

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Petra Kalabusová

**Postavení zástupce veřejného ochránce práv v České
republice**

Diplomová práce

Olomouc 2024

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Postavení zástupce veřejného ochránce práv v České republice“ vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 26. března 2024

Petra Kalabusová

Poděkování

Velmi ráda bych na tomto místě poděkovala vedoucí mé diplomové práce JUDr. Monice Horákové, Ph.D. za ochotu, vstřícnost a cenné rady v průběhu celého procesu tvorby diplomové práce.

Obsah

<i>Prohlášení</i>	2
<i>Poděkování</i>	3
<i>Seznam použitých zkratk</i>	6
<i>Úvod</i>	7
1. Ombudsman	9
1.1. Historie vzniku ombudsmana	9
1.2. Typologie ombudsmanských orgánů	12
2. Veřejný ochránce práv v České republice	15
2.1. Historický vývoj veřejného ochránce práv v České republice	15
2.1.1. Zavedení veřejného ochránce práv v České republice	15
2.1.2. Novelizace zákona o Veřejném ochránci práv	19
2.1.3. Orgány s ombudsmanskými rysy	22
2.2. Působnost, pravomoci a činnost veřejného ochránce práv	24
2.2.1. Působnost veřejného ochránce práv	24
2.2.2. Šetření veřejného ochránce práv	27
2.2.3. Pravomoci veřejného ochránce práv podle § 21a - § 21d zákona o VOP	32
2.2.4. Zvláštní oprávnění veřejného ochránce práv	35
2.2.5. Oprávnění a povinnosti veřejného ochránce práv podle zvláštních zákonů	38
2.3. Zástupce veřejného ochránce práv v České republice	41
3.1. Vznik a zánik funkce zástupce veřejného ochránce práv.....	41
3.1.1. Předpoklady pro zvolení do funkce a pro výkon funkce	41
3.1.2. Vznik funkce.....	44
3.1.3. Zánik funkce	48
3.2. Pravomoci zástupce veřejného ochránce práv	51
3.2.1. Zastupování veřejného ochránce práv při jeho nepřítomnosti	51
3.2.2. Agenda svěřovaná zástupci veřejným ochráncem práv	53
3.2.3. Možnosti ochránce ovlivňovat práci svého zástupce	56
4. Povaha ochránce jako orgánu vzhledem k postavení zástupce ochránce	58
4.1. Postavení ochránce v soustavě orgánů státu.....	58
4.2. Typologie orgánů veřejné moci podle způsobu rozhodování	59
4.3. Zhodnocení ochránce jako orgánu z pohledu způsobu rozhodování vzhledem k postavení zástupce ochránce	60
5. Úvahy de lege ferenda	66

<i>Závěr</i>	70
<i>Seznam použité literatury</i>	73
Monografie	73
Příspěvky ve sborníku	73
Komentáře	75
Odborné časopisové články	75
Právní předpisy	76
Judikáty	78
Ostatní	79
<i>Abstrakt</i>	81
<i>Abstract</i>	81
<i>Klíčová slova</i>	82
<i>Key words</i>	82

Seznam použitých zkratk

- **Zákon o VOP** – zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů
- **Ústava** – zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- **Soudní řád správní** – zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
- **Listina** – usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- **ochránce** – veřejný ochránce práv
- **zástupce ochránce** – zástupce veřejného ochránce práv
- **Kancelář** – Kancelář veřejného ochránce práv

Úvod

Veřejný ochránce práv bývá předmětem mnohých odborných článků, publikací a různými aspekty fungování ochránce se zabývá i řada diplomových prací. Činnost veřejného ochránce práv bývá také předmětem každoročních konferencí pořádaných ochráncem. Samotný ochránce ale není jedinou klíčovou osobou, která zajišťuje fungování orgánu ochránce. Na plnění účelu, pro který byl ochránce zřízen se nemalou měrou podílí i zaměstnanci Kanceláře, ale právě také zástupce ochránce. Odborných zdrojů, které by se problematikou postavení zástupce ochránce zabývali podrobněji je ale velmi málo.

Přítom nedávný konflikt mezi veřejným ochráncem práv JUDr. Stanislavem Křečkem a jeho tehdejší zástupkyní Mgr. Monikou Šimůnkovou ukázal, že otázka postavení zástupce ochránce není zdaleka jednoznačně vyřešena. Eskalující neshody mezi S. Křečkem a M. Šimůnkovou tak nadále pokračovaly a přinášely další výkladové otázky, na které zákonná úprava, aplikační praxe, ani právní doktrína nebyly schopny poskytnout dostatečné odpovědi.

