEK, V. Zákon o veřejném ochránce práv – komentář, 2. Vydání, C.H.Beck, 2011, ISBN 978-80-7400-158-1, s. 16

4.2. Vztah ombudsmana k soudům

V době ustanovení ombudsmana do právních řádů jednotlivých států vyvstávaly otázky zejména ze strany soudů, zda nebude konkurovat soudnictví. To však bylo zcela oprávněně vyvráceno hned z několika důvodů.

Ombudsman nemá nahrazovat výkon soudnictví tak, jak je nastaveno. Sice se dá mluvit o „*odbrevení*“ soudů²² v případech, kdy daný případ nemůže být řešen soudní cestou nebo se takový způsob nejeví jako účelný. „*Stále častěji dochází k rozporu mezi (zdánlivým) zájmem státním, a to zejména správních orgánů, a oprávněnými zájmy a právy občanů. Především jde o neuspokojivé a nezřídka i protizákonné vyřizování záležitostí ve formě správního rozhodnutí, popřípadě i o jiná mimoprávní nebo protiprávní jednání zaměstnanců veřejné správy, proti kterým někdy ani nelze uplatnit účinnou formu právní ochrany, např. soudní.*“²³ Navíc rozhodujícím odlišujícím kritériem je výsledek činnosti soudů a ombudsmana. Soudy řeší jednotlivé spory meritorně, jejich rozhodnutí jsou vynutitelná státní mocí, autoritativně se zasahuje do právních poměrů osob, kdežto ombudsman vydává stanoviska, právní názory, opatření, která považuje za nejvhodnější či žádoucí. Respektování stanovisek nemůže být vynuceno, avšak určitá možnost je prostřednictvím Parlamentu, kterému ombudsman předkládá výše zmíněné zprávy, a tak mohou být upozorněni členové vlády. Ti jsou již kompetentní k vynucení toho, aby vadný stav byl uveden do stavu bezvadného, prostého chyb. Ombudsman je však „*vítaným doplňkem kontroly státních orgánů i ze strany soudnictví.*“²⁴

V předchozích kapitolách již byla zmíněna rychlost, neformálnost postupu ombudsmana ve věci, který nepodléhá žádným poplatkům, což je mnohdy v případech „*pouhé*“ potřeby objasnění, nasměrování kýženým přáním občanů. „*To, co si jednotlivec běžně přeje, je jeho právo, nikoli zdoluhavá přítomnost u soudu ve vlastní věci či dokonce neurčité očekávání, kdy přijde na řadu.*“²⁵ „*Na základě zahraničních zkušeností lze presumovat, že právě tito méně movití občané budou tvořit značnou část „klientů – stěžovatelů“ u Veřejného ochránce práv.*“²⁶

²² SLÁDEČEK, V. Zákon o veřejném ochránce práv – komentář, 2. Vydání, C.H.Beck, 2011, ISBN 978-80-7400-158-1, s. 20

²³ KRYSKA, D. Role státního zastupitelství, prokuratury a ombudsmana v soudním řízení správním podle české a polské právní úpravy, Právní rádce, 2010, č. 11, s. 14

²⁴ KLÍMA, K. a kolektiv Praktikum českého ústavního práva, 3. vydání, Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, ISBN 978-80-7380-173-1, s. 201

²⁵ KLÍMA, K. a kolektiv Praktikum českého ústavního práva, 3. vydání, Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, ISBN 978-80-7380-173-1, s. 201

²⁶ KOLMAN, P. Vše důležité o ombudsmanovi II., Moderní obec, č. 7, s. 31

Občané při vidině toho, že se mohou vyhnout formální soudní proceduře, která může při vytíženosti soudů trvat neúměrně dlouho, dávají přednost šetření ombudsmana v případech, kdy si zpravidla „jen“ nejsou jisti správností postupu státní správy, nebo zda se nestali obětí její zvláště bez nějakého právně relevantního důvodu.

Ombudsman tedy ve vztahu k soudnictví nevystupuje jako rival, ale jako komplementární článek, který může řešit spory, jež jsou mimo dosah soudů.

5. Požadavky na jmenování ombudsmana

Pokud jde o požadavky, které jsou vyžadovány od osoby, která se má zhostit této vážené funkce, mnohdy neexistují striktně daná pravidla, která by byla ve všech zemích shodná.

Mezi nepsaná, avšak prosazovaná, pravidla patří vysoký morální kredit dané osoby. Jako ombudsman musí poskytovat značně vysoké záruky, že funkce bude vykonávána nestranně, nezávisle, profesionálně a se vší úctou, kterou si její výkon vyžaduje.

Mezi neméně důležitým kritériem je dlouhodobá praxe, která zaručuje již zmíněnou profesionalitu, dostatečnou zkušenost získanou majoritně v oblasti správního práva a také solidní přístup potenciálního ombudsmana k výkonu funkce.

*„Jako základní podmínka se prakticky bezvýjimečně očekává státní občanství, někdy je požadavek občanství (stejně jako dosažení určitého věku) již obsažen v širěji formulované podmínce volitelnosti do parlamentu.“*²⁷ Tím tedy není nutné explicitní vyjádření podmínky dosažení určitého věku nebo státního občanství dané země, jelikož v požadavku volitelnosti do Parlamentu jsou již tyto postuláty obsaženy.

V některých případech se stanovuje rovněž podmínka výkonu určité funkce, např. funkce soudce (Ústavního soudu). Dle mého názoru tento požadavek podtrhuje garanci nezávislosti a nestrannosti, avšak není jejím jediným ukazatelem. Důležitějším faktorem je vývoj osobnosti potenciálního ombudsmana a to nejen v čistě profesní rovině.

²⁷SLÁDEČEK, V. Zákon o veřejném ochránce práv – komentář, 2. Vydání, C.H.Beck, 2011, ISBN 978-80-7400-158-1, s. 21

6. Možná klasifikace instituce ombudsmana

Stejně jako většinu institucí ve správním právu lze i instituci ombudsmana třídit z určitého hlediska na několik typů, a to na pravého a nepravého ombudsmana. Kritérium, které je rozhodné pro klasifikaci toho kterého typu ombudsmana, je jeho nezávislost, podřízenost, odpovědnost vůči orgánu, který je v postavení nadřízenosti ve vztahu k němu a kontroluje jeho činnost takovým způsobem, že to má pro ombudsmana zásadní význam.

6.1. Pravý a nepravý ombudsman

Pravý ombudsman je ombudsman v klasickém slova smyslu. Je to instituce, pro jejíž zavedení do právních systémů států byl vzorem ombudsman Švédského království. Zjednodušeně řečeno je to ombudsman moci zákonodárné, vůči které ale vystupuje jako nezávislý úřad, nijak neprojevuující své postavení podřízené či nadřízené. Tento název se používá v tom smyslu, že jeho *„existence je odvozena od nejvyššího zastupitelského sboru, jenž ho zpravidla volí a ke kterému má také určité, zákonem regulované vztahy.“*²⁸ Jediná vazba, kterou ombudsman má vůči zákonodárnému sboru i po svém vzniku, je překládání každoročních zpráv o své činnosti. Příkladem je systém čtyř ombudsmanů ve Švédském království i Veřejný ochránce práv v České republice.

Opačným typem je nepravý ombudsman, kterému chybí aspekt nezávislosti jako ombudsmanu pravému. Je podřízen zpravidla orgánu, který ho volí, a který má vůči němu některé zvláštní pravomoci. Mluvíme o ombudsmanech moci výkonné a o tzv. ombudsmanech zvláštních.

Ombudsman moci výkonné je samozřejmě jmenován vládou, vůči které vystupující jako podřízený úřad. *„Pro svou podřízenost vládě má tato forma ombudsmana charakter interní, vlastní kontroly veřejné správy, jakéhosi atypického druhu služebního dohledu, Pochopitelně se takový mechanismus – byť je nadán relativní autonomií – zpravidla (oprávněně) nejeví dostatečně efektivním dozorem nad veřejnou správou.“*²⁹

²⁸ SLÁDEČEK, V. Zákon o veřejném ochránce práv – komentář, 2. Vydání, C.H.Beck, 2011, ISBN 978-80-7400-158-1, s. 3

²⁹ SLÁDEČEK, V. Zákon o veřejném ochránce práv – komentář, 2. Vydání, C.H.Beck, 2011, ISBN 978-80-7400-158-1, s. 3

Ombudsmani zvláštní jsou typem ombudsmana, „*který může mít povahu jak součásti moci výkonné, tak orgánu ustaveného legislativou.*“³⁰

6.2. Veřejnoprávní a soukromoprávní ombudsman

Další možná klasifikace je na ombudsmany veřejnoprávní a soukromoprávní.

„*„Veřejnoprávní“ instituce ombudsmana je zřizována na základě obecně platného (zpravidla ústavního) právního předpisu, náklady její činnosti jsou hrazeny z veřejného rozpočtu a tvoří součást státních orgánů.*“³¹ Do pojetí veřejnoprávního ombudsmana můžeme zařadit všechny předchozí, tzn. parlamentního ombudsmana, ombudsmana moci výkonné i zvláštní ombudsmany a můžeme sem zařadit pojetí Veřejného ochránce práv v České republice i ombudsmana ve Švédsku.

Jeho opakem je soukromoprávní ombudsman, z logiky věci vyplývá, že nebude úzce svázán zákony jako veřejnoprávní ombudsman, spíše se pojetí soukromoprávního ombudsmana odvozuje od dispozičních norem, které daná organizace přijala za své. „*Jedná se ovšem vždy o soukromoprávní instituce zřizované nestátními organizacemi a plní úlohu kontrolní instituce v rámci soukromoprávních subjektů, většinou obchodních organizací orientovaných na služby obyvatelstvu (např. v pojišťovnictví nebo v bankovníctví).*“³²

6.3. Dělení na ombudsmana z hlediska působnosti

Dalším kritériem, na základě kterého se dají třídit typy ombudsmanů, je z hlediska působnosti věcné a územní.

Z hlediska věcné působnosti rozlišujeme ombudsmana s všeobecnou a dílčí působností (např. dětský, vojenský, ombudsman orientující se na oblast zdravotnictví apod.). Veřejný ochránce práv v České republice je typem ombudsmana s všeobecnou působností, na druhou stranu úřad ombudsmanů Švédského království je druhým typem, resp. každý ze čtyř ombudsmanů má vlastní oblast působnosti.

Z hlediska územní působnosti zná teorie dělení na ombudsmana s celostátní a ombudsmana s místní působností. Ombudsman s celostátní působností je činný pro území celého státu (systém ombudsmanů Švédského království i Veřejný

³⁰ SLÁDEČEK, V. Zákon o veřejném ochránce práv – komentář, 2. Vydání, C.H.Beck, 2011, ISBN 978-80-7400-158-1, s. 3

³¹ KLÍMA, K. a kolektiv Praktikum českého ústavního práva, 3. vydání, Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, ISBN 978-80-7380-173-1, s. 203

³² KLÍMA, K. a kolektiv Praktikum českého ústavního práva, 3. vydání, Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, ISBN 978-80-7380-173-1, s. 203

ochránce práv v České republice), kdežto ombudsman s místní působností řeší stížnosti týkající se předem vymezeného území, které je ohraničeno jeho oblastí působnosti. Místní ombudsmeni reprezentují úsilí moderních států o decentralizaci veřejné správy. „(...) působí pouze na určité části území a zabývají se pouze stížnostmi na místní orgány.“³³ Jako reprezentativní příklad lze použít právní úpravu těchto ombudsmanů ve Švýcarsku a Belgii.

Samozřejmě i v České republice nalezneme mnoho obdob ombudsmana, kteří však s tradičním pojetím nemají společný základní rys, a to odvozenost od orgánu veřejné moci, od níž by odvozovali svou existenci, a které by se do větší či menší míry určitými způsoby zodpovídali ze své činnosti (Ombudsman Policie ČR, Ombudsman Hasičského záchranného sboru ČR, Pacientský ombudsman a další).

7. Evropský ombudsman

„Instituce Evropského ombudsmana byla zřízena Maastrichtskou smlouvou v roce 1992.“³⁴ Tato instituce byla zřízena po vzoru skandinávských zemí a s přihlédnutím ke vzniku Evropského společenství bylo nasnadě, aby bylo podpořeno zakořenění demokracie v širším slova smyslu i zakotvením instituce ombudsmana na evropské úrovni. Evropský ombudsman vykonává svou funkci zcela nezávisle, nestranně, nepřijímá žádné pokyny od třetích osob – žádné vlády, orgánu, instituce ani jiného subjektu. Během funkčního období nesmí vykonávat žádnou jinou výdělečnou nebo nevýdělečnou profesionální činnost.³⁵ Evropský ombudsman tedy není vázán pokyny ani ze strany Evropské unie, ani ze strany členských států či jejich subjektů. Je ve své činnosti naprosto nezávislý a nikdo po něm není oprávněn požadovat naplnění jeho návrhu.

³³ SLÁDEČEK, V. Zákon o veřejném ochránce práv – komentář, 2. Vydání, C.H.Beck, 2011, ISBN 978-80-7400-158-1, s. 4

³⁴ KLÍMA, K. a kolektiv Praktikum českého ústavního práva, 3. vydání, Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, ISBN 978-80-7380-173-1, s. 206

³⁵ Čl. 228 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské Unie

7.1. Právní zakotvení instituce Evropského ombudsmana

Právní zakotvení instituce Evropského ombudsmana bylo původně zakotveno v čl. 195 a následujících Smlouvy o Evropském společenství, nyní úpravu instituce nalezneme ve Smlouvě o fungování Evropské unie, a to v části šesté, hlavě I., kapitole I. Oddílu 1, kde se nachází právní zakotvení Evropského parlamentu. V souvislosti s odpovědností Evropského ombudsmana Evropskému parlamentu je zřejmé, že zakotvení ombudsmana nalezneme právě v této části.

7.2. Volba Evropského ombudsmana

„Volba Evropského ombudsmana probíhá pod taktovkou Petičního výboru EP, který ověřuje přijatelnost kandidatur a zda všichni uchazeči splňují podmínky nezbytné pro výkon této funkce. Pravidla EU mimo jiné stanoví, že veřejný ochránce práv musí poskytnout "veškeré záruky nezávislosti".“³⁶

Zajímavou skutečností je to, že Evropský ombudsman je volen Evropským parlamentem tak, aby se jeho funkční období krylo s funkčním obdobím Evropského parlamentu. Důvodem je potřeba shody funkčního období daného Evropského ombudsmana s funkčním obdobím toho Evropského parlamentu, který ho zvolil. Dle mého názoru to také vylučuje takovou možnost, aby se Evropský parlament vyvinil z volby Evropského ombudsmana, kterého by nezvolil.

Praktickým příkladem je odstoupení prvního Evropského ombudsmana Jacuba Södermanna (poprvé zvolen v roce 1995). *„Vzhledem k dosažení věku 65 let (důchodového věku ve Finsku) se rozhodl z funkce odejít, přestože jeho mandát, který se kryje s funkčním obdobím Evropského parlamentu, nebyl ještě u konce. Jeho nástupcem na zbývajících 18 měsíců funkčního období Evropského parlamentu byl zvolen řecký ombudsman Nikiforos Diamandouros.“³⁷ Může být zvolen opakovaně.³⁸*

Dokončení funkčního období předchozího ombudsmana se víceméně „nepočítá“ do funkčního období jeho nástupce. Jinými slovy to znamená, že Diamandouros završil funkční období jeho předchůdce, jelikož bylo zapotřebí, aby bylo dokončeno funkční období Evropského parlamentu. Ode dne, kdy začíná funkční období nově ustanoveného Evropského parlamentu, začíná též funkční

³⁶ <http://www.evropsky-parlament.cz/view/cs/citizens/ombudsman.html>

³⁷ KLÍMA, K. a kolektiv Praktikum českého ústavního práva, 3. vydání, Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, ISBN 978-80-7380-173-1, s. 207

³⁸ Čl. 228 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské Unie

období nově zvoleného ombudsmana, jímž byl zvolen Nikiforos Diamandouros, což se opakovalo i v roce 2005.

7.3. Odvolání z funkce Evropského ombudsmana

Evropský ombudsman může být odvolán z funkce Soudním dvorem na návrh Evropského parlamentu, přestane-li splňovat podmínky nezbytné k výkonu své funkce nebo se dopustí závažného pochybení.³⁹ Zde nalezneme odlišnost od právní úpravou Ombudsmana ve Švédsku a Veřejného ochránce práv v České republice. K zániku funkce dojde na základě odvolání Soudním dvorem. Je zde sice nutné, aby došlo k aktivnímu působení Evropského parlamentu, nicméně fakticky k zániku funkce Evropského ombudsmana dojde až po vyslovení odvolání ze strany Soudního dvoru.

7.4. Stížnosti podané Evropskému ombudsmanovi

Evropský ombudsman volený Evropským parlamentem je oprávněn přijímat stížnosti od kteréhokoli občana Unie nebo od kterékoli fyzické osoby s bydlištěm nebo právnické osoby se statutárním sídlem v členském státě, které se týkají případů nesprávného úředního postupu orgánů, institucí nebo jiných subjektů Unie, s výjimkou Soudního dvora Evropské unie při výkonu jeho soudních pravomocí. Stížnosti přezkoumává a podává o nich zprávu.⁴⁰ V souvislosti s výše uvedeným je třeba upozornit na to, že pro oprávnění podat stížnost u Evropského ombudsmana je relevantní občanství Unie nebo bydliště či sídlo v členském státě. Ovšem jiná situace platí pro obsah stížnosti, který musí směřovat proti jednání subjektů Evropské unie. Rozdílem oproti jeho švédské předloze je nemožnost podání stížnosti proti výkonu soudních pravomocí Soudního dvora Evropské unie, resp. Stížnost může být podána, ovšem Evropský ombudsman se jí nebude zabývat. Vyřazení této možnosti koresponduje s právní úpravou Veřejného ochránce práv v České republice.

„Veřejný ochránce práv reaguje na stížnosti občanů, podnikatelů a organizací z EU a pomáhá odhalit případy špatného úředního postupu, kdy orgány, instituce, úřady a agentury EU přestoupily zákon, nedržely se zásad správného řízení nebo porušily lidská práva. Může se jednat například o nespravedlnost, diskriminaci, překročení pravomoci, poskytnutí neúplných informací nebo odmítnutí informace

³⁹ Čl. 228 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské Unie

⁴⁰ Čl. 228 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské Unie

*poskytnout, zbytečné průtahy, nesprávné postupy.*⁴¹ Evropský ombudsman je nezávislá a nestranná instituce, které se zodpovídá správa Evropské unie.⁴² Z výše uvedeného lze usoudit, že instituce Evropského ombudsmana stojí na stejných základech jako pojetí ombudsmana ve Švédsku a pochopitelně vychází ze zásad, které jsou nastaveny tak, aby je splňoval ombudsman v každé zemi, tím spíše v Evropské unii.

7.5. Šetření Evropského ombudsmana

Evropský ombudsman v souladu s ustanovením čl. 228 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie prošetřuje podané stížnosti a rovněž může zahájit šetření z vlastní iniciativy. Stížnosti mu může postoupit Evropský parlament, jemuž je ten, kdo je uveden v citovaném ustanovení, oprávněn podat svou stížnost.

Evropský ombudsman provádí šetření z vlastní iniciativy nebo na základě podané stížnosti, „*jež podle jeho názoru mohou vést k vyjasnění nebo vyšetření namítaných a předpokládaných nedostatků v činnosti orgánů a institucí Unie a jsou podle jeho názoru nezbytná.*“⁴³. Pokud Evropský ombudsman zjistí pochybení daného orgánu, instituce či jiného subjektu Evropské unie (dále jen orgán), postoupí mu danou věc a ve lhůtě tří měsíců se má orgán ke stížnosti vyjádřit. Po sdělení stanoviska jej Evropský ombudsman zhodnotí a podá o tom zprávu Evropskému parlamentu a orgánu, proti jehož postupu stížnost směřuje. Mimo to o výsledku šetření vyrozumí stěžovatele.

*„Ombudsman usiluje všude, kde je to možné, o smírné odstranění všech zjištěných nedostatků tak, aby bylo oprávněným požadavků stěžovatele učiněno zadosť.“*⁴⁴ Z toho důvodu Evropský ombudsman předkládá návrhy opatření k nápravě a posléze o tom uvědomí rovněž stěžovatele. Jestliže budou nadále existovat pochybnosti o dostatečné nápravě, je Evropský ombudsman oprávněn o výše uvedeném podat zprávu Evropskému parlamentu.

⁴¹ http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/ombudsman/index_cs.htm

⁴² <http://www.ombudsman.europa.eu/atyourservice/whocanhelpyou.faces#/page/4>

⁴³ KLÍMA, K. a kolektiv Praktikum českého ústavního práva, 3. vydání, Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, ISBN 978-80-7380-173-1, s. 207

⁴⁴ KLÍMA, K. a kolektiv Praktikum českého ústavního práva, 3. vydání, Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, ISBN 978-80-7380-173-1, s. 207

Evropský ombudsman nemůže provádět šetření:

- stížností na národní, regionální či místní úřady v členských státech Evropské unie, a to ani v případě, že se stížnosti týkají záležitostí Evropské unie,
- činností národních soudů nebo veřejných ochránců práv,
- stížností na podniky nebo fyzické osoby.⁴⁵

7.6. Vztah Evropského ombudsmana k Evropskému parlamentu

Evropský ombudsman vychází ze stejných zásad jako jeho švédský vzor co se týče jeho odpovědnosti vůči zákonodárnému sboru. Je třeba přizpůsobit danou zásadu, která se uplatňuje na národní úrovni (ombudsman je volen národním Parlamentem) a modifikovat ji pro potřeby Evropské unie. To znamená, že Evropský ombudsman coby instituce zřízená v rámci Evropské unie a pro její potřeby (tudíž i pro potřeby jednotlivých členských států), je volen Evropským parlamentem jako zákonodárným sborem této specifické organizace.

7.6.1. Výroční zpráva Evropského ombudsmana

Evropský ombudsman analogicky ke švédskému ombudsmanovi i Veřejnému ochránci práv v České republice podává každý rok souhrnnou zprávu o své činnosti Evropskému parlamentu, což symbolizuje fakt, že od Evropského parlamentu odvozuje svou existenci. „*Parlamentem prostudováním zprávy a rozpravou o ní hodnotí a posiluje dopad evropského veřejného ochránce práv. Zpráva naopak zvyšuje roli Parlamentu při vyzývání orgánů a institucí Unie k odpovědnosti.*“⁴⁶ Ostatním subjektům slouží k poučení, jakým směrem se ubírat. Sídlem Evropského ombudsmana je Štrasburk.

