

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Jana Drozdová

Kancelář Veřejného ochránce práv
Problematika sociálně vyloučených lokalit
se zaměřením na stavebně-právní otázky

Bakalářská práce

Olomouc 2016

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma „Kancelář Veřejného ochránce práv: Problematika sociálně vyloučených lokalit se zaměřením na stavebně-právní otázky“ vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Brně dne 29. 12. 2016

.....
Jana Drozdová

Děkuji doc. JUDr. Kateřině Frumarové, Ph.D., vedoucí katedry správního práva a správní vědy Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci jednak za umožnění psát bakalářskou práci na dané individuální téma, jednak za odborné vedení, pomoc a trpělivost, cenné rady, připomínky i konstruktivní kritiku.

OBSAH

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK.....	5
ÚVOD.....	6
1 VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV V SYSTÉMU KONTROLY VEŘEJNÉ SPRÁVY JAKO PRÁVNÍ ZÁRUKY VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ.....	8
2 VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV.....	10
2.1 Vymezení instituce.....	10
2.2 Působnost instituce.....	11
2.3 Vlastní šetření.....	14
2.4 Úvahy de lege ferenda.....	16
3 KANCELÁŘ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV.....	19
4 SOCIÁLNĚ VYLOUČENÉ LOKALITY.....	24
4.1 Vymezení sociálně vyloučených lokalit.....	24
4.2 Sociálně vyloučené lokality z pohledu stavebně-právního.....	25
4.3 Případová studie ze sociálně vyloučené lokality z pohledu stavebně-právního.....	31
ZÁVĚR.....	34
SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY.....	36
MONOGRAFIE A ČLÁNKY.....	36
SHRNUTÍ.....	40
KLÍČOVÁ SLOVA.....	41

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

Ústava	Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
Zákon o Veřejném ochránci práv	Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů
Zákon o svobodném přístupu k informacím	Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů
Zákon o státním občanství ČR	Zákon č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky a o změně některých zákonů (zákon o státním občanství České republiky), ve znění pozdějších předpisů
Zákon o Ústavním soudu	Zákon č. 182/193 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů
Soudní řád správní	Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
Stavební zákon	Zákon č.183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
Obecní zřízení	Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
Zákon o sociálních službách	Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů
Zákon o podpoře regionálního rozvoje	Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů
odst.	odstavec
čl.	článek
č.	číslo
Sb.	sbírka
sp. zn.	spisová značka

ÚVOD

Absolvování Letní školy sociálních práv pořádané 11. – 13. června 2013 na Právnické fakultě Univerzity Palackého v Olomouci pod vedením odborníků z Kanceláře Veřejného ochránce práv, Ústavního soudu, neziskových organizací a Ministerstva práce a sociálních věcí mě motivovalo k výběru daného tématu předkládané bakalářské práce, v níž bych ráda využila takto získané znalosti a předané zkušenosti.

„Kancelář Veřejného ochránce práv“ však nejen s ohledem na povolený rozsah práce nelze uchopit komplexně (ve vztahu k jejím činnostem), proto jsem se rozhodla zaměřit ji na problematiku sociálně vyloučených lokalit, se kterou se dnes a denně musí vypořádávat jednotlivé organizační složky Kanceláře, zejména oddělení stavebního řádu a životního prostředí (kterému bych se chtěla speciálně věnovat), oddělení sociálního zabezpečení a oddělení rodiny, zdravotnictví a práce. Sociálně vyloučené lokality jsou aktuálně velmi diskutovaným nežádoucím jevem, jenž je zapotřebí řešit a pomoci tak lidem žijícím v těchto oblastech. Obyvatelé sociálně vyloučených lokalit totiž musí čelit kumulaci různých hendikepů spočívajících zejména ve stavu vlastní zadluženosti, která brání přijmout legální zaměstnání z obavy před exekucí, v nedostatečné kvalitaci, často nepřesahující stupeň základního vzdělání, v nepřipravenosti na formální pravidla trhu práce, ve stavu hmotné nouze, při němž třeba i náklady na dojíždění jsou výraznou bariérou pro získání zaměstnání, v nevyhovujících hygienických podmínkách a v životě nebezpečném stavu budov, jež obývají. Danou situaci zhoršuje i fakt, že majitelé ubytoven, v nichž tyto lidé zejména žijí, využívají jejich apatie a beznaděje a stanovují výši nájemného, jenž dosahuje úrovně, která se platí za bezmála luxusní byty v hlavním městě Praze. Takový stav je neakceptovatelný, který vyžaduje rychlé a zároveň radikální řešení.

Cílem mé bakalářské práce je především snaha o zhodnocení fungování a potřebnosti kontrolního institutu Veřejného ochránce práv a zejména jeho aparátu v podobě tzv. Kanceláře, která se prostřednictvím svých odborů a oddělení neodmyslitelně podílí na výkonu jeho činnosti, a to zasazením do problematiky lokalit postižených sociální exkluzí.

V první části bakalářské práce budu uplatňovat metodu popisnou (pomocí níž vymezím především obecné pojmy vztahující se ke kontrolním mechanismům veřejné správy, a to zejména k instituci Veřejného ochránce práv a jeho Kanceláři) za využití rovněž metody místy kompilační a analytické. Tyto metody využiji i v části týkající se sociálně vyloučených lokalit společně s metodou empirickou, na základě které je možno obecněji vyhodnotit dosavadní stav a vývoj v sociálně vyloučených lokalitách, a metodou normativní, neboť je zapotřebí nejen problém popsat, analyzovat a vyhodnotit, ale také navrhnout možná řešení.

Bakalářská práce je rozčleněna do 4 kapitol, které se dále člení na podkapitoly tak, aby měly logickou návaznost.

Jelikož je Veřejný ochránce práv jistým kontrolním institutem veřejné správy, první kapitolu věnuji obecně kontrole veřejné správy, její systematice a zařazení Veřejného ochránce práv v ní, neboť mám za to, že touto výchozí statí lze dobře poukázat na primární účel této instituce.

Obsahem druhé kapitoly bude vymezení Veřejného ochránce práv jako instituce *sui generis*, jeho působnost a její rozsah včetně zamyšlení nad vybranými otázkami *de lege ferenda*. Zařazení této kapitoly považuji za nutnost, neboť činnosti Kanceláře Veřejného ochránce práv se nutně odvíjí od činnosti samotného ochránce.

Třetí kapitola pak bude pojednávat o aparátu Veřejného ochránce práv, tzv. Kanceláři, jež Veřejnému ochránci práv v jeho kontrolní činnosti napomáhá a bez níž by instituce nebyla s to plnit jí zákonem svěřenou funkci.

Obsah poslední kapitoly vyplní problematika sociálně vyloučených lokalit se zaměřením na stavebně-právní otázky, jakožto jedna z mnoha oblastí, se kterou se Veřejný ochránce práv při své činnosti setkává.

Co se týká dosavadního zpracování předkládané problematiky, je nutno konstatovat, že na knižním trhu se spíše vyskytují monografie věnující se kontrolním mechanismům veřejné správy, v rámci nichž je pojednáno i o Veřejném ochránci práv. V rámci takového zpracování je pak Kancelář Veřejného ochránce práv pouze zmiňována jako podmínka *sine qua non* pro efektivní činnost samotného ochránce. Ani v případě sociálně vyloučených lokalit není situace uspokojivá, neboť komplexní uchopení problematiky z pohledu právního v odborných publikacích zcela absentuje, k dispozici jsou především pouze různé analýzy, případně články věnující se spíše vybraným otázkám, respektive jmenovitě určeným oblastem postižených sociální exkluzí.

Otázka sociálně vyloučených lokalit je velmi složitá (a to nejen z pohledu právního laika), zejména z důvodu nahromadění problémů, které vedou k životní krizi, a na které dopadá řada různých právních předpisů. Snad i proto sociálně vyloučení obyvatelé přijímají jistá příkoří.

Tato práce je zpracována ke dni 29. 12. 2016.

1 VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV V SYSTÉMU KONTROLY VEŘEJNÉ SPRÁVY JAKO PRÁVNÍ ZÁRUKY VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

Postavení a poslání Veřejného ochránce práv ve své podstatě velmi úzce souvisí s postavením a posláním veřejné správy, a to ve spojení s její kontrolou, která je součástí širěji vnímané soustavy právních záruk ve veřejné správě.

Veřejná správa jako činnost výkonná, podzákonná a nařizovací je vázána zákony a zabezpečuje jejich provedení. Postavení a poslání veřejné správy tak nutně vyžaduje, aby právní úprava organizace a činnosti veřejné správy garantovala zákonnou realizaci jejích cílů a úkolů. K zajištění zákonné realizace cílů a úkolů veřejné správy slouží tzv. právní záruky ve veřejné správě, resp. záruky zákonnosti ve veřejné správě. Specifické a s svým způsobem klíčové postavení v systému těchto záruk zaujímá kontrola veřejné správy, a to zejména tím, že jejím prostřednictvím a na základě jí zjištěných výsledků se v mnohých případech vytváří předpoklady pro uplatnění ostatních právních záruk, které přes tento společný vztah ke kontrole však vždy plní svébytné a relativně samostatné poslání.¹ Kontrola je chápána jako činnost, jejíž podstatou je zjišťování skutečného stavu a jeho hodnocení se stavem, který měl být dosažen. Účinná kontrola má prioritně zajišťovat, aby se předešlo odchylkám od žádaného stavu. Kontrola proto nemůže být zaměřena pouze na zjištění a popis skutečného stavu chování kontrolovaného subjektu, nýbrž také na příčiny odchylek od žádaného stavu. Musí působit k tomu, aby narušený stav byl odstraněn. Z aspektu obsahu činností nositele kontroly tak kontrola plní funkci zjišťovací, pozorovací, ověřovací, hodnotící a nápravnou. Posláním a účelem kontroly veřejné správy je proto kvalifikované zjištění chování subjektů správněprávních vztahů, jeho porovnání se stanoveným standardem a reagence na zjištěné odchylky za účelem jejich odstranění.²

Kontrola veřejné správy, respektive přesněji řečeno kontrolní činnosti spojené s veřejnou správou (veřejná správa může být jak subjektem, tak objektem kontroly) se rozpadají do dvou oblastí. Lze rozlišovat jednak kontrolu vykonávanou veřejnou správou, dále členěnou na kontrolu vnitřní (služební dohled a instanční dozor) a kontrolu vnější (správní dozor, finanční kontrola a obdobné kontrolní činnosti), případně kontrolu „ostatní“ (jistá specifika vykazuje dohled

¹ PRŮCHA, P. Veřejný ochránce práv v systému kontroly veřejné správy. In *Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti: sborník příspěvků přednesených na mezinárodní vědecké konferenci dne 14. května 2002*. Brno: Masarykova Univerzita v Brně pro Kancelář veřejného ochránce práv, 2002, s. 31-36.

² GADASOVÁ, D., POLIÁN, M. *Správní právo: obecná část - právní základ veřejné správy. 4. díl, Kontrola ve veřejné správě, právní odpovědnost ve veřejné správě*. 1. vydání. Olomouc: Univerzita Palackého, 2000, s. 9.

nad územními samosprávnými korporacemi či kontrola samosprávy zájmové).³ Druhou oblastí je pak kontrola prováděná subjekty stojícími mimo veřejnou správu a vůči veřejné správě směřující. Právě do dané oblasti řadíme Veřejného ochránce práv. V případě této skupiny se jedná o kontrolní aktivity vyvíjené zejména jinými státními orgány (Ústavní soud, Parlament České republiky, správní a civilní soudy, Nejvyšší kontrolní úřad, orgány státního zastupitelství), zařadit zde je možno také kontrolu na základě iniciativy občanů.⁴

Mimo to jde kontrola veřejné správy v jistém smyslu často nad rámec kontroly zákonnosti, neboť jejím předmětem může být i účelnost a hospodárnost veřejné správy.⁵

Strukturovanost systému kontroly veřejné správy s ohledem na výše uvedené tedy zcela zřetelně sleduje vytvoření natolik komplexního a vyváženého kontrolního systému, který bude dostatečně způsobilý kontrolně postihnout celý systém činnosti veřejné správy, a to zejména z důvodu její značné vnitřní diverzifikace.⁶

³ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2. Vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2013, s. 228. Jde však pouze o jeden z řady možných náhledů na členění kontroly vykonávanou veřejnou správou.

⁴ Tamtéž.