Nejen tento spor mě vedl ke snahám najít odpovědi na sporné otázky, které kolem postavení zástupce veřejného ochránce práv v České republice vyvstávají a za účelem jejich zodpovězení jsem vypracovala následující diplomovou práci. Cílem práce jen tak podrobně rozebrat existující názory na jednotlivé výkladové problémy týkající se postavení zástupce ochránce v České republice a ty doplnit o vlastní pohled na tuto problematiku. Celou práci pak bude prostupovat hypotéza, která zní: *„Je současná právní úprava postavení zástupce veřejného ochránce práv v České republice dostatečná?“*

K objasnění této hypotézy jsem se rozhodla si stanovit tyto výzkumné otázky:

1. Co o postavení zástupce ochránce vypovídá způsob vzniku a zániku jeho funkce?
2. Je ze způsobu stanovení pravomocí zástupce ochránce možné dojít k jednoznačnému výkladu způsobu jejich výkonu?
3. Jakým způsobem může být práce zástupce ochránce ovlivňována samotným ochráncem?
4. Jaké dopady má současné zákonné vymezení zástupce ochránce na fungování celé instituce veřejného ochránce práv?

Pro zodpovězení těchto otázek a podrobný rozbor tématu diplomové práce jsou využity různé výzkumné metody. V prvních dvou kapitolách je pro uvození tématu a vysvětlení základních teoretických východisek použita deskriptivní metoda. Na tuto metodu pak nazuje

především hloubková analýza, syntéza a dedukce. Při výkladu jednotlivých zákonných ustanovení pak je při podrobném rozporu jednotlivých problémů současné právní úpravy vycházeno ze základních výkladových způsobů, a to především z jazykového, subjektivně historického, systematického a objektivně teleologického výkladu.

Diplomovou práci jsem rozčlenila do celkem pěti kapitol. V první kapitole, která se zabývá institucí tzv. ombudsmana z obecnějšího pohledu, je rozebrána především historie vzniku ombudsmana ve světě a jeho postupné rozšiřování, ale také typologie možných ombudsmanských modelů. Druhá kapitola se již podrobněji zaměřuje na specifika veřejného ochránce práv v České republice, a to především na vývoj právní úpravy, ale také na jednotlivé pravomoci, které ochránci stanoví nejen zákon o VOP, ale také některé další zákony.

Třetí kapitola již začíná podrobnou analýzou problematiky zástupce ochránce v České republice, a to se zaměřením na vznik a zánik jeho funkce, ale také na jednotlivé pravomoci, které je oprávněn při jejím výkonu využívat. Čtvrtá kapitola následně pokračuje s podrobnějším rozborem významu zástupce ochránce, a to především v kontextu dopadů jeho postavení na fungování celé instituce veřejného ochránce práv. V poslední páté kapitole pak přináším ve vztahu k zástupci ochránce další návrhy de lege ferenda.

Vzhledem ke komplexnosti daného tématu, velkému množství výkladových otázek, ale také silné provázanosti zákonné úpravy postavení zástupce ochránce a ochránce samotného je tato práce obsáhlejší a její rozsah činí 82 stran s 171 977 znaky. Práce zpracovává téma postavení zástupce ochránce v České republice k datu 1. března 2024.

1. Ombudsman

1.1. Historie vzniku ombudsmana

Když se podíváme do dávné minulosti, zjistíme, že instituce, které zastávaly některé stejné úkoly jako mají v současné době moderní ombudsmeni, existovaly již ve starověku. K ombudsmanovi tak někdy bývá přirovnáván římský tribun lidu, ale také kontrolní orgány v Číně nebo panovníci, kteří přijímali stížnosti svých poddaných. Na českém území můžeme za obdobu ombudsmana považovat také tzv. Sbor defenzorů, který měl dohlížet nad ochranou náboženských svobod. Tyto instituce, byť se jejich činnost podobala náplni práce dnešních ombudsmanů, nemůžeme ale především pro autokratický systém, ve kterém působily, za předchůdce ombudsmana vůbec považovat.¹

Za historicky skutečně prvního ombudsmana ve světě je pokládán úřad královského nejvyššího ombudsmana, který byl ve Švédsku zřízen králem Karlem XII. v roce 1713.² Tento úřad, jenž byl později přejmenován na kancléře justice, měl za úkol především dohlížet na státní úředníky a na dodržování zákonů.³ Postavení této instituce ve Švédsku se měnilo spolu s vývojem státu a se změnami v rozložení moci mezi králem, parlamentem a vládou. Jeho existence byla ale zachována až do roku 1809, kdy byl úřad přejmenován na ombudsmana a zakotven v ústavě.

V této době byl švédský ombudsman jmenován parlamentem a proti zakotvení ombudsmana do švédského právního řádu v navrhované podobě razantně vystupovala především tehdejší vláda.⁴ Vymezení ombudsmana bylo totiž silně ovlivněno teorií Charlese Louise Montesquieua, který zdůrazňoval striktní oddělení tří základních složek moci ve státě.⁵ Rozdělení úkolů mezi jednotlivé složky státu omezovalo právě vládní moc výkonnou a zavedení ombudsmana (který byl navíc jmenován parlamentem) bylo dalším krokem k větší kontrole vlády jakožto vedoucí instituci státní správy. Zajímavostí je, že osobní působnost ombudsmana se vztahovala nejen na činnost správních úřadů, ale také soudů.⁶

Více než 200 let po zřízení prvního ombudsmana ve Švédsku, v roce 1919, tato instituce vznikla také ve Finsku a v roce 1952 pak v Dánsku.⁷ Právě první dánský ombudsman Stephen