7.7. Spolupráce s národními ombudsmany členských států

Ke zvýšení efektivity šetření je žádoucí, aby došlo ke spolupráci Evropského ombudsmana s národními ombudsmany členských států. Stejně jako jiné subjekty Evropské unie ani Evropský ombudsman nepůsobí jako monopolní orgán. Vzhledem

⁴⁵ <http://www.ombudsman.europa.eu/atyourservice/whocanhelpyou.faces#/page/4>

⁴⁶ DIAMANDOUROS, Nikiforos P. Evropský ombudsman: výroční zpráva 2003: výtah a statistiky. Úřad pro úřední tisky, 2003, ISBN 92-95022-11-4, s. 3

k obsahu stížností, které mu jsou doručeny, je efektivním řešením spolupráce s národními ombudsmany.⁴⁷ K zajištění všech forem pomoci a spolupráce jsou uzavírány partnerské dohody mezi ombudsmany, které musí být v souladu s platným právem členských států i právem Evropské unie. Existuje tedy rozsáhlá síť ombudsmanů v Evropě, která čítá na devadesát úřadů v třiceti zemích.⁴⁸

Mnohdy si občané stěžují na jednání národní správy a v případě, že tato daná problematika nespadá do působnosti Evropského ombudsmana, postoupí ji národním ombudsmanům členských států. „*Mezi jednotlivými setkáními zajišťují fungování sítě tři komunikační kanály vzniklé z iniciativy evropského veřejného ochránce práv: bulletin European Ombudsmen – Newsletter vydávaný dvakrát ročně ve spolupráci s evropským regionem v rámci Mezinárodního institutu veřejného ochránce práv, Ombudsman Daily News, denní elektronický zpravodaj evropského veřejného ochránce práv a interaktivní internetová konference.*“⁴⁹

8. Historicko-právní exkurz v pojetí ombudsmana ve Švédsku

V této kapitole jsem si vytýčila cíl zjistit, zda se základní aspekty úřadu ombudsmana na počátku své existence lišily od pojetí této instituce v současné době. Rovněž jsem se zaměřila na úřad kancléře spravedlnosti, který byl předchůdce instituce Parlamentních ombudsmanů v té podobě, v jaké ji známe dnes. Dle mého názoru je pro náležité pochopení potřeby a následného fungování úřadu Parlamentních ombudsmanů nezbytné znát i jeho kořeny. Kromě výše uvedeného byl neméně důležitý proces právního zakotvení této instituce, která si hledala místo v systému práva Švédského království téměř celé jedno století.

8.1. Předchůdce instituce Parlamentního ombudsmana

Jak bylo nastíněno výše, úřad Parlamentních ombudsmanů jako takový měl svého předchůdce, z jehož modelu vykrytalizoval systém ombudsmanů. Ve Švédsku jako v první zemi na světě vznikl institut ombudsmana v dnešní podobě, koneckonců tomu nasvědčuje i fakt, že tento pojem má svůj původ právě ve švédském jazyku. Pojem ombudsman znamená mluvčí, který jedná v zájmu určité osoby.

⁴⁷ Čl. 5 Statutu Evropského ombudsmana

⁴⁸ DIAMANDOUROS, Nikiforos P. Evropský ombudsman: výroční zpráva 2003: výtah a statistiky. Úřad pro úřední tisky, 2003, ISBN 92-95022-11-4, s. 9

⁴⁹ DIAMANDOUROS, Nikiforos P. Evropský ombudsman: výroční zpráva 2003: výtah a statistiky. Úřad pro úřední tisky, 2003, ISBN 92-95022-11-4, s. 9

Dnešnímu typu ombudsmana, tj. parlamentního ombudsmana, předcházela tzv. Justitiekanceler, v překladu úřad kancléře spravedlnosti. Vznikl v roce 1713 za vlády krále Karla XII., který stál v čele státu v krátkém období absolutní monarchie. Král tento úřad zřídil z důvodu své dlouhé nepřítomnosti v zemi. Jelikož v té době upadla státní správa do chaosu, bylo zapotřebí zajistit kontinuitu a dodržování dobré správy na úřadech.⁵⁰ Král si zřízením tohoto úřadu vytvořil jakousi prodlouženou ruku své moci, která bude dozírat nad výkonem veřejné správy.

*„Úřad parlamentního ombudsmana měl podle původní ústavní koncepce vykonávat dohled nad činností orgánů státní správy (včetně vojenských) a nad výkonem soudnictví.“*⁵¹ Dá se říci, že úkolem svěřeným kancléři spravedlnosti bylo zajistit, aby soudci a státní úředníci jednali v souladu s platnými právními předpisy. Pokud kancléř spravedlnosti zjistil, že bylo jednáno v rozporu s právním řádem, byl oprávněn zahájit soudní řízení proti výše uvedeným pro zanedbání jejich povinností.⁵²

Tento orgán tedy zřídil král s největší pravděpodobností proto, aby státní úřady plnily a dodržovaly královská nařízení a zároveň, aby zde existovala instituce, která by vytyčovala jakési mantinely jako zástupce veřejné žaloby, aby tedy nedocházelo k projevování zvláště orgánů státní správy. Účelem zřízení úřadu kancléře spravedlnosti bylo přispívat ke stabilizaci vztahů mezi občany a státní správou.

8.2. Ústavněprávní zakotvení instituce Parlamentního ombudsmana

K vlastnímu ústavnímu zakotvení instituce parlamentního ombudsmana došlo až v roce 1809 a první ombudsman byl ustanoven v roce 1810. Zákonodárce zavádí do nové ústavy systém, který by umožnil parlamentu zvanému Riksdag určitou kontrolu nad výkonem státních pravomocí. Na základě těchto událostí byl zřízen

⁵⁰ <http://isi.phoneticom.com/cgi-bin/jorsnav?cmd10.x=0&cmd10.y=0&lang=en&speed=none&url=http%3A%2F%2Fwww%2Ejo%2Ese%2Fen%2FAbout-JO%2FHistory%2F>

⁵¹ FILIP, J., KOUDELKA, Z., KROUPA, J., SVATOŇ, J., ŠIMÍČEK, V., VLČKOVÁ, R. Soudobé ústavní systémy, Masarykova univerzita v Brně, 2003, ISBN 80-210-2520-4, s. 192

⁵² <http://isi.phoneticom.com/cgi-bin/jorsnav?cmd10.x=0&cmd10.y=0&lang=en&speed=none&url=http%3A%2F%2Fwww%2Ejo%2Ese%2Fen%2FAbout-JO%2FHistory%2F>

zvláštní výbor, který byl pověřen dohledem nad činností ministrů a sledováním plnění úkolů veřejných orgánů.⁵³

Je ale zapotřebí si uvědomit, že zde neexistoval jediný ombudsman jako takový, pravomoc obsadit tuto a jí podobnou funkci náležela králi a nově také parlamentu Riksdag. V této souvislosti můžeme hovořit o rozštěpení této pravomoci mezi dvě složky státní moci. Král byl oprávněn jmenovat kancléře spravedlnosti (jinými slovy královského ombudsmana) a Riksdag jmenoval parlamentního ombudsmana. Hlavním účelem zřízení tohoto nového postu ombudsmana byla ochrana práv občanů. Dále měl podporovat jednotné uplatňování právních předpisů a občanům vysvětlovat legislativní nejasnosti.⁵⁴ V této době se tedy již můžeme častěji setkat s pojmem ombudsman v podobě, v jaké jej známe, resp. přesněji justitieombudsmännen. Justitieombudsmännen, přičemž oficiální název úřadu je Riksdagens ombudsmän, byl volen Parlamentem, tzn. Riksdag a podával mu informace o činnosti státní správy, jejích orgánů, činnosti justice i vojenských orgánů.

„Ustanovením Parlamentního ombudsmana byla vytvořena zcela nová instituce, která byla nezávislá na jiných složkách státní moci. I když byl volen parlamentem Riksdag, nebylo tím zamýšleno, aby byl na základě této skutečnosti zcela závislý na Riksdag. Namísto toho byla zákonem zaručena jeho samostatnost a nezávislost na všech státních orgánech.“⁵⁵ „Ústava následně Parlamentnímu ombudsmanovi poskytla určité pravomoci legislativního charakteru. Konkrétně se jedná o kontrolu nad správou a zároveň výkonem spravedlnosti v tom smyslu, že mu bylo umožněno sledovat přiměřenost použití právních předpisů v různých situacích. Souběžně s tím bylo od Parlamentního ombudsmana vyžadováno, aby každoročně vystavoval na zasedání Riksdag ve svých zprávách stav výkonu spravedlnosti v království, poukazoval na nedostatky legislativy a navrhoval řešení k nápravě.“⁵⁶

⁵³ <http://isi.phoneticom.com/cgi-bin/jorsnav?cmd10.x=0&cmd10.y=0&lang=en&speed=none&url=http%3A%2F%2Fwww%2Ejo%2Ese%2Fen%2FAbout-JO%2FHistory%2F>

⁵⁴ <http://isi.phoneticom.com/cgi-bin/jorsnav?cmd10.x=0&cmd10.y=0&lang=en&speed=none&url=http%3A%2F%2Fwww%2Ejo%2Ese%2Fen%2FAbout-JO%2FHistory%2F>

⁵⁵ Cité par BEXELIUS, The Ombudsman for Civil Affairs, in the Ombudsman: Citizen's Defender (ouvrage collectif), London, Allen and Unwin, 1965, s. 25

⁵⁶ LEGRAND, A. L'ombudsman scandinave, études comparées sur le contrôle de l'administration, Paris: R. Pichon et R. Durand-Auzias, 1970, s. 61

Lze tedy konstatovat, že v této době již vnímáme vzor či předlohu, ze kterého následně vycházely státy, které se dle švédského modelu rozhodly pro zřízení úřadu ombudsmana s ohledem na národní podmínky své země. Úřad Parlamentního ombudsmana se ve Švédském království nadále vyvíjel, jeho další právní rozmach už ale nebyl většinou inspirujících se států brán v potaz.

8.3. Personální rozšiřování úřadu Parlamentního ombudsmana

Úřad Parlamentního ombudsmana byl v roce 1915 rozšířen o vojenského ombudsmana, který vedl pouze tuto agendu z důvodu probíhající 2. světové války. Bylo nutno zajistit dodržování základních práv mužů na frontě, ovšem později potřeba udržování tohoto ombudsmana klesala a v souvislosti s tím byla jeho agenda přenesena na Parlamentního ombudsmana. Následně přibyli další dva z důvodu efektivnějšího rozdělení práce a na konci 20. století poslední, tudíž v současné době působí ve Švédsku dohromady čtyři ombudsmani, „kteří však nepůsobí jako orgán kolegiální, ale každý z nich má přesně vymezenou oblast, kde samostatně vykonává svou činnost.“⁵⁷ Konečný výsledek čtyř osob zastávající funkci ombudsmana (každý se svou oblastí působnosti) je unikátní jev ve světě, jelikož v jiných státech, kde byl tento orgán zřízen podle švédského modelu, je úřad ombudsmana monokratický.

V současné době je Švédsko konstituční monarchií s parlamentní formou vlády, přičemž Parlament je jednokomorový, mluvíme o „*monokameralistickém ústavním systému*“⁵⁸, což znamená, že se ústavní podoba zákonodárné moci skládá z monolitického sboru.

Ačkoli neexistuje žádný formální požadavek na funkci Parlamentního ombudsmana v tom smyslu, aby dotyčná osoba měla právnické vzdělání, v praxi tomu tak je. Do roku 1941 bylo zákonem stanoveno, že jen muži byli legitimováni zastávat daný úřad, po jeho zrušení bylo do úřadu zvoleno pět žen. Do současné doby se personální otázka zachovala v původní podobě čtyř Parlamentních ombudsmanů, dva muži a dvě ženy. Jeden z nich však má vedoucí postavení, je řídicí osobou

⁵⁷ SLÁDEČEK, V. Zákon o veřejném ochránce práv – komentář, 2. vydání, C.H.Beck, 2011, ISBN 978-80-7400-158-1, s. 5

⁵⁸ KLÍMA, K. Ústavní systémy, I. vydání, ZČU Plzeň, 1994, ISBN 80-7082-147-7, s. 30

co do organizace úřadu. „Ten je vždy pověřen dohledem nad činností celého úřadu a rozhoduje o hlavní orientaci na určité oblasti a problémy.“⁵⁹

„Vedle parlamentních ombudsmanů začala ve Švédsku zřizovat ombudsmany také vláda. Prvním z nich byl ombudsman na ochranu svobodného podnikání, a dále následovali ombudsman pro spotřebitelské vztahy, ombudsman pro rovné příležitosti, a také ombudsman proti (etnické) diskriminaci.“⁶⁰ O ombudsmanech zřizovaných vládou více v následujících kapitolách.

Lze tedy shrnout, že přestože instituce Parlamentních ombudsmanů již existuje v moderní podobě 200 let, současné pojetí tohoto úřadu následuje stejné základní principy, pro které byl tento úřad vytvořen. Se zřetelem k aspektům činnosti a motivům pro zřízení instituce v prvopočátcích nalezneme shodné příčiny pro potřebu existence ombudsmana v kontextu současnosti.

9. Veřejný ochránce práv v České republice

Veřejný ochránce práv (dále jen „Ochránce“) v České republice je obdobou ombudsmana v obecné rovině. Stejně jako ostatní evropské státy se Česká republika inspirovala modelem ombudsmana Švédského království, který je kolébkou „ombudsmanství“ v moderním pojetí.

9.1. Zřízení instituce Veřejného ochránce práv

Již po vzniku samostatného českého státu probíhaly diskuze a semináře na téma zasazení tohoto speciálního prvku demokracie do našeho právního řádu, avšak uvedené pokusy pokračovaly až do roku 1999, kdy byl přijat návrh zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv (dále jen „zákon“). „Byl zvolen historicky první český ombudsman, kterým se stal JUDr. Otakar Motejl (12. 12. 2000), aby se složením slibu do rukou předsedy Poslanecké sněmovny ujal funkce (18. 12. 2000). Brzy následovalo i ustanovení jeho zástupce, resp. zástupkyně, Mgr. Anny Šabatové.“⁶¹ Po uplynutí funkčního období byl JUDr. Otakar Motejl znovu zvolen pro následující funkční období, jeho zástupkyní se stala RNDr. Jitka

⁵⁹ ŘÍCHOVÁ, B. a kolektiv Komparace politických systémů II., Vysoká škola ekonomická v Praze, Fakulta mezinárodních vztahů, Praha, 2004, ISBN 80-245-0757-9, s. 208

⁶⁰ FILIP, J., KOUDELKA, Z., KROUPA, J., SVATOŇ, J., ŠIMÍČEK, V., VLČKOVÁ, R. Soudobé ústavní systémy, Masarykova univerzita v Brně, 2003, ISBN 80-210-2520-4, s. 192

⁶¹ SLÁDEČEK, V. Zákon o veřejném ochránci práv – komentář, 2. Vydání, C.H.Beck, 2011, ISBN 978-80-7400-158-1, s. XIII

Seitlová. Ta zůstává ve funkci zástupkyně Ochránce JUDr. Pavla Varvařovského, který byl zvolen poté, co JUDr. Otakar Motejl zemřel.

„Veřejný ochránce práv je monokratickým, nezávislým a nestranným státním orgánem, který stojí mimo veřejnou správu a není tedy úřadem. Zákonem je naopak povolán k tomu, aby činnost veřejné správy kontroloval a dohlížel na ni.“⁶² Zde nalezneme odlišnost od ombudsmana Švédského království, který je postaven na systému čtyř ombudsmanů, kteří sice nefungují jako kolegiální orgán, ale nelze hovořit o monokratickém uspořádání jako v případě Ochránce v České republice.

10. Právní zakotvení ombudsmana ve Švédsku

Na rozdíl od Veřejného ochránce práv v České republice se Parlamentnímu ombudsmanovi ve Švédsku dostalo ústavněprávního zakotvení, přičemž součástí Ústavy království Švédska (Regeringes Formen) je Zákon o Riksdag, Zákon o nástupnictví k trůnu, Zákon o svobodě tisku a Zákon o svobodě projevu. Jeho působnost je vymezena především Zákonem s pokyny pro Parlamentní ombudsmany, o čemž bude pojednáno níže.

10.1. Ústavní zakotvení Parlamentních ombudsmanů

O instituci ombudsmana se pojednává v Zákoně o Riksdag a to konkrétně v kap. 7 Všeobecná ustanovení o volbách v Riksdag, čl. 10, který si již dále nečlení, a dále v Doplňujících ustanovení 8.10.2. Článek 10 Všeobecných ustanovení o volbách do Riksdag konkretizuje podobu čtyř ombudsmanů, z nichž jeden je hlavní Parlamentní ombudsman a tři z nich jsou Parlamentní. Hlavní Parlamentní ombudsman je správním ředitelem kanceláře ombudsmanů a rovněž se volí zvlášť. Ostatní Parlamentní ombudsmani jsou voleni individuálně. Jak již bylo řečeno výše, volební období Parlamentního ombudsmana ve Švédsku je čtyři roky, přičemž nové volby jsou konané v průběhu čtvrtého roku po jeho zvolení.

Je však možné Parlamentního ombudsmana odvolat ještě před skončením jeho volebního období, k čemuž je oprávněn Riksdag za dvou podmínek, které musí být kumulativně splněny – Parlamentní ombudsman již nepožívá důvěry Riksdag a zároveň jeho odvolání požaduje Ústavní výbor. V případě, že Parlamentní

⁶² <http://www.ochrance.cz/verejny-ochrance-prav/>

ombudsman opouští úřad před uplynutím svého volebního období, zvolí Riksdag co nejdříve jeho nástupce.

Je rovněž ústavně zakotveno ustanovit zástupce ombudsmana za situace, kdy je ombudsman dlouhodobě nemocný nebo brání-li mu v plnění povinností jiné závažné překážky. Tato osoba, která zastupuje ombudsmana do té doby, dokud trvá jeho nepřítomnost, je opět volena na zasedání Riksdag, kdy je tato osoba zvolena z těch, kteří již tuto funkci zastávali. Stejně jako odvolání i volbu Parlamentního ombudsmana připravuje Ústavní výbor dle Doplňujících ustanovení 8.10.2 Ústavy království Švédska.

Dozorčí činnost ombudsmana ve Švédsku se stejně jako dozorčí činnost Veřejného ochránce práv v České republice odvíjí buď od podaných stížností, nebo od jeho vlastního šetření. Rovněž je třeba upozornit na činnost masmédií, kdy sdělovací prostředky také pomáhají odhalit skutečnosti, které nasvědčují potřebě ochrany ze strany Parlamentních ombudsmanů, „a které jsou pak základem jejich postupu *ex offio*, *Poznatky jsou kromě toho získávány z inspekci orgánů náležejících pod jejich dozorčí působnost a dále i z dlouhodobých šetření stavu a úrovně zákonnosti.*“⁶³

Dozorčí činnost Parlamentních ombudsmanů spočívá v tom, že po obdržení stížnosti občana tuto skutečnost prošetří. Zjišťují, jaký správní orgán rozhodoval, prošetřují to, co občan ve stížnosti napadl jako nezákonné v rozporu se zásadami legality a spravedlnosti, v případě nečinnosti správního orgánu sledují stadium vyřízení věci a v neposlední řadě rovněž jaký postup ve věci správní orgán deklaruje, jaký postoj k dané problematice zaujímá a jaké kroky ve skutečnosti podnikl vůči stěžovateli. „*Ombudsman sice rozhoduje o krocích, které podnikne k nápravě jednotlivých případů u jednotlivých institucí (tj. záležitost vlastně prošetřuje), nemůže však rozhodovat ve věci místo příslušného orgánu.*“⁶⁴ Jeho působnost je ohraničena upozorněními, která směřují vůči daným orgánům, z čehož vyplývá, že není orgánem oprávněným rozhodovat namísto nich, je tedy pouze kontrolním, dozorčím a dá se říci informujícím orgánem podávajícím zprávy o výsledku šetření.

Do jisté míry se zdá být lepší řešením mít instituci Parlamentních ombudsmanů zakotvenou ústavně, avšak dle mého názoru to není postup nikterak

⁶³ FILIP, J., KOUDELKA, Z., KROUPA, J., SVATOŇ, J., ŠIMÍČEK, V., VLČKOVÁ, R. Soudobé ústavní systémy, Masarykova univerzita v Brně, 2003, ISBN 80-210-2520-4, s. 193

⁶⁴ FILIP, J., KOUDELKA, Z., KROUPA, J., SVATOŇ, J., ŠIMÍČEK, V., VLČKOVÁ, R. Soudobé ústavní systémy, Masarykova univerzita v Brně, 2003, ISBN 80-210-2520-4, s. 194 - 195

nezbytný. Ústavně zakotveny mají být ty nejdůležitější zákony země, ty, o kterých mají mít hluboké povědomí všichni občané. Ve Švédském království tuto váhu má i instituce Parlamentních ombudsmanů, zřejmě především s ohledem na „stáří“, váženost, profesionalitu a respekt ze strany nejen veřejné moci, ale celé společnosti. V kontextu podmínek České republiky se mi nezdá nutné, aby z právního hlediska došlo k ústavnímu zakotvení veřejného ochránce práv se zřetelem k výše uvedenému.

10.2. Působnost švédského ombudsmana

Působnost Parlamentního ombudsmana je vytyčena nejen Zákonem o Riksdagu, ale především Zákonem s pokyny pro Parlamentní ombudsmany. Tento zákon čítá na 29 §§, v § 1 je potvrzena existence čtyř ombudsmanů s pravomocí pro území Švédského království. Hlavní Parlamentní ombudsman a Parlamentní ombudsmani jsou povinni dohlížet na to, aby v rozsahu stanoveném v § 2 ti, kteří vykonávají veřejnou moc, jednají v souladu se zákony a dalšími právními předpisy, a dále aby plnili své povinnosti i v jiných ohledech, které předpokládá zákon.

Rámec jejich působnosti je konkretizován v § 2, kde nalezneme výčet úřadů a osob, na které dopadá pravomoc Parlamentních ombudsmanů, jsou to:

1. státní a obecní úřady,
2. úředníci a další zaměstnanci těchto orgánů,
3. další osoby, jejichž zaměstnání zahrnuje výkon veřejné moci, pokud může být aspekt této činnosti zdrojem znepokojení občanů,
4. úředníci a ti zaměstnanci státních podniků, kteří provádějí některé z činností jménem takového podniku, v rámci kterých vláda vykonává rozhodující vliv.