⁵ PRŮCHA, P. Veřejný ochránce práv v systému kontroly veřejné správy. In *Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti: sborník příspěvků přednesených na mezinárodní vědecké konferenci dne 14. května 2002*. Brno: Masarykova Univerzita v Brně pro Kancelář veřejného ochránce práv, 2002, s. 31-36.

⁶ PRŮCHA, P. *Správní právo: obecná část*. 8. vydání. Brno: Doplněk; Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, s. 355.

2 VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV

2.1 Vymezení instituce

Veřejného ochránce práv je možno považovat za českou podobu ve světě značně rozšířené instituce tzv. ombudsmana, vytvářené v podstatě podle dávného skandinávského vzoru (švédského, respektive rozpracovanějšího dánského),⁷ kterou lze obecně charakterizovat jako *nezávislou a nestrannou osobu volenou parlamentem, která na základě stížností nebo z vlastní iniciativy a poměrně neformálně šetří namítanou (tvrzenou) nezákonnost nebo jiná pochybení (nespravedlivost, nesprávnost, nepřiměřenost atp.) v jednání (včetně event. nečinnosti) veřejné správy, a která se věci začne zabývat zpravidla tehdy, když není k dispozici jiný, účinný (obraný) prostředek, a svými přímo nevynutitelnými doporučeními iniciuje nápravu.*⁸

Dle často uváděné definice Mezinárodní asociace právníků je Veřejný ochránce práv rovněž popisován jako *úřad zřízený ústavou, legislativním aktem nebo parlamentem, v jehož čele stojí nezávislý, vysoce postavený veřejný činitel, odpovědný zákonodárnému sboru či parlamentu, který přijímá stížnosti občanů na vládní úřady, úředníky, zaměstnance, nebo který jedná ze své vlastní iniciativy a který má pravomoc vyšetřovat, doporučovat nápravné opatření a vydávat zprávy.*⁹

Z hlediska státního lze Veřejného ochránce práv charakterizovat jako *specifický státní kontrolní orgán, jebož však nelze zařadit mezi orgány veřejné moci,¹⁰ neboť nedisponuje pravomocí autoritativně rozhodovat o právech a povinnostech fyzických nebo právnických osob.* Tento orgán *sui generis* je pojímán jako *autonomní orgán odvozený od legislativy, k níž je formálně přiřazován, a jehož účelem je výkon kontroly vůči části moci exekutivní.*¹¹ Ve své činnosti je tak Veřejný ochránce práv relativně nezávislý, což se také (vedle nestrannosti) považuje za profilující znak instituce.¹² Právě z důvodu, že Veřejný ochránce práv nedisponuje samostatnou mocenskou pravomocí a nemůže tak ingerovat do existující dělby státní moci (jde pouze o zefektivnění obvyklých kontrolních funkcí moci zákonodárné vůči moci výkonné), je obecně odůvodňována absence jeho ústavní reglementace.¹³

Instituce Veřejného ochránce práv v České republice byla zřízena zákonem č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, jejímž cílem bylo v první řadě zajištění nezávislého

⁷ SLÁDEČEK, V. *Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář.* 2. vydání. Praha: C. H. Beck, s. 32.

⁸ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo.* 2. vydání, Praha: ASPI – Wolters Kluwer, s. 374.

⁹ PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda. I. díl. Obecná státověda.* Praha: Linde Praha, 1998, s. 352.

¹⁰ Čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy

¹¹ PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda. I. díl. Obecná státověda.* Praha: Linde Praha, 1998, s. 378.

¹² *Důvodová zpráva ke zákonu č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv* [online]. Beck-online, [cit. 14. 11. 2015]. Dostupné na: <<https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=oz5f6mjzhe4v6mzuhfpwi6rnga>> .

¹³ BARTOŇ, M. a kol. *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy.* Olomouc: Periplum, 2009, s. 249.

a kvalifikovaného prošetřování stížností, neboť v tomto směru nebyla situace uspokojivá.¹⁴ Po obsahové stránce zákon ve značné míře vychází z Doporučení Výboru ministrů členských států Rady Evropy o instituci ombudsmana R (85) 13, o instituci ombudsmana, přijatého 23. září 1985.¹⁵ Legálně ji zakotvuje jako instituci, která *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, čímž má přispívat k ochraně základních práv a svobod.*¹⁶

Důvodová zpráva k návrhu zákona o Veřejném ochránci práv, jenž má upravovat variantu tzv. ombudsmana, uvádí, že ombudsmanem se zpravidla rozumí *nezávislá a nestranná osoba pověřená parlamentem prošetřováním stížností proti nezákonnému, resp. nespravedlivému jednání či nečinnosti veřejné správy.*¹⁷

Definicí přispěla taktéž judikatura, která Veřejného ochránce práv vymezuje jako *monokratický a nestranný státní orgán, který stojí mimo veřejnou správu a je zákonem povolán k tomu, aby kontroloval a dohlížel nad činností veřejné správy; je tak jednou ze záruk zákonitosti ve veřejné správě. Tato kontrola není svázána žádným procesním předpisem a Veřejný ochránce práv je chápán jako institut, který má být co nejméně formální. Z uvedeného je zřejmé, že Veřejného ochránce práv nelze považovat za správní orgán, neboť nevykonává působnost ve veřejné správě, nýbrž nad výkonem veřejné správy jako nezávislý orgán dohlíží.*¹⁸

Pokusů o vymezení instituce však existuje celá řada, které ale nejsou schopny plně postihnout všechny její aspekty a uvést tak vyčerpávající a přesnou definici. Podstatnější se tak zdá obecné vymezení fundamentálních rysů instituce: jde o „funkcionáře“ parlamentu, nestranného, nezávislého „vyšetřovatele“, který nemá oprávnění rušit nebo měnit rozhodnutí (orgánů), a který může provádět šetření i z vlastní iniciativy, přičemž způsoby (styl) jeho práce jsou neformální, rychlé a levné (Rowat).¹⁹

2.2 Působnost instituce

Již výše jsem působnost Veřejného ochránce práv využila k charakteristice této instituce, na tomto místě je ji však nutno připomenout. Veřejný ochránce práv působí k ochraně osob před

¹⁴ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2. vydání, Praha: ASPI – Wolters Kluwer, s. 375.

¹⁵ *Rec (85) 13E* [online]. Council of Europe, Committee of ministers, [cit. 14. 11. 2015]. Dostupné na: <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=697821&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>>.

¹⁶ § 1 odst. 1 zákona o Veřejném ochránci práv

¹⁷ *Důvodová zpráva k zákonu č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv* [online]. Beck-online, [cit. 14. 11. 2015]. Dostupné na: <<https://www.beck-online.cz/bo/chapterview/document.seam?documentId=oz5f6mjzhe4v6mzuhfpwi6rnga>> .

¹⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, sp. zn. 2 As 58/2007

¹⁹ SLÁDEČEK, V. *Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, s. 32.

jednáním úřadů a dalších institucí, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, čímž má přispívat k ochraně základních práv a svobod.

Takto vymezená působnost Veřejného ochránce práv se vztahuje na všechny správní úřady a další subjekty, které zákon souhrnně označuje jako „úřady“.²⁰ Aby nevznikaly výkladové pochybnosti, jsou v zákoně o Veřejném ochránci práv explicitně uvedeny některé specifické instituce, na které se kompetence Veřejného ochránce práv také vztahuje. Jde o ministerstva a jiné správní úřady s působností celostátní a 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 stanoveno jinak také na Policii ČR, Armádu a Hradní stráž, Vězeňskou službu ČR, dále na zařízení, v nichž jsou osoby omezeny na svobodě veřejnou mocí, jakož i na veřejné zdravotní pojišťovny.²¹ Z uvedené enumerace lze tedy výkladem *a contrario* dovodit, že do působnosti Veřejného ochránce práv sice spadají rovněž orgány územní samosprávy, avšak pouze v případě výkonu státní správy (přenesené působnosti), a nikoli již při výkonu samosprávy (samostatné působnosti).

Působnost ochránce se na druhé straně nevztahuje na Parlament, prezidenta republiky a vládu, na Nejvyšší kontrolní úřad, na zpravodajské služby ČR, na orgány činné v trestním řízení, státní zastupitelství a na soudy, s výjimkou orgánů správy státního zastupitelství a státní správy soudů.²²

Zřízení instituce Veřejného ochránce práv do značné míry souviselo s neuspokojivou situací při vyřizování stížností a podnětů na veřejnou správu; šlo tedy v první řadě o zajištění nezávislého a kvalifikovaného prošetřování stížností. Působnost Veřejného ochránce práv je však oproti původně přijaté podobě podstatně širší, neboť postupně byly přijímány zákony s dalšími novými kompetencemi ochránce. Nejprve bylo zakotveno právo provádět systematické návštěvy míst, kde se nacházejí nebo mohou nacházet osoby omezené na svobodě a oprávnění navrhnout nejvyššímu státnímu zástupci podání žaloby k ochraně veřejného zájmu.²³ Následně přibylo oprávnění podávat návrh na zahájení řízení podle zákona o řízení ve věcech soudců a státních zástupců a zúčastnit se tohoto řízení,²⁴ poté také působnost ve věcech práva na rovné zacházení

²⁰ § 1 odst. 2 zákona o Veřejném ochránci práv

²¹ § 1 odst. 1 téhož zákona

²² § 1 odst. 7 téhož zákona

²³ Zákon č. 381/2005 Sb., kterým se mění zákon o Veřejném ochránci práv a některé další zákony

²⁴ Zákon č. 314/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců a státních zástupců, ve znění pozdějších předpisů, zákon o Veřejném ochránci práv, zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů

a ochrany před diskriminací.²⁵ Prozatím posledním rozšířením působnosti je provádění některých sledovacích úkonů při vyhošťování cizinců, nebo u cizinců, kteří u nás vykonávají trest odnětí svobody.²⁶

Některé úkoly, které ochránci přibyly jako nová působnost, však nelze vždy považovat za jednání spadající do oblasti veřejné správy, k jejíž kontrole je prioritně určen. Je třeba si uvědomit vlastní a prapůvodní účel instituce, který spočíval v dohlížení nad dodržováním zákonů a ostatních právních předpisů a plnění povinností státními úředníky či později v ochraně před tzv. „špatnou správou“, tedy před byrokratickými, necitlivými či nespravedlivými postupy úředníků a veřejné správy vůbec (přehlíživé nebo liknavé jednání, arogance, nezdvořilost, neodůvodněné průtahy, špatný výklad záměru zákonodárce atp.).²⁷ A takovým věcem by se Veřejný ochránce práv měl především věnovat. Ke kontrole právě takových jednání spadajících do oblasti veřejné, resp. státní správy je institut Veřejného ochránce práv určen. Je proto zapotřebí konstatovat, že ne všechny úkoly, které ochránci přibyly jako nová působnost, lze vždy za taková jednání považovat a jsou tedy jakýmsi nadstandardními kompetencemi oproti původní idey.²⁸ Je třeba doplnit, že působnost Veřejného ochránce práv se v nemalé míře překrývá s kompetencemi jiných ochraňujících systémů (zvláště v případě správního a ústavního soudnictví). Je však nutno zdůraznit, že Veřejný ochránce práv je koncipován jako instituce toliko komplementární, tj. doplňková k nástrojům existujících ochraňujících systémů; není orgánem rozhodujícím, uplatňujícím veřejnou moc. Tomu odpovídá i naprosto převažující forma jeho činnosti, kterou lze charakterizovat jako incidenční (Veřejný ochránce práv se především zabývá problematikým jednáním zákonem vymezených „úřadů“ na základě podnětu, který obdržel) a jeho oprávnění mají pouze iniciační, limitovanou povahu projevující se ve formě návrhů, doporučení, názorů apod. bez přímé vynutitelnosti.²⁹

Jak uvádí i důvodová zpráva, na rozdíl od předchozích návrhů je poněkud potlačena působnost ochránce ve vztahu k základním lidským právům a svobodám,³⁰ a to právě z důvodu možné konkurence se soudnictvím, především soudnictvím ústavním, kterému ochrana takových práv přísluší. Oproti soudnictví se však obvykle zdůrazňují přednosti instituce Veřejného

²⁵ Zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon)

²⁶ Zákon č. 427/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

²⁷ BARTOŇ, M. a kol. Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy. Olomouc: Periplum, 2009, s. 243.

²⁸ Rozšiřování působnosti Veřejného ochránce práv vyžadující větší aparát však může vyústit v další úřad tvořený v podstatě stejnou anonymní byrokracií, proti které má sám bojovat. Viz SLÁDEČEK, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, s. 14-15.