¹ SLÁDEČEK, Vladimír. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 6

² KUMAR, Pankaj a SHARMA, Vijaylaxmi. Ombudsman In Sweden and Denmark; A Comparative Study. *Journal of Algebraic Statistics*, 2022, roč. 13, č. 2, s. 528

³ ŠABATOVÁ, Anna. Ombudsman a lidská práva. Brno: Doplněk, 2008, s. 57

⁴ SLÁDEČEK, Vladimír. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 7

⁵ GERLOCH, Aleš. Teorie práva. 2. vydání. Dobrá voda: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2001, s. 215

⁶ SLÁDEČEK, Vladimír. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 7

⁷ HILL, Larry B. *The Model Ombudsman: Institutionalizing New Zealand's Democratic Experiment*. New Jersey: Princeton University Press, 1976, s. 8

Hurwitz se pomocí zahraničních cest a publikační činnosti významně zasadil o rozšíření myšlenky ombudsmana do dalších zemí. Pod jeho vlivem byl totiž ustanoven v roce 1962 první ombudsman na Novém Zélandě. Rozšiřování přesvědčení, že ombudsman je důležitou součástí demokratického právního státu, tak započalo éru v literatuře označovanou jako „*ombudsmánie*“, která převážně v 70. letech 20. století provázela zavedení institucí ombudsmana do ostatních zemí světa včetně těch nedemokratických.⁸

Ve druhé polovině 20. století byl vývoj ombudsmana ovlivňován třemi základními aspekty. Prvním z nich bylo rozdělení světa na východní a západní blok, kdy v socialistických zemích zásadně instituce ombudsmana nevznikaly.⁹ Jedinou výjimkou v socialistickém bloku bylo Polsko, kde ombudsman vznikl v roce 1987 pod označením „*mluvčí občanských práv*“ a jeho úkolem bylo kromě zkoumání porušení zákona také hlídání principů sociální spravedlnosti a soužití.¹⁰ Je tedy sporné, do jaké míry polský mluvčí občanských práv před rokem 1989 skutečně plnil své úkoly, neboť jak zdůrazňuje paní doktorka Anna Šabatová „*míra kvality politického systému, v němž ombudsman působí, ovlivňuje účinnost a funkčnost ombudsmanova působení.*“¹¹

Druhým významným aspektem byl rozvoj lidských práv, který ve velkém měřítku nastal po druhé světové válce. Mezinárodním prostorem v této době prostupovala idea demokratického právního státu, který je charakteristický striktním dodržováním lidských práv. V těchto souvislostech tak začaly do společnosti pronikat názory, že i ombudsman by se měl zabývat kontrolou nad dodržováním základních lidských práv garantovaných ústavou a nikoli pouze kontrolou činnosti správních úřadů.

Třetím faktorem, který úzce souvisí s rozvojem lidských práv, byl vzrůstající vliv mezinárodních organizací, které se silně zasadily nejen o rozšiřování idey lidských práv a základních svobod, ale také podporovaly zavedení institucí ombudsmana ve svých členských státech. Velmi významnou roli v tomto hrála především Rada Evropy.¹² Jasnou podporu nejen zavádění nových ombudsmanů, ale také rozšiřování jejich kompetencí především ve vztahu k lidským právům vyjádřil Výbor ministrů členských států Rady Evropy ve svém Doporučení R (85) 13, o instituci ombudsmana. Rezolucí Výboru ministrů R (85) 8, o spolupráci

⁸ ŠABATOVÁ, Anna. Ombudsman a lidská práva. Brno: Doplněk, 2008, s. 57-59

⁹ SLÁDEČEK, Vladimír. 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, 2002, s. 12

¹⁰ PIPKOVÁ, Hana. Ombudsman v Polské republice. Právní rozhledy, 1997, roč. 5, č. 1, s. 45

¹¹ ŠABATOVÁ, Anna. Ombudsman a lidská práva. Brno: Doplněk, 2008, s. 59

¹² Tamtéž, s. 61-62

ombudsmanů členských států navzájem a s Radou Evropy, byly následně zřízeny pravidelné kulaté stoly ombudsmanů.¹³

Zavádění nových ombudsmanských orgánů, ale neustalo ani v době ekonomické recese 80. let 20. století.¹⁴ Naopak druhá polovina 80. let je charakteristická rozvojem konceptu dobré správy jako základního práva. Právo na dobrou správu bylo později zakotveno také v Listině základních lidských práv Evropské unie, která v čl. 41 odst. 1 uvádí „*Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla projednána nestranně a spravedlivě a v přiměřené lhůtě institucemi a orgány Unie.*“ Odstavec 2 pak toto právo dále specifikuje a uvádí, že „*toto právo zahrnuje zejména: právo každého člověka být vyslyšen dříve, než by vůči němu mohlo být přijato opatření, které by se mohlo nepříznivě dotknout jeho osoby; právo každého na přístup ke spisům týkajícím se jeho osoby, a to při respektování legitimních požadavků na ochranu důvěrnosti materiálů a profesního a obchodního tajemství; povinnost administrativy odůvodňovat svá rozhodnutí.*“