Z toho vyplývá, že jsou Parlamentní ombudsmani nadáni pravomocí nejen kontroly správních úřadů, ale také jejich úředníků, jelikož právě osoby stojí za úřadem, skrze úřad promítají svá rozhodnutí, stanoviska, doporučení atd. Z toho důvodu se musí Parlamentní ombudsmani dostat do základu věcí, hledat příčinu, nikoli důsledek, i když ani ten nemůže být samozřejmě opomíjen. Z důvodu jejich činnosti, která je v rozporu s platným právem, je zde úřad Parlamentních ombudsmanů, který dozírá nad spravedlností a řádným výkonem státní správy. Je zde

ale nutná povaha rozhodnutí, a to konkrétně rozpor se zákonem, aby se Parlamentní ombudsmeni mohli svými prostředky vložit do celé věci. V případě, že by se jednalo „pouze“ o chybné, nesprávné rozhodnutí, je na místě použít veškeré prostředky, které zákon občanu poskytuje, tzn. možnost odvolat se.

*„Pokud ale dojde k závažnému pochybení úředníka, může ombudsman zasáhnout sám nebo postoupit případ státnímu zástupci. Rozhodne-li se JO zasáhnout sám, má stejné postavení jako státní zástupce.“*⁶⁵ Správní úřady tedy ví, že nad nimi bdí úřad Parlamentních ombudsmanů a to je má přimět k řádnému fungování, dobré správě a i ve skutečnosti tomu tak je. Všechny tři strany – správní úřady, občané a Parlamentní ombudsmeni – ví, že při porušení rovnováhy ve vztahu správního úřadu a oprávněných zájmů garantovaných zákonem občanům zde existuje možnost domoci se ochrany u Parlamentních ombudsmanů, instituce, která nemá sice formálně donucovacích hmotněprávních prostředků, avšak váhou své autority, kterou představují osoby zastávající tento vážený úřad, přispívá ke zprůhlednění činnosti správního úřadu. To provádí rovněž tak, že sama svou činnost ponechává naprosté otevřenosti, protože sama cítí zájem občanů i svůj vlastní, aby se veřejnost mohla přesvědčit o její činnosti.

Stejně jako v případě veřejného ochránce práv v České republice je i v případě Parlamentních ombudsmanů ve Švédsku negativně vymezena jejich působnost přímo zákonem. Dohled Parlamentních ombudsmanů se nevztahuje na⁶⁶:

1. členy Riksdag,
2. správní radu Riksdag, volbu Revizní komise Riksdagem, Reklamační radu Riksdag,
3. členy správní rady Riksbank,
4. vládu nebo ministry,
5. ministra spravedlnosti, a
6. členy orgánů obce pro tvorbu obecní politiky.

V souladu s § 2 Zákona s pokyny pro Parlamentního ombudsmana je třeba hledět na odlišnost tohoto úřadu ve srovnání s jinými zeměmi, pro které bylo pojetí ombudsmana vzorem. Je zapotřebí se vypořádat s polykratickým systémem, tzn. se systémem čtyř ombudsmanů, co se týče jejich dohledu nad sebou navzájem.

⁶⁵ <http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/casopisy/s/2001/0045/45pri11.html>

⁶⁶ § 2 Zákona s pokyny pro Parlamentní ombudsmeny

Dle § 2 je toto výslovně vyloučeno, žádný ombudsman nemůže být předmětem dohledu jiného ombudsmana.

Všichni Parlamentní ombudsmani přispívají k odstranění nedostatků v právních předpisech dle ustanovení § 4 Zákona s pokyny pro Parlamentního ombudsmana. Pokud v průběhu jejich kontrolní činnosti dojdou k závěru, že zde existuje důvod k prodiskutování sporné otázky obsažené v právním předpise, mohou danou věc předložit Riksdag nebo vládě. Parlamentní ombudsmani jsou povinni předem konzultovat takovou možnost s hlavním Parlamentním ombudsmanem.

Kontrola je vykonávána jednotlivými Parlamentními ombudsmany na základě posuzování stížností ze strany veřejnosti a prostřednictvím inspekcí a dalších šetření, jaké vyhodnotí jako potřebné.⁶⁷ Opět zde nalezneme analogii ve smyslu konzultace jednotlivých Parlamentních ombudsmanů s hlavním Parlamentním ombudsmanem o kontrolách, které mají v úmyslu provádět. Uzavírají případy s prohlášením, v němž uvádí stanovisko, zda opatření přijaté orgánem nebo úředníkem je v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem nebo je jinak nesprávné nebo nevhodné v souladu s § 5a Zákona s pokyny pro Parlamentní ombudsmany.

V souladu s ustanovením § 6 zaujímají roli mimořádného zástupce veřejné žaloby, kdy mohou zahájit soudní řízení proti úředníkovi, který se dopustil trestného činu vyjma trestného činu proti svobodě tisku a projevu v souvislosti s jeho povinností v rámci úřadu. Pokud považují za nutné, aby byl úředník propuštěn nebo dočasně odvolán ze své funkce z důvodu trestného činu nebo hrubého či opakovaného nevhodného jednání, jsou nadáni pravomocí rozhodnout o takovém opatření.

Vedle možnosti zastávat roli veřejné žaloby proti státním úřadům se Parlamentní ombudsmani zaměřili na preventivní působení proti některým krokům těchto úřadů, které vedly k nesprávným skutkovým zjištěním a tím i k celkovému nesprávnému zhodnocení věci. *„Ombudsman v podstatě vytvořil novou praxi, která vykrystalizovala z jeho vlastní činnosti, nikoliv ze zákonů či instrukcí parlamentu. Tato praxe se ještě více rozvinula tím, když ombudsman začal na základě svých poznatků publikovat ve své výroční zprávě připomínky k nesprávnému používání a výkladu zákonů. Ombudsman se tedy díky této nové praxi posunul od role jakéhosi „správního“ žalobce do pozice, ze které kritizuje špatnou činnost*

⁶⁷ § 5 Zákona s pokyny pro Parlamentní ombudsmany

*úřadů a činí směrodatná vyjádření ve vztahu ke správné aplikaci právních předpisů v jejich činnosti. Od 1. 1. 1976 je funkce ombudsmana coby žalobce již pouze symbolická.*⁶⁸

Zásadním rozdílem mezi působností českého veřejného ochránce práv a Parlamentními ombudsmeny ve Švédsku je oblast výkonu justice. Do okruhu působnosti švédských Parlamentních ombudsmanů patří i výkon soudnictví jako velmi nezvyklý objekt s ohledem na působnost ombudsmanů jinde ve světě. „*Je si však třeba uvědomit, že ombudsman nemá oprávnění u soudců – stejně jako u správních úředníků – změnit jejich rozhodnutí. K současné praxi se uvádí, že ombudsman sice může „napadnout“ i rozhodnutí ve věci, ale pouze v případě jeho zjevného rozporu s právem, a proto sleduje především řádnost procesu.*“⁶⁹

Co se týče působnosti švédského ombudsmana, nalezneme zde odlišnost oproti veřejnému ochránci práv České republiky. Jedná se o činnost ministerstev, kdy do působnosti švédského ombudsmana jejich činnost zásadně nenáleží.

Pokud se jedná o výkon dohledu nad činností orgánů veřejné správy, nalezneme zde základ jejich působnosti. „*Zajišťují totiž, že orgány veřejné správy a jejich zaměstnanci postupují v souladu s právními předpisy a ostatními zákony upravujícími jejich činnost. Ombudsmeni vykonávají tuto kontrolu na základě vyhodnocení a prošetřování stížností od veřejnosti tím, že provádí inspekci těchto orgánů.*“⁷⁰ Výše uvedené vyplývá z kap. 8 čl. 11 Zákona o Riksdag, který výslovně uvádí, že Parlamentní ombudsmeni vykonávají dohled nad uplatňováním právních předpisů v oblasti veřejných aktivit. Vykonávají rovněž dohled nad činností vlády a na rozdíl od veřejného ochránce práv v České republice jim přísluší vyhodnocovat jednání soudů jako takových.

„*Ombudsman rovněž dohlíží na činnost místních správních orgánů, na činnost všech osob, které požívají jakoukoli exekutivní pravomoc v souvislosti se svou funkcí či postavením a mohou tak ovlivňovat veřejný život.*“⁷¹ K tomu je ovšem zapotřebí, aby shromáždili co největší množství důkazů, které svědčí v nezákonnost nebo dokonce protiprávnost situace.

⁶⁸ <http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/casopisy/s/2001/0045/45pril1.html>

⁶⁹ SLÁDEČEK, V. Zákon o veřejném ochránci práv – komentář, 2. Vydání, C.H.Beck, 2011, ISBN 978-80-7400-158-1, s. 7

⁷⁰ <http://isi.phoneticom.com/cgi-bin/jorsnav?cmd10.x=0&cmd10.y=0&lang=en&speed=none&url=http%3A%2F%2Fwww%2Ejo%2Ese%2FPage%2Easpx%3FLanguage%3Den>

⁷¹ ŘÍCHOVÁ, B. a kolektiv Komparace politických systémů II., Vysoká škola ekonomická v Praze, Fakulta mezinárodních vztahů, Praha, 2004, ISBN 80-245-0757-9, s. 208

Jak již bylo řečeno výše, není možné napadnout prostřednictvím stížností u Parlamentních ombudsmanů rozhodnutí, které je pouze chybné, pokud tato nesprávnost není zcela zjevně závažná. Dále je nezbytné, aby všechny účastníky řízení váhou těchto důkazů přesvědčil, že k projevu nezákonnosti skutečně došlo a je tedy potřeba obnovit celé soudní řízení. Tato nezákonnost spočívá v činnosti, resp. nečinnosti úředních osob či úřadu a Parlamentní ombudsmani musí prokázat, v čem přesně se nezákonnost projevila a jak ovlivnila posouzení dané věci. Občané se na úřad ombudsmana tedy mohou obrátit v případech, kdy jiné možnosti ochrany jejich práv z důvodu jejich neznalosti nejsou dostupné, všechny ostatní alternativy jsou již vyčerpány, nebo dokonce selhaly.

Lze tedy shrnout, že úřad českého veřejného ochránce práv i švédských Parlamentních ombudsmanů má co do možnosti obrany občanů shodné postavení v tom, že poskytují občanům poměrně rychlou a snadnou ochranu proti porušování vyváženosti ve vztazích, kde dochází ke konfrontaci jejich práv s činností nebo naopak nečinností orgánů veřejné správy. Dnes instituce Parlamentních ombudsmanů poskytuje jednu z Ústavou nabízených záruk základních práv a svobod jednotlivce.

10.2.1. Vymezení oblastí působnosti Parlamentních ombudsmanů

Dozorčí činnost parlamentních ombudsmanů je rozdělena do čtyř oblastí působnosti.

Oblasti odpovědnosti jsou rozděleny:

Oblast 1 Lars Lindström, parlamentní ombudsman

Plocha 2 Elisabet Fura, hlavní parlamentní ombudsman

Oblast 3 Lilian Wiklund, parlamentní ombudsman

Oblast 4 Hans-Gunnar Axberger, parlamentní ombudsman⁷²

Každý z Parlamentních ombudsmanů má široké pole působnosti, zde je přehled toho, co spadá do působnosti každého jednotlivého Parlamentního ombudsmana.

⁷² <http://isi.phoneticom.com/cgi-bin/jorsnav?cmd10.x=0&cmd10.y=0&lang=en&speed=none&url=http%3A%2F%2Fwww%2Ejo%2Ese%2Fen%2FAbout-JO%2FLegal-basis%2FAdministrative-directives%2F>

10.2.1.1. Oblast působnosti prvního Parlamentního ombudsmana

Do oblasti působnosti prvního Parlamentního ombudsmana spadá především soudnictví, Národní úřad právní pomoci a Národní rada právní pomoci, Úřad pro odškodnění a podpory obětí trestných činů, Rada pro legislativu, případy týkající se opatrovnictví, komunikace (veřejné podniky, dálnice, řidičské průkazy, registrace vozidel).

Dále sem můžeme zařadit dohled nad daní z nemovitostí, daní z přidané hodnoty, daňovou kontrolou, spotřební daní a cenami regulačních poplatků, silniční daní a poplatky za dopravní přetížení, poplatky za služby.

Do působnosti prvního Parlamentního ombudsmana rovněž náleží obecně ochrana životního prostředí a veřejného zdraví, zemědělství a lesnictví.⁷³

10.2.1.2. Oblast působnosti druhého Parlamentního ombudsmana

Do jeho působnosti lze zahrnout dozor nad ozbrojenými silami a jiné případy týkající se Ministerstva obrany a jeho podřízených agentur, které nespádají do jiných oblastí odpovědnosti. Jeho působnost spočívá také v dozoru nad věznicemi a probační službou.

Rovněž sem spadají aspekty národního pojištění (zdravotní pojištění, rodičovské pojištění a průmyslové úrazové pojištění; příspěvky na bydlení a ostatní související výnosy; přídatky na děti apod.).

Jeho pravomoc spočívá i v dohledu nad veřejnými zakázkami, ochranou spotřebitele, marketingem, cenou a konkurencí v průmyslu a obchodu, případy týkající se společností s ručením omezeným, obchodními jmény, obchodním rejstříkem, patenty, ochrannými známkami.

Dále se zabývá případy, které nespádají do oblasti působnosti Parlamentních ombudsmanů, což jsou nejčastěji stížnosti dále nespécifikované a především pod jeho dohled spadá NPM jednotka.⁷⁴

⁷³ <http://isi.phoneticom.com/cgi-bin/jorsnav?cmd10.x=0&cmd10.y=0&lang=en&speed=none&url=http%3A%2F%2Fwww%2Ejo%2Ese%2Fen%2FAbout-JO%2FLegal-basis%2FAdministrative-directives%2F>

⁷⁴ <http://isi.phoneticom.com/cgi-bin/jorsnav?cmd10.x=0&cmd10.y=0&lang=en&speed=none&url=http%3A%2F%2Fwww%2Ejo%2Ese%2Fen%2FAbout-JO%2FLegal-basis%2FAdministrative-directives%2F>

10.2.1.3. Oblast působnosti třetího Parlamentního ombudsmana

Do působnosti třetího Parlamentního ombudsmana náleží použití zákona o zvláštních nařízeních týkající se péče o děti (LVU) a zákon o péči o drogově závislé (LVM), poskytování dalších forem péče, obecně lze další skupinu shrnout pod pojmy zdraví a zdravotní péče, školní systém, vyšší vzdělávání.

Dozírá nad aktivitami Národního archivu, muzea a knihovny.⁷⁵

10.2.1.4. Oblast působnosti čtvrtého Parlamentního ombudsmana

Do rámce působnosti čtvrtého Parlamentního ombudsmana lze zařadit především činnost státních zástupců, policejních sil a celních orgánů a v obecné rovině aspekty zaměstnanosti (pracovní prostředí, pojištění v nezaměstnanosti atd.).

Zabývá se rovněž otázkami občanství a případy vztahující se k integraci přistěhovalců.

Předmětem dohledu čtvrtého Parlamentního ombudsmana je též činnost Záchrané služby, aplikace předpisů týkajících se veřejného pořádku, loterie a hazardní hry, hřbitovy a pohřby, vládní dotace na náboženské vyznání.

Jistou zvláštností zaujímá dohled nad vládními aktivitami mimo Švédské království, jelikož působností ostatních Parlamentních ombudsmanů jsou víceméně aktivity různého druhu, avšak na území Švédska. Dále sem zařazujeme dohled nad Švédskou agenturou mezinárodní rozvojové spolupráce.

Kromě výše uvedeného poslední Parlamentní ombudsman dohlíží nad činností správní rady Riksdag a Riksbank.⁷⁶

⁷⁵ <http://isi.phoneticom.com/cgi-bin/jorsnav?cmd10.x=0&cmd10.y=0&lang=en&speed=none&url=http%3A%2F%2Fwww%2Ejo%2Ese%2Fen%2FAbout-JO%2FLegal-basis%2FAdministrative-directives%2F>

⁷⁶ <http://isi.phoneticom.com/cgi-bin/jorsnav?cmd10.x=0&cmd10.y=0&lang=en&speed=none&url=http%3A%2F%2Fwww%2Ejo%2Ese%2Fen%2FAbout-JO%2FLegal-basis%2FAdministrative-directives%2F>

11. Právní zakotvení instituce Veřejného ochránce práv v České republice

Obecnou charakteristiku Ochránce a základ, od něhož se odvíjí jeho působnost, nalezneme v § 1 odst. 1 zákona. Ochránce působí k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod.⁷⁷ Základní principy demokratického právního státu jsou vyjádřeny v čl. 2 odst. 3 Ústavy a v čl. 3 odst. 2 a odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Z tohoto zákonného ustanovení lze dále vycházet, a to zejména v těch případech, kdy si občan neví rady, zda jeho věc spadá do působnosti Ochránce. Z dikce zákona do jeho působnosti nespádají mimo jiné soukromoprávní záležitosti. „*Jedinou výjimkou jsou stížnosti na diskriminační jednání – v těchto případech ochránce může zasahovat i v soukromoprávní sféře.*“⁷⁸

11.1. Působnost Veřejného ochránce práv v České republice

Přehledný a vyčerpávající výčet záležitostí, které nespádají do působnosti Ochránce, je k dispozici na oficiálních webových stránkách Ochránce:

- rozhodování samosprávy obcí a měst (např. při přidělování obecních bytů, nakládání s majetkem obce, schvalování územních plánů apod.)
- rozhodovací činnost soudů
- exekuce
- občanskoprávní věci (např. spory se sousedy, půjčky, kupní smlouvy, splácení dluhů aj.)
- pracovněprávní věci (uzavírání či ukončování pracovního poměru apod.)
- trestněprávní věci
- výhrady vůči zákonu

Stejně jako u ombudsmana ve Švédsku je i u Ochránce v České republice vymezena jeho působnost pozitivně (§ 1 odst. 2 zákona) i negativně (§ 1 odst. 7 zákona). Zákon stanoví taxativní výčet institucí a úřadů, na které se působnost Ochránce vztahuje, a je třeba přihlídnout opět k § 1 odst. 1 zákona. Obecně můžeme

⁷⁷ § 1 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, v platném znění

⁷⁸ <http://www.ochrance.cz/pusobnost-verejneho-ochrance-prav/>

shledat základní prvek působnosti v tomto odstavci, je nutné k němu za každých okolností přihlížet a vztáhnout k němu vše, co přijde Ochránci „na stůl“.

11.1.1. Pozitivní vymezení působnosti Veřejného chránce práv

Dle pozitivního vymezení se působnost Ochránce vztahuje na ministerstva a jiné správní úřady s působností pro celé území státu, správní úřady jim podléhající, Českou národní banku, pokud působí jako správní úřad, Radu pro rozhlasové a televizní vysílání, orgány územních samosprávných celků při výkonu státní správy, a není-li dále stanoveno jinak na Polici České republiky, Armádu České republiky, Hradní stráž, Vězeňskou službu České republiky, dále na zařízení, v nichž se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranná nebo ústavní výchova, ochranné léčení, zabezpečovací detence, jakož i na veřejné zdravotní pojišťovny (dále jen „úřad“).⁷⁹

Kromě toho následující odstavec uvádí, že Ochránce provádí systematické návštěvy míst, kde se nachází nebo mohou nacházet osoby omezené na svobodě veřejnou mocí nebo v důsledku závislosti na poskytované péči. Tento odstavec je poměrně novým ustanovením a byl terčem nemalé kritiky z řad právníků i samotného Ochránce. Dochází totiž k rozšiřování působnosti nad rámec toho, co bylo v počátcích jeho účelem. Má již pramálo společné s cílem zabránit uplatňování svévole státní správy vůči veřejnosti. Sám JUDr. Otakar Motejl se zdrženlivě vyjádřil o zmíněném rozšiřování působnosti Ochránce tak, že *„pokud zákonodárce rozšiřoval kompetence veřejného ochránce práv, šlo podle mne vesměs o to, že svěřením dalších úkolů se odlehčilo exekutivním orgánům. (...) Domnívám se, že ne každé rozšíření kompetence veřejného ochránce práv musí být nutně vnímáno jako lichotivý projev důvěry k této instituci. (...) Důležité ovšem je, že přenášením a rozšiřováním kompetencí se veřejný ochránce práv stále jakoby sbližuje ve svých funkcích s všeobecnou exekutivou, což do budoucna pro nezávislost této instituce může představovat jisté nebezpečí. Pokušení moci je totiž vždy velmi lákavé.“*⁸⁰

Zákonodárce neznaje poselství, které s sebou nese instituce Ochránce, zřejmě striktně vycházel ze znění zákona, a tak připojil i ochranu lidských práv a svobod

⁷⁹ § 1 odst. 2 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, v platném znění

⁸⁰ Souhrnná zpráva o činnosti Veřejného ochránce práv za rok 2009, s. 167

k dalším pravomocím, které Ochránce má. V zásadě nic proti tomu, avšak primární účelem této instituce není tento úkol, a to i když má doplňkovou funkci. Obdobné názory sdílí i odborná veřejnost. V zásadě se jedná o to, že zákonodárce vybavuje Ochránce takovými nástroji, které nemá ale nikoli proto, že na ně zákonodárce opomněl, ale proto, že jimi vesměs nemá vůbec disponovat. V tom, že nemá mocenské prostředky, lze spatřovat další pilíř záruky nezávislosti této instituce.

Do skupiny pravomocí, které byly dány Ochránci nad rámec původně zamýšlený, se dá zařadit i výkon působnosti ve věcech práva na rovné zacházení a ochrany před diskriminací a rovněž 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.⁸¹ Pro účely zajištění práv cizinců informuje Policie České republiky ve smyslu § 21a zákona Ochránce o jeho výkonu, a to s dostatečným předstihem. Je třeba uvést, že Ochránce, ač došlo k dalšímu rozšíření nad původní rámec, přispívá k prosazování práva na rovné zacházení se všemi osobami ve vyjmenovaných oblastech.⁸² K tomuto účelu především zveřejňuje zprávy a poskytuje pomoc obětem diskriminace.

11.1.2. Negativní vymezení působnosti Veřejného ochránce práv

Co se týče negativního vymezení působnosti avizovaného na začátku kapitoly, působnost Ochránce se nevztahuje na Parlament České republiky, prezidenta republiky, vládu, na Nejvyšší kontrolní úřad, na zpravodajské služby České republiky, na orgány činné v trestním řízení, státní zastupitelství a na soudy, s výjimkou orgánů státní právy státního zastupitelství a státní správy soudů.⁸³ Vzhledem k dohledu nad státní správou státních zastupitelství a soudů je vhodné podotknout, že není možné, aby Ochránce jakkoli zasahoval do rozhodovací činnosti soudů. Občan může podat podnět, pokud jde o nečinnost nebo nepodložené průtahy v řízení, urážlivé, přehlízivé, liknavé chování ze strany soudních osob, nikoli však na výsledek jejich rozhodovací činnosti. Ochránce tak nemůže nikterak zvrátit rozhodnutí, stejně tak práva a povinnosti z něj vyplývající.