²⁹ SLÁDEČEK, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, s. 16, 50.

³⁰ Na tento záměr se ostatně dá usuzovat i ze samotné dikce §1 odst. 1 in fine zákona o Veřejném ochránci práv.

ochránce práv: především jednoduchost a neformalizovanost „řízení“, rychlost a operativnost, bezplatnost a v neposlední řadě přístupnost „obyčejným“ lidem, právním laikům (právní zastoupení se nevyžaduje, ani neočekává, neboť není potřeba). Paralelní působení je však žádoucí, neboť je třeba si uvědomit, že Veřejný ochránce práv se zabývá především věcmi, které v soudnictví není možné vůbec (či jen parciálně) přezkoumávat, tj. např. nekorektním přístupem, nejednotným výkladem předpisů, neadekvátním (a nezdůvodněným) použitím správního uvážení apod. Působnost Veřejného ochránce práv tak směřuje, resp. by měla směřovat poněkud jinam, do jisté míry i „dále“ než pravomoc soudní, jeho kompetence totiž přesahuje striktně vymezené hranice porušení práva (právních předpisů).³¹ Prioritou ochránčova zájmu je administrativní jednání, které může nebo nemusí porušovat právní předpis, ale „postrádá určitou úroveň“.³² Jistou nevýhodou instituce ovšem je, jak je již výše nastíněno, že nevydává (státem vynutitelné) rozhodnutí, ale pouze doporučení, které ovšem bývá vesměs respektováno (silou autority osoby samotného ochránce).

2.3 Vlastní šetření

Veřejný ochránce práv zahajuje svou činnost na základě podnětu kterékoli (soukromé) fyzické nebo právnické osoby nebo z vlastní iniciativy, případně z podnětu adresovaného některé z komor Parlamentu či jejich členu.³³

V rámci kontinentálního práva je typické, že se stěžovatel svým podáním obrací přímo na Veřejného ochránce práv, a nikoliv obligatorně zprostředkovaně. Podnět se podává písemně nebo ústně do protokolu (nepodléhá žádným poplatkům) a povinně musí splňovat pouze fundamentální náležitosti, tj. takové, bez nichž by se Veřejný ochránce práv věcí nemohl vážně, účinně a bez průtahů zabývat.³⁴ Jestliže některé náležitosti chybí, Veřejný ochránce práv vyzve stěžovatele k jejich doplnění, případně, není-li toho stěžovatel schopen, předpokládá se (již z povahy instituce) ze strany Veřejného ochránce práv pomoc. Důležitou náležitostí podnětu je doklad o tom, že úřad, jehož se podnět týká, byl neúspěšně vyzván k nápravě, čímž je důvodovou zprávou sledován záměr, aby stěžovatel vyvinul sám určitou snahu o řešení věci a nadbytečně

³¹ SLÁDEČEK, V. Může „nové“ správní soudnictví nahradit Veřejného ochránce práv? Právní rozhledy, 2002, č. 8; BARTOŇ, M. a kol. Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy. Olomouc: Periplum, 2009, s. 240, 244.

³² SLÁDEČEK, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, s. 37.

³³ § 9 zákona o Veřejném ochránci práv. Výkladem § 114 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, a § 143 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu lze chápat Veřejného ochránce práv jako „příslušnou instituci“.

³⁴ § 11 zákona o Veřejném ochránci práv

Veřejného ochránce práv nezatěžoval.³⁵ Veřejný ochránce práv nejprve provádí předběžnou analýzu věci, kdy posuzuje podnět pouze po stránce formální. Zákon o Veřejném ochránci práv totiž stanoví případy, kdy je Veřejný ochránce práv povinen věc, jež se podnět týká, odložit (věc nespadá do jeho působnosti a v případě tzv. *actio popularis*),³⁶ a případy, kdy záleží na jeho diskreci, zda tak učiní (na základě výzvy nebyly doplněny náležitosti podnětu, podnět je zjevně neopodstatněný, nebyla dodržena roční lhůta, jež může uplynout od aktu úřadu, věc je předmětem jednání soudu či jde o opakovaný podnět, který nepřináší nové skutečnosti).³⁷ Jestliže Veřejný ochránce práv neshledá důvody pro odložení podání, případně jej nevrátí s poučením o jiném způsobu ochrany práv v případě, že podání je podle svého obsahu jiným kvalifikovaným právním prostředkem,³⁸ zahájí vlastní šetření a věc meritorně posoudí.³⁹ Samotný průběh šetření je věcí Veřejného ochránce práv, jeho postup není svázán rigidními podrobnými procesními pravidly; zákonem jsou stanovena pravidla pouze zcela základní. Aby mohl Veřejný ochránce práv efektivně vykonávat svá šetření, disponuje potřebnými vyšetřovacími oprávněními vůči úřadům, která mu ovšem nedovolují do jejich činnosti zasahovat i jinak.⁴⁰ Tato oprávnění lze rozdělit na dvě skupiny: 1) (osobní) oprávnění vyvíjet určité (dovolené) činnosti v prostorách úřadu a 2) právo něco od úřadu požadovat.⁴¹ Těmto oprávněním ochránce koresponduje povinnosti správních úřadů⁴² a rovněž povinnost úřední součinnosti všech státních orgánů a osob vykonávajících veřejnou správu v mezích jejich působnosti⁴³ v podobě žádané pomoci.⁴⁴ V případě, že Veřejný ochránce práv nezjistí žádná pochybení, písemně sdělí tento závěr stěžovateli a příslušnému úřadu, čímž je věc skončena.⁴⁵ V případě, že nedostatky odhalí, své zjištění sdělí úřadu a vyzve ho, aby se ve lhůtě 30 dnů vyjádřil a případně věc uvedl na pravou míru. Jestliže úřad odpoví, že provedl či provádí opatření k nápravě a Veřejný ochránce práv je shledá dostatečnými, vyrozumí o tom stěžovatele i úřad. Pokud však nepovažuje opatření úřadu za adekvátní či žádné sdělení od úřadu ve lhůtě neobdržel, zašle úřadu i stěžovateli závěrečné stanovisko, jehož součástí je návrh opatření k nápravě, který závisí na úvaze Veřejného ochránce

³⁵ § 11 odst. 1 písm. c) zákona o Veřejném ochránci práv

³⁶ § 12 odst. 1 téhož zákona

³⁷ § 12 odst. 2 téhož zákona

³⁸ Už s ohledem na skutečnost, že podnět adresovaný Veřejnému ochránci práv může být jiným kvalifikovaným právním prostředkem, jehož včasnost může být nadto vázána lhůtou, je záhodno každé podání s ohledem na ochranu práv podatele bez dalšího ihned po nápadu předběžně posoudit v tomto směru.

³⁹ § 14 téhož zákona

⁴⁰ § 15 odst. 1 a 3 zákona o Veřejném ochránci práv. Ačkoliv je výčet vyšetřovacích oprávnění taxativní, může Veřejný ochránce práv v rámci šetření provádět i další činnosti, k nimž nepotřebuje z podstaty věci zákonné oprávnění (např. získávat informace z tisku). K tomu viz SLÁDEČEK, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 123.

⁴¹ SLÁDEČEK, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv. Komentář*. 2. Vydání. Praha: C. H. Beck, s. 120.

⁴² § 15 odst. 2 zákona o Veřejném ochránci práv

⁴³ Není zde omezení působnosti pouze na státní správu (jako je tomu u působnosti ochránce).

⁴⁴ § 16 zákona o Veřejném ochránci práv

⁴⁵ § 17 téhož zákona

práv.⁴⁶ Veřejný ochránce práv však již nemá k dispozici nápravné ani sankční prostředky, jejichž prostřednictvím lze příslušné osoby přimět k žádoucímu jednání, respektive jednání v souladu s právními předpisy, avšak z tohoto důvodu je alespoň oprávněn iniciovat úkony správního dozoru.⁴⁷ Samotný návrh opatření k nápravě je úkonem pouze doporučujícím, což souvisí s tím, že procedura šetření není kvalifikovaným právním procesem v pravém slova smyslu, který by kupříkladu končil vydáním závazného rozhodnutí.⁴⁸ Dotčený úřad je poté povinen do 30 dnů od doručení závěrečného stanoviska ochránci sdělit, jaká opatření k nápravě provedl. Stanovená lhůta má pouze pořádkový charakter a její dodržení nelze vynucovat. Nicméně Veřejný ochránce práv je po jejím marném uplynutí oprávněn (a zároveň povinen) vyrozumět nadřízený úřad, případně vládu, a fakultativně může rovněž o svých zjištěních informovat veřejnost.⁴⁹ Jestliže k náležité nápravě nedojde ani posléze, může Veřejný ochránce práv podat (individuální) zprávu Poslanecké sněmovně.⁵⁰

Při jednání z vlastní iniciativy je postup Veřejného ochránce práv v zásadě obdobný.⁵¹ Jeho činnost nepodložená předchozím návrhem sestává z aktivit plánovaných a opakovaných nebo z operativních reakcí na neformální podněty, respektive může Veřejný ochránce práv vycházet i z podnětů, které z různých důvodů (obligatorně či fakultativně) odložil.⁵²

2.4 Úvahy de lege ferenda

Závěr této kapitoly bych ráda věnovala zamyšlení nad vybranými otázkami, které jsem již výše naznačila v souvislosti s institucí Veřejného ochránce práv a její působností.

V teorii i praxi je diskutovanou otázkou, zda má či nemá být institut ochránce ústavně reglementován. Byť původní úvaha s takovýmto zakotvením počítala, nikdy k němu nedošlo.⁵³ Je třeba zmínit, že zahraniční právní úpravy, patrně i početnější část, úpravu ombudsmana v ústavě obsahují, byť jde většinou o stručnou zmínku, přičemž některé z nich přistoupily k ústavnímu zakotvení tohoto institutu až po určité době jeho působení na toliko zákonném základě. Část odborníků preferující ústavněprávní zakotvení argumentují postavením ochránce

⁴⁶ § 18 a 19 zákona o Veřejném ochránci práv. Výčet opatření k nápravě je v § 19 zákona o Veřejném ochránci práv pouze demonstrativní, což umožňuje Veřejnému ochránci práv zvolit odpovídající řešení.

⁴⁷ SLÁDEČEK, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 122.

⁴⁸ BARTOŇ, M. a kol. *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. Olomouc: Periplum, 2009, s. 257.

⁴⁹ § 20 zákona o Veřejném ochránci práv

⁵⁰ § 24 odst. 1 písm. b) téhož zákona

⁵¹ § 21 téhož zákona

⁵² SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2013, s. 386.

⁵³ K tomu např. viz GERLOCH, A., KYSELA J. a kol. *20 let Ústavy České republiky. Ohlédnutí zpět a pohled vpřed*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 331-332.

v ústavním systému a jeho vztahem k příslušným orgánům státu a spatřují v něm jistý způsob posílení autority instituce.⁵⁴ Protiargumentem je, jak konstatuje i důvodová zpráva, že nejde o orgán, který by disponoval vlastní, původní mocenskou pravomocí, který by tak mohl narušovat fungující systém dělby státní moci; jde o orgán parlamentu, tedy orgán od moci zákonodárné odvozený, opatřený toliko iniciačními oprávněními (pravomocemi), kdy jedině parlament (resp. Poslanecká sněmovna) je, na základě jeho podnětu (zprávy) oprávněn sankcionovat, autoritativně uplatnit svou pravomoc vůči moci výkonné. V této souvislosti bych poukázala na čl. 2 odst. 1 Ústavy, který stanoví, že lid vykonává státní moc prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní. Ačkoliv se tento výčet zdá taxativní, není tomu tak, neboť by vyloučil jeho rozšiřování o další moci. Je však zjevné, že v České republice státní moc vykonává rovněž Nejvyšší kontrolní úřad (kontrolní moc)⁵⁵ a Česká národní banka (bankovní moc),⁵⁶ kdy obě instituce mají značné vazby k parlamentu, resp. Poslanecké sněmovně (shodně jako instituce Veřejného ochránce práv). Citovaný čl. 2 odst. 1 Ústavy lze proto vyložit jako zakotvení určitého standardu dělby moci na tři složky v něm zakotvené, který nevylučuje zakotvení případných dalších orgánů, které nepatří pod žádnou z těchto mocí.⁵⁷ Nelze rovněž odhlédnout od skutečnosti, že tyto „nadstandardní“ (kontrolní, bankovní) moci jsou zároveň kontrolními subjekty stojícími mimo veřejnou správu a vůči veřejné správě směřující. Ale i na další, již v první kapitole označené kontrolní mechanismy český ústavní pořádek alespoň v minimálních obrysech pamatuje. Lze tedy uzavřít, že kontrolní institut Veřejného ochránce práv je tak ve srovnání s ostatními kontrolními instituty dosti potlačen. Osobně mám rovněž za to, že ani samostatná mocenská pravomoc instituce by neměla být stěžejním kritériem ústavní inkorporace určité instituce. Dle mého názoru by měla být každá z klíčových institucí ústavně reflektována alespoň základním vymezením. Konstituční regulace totiž poskytuje relativně stabilnější základ samotné existence (resp. obtížnější zrušitelnosti) instituce a která také její postavení a autoritu posiluje. Co se týká ústavní systematiky, přestože má Veřejný ochránce práv určité vazby k moci zákonodárné i výkonné, avšak vzhledem ke své činnosti musí být relativně nezávislý, považuji za nejvhodnější jeho případné zakotvení v samostatné hlavě Ústavy ČR, srovnatelně jako je tomu u Nejvyššího kontrolního úřadu či České národní banky, které svým zaměřením a funkcemi rovněž nekorespondují klasické trojdělbě státní moci.