Vzhledem k tomu, že právo na dobrou správu začalo být chápáno jako jeden ze základních principů výkonu státní správy, kontrola jeho dodržování se stala součástí kompetence ombudsmanů, kteří měli nad výkonem státní správy dohlížet.¹⁵ Na období rozvoje konceptu dobré správy v 90. letech plyně navázalo vytváření zcela nových ombudsmanských úřadů především v zemích bývalého sovětského bloku.¹⁶

Jednotlivé státy, ale nejsou jediným subjektem mezinárodního práva, ve kterém ombudsmanské instituce působí. Pro zavedení ombudsmana se roku 1995 přiklonila také Evropská unie, která rozhodnutím Evropského parlamentu ze dne 9. března 1994 o pravidlech a obecných podmínkách pro výkon funkce veřejného ochránce práv (94/262/ESUO, ES,

¹³ SLÁDEČEK, Vladimír. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 32

¹⁴ Tamtéž, s. 6

¹⁵ HRABCOVÁ, Dana. Věcné problémy a praktické zkušenosti z působení veřejného ochránce práv při aplikaci zákona č. 349/1999 Sb. In Působení ombudsmana v demokratické společnosti. Sborník příspěvků přednesených na mezinárodní vědecké konferenci dne 5. června 2003. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2003, s. 74 srov. Principy dobré správy. [on-line]. ochrance.cz, 20. 01. 2007 [cit. 12. 03. 2024]. Dostupné na <<https://www.ochrance.cz/dokument/principy-dobre-spravy/>>

¹⁶ SLÁDEČEK, Vladimír. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 6 srov. např. zavádění ombudsmana v Rumunsku in DRAGOS, Dacian C. The Romanian Ombudsman - A Legal Transplant Moulded by the Domestic Legal Culture. Review of European Administrative Law, 2021, roč. 14, č. 1, s. 187, nebo zavedení Verejného ochránca práv na Slovensku in KLÍMA, Karel a kol. Encyklopedie ústavního práva. 1. vydání. Praha: ASPI, 2007, s. 584

Euratom) zřídila Evropského veřejného ochránce práv.¹⁷ Evropská unie byla poté následována také Radou Evropy, která zřídila instituci Komisaře pro lidská práva¹⁸ v roce 1999.¹⁹

Od počátku 21. století až dodnes je trend spíše rozšiřovat již existující ombudsmanské instituce. Dochází totiž ke značnému rozvětvení státní správy a vzniku nových správních orgánů. S tím přichází ve většině zemí také potřeba reformy ombudsmanských institucí, tak aby zvládly celou svou působnost. Tento proces je zajištěn nejen personálním posílením orgánů, ale také vytvořením nových struktur jako je ustanovení více ombudsmanů působících v jednom státě lišících se svým věcným zaměřením. Některé země také volí řešení, kdy zůstává v čele instituce jeden ombudsman, který má ale k dispozici více zástupců.²⁰

1.2. Typologie ombudsmanských orgánů

Ombudsmanské instituce existující ve světě je možné dělit podle různých hledisek a kritérií. Těmito kritérii jsou například hledisko přístupu jednotlivců k ombudsmanovi, rozsah zaměření ombudsmana, způsob jeho jmenování nebo rozsah jeho působnosti. Ombudsmanské instituce je možné rozdělit také podle tzv. generací.

Podle hledisek přístupu jedinců k ombudsmanovi můžeme rozdělovat modely ombudsmana na skandinávský, britský a africký model. Na ombudsmana skandinávského typu se lidé mohou obracet přímo, zatímco k ombudsmanovi britského vzoru je možné se dostat pouze prostřednictvím návrhu k poslanci, který dále může podnět ombudsmanovi předat. Část literatury pak uvádí třetí specifický africký model, který je charakteristický kolektivním složením instituce.²¹

Ombudsmanské orgány je možné podle rozsahu jejich zaměření dělit na tzv. klasické a nové ombudsmany. Zatímco klasičtí ombudsmani mají za úkol hlídat výhradně zákonnost výkonu veřejné správy, působnost ombudsmanů zřízených pod novým modelem je značně rozšířena. Jejich kompetencí totiž není jen kontrolovat postupy správních orgánů (popř. dalších subjektů, na které se vztahuje jejich osobní působnost), ale mají povinnost se zabývat také porušením, resp. ochranou lidských práv.²²

¹⁷ Srov. SANDU, Georgiana. Evropský veřejný ochránce práv [on-line]. europa.eu, říjen 2023 [cit. 13. 03. 2024]. Dostupné na <<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/cs/sheet/18/evropsky-verejny-ochrance-prav>>

¹⁸ Srov. MIJATOVIĆ, Danja. The Commissioner [on-line]. coe.int, [cit. 13. 03. 2024]. Dostupné na <<https://www.coe.int/en/web/commissioner/the-commissioner>>

¹⁹ HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016, s. 429

²⁰ SLÁDEČEK, Vladimír. 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, 2003, s. 11-12