⁸¹ § 1 odst. 5 a odst. 6 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, v platném znění

⁸² § 21b zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, v platném znění

⁸³ § 1 odst. 7 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, v platném znění

Ochránce je oprávněn podat návrh na zahájení řízení podle zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců a státních zástupců. Dále je oprávněn zúčastnit se tohoto řízení.⁸⁴ V tomto řízení se posuzuje kárná odpovědnost, provinění za přestupek a způsobilost vykonávat funkci, vše se vztahuje jak k soudci, tak ke státnímu zástupci.⁸⁵ Rovněž je Ochránce od 1. 1. 2012 oprávněn sám podat žalobu dle zákona č. 150/2002 Sb., jestliže k jejímu podání prokáže závažný veřejný zájem.⁸⁶

Možnost použití jakýchkoli jiných než mocenských prostředků k zajištění respektování vůle Ochránce je zdůrazněna v § 9 zákona, kdy Ochránce není oprávněn zasahovat do činnosti a rozhodování úřadů a zařízení jinak, než jak stanoví tento zákon. Při posuzování oprávněnosti užití nástrojů Ochráncem lze vycházet jen ze zákona č. 349/1999 Sb. Existuje celá plejáda opatření, které Ochránce může použít vyjma těch, které mají mocenský charakter (stanoviska, právní názory, návrhy opatření k nápravě atd.).

12. Organizace úřadu Parlamentních ombudsmanů ve Švédsku

Úřad Parlamentních ombudsmanů není pochopitelně zastoupen pouze čtyřmi ombudsmany, ale celým systémem zaměstnanců, kteří se podílí na výkonu funkce ombudsmanů tak, jak je stanoveno v zákoně a interních předpisech.

12.1. Obecně o aspektech organizace úřadu Parlamentních ombudsmanů

Stejně jako veřejný ochránce práv v České republice není instituce ombudsmana ve Švédsku zastoupena jedinou osobou, která by měla na starosti celý chod tohoto správního úřadu. I on má pod sebou celý tým, který je pečlivě vybírán, aby mu byl schopen zajistit pomoc při plnění povinností. Lze tedy říci, že daný tým zde existuje proto, aby mohl Parlamentní ombudsman skutečně plnit své poslání, ale na druhou stranu mu někteří do jisté míry vytváří i diskuzní fórum.

„Každý ze čtyř ombudsmanů je zodpovědný za dohled nad oblastí zahrnující několik orgánů veřejné moci. Hlavní Parlamentní ombudsman je také administrativní hlavou a rozhoduje o obecných činnostech ombudsmanů. Z důvodu rychlejší

⁸⁴ § 1 odst. 8 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, v platném znění

⁸⁵ § 2 zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců a státních zástupců, v platném znění

⁸⁶ § 66 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění

*a jednodušší orientace má každé oddělení vlastní barvu, mluvíme o žlutém, bílém, modrém a červeném oddělení. Hlavní parlamentní ombudsman je nápomocen správního odboru.*⁸⁷ Každý z Parlamentních ombudsmanů má tedy svůj vlastní tým, víceméně fungují jako samostatné navzájem se neovlivňující jednotky. Každé oddělení má jistou zvláštnost, a to konkrétně postavení poradců. Tito právní poradci jsou většinou začínající soudci, kteří se po několika letech zkušeností nasbíraných u Parlamentního ombudsmana vrací ke své původní profesi.

Pro přípravu podkladů, které jsou součástí stížností nebo které zahajuje Parlamentní ombudsman ze své iniciativy, je Parlamentním ombudsmanům nápomocen vedoucí sekretariátu a dozorčí oddělení skládající se z vedoucích divize, ředitelů a výkonných úředníků.

Hlavnímu Parlamentnímu ombudsmanovi je také nápomocno správní oddělení. Správní oddělení se skládá ze zaměstnanců, kteří pomáhají každému ombudsmanovi s řízením stížností, dále personál zapojený do finanční správy a personální agendy. Správní oddělení rovněž obsahuje mezinárodní jednotku, v jejímž čele stojí vedoucí oddělení.

Zajímavou jednotkou či oddělením, které ve specifických případech Parlamentní ombudsmani využívají, chtějí-li provádět úkoly na základě národního preventivního mechanismu podle opčního protokolu ze dne 18. prosince 2002 k Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání, jsou speciální jednotky, tzv. NPM jednotky. Ty se skládají z vedoucího oddělení, zástupce vedoucího oddělení a jednotlivých pracovníků.⁸⁸

12.2. Postavení Parlamentních ombudsmanů a jejich zástupců

Postavení Parlamentních ombudsmanů i jejich zástupců je stanoveno v Zákoně o Riksdag a Zákoně s pokyny pro Parlamentní ombudsmany. Bylo nepochybně důležité vymezit jejich postavení navzájem z důvodu nemonokratického systému.

⁸⁷ http://isi.phoneticom.com/cgi-bin/jorsnav?cmd10.x=0&cmd10.y=0&lang=en&speed=none&url=http%3A%2F%2Fwww%2Ejo%2Ese%2FPage%2Easp%3FMenuId%3D21%26amp%3BMainMenuId%3D12%26amp%3BObjectClass%3DDynamX_Documents%26amp%3BLanguage%3Den

⁸⁸ <http://isi.phoneticom.com/cgi-bin/jorsnav?cmd10.x=0&cmd10.y=0&lang=en&speed=none&url=http%3A%2F%2Fwww%2Ejo%2Ese%2Fen%2FAbout-JO%2FLegal-basis%2FAdministrative-directives%2F>

12.2.1. Postavení Parlamentních ombudsmanů

Vzhledem k tomu, že instituce Parlamentního ombudsmanů je systémem čtyř jednotlivců, nabízí se otázka, jakým způsobem je řešen jejich vzájemný vztah. I když systém Parlamentních ombudsmanů nefunguje jako kolegiální orgán, je zde určitý systém vztahů a dá se říci i určité neformální nadřazenosti, přičemž každý z nich nese zodpovědnost za oblast působnosti, která je mu svěřena.

„Jeden z ombudsmanů má titul hlavního parlamentního ombudsmana a je odpovědný za správu, rozhodování, a také například to, které oblasti odpovědnosti se rozdělí mezi ostatní ombudsmany. Nicméně nemůže zasahovat do šetření, rozhodování a působnosti jiného ombudsmana. Každý z nich má přímou individuální odpovědnost vůči Riksdagu. The Annual Reports, což je jedna z oficiálních publikací švédského Riksdagu, je předložen Stálému výboru, který pak vystaví svou vlastní písemnou zprávu a informuje Riksdag.“⁸⁹

V souladu s čl. 8.11 zákona o Riksdag, hlavní Parlamentní ombudsman je administrativní hlava úřadu a rozhoduje o celkovém směřování činnosti. V jeho pravomoci je vydávat předpisy o organizaci těchto činností a rozdělení případů mezi něj a ostatní Parlamentní ombudsmany.

Na základě § 12 Zákona s pokyny pro Parlamentní ombudsmany je hlavní Parlamentní ombudsman odpovědný za zajištění toho, aby se konaly interní kontroly institucí. Interní audit tvoří nezávislé přezkoumání vnitřního řízení instituce, které je provedeno v souladu se zásadami řádné praxe interního auditu.

Parlamentní ombudsmani jsou orgánem, který má ústavně zakotvenou povinnost nestrannosti a nezávislosti, která jde ruku v ruce s všeobecnou působností a využívá své neformální autority. Rovněž nemá žádné hmotněprávní donucovací prostředky, avšak váhou své autority přispívá k řádnému a legálnímu fungování veřejné správy.

12.2.1.1. Volba Parlamentních ombudsmanů

Parlamentní ombudsmani jsou voleni parlamentem Riksdag, coby nejdůležitějším a rozhodujícím legislativním orgánem, jak je zakotveno v čl. 4 Ústavy království Švédska. Dle něj je Riksdag nejdůležitějším reprezentantem

⁸⁹http://isi.phoneticom.com/cgi-bin/jorsnav?cmd10.x=0&cmd10.y=0&lang=en&speed=none&url=http%3A%2F%2Fwww%2Ejo%2Ese%2FPage%2Easp%3FMenuId%3D12%26amp%3BObjectClass%3DDynamX_Documents%26amp%3BLanguage%3Den

lidu. Ačkoli jsou voleni na zasedání Riksdag, „*nejsou jím řízení ani kontrolováni.*“⁹⁰
„*Právně je ombudsman zcela nezávislý a ani Parlament (Riksdag) mu nesmí dávat žádné direktivy. Na druhou stranu jsou jednotlivé zprávy ombudsmana projednávány parlamentními výbory a poté projednány celým Parlamentem.*“⁹¹

Parlamentní ombudsmani jsou voleni do čtyřletého funkčního období s tím, že je možné, žádoucí a především časté, že jsou zvoleni i v následujícím volebním období. Volební období jednotlivých Parlamentních ombudsmanů je čtyřleté dle kap. 8 čl. 11 Zákona o Riksdag a nejčastěji se kryje s volebním, rovněž čtyřletým, obdobím Riksdag. Je to dáno tím, aby po volební období daného Riksdag zastávali funkci stejní Parlamentní ombudsmani, tudíž aby nedocházelo k situacím, kdy budou zastávat funkci jiní Parlamentní ombudsmani, než které zvolil Riksdag. Odvolání mohou být opět pouze na zasedání Riksdag „*po předchozím návrhu parlamentního výboru.*“⁹²

12.2.1.2. Odvolání Parlamentních ombudsmanů

Stejně jako veřejný ochránce práv v České republice může švédský parlament Riksdag odvolat parlamentního ombudsmana z jeho funkce v případě ztráty důvěry v jeho mandát, a to na základě doporučení Ústavního výboru. Pokud dojde k situaci, že se Parlamentní ombudsman své funkce vzdá dříve, než dojde k uplynutí čtyřletého funkčního období, Riksdag zvolí jeho nástupce co nejdříve a to opět pro čtyřleté funkční období.

12.2.2. Zástupci Parlamentních ombudsmanů

Úřad Parlamentních ombudsmanů ve Švédsku v zájmu kontinuity svého úřadu funguje nepřetržitě, což je zajištěno zástupci ombudsmanů po dobu, kdy sami Parlamentní ombudsmani nemohou z důvodů určitých překážek vykonávat svou funkci.

Dle kap. 8 čl. 11 Zákona o Riksdag jsou voleni zástupci Parlamentních ombudsmanů na volební období dvou let. Hlavní Parlamentní ombudsman je oprávněn dle § 15 Zákona s pokyny pro parlamentní ombudsmany rozhodnout,

⁹⁰ FILIP, J., KOUDELKA, Z., KROUPA, J., SVATOŇ, J., ŠIMÍČEK, V., VLČKOVÁ, R. Soudobé ústavní systémy, Masarykova univerzita v Brně, 2003, ISBN 80-210-2520-4, s. 194

⁹¹ <http://www.severskelisty.cz/kaleido/kale0026.php>

⁹² FILIP, J., KOUDELKA, Z., KROUPA, J., SVATOŇ, J., ŠIMÍČEK, V., VLČKOVÁ, R. Soudobé ústavní systémy, Masarykova univerzita v Brně, 2003, ISBN 80-210-2520-4, s. 193

zda zástupce ombudsmana bude vykonávat pravomoci Parlamentního ombudsmana. Zástupce může být jmenován na základě několika důvodů, obdobně jako je tomu u veřejného ochránce práv v České republice. Těmito důvody jsou značná časová zaneprázdněnost ombudsmana, která mu brání v řádném výkonu funkce, dlouhodobá nemoc atd. V případě, kdy je hlavní Parlamentní ombudsman na dovolené nebo mu brání jiné překážky v plnění jeho povinností, je na ombudsmanovi s nejdelším obdobím služby působit jako jeho zástupce. Jestliže dojde k situaci, kdy slouží dva nebo více z Parlamentních ombudsmanů po stejně dlouhou dobu, má přednost nejstarší z nich.⁹³ V souladu s doplňujícími ustanoveními Zákona o Riksdag je třeba zdůraznit, že volba parlamentního ombudsmana a rovněž jeho zástupce spadá do působnosti Ústavního výboru.

V praxi je obvyklé, že po skončení funkčního období Parlamentního ombudsmana se dotyčná osoba stane zástupcem nastupujícího ombudsmana.

Zástupci Parlamentních ombudsmanů jsou v současné době Hans Ragnemalm a Cecilia Nordenfelt. Hans Ragnemalm byl v letech 1987-1992 jedním z Parlamentních ombudsmanů a Cecilia Nordenfelt byla v letech 2005-2012 jedním z Parlamentních ombudsmanů, a dokonce od roku 2011 do 2012 hlavním Parlamentním ombudsmanem.⁹⁴

12.3. Sekretariát

Úřad Parlamentních ombudsmanů má k dispozici poměrně rozsáhlý sekretariát, který zajišťuje administrativu, přijímání a archivování stížností. Nicméně obsahuje rovněž aparát skládající se z právníků, který ombudsmanům vytváří diskuzní fórum pro projednávané otázky.

Sekretariát zaměstnává zhruba šedesát až sedmdesát zaměstnanců, kteří plní různorodé funkce. Přibližně polovina z nich má právnické vzdělání a je to právě ta část instituce, která zajišťuje právní podklady a plní funkci jakéhosi diskuzního fóra, kde se řeší daná právní problematika, jsou to tedy právní poradci Parlamentního ombudsmana. Ostatní zaměstnanci úřadu jsou administrativní pracovníci.

Činnost ombudsmanů je tedy, co se týče administrativy, zajišťována sekretariátem, v jehož čele stojí správní ředitel, dále ředitelé divizí a další

⁹³ § 16 Zákona s pokyny pro Parlamentní ombudsmany

⁹⁴ <http://isi.phoneticom.com/cgi-bin/jorsnav?cmd10.x=0&cmd10.y=0&lang=en&speed=none&url=http%3A%2F%2Fwww%2Ejo%2Ese%2Fen%2FAbout-JO%2FThe-Ombudsmen%2FFormer-Ombudsmen%2F>

administrativní pracovníci, jak je stanoveno v Zákoně o Riksdag. V potřebném rozsahu, a pokud je zde dostatečné finanční zázemí, hlavní Parlamentní ombudsman jmenuje další zaměstnance a odborníky. Správní ředitel řídí práci sekretariátu, zároveň zastává funkci podřízeného hlavního Parlamentního ombudsmana a poskytuje mu veškerou možnou pomoc. Pro zajištění práce sekretariátu je hlavní Parlamentní ombudsman povinen vydat potřebné předpisy.⁹⁵

13. Úřady „ombudsmanů“

Ve Švédsku existují úřady, které jsou označovány pojmem „ombudsman“, avšak s institucí Parlamentního ombudsmana jako takového nemají společné charakteristické rysy. Na rozdíl od Parlamentního ombudsmana v pravém slova smyslu reprezentanty těchto úřadů nejmenuje Riksdag, ale zřizuje je vláda a jí jsou odpovědní ze své činnosti. *„Těmto „ombudsmanům“ je vymezena konkrétní oblast jejich působnosti; jsou pověřeni kontrolou nižších složek státní moci v dané oblasti.“*⁹⁶

13.1. NO-ombudsman

Tento úřad je odpovědný vládě za dodržování legality v oblasti ekonomické soutěže, resp. ekonomiky jako celku, dohlíží tedy nad zákonným podkladem upravující obchodní soutěž.

13.2. KO-ombudsman

KO-ombudsman dohlíží nad ochranou spotřebitele v nejširším slova smyslu, ať již jde o (lživou, zavádějící) reklamu či inzerci, správné a jasné označení výrobku a možnost uplatnit odpovědnost za vady, škodlivost výrobku na život, zdraví či majetek jednotlivce i celé společnosti. V tom případě *„může být taková obchodní činnost zakázána. Stejně tak může být zakázáno zboží, jež neslouží svému hlavnímu účelu. Soud hospodářského trhu se zabývá případy, které se týkají praktik na trhu, nebezpečných výrobků či nekorektních lhůt.“*⁹⁷

⁹⁵ § 14 Zákona s pokyny pro Parlamentní ombudsmany

⁹⁶ ŘÍCHOVÁ, B. a kolektiv Komparace politických systémů II., Vysoká škola ekonomická v Praze, Fakulta mezinárodních vztahů, Praha, 2004, ISBN 80-245-0757-9, s. 209

⁹⁷ <http://www.severskelisty.cz/kaleido/kale0026.php>

13.3. JämO-ombudsman

Jmenovaný úřad se zabývá spornými otázkami rovnoprávnosti žen a mužů, zaobírá se možnou diskriminací, jež se týká rovných práv založených na pohlaví v zaměstnání. Jako i jiní „ombudsmani“ se snaží o nápravu formou panelových diskuzí se zaměstnavateli a přispívají tím k zajištění rovnoprávnosti a odstranění nezákonných zásahů do stejných práv k přístupu k zaměstnání, pracovních podmínek a služebních postupů žen a mužů. *„Úřad má dvě sítě organizací, jednu pro ty, kteří se zabývají rovnými pracovními příležitostmi v odborovém hnutí, a druhou pro osoby, jež mají tuto agendu na starosti u zaměstnavatelů. JämO pro obě strany zařizuje pravidelné schůzky, na kterých se jedná například o předpisech EU, které se zabývají rovnými pracovními příležitostmi, o právní praxi nebo činnostech na podporu rovnoprávnosti.“*⁹⁸ Stejně jako v ostatních případech závažná porušení zveřejňuje tak, aby se s nimi mohla seznámit široká veřejnost.

13.4. DO-ombudsman

Agendou úřadu DO-ombudsmana na rozdíl od předchozího je problematika rasové diskriminace. *„Řeší především otázky etnické diskriminace ve společnosti, zvláště na pracovištích, ne v soukromém životě občanů. Jednotlivcům pomáhá v ochraně jejich práv radou a informací, dále utváří mínění účastí na veřejných debatách a doporučuje změny zákonů.“*⁹⁹

13.5. Instituce novinářského ombudsmana (tiskový ombudsman)

Tato instituce řeší nezákonnost v oblasti tisku, nezákonnou cenzuru a ovlivňování sdělovacích prostředků. Případy týkající se této problematiky byly dříve rovnou předkládány soudu, dnes jsou v kompetenci tiskového ombudsmana s tím, že se řeší zcela odděleně od švédského právního systému a je nutné na ně nahlížet velice citlivě. *„Je jmenován výborem tvořeným z parlamentního ombudsmana, předsedy Švédského advokátního sdružení a předsedy Tiskové rady.“*¹⁰⁰ To ho činí zcela vybočujícím z řady, jelikož předcházející ombudsmani byli jmenováni vládou a rovněž u ní skládali účty ze své činnosti.

⁹⁸ <http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/casopisy/s/2001/0045/45pri12.html>

⁹⁹ <http://www.severskelisty.cz/kaleido/kale0026.php>

¹⁰⁰ VIDLÁKOVÁ, O. Několik poznámek k švédským ombudsmanům, Správní právo, 1989, č. 6, s. 375

14. Organizace instituce Veřejného ochránce práv v České republice

Je zřejmé, že by sám Ochránce nedokázal zajistit řádný a kvalitní chod této instituce, a z toho důvodu má k dispozici takový aparát, který je zřízen k zajištění bezvadného chodu instituce. Tento aparát zastřešuje pojem „Kancelář Veřejného ochránce práv“ (dále jen „Kancelář“), která sdružuje všechny zaměstnance, kteří jsou podřízeni Ochránci, potažmo některému vedoucímu, který je Ochráncem na základě zákona k tomuto pověřen.

14.1. Struktura Kanceláře Veřejného ochránce práv

Instituce Ochránce se skládá z aparátu několika desítek osob, který zajišťuje kontinuální činnost Ochránce nejen v oblasti právní, ale rovněž také administrativní, finanční atd.

14.1.1. Veřejný ochránce práv

Ochránce je pochopitelně nejvyšším představitelem Kanceláře a jeho postavení je upraveno již zmíněným zákonem č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv. Jsou na něj kladeny podstatně vyšší požadavky než na běžného zaměstnance, jako je neslučitelnost funkce či splnění podmínek pro kandidaturu na funkci Ochránce, o čemž je pojednáno v následujících kapitolách.

14.1.1.1. Neslučitelnost funkce

Je nezbytné si ujasnit problém, který může způsobit a v minulosti rovněž působil § 3 odst. 1 zákona, který se věnuje neslučitelnosti funkce. *„Na ombudsmana se tedy vztahují velice přísná restriktivní opatření zakazující mu činnost v rámci všech tří montesquieuovských pilířů veřejné moci, tj. moci zákonodárné, výkonné i soudní.“*¹⁰¹ Funkce Ochránce je neslučitelná s funkcí prezidenta republiky, poslance, senátora a soudce, jakož i s jakoukoliv činností ve veřejné správě. Z toho vyplývá, že *„inkompatibilita je stanovena obdobně jako u ústavních činitelů.“*¹⁰² *„(...) je však koncipována spravedlivěji (korektněji), resp. adekvátněji v tom směru, že trestní nedotknutelnost ohraničuje dobou funkčního období.“*¹⁰³ Nejprve bych

¹⁰¹ KOLMAN, P. Vše důležité o ombudsmanovi, Moderní obec, č. 6, s. 39

¹⁰² PAVLÍČEK, V. a kolektiv Ústavní právo a státověda II.díl, Ústavní právo České republiky, část 1., 2. podstatně rozšířené a doplněné vydání, Linde Praha a.s., 2008, ISBN 978-80-7201-694-5, s. 693

¹⁰³ SLÁDEČEK, V. Veřejný ochránce práv: Česká varianta ombudsmana skutečností, Právní rozhledy, 2001, č. 8, s. 354

s patřičným vysvětlením vylučovací metodou prošla těmi částmi, které problémy nezpůsobují.

Obecně se stanoví inkompatibilita u vysokých veřejných činitelů, jako je prezident republiky, poslanec a senátor. Z hlediska neslučitelnosti některé z těchto funkcí s tou funkcí, kterou by Ochránce zastával ve veřejné správě, je třeba konstatovat, že z hlediska dohledu nad činností, resp. nečinností veřejné správy je nezbytné eliminovat možnost odvetných opatření nebo naopak lichotivějšího přístupu, který může vzniknout. Není přijatelné, aby nad určitým výsekem své působnosti vykonávala dohled osoba, která je výše zmíněného výseku součástí. Tím by došlo k nerovnováze, eventuální snaze o obcházení povinností a obecně k potenciální ztrátě autority Ochránce u veřejnosti.