⁵⁴ PRŮCHA, P. Veřejný ochránce práv v systému kontroly veřejné správy. In *Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti: sborník příspěvků přednesených na mezinárodní vědecké konferenci dne 14. května 2002*. Brno: Masarykova Univerzita v Brně pro Kancelář veřejného ochránce práv, 2002, s. 13 -18.

⁵⁵ Čl. 97 Ústavy

⁵⁶ Čl. 98 Ústavy

⁵⁷ JIRÁSEK, J. a kol. *Ústavní základy organizace státu*. Praha: Leges, 2013, s. 322 - 323.

Co se týká výše rozebraného rozšiřování působnosti ochránce, navázala bych zde na své konstatování o nadstandardních kompetencích oproti původní idey o modelu ombudsmanské instituce. V tomto směru se ztotožňuji s názorem bývalého Veřejného ochránce práv JUDr. Varvařovského o tom, že by legislativci měli být zdrženlivější se svými záměry o svěřování dalších kompetencí ochránci k nezávislému dohlížení na oblasti, které s jeho činností, resp. s klasickým původním pojetím instituce mají pramálo společného. První český ombudsman JUDr. Otakar Motejl taktéž v této souvislosti naznačoval sblížení v takovýchto kompetencích s všeobecnou exekutivou, což nezávislosti této instituce zcela jistě nepřispívá. Mám za to, že by tyto kompetence měly být svěřovány jiným orgánům, např. věcně příslušným ministerstvům, příp. delegovány na nižší správní úřady, nebo státním zastupitelstvím, neboť by nutně muselo docházet k narůstání personálního složení Kanceláře ochránce, oslabil by se ještě více osobní prvek intervence a vznikl by tak další typ úřadu, proti kterým by měl ochránce sám působit.

Naopak co se týká zmiňované působnosti Veřejného ochránce práv, z níž jsou vyloučeny orgány územní samosprávy při výkonu samosprávy (samostatné působnosti), jsem spíše skeptická. Ačkoliv je třeba vzít v potaz ústavní garanci nezávislosti územní samosprávy (čímž ostatně odborníci zastávající takto zúženou působnost ochránce argumentují),⁵⁸ mohla by zde vzniknout jakási skulina, v rámci níž by mohlo docházet ke vzniku nežádoucímu stavu, jemuž by nebylo možno bránit, jestliže samospráva si jej má řešit sama, avšak např. z důvodu kontroverzního problému jej bude přehlížet (např. pouze z obavy poklesu podpory voličů v nadcházejících komunálních volbách). Je však třeba připomenout, že nezávislost územní samosprávy není absolutní, neboť Ústava umožňuje státu zákonem stanoveným způsobem zasahovat do činnosti územních samosprávných celků v případě, vyžaduje-li to ochrana zákona.⁵⁹ Zúžením působnosti Veřejného ochránce práv pouze na výkon státní správy územními samosprávami je tak státu odebrána možnost prostřednictvím činnosti ombudsmana zasáhnout alespoň v těchto případech vyžadujících ochranu zákona, ačkoli by takový zásah byl zcela ústavně konformní.

⁵⁸ Čl. 101 odst. 4 Ústavy

⁵⁹ Např. za situace, kdy obec rezignuje na zákonem stanovenou povinnost pečovat o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů, a to zejména o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku (viz § 35 odst. 2 obecního zřízení).

3 KANCELÁŘ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV

Veřejný ochránce práv je v podstatě koncipován jako monokratický orgán, nicméně vzhledem ke značnému rozsahu působnosti i různorodosti veřejné správy bylo důvodovou zprávou doporučeno, aby byla přímo zákonem zřízena funkce zástupce Veřejného ochránce práv. Zákon o Veřejném ochránci práv tento legislativní záměr reflektoval. Zřízení zástupce umožňuje jisté odlehčení pracovního břemene ochránci, určitou dělbu práce, resp. trvalou specializaci zástupce na určité otázky, i zastupování ochránce v době jeho nepřítomnosti. Pro volbu, pozbytí funkce či odvolání z funkce a právní postavení zástupce platí obdobně ustanovení vztahující se k Veřejnému ochránci práv.⁶⁰ Postavení ochránce a jeho zástupce je tak koncipováno téměř jako rovnocenné, ovšem pouze za předpokladu, že zástupce bude ochráncem pověřen výkonem části své působnosti, neboť tu pak uskutečňuje samostatně.⁶¹ Je však třeba podotknout, že s ohledem na zákonnou úpravu volby zástupce, Veřejný ochránce práv nemůže nijak ovlivnit určení svého nejbližšího spolupracovníka, což může značným způsobem ovlivnit chod instituce. V rámci úvah *de lege ferenda* mám za to, že by bylo záhodno do budoucna nominování a volbu obou nejvýše postavených osob instituce vzájemně provázet; dle mého názoru nepostačí ani zakotvení alespoň možnosti ochránce se k nominovaným zástupcům vyjádřit před samotnou volbou, neboť nezaručí dosažení kýženého efektu, čímž je plně fungující chod instituce založený na vzájemné spolupráci, bezkonfliktní, resp. konstruktivní komunikaci a jisté důvěře.

Samotná osoba Veřejného ochránce práv a jeho zástupce pochopitelně nejsou sto vykonávat svou zákonem svěřenou funkci, proto také ustanovení § 25 odst. 1 zákona o Veřejném ochránci práv zřizuje tzv. Kancelář, jakožto organizační složkou státu, které náleží úkoly spojené s odborným, organizačním a technickým zabezpečením činnosti ochránce.⁶²

Stanovení organizace a vymezení úkolů Kanceláře upravuje dle § 25 odst. 2 citovaného zákona její Statut, který je výlučně věcí ochránce a nepodléhá tak schválení žádného orgánu.

V čl. 1 odst. 1 a 2 Statut v podstatě přejímá výše citované ustanovení § 25 odst. 1 zákona o Veřejném ochránci práv. Podle odst. 3 je Kancelář v hospodářských, pracovněprávních a dalších vztazích v rámci § 25 odst. 1 zákona o Veřejném ochránci práv oprávněna jménem státu jednat, nabývat práv a zavazovat se. Odst. 4 téhož ustanovení navazuje na ustanovení § 26 zákona o Veřejném ochránci práv, když normuje, že Kancelář hospodáří s rozpočtovými prostředky samostatné kapitoly státního rozpočtu. Dle posledního odstavce čl. 1 je sídlem Kanceláře Brno, Údolní 39, 602 00.

⁶⁰ § 2 odst. 4 zákona o Veřejném ochránci práv

⁶¹ SLÁDEČEK, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 80.

⁶² § 25 odst. 1 zákona o Veřejném ochránci práv

V čele Kanceláře, dle čl. 2 Statutu, stojí její vedoucí, kterého jmenuje, odvolává a o jeho pracovněprávních záležitostech rozhoduje Veřejný ochránce práv, dle jehož pokynů svou činnost vykonává, za což ochránci odpovídá. Vedoucí jedná jménem Kanceláře a zastupuje ji navenek, plní funkci vedoucího organizační složky, funkci statutárního orgánu zaměstnavatele vůči zaměstnancům Kanceláře a je jejich nadřízeným. Jmenuje do funkce a odvolává vedoucí jednotlivých organizačních útvarů. Všechny pracovněprávní úkony vedoucího Kanceláře týkající se pracovního poměru zaměstnanců Kanceláře, platových podmínek vedoucího organizačních útvarů, pracovního řádu podléhají předchozímu souhlasu ochránce.⁶³

V podrobnostech o organizační struktuře a oprávněních a působnosti jednotlivých organizačních útvarů a zaměstnanců Kanceláře odkazuje čl. 3 Statutu na Organizační řád, jenž je jeho přílohou. Podle jeho aktuálního znění účinného od 1. března 2013 se Kancelář člení na následující útvary:

- **Sekretariát vedoucího kanceláře**
- **Sekretariát Veřejného ochránce práv a jeho zástupce**
- **Útvar interního auditu**
- **Odbor právní** - člení se na sekretariát odboru právního a 8 oddělení (dle původního znění Organizačního řádu vzrostl počet oddělení o 1 – oddělení metodiky a analýz):
 - Oddělení stavebního řádu a životního prostředí
 - Oddělení veřejného pořádku a místní správy
 - Oddělení dohledu nad omezováním osobní svobody
 - Oddělení sociálního zabezpečení
 - Oddělení rovného zacházení
 - Oddělení justice, migrace a financí
 - Oddělení rodiny, zdravotnictví a práce
 - Oddělení metodiky a analýz
- **Odbor administrativních a spisových služeb** – člení se na 2 oddělení:
 - Oddělení spisových služeb
 - Oddělení administrativních služeb
- **Odbor vnitřní správy** – člení se na 5 oddělení
 - Oddělení ekonomické
 - Samostatný referát personální a ekonomiky práce
 - Samostatný referát informatiky a IT

⁶³ SLÁDEČEK, V. *Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, s. 158.

- Samostatný referát správy budovy
- Samostatný referát dopravy

Organizační řád Kanceláře také vymezuje činnosti jednotlivých organizačních útvarů, avšak pouze rámcově, podrobnosti o postupech při vyřizování podnětů a průběhu šetření přísluší úpravě interními předpisy.⁶⁴

Čl. 4 Statutu zmocňuje vedoucího Kanceláře k poskytování informací dle zákona o svobodném přístupu k informacím ve věcech, které se týkají působnosti ochránce.

Odst. 4 – 6 ustanovení § 25 zákona o Veřejném ochránci práv pak upravují možnost jmenování tzv. asistentů (obdobu funkce soudních asistentů). Asistenta jmenuje a odvolává vedoucí Kanceláře na základě návrhu ochránce, respektive jeho zástupce, a jeho pracovní poměr se řídí zákoníkem práce, pokud zákon o Veřejném ochránci práv nestanoví jinak. Vzhledem k tomu, že zákon nic dalšího o pracovněprávních poměrech asistenta neuvádí, odlišnost od řadových zaměstnanců spočívá pouze ve vzniku a zániku funkce. Pokud by byl asistent odvolán, stane se opět běžným zaměstnancem Kanceláře. Předpokladem pro jmenování do funkce asistenta je bezúhonnost⁶⁵ občana⁶⁶, který má vysokoškolské vzdělání v magisterském studijním programu v oblasti práva na vysoké škole, a který vykonal přípravnou praxi v Kanceláři po dobu nejméně 12 měsíců.⁶⁷ Veřejný ochránce práv může pověřit asistenty, ale i další zaměstnance Kanceláře, aby prováděli výše předestřené vlastní šetření ve věci dle § 15 (vyšetřovací oprávnění), § 16 („úřední pomoc“) a rovněž § 21a odst. 1 (návštěvy zařízení míst⁶⁸ a sledování vyhoštění⁶⁹). Tato delegace musí být pochopitelně využívána velmi často, neboť je zřejmé, že Veřejný ochránce práv (či jeho zástupce) není sto provádět osobní šetření ve všech věcech, ale vyhradí si jen nejvýznamnější případy, a proto ho v naprosté většině zastoupí asistenti či běžní zaměstnanci Kanceláře, jimž je vydáno písemné pověření. Jednat jménem Veřejného ochránce práv v příslušných řízeních před soudy jsou však oprávněni pouze (pověření) asistenti. Příslušnými řízeními se rozumí jednak řízení o návrhu ochránce na zahájení řízení o zrušení jiného právního předpisu u Ústavního soudu,⁷⁰ jednak řízení o návrhu ochránce na zahájení

⁶⁴ Např. Metodický pokyn č. 1/2015, pro vyřizování podnětů ze dne 31. 5. 2015

⁶⁵ Bezúhonnost asistenta Veřejného ochránce práv je speciálně upravena v § 25 odst. 5 věty druhé zákona o Veřejném ochránci práv občana. Nikdo, kdo byl pravomocně odsouzen za spáchání trestného činu, přičemž nerozhoduje forma zavinění ani tzv. zahlazení odsouzení, nemůže vykonávat funkci asistenta (může však zřejmě být běžným zaměstnancem Kanceláře, pro něhož tato podmínka bezúhonnosti stanovena není). Viz SLÁDEČEK, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 160.