²¹ SLÁDEČEK, Vladimír. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 5

²² ŠABATOVÁ, Anna. Ombudsman a lidská práva. Brno: Doplněk, 2008, s. 79

Ombudsmany můžeme rozdělovat také podle způsobu jmenování do funkce – rozlišujeme tak ombudsmany moci zákonodárné, ombudsmany moci výkonné a tzv. zvláštní (speciální) ombudsmany. Ombudsman moci zákonodárné, někdy označovaný také jako parlamentní či legislativní ombudsman, je historicky nejstarší formou ombudsmana a pan profesor Sládeček stejně jako důvodová zpráva k zákonu o VOP jej považuje také za jedinou „pravou formu ombudsmana“. Legislativní ombudsman je totiž jmenován parlamentem, popř. jiným nejvýznamnějším zákonodárným tělesem ve státě, díky čemuž disponuje největší mírou nezávislosti.²³

Ombudsman moci výkonné je jmenován jednou z vykonavatelů této složky moci – tedy vládou, premiérem, popř. prezidentem, bez silnější vazby na parlament. Speciální ombudsmani pak bývají zřizováni buď orgánem moci výkonné nebo zákonodárné, nicméně nedisponují téměř žádnou nezávislostí. Bývají přímo součástí moci výkonné nebo zákonodárné a k tomu, kdo je jmenuje, jsou ve vztahu podřízenosti.²⁴ „Pravé“ ombudsmany podle V. Sládečka dále můžeme dělit podle rozsahu jejich působnosti na všeobecné a zvláštní ombudsmany. Zatímco všeobecní ombudsmani vykonávají své kompetence nad různorodými oblastmi státní správy, zvláštní ombudsmani mají úžeji specifikovanou svoji agendu (př. dětský ombudsman,²⁵ ombudsman pro vězeňství).

Všeobecné ombudsmany lze dále odlišovat podle jejich územní působnosti – existují tak ústřední, zemští (státní) a místní ombudsmani. Zatímco ústřední ombudsmani vykonávají svou působnost na celém území, zemští ombudsmani existují většinou spolu s nimi ve státech s federativním uspořádáním a vykonávají tak působnost v jednotlivých částech federace (př. Německo, USA, Rakousko, Austrálie). Místní ombudsmani bývají někdy označováni také jako regionální nebo ombudsmani místní správy a bývají zřizováni pouze pro určitou část území (region, popř. město), kde vykonávají svou pravomoc pouze nad místními orgány.^{26 27}

Úplně jiný koncept rozčlenění ombudsmanů představil na sjezdu Asociace ombudsmanů a mediátorů frankofonie v roce 2003 její čestný předseda Daniel Jacoby, kde v rámci území působnosti Asociace rozdělil ombudsmanské instituce do třech generací. První generaci tvoří země v Evropě a Severní Americe hovořící francouzsky, druhou země v Africe, kde

²³ SLÁDEČEK, Vladimír. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 3-4

²⁴ POSPÍŠILOVÁ, Soňa. Veřejný ochránce práv na úseku ochrany před nečinností veřejné správy. In RICHTEROVÁ, Anna a kol. Dny práva 2019. Část I. 20 let zákona o veřejném ochránci práv. Brno: Masarykova univerzita, 2020, s. 97

²⁵ Srov. návrh na zřízení ochránce práv dětí v České republice in Sněmovní tisk č. 262/0 ze dne 29. června 2022, Návrh zákona o ochránci práv dětí. Dostupné na <<https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=214459>>

²⁶ SLÁDEČEK, Vladimír. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 3-4

²⁷ Srov. místní ombudsmani in SLÁDEČEK, Vladimír. Zkušenosti s městským ombudsmanem v Detroitu. Časopis pro právní vědu a praxi, 1996, roč. 4, č. 4, s. 591-598

ombudsmanské instituce vznikaly pod francouzským vlivem, třetí pak bývalé socialistické země Východní Evropy.²⁸

²⁸ ŠABATOVÁ, Anna. Ombudsman a lidská práva. Brno: Doplněk, 2008, s. 62-63

2. Veřejný ochránce práv v České republice

2.1. Historický vývoj veřejného ochránce práv v České republice

2.1.1. Zavedení veřejného ochránce práv v České republice

V době největšího rozkvětu zavádění ombudsmanských institucí, ochránce v České republice (resp. v Československu) zaveden být nemohl, protože myšlenka zřízení takovéto instituce odporovala tehdejší dominantní komunistické ideologii.²⁹ První myšlenky o možnosti zavedení ombudsmana se ale minimálně v odborné právní veřejnosti objevovaly již za dob rozvolňování totality v 60. letech 20. století. Po okupaci Československa vojsky Varšavské smlouvy v roce 1969 a postupnému dalšímu utužování režimu, pak ale byly jakékoli možnosti zavedení ombudsmana do československého právního řádu potlačeny.

Další o poznání výraznější návrhy zavedení obdoby ombudsmana nicméně přicházely ještě před revolucí. Významným impulzem pro diskusi o vytvoření ombudsmanské instituce bylo zavedení mluvčího občanských práv v Polsku.³⁰ Důvodem pro pokračující snahy zavést ombudsmana do našeho právního řádu i po revoluci byla především touha celkové transformace a demokratizace politického systému, ke které by ombudsman mohl přispívat.