V případě inkompatibility s funkcí soudce vznikl spor při volbě prvního Ochránce, který byl nucen řešit Ústavní soud. Jednalo se o kandidaturu soudkyně JUDr. Brožové, což dle mínění jednoho z kandidátů, Johna Boka, bylo v rozporu s ustanovením § 3 zákona. Bok viděl ve výkonu funkce soudce nevolitelnost do funkce Ochránce. Jím podanou ústavní stížnost Ústavní soud odmítl. Domáhal se vydání nálezu, ve kterém by se Ústavní soud ztotožnil s jeho návrhem, ve kterém uvedl, že bylo poškozeno jeho právo na přístup k voleným a jiným funkcím v podmínkách zákonnosti a rovnosti uchazečů¹⁰⁴, a to tím, že byla připuštěna kandidatura nevolitelné kandidátky soudkyně JUDr. Brožové. Ústavní soud zrušil výsledky jednání Senátu a uložil Parlamentu, aby zrušené úkony provedl znovu s vyloučením nevolitelné kandidátky.¹⁰⁵

Nicméně s tímto se neztotožňuje prof. JUDr. Sládeček, DrSc. „*Kloníme se k názoru, že otázka inkompatibility funkce soudkyně JUDr. I. Brožové s funkcí Veřejného ochránce práv byla jak v okamžiku projednávání její kandidatury v Senátu, tak při vlastní volbě v Poslanecké sněmovně právně irrelevantní. Zákon totiž zcela jasně mluví o tom, že je neslučitelná funkce ochránce (tedy osoby, která byla za ochránce zvolena a slibem se ujala funkce) nikoliv uchazeče o kandidaturu (...).*“¹⁰⁶ Na jednu stranu zákon stanoví jako jedinou podmínku volitelnost do Senátu, což implicitně neobsahuje předpoklad, že kandidát nesmí vykonávat funkci soudce,

¹⁰⁴ Čl. 21 odst. 4 zákona č. 3/1991, Listina základních práv a svobod

¹⁰⁵ Sp. zn. Pl. ÚS 35/10

¹⁰⁶ SLÁDEČEK, V. Zákon o veřejném ochránce práv – komentář, 2. Vydání, C.H.Beck, 2011, ISBN 978-80-7400-158-1, s. 83

potazmo prezidenta, senátora či poslance, ale dle mého názoru je toto řešení krátkozraké.

Je nutné si uvědomit, že sice dikce zákona danou situaci nevylučuje, a tudíž by se dalo přistoupit na stranu prof. JUDr. Sládečka, DrSc., ale prakticky není možné takovou situaci akceptovat. Jak uvádí JUDr. Motejl k důvodu své kandidatury, kdyby na funkci Ochránce kandidoval soudce (jako tomu tehdy bylo v případě soudce Jiřího Vyvadila) a byl by skutečně zvolen ombudsmanem, dle zákona musí složit slib do rukou předsedy senátu do deseti dnů od svého zvolení. Kdyby se vzdal funkce soudce, byl by to proces trvající tři měsíce, jelikož až po uplynutí tohoto časového úseku by došlo k platnému vzdání se funkce soudce.¹⁰⁷

14.1.1.2. Volba Veřejného ochránce práv

Volba Ochránce je záležitostí Poslanecké sněmovny, přičemž volí z kandidátů, z nichž dva navrhuje Senát a dva prezident republiky. Zároveň je přípustná situace, kdy bude návrh prezidenta i Senátu shodný¹⁰⁸, jak se ostatně stalo v případě volby prvního Ochránce JUDr. Otakara Motejla. Funkční období Ochránce je šestileté a je možné jeho znovuzvolení, kdy může být zvolen pouze na dvě bezprostředně po sobě jdoucí funkční období.

Ochráncem se může stát pouze osoba volitelná do Senátu. Zde nalezneme zhuštěnou verzi několika podmínek, které musí Ochránce splňovat. Jak stanoví Ústava České republiky, do Senátu pak může být zvolen každý občan České republiky, který má právo volit a dosáhl věku 40 let.¹⁰⁹ Je třeba taktéž přistoupit k předpokladu, že Senátorem může podle zákona o volbách do Parlamentu zvolen každý volič, který alespoň ve druhý den voleb dosáhl věku nejméně 40 let a není u něho ve dnech voleb překážka ve výkonu volebního práva.¹¹⁰ Výhradu právnického vzdělání či praxe v zákoně nenalezneme, avšak prakticky tomu tak je. Nelze se „vyhnout“ nutnosti magisterského právnického vzdělání, k tomu je potřeba přidat mnohaleté zkušenosti zvláště v oblasti veřejné správy. Těžko si představit situaci, kdy by tomu tak nebylo, jelikož na řešení nedostatků na straně veřejné správy je

¹⁰⁷ KALENSKÁ, R. LEXikon Otakara Motejla, Nakladatelství Lidové noviny, 2006, ISBN 80-7106-860-8, s. 232

¹⁰⁸ § 2 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, v platném znění

¹⁰⁹ čl. 19 odst. 2 Ústavy České republiky

¹¹⁰ § 57 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu, v platném znění

třeba nazírat z pohledu práva, jelikož veřejná správa má postupovat v souladu s právem.

Jak už bylo nastíněno výše, Ochránce se ujímá výkonu funkce složením slibu do rukou předsedy Poslanecké sněmovny, ne však dříve, než dnem následujícím po dni, kdy uplynulo funkční období dosavadního Ochránce; do složení slibu nově zvoleného ochránce vykonává jeho působnost Ochránce, jehož funkční období skončilo.¹¹¹ Logickým vyústěním určité odpovědnosti Ochránce vůči Poslanecké sněmovně (každoroční skládání účtů ze své činnosti) je i složení slibu do rukou vrcholného představitele Poslanecké sněmovny, což je její předseda. Tím, že do faktického převzetí funkce Ochránce vykonává výkon jeho působnosti dosavadní Ochránce, je vyjádřením zajištění kontinuity výkonu působnosti Ochránce. V jádru věci jde o to, aby výkon funkce Ochránce byl trvalý i v době, kdy došlo k volbě nového Ochránce, avšak je nutné, „*aby nedošlo k tomu, že bude existovat „dvojvládí“ ochránce, jemuž končí funkční období a ochránce nastupujícího.*“¹¹² Není možné, aby došlo k prodlevě ve výkonu působnosti Ochránce v obecném smyslu, a to ani v takovémto období.

Už bylo řečeno, že je Ochránce povinen složit slib do deseti dnů ode dne svého zvolení. V opačném případě nebo v případě, že složí slib s výhradou, se na něj hledí, jako by nebyl zvolen.¹¹³ Výhradou je myšleno takové vyjádření, které znevažuje obsah slibu nebo instituci jako takovou, ovšem musí jít o úmyslnou výhradu, změnu slibu. Se svým dřívějším postojem k instituci ombudsmana měl, dá se říci, morální problém sám JUDr. Motejl v době, kdy vážně uvažoval o kandidatuře na tuto funkci. „*Přitom jsem skutečně měl výčitky svědomí, že uvažuji o funkci, kterou jsem předtím opakovaně – někdy až trošku lehkomyšlně – odsuzoval.*“¹¹⁴ Šlo o právní polemiku na téma potřebnosti takové instituce v našich podmínkách v době, kdy se o jejím zřízení teprve uvažovalo, nikoli o pohrdavé vyjádření o instituci a už vůbec ne v době kandidatury nebo pronášení slibu.

S pojmem Ochránce se úzce pojí termíny nezávislost a nestrannost. Oba dva termíny jsou vyjádřeny v § 5 odst. 1 zákona a explicitně jsou rovněž vyjádřeny ve slibu, kterým se Ochránce ujímá své funkce. Nezávislost Ochránce spočívá v tom,

¹¹¹ § 4 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, v platném znění

¹¹² SLÁDEČEK, V. Zákon o veřejném ochránci práv – komentář, 2. Vydání, C.H.Beck, 2011, ISBN 978-80-7400-158-1, s. 85

¹¹³ § 4 odst. 3 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, v platném znění

¹¹⁴ KALENSKÁ, R. LEXikon Otakara Motejla, Nakladatelství Lidové noviny, 2006, ISBN 80-7106-860-8, s. 232

že žádná instituce či osoba nesmí ovlivňovat Ochránce při výkonu jeho funkce. Ochránce je nezávislý na všech složkách veřejné moci, na moci zákonodárné je nezávislost lehce „utlumena“ několika faktory. Ochránce je stejně jako jeho zástupce Poslaneckou sněmovnou ustanoven z kandidátů, z nichž po dvou je oprávněn navrhnout Senát. Mimo to minimálně jednou ročně Ochránce předkládá zprávu o své činnosti Poslanecké sněmovně. Nestrannost je požadavek, který nemění svůj smysl napříč právem, tzn. je to určitá objektivnost, neutrálnost při posuzování záležitostí, které spadají do oblasti působnosti Ochránce, který vždy postupuje v dané věci nezaujatě.

14.1.1.3. Zánik funkce a následná volba

Zákon se pochopitelně zabývá otázkou zániku funkce Ochránce a volbou Ochránce, pro kterou stanoví zákonné lhůty.

Ochránce pozbývá funkci dnem následujícím po dni, kdy

- a) uplynulo jeho funkční období,
- b) nabyl právní moci rozsudek soudu, kterým byl ochránce odsouzen pro trestný čin,
- c) přestal být volitelným do Senátu,
- d) se ujal výkonu funkce uvedené v § 3 odst. 1 nebo vykonává činnost ve veřejné správě, anebo
- e) předsedovi Poslanecké sněmovny bylo doručeno písemné prohlášení ochránce, že se této funkce vzdává.¹¹⁵

Zánik funkce Ochránce uplynutím jeho funkčního období je ustanovením bezproblémovým, nastává uplynutím šestiletého funkčního období. Jak již bylo popsáno výše, po zvolení nastupujícího Ochránce se on ujímá funkce, do té doby jeho působnost vykonává předchozí Ochránce z důvodu zajištění kontinuity výkonu funkce Ochránce.

Co se týče § 6 odst. 1 písm. b) zákona, zde je třeba upřesnit odlišnost od zániku funkce vysokých funkcionářů či soudců Ústavního soudu. U soudců Ústavního soudu dochází ze zákona k zániku funkce z důvodu spáchání úmyslného trestného činu (lhostejno zda jde o úmysl přímý nebo nepřímý), tedy samozřejmě

¹¹⁵ § 6 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, v platném znění

dnem nabytí právní moci rozsudku, kterým byl soudce odsouzen za úmyslný trestný čin.¹¹⁶ V případě Ochránce je „*důvodem pozbytí funkce pravomocné odsouzení pro spáchání každého (jakéhokoliv) trestného činu bez ohledu na to, zda byl spáchán úmyslně či z nedbalosti, nepřihlíží se ani k druhu či výši trestu.*“¹¹⁷ Důvod je jednoduchý - Ochránce má být naprosto bezúhonná osoba, která sama nejen výkonem funkce, ale i způsobem života je v očích veřejnosti i státních orgánů autoritou. Jakékoli zaváhání vede ke snížení vážnosti a důvěry v tuto instituci, a i když se možná zdá být dané ustanovení velmi striktní, má své opodstatnění v duchu zachování uznání ve funkci Ochránce. V § 7 odst. 1 zákona je stanoveno, že Ochránce nelze trestně stíhat bez souhlasu Poslanecké sněmovny. „*Ochránce požívá trestní imunity, která je ovšem poněkud užší než u poslanců a senátorů.*“¹¹⁸ Odepře-li Poslanecká sněmovna souhlas, je trestní stíhání Ochránce vyloučeno po dobu výkonu působnosti Ochránce. V tomto ustanovení nalezneme okleštěnou možnost vyloučení trestního stíhání jako je v případě poslanců a senátorů¹¹⁹, kde nalezneme jak hmotněprávní exempci (bezrestnost za hlasování a projevy učiněné v Parlamentu), tak procesněprávní exempci s hmotněprávními účinky (pro jiná jednání je nelze stíhat bez souhlasu příslušné komory. Pokud komora souhlas odepře, je jejich stíhání navždy vyloučeno). Souhlas s trestním stíháním Ochránce dává Poslanecká sněmovna a v případě, že tento souhlas neudělí, je toto trestní stíhání vyloučeno pouze po dobu výkonu funkce a po uplynutí funkčního období již nic nebrání trestnímu stíhání.

Základní podmínkou pro ustanovení do funkce Ochránce je volitelnost do Senátu, proto při ztrátě volitelnosti dochází ze zákona k zániku funkce Ochránce. „*Důvodem zániku funkce je i úmrtí Ochránce (lze případně odvodit právě ze ztráty volitelnosti.*“¹²⁰

V souvislosti s neslučitelností funkce Ochránce s funkcí vysokých představitelů státu ve smyslu § 3 odst. 1 zákona je logickým vyústěním, že složením slibu do funkce prezidenta, senátora, poslance či soudce Ústavního soudu dochází

¹¹⁶ § 7 odst. 3 písm. c) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, v platném znění

¹¹⁷ SLÁDEČEK, V. Zákon o veřejném ochránce práv – komentář, 2. Vydání, C.H.Beck, 2011, ISBN 978-80-7400-158-1, s. 90

¹¹⁸ PAVLÍČEK, V. a kolektiv Ústavní právo a státověda II.díl, Ústavní právo České republiky, část 1., 2. podstatně rozšířené a doplněné vydání, Linde Praha a.s., 2008, ISBN 978-80-7201-694-5, s. 693

¹¹⁹ čl. 27 ústavního zákona č. 1/1993 Sb.

¹²⁰ SLÁDEČEK, V. Zákon o veřejném ochránce práv – komentář, 2. Vydání, C.H.Beck, 2011, ISBN 978-80-7400-158-1, s. 90

ex lege k zániku funkce Ochránce, a to dnem následujícím po dni, kdy došlo ke složení slibu. „*Jakoukoliv činností ve veřejné správě se rozumí jak výkon funkce ministra, tak jakékoliv vedoucí funkce (náměstka ministra, vedoucího správního úřadu)*“¹²¹

Jelikož k pozbytí funkce dochází dnem následujícím po dni, kdy došlo k právní skutečnosti, která je příčinou pozbytí funkce, předseda Poslanecké sněmovny o výše uvedeném uvědomí osobu, které se to týká. Zákon na tuto skutečnost pamatuje, a proto již uvádí „osobu, která funkci Ochránce pozbyla“¹²², nikoli termín Ochránce, protože daná osoba již funkci Ochránce nezastává. I přesto je nezbytné zajistit kontinuitu výkonu funkce Ochránce, což zajišťuje zástupce Ochránce do doby, než se ujme funkce nastupující Ochránce. Jeho volba se koná ve smyslu § 6 odst. 6 zákona do šedesáti dnů od uvolnění funkce.

Pokud k takové situaci nedojde a blíží se den uplynutí funkčního období Ochránce, koná se volba nastupujícího Ochránce ve lhůtě počínající šedesátým dnem před uplynutím funkčního období Ochránce a končící dnem jeho uplynutí.¹²³ „*Lhůta 60 dnů, stanovená shodně v odst. 5 až 7, má toliko pořádkový charakter. Zákon nestanoví žádnou sankci, a proto i volba, která by se „opozdila“, by neznamenal neplatnost volby.*“¹²⁴

Co se týče finančního ohodnocení Ochránce a jeho zástupce, mají shodné postavení jako prezident a viceprezident Nejvyššího kontrolního úřadu co do platu, odchodného, náhrady výdajů a naturálního plnění.¹²⁵

14.1.2. Zástupce Veřejného Ochránce práv

Zástupci Ochránce se věnuje § 3 odst. 4 zákona, na jeho volbu, funkční období i odvolání dopadají stejné podmínky jako na volbu samotného Ochránce. V případě, že dojde k pověření výkonem působnosti Ochránce z jeho iniciativy, vstupuje do jeho působnosti se stejnými právy jako sám Ochránce. V případě, kdy Ochránce nemůže dlouhodobě vykonávat funkci (z důvodu nemoci, dovolené), ho zástupce zastupuje ve všech věcech. Smyslem zřízení funkce zástupce je

¹²¹ SLÁDEČEK, V. Zákon o veřejném ochránce práv – komentář, 2. Vydání, C.H.Beck, 2011, ISBN 978-80-7400-158-1, s. 91

¹²² § 6 odst. 2 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránce práv, v platném znění

¹²³ § 6 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránce práv, v platném znění

¹²⁴ SLÁDEČEK, V. Zákon o veřejném ochránce práv – komentář, 2. Vydání, C.H.Beck, 2011, ISBN 978-80-7400-158-1, s. 92

¹²⁵ § 8 odst. 2 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránce práv, v platném znění

především odlehčení práce Ochránce, kdy není výjimkou, že se zástupce specializuje na určité oblasti, které mu svěří Ochránce. „*Má se tak umožnit určitá dělba práce.*“¹²⁶

14.1.3. Asistenti Veřejného ochránce práv

Ve smyslu § 25 odst. 3 a následující zákona mohou být jmenováni asistenti, kteří by plnili úkoly Ochránce při výkonu jeho působnosti. Nicméně přímo spadají pod Vedoucího Kanceláře, který je jmenuje i odvolává na návrh ochránce. Asistentem se může stát pouze bezúhonný občan, který absolvoval vysokoškolské vzdělání v magisterském studijním programu oboru právo a dále splnil přípravnou praxi v Kanceláři po dobu nejméně dvanácti měsíců. Je zajímavostí, že ustanovení § 25 odst. 5 zákona stanoví, že požadavek bezúhonnosti nespĺňuje ten uchazeč, který byl pravomocně odsouzen za trestný čin, pokud se na něj hledí, jako by nebyl odsouzen. „*Pokud by byl asistent z funkce odvolán, stane se opět „běžným“ zaměstnancem kanceláře.*“¹²⁷ Tudíž i kdyby došlo k zahlazení odsouzení, nemůže se stát výše charakterizovaná osoba asistentem, přičemž nic nebrání sjednání pracovního poměru řadového zaměstnance Kanceláře.

14.1.4. Kancelář Veřejného ochránce práv

„*Úkoly spojené s odborným, organizačním a technickým zabezpečením činnosti ochránce plní jeho kancelář, která je organizační složkou státu.*“¹²⁸ „*Kancelář veřejného ochránce práv se člení na Sekretariát veřejného ochránce práv a jeho zástupce, odbor právní, odbor administrativních a spisových služeb a odbor vnitřní správy.*“¹²⁹ Tyto odbory se dále člení na jednotlivá oddělení a referáty, které mají již ve svém názvu stanovené oblasti, které spadají do jejich působnosti.

Podrobnosti o Kanceláři nalezneme ve Statutu Kanceláře Veřejného ochránce práv (dále jen „Statut“) ze dne 31. ledna 2001, vydaného Ochránce na základě § 25 zákona. Dle čl. 1 odst. 2 je Kancelář organizační složkou státu.¹³⁰ Statut má

¹²⁶ SLÁDEČEK, V. Zákon o veřejném ochránce práv – komentář, 2. Vydání, C.H.Beck, 2011, ISBN 978-80-7400-158-1, s. 80

¹²⁷ SLÁDEČEK, V. Zákon o veřejném ochránce práv – komentář, 2. Vydání, C.H.Beck, 2011, ISBN 978-80-7400-158-1, s. 159

¹²⁸ HÁLOVÁ, M., KRAMÁŘ, K., RAJCHL, J. Kontrola ve veřejné správě, díl III., Vysoká škola Karlovy Vary, o.p.s., 2007, s. 30

¹²⁹ <http://www.ochrance.cz/kancelar-vop/povinne-zverejnovane-informace/>

¹³⁰ §3 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, v platném znění

pouze čtyři články, přičemž čl. 3 odkazuje na Organizační řád Kanceláře, kde jsou stanovená jednotlivá oddělení a referáty, jejich pravomoci a oblasti, na které spadá jejich odpovědnost. Organizační struktura Kanceláře se člení na Vedoucího Kanceláře, Sekretariát vedoucího Kanceláře, Sekretariát veřejného ochránce práv a jeho zástupce, již zmíněný Odbor právní, Odbor administrativních a spisových služeb, Odbor vnitřní správy a Útvar interního auditu.¹³¹

Kancelář je v hospodářských, pracovněprávních a dalších vztazích v rámci § 25 odst. 1 zákona oprávněna jménem státu jednat, nabývat práv a zavazovat se.¹³² Chod Kanceláře zabezpečuje stát prostředky ze státního rozpočtu.

14.1.4.1. Vedoucí Kanceláře Veřejného ochránce práv

Statut se detailně zaměřuje na postavení Vedoucího Kanceláře, přičemž postavení ostatních zaměstnanců specifikuje již zmíněný Organizační řád Kanceláře. Vedoucí je ve vztahu podřízenosti vůči Ochránci (případně jeho zástupci). Naopak vůči ostatním zaměstnancům vystupuje vedoucí v postavení nadřízeného. Jsou povinni přijímat jeho pokyny, řídit se jeho příkazy. Vedoucí kanceláře dle čl. 2 Statutu jedná jménem Kanceláře a zastupuje ji navenek.