⁶⁶ Výklad pojmu občan dle zákona o státním občanství ČR

⁶⁷ Pro přípravnou praxi je zákonem stanovena minimální délka (dikce „nejméně“), může být tedy i delší.

⁶⁸ § 1 odst. 3 a 4 zákona o Veřejném ochránci práv

⁶⁹ § 1 odst. 6 téhož zákona

⁷⁰ § 64 odst. 2 písm. f) zákona o Ústavním soudu

kárného řízení před Nejvyšším správním soudem,⁷¹ a případně též řízení o žalobě ochránce k ochraně veřejného zájmu před krajským soudem jako soudem správním.⁷²

V Kanceláři Veřejného ochránce práv by měli s ohledem na velmi specializovanou, odbornou práci, působit především kvalifikovaní právníci, odborníci na veřejnou správu, respektive na její jednotlivé úseky, s potřebnými znalostmi, praktickými zkušenostmi, doplnění o právníky „junior“, kteří by od nich tyto znalosti a zkušenosti sbírali.

V tomto směru je však třeba poukázat na skutečnost, že osoby Veřejného ochránce práv a jeho zástupce vysokoškolské právnické vzdělání mít nemusejí, neboť zákon jako jedinou podmínku k výkonu funkce stanoví volitelnost do Senátu.⁷³ Vzhledem k rozmanitosti agendy Veřejného ochránce práv vyžadující právní erudovanost by však dle mého názoru mělo být jednoznačně právnické vzdělání (či alespoň dlouholetá praxe ve veřejné správě) jako předpoklad k výkonu funkce ochránce i jeho zástupce zákonem nařízeno. Neprávníci ve funkci se totiž mohou při výkonu své působnosti stát do určité míry závislími, příp. dokonce manipulovatelnými zaměstnanci Kanceláře s právním vzděláním.

Závěrem lze pro zajímavost odkázat na důvodovou zprávu k zákonu o Veřejném ochránci práv, která předpokládala, že celkový počet pracovníků nepřevyší 40, což již zdaleka neodpovídá realitě a tento odhad byl o více než dvojnásobně překročen. U části odborné veřejnosti se objevují obavy, že se tak ombudsman může stát nikoliv institucí, kde je možné nalézt pochopení a (urychlenou) pomoc, ale opravdovým, málo operativním úřadem (se zřetelným pejorativním nádechem), tvořeným v podstatě stejnou anonymní byrokracií, proti které má bojovat.⁷⁴ Je však třeba zohlednit vzrůstající tendenci v počtu stížností, což by v důsledku nedostatečného personálního obsazení instituce mohlo taktéž vést k nečinnostním průtahům a pomoc ze strany ochránce by tak mohla přijít pozdě. Na druhou stranu se objevují rovněž názory, že by instituce Veřejného ochránce práv mohla mít zřízena detašovaná pracoviště. Je sice pravdou, že by Veřejný ochránce práv, který má dle důvodové zprávy sloužit průměrnému, obyčejnému občanovi, bohatstvím neoplývajícímu a právnícky „nedotčenému“ individu, ztracenému v houšti arogantní byrokracie, jakožto jednoduchá, nenáročná, a přitom relativně účinná forma domáhání se ochrany, přičemž jeho pomoc přitom může spočívat i „jen“ v poskytnutí relevantní informace (právního charakteru), měl být co nejbližší občanům. Osobně

⁷¹ § 1 odst. 8 zákona o Veřejném ochránci práv

⁷² § 66 odst. 3 soudního řádu správního

⁷³ § 2 odst. 2 a 4 zákona o Veřejném ochránci práv

⁷⁴ SLÁDEČEK, V. Teoretické problémy působnosti ombudsmana, jeho působení ve vztahu k jiným orgánům a institucím. In *Působení ombudsmana v demokratické společnosti*. Brno: Masarykova Univerzita v Brně a Kancelář Veřejného ochránce práv, 2003, s. 7-19.

mám však za to, že tuto potřebu lze zajistit za pomoci terénních pracovníků, aniž by se instituce musela štěpit a vzdalovat tak osobě samotného ochránce.

4 SOCIÁLNĚ VYLOUČENÉ LOKALITY

4.1 Vymezení sociálně vyloučených lokalit

*Strategie boje proti sociálnímu vyloučení na období 2011-2015*⁷⁵ definuje sociální lokality jako:

- a) *prostorově izolované* (přičemž izolace může nabývat forem úplného prostorového odloučení, stejně jako neprostupného sousedství v rámci obecní/městské zástavby),
- b) *sociálně izolované* (přičemž lze vysledovat společenské bariéry v kontaktu nejen na úrovni občanů, ale i institucí)
- c) *ekonomicky izolované* (přičemž lze vysledovat, že obyvatelé vyloučených lokalit nejsou zapojeni do formální ekonomiky, ale do rozličných – více či méně izolovaných a nelegálních ekonomických sítí),
- d) *kulturně odlišné* (přičemž se jedná jednak o odlišnosti v kultuře spojené s etnicitou, jednak – a často mnohem více – o odlišnosti v pojetí kultury spojené se společenským postavením, chudobou, vzdělaností, ostrakizací),
- e) *symbolicky vyloučené* (což se projevuje vytěsněním obyvatel vyloučených lokalit, nejčastěji Romů, z účasti na veřejném životě na základě rozpoznatelných znaků – barvy pleti, oblečení, způsobu chování a jednání, atd.),

přičemž prvky všech uvedených podob izolace lze obvykle najít v každé ze sociálně vyloučených lokalit, avšak nepřítomnost či neznatelná přítomnost některé z nich nemusí nutně znamenat, že se o sociálně vyloučenou lokalitu nejedná.

Jinak řečeno, sociálně vyloučené lokality lze charakterizovat jako místa, kde na malém prostoru, v bytech nejnižší kategorie, v dezolátním stavu a často bez sociálního vybavení žijí lidé, kteří mají ztížený přístup k institucím a službám (tedy k institucionální pomoci), jsou vyloučeni ze společenských sítí a nemají dostatek vertikálních kontaktů mimo sociálně vyloučenou lokalitu.⁷⁶ Sociálně vyloučení jsou tak závislí na sociálních dávkách, dlouhodobě nezaměstnaní a většinou bez pracovních návyků.

⁷⁵ Vláda ČR schválila Strategii boje proti sociálnímu vyloučení na roky 2011-2015, kterou předložila vládní zmocněnkyně pro lidská práva a připravila vládní Agentura pro sociální začleňování v romských lokalitách. Viz *Strategie boje proti sociálnímu vyloučení na období 2011 – 2015* [online]. Databáze strategií: portál pro strategické řízení, [cit. 22. 11. 2015]. Dostupné na: <<http://databaze-strategie.cz/cz/urad-vlady/strategie/strategie-boje-proti-socialnimu-vyloucení-na-období-2011-2015?typ=struktura>>. Obdobně i *Strategie boje proti sociálnímu vyloučení 2016-2020* [online]. Agentura pro sociální začleňování, [cit. 26. 5. 2016]. Dostupné na: <<http://www.socialni-zaclenovani.cz/dokumenty/strategie-boje-proti-socialnimu-vyloucení/>>.

⁷⁶ Nejedná se však o diferenciaci společnosti na ty „nahore“ a „dole“, nýbrž o rozdělení na ty, kteří jsou „uvnitř“ a „vně“ společnosti, a to i když jedním z důležitých důvodů, proč „být uvnitř“ zůstává většinou „nebýt dole“. Viz KOTYŇKOVÁ, M. *Sociální ochrana chudých v České republice*. Praha: Oeconomica, 2007, s. 26.

Základní příčinou propadu na sociální dno je nahromadění důvodů, které vedou k životní krizi (ztráta zaměstnání, platební neschopnost, problémy s bydlením, problémy dětí ve škole, nemoc atd.). Sociálně vyloučení lidé obvykle nestojí před jedním problémem, ale před jejich komplexem, přičemž mnohý z nich by i jednotlivě ohrožoval normální fungování člověka ve společnosti. S postupným propadem na dno přestává být zřejmé, co je původním důvodem propadu a co jeho následkem. Životní podmínky obyvatel těchto lokalit jsou frustrující. Lidé žijící na okraji společnosti nemají žádné životní perspektivy, většinou žijí ze dne na den, bez plánů do budoucna, přizpůsobují se podmínkám sociálního vyloučení a osvojují si specifické vzorce jednání, které jsou často v rozporu s hodnotami většinové společnosti. Proto někdy bývá soužití na první pohled problematické. Návyky získané adaptací na život v sociálním vyloučení pak těmto lidem znemožňují být úspěšní ve většinové společnosti, ztrácí či ani nezískávají hodnotové žebříčky současného „středostavovského“ občana orientovaného na kariérní vzestup a úspěch. To je opětovně uzavírá v pasti sociálního vyloučení. Hlavním problémem je, že bez cizí pomoci nedokáží sami tuto situaci změnit a vlastně ani nevědí jak.

Specifickou roli v sociálním vyloučení hraje etnicita, zejména etnicita přisouzená. Není však pravdou, jak se domnívá podstatná část společnosti, že by důvodem chudoby a sociálního vyloučení byl primárně etnický původ, jde o problém sociální. Na druhou stranu je faktem, že sociální vyloučení je v České republice částečně etnizované. Etnická příslušnost (většinou romská) je totiž obvyklou příčinou negativního postoje většinové společnosti a částečné diskriminace, nejčastěji na trhu práce, ve vzdělávání a většinou i v bydlení. Romové jsou často stigmatizováni jako skupina osob tzv. „problémových“ nebo „nepřizpůsobivých“. Etnická, náboženská, národnostní, kulturní či jiná odlišnost by proto měla být při řešení zohledněna tehdy, je-li zdrojem diskriminace či stigmatizace.⁷⁷

4.2 Sociálně vyloučené lokality z pohledu stavebně-právního

Meritorní otázkou sociální exkluze je stav bydlení sociálně vyloučených. Bytové podmínky jsou v prostředí sociálního vyloučení výrazně horší, než jaký je běžný standard. Mezi největší problémy sociálně vyloučených lokalit patří stáří a zejména kvalita bytového fondu, přeplněnost bytů, vysoké náklady na chod bytů (energetické úniky, plýtvání) i na údržbu bytového fondu,

⁷⁷ Švec, J. (ed.): *Příručka pro sociální integraci*, Úřad vlády ČR, odbor pro sociální začleňování v romských lokalitách, 2010.

obývání bytů bez nájemních smluv, nedostatečná právní ochrana nájemníků a obtížně vymahatelné pohledávky majitelů bytového fondu.⁷⁸

Pokud jde o veřejnoprávní (stavebně-právní) regulaci této otázky, je třeba poukázat na zákonem uloženou povinnost stavebních úřadů chránit veřejné zájmy spočívající zejména v tom, aby stavby neohrožovaly životy, zdraví a bezpečnost osob, aby se předcházelo důsledkům živelných pohrom a náhlých havárií a byly odstraněny stavebně bezpečnostní, požární, hygienické, zdravotní a provozní závady. Za tímto účelem jsou stavební úřady oprávněny nařizovat provedení udržovacích prací, nezbytných úprav, nutných zabezpečovacích prací i vyklizení stavby a její odstranění. Stavební úřady chrání vypočtené veřejné zájmy tím, že soustavně dozorují nad stavem budov ve svém územním obvodu. Činí tak zejména prostřednictvím kontrolních prohlídek staveb a zjišťování jejich stavu oprávněnou osobou. Tam, kde jsou ohroženy veřejné zájmy nebo práva a oprávněné zájmy osob, přijímají bezodkladná opatření k nápravě.⁷⁹

Podstatná část staveb v sociálně vyloučených lokalitách se vyznačuje závadným stavem, který spočívá ve vážném narušení statiky stavby, závažném poškození kouřovodů ve stavbě vytápěné tuhými palivy spojené s hrozbou zřícení komínů, v plošném výskytu karcinogenních plísní apod. Pokud taková stavba ohrožuje život a zdraví osob a jejich bezpečnost, životní prostředí či majetek třetích osob, stavební úřad vyzve vlastníka stavby rozhodnutím, aby ve stanovené lhůtě odstranil závadný stav. Vlastník má vždy příležitost zjednat nápravu dobrovolně a odvrátit tak možné nařízení odstranění stavby (např. provedením údržby, stavebních úprav, odstranění části stavby apod.). Pokud však tak neučiní, stavební úřad je oprávněn nařídit i odstranění stavby. V případě, že však stavba hrozí zřízením a jsou-li ohroženy životy, vzhledem k situaci musí stavební úřad jednat bezodkladně a nařídit tak neodkladné odstranění stavby.