Tyto snahy vústily ještě v době existence federace v přijetí zákona č. 540/1990 Sb., o Generálním inspektorovi ozbrojených sil České a Slovenské Federativní Republiky. Generálnímu inspektorovi ozbrojených sil byly tímto zákonem dány pravomoci typické pro ombudsmany. Měl totiž právo projednávat podněty občanů v oblasti ochrany důstojnosti a lidských práv, k jejichž vyřešení měl ale pouze iniciační a neformální pravomoci. Tyto pravomoci pak mohl vykonávat pouze v sektoru ozbrojených sil.³¹ Vzhledem k takto definovaným pravomocem je možné generálního inspektora ozbrojených sil označit za skutečného ombudsmana, i když vzhledem k omezené osobní působnosti pouze zvláštního.³²

Vzhledem k neshodám ve Federálním shromáždění ale za dob existence České a Slovenské federativní republiky nikdy žádný Generální inspektor ozbrojených sil nebyl ustanoven do funkce. Po vzniku samostatné České republiky pak již ani být zvolen nemohl, neboť zákon České národní rady č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky ve svém § 1 odst. 1 vyňal z kontinuity právního řádu „*ustanovení toliko*

²⁹ SLÁDEČEK, Vladimír. 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, 2002, s. 12

³⁰ ŠABATOVÁ, Anna. Ombudsman a lidská práva. Brno: Doplněk, 2008, s. 49

³¹ SLÁDEČEK, Vladimír. Veřejný ochránce práv: česká varianta ombudsmana skutečností. Právní rozhledy, 2001, roč. 9, č. 8, s. 351–352

³² Více o typologii orgánů je uvedeno v druhé podkapitole první kapitoly.

podmíněná existenci České a Slovenské Federativní Republiky“. Vzhledem k tomu, že v § 1 odst. 1 zákona č. 540/1990, o Generálním inspektorovi ozbrojených sil České a Slovenské Federativní Republiky, byl Generální inspektor ozbrojených sil pojat jako instituce „*k zabezpečení dohledu Federálního shromáždění nad stavem a činností ozbrojených sil České a Slovenské Federativní Republiky...*“, jeho kontinuita po rozpadu federace byla zmíněnými zákony vyloučena.

Přesto ale snahy o zavedení fungující ombudsmanské instituce i nadále pokračovaly a vedly dne 30. ledna 1992 k vydání usnesení Federálního shromáždění, kterým byla vláda vyzvána k vypracování zákona o zřízení úřadu pověřence pro lidská práva. Na základě této výzvy vláda vytvořila návrh zásad ústavního zákona o ochránci lidských a občanských práv České a Slovenské Federativní Republiky,³³ kde byl ochránce lidských a občanských práv koncipován jako šestičlenná kolegiální instituce.³⁴ Tento návrh bohužel i kvůli změnám vlády a následnému rozdělení federace nevedl k zavedení ombudsmanské instituce.³⁵

Ani toto zamítnutí ale neodradilo příznivce zavedení ombudsmana od vytváření dalšího politického tlaku. Ještě roku 1992 tak byla některými signatáři Charty 77 vytvořena petice adresovaná předsedovi České národní rady požadující zakotvení ombudsmana do připravované Ústavy České republiky. Zavedení ombudsmanské instituce pak bylo podporováno také Českým helsinským výborem, Občanským hnutím a prezidentem Václavem Havlem.³⁶ Z politických stran pak myšlenku zavedení ombudsmana do nové české ústavy prosazovala hlavně ČSSD, která v čl. 8 svého návrhu ústavy předpokládala zřízení „*Ochránce základních práv a svobod*“. Tento návrh se nicméně nedostal ani do fáze projednávání Národním shromážděním a ani Ústava České republiky přijatá zákonem č. 1/1993 Sb. v sobě neobsahovala ustanovení o ombudsmanské instituci.³⁷

I když ombudsman nebyl zakomponován do nově vzniklé Ústavy, úvahy o jeho zavedení do právního řádu nadále pokračovaly, a to jak na politické scéně, tak v odborné veřejnosti. Diskuze o zavedení ombudsmana byly v květnu 1995 zhmotněny do návrhu zásad zákona o veřejném ochránci práv, který byl jako sněmovní tisk č. 1789 předložen Poslanecké sněmovně

³³ SLÁDEČEK, Vladimír. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. IX-X

³⁴ Tamtéž, s. 35-36

³⁵ SLÁDEČEK, Vladimír. Veřejný ochránce práv: česká varianta ombudsmana skutečností. Právní rozhledy, 2001, roč. 9, č. 8, s. 351-352

³⁶ ŠABATOVÁ, Anna. Ombudsman a lidská práva. Brno: Doplněk, 2008, s. 40

³⁷ SLÁDEČEK, Vladimír. Veřejný ochránce práv: česká varianta ombudsmana skutečností. Právní rozhledy, 2001, roč. 9, č. 8, s. 351-352

ke schválení.³⁸ Během projednávání tohoto návrhu ve sněmovních výborech, ale nabytí účinnosti zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, který již neumožňoval schvalovat v Poslanecké sněmovně návrhy zásad zákona.