Vedoucí na základě svého postavení jmenuje a odvolává z funkce vedoucí jednotlivých organizačních složek. Všechny pracovněprávní úkony vedoucího Kanceláře týkající se založení, změny a skončení pracovního poměru zaměstnanců kanceláře, platových podmínek vedoucích organizačních útvarů Kanceláře a pracovního řádu Kanceláře podléhají předchozímu souhlasu ochránce.¹³³

14.1.4.2. Sídlo Kanceláře Veřejného ochránce práv

Ve smyslu § 2 odst. 3 zákona je sídlem Ochránce Brno. Sídlo v Brně se může zdát nelogické vzhledem k umístění drtivé většiny ministerstev a jiných ústředních správních úřadů v Praze. „*V průběhu projednávání návrhu zákona v Poslanecké sněmovně byl nicméně schválen pozměňovací návrh poslankyně M. Němcové o umístění instituce v Brně, s poněkud nelogickým (paradoxním) argumentem, že se jedná o sídlo justice (Nejvyššího soudu a Ústavního soudu).*“¹³⁴

¹³¹ Čl. 2 Organizačního řádu Kanceláře Veřejného ochránce práv

¹³² Čl. 1 Statutu Kanceláře Veřejného ochránce práv

¹³³ Čl. 2 Statutu Kanceláře Veřejného ochránce práv

¹³⁴ SLÁDEČEK, V. Zákon o veřejném ochránce práv – komentář, 2. Vydání, C.H.Beck, 2011, ISBN 978-80-7400-158-1, s. 80

14.1.4.3. Působnost dalších zákonů na Kancelář

Na Ochránce celou jeho Kancelář se vztahuje zákoník práce, pokud nestanoví jinak zákon o Veřejném ochránci práv. „*Zákonem č. 309/2002 Sb., o změně zákonů souvisejících s přijetím služebního zákona, stejně jako zákon č. 218/2002 Sb., služební zákon, byla několikrát odložena (...).*“¹³⁵ Vzhledem k tomu, že účinnost služebního zákona je prozatím stanovena k 1. 1. 2015, přičemž se připravuje nový služební zákon, dojde nejspíše k tomu, že ani zákon č. 309/2002 Sb. nenabude účinnosti. V daném případě se na zaměstnance Kanceláře vztahuje Zákoník práce, nicméně platové podmínky jsou stanoveny zákonem č. 143/1992 Sb.¹³⁶

15. Stížnosti občanů ve Švédsku

Z dikce § 17 Zákona s pokyny pro parlamentní ombudsmany vyplývá, jakým způsobem je možné stížnosti podávat a jaký je následný postup po obdržení takové stížnosti a jejím vyřízení.

15.1. Podání stížnosti

Stížnosti by měly být podány písemně. V obsahu stížnosti by mělo být uvedeno, proti kterému orgánu je stížnost podána, postup, který je stěžovatelem vytýkán, kdy k takovému postupu došlo spolu se jménem a adresou stěžovatele. Pokud má stěžovatel listiny, které mají nebo by mohly mít význam pro posouzení stížnosti ze strany Parlamentního ombudsmana, měly by být připojeny. Na žádost stěžovatele se vydává potvrzení o obdržení stížnosti.

Pokud je problém vyplývající z podnětu takové povahy, že může být přiměřeně prošetřen a hodnocen jiným orgánem než je Parlamentní ombudsman, a pokud tento orgán dosud nepřezkoumal záležitost, které se stížnost týká, může Parlamentní ombudsman předat danou stížnost tomuto orgánu.¹³⁷

¹³⁵ SLÁDEČEK, V. Zákon o veřejném ochránci práv – komentář, 2. Vydání, C.H.Beck, 2011, ISBN 978-80-7400-158-1, s. 162

¹³⁶ zákon č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech, v platném znění

¹³⁷ § 18 Zákona s pokyny pro parlamentní ombudsmany

15.2. Vyřízení stížnosti

Parlamentní ombudsman v souladu s ustanovením § 19 Zákona s pokyny pro parlamentní ombudsmany informuje stěžovatele neprodleně o tom, zda byla jeho stížnost zamítnuta, odkázána na prošetření jinými orgány, nebo bylo provedeno šetření. Zákon rovněž upravuje časové rozpětí pro možné stížnosti a to konkrétně v § 20, kdy by Parlamentní ombudsman neměl zahajovat šetření okolností, které sahají dva nebo více let nazpět. Avšak v případě, že existují důvody zvláštního zřetele hodné, je možné zahájit šetření stížnosti, která je staršího data.

Stížnosti jsou uzavřeny po ústní prezentaci, přičemž rozhodnutí o zamítnutí stížnosti může být provedeno bez ústní prezentace. Parlamentní ombudsman může rovněž uzavírat další stížnosti bez ústního projevu, pokud existují výjimečné důvody pro tento postup. Listiny, které byly předloženy ombudsmanovi v souvislosti se stížností, nemohou být vráceny, dokud nebyla stížnost vyřízena.¹³⁸

Stížnosti, které byly vyřízeny, se archivují tím způsobem, že se uchovávají s informacemi, kdo stížnost vyřídil, datum a obsah vyřízené stížnosti.

Rovněž Parlamentní ombudsmani působí z vlastní iniciativy. Je zakázáno, stejně jako v případě veřejného ochránce práv v České republice, aby „*přijímal v souvislosti s výkonem své funkce rozkazy od jiných. Existuje několik výjimek, které jsou zdánlivě v rozporu s touto obecnou zásadou, avšak svědčí pouze o originalitě zásad organizace švédských úřadů. Parlamentním ombudsmanům totiž může být ústavním výborem nařízeno obvinít ministra před zvláštním tribunálem.*“¹³⁹

V případě přijaté stížnosti, která zasahuje do oblasti působnosti více než jednoho Parlamentního ombudsmana, se jí bude zabývat ten z nich, do jehož oblasti působnosti spadá největší část stížnosti. V případě pochybností rozhodně hlavní Parlamentní ombudsman, kdo se bude stížností zabývat. Pokud se stížnost týká několika různých oblastí působnosti, které jsou navzájem propojeny, opět zasáhne hlavní Parlamentní ombudsman a rozhodne, který z Parlamentních ombudsmanů bude činný pro vyřízení stížnosti.

Pokud Parlamentní ombudsman dospěje k závěru, že došlo ke střetu zájmů nebo existuje jiný závažný důvod, pro který nemůže stížnost vyřídit i přesto, že náleží do oblasti jeho působnosti, rozhodně hlavní Parlamentní ombudsman,

¹³⁸ § 23 Zákona s pokyny pro parlamentní ombudsmany

¹³⁹ LEGRAND, A. L'ombudsman scandinave, études comparées sur le contrôle de l'administration, Paris: R. Pichon et R. Durand-Auzias, 1970, s. 69

kdo je kompetentní pro převzetí vyřízení stížnosti. Dá se tedy konstatovat, že hlavní Parlamentní ombudsman figuruje jako neformální nadřízený orgán, který v případě nejasností, střetu zájmů, nekompetentnosti či jakýchkoli jiných pochybností vystupuje jako arbitr pro řešení vzniklých problémů.

Pochopitelně hlavní Parlamentní ombudsman nemůže být k dispozici nepřetržitě, ať už z důvodu nemoci, dovolené či jiných okolností, které mu znemožňují vykonávat povinnosti spjaté s funkcí hlavního parlamentního ombudsmana. V takovém případě bude plnit povinnosti vyplývající z jeho funkce Parlamentní ombudsman uvedený v prvním odstavci článku 16 Zákona s pokyny pro parlamentní ombudsmany¹⁴⁰.

16. Podněty k jednání Veřejného ochránce práv v České republice

Aby mohl Ochránce ve věci zahájit šetření, je nezbytné podání podnětu ze strany občana nebo prostřednictvím poslance, senátora nebo některé jejich komory. Je rovněž možné (a hojně využívané) zahájení šetření z iniciativy Ochránce.

Ochránce je oprávněn přijímat stížnosti nebo ty podněty, které splňují náležitosti stížnosti. Je totiž oprávněn přijímat podnět konkrétní osoby v konkrétní věci, což nespĺňuje petice ve smyslu zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním. V daném případě Ochránce postoupí petici orgánu příslušnému k projednání věci. Mimo jiné není možné podávat *actio popularis*, jelikož obsah podání se má týkat té osoby, která stížnost podává.¹⁴¹

Ochránce jedná ve smyslu § 9 písm. a) zákona na základě podnětu fyzické nebo právnické osoby jemu adresovaného. Toto ustanovení rozvádí § 10 odst. 1 zákona, kde je uveden pojem „každý“, tzn. fyzická i právnická osoba, která se oprávněně zdržuje na území České republiky a dle jejího názoru bylo zasaženo do jejích práv ze strany veřejné správy. Dále Ochránce jedná na základě podnětu adresovaného poslanci nebo senátorovi, případně některé z komor Parlamentu, kteří jej Ochránci postoupí.¹⁴² K této situaci dochází velice zřídka i proto, že poslanci i senátoři mají své asistenty, kteří provádí analýzu věcí, které jsou

¹⁴⁰ Z dikce zákona vyplývá, že do těchto povinností vstoupí Parlamentní ombudsman s nejdelším obdobím služby a bude tedy působit jako jeho zástupce. Jestliže se v daný moment kryjí služby dvou nebo více z ombudsmanů v délce doby, má přednost nejstarší z nich.

¹⁴¹ SLÁDEČEK, V. Zákon o veřejném ochránce práv – komentář, 2. Vydání, C.H.Beck, 2011, ISBN 978-80-7400-158-1, s. 100

¹⁴² § 9 písm. b) a c) zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránce práv, v platném znění

jim zaslány.¹⁴³ Teprve ve chvíli, kdy je vyhodnocen případ jako značně komplikovaný, vyžadující si hlubší šetření, než kterého je poslanec či senátor schopen, dochází k postoupení věci Ochránci za předpokladu, že spadá do okruhu jeho působnosti stanoveného § 1 zákona.

Ochránce rovněž jedná ve věci z vlastní iniciativy, což znamená, že podnětem pro zahájení šetření bývá sporné ustanovení zákona často se opakující ve stížnostech, telefonicky podaná informace (která z důvodu absence písemné formy nesplňuje náležitosti stanovené zákonem), anonymní podání, podání chybějícímu podstatné náležitosti nebo zprávy v tisku.

16.1. Formy podání podnětu

Zákon uvádí jako hlavní možnost podání podnětu v písemné formě. Na základě ustanovení § 10 odst. 1 zákona lze učinit podnět také ústně do protokolu. Tímto způsobem lze podat stížnost v Kanceláři Veřejného ochránce práv, kde jsou k výše uvedenému k dispozici zkušení právníci, kteří stížnost sepiší s potřebnými náležitostmi. Rovněž je možné sepsat stížnost dle standardizovaného formuláře či vzorů, které jsou k dispozici na oficiálních webových stránkách Ochránce.¹⁴⁴ Každou formu podání (dopis, vyplněný formulář) lze zaslat rovněž elektronicky a prostřednictvím datové schránky, což je zřejmě nejpoužívanější forma podání právnických osob. Poslední akceptovanou formou podání je osobním doručením v úředních hodinách Kanceláře. *„Tímto způsobem je možné doručit stížnost i s přílohami nejen písemně (na papíře), ale také na technickém nosiči dat.“*¹⁴⁵

Za podání podnětu Ochránci nemůže být žádným způsobem perzekuován a to ani v těch případech, kdy je stěžovatel zbaven osobní svobody, lhotejno zda na základě rozhodnutí veřejné moci nebo v důsledku závislosti na poskytované péči. Podnět osoby nesmí být podroben úřední kontrole.¹⁴⁶

V § 10 odst. 3 zákona je zdůrazněna bezplatnost podání podnětu. V případě dalších nákladů, jako jsou náklady zastoupení (není vyloučeno ani v případě podání

¹⁴³ SLÁDEČEK, V. Zákon o veřejném ochránce práv – komentář, 2. Vydání, C.H.Beck, 2011, ISBN 978-80-7400-158-1, s. 100

¹⁴⁴ <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/jak-podat-stiznost/formulare-a-vzory-dalsi/>

¹⁴⁵ <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/jak-podat-stiznost/>

¹⁴⁶ § 10 odst. 2 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránce práv, v platném znění

stížnosti Ochránci) nebo cestovné, je stěžovatel povinen tyto částky uhradit sám. Případné dobrovolné platby lze zasílat na účet Kanceláře Veřejného ochránce práv.¹⁴⁷

16.2. Náležitosti podnětu

Jako každé podání musí i podání adresované Ochránci splňovat určité náležitosti, aby se jím Ochránce mohl zabývat. Bez těchto náležitostí Ochránce nemůže ve věci zahájit šetření.

Podnět musí obsahovat popis podstatných okolností stížnosti, identifikační údaje stěžovatele a označení úřadu, jehož se stížnost týká včetně výzev nebo jiných písemností, jejichž obsahem byla žádost stěžovatele o opatření k nápravě. Dále musí podnět obsahovat sdělení, zda se věcí už zabýval jiný orgán, případně jakého výsledku bylo dosaženo.¹⁴⁸ V některých případech by měl být předložen nejen doklad o výzvě, ale i doklad, že výzva byla neúspěšná. Spíše než doklad o neúspěšné výzvě bude předloženo prohlášení o tom, jak úřad k výzvě přistoupil.¹⁴⁹ V případě, že stížnost nebude obsahovat identifikační údaje stěžovatele (bude tedy podána anonymně), může Ochránce z důvodu závažnosti okolností v podání vylíčených zahájit šetření z vlastní iniciativy nebo se stížností nebude zabývat.

Cílem zajištění těchto náležitostí není podpora byrokracie, ač se tak může na první pohled zdát. Bez těchto údajů však Ochránce nemůže ve věci jednat, jelikož by mu chyběl základ věci, o níž má být vedeno šetření. Musí znát osobu stěžovatele, úřad, jehož činnost, příp. nečinnost, je stěžovatelem vytýkána a věc, ve které je žádáno aktivní zapojení Ochránce.

Kromě toho je potřeba s výše uvedeným doložit, že se stěžovatel marně pokoušel o upozornění na daný problém u dotčeného úřadu. Před podáním podnětu Ochránci je nezbytné vyčerpat veškeré prostředky, které právo stěžovateli nabízí a ochrana Ochránce stojí až za upozorněním úřadu na jeho vadnou činnost, příp. nečinnost. Nicméně s podáním podnětu je nutné doložit, že k tomuto upozornění ze strany stěžovatele došlo, a přesto nedošlo k nápravě. Tím je zajištěno, že Ochránce nebude zatěžován neopodstatněnými podněty, které může na základě § 12 odst. 2 písm. b) zákona odložit.

¹⁴⁷ <http://www.ochrance.cz/kancelar-vop/povinne-zverejnovane-informace/>

¹⁴⁸ § 11 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, v platném znění

¹⁴⁹ STAŠA, J. Úvod do českého správního práva, 4. doplněné vydání, PA ČR, Praha, 2001, ISBN 80-7251-067-3, s. 168

„Pokud jde o konkrétní podobu výzvy, nejspíše půjde o stížnosti podle § 175 SpŘ, případně o žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti v souladu s § 80 odst. 3 SpŘ, event. může jít o stížnost na průtahy v soudním řízení a chování soudních osob podle § 164 a násl. zákona č. 6/2002, o soudech a soudcích.“¹⁵⁰

16.3. Odložení podnětu

V určitých taxativně stanovených případech může dojít k odložení podnětu. Nejčastějším důvodem, kdy Ochránce podnět odloží, je stížnost, jejíž obsah nespadá do působnosti Ochránce dle § 1 a následující zákona. K odložení podnětu dochází také v případě podání *actio popularis*, jelikož se vyžaduje, aby osoba, která stížnost podává, byla přímo dotčena postupem úřadu. Není tedy možné, aby byl podán podnět ve prospěch jiné osoby.

V § 12 odst. 2 zákona je obsažena diskreční pravomoc Ochránce, kdy je Ochránce za splnění těchto okolností oprávněn podnět odložit. Jestliže ale uváží, že okolnosti případu jsou natolik závažné, že není možné se podnětem nezabývat, upustí od odložení. Podobná situace nastává v souvislosti s ustanovením § 12 odst. 2 písm. c) zákona, kdy uplynula doba delší než jeden rok od právní moci rozhodnutí, opatření nebo vytykané události. Po uvážení, že okolnosti případu apelují na nezbytnost šetření, Ochránce odstoupí od možnosti odložení podnětu. V případě, že podnět nesplňuje zákonem stanovené náležitosti, Ochránce poučí stěžovatele o tomto nedostatku a vyčká do zjednání nápravy v tomto směru ve lhůtě, kterou stěžovateli poskytl. Jestliže nedojde k nápravě vadného podání, Ochránce může podnět odložit. K odložení podnětu dochází rovněž v případě, že je zjevně neopodstatněný.¹⁵¹ Další skutečností, za které je Ochránce oprávněn využít správního uvážení, je *rei judicatae* nebo překážka *litispence* vtělená do § 12 odst. 2 písm. d) zákona.

„Délka šetření a vyřízení stížnosti je individuální a vždy záleží na okolnostech a složitosti případu. Zákon ochránci nestanovuje žádné lhůty a ochránce se snaží v rámci svých možností řešit všechny podněty co nejrychleji. Proti způsobu vyřízení a rozhodnutí o podnětu ochráncem není přípustný žádný opravný prostředek

¹⁵⁰ SLÁDEČEK, V. Zákon o veřejném ochránce práv – komentář, 2. Vydání, C.H.Beck, 2011, ISBN 978-80-7400-158-1, s. 108

¹⁵¹ § 12 odst. 2 písm. b) zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, v platném znění

(odvolání).¹⁵² Přestože nelze podat žádný opravný prostředek proti rozhodnutí Ochránce, nemění to nic na faktu, že stěžovatel může podat nový podnět. Opakovanému podávání podnětů, které nemohou být úspěšně, se věnuje § 12 odst. 2 písm. e) zákona. „*V praxi je toto ustanovení „oceňováno“, neboť velký počet osob se na ochránce obrací v téže věci opakovaně, výjimkou ani nejsou desítky žádostí téže osoby v téže věci.*“¹⁵³

Z důvodu toho, že Ochránce není správním orgánem a jeho stanoviska nemají povahu rozhodnutí, které by mohlo být mocensky vynucováno, není dle prof. JUDr. Sládečka, DrSC. možný soudní přezkum. Z toho vyplývá, že se na pochybení Ochránce nebude vztahovat ani zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Nicméně Evropský soudní dvůr ve věci Lambert v. Evropský ombudsman potvrzuje, že ES je odpovědné za jakékoli pochybení Evropského ombudsmana. Podle ustálené judikatury Evropského soudního dvora odpovědnost Společenství podléhá třem podmínkám:

- porušení právní normy přiznávající práva jednotlivci,
- porušení je dostatečně závažné, a
- existence přímé příčinné souvislosti

Rozhodujícím kritériem je, zda Evropský ombudsman zjevně a závažným způsobem překročil meze své pravomoci. Evropský ombudsman "je pouze povinen jednat dle svého nejlepšího vědomí a svědomí." Jinak řečeno, jeho povinností je jednat dle svého uvážení v mezích zákona, není však odpovědný za výsledek.

Evropský soudní dvůr následně dospěl k závěru, že je v zásadě možné prohlásit za přípustnou žalobu na škodu způsobenou nesprávným zacházením se stížností (úředním postupem) Evropského ombudsmana, nicméně žaloba byla prohlášena za neopodstatněnou, protože nedošlo k porušení "povinnosti péče" (jednání dle nejlepšího vědomí a svědomí) Evropského ombudsmana. Evropský soudní dvůr výslovně uvádí, že "je možné, že za velmi výjimečných okolností může být občan schopen prokázat, že se Evropský ombudsman dopustil dostatečně závažného

¹⁵² <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/jak-podat-stiznost/>

¹⁵³ SLÁDEČEK, V. Zákon o veřejném ochránce práv – komentář, 2. Vydání, C.H.Beck, 2011, ISBN 978-80-7400-158-1, s. 114

porušení práva Společenství při výkonu svých povinností, což vedlo k poškození práv dotčeného občana".¹⁵⁴

Ochránce písemně vyrozumí stěžovatele o důvodech odložení podnětu.¹⁵⁵ „*Jestliže je podnět Veřejnému ochránce práv ze strany fyzické nebo právnické osoby podle svého skutečného obsahu žalobou či opravným prostředkem ve správním soudnictví, má Veřejný ochránce práv povinnost o tom stěžovatele neprodleně vyrozumět a poučit ho o správném postupu.*“¹⁵⁶

Pokud Ochránce podnět neodloží dle § 12 zákona nebo nepostupuje podle § 13, zahájí šetření a písemně o tom stěžovatele vyrozumí.¹⁵⁷ Pokud Ochránce dospěje k názoru, že v daném případě není důvod k obligatornímu nebo fakultativnímu odložení věci, ani nedochází k postoupení podnětu, zahájí šetření ve věci. Může dojít i k situaci, kdy vyvstanou předpoklady k odložení podnětu až v průběhu šetření, v tom případě může Ochránce stejným způsobem podnět odložit.

17. „Sankce“ ombudsmanů ve Švédsku

Jednotliví Parlamentní ombudsmani mají k dispozici určité prostředky, které ovšem nejsou sankční v klasickém slova smyslu, především jim totiž chybí donucovací charakter. Mohou být důsledkem přijaté stížnosti nebo jsou závěrem šetření ombudsmanů z vlastní iniciativy, ostatně jako je tomu i u ombudsmanů ve státech, pro které byl švédský model inspirací. Následující kapitoly se budou zabývat podrobnější charakteristikou sankčních opatření a i zvláštními opatřeními, které mají Parlamentní ombudsmani k dispozici při výkonu funkce.

17.1. Charakteristika sankčních opatření

Stejně jako Ochránce, který je založen na švédském modelu, vychází z jeho pojetí a navazuje na něj, ani úřad Parlamentních ombudsmanů ve Švédsku neoplývá žádnými hmotněprávními sankčními opatřeními. Zdaleka nejčastěji používaná "sankce" je právo Parlamentních ombudsmanů vyjádřit své stanovisko na to, zda opatření přijatá správním úřadem nebo úředníkem jsou v rozporu se zákonem

¹⁵⁴ ECJ C-234-02

¹⁵⁵ § 12 odst. 3 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, v platném znění

¹⁵⁶ KRYSKA, D. Role státního zastupitelství, prokuratury a ombudsmana v soudním řízení správním podle české a polské právní úpravy, Právní rádce, 2010, č. 11, s. 35

¹⁵⁷ § 14 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, v platném znění

nebo jiným právním předpisem, či zda po svém šetření zhodnotil, že došlo k chybnému nebo nevhodnému postupu, který správní úřad nebo úředník zvolil jako prostředek k naplnění určitého cíle.

Jako způsob projevení pravomoci Parlamentního ombudsmana je kritika za nedostatky, které vznikly a projevíly se při výkonu veřejné moci. Není to tedy žádná hmotněprávní donucovací sankce, kterými jiné orgány veřejné moci disponují, kritizovaný ani není povinen se názorem Parlamentního ombudsmana řídit nebo se mu jakýmkoli způsobem podrobit. Vše závisí na autoritě ombudsmana, na tom, do jaké míry je tato instituce v zemi populární, jak ji občané vnímají a velmi záleží také na tom, jaký zájem o tuto ochranu vzbuzují dané problémy u médií. Média jsou totiž prostředníkem mezi občany samotnými a zjištěními Parlamentního ombudsmana, v jejichž závažnosti vidí potřebu sdělení veřejnosti.

17.2. Zvláštní oprávnění

Kromě výše uvedeného mají Parlamentní ombudsmani k dispozici tzv. zvláštní oprávnění, která se vymykají tradičnímu pojetí sankčních prostředků, jejichž principy již byly nastíněny.