V rámci stavebního zákona jsou tedy podstatná zejména ustanovení § 132 až § 141 nazvaná „Stavební dozor a zvláštní pravomoci stavebního úřadu“. Stavební úřad vždy musí začínat úvahou, jaké povinnosti vůči státu ukládá zákon vlastníkovu stavby. V § 154 stavebního zákona je možno vyčíst několik veřejnoprávních povinností vlastníka, z nichž bych zdůraznila povinnost udržovat stavbu v dobrém stavu, hlásit úřadu veškeré závady, umožnit případnou kontrolní prohlídku a pokud možno se jí také účastnit. Důležitá je rovněž povinnost uchovávat dokumentaci stavby. Stavební úřad musí vedle výše uvedených povinností vlastníka vždy dbát také o to, aby ke svému zásahu shledal určitý veřejný zájem. Veřejným zájmem, který je definován

⁷⁸ *Analýza sociálně vyloučených lokalit v ČR* [online]. Evropský sociální fond v ČR, [cit. 6. 12. 2015]. Dostupné na: <<http://www.esfcr.cz/file/9089/>>.

⁷⁹ HAVLAN, P. a kol. *Stavební právo: praktická příručka*. Praha: Linde, 2005, s. 174.

velmi široce, je tak vedle užívání k povolenému účelu či neohrožování života a zdraví, například také odstranění závad (a to v podstatě jakéhokoliv charakteru: stavebně bezpečnostního, požárního, hygienického, ale také třeba provozního).

Pokud stavební úřad obdrží podnět, že se v jeho obvodu děje nějaká nepravost (z hlediska sociálně vyloučených lokalit obsahuje oznámení nejčastěji poukaz na havarijní stav ubytovny nebo bytového domu), měl by provést kontrolní prohlídku, která slouží ke zjištění skutečného stavu na místě.⁸⁰ Při shledání závad úřad nejprve vyzve vlastníka ke zjednaní nápravy. Pokud se tak nestane, nařídí závalu odstranit správním rozhodnutím. Mezi nejčastější závady na stavbě patří plísň, narušená odpadní potrubí, trhliny v konstrukcích, závady v krytině střechy, případně nedostatečný počet sociálního zařízení v ubytovně.

Problémem, před kterým stavební úřady mnohdy stojí, je nezachovaná dokumentace skutečného provedení stavby, kdy úřad nemá s čím porovnat skutečný stav. Stojí pak před problémem, kdy musí nejprve posoudit, zda se z hlediska stavebních předpisů jedná o bytový dům, ubytovnu či úplně jinou provozovnu sloužící původně výrobě nebo poskytování administrativních služeb, dnes však obydlenou. Pokud nelze účel užívání zjistit z žádných dokumentů (je možno využít také dokumentů mimo stavební úřad, např. listin katastru nemovitostí nebo archivních materiálů), musí úřad nově v osvědčení určit, k jakému účelu může být budova užívána. Zákon v této souvislosti konstruuje dvě fikce. Prvá z nich stanoví, že stavba je určena k účelu, pro který je stavebně technicky vybavená. Pro případ, že vybavení stavby vyhovuje více účelům, platí, že stavba je určena k tomu účelu, k němuž ji lze užívat bez závad. Procesně se určení účelu užívání děje tak, že stavební úřad vydá osvědčení o účelu užívání stavby. Další možností, resp. povinností stavebního úřadu je nařídit vypracování dokumentace skutečného provedení stavby, v odůvodněných případech pak zjednodušený pasport.⁸¹ Důležitá je také povinnost úřadu nařídit a vymáhat ukončení nepovoleného užívání stavby.⁸²

Co se týká jednotlivých institutů, které může stavební úřad využít k naplnění žádoucího stavu, nejčastěji se jedná o údržbu stavby.⁸³ Nařízením údržby stavby lze řešit stav celkové zanedbanosti objektu. Udržovací práce⁸⁴ mají sloužit k dlouhodobějšímu zachování dobrého stavu stavby. Může se jednat o výměnu chátrající elektroinstalace, opravu komínu, fasády, apod. Společným jmenovatelem těchto prací je skutečnost, že při nich nedochází ke změně stavby, ale pouze se konzervuje a vylepšuje existující stavební stav, aby byl i nadále vyhovující.

⁸⁰ § 133 a 134 stavebního zákona

⁸¹ § 125 odst. 2 a 3 téhož zákona

⁸² § 126 téhož zákona

⁸³ § 139 téhož zákona

⁸⁴ § 3 odst. 4 téhož zákona

Dalším institutem, dle zkušeností ochránce méně často využívaným, jsou nezbytné úpravy.⁸⁵ V případě nezbytných úprav již dochází ke změně stavby. Pokud tedy úřad nařizuje budovat více hygienických zařízení, nejedná se již o údržbu. Je vhodné připomenout, že nezbytné úpravy se dají nařídit k odstranění hygienických, bezpečnostních, požárních a provozních závad (zákon podává stejný výčet jako v případě definice veřejného zájmu).

V opravdu krizových situacích je stavební úřad povinen nařídit nutné zabezpečovací práce⁸⁶ či dokonce neodkladné odstranění stavby.⁸⁷ S tímto je spojena pravomoc úřadu nařídit vyklizení stavby.⁸⁸

U sociálně vyloučených lokalit z pohledu stavebně-právního existují dvě velká rizika. První riziko spočívá v nečinnosti stavebního úřadu, druhé naopak v přehnané, většinou pozdní aktivitě stavebního úřadu. Jestliže stavební úřad průběžně nekoná, dochází k další devastaci staveb a ohrožení osob v nich žijících a k následné jednorázové aktivitě úřadu, která může být nechtěným důsledkem tlaku veřejnosti, samosprávy či ombudsmana. Pokud aktivizovaný stavební úřad zjistí na místě velké množství nedostatků a následně jednorázově uloží jejich okamžité odstranění, může v případě ubytovny či bytového domu v soukromých rukou dojít k úplnému ukončení provozu. Vlastníkovi se zkrátka okamžitá investice do odstranění veškerých nedostatků nevyplatí a raději činnost ukončí. Stavební úřad tak sice ze svého pohledu naplní zákon (který však předtím většinou ignoroval), vytvoří tím ale velké problémy ostatním dotčeným orgánům státní správy a samosprávy. Najednou se na ulici může ocitnout několik stovek vystěhovaných obyvatel; uvážíme-li pak sociální skladbu obyvatel ghetta, mohou vyvstat neřešitelné komplikace. S ohledem na uvedené je tedy zapotřebí, aby stavební úřad jednal uvážlivě, koordinoval průběžně své aktivity a činil správné kroky ve správný čas, a to i s ohledem na ostatní odvětví veřejné správy.⁸⁹

Jak jsem již výše nastínila, v sociálně vyloučených lokalitách dochází ke kumulaci rozličných hendikepů, které se dotýkají řady rezortů veřejné správy a na něž dopadá množství právních předpisů. Pokud by každý z rezortů jednal bez vzájemné součinnosti s ostatními, adekvátního řešení problému by mohlo být jen stěží dosaženo. Je tedy žádoucí mezirezortní spolupráce, jejíž činnost by měla být organizována a řízena určeným koordinátorem. Vzájemná spolupráce by měla být soustavná, postupná, systematická a dlouhodobá. Povinnosti směřující

⁸⁵ § 137 stavebního zákona

⁸⁶ § 135 odst. 2 téhož zákona

⁸⁷ § 135 odst. 1 téhož zákona

⁸⁸ § 140 téhož zákona

⁸⁹ SLOVÁČEK, D. Role stavebních úřadů při posuzování stavu staveb v sociálně vyloučených lokalitách, kasuistiky z činnosti veřejného ochránce práv. In *Sociální bydlení: Sborník příspěvků z konference ve dnech 24. - 25. listopadu 2008*. Brno: Masarykova Univerzita v Brně pro Kancelář veřejného ochránce práv, 2008, s. 104-108.

k nápravě nežádoucího stavu by měly být ukládány postupně s pozvolným odstupem, případně zároveň, avšak s odlišnými lhůtami k jejich splnění.

Pokud jde o samosprávu, v samostatné působnosti dle obecního zřízení obec na svém území ve svém územním obvodu pečuje v souladu s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde mimo jiné především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.⁹⁰ Z uvedeného ustanovení vyplývá povinnost obce přijmout veškerá efektivní opatření, která jsou v jejích možnostech a která mohou situaci občanů obce výrazně vylepšit, aniž by komukoli jinému vznikla újma a aniž by takový postup znamenal neúnosný nárok na rozpočet obce. Ze závazku náležité péče lze rovněž dovodit povinnost preventivního bránění vzniku sociálně-právních problémů v oblasti bydlení a povinnost zajištění transparentnosti veškerých postupů obce. Při aplikování a interpretaci povinnosti při péči o potřeby svých občanů a při integračních snahách musí být každá obec jako veřejnoprávní subjekt vedena snahou eliminovat vznik škod jakékoli povahy. Veškeré právní instrumenty je proto veřejná správa povinna užívat včas, efektivně a ve vzájemné ústrojně kombinaci, která zajistí synergický efekt jejich působení. Nejsou-li právní prostředky aplikovány adekvátním způsobem, nelze toto omlouvat personálními, finančními či materiálními nedostatky na straně orgánu veřejné moci. Preventivní působení by mělo být samozřejmostí i při formulování a užívání opatření mimoprávní povahy, například při volbě podmínek, které mají výrazný dopad na ekonomickou sféru osob a mohou konsekvantně vést ke vzniku právně relevantních problémů.⁹¹

K právním předpisům, kterými stát usiluje o naplnění mezinárodněprávních a ústavněprávních závazků a vytvoření předpokladů pro sociální začleňování jsou také především zákon o sociálních službách a zákon o podpoře regionálního rozvoje. Ačkoli by se tedy mohlo zdát, že zde existují základy pro dlouhodobou, systematickou tvorbu koncepčních plánů bránících sociálnímu vyloučení, postupy obcí vycházejí z krátkodobých populistických strategií.⁹² Závazek státu bránit diskriminaci a sociálnímu vyloučení je vůči obcím naplňován rovněž ustanoveními o dozoru a kontrole ve veřejné správě a dále potenciálně rozhodovací praxí správních soudů a Ústavního soudu. Na provedení dozoru však nemá občan právní nárok a dozorová opatření nesměřují k řešení konkrétního případu. Nadto je zapotřebí uvést, že tato

⁹⁰ § 35 odst. 2 obecního zřízení

⁹¹ Manuál Ministerstva vnitra Identifikace zásadních problémů v oblasti sociálního vyloučení [online]. Ministerstvo vnitra [cit. 13. 2. 2016]. Dostupné na: <www.mvcr.cz/soubor/identifikace-zasadnich-problemu-pdf.aspx>.