Výbor petiční, pro lidská práva a národnosti se tedy usnesl na pověření svých členů vypracováním paragrafového znění zákona, který byl do Poslanecké sněmovny ke schválení předložen ještě koncem roku 1995 jako sněmovní tisk č. 2007.³⁹ Zatímco hlavními propagátory vytvoření ombudsmana byly levicově orientované strany opozice (ČSSD a Levý blok), především vládní ODS měla k zavedení ombudsmanské instituce výhrady spočívající v nadbytečnosti a finanční náročnosti nového orgánu.⁴⁰

I přes rozdílné názory ohledně ombudsmanské instituce byl však návrh po projednání ve sněmovních výborech a změnách reflektujících výhrady některých poslanců, doporučen ke schválení. K samotnému projednání a schválení poslanci nicméně již z časových důvodů a konci volebního období nedošlo.⁴¹ Návrh zákona byl tak předložen opětovně v novém volebním období jako sněmovní tisk č. 25.⁴² V průběhu schvalovacího procesu byl návrh podstatně změněn, a nakonec byl stejně ve třetím čtení odmítnut.

Po volbách a ustanovení nové vlády v roce 1998 v čele s ČSSD se nejdříve objevil návrh na zakotvení ombudsmana do Ústavy. Nakonec byla ale zvolena cesta vypracování samostatného zákona, jehož návrh byl připraven expertní skupinou na právnické fakultě Univerzity Karlovy, a následně byl roku 1999 předložen ke schválení Poslanecké sněmovně,⁴³ kde byl zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, přijat.⁴⁴

Krátce po nabytí účinnosti zákona o VOP dne 28. února 2000, se uskutečnil i první pokus ustanovení do funkce prvního ochránce. I když prezident republiky i Senát navrhli ke zvolení své kandidáty, Poslaneckou sněmovnou nebyl nikdo schválen. Dalším pokusem byl však již 12. prosince 2000 zvolen prvním českým ochráncem JUDr. Otakar Motejl, který záhy 18. prosince 2000 složil slib a ujal se své funkce. Následně byla Poslaneckou sněmovnou do funkce

³⁸ Srov. Sněmovní tisk č. 1789 ze dne 01. června 1995, Zásady zákona o veřejném ochránci práv předložené poslancem Josefem Pavlou a dalšími. Dostupné na <<https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=1&T=1789>>

³⁹ SLÁDEČEK, Vladimír. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. X-XI srov. Sněmovní tisk č. 2007 ze dne 06. prosince 1995, Návrh poslanců Josefa Pavely a dalších na vydání zákona o veřejném ochránci práv. Dostupné na <<https://www.psp.cz/sqw/tisky.sqw?O=1&T=2007>>

⁴⁰ ŠABATOVÁ, Anna. Ombudsman a lidská práva. Brno: Doplněk, 2008, s. 42-43

⁴¹ SLÁDEČEK, Vladimír. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. XI srov. Sněmovní tisk č. 25 ze dne 26. července 1996, Návrh poslankyně Petry Buzkové a dalších na vydání zákona o veřejném ochránci práv. Dostupné na <<https://www.psp.cz/sqw/tisky.sqw?O=2&T=25>>

⁴² VESELÝ, Jan. Ombudsman v našem právním řádu?. Právní rozhledy, 1997, roč. 5, č.1, s. 18

⁴³ Srov. Sněmovní tisk č. Sněmovní tisk č. 199 ze dne 26. dubna 1999, Vládní návrh zákona o Veřejném ochránci práv. Dostupné na <<https://www.psp.cz/sqw/tisky.sqw?O=3&T=199>>

⁴⁴ SLÁDEČEK, Vladimír. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. XI

zástupkyně ochránce 25. ledna 2001 zvolena také paní doktorka Anna Šabatová, která se ujala funkce složením slibu 31. ledna 2001.⁴⁵

V prvních letech po vytvoření instituce ochránce, ale hned docházelo také k přijetí dalších právních předpisů konkretizující požadavky na činnost celého úřadu. V červnu roku 2000 vydala vláda nařízení č. 165/2000 Sb., o některých opatřeních k provedení zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, kterým byla v § 1 odst. 1 zřízena Kancelář Veřejného ochránce práv. Vydání tohoto nařízení byla vytykána především opožděnost. Je třeba si totiž uvědomit, že zřízení Kanceláře bylo nezbytné pro faktické zahájení činnosti celého orgánu. Kancelář je totiž důležitá především v oblasti zajišťování financování a organizačního a technického fungování celého aparátu.⁴⁶ Bez jejího zřízení tak ochránce nemůže vykonávat své pravomoci.