Parlamentní ombudsman může obvinít úředníka, který se při nedodržování požadavků při výkonu své funkce dopustil trestného činu. Ombudsman totiž dodnes zastává roli veřejné žaloby, prokurátora i přesto, že je tato role víceméně již jen okrajová. Zde mají trestněprávních ustanovení týkající se zneužití pravomoci úřední osoby zvláštní význam. Dnes je trestní stíhání velmi vzácné, avšak původně byla pozice Parlamentního ombudsmana založena na vizi státní zástupce, který zastupuje občany, potažmo stát. „*Parlamentní ombudsmani a ministr spravedlnosti jako jediní žalobci mají pravomoc podat žalobu za zločiny spáchané soudci Nejvyššího soudu nebo Nejvyššího správního soudu ve výkonu jejich funkce.*“¹⁵⁸ „*Parlamentní ombudsmani rovněž disponují možností vystupovat jako státní zástupci v případech disciplinárních přestupků. Může vyvolat disciplinární šetření vůči úředníkovi, na jehož konci se mu může dostat napomenutí nebo srážky z platu.*“¹⁵⁹

¹⁵⁸ http://isi.phoneticom.com/cgi-bin/jorsnav?cmd10.x=0&cmd10.y=0&lang=en&speed=none&url=http%3A%2F%2Fwww%2Ejo%2Ese%2FPage%2Easp%3FMenuId%3D21%26amp%3BMainMenuId%3D12%26amp%3BObjectClass%3DDynamX_Documents%26amp%3BLanguage%3Den

¹⁵⁹ <http://isi.phoneticom.com/cgi-bin/jorsnav?cmd10.x=0&cmd10.y=0&lang=en&speed=none&url=http%3A%2F%2Fwww%2Ejo%2E>

Dá se říci, že výše zmíněná kompetence Parlamentního ombudsmana je jednou ze základních, kterou má k dispozici. Jedná se už ale o skutečnost, která se zdá být více zasahujícího do života kritizované osoby, jelikož se do záležitosti zapojí i justice, ne „jen“ média. Během řízení před soudy je Parlamentní ombudsman oprávněn podat odvolání.

17.2.1. Povinnost Parlamentních ombudsmanů vůči

Riksdag

Z důvodu volby jednotlivých Parlamentních ombudsmanů na zasedání Riksdag mu jsou všichni povinni předkládat účty ze své činnosti.

Parlamentní ombudsmani jsou povinni předložit nejpozději do 15. listopadu tištěnou zprávu o výkonu své funkce, která zahrnuje období od 1. července předchozího roku do 30. června roku následujícího. Tato zpráva má obsahovat zprávu o opatřeních, která byla přijata spolu s dalšími významnými rozhodnutími zveřejněných Parlamentními ombudsmeny. Zpráva má rovněž obsahovat přehled jejich činnosti i v dalších ohledech.¹⁶⁰

17.2.2. Postavení Parlamentních ombudsmanů v kontextu vztahu k právním předpisům

Podobně jako český veřejný ochránce práv i Parlamentní ombudsmani ve Švédsku působí k nápravě nedostatků v právních předpisech. Pokud Parlamentní ombudsman při výkonu dohledu shledá důvodné skutečnosti, pro které je nutné provést změnu právního předpisu, je oprávněn s touto okolností předstoupit na zasedání Riksdag nebo na jednání vlády. *„K tomu dochází v několika případech ročně. Častěji předkládá prohlášení příslušnému orgánu nebo parlamentnímu výboru.“*¹⁶¹

se%2FPage%2Easp%3FMenuId%3D21%26amp%3BMainmenuId%3D12%26amp%3BObjectClass%3DDynamX_Documents%26amp%3BLanguage%3Den

¹⁶⁰ §7 Zákona s pokyny pro Parlamentního ombudsmana

¹⁶¹ <http://isi.phoneticom.com/cgi->

[gin/jorsnav?cmd10.x=0&cmd10.y=0&lang=en&speed=none&url=http%3A%2F%2Fwww%2Ejo%2Ese%2FPage%2Easp%3FMenuId%3D21%26amp%3BMainmenuId%3D12%26amp%3BObjectClass%3DDynamX_Documents%26amp%3BLanguage%3Den](http://isi.phoneticom.com/cgi-bin/jorsnav?cmd10.x=0&cmd10.y=0&lang=en&speed=none&url=http%3A%2F%2Fwww%2Ejo%2Ese%2FPage%2Easp%3FMenuId%3D21%26amp%3BMainmenuId%3D12%26amp%3BObjectClass%3DDynamX_Documents%26amp%3BLanguage%3Den)

17.3. Přístup veřejnosti k informacím

Přestože je instituce Parlamentních ombudsmanů postavená na transparentnosti vůči celé společnosti, ve vymezených případech existují výjimky, které v zájmu ochrany osob a jejich údajů upravují hranice svobodného přístupu k informacím.

Ze Zákona o přístupu veřejnosti k informacím¹⁶² se Parlamentním ombudsmanů věnuje pouze kapitola 42 a její čtyři články.

Přístup veřejnosti k informacím je odepřen jen v taxativně vymezených případech, a to pokud lze předpokládat, že by zveřejněním došlo k způsobení značné škody. Embargo se vztahuje na informace, které slouží k ochraně jednotlivých soukromých osob, resp. lze důvodně předpokládat, že by byla jednotlivci nebo osobě jemu blízké způsobena újma, pokud by došlo k prozrazení požadované informace.

Pochopitelně se veškeré informace vyplývající ze stížnosti nebo poskytnuté ex post Parlamentnímu ombudsmanovi nevztahují pouze na něj samotného, ale na celou jeho kancelář, potažmo na kanceláře a veškerý personál ostatních Parlamentních ombudsmanů.¹⁶³

17.4. Součinnost Parlamentních ombudsmanů s médii

Ke zprůhlednění činnosti Parlamentních ombudsmanů přispívají rovněž média, díky kterým se dostávají nejvíce do povědomí veřejnosti jejich napomenutí.

„JO se ale snaží, aby byly správní úřady v co největší míře obeznámeny s jeho rozhodnutími v klíčových případech. Tato rozhodnutí jsou publikována ve výroční zprávě JO, která je předkládána Parlamentu, zdaleka největším přínosem je ale právě pro správní úřady. Dá se také říci, že JO funguje i jako servisní organizace, neboť pořádá řadu přednášek, školení a seminářů. Plní tedy i pedagogickou roli.“¹⁶⁴

Nelze ale chápat danou instituci jako nějaký „bič na úředníky“. Činnost Parlamentních ombudsmanů nesleduje každou chybu úřední osoby, potažmo správního úřadu, aby ho mohli pranýřovat. Naopak ombudsman plní roli pomocníka a průvodce právním řádem, jelikož úředníci často nemají právnícké vzdělání, výsledkem čehož je pro ně náročnější orientace v zákonných a podzákonných právních předpisech. Snahou správních úřadů i Parlamentních ombudsmanů je

¹⁶² Zákon Offentlighets-och sekretesslagen je ekvivalentem zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

¹⁶³ Čl. 4 kapitola 42 Zákona o přístupu veřejnosti k informacím

¹⁶⁴ <http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/casopisy/s/2001/0045/45pri11.html>

tedy dobrá správa, řádný přístup k občanům i profesionální přístup správních úřadů i jejich úředníků.

17.5. NPM - National Preventive Mechanism

Ve Švédsku mají od 1. července 2011 zavedenu zcela samostatnou, speciální divizi, která má za úkol sledování těch osob, které jsou z právního důvodu zbaveny osobní svobody.

Je tu enormní zájem na tom, aby se tato jednotka ujistila, že jedinci zbavení osobní svobody nejsou vystaveni krutému, nelidskému či jinému ponižujícímu zacházení nebo trestání.

„Práce dané divize je založena na základě Opčního protokolu k úmluvě OSN proti mučení z roku 2002 (OPCAT). Tento protokol vyžaduje, aby státy měli národní systém, tzv. národní preventivní mechanismus (NPM), který by sledoval tuto otázku. NPM - jednotka švédských parlamentních ombudsmanů pravidelně kontroluje místa ve Švédsku, kde jsou jednotlivci zbavení svobody, podávají zprávy o návštěvách těchto osob a podílí se na mezinárodní spolupráci v této oblasti.“¹⁶⁵

National Preventive Mechanism jako speciální divize je zvláštností ve srovnání s institucí Veřejného ochránce práv v České republice, který má tuto povinnost již zahrnutou do své působnosti a není tak zavedena žádná specializovaná jednotka na danou problematiku.

18. Oprávnění Veřejného ochránce práv

„Ústavní regulace ombudsmana není conditio sine qua non, protože nejde o orgán, který by disponoval samostatnou mocenskou pravomocí a mohl tak ingerovat do existující dělby státní moci. Ve skutečnosti jde o zefektivnění obvyklých kontrolních funkcí moci zákonodárné (parlamentu) vůči moci výkonné.“¹⁶⁶

Co se týče oprávnění, která má Ochránce k dispozici, jsou vyjmenovány v § 15 zákona. Jedná se o oprávnění Ochránce s vědomím vedoucích úřadů, a to i bez předchozího upozornění, vstupovat do všech prostor úřadů a provádět šetření spočívající v nahlížení do spisů, kladení otázek zaměstnancům a rozmluvě s osobami

¹⁶⁵ http://isi.phoneticom.com/cgi-bin/jorsnav?cmd10.x=0&cmd10.y=0&lang=en&speed=none&url=http%3A%2F%2Fwww%2Ejo%2Ese%2FPage%2Easp%3FMenuId%3D21%26amp%3BMainMenuId%3D12%26amp%3BObjectClass%3DDynamX_Documents%26amp%3BLanguage%3Den

¹⁶⁶ PAVLÍČEK, V. a kolektiv Ústavní právo a státověda II.díl, Ústavní právo České republiky, část 1., 2. podstatně rozšířené a doplněné vydání, Linde Praha a.s., 2008, ISBN 978-80-7201-694-5, s. 692

umístěnými v zařízeních, a to bez přítomnosti jiných osob.¹⁶⁷ Předchozí upozornění není třeba, zvláště nežádoucí by bylo při potřebě momentu překvapení. „*Jím vykonávaná kontrola má většinou povahu kontroly namátkové.*“¹⁶⁸ Je ale nezbytné uvědomit vedoucího úřadu, „*(...) je však povinen tak učinit alespoň v okamžiku vstupu*“¹⁶⁹. Zákon používá legislativní zkratku zařízení z § 1 odst. 4 písm. c) zákona. Jelikož je nutné zamezit ovlivňování osob umístěných v zařízení, zákon stanoví zamezení přítomnosti jiných osob při rozmluvě s Ochráncem.

Je rovněž stanovena povinnost součinnosti úřadů, avšak není stanovena žádná sankce postihující neposkytnutí součinnosti. Jako jediná hrozba ze strany Ochránce přichází v úvahu jím předkládaná zpráva Parlamentu. Na žádost Ochránce jsou úřady povinny ve stanovené lhůtě poskytnout veškerou možnou součinnost, a to ve formě poskytnutí informací, předložení písemností, provedení úkonů dozoru, k nimž jsou podle zákona oprávněny a které Ochráncem navrhnou, písemného sdělení stanoviska nebo k provedení důkazů, která navrhnou Ochráncem.¹⁷⁰ „*(...) není vhodné – s ohledem na zachování nestrannosti – ani praktické, aby Ochráncem důkazy prováděl sám (...).*“¹⁷¹ Proto navrhnou, které důkazy mají být provedeny a poté již „jen“ pracuje s tím, co bylo zjištěno zaměstnanci či jinými osobami pověřenými úřady k provedení důkazů.

Velice unikátním ustanovením je § 15 odst. 4 zákona, který pojednává o zproštění povinnosti mlčenlivosti ve vztahu k Ochránci. Prvně je nutná žádost Ochránce, na základě níž vedoucí (v případě zaměstnance) či vedoucí nadřízeného úřadu (v případě vedoucího), a není-li takového úřadu, předseda vlády, zproští daného zaměstnance povinnosti mlčenlivosti, která mu je uložena zvláštním zákonem. Vůči Ochránci se pak v rámci šetření, v němž požádal o zproštění povinnosti mlčenlivosti, nemůže dovolávat této povinnosti. I když se může dané ustanovení zdát jako průlom do povinnosti mlčenlivosti, kterou stát ukládá nebo alespoň uznává, bez něj by v zásadě nebylo možné provádět šetření. Většině zaměstnanců státní správy zákon výslovně ukládá povinnost mlčenlivosti, tudíž by bez daného ustanovení bylo prakticky nemožné provádět jakékoli šetření.

¹⁶⁷ § 15 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, v platném znění

¹⁶⁸ HÁLOVÁ, M., KRAMÁŘ, K., RAJCHL, J. *Kontrola ve veřejné správě*, díl III., Vysoká škola Karlovy Vary, o.p.s., 2007, s. 31

¹⁶⁹ HÁLOVÁ, M., KRAMÁŘ, K., RAJCHL, J. *Kontrola ve veřejné správě*, díl III., Vysoká škola Karlovy Vary, o.p.s., 2007, s. 33

¹⁷⁰ § 15 odst. 2 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, v platném znění

¹⁷¹ SLÁDEČEK, V. *Zákon o veřejném ochránci práv – komentář*, 2. Vydání, C.H.Beck, 2011, ISBN 978-80-7400-158-1, s. 122

Konkretizujícím a podrobnějším ustanovením je § 16 zákona pojednávající o úřední součinnosti. Na základě tohoto ustanovení je stanoveno, že všechny státní orgány a osoby vykonávající veřejnou správu jsou v mezích své působnosti povinny poskytovat Ochránci při šetření pomoc, kterou si vyžádá.¹⁷² Z výše uvedeného vyplývá, že povinnost součinnosti, poskytnutí pomoci Ochránci, mají veškeré státní orgány a osoby vykonávající veřejnou správu, což znamená, že zákon rozšiřuje součinnost stanovenou v § 15 na celou veřejnou správu, nikoli pouze na státní správu. Ochránce je oprávněn žádat pomoc i po správních úřadech, vůči nimž nevykonává šetření i po těch, kteří nespádají do jeho působnosti.¹⁷³ § 16a zákona detailně vypočítává, co Ministerstvo vnitra České republiky a Policie České republiky poskytuje Ochránci v rámci jejich součinnosti. Dané ustanovení bylo změněno po přijetí zákona č. 227/2009 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o základních registrech, který navazuje na přijetí zákona č. 111/2009 Sb., o základních registrech.¹⁷⁴ Ustanovení § 16a zákona do jisté míry kopíruje § 4a zákona č. 227/2009 Sb., když vypočítává, jaké údaje Ministerstvo vnitra a Policie České republiky poskytuje Ochránci v rámci jeho šetření.

Po přijetí novely č. 303/2011 Sb. je Ochránce nově sám oprávněn podat žalobu k ochraně veřejného zájmu, jestliže k jejímu podání prokáže závažný veřejný zájem. Na rozdíl od Nejvyššího státního zástupce musí prokázat závažný veřejný zájem, který opravňuje Ochránce k podání žaloby k ochraně veřejného zájmu. Nejvyšší státní zástupce na základě zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní je oprávněn podat zmíněnou žalobu v případě, že shledá k jejímu podání závažný veřejný zájem.¹⁷⁵

18.1. Pochybení úřadu

Po skončení šetření může Ochránce dospět k závěru, že k pochybení, o kterém je stěžovatel přesvědčen, neobstojí v objektivní rovině, resp. že k pochybení nedošlo. Nebo naopak stížnost stojí na odůvodněném základě, a proto je povinností Ochránce chránit práva a oprávněné zájmy stěžovatele.

¹⁷² § 16 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, v platném znění

¹⁷³ SLÁDEČEK, V. Zákon o veřejném ochránci práv – komentář, 2. Vydání, C.H.Beck, 2011, ISBN 978-80-7400-158-1, s. 124

¹⁷⁴ SLÁDEČEK, V. Zákon o veřejném ochránci práv – komentář, 2. Vydání, C.H.Beck, 2011, ISBN 978-80-7400-158-1, s. 127

¹⁷⁵ § 66 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění

„Veřejný ochránce práv může hrát ve vztahu k institucím veřejné správy jak úlohu pozitivního právního poradce (návrhy vydání nových právních či vnitřních předpisů), tak i úlohu negativního právně tvůrčího poradenství (návrhy na rušení právních nebo vnitřních předpisů).“¹⁷⁶ Jestliže Ochránce šetřením nezjistí porušení právních předpisů ani jiná pochybení, písemně o tom vyrozumí stěžovatele i úřad.¹⁷⁷ Z toho vyplývá, že musí dojít k šetření, které je Ochráncem uzavřeno s tím závěrem, že k žádnému pochybení ve smyslu § 1 zákona nedošlo. Jednání úřadu, které bylo stěžovatelem vytýkáno a dle jeho názoru došlo k projevu svévole státní správy vůči jeho osobě, je po ukončení šetření jak v souladu s platným právem, tak s principy demokratického právního státu a dobré správy. Svůj právní závěr Ochránce písemně sdělí stěžovateli i úřadu, proti jehož jednání stížnost směřovala.

Pokud ovšem Ochránce po ukončení šetření zjistí, že k pochybení úřadu došlo ve smyslu § 1 zákona, vyzve úřad, aby se k jeho zjištěním vyjádřil. V souladu s ustanovením § 18 odst. 1 poskytuje Ochránce pro podání vyjádření lhůtu třiceti dnů. „(...) *nejdříve – v souladu se zásadou audiatur et altera pars – vyzve úřad, aby se k jeho zjištěním vyjádřil.*“¹⁷⁸ Úřad se může zachovat dvojím způsobem. Může Ochránci sdělit, že zjednal nápravu nebo se nachází ve stádiu provádění této nápravy. Druhou možností je vyjádření úřadu k vytýkané věci spolu se sdělením, že ve svém jednání nevidí vadu či se nevyjádří vůbec.

V případě, že Ochránce shledá opatření k nápravě za dostatečná, vyrozumí o tom stěžovatele i úřad dle § 18 odst. 2 zákona. Stěžovateli jde o nápravu vadného stavu, kterého je úřad původcem. Druhou možností je situace, kdy úřad nápravu nezjedná, k výzvě Ochránce se nevyjádří nebo Ochránce neshledá opatření k nápravě za dostačující. V tom případě sdělí své závěrečné stanovisko spolu s návrhem na opatření k nápravě stěžovateli i úřadu.¹⁷⁹ „*Závěrečné stanovisko je rovněž tzv. jiným, tedy právně nezávazným úkonem, který zčásti vykazuje znaky úkonu informačního, resp. dokumentačního (obsahuje záznamy popisného charakteru), zčásti pak je doporučením (vyjadřuje představu o vhodném modelu chování adresáta tohoto úkonu.*“¹⁸⁰ Z výše uvedeného vyplývá, že závěrečné stanovisko není

¹⁷⁶ KOLMAN, P. Vše důležité o ombudsmanovi (dokončení), Moderní obec, č. 8, s. 26

¹⁷⁷ § 17 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, v platném znění

¹⁷⁸ SLÁDEČEK, V. Zákon o veřejném ochránci práv – komentář, 2. Vydání, C.H.Beck, 2011, ISBN 978-80-7400-158-1, s. 129

¹⁷⁹ § 18 odst. 2 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, v platném znění

¹⁸⁰ HÁLOVÁ, M., KRAMÁŘ, K., RAJCHL, J. Kontrola ve veřejné správě, díl III., Vysoká škola Karlovy Vary, o.p.s., 2007, s. 35

vymahatelné, nezakládá práva a povinnosti a je v podstatě na úřadu, zda se jeho obsahu „podřídí“, resp. přijme výtky a zjedná nápravu. Navrhovaná opatření k nápravě jsou čistě jen návrhem, jak se vyrovnat se situací, každopádně je na úřadu, jaká opatření k nápravě provede. Cílem činnosti Ochránce v tomto směru je náprava vadného stavu, nikoli slepé následování jeho návrhů na opatření k nápravě.

Do třiceti dnů od doručení závěrečného stanoviska je úřad povinen sdělit Ochránci, jaká opatření k nápravě zavedl ve smyslu § 20 odst. 1 zákona. Následný postup je analogický jako na počátku, tzn. úřad se může zachovat dvojím způsobem.

Bud' provede opatření k nápravě a po úvaze Ochránce jsou dostatečná nebo neprovede opatření k nápravě či dle Ochránce nejsou dostatečná. V takovém případě Ochránce vyrozumí nadřízený úřad a není-li takového úřadu, vládu. Ochránce fakultativně o svých zjištěních informuje širokou veřejnost včetně uvedení jména a příjmení osob oprávněných jednat jménem úřadu.¹⁸¹ Pokud ani poté nedojde k nápravě, je Ochránce povinen o tomto informovat Poslaneckou sněmovnu dle § 24 odst. 1 písm. b) zákona. Co se týče zveřejňování totožnosti stěžovatele, vyplývá povinnost ochrany jeho osobních údajů z čl. 10 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, na národní úrovni je povinnost této ochrany zakotvena v zákoně č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů.

Opatřeními, která Ochránce může navrhnout, zejména jsou:

- zahájení řízení o přezkoumání rozhodnutí, úkonu nebo postupu úřadu, lze-li je zahájit ex offo
- provedení úkonů k odstranění nečinnosti
- zahájení disciplinárního nebo obdobného řízení.
- zahájení stíhání pro trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt
- poskytnutí náhrady škody nebo uplatnění nároku na náhradu škody¹⁸²
- podat žalobu ve veřejném zájmu, jestliže k jejímu podání prokáže závažný veřejný zájem dle § 66 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění

Zahájení řízení o přezkoumání rozhodnutí, úkonu nebo postupu úřadu se řídí zákonem č. 500/2004 Sb., stejně jako opatření proti nečinnosti. Naproti tomu pro zahájení disciplinárního či obdobného řízení je potřeba přistoupit ke služebnímu

¹⁸¹ § 20 odst. 2 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, v platném znění

¹⁸² § 19 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, v platném znění

zákonu¹⁸³, jehož drtivá většina ustanovení však nabývá účinnosti až 1. 1. 2015. Z toho důvodu se v souvislosti se zásadou subsidiarity řídí služební vztahy Zákoníkem práce¹⁸⁴, který však neupravuje disciplinární řízení. Musí jít o zaviněné jednání, které porušuje služební povinnost vyplývající ze služebního poměru, které však nesplňuje znaky trestného činu ani přestupku či jiného správního deliktu.