⁹² Analýza sociálně vyloučených romských lokalit a absorpční kapacity subjektů působících v této oblasti [online]. Ministerstvo práce a sociálních věcí [cit. 13. 2. 2016]. Dostupné na: <http://www.mpsv.cz/files/clanky/3043/Analýza_romskych_lokalit.pdf>.

dozorová oprávnění jsou dosud využívána zcela okrajově a řada protiprávních postupů tak není nijak řešena. Obyvatelé sociálně vyloučených lokalit sami v drtivé většině protiprávní taktiky buď neidentifikují, nebo se bojí právně bránit či je jim právní pomoc nedostupná.⁹³

Na tomto místě je třeba připomenout, že s ohledem na dikci zákona o Veřejném ochránci práv se působnost ochránce na samostatnou činnost samosprávy nevztahuje, a proto do této problematiky nemůže zasahovat. Co se týká rozšíření působnosti ombudsmana šetřit i správní věci, které samospráva vykonává v samostatné působnosti, a to s přihlédnutím ke konkrétní ústavní úpravě garance nezávislosti samosprávy, objevují se spíše skeptické názory. V případě samosprávy jde totiž o decentralizované rozhodování veřejných záležitostí, kdy orgány samosprávy nepůsobí jako podřízené součásti hierarchického systému státní správy, ale podléhají pouze právnímu řádu, a proto je státní dozor významně omezen a o jeho výkon se státní správa dělí s orgány moci soudní. Objevuje se i zdůvodnění takto zúžené působnosti ochránce, že roli „kontrolního mechanismu“ *pro futuro* zde mají plnit především sami občané prostřednictvím aktivního výkonu volebního práva.⁹⁴ Osobně to však nepovažuji za dostatečné, což je zejména na případu lokalit postižených sociální exkluzí zcela patrné. Právě v této oblasti se v důsledku nízkého zájmu na prosazování nepopulárních kroků, a tedy i nedostatečného monitoringu, právo v sociálně vyloučených lokalitách distribuuje značně nerovnoměrně a řada protiprávních, resp. „nespravedlivých“ postupů tak není nijak řešena. Obyvatelé těchto lokalit se nacházejí v bludném kruhu na sebe navazujících hendikepů sociálního vyloučení, z něhož nejsou sto sami bez pomoci zvenčí vystoupit. Jedním z hendikepů je mimo jiné i špatné právní povědomí, a tedy neschopnost porozumět nejen vlastním povinnostem, ale i právům. A jestliže na problematické aspekty sociálních lokalit rezignují i státní, resp. územně samosprávní instituce (nebo se jimi pro legální omezení vůbec zabývat nemohou), ať už z obavy před negativním nazíráním současné veřejnosti na tento kontroverzní problém, je naprosto očividná potřeba nezávislé kontrolní ombudsmanské instituce.

⁹³ Manuál Ministerstva vnitra Identifikace zásadních problémů v oblasti sociálního vyloučení [online]. Ministerstvo vnitra [cit. 30. 5. 2016]. Dostupné na: <www.mvcr.cz/soubor/identifikace-zasadnich-problemu-pdf.aspx>.

⁹⁴ SLÁDEČEK, V. Teoretické problémy působnosti ombudsmana, jeho působení ve vztahu k jiným orgánům a institucím. In *Působení ombudsmana v demokratické společnosti: Sborník příspěvků přednesených na mezinárodní vědecké konferenci dne 5. června 2003*. Brno: Masarykova Univerzita v Brně pro Kancelář veřejného ochránce práv, 2002, s. 2-9.

4.3 Případová studie ze sociálně vyloučené lokality z pohledu stavebně-právního

V kontextu výše uvedeného bych ráda v této kapitole demonstrovala na případové studii ze sociálně vyloučené lokality praktické dopady (včasného) nevyužívání právních nástrojů, které poskytuje stavební zákon (a na něž bylo poukázáno shora), a to ze strany stavebních úřadů, a následnou potřebu ingerence Veřejného ochránce práv.

Dne 30. 7. 2012 se na Veřejného ochránce práv obrátilo Vzájemné soužití o.p.s. s žádostí o prošetření situace domů v sociálně vyloučené lokalitě Přednádraží v Ostravě-Přívoze. Daný případ je veden pod spisovou značkou 4757/2012/VOP. V době obdržení podnětu vykonával funkci ombudsmana JUDr. Pavel Varvařovský, který využil svého oprávnění a k vyřízení tohoto podnětu pověřil svoji tehdejší zástupkyni RNDr. Jitku Seitlovou.

Po provedeném šetření Veřejný ochránce práv konstatoval pochybení Úřadu městského obvodu Moravská Ostrava a Přívoz, odboru stavebního úřadu a přestupků, oddělení stavební policie Magistrátu města Ostravy. Dle zprávy o šetření stavební úřad (a potažmo ani stavební policie) včas a důsledně nevyužil všech nástrojů, které mu stavební zákon svěčuje k řešení stavebních závad objektů včetně rozvodných sítí a přípojek v lokalitě Přednádraží, počínaje nástroji kontrolní prohlídky stavby až po nařízení nutných zabezpečovacích prací. Stavební úřad rovněž neprovedl úkony k zajištění dokumentace skutečného provedení objektů v lokalitě Přednádraží. V rámci doporučení bylo stavebnímu úřadu a stavební policii navrženo, aby nadále prováděly monitoring stavebního stavu objektů lokality Přednádraží a bezodkladně přijímaly opatření k nápravě. Stavebnímu úřadu bylo dále navrženo, aby v případě, že vlastník staveb nesplní uloženou výzvu ke zjednání nápravy, vydal bezodkladně rozhodnutí, kterým vlastníkovu povinnost zjednat nápravu v přiměřené lhůtě nařídí. Ve vztahu k vlastníkovu bylo stavebnímu úřadu rovněž navrženo, aby vůči němu učinil kroky k zajištění dokumentace skutečného provedení budov včetně rozvodů a přípojek na technické vybavení v území. Stavebnímu úřadu bylo také navrženo, aby důsledně sankcionoval vlastníky staveb v lokalitě Přednádraží tam, kde stavební zákon takový postup předepisuje (především v případech nesplnění výzev a rozhodnutí stavebního úřadu). A konečně bylo stavebnímu úřadu a stavební policii navrženo, aby při řešení stavebně-technických závad nemovitostí v lokalitě postupovaly ve vzájemné součinnosti s dalšími zúčastněnými subjekty, především s dalšími správními orgány (vodoprávním úřadem, krajskou hygienickou stanicí, orgánem sociálně-právní ochrany dětí), vlastníky nemovitostí a občanskými sdruženími a iniciativami aktivně se zabývajících situací v dané lokalitě.

Po provedení řady jednotlivých úkonů stavebního úřadu činěných postupně v průběhu půlročního horizontu bylo v rámci následného stanoviska ochránce poznamenáno, že stav

lokality Přednádraží byl v daném období již podstatně jiný. Stavebním úřadem bylo nařízeno vyklizení objektů a v dané době již v místě žily pouze dvě desítky obyvatel, navíc bez právního titulu (v rozporu s rozhodnutími stavebního úřadu). Za situace, kdy vlastník domů neplnil své zákonné povinnosti udržovat nemovitosti v řádném stavebně-technickém stavu, nevykonával povinnosti, které mu byly stavebním úřadem nařízeny, a ani jiným způsobem nespolupracoval při řešení situace, bylo obývání (nevyklizení) jednoho z domů Úřadem městského obvodu Moravská Ostrava a Přívoz do jisté míry tolerováno. Přestože tento stav nebyl v souladu s právem, uvedené bylo ze strany ochránce považováno z lidského hlediska za zcela pochopitelné, zvláště s ohledem na fixaci některých původních obyvatel Přednádraží na tuto lokalitu, a také proto, mělo-li být vůbec reálně uvažováno o možném budoucím zachování, či dokonce opravách alespoň některého z objektů. V závěrečném stanovisku ochránce shrnul, že stavební úřad jeho zjištění a závěry z nich učiněná ve zprávě o šetření nerozporoval a přistoupil k popisu svých dalších postupů ve vztahu k lokalitě Přednádraží, čímž dokladoval svůj zájem situaci věcně řešit, a to intenzivně a důsledně. Dle ochránce však mnohé z kroků, ke kterým stavební úřad přistoupil až po iniciativě ze strany ochránce, mohly a měly být provedeny již mnohem dříve. Konstatoval, že je zřejmé, že zcela zásadní měrou nese svou odpovědnost za současný stav objektů lokality Přednádraží jejich vlastník (popřípadě jeho právní předchůdci), neopomenul však ani roli kompetentního stavebního úřadu, který nečinil žádná efektivní opatření v zájmu včasného a důsledného využití všech nástrojů, které mu právní řád svěřuje k řešení obdobných situací, bez vzájemné spolupráce s dalšími zúčastněnými subjekty. Přestože následné postupy stavebního úřadu vedly ve své podstatě k situaci, kdy obyvatelé lokality Přednádraží byli nuceni opustit své domovy, dle ochránce v dané chvíli již nebylo jiného řešení, neboť hodnoty jako je zdraví a lidské životy, jež mohly být vlivem zcela nevyhovujícího stavu obývaných objektů v ohrožení, je nutno chránit v první řadě. Ochránce poukázal na snahu stavebního úřadu postupovat v souladu s principy hospodárnosti vůči veřejným prostředkům, kdy v první řadě činil kroky k vynucení splnění uložených povinností po vlastníkově (opakovaně ukládané pokuty); tento postup ochránce označil za logický (ačkoli nevyloučil, že do budoucna, po vyčerpání všech jiných opatření, by stavební úřad musel přistoupit k náhradnímu výkonu rozhodnutí, resp. obec ze svých prostředků). Ochránce s ohledem na své dosavadní zkušenosti poukázal v tomto směru na velice rezervovaný až odmítavý přístup stavebních úřadů k faktickému výkonu jimi vydaných rozhodnutí, a to zejména v důsledku nedostatečného finančního krytí nákladů, které jsou s tím spojeny a jež jdou z rozpočtu obcí (v této věci proto vede Veřejný ochránce práv komunikaci na ústřední úrovni s ministerstvem pro místní rozvoj a ministerstvem financí). S ohledem na další postup stavebního úřadu neshledal ochránce důvody

pro formulování dalších opatření k nápravě. Zároveň konstatoval, že opatření přijatá stavebním úřadem byly dobrým příkladem toho, že i pro zdánlivě neřešitelné situace tzv. sociálně vyloučených lokalit poskytuje stavební zákon celou řadu instrumentů. Je pouze na vůli a důslednosti stavebního úřadu, aby je včas a efektivně využil.

ZÁVĚR

Zpravidla nestačí nějakou (specifickou) činnost fyzických nebo právnických osob toliko regulovat stanovením pravidel, která je třeba dodržovat, a tak tuto činnost usměrňovat. K dosažení žádoucího efektu, tedy k tomu, aby se takové osoby v souladu s takto stanovenými pravidly chovaly a plně je respektovaly, je zapotřebí konkrétní jednání osob v dané oblasti kontrolovat a v případě zjištění nedostatků činit opatření k nápravě, příp. ukládat sankce. Takovou činností vyžadující kontrolu je rovněž činnost veřejné správy, jež je činností výkonnou, podzákonnou a nařizovací, která je vázána zákony a zabezpečuje jejich provedení. Veřejná správa v sobě zahrnuje rozsáhlé množství agendy, která se vyznačuje značnou vnitřní diverzifikací, a proto je rovněž nezbytné vybudovat strukturovaný, komplexní a vyvážený systém kontroly veřejné správy, který bude dostatečně způsobilý kontrolně postihnout celý systém činnosti veřejné správy. Kontrola veřejné správy prostřednictvím činnosti ochránce celý systém kontroly žádoucím a současně také nezastupitelným způsobem doplňuje. Jde o kontrolní institut, který vůči veřejné správě působí zvenčí zaměřující se jednak na rozpor s právem, jednak na rozpor s principy tzv. dobré správy, jenž přitom přichází v úvahu zpravidla až v návaznosti na využití či vyčerpání možností nápravy v samotné veřejné správě a který má ryze iniciační charakter, neboť působí tak, že veřejné správě „autoritativně nenařizuje“, ale pouze „autoritativně iniciuje“, v jistém smyslu neformálně signalizuje potřebu zjednat nápravu, což dává veřejné správě určitý prostor po jisté „sebeuvědomění“. Veřejný ochránce práv má dle důvodové zprávy⁹⁵ sloužit průměrnému, obyčejnému občanovi, bohatstvím neoplývajícímu a právnicky „nedotčenému“ individu, ztracenému v houšti arogantní byrokracie, jako jednoduchá, nenáročná, a přitom relativně účinná forma domáhání se ochrany. Jeho pomoc přitom může spočívat i „jen“ v poskytnutí relevantní informace (právního charakteru). Takto koncipovaný kontrolní institut tedy systém kontroly veřejné správy příslušným způsobem obohatil.