Návrh na zahájení trestního stíhání by měl Ochránce předložit orgánu činnému v trestním řízení, přičemž návrh na zahájení řízení o přestupku či jiného správního deliktu příslušnému úřadu.¹⁸⁵

Náhrada škody se řídí zákonem č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Na základě postupu podle tohoto zákona spočívá odpovědnost na státu, který posléze uplatní regresní nárok vůči úřadu či zaměstnancům, kteří škodu způsobili.

V souvislosti se sledováním výkonu trestu vyhoštění cizinců je třeba vyjasnit neurčitý právní pojem „s dostatečným předstihem“. Ustanovení § 21a zákona totiž upravuje povinnost Policie České republiky informovat Ochránce s dostatečným předstihem o výkonu trestu vyhoštění. Výklad pojmu „s dostatečným předstihem“ nepodává jasně ani § 4 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., ani zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky.¹⁸⁶ O výše zmíněné povinnost Policie České republiky vůči Ochránci stanoví § 178d odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., že ho informuje „s přiměřeným předstihem“. Mimo jiné je zde zdůrazněna součinnost Policie vůči Ochránci a v § 178d odst. 2 stanoveno, které dokumenty se Ochránci předávají. Vzhledem k neurčitosti zmíněného právního pojmu je vždy třeba přihlídnout ke konkrétní situaci.

18.2. Zvláštní oprávnění Veřejného ochránce práv

Kromě výše uvedeného má Ochránce tzv. zvláštní oprávnění, která z důvodu své speciality nejsou zařazena do „klasických“ oprávnění. Mezi zvláštní oprávnění lze zařadit oprávnění podávat návrhy na změnu právního předpisu, podávat žalobu k ochraně veřejného zájmu a podávat zprávy o své činnosti Parlamentu.

¹⁸³ zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech, v platném znění

¹⁸⁴ zákon č. 262/2006 Sb., Zákoník práce, v platném znění

¹⁸⁵ SLÁDEČEK, V. Zákon o veřejném ochránce práv – komentář, 2. Vydání, C.H.Beck, 2011, ISBN 978-80-7400-158-1, s. 133

¹⁸⁶ § 178d zákona č. 328/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, v platném znění

18.2.1. Návrhy na změnu právního předpisu

Ve smyslu ustanovení § 22 odst. 1 zákona je Ochránce oprávněn doporučit vydání, změnu nebo zrušení právního nebo vnitřního předpisu. Doporučení podává úřadu, jehož působnosti se týká, a jde-li o nařízení nebo usnesení vlády nebo zákon, vládě. Z dikce zákona vyplývá, že Ochránce může doporučit vydání, změnu nebo zrušení nejen právního předpisu, ale rovněž i interních směrnic, instrukcí, řádů, pokynů. Pokud dospěje k závěru, že v zásadě je smysl právního či vnitřního předpisu v pořádku, nicméně některá část je již zastaralá, nevyhovující, ztěžující postup správních úřadů, je oprávněn doporučit zrušení této části. „*Ochránce je oprávněn dát tento podnět nejen v případech bezprostředně souvisejících s jeho šetřením (...), neboť z dikce ustanovení neplyne žádné takové omezení.*“¹⁸⁷

18.2.2. Podání žaloby ve veřejném zájmu

Na základě novely č. 303/2011 Sb. je Ochránce nově sám oprávněn podat žalobu k ochraně veřejného zájmu, jestliže k jejímu podání prokáže závažný veřejný zájem. Na rozdíl od Nejvyššího státního zástupce musí prokazovat tento závažný veřejný zájem, který opravňuje Ochránce k podání žaloby k ochraně veřejného zájmu. V souladu s ustanovením § 66 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, je žalobu oprávněn podat nejvyšší státní zástupce, jestliže k jejímu podání shledá závažný veřejný zájem. Zde nalezneme rozdíl v oprávnění podat žalobu k ochraně veřejného zájmu – Ochránce musí prokázat závažný veřejný zájem, na druhé straně u Nejvyššího státního zástupce stačí, že ho k podání výše zmíněné žaloby shledá.

Před 1. 1. 2012 byl Ochránce pouze oprávněn navrhnout Nejvyššímu státnímu zástupci podání žaloby k ochraně veřejného zájmu. Pokud Nejvyšší státní zástupce žalobu nepodal, postupovalo se podle zvláštního zákona, tj. zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění ke dni 31. 12. 2011. Dle ustanovení § 12 odst. 7 daného zákona Nejvyšší státní zástupce vyrozuměl Ochránce o způsobu vyřízení jeho návrhu na podání žaloby k ochraně veřejného zájmu, a to nejpozději do 3 měsíců od doručení návrhu. Nevyhovění návrhu Nejvyšší státní zástupce odůvodnil.

¹⁸⁷ SLÁDEČEK, V. Zákon o veřejném ochránce práv – komentář, 2. Vydání, C.H.Beck, 2011, ISBN 978-80-7400-158-1, s. 145

18.2.3. Podávání zpráv o činnosti Poslanecké sněmovně

V návaznosti na odvození své existence od Poslanecké sněmovny podává Ochránce každoročně Poslanecké sněmovně bilanční zprávu o své činnosti do 31. března za uplynulý rok dle § 23 odst. 1 zákona. Zprávu zasílá rovněž Senátu, prezidentovi, vládě, ministerstvům a jiným správním úřadům s celostátní působností a také ji vhodným způsobem zveřejňuje. Mimo výše uvedené průběžně seznamuje veřejnost se svou činností a jejími výsledky.

„Souhrnná zpráva o činnosti podle odstavce 1 tvoří základní (relevantní) způsob komunikace Ochránce s Poslaneckou sněmovnou a zároveň však plní poslání regulátora chování (práce) veřejné správy (...). Je také určitým vyjádřením odpovědnosti Ochránce za výkon funkce Poslanecké sněmovně (§ 5 odst. 2 zákona).“¹⁸⁸ Předložením bilanční zprávy Ochránce písemně dokládá svou činnost a její výsledky, zpravidla spolu se statistikami pro názornou ukázkou. Je to v zásadě rychlý přehled, který dokresluje jinak šířeji pojatou zprávu, kterou Ochránce předkládá. Tím také dokazuje, do jaké míry byl v uplynulém roce aktivní a Poslanecká sněmovna jakožto orgán, od kterého Ochránce odvozuje svou existenci, sleduje výkon funkce Ochránce.

Ochránce zasílá souhrnnou zprávu i dalším vrcholným orgánům státu a orgánům s celostátní působností v zájmu transparentnosti a navíc má zasílání souhrnné zprávy za cíl do určité míry sjednocování postupů veřejné správy a prevenci závadných stavů, které již proběhly.

Ochránce zveřejňuje výsledky své činnosti především na svých oficiálních webových stránkách www.ochrance.cz, kde je možné nalézt jak souhrnné a kvartální zprávy, tak sborníky z vědeckých konferencí.

Kromě souhrnné zprávy podává Ochránce Poslanecké sněmovně také alespoň jednou za tři měsíce informace o své činnosti.¹⁸⁹ V těchto informacích lze nalézt obecné informace o činnosti z posledního kvartálu, aby o nich měla Poslanecká sněmovna stručný přehled. Analogicky k souhrnné zprávě o činnosti Ochránce jsou i jím čtvrtletně podávané informace znakem odpovědnosti vůči Poslanecké sněmovně a rovněž odvození existence instituce Ochránce od ní. Mimo jiné rovněž podává zprávu o věcech, ve kterých nebylo dosaženo dostatečných opatření

¹⁸⁸ SLÁDEČEK, V. Zákon o veřejném ochránce práv – komentář, 2. Vydání, C.H.Beck, 2011, ISBN 978-80-7400-158-1, s. 149

¹⁸⁹ § 24 odst. 1 písm. a) zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, v platném znění

k nápravě ve smyslu § 20 zákona¹⁹⁰. V daném ustanovení lze spatřit diskreční pravomoc Ochránce, jelikož dle jeho názoru nebylo dostatečně využito opatření k nápravě. Rovněž předkládá doporučení dle § 22 zákona, pokud jde o právní předpisy. Poslanecká sněmovna se těmito zprávami a informacemi zabývá.

Je také umožněn osobní kontakt Ochránce s Poslaneckou sněmovnou v tom smyslu, že se může účastnit její schůze, pokud jedná o věcech týkajících se jeho působnosti. Je mu uděleno slovo, požádá-li o něj.¹⁹¹

Lze shrnout, že tyto každoroční zprávy i kvartální informace jsou jakýmsi ohlédnutím za uplynulým rokem, resp. čtvrtletím. Cílem jejich písemného zpracování je to, aby byly poznatky získané z činnosti Ochránce přehledně sepsány a mohly být zhodnoceny a srovnávány i v průběhu času.

¹⁹⁰ § 24 odst. 1 písm. b) zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, v platném znění

¹⁹¹ § 24 odst. 3 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, v platném znění

19. Závěr

Závěrem mé diplomové práce bych ráda zhodnotila, do jaké míry se mi podařilo naplnit její cíle uvedené v úvodu. Domnívám se, že se mi podařilo porovnat základní atributy instituce Ombudsmana ve Švédsku a Ochránce tak, aby byly jasně vidět shodné i odlišné znaky.

K těm rysům, které nebyly pro oba společné, je vhodné podotknout, že shodu nalezneme u Evropského ombudsmana a Ochránce. Dle mého názoru k tomu přispěl zejména fakt, že při tvorbě zákona došlo vzhledem k právním podmínkám v České republice k inspiraci právě u Evropského ombudsmana jako podstatně mladšího vzoru oproti pojetí Ombudsmana ve Švédsku.

Avšak na druhou stranu je nutné konstatovat, že oproti oběma modelům, které sloužily jako předloha při tvorbě zákona, dochází postupně k rozšiřování působnosti Ochránce, proti čemuž se staví odborná veřejnost i samotný Ochránce. I když se může zdát, že rozšiřování působnosti o ochranu lidských práv je ku prospěchu věci, nemusí tomu tak jednoznačně být. Základním východiskem jeho činnosti není ochrana lidských práv a rozšiřování nad původní rámec může být ošemetné.

Dohled Ochránce má zahrnovat pouze dohled nad činností státních orgánů do té míry, zda neporušují platné právo, základní principy demokratického právního státu a dobré správy. „*Citlivá otázka ochrany základních lidských práv by si tudíž v činnosti Ochránce také zasloužovala jistou pozornost, byť ne prioritní, neboť spadá pod ochranu soudů, zvláště pak soudu Ústavního.*“¹⁹² I když může kdokoli nabýt dojmu, že lidská práva se dají pod výše uvedené subsumovat nebo že již název instituce napovídá, že lidská práva by mohla být jedním z jeho polí působnosti, je nutné přijmout fakt, že cílené rozšiřování působnosti je neudržitelné. Dle mého názoru lze přijmout situaci, kdy budou základní lidská práva primárně pod ochranou ústavního soudnictví, avšak mohou částečně spadat do působnosti Ochránce, nikoli ale v takové míře, kdy by to ohrozilo výkon působnosti v oblastech, která jsou primárně pod jeho dohledem.

Sám JUDr. Motejl upozornil na situaci, že moc v rukách jedinice je více než lákavá. Nelze s ním jinak než souhlasit. Samozřejmě v současné době taková možnost nehrozí, ovšem je potřeba si uvědomit, že není možné neustále pokračovat

¹⁹² SLÁDEČEK, V. Veřejný ochránce práv: Česká varianta ombudsmana skutečností, Právní rozhledy, 2001, č. 8, s. 353

v navyšování oblastí působnosti Ochránce. I z důvodu navýšení objemu záležitostí, které spadají do jeho působnosti, může lehce dojít k situaci, že bude Kancelář zahlcena množstvím podání. K této situaci by nemělo dojít a mělo by se zamezit tomu tak, že bude ukončeno postupné zvětšování „kapacity“ působnosti Ochránce.

Nejzajímavější částí diplomové práce z hlediska srovnání je ukázka modelu čtyř Ombudsmanů ve Švédsku. Navzdory tomu, že se systém několika osob může zdát kontraproduktivní, je ve Švédsku situace naprosto jasná. Každý z Ombudsmanů má vlastní oblast působnosti, vlastní Sekretariát, v podstatě funguje jako samostatný ombudsman s tím rozdílem, že do jeho působnosti spadají jen některé záležitosti. Navíc hlavní Ombudsman figuruje coby nadřízený ve sporných otázkách působnosti. Tento jev je zcela unikátním ve světě, ale ve Švédsku se ujal bez sebemenších problémů. Zřejmě i z toho důvodu, že původně zastávala podobnou funkci jen jedna osoba. Postupem doby se zdálo efektivnější, aby bylo zapojeno více osob se samostatnou působností, které sice nefungují jako kolektivní orgán, nicméně nelze říci, že by nedocházelo k určitým diskuzím. Navíc vykonává do jisté míry hlavní Ombudsman dohled nad výkonem funkce každého podřízeného Ombudsmana.

Dle mého názoru není tento vývoj v České republice reálný i z důvodu podstatně menšího počtu obyvatel v porovnání s počtem podání za rok. Navíc v případě, že by došlo k určitému aktuálnímu přetížení, je zde Zástupce Ochránce, který má zpravidla určitou oblast působnosti svěřenou Ochráncem na základě zákona. I tak však může být Ochráncem pověřen k prošetření dalších záležitostí.

Přestože Ombudsman ve Švédsku ani Ochránce nemají k dispozici žádné donucovací nástroje, kterými by dokázali vynutit obsah svého stanoviska či právního závěru, je jejich názor z drtivé většiny respektován. Možná právě proto, že nerozhoduje autoritativně, jsou jeho stanoviska přijímána spíše jako rady, jak se s vytýkanou situací vyrovnat, jak napravit vadný stav a jak se nežádoucím skutečností do budoucna vyvarovat. Zejména návrhy jak podobným situacím předejít jsou nesmírně důležitá.

I když stížnost primárně směřuje proti konkrétnímu jednání státní správy, Ombudsman ve Švédsku ani Ochránce nesleduje pouze nápravu v konkrétně určené věci, ale zaobírá se danou skutečností v širším kontextu. Zabývá se tím, co stojí v pozadí vytýkané věci a jak předejít v obecné rovině opakování vadného stavu. Smyslem je totiž řádný chod státní správy, což bude zajištěno jen absencí

nežádoucích skutečností, kvůli nimž jsou občané po uplatnění veškerých prostředků, které právo nabízí, nuceni podat stížnost instituci ombudsmana.

20. Resumé

The main concept of this thesis is a term ombudsman, which is known almost all around the world. Person holding this honorable title has high moral qualities, which ensure proper execution of this function. He also fulfills legal conditions, that could be different in minor details in every country.

After comparing main attributes of Ombudsman in Sweden and Public Rights Protector in the Czech Republic, it is safe to say, that Public Rights protector has been inspired in substantial features by the swedish model. However, it is obvious, that any institution, which should be called ombudsman (with certain deviations, considering that certain countries haven't agreed upon the usage of the word "ombudsman" , and are using a different name. But that doesn't change the meaning of the institution), has to stand on same principles, which are:

- is elected by legislature body,
- exercise his function independently and impartially,
- has no coercive means and is not allowed to cancel or change any decisions,
- can perform investigation (also) on its own initiative and forms of its execution are informal, quick and cheap

One of the most visible differences between these two conceptions, is the number of individuals exercising the function of ombudsman. There is a system of four ombudsmans in Sweden, with uncompetitive fields of activity, that was in constant development since 1713, or 1809, with the constitutinal formulation of the institution. In the Czech Republic, the function of Public Rights Protector is exercised by only one person. Every Ombudsman in Sweden have his own field of activity. One of them, the Main (Parlimentary) ombudsman, exercies a function as a superior in cases of competing fields of activity.

Interesting fact in conception of Ombudsman in Sweden is." National Preventive Mechanism", which is a special division, that is dealing with monitoring individuals, that have been deprived of liberty. We can find this issue incorporated into the field of activity of Public Rights Protector, its involvement with this issue has has been attained by gradual expansion of his field of activity. In my opinion, it would be suitable to seek inspiration in the swedish model and create a special section which would monitor this area of law.

Public Rights Protector is elected for six years, Ombudsman in Sweden is elected for four years. Sweden always strives for the term of Ombudsman and Parliament to be the same.

Last of the major differences I would like to cite, is the ability to submit appeals through the member of parliament or senator, or the houses of parliament as a whole. This is also possible in the Czech Republic, however it is used very rarely. It is probably used more in Sweden due to better relationship of members of the parliament and the citizens.

In conclusion, the institution of ombudsman is openly received worldwide and is often considered as a crown of democracy. In general the institution can be considered as a unique of law. For this institution to fulfill its purpose and achieve its goals, it is needed, that this function is exercised by a person with highest human potential, moral integrity, independence and impartiality. Only this type of person can bring to life the ideals, that this institution is able to achieve and ensure its fair exercise.

Použitá literatura

Monografie

DIAMANDOUROS, Nikiforos P. Evropský ombudsman: výroční zpráva 2003: výtah a statistiky. Úřad pro úřední tisky, 2003, ISBN 92-95022-11-4

Cité par BEXELIUS, The Ombudsman for Civil Affaires, in the Ombudsman: Citizen's Defender (ouvrage collectif), London, Allen and Unwin, 1965

FILIP, J., KOUDELKA, Z., KROUPA, J., SVATOŇ, J., ŠIMÍČEK, V., VLČKOVÁ, R. Soudobé ústavní systémy, Masarykova univerzita v Brně, 2003, ISBN 80-210-2520-4

HÁLOVÁ, M., KRAMÁŘ, K., RAJCHL, J. Kontrola ve veřejné správě, díl III., Vysoká škola Karlovy Vary, o.p.s., 2007

HENDRYCH, D. a kolektiv Správní právo. Obecná část. 7. vydání Praha: C. H. Beck, 2009, ISBN 978-80-7400-049-2

KALENSKÁ, R. LEXikon Otakara Motejla, Nakladatelství Lidové noviny, 2006, ISBN 80-7106-860-8

KLÍMA, K. a kolektiv Praktikum českého ústavního práva, 3. vydání, Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, ISBN 978-80-7380-173-1

KLÍMA, K. Ústavní systémy, I. vydání, ZČU Plzeň, 1994, ISBN 80-7082-147-7

KINDL, M., Kramář, K., Rajchl, J., Telecký, D. Základy správního práva, 2. upravené vydání, Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, ISBN 978-80-7380-190-8

LEGRAND, A. L'ombudsman scandinave, études comparées sur le kontrole de l'administration, Paris: R. Pichon et R. Durand-Auzias, 1970

PAVLÍČEK, V. a kolektiv Ústavní právo a státopěda II.díl, Ústavní právo České republiky, část 1., 2. podstatně rozšířené a doplněné vydání, Linde Praha a.s., 2008, ISBN 978-80-7201-694-5

ROWAT, D. C. The Ombudsman plan, The worldwide spread of an idea, University press of America, Lanham, New York, London, 1985

ŘÍCHOVÁ, B. a kolektiv Komparace politických systémů II., Vysoká škola ekonomická v Praze, Fakulta mezinárodních vztahů, Praha, 2004, ISBN 80-245-0757-9

SLÁDEČEK, V. Zákon o veřejném ochránce práv – komentář, 2. Vydání, C.H.Beck, 2011, ISBN 978-80-7400-158-1

STAŠA, J. Úvod do českého správního práva, 4. doplněné vydání, PA ČR, Praha, 2001, ISBN 80-7251-067-3

Souhrnná zpráva o činnosti Veřejného ochránce práv za rok 2009

Právní předpisy

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb.

Zákon č. 3/1991, Listina základních práv a svobod

Smlouva o fungování Evropské Unie

Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, v platném znění

Zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců a státních zástupců, v platném znění

Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu, v platném znění

Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, v platném znění

Zákon č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech

Zákon Offentlighets-och sekretesslagen

Zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon)

Zákon č. 262/2006 Sb., Zákoník práce

Zákona č. 328/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky

Zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

Zákon s pokyny pro Parlamentní ombudsmany

Statut Evropského ombudsmana

Organizační řád Kanceláře Veřejného ochránce práv

Judikatura

ECJ C-234-02

Sp. zn. Pl. ÚS 35/10

Odborné časopisy

Moderní obec, 2002, č. 6

Moderní obec, 2002, č. 7

Moderní obec, 2002, č. 8

Právník, 2005, č. 6

Právní rádce, 2010, č. 11

Právní rozhledy, 2001, č. 8

Právní obzor, 1994, č. 3

Právník, 1989, č. 9

Správní právo, 1989, č. 6

Internetové zdroje

www.ochrance.cz

www.evropsky-parlament.cz/

<http://europa.eu>

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

<http://isi.phoneticom.com/cgi-bin/jorsnav?cmd10.x=0&cmd10.y=0&lang=en&speed=none&url=http%3A%2F%2Fwww%2Ejo%2Ese%2Fen%2FAbout-JO%2FHistory%2F>

<http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/casopisy/s/2001/0045/45pril1.html>

<http://isi.phoneticom.com/cgi-bin/jorsnav?cmd10.x=0&cmd10.y=0&lang=en&speed=none&url=http%3A%2F%2Fwww%2Ejo%2Ese%2FPage%2Easp%3FLanguage%3Den>

<http://isi.phoneticom.com/cgi-bin/jorsnav?cmd10.x=0&cmd10.y=0&lang=en&speed=none&url=http%3A%2F%2Fwww%2Ejo%2Ese%2Fen%2FAbout-JO%2FLegal-basis%2FAdministrative-directives%2F>

http://isi.phoneticom.com/cgi-bin/jorsnav?cmd10.x=0&cmd10.y=0&lang=en&speed=none&url=http%3A%2F%2Fwww%2Ejo%2Ese%2FPage%2Easp%3FMenuId%3D21%26amp%3BMainMenuId%3D12%26amp%3BObjectClass%3DDynamX_Documents%26amp%3BLanguage%3Den

<http://www.severskelisty.cz>

<http://isi.phoneticom.com/cgi->

bin/jorsnav?cmd10.x=0&cmd10.y=0&lang=en&speed=none&url=http%3A%2F%2F
www%2Ejo%2Ese%2Fen%2FAbout-JO%2FThe-Ombudsmen%2FFormer-
Ombudsmen%2F

<http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/casopisy/s/2001/0045/45pril2.html>

[http://isi.phoneticom.com/cgi-
gin/jorsnav?cmd10.x=0&cmd10.y=0&lang=en&speed=none&url=http%3A%2F%2F
www%2Ejo%2Ese](http://isi.phoneticom.com/cgi-bin/jorsnav?cmd10.x=0&cmd10.y=0&lang=en&speed=none&url=http%3A%2F%2Fwww%2Ejo%2Ese)