Nicméně s ohledem na zákonné zúžení působnosti Veřejného ochránce práv pouze na výkon veřejné správy státní a vynětí samosprávy, mohou v některých případech vznikat skuliny, v rámci nichž by mohlo docházet ke vzniku nežádoucímu stavu, jemuž by nebylo možno bránit, jestliže samospráva si jej má řešit sama, avšak ta např. z důvodu kontroverzního problému jej bude přehlížet. V důsledku nízkého zájmu na prosazování nepopulárních kroků tak řada protiprávních, resp. „nespravedlivých“ postupů není nijak řešena. V těchto případech by tak měla nastoupit nezávislá instituce, která by napomohla dosáhnout žádoucího stavu.

⁹⁵ *Důvodová zpráva k zákonu č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv* [online]. Beck-online, [cit. 14. 11. 2015]. Dostupné na: <<https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=oz5f6mjzhe4v6mzuhfpwi6rnga>> .

Potřeba fungování kontrolní instituce Veřejného ochránce práv je zcela patrná u problematiky oblastí postižených sociální exkluzí, která byla demonstrována na stavebně-právním příkladu. U sociálně vyloučených lokalit z pohledu stavebně-právního totiž existují dvě velká rizika. První riziko spočívá v nečinnosti stavebního úřadu, druhé naopak v přehnané, většinou pozdní aktivitě stavebního úřadu. Pokud stavební úřad průběžně nekoná, dochází k další devastaci staveb a ohrožení osob v nich žijících apod. Opačným extrémem je však přehnaná jednorázová aktivita úřadu, který zjistí na místě velké množství nedostatků a následně jednorázově uloží jejich okamžité odstranění, v důsledku čehož může v případě ubytovny či bytového domu v soukromých rukou dojít k úplnému ukončení provozu. Stavební úřad tak sice ze svého pohledu naplní zákon (který však předtím většinou ignoroval), vytvoří tím ale velké problémy všem ostatním dotčeným orgánům státní správy a samosprávy. Najednou se na ulici může ocitnout několik desítek či stovek vystěhovaných obyvatel. Uvážíme-li pak sociální skladbu obyvatel ghetta, mohou vyvstat neřešitelné komplikace. S ohledem na uvedené je tedy zapotřebí, aby stavební úřad jednal uvážlivě, koordinoval průběžně své aktivity a činil správné kroky ve správný čas, a to i s ohledem na ostatní odvětví veřejné správy. Uvedené zřetelně demonstruje případová studie z prostředí sociálně vyloučené lokality, jež je součástí předkládané práce.

Jistě by bylo zajímavé porovnat přístupy jiných zemí k působení obdobné ombudsmanské instituce, nicméně s ohledem na již v úvodu zmiňované rozsahové možnosti bakalářské práce to nebylo možné.

Tato práce si nekladla za cíl vyčerpávajícím způsobem poukázat na všechny aktivity Veřejného ochránce práv, resp. jeho Kanceláře, a to ani v rámci problematiky oblastí postižených sociální exkluzí s ohledem na jejich šíři. Tato práce však snad umožnila na pozadí sociálně vyloučených lokalit ze stavebního hlediska poukázat na potřebnost činnosti kontrolního mechanismu v podobě ombudsmanské instituce v České republice označované jako Veřejný ochránce práv, který umožňuje aplikovat právo správně nejen ve formálně-právní rovině, ale i v rovině spravedlivé.

Závěrem bych již jen s poukazem na výše uvedené citovala významného právního filozofa 19. století Dr. Rudolfa von Iheringa, který dle mého názoru vystihuje nutnost aplikace práva spravedlivého slovy: *„Cílem práva je pokoj, prostředkem k tomu je boj. Pokud musí být právo přichystáno na útok bezpráví – a bude tak dlouho, pokud bude svět světem – nebude práva bez zápasu. Proto má spravedlnost, která v jedné ruce drží vázky, jimiž odvažuje právo, v druhé meč, aby právo ubájila. Meč bez vah jest holé násilí, váhy bez meče jest malomocné právo. Obojí patří k sobě a dokonalý právní stav panuje jenom tam, kde síla, jakou spravedlnost vládne mečem, se vyrovná dovednosti, jakou zacházet umí s vahami.“*

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

Monografie a články

1. BARTOŇ, M. a kol. *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. Olomouc: Periplum, 2009. 383 s.
2. GADASOVÁ, D., POLIÁN, M. *Správní právo: obecná část - právní základ veřejné správy. 4. díl, Kontrola ve veřejné správě, právní odpovědnost ve veřejné správě*. 1. vydání. Olomouc: Univerzita Palackého, 2000. 39 s.
3. GERLOCH, A., KYSELA J. a kol. *20 let Ústavy České republiky. Ohlédnutí zpět a pohled vpřed*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. 391 s.
4. HAVLAN, P. a kol. *Stavební právo: praktická příručka*. Praha: Linde, 2005. 163 s.
5. JIRÁSEK, J. a kol. *Ústavní základy organizace státu*. Praha: Leges, 2013. 368 s.
6. KOTÝNKOVÁ, M. *Sociální ochrana chudých v České republice*. Praha: Oeconomica, 2007. 136 s.
7. PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda. I. díl. Obecná státověda*. 2. vydání. Praha: Linde Praha, 2014. 364 s.
8. PRŮCHA, P. *Správní právo: obecná část*. 8. vydání. Brno: Doplněk; Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. 428 s.
9. PRŮCHA, P. Veřejný ochránce práv v systému kontroly veřejné správy. In *Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti: sborník příspěvků přednesených na mezinárodní vědecké konferenci dne 14. května 2002*. Brno: Masarykova Univerzita v Brně pro Kancelář veřejného ochránce práv, 2002, 120 s.
10. SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2013. 500 s.
11. SLÁDEČEK, V. Ombudsman a jeho role při ochraně práv. In *Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti: sborník příspěvků přednesených na mezinárodní vědecké konferenci dne 14. května 2002*. Brno: Masarykova Univerzita v Brně pro Kancelář veřejného ochránce práv, 2002. 120 s.
12. SLÁDEČEK, V. Teoretické problémy působnosti ombudsmana, jeho působení ve vztahu k jiným orgánům a institucím. In *Působení ombudsmana v demokratické společnosti: Sborník příspěvků přednesených na mezinárodní vědecké konferenci dne 5. června 2003*. Brno: Masarykova Univerzita v Brně pro Kancelář veřejného ochránce práv, 2002. 142 s.
13. SLÁDEČEK, V. *Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck. 216 s.

14. SLÁDEČEK, V. *Může „nové“ správní soudnictví nabradit Veřejného ochránce práv?* Právní rozhledy, 2002, roč., č. 8.
15. SLOVÁČEK, D. Role stavebních úřadů při posuzování stavu staveb v sociálně vyloučených lokalitách, kasuistiky z činnosti veřejného ochránce práv. In *Sociální bydlení: Sborník příspěvků z konference ve dnech 24. - 25. listopadu 2008*. Brno: Masarykova Univerzita v Brně pro Kancelář veřejného ochránce práv, 2008. 133 s.
16. ŠÍMÍČEK, V. Důvody ústavního zakotvení Veřejného ochránce práv. In *Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti: sborník příspěvků přednesených na mezinárodní vědecké konferenci dne 14. května 2002*. Brno: Masarykova Univerzita v Brně pro Kancelář veřejného ochránce práv, 2002, 120 s.

Právní předpisy a judikatura

1. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
2. Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů
3. Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů
4. Zákon č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky a o změně některých zákonů (zákon o státním občanství České republiky), ve znění pozdějších předpisů
5. Zákon č. 182/193 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů
6. Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
7. Zákon č. 381/2005 Sb., kterým se mění zákon o Veřejném ochránci práv a některé další zákony
8. Zákon č. 314/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců a státních zástupců, ve znění pozdějších předpisů, zákon o Veřejném ochránci práv, zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů
9. Zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon)
10. Zákon č. 427/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů,

zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

11. Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů
12. Zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů
13. Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
14. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
15. Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů
16. Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů
17. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, sp. zn. 2 As 58/2007

Internetové zdroje

1. *Analýza sociálně vyloučených lokalit v ČR* [online]. Evropský sociální fond v ČR, [cit. 6. 12. 2015]. Dostupné na: <<http://www.esfcr.cz/file/9089/>>.
2. *Analýza sociálně vyloučených romských lokalit a absorpční kapacity subjektů působících v této oblasti* [online]. Ministerstvo práce a sociálních věcí [cit. 13. 2. 2016]. Dostupné na: <http://www.mpsv.cz/files/clanky/3043/Analyza_romskych_lokalit.pdf>.
3. *Důvodová zpráva ke zákonu č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv* [online]. Beck-online, [cit. 14. 11. 2015]. Dostupné na: <<https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=oz5f6mjzhe4v6mzuhfpwi6rnga>>.
4. *Manuál Ministerstva vnitra Identifikace zásadních problémů v oblasti sociálního vyloučení* [online]. Ministerstvo vnitra [cit. 13. 2. 2016]. Dostupné na: <www.mvcr.cz/soubor/identifikace-zasadnich-problemu-pdf.aspx>.
5. *Rec (85) 13E* [online]. Council of Europe, Committee of ministers, [cit. 14. 11. 2015]. Dostupné na: <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=697821&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>>.
6. *Strategie boje proti sociálnímu vyloučení 2011 – 2015* [online]. Databáze strategií: portál pro strategické řízení, [cit. 22. 11. 2015]. Dostupné na: <<http://database-strategie.cz/cz/urad-vlady/strategie/strategie-boje-proti-socialnimu-vylouceniu-na-obdobi-2011-2015?typ=struktura>>.

7. *Strategie boje proti sociálnímu vyloučení 2016-2020* [online]. Agentura pro sociální začleňování, [cit. 26. 5. 2016]. Dostupné na: <<http://www.socialni-zaclenovani.cz/dokumenty/strategie-boje-proti-socialnimu-vyloucen/>>.
8. ŠVEC, J. (ed.): *Příručka pro sociální integraci*, Úřad vlády ČR, odbor pro sociální začleňování v romských lokalitách, 2010 [online]. Agentura pro sociální začleňování, [cit. 22. 11. 2015]. Dostupné na: <<http://www.socialni-zaclenovani.cz/co-je-socialni-vyloucen/>>.

SHRNUTÍ

V bakalářské práci na téma „Kancelář Veřejného ochránce práv“ se autorka věnuje problematice institutu tzv. ombudsmana, jakožto doplňkového kontrolního mechanismu ve veřejné správě, v jehož činnosti mu napomáhá tzv. Kancelář. Potřebnost působení instituce Veřejného ochránce práv poté autorka poukazuje jeho zasazením do problematiky sociálně vyloučených lokalit, přičemž se zaměřuje na stavebně-právní otázky.

Práce je rozdělená do 4 kapitol, které se dále člení na podkapitoly. Ty úvodní jsou vystavěny na obecně teoretickém vymezení základních pojmů a institutů, zejména kontroly veřejné správy, Veřejného ochránce práv a jeho Kanceláře, a nastínění legislativní úpravy jeho činnosti. V kapitole následující, klíčové je poté rozebrána jedna z oblastí, v níž Veřejný ochránce práv působí – sociálně vyloučené lokality. V rámci řešených otázek autorka poukazuje na sporné aspekty a navrhuje možná řešení de lege ferenda na základě analýzy právních předpisů, názorů odborníků a samotné situace v oblastech postižených sociální exkluzí.

ABSTRACT

In this bachelor thesis with topic „The office of Czech ombudsman“ the author deals with the issue of institute so called ombudsman as a complementary mechanism of control in public administration, in whose activities it helps so called The Office. The necessity of the institution of the Czech ombudsman institution after the author points out his putting to the problems of socially excluded localities, focusing on construction-law issues.

The thesis is divided into 4 chapters, which are further subdivided into subchapters. The introductory chapters comprise theoretical definition of the basic terms and institutes, especially control of public administration, the Czech ombudsman and his Office, and the outline of legislation concerning his activity. The following, crucial chapter then analyzes one of the areas, in which the Czech ombudsman acts - socially excluded localities. Within the framework of the addressed questions, the author points out controversial aspects and suggests possible solutions de lege ferenda based on analyses of legal regulations, expert opinions and the actual situation in the areas affected by social exclusion.

KLÍČOVÁ SLOVA

Veřejný ochránce práv, ombudsman, Kancelář Veřejného ochránce práv, sociálně vyloučené lokality, kontrola veřejné správy, právní záruky ve veřejné správě

KEYWORDS

The Czech ombudsman, ombudsman, The office of Czech ombudsman, socially excluded localities, control of public administration, legal guarantees in public administrativ