Celkové zdržení ve jmenování prvního ochránce, ale také ve zřízení Kanceláře tak vedlo k průtahům v projednávání jednotlivých podnětů, které ovlivňovaly činnost ochránce ještě více než rok po reálném počátku fungování této instituce. Nicméně je nutné podotknout, že opožděnost vydání některých vnitřních předpisů a jmenování funkcionářů do úřadu není jediným faktorem, který zapříčinil obtíže na počátku fungování ochránce. Je totiž pochopitelné, že po zavedení nového orgánu mohou vyvstávat různé otázky a problémy, které ztěžují počáteční práci a fungování nové instituce. O. Motejl a jeho spolupracovníci se tak v počátcích museli potýkat především s uplatňováním nových „*interpretačních pravidel a aplikačních postupů*“.⁴⁷

Pro úpravu fungování Kanceláře byly vydány také vnitřní předpisy. Počátkem roku 2001 byl na základě zmocnění v § 25 odst. 2 zákona o VOP, přijat statut Kanceláře veřejného ochránce práv a v březnu téhož roku organizační řád Kanceláře veřejného ochránce práv.⁴⁸ Tyto předpisy nicméně již nejsou platné ani účinné a v současné době se řídí činnost Kanceláře statutem z 25. února 2013,⁴⁹ organizačním řádem z 31. prosince 2017⁵⁰ a dalšími interními akty jako jsou směrnice, opatření a oběžníky.⁵¹

⁴⁵ SLÁDEČEK, Vladimír. Veřejný ochránce práv: česká varianta ombudsmana skutečností. Právní rozhledy, 2001, roč. 9, č. 8, s. 352-353

⁴⁶ Srov. dnešní rozvětvenou strukturu Kanceláře in Zaměstnanci a organizační struktura [on-line]. ochrance.cz, [cit. 13. 03. 2024]. Dostupné na <<https://www.ochrance.cz/provoz/zamestnanci-a-organizacni-struktura/>>

⁴⁷ HRABCOVÁ, Dana. Několik úvah o činnosti veřejného ochránce práv v České republice. In Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti. Sborník příspěvků přednesených na mezinárodní vědecké konferenci dne 14. května 2002. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2002, s. 58

⁴⁸ První rok činnosti českého ombudsmana. Veřejná správa, 2002, č. 22, s. I

⁴⁹ Statut Kanceláře veřejného ochránce práv [on-line]. ochrance.cz, [cit. 13. 03. 2024]. Dostupné na <<https://www.ochrance.cz/info/statut/>>

⁵⁰ Organizační řád [on-line]. ochrance.cz, [cit. 13. 03. 2024]. Dostupné na <<https://www.ochrance.cz/info/organizacni-rad/>>

⁵¹ První rok činnosti českého ombudsmana. Veřejná správa, 2002, č. 22, s. I

2.1.2. Novelizace zákona o Veřejném ochránci práv

Zákon o VOP byl od svého schválení do současnosti již mnohokrát novelizován, přičemž některé novely měly povahu pouze mírné změny znění zákona, podstatná část z nich ale spočívala v rozšíření působnosti a pravomocí ochránce.⁵² První novela přijatá zákonem č. 265/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, která zároveň představovala pouhou změnu formulací a úpravu drobných nejasností,⁵³ byla schválena již v roce 2001.⁵⁴

Naopak velkou výzvou pro fungování ochránce bylo přijetí zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. Tento zákon sice žádným způsobem formálně nezasahoval do ustanovení zákona o VOP ani neměnil pravomoci ochránce. Nicméně v odborné veřejnosti spolu se schválením nového soudního řádu správního začala vznikat diskuze, zda je fungování ochránce ještě potřeba. Je nesporným faktem, že po začátku účinnosti soudního řádu správního 1. ledna 2003 došlo k poklesu podnětů adresovaných ochránci, ale rozhodně nedošlo k vyprázdnění jeho agendy.⁵⁵ Je tedy možné konstatovat, že fungování instituce ochránce v průběhu let jasně ukázalo, že má vedle soustavy správních soudů své místo.

Z významnějších novel zákona o VOP je potřeba zmínit zákon č. 381/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Tato novela mimo jiné vložila do zákona o VOP nově § 22 odst. 3, který dal ochránci oprávnění „*navrhnout nejvyššímu státnímu zástupci podání žaloby k ochraně veřejného zájmu*“.⁵⁶ Cílem této novely nicméně bylo hlavně umožnit ochránci chránit práva v místech určených pro osoby omezené na svobodě veřejnou mocí a pro osoby závislé na poskytování péče. Za tímto účelem byl touto novelou do zákona o VOP vložen § 21a.⁵⁷

Důvodem zavedení této úpravy byla kromě nutnosti splnění závazků vyplývajících pro Českou republiku z Opčního protokolu k Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému

⁵² SLÁDEČEK, Vladimír. Veřejná ochránce práv: současný (právní) stav. Právní rozhledy, 2017, roč. 25, č. 22, s. 774

⁵³ HRABCOVÁ, Dana. Několik úvah o činnosti veřejného ochránce práv v České republice. In Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti. Sborník příspěvků přednesených na mezinárodní vědecké konferenci dne 14. května 2002. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2002, s. 57

⁵⁴ Důvodová zpráva k zákonu č. 265/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

⁵⁵ SLÁDEČEK, Vladimír. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 37

⁵⁶ Důvodová zpráva k zákonu č. 381/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

⁵⁷ HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016, s. 430

či ponižujícímu zacházení nebo trestání,⁵⁸ také významná zranitelnost osob, které se nachází ve vymezených zařízeních a také situace, kdy před zavedením této novely nefungoval v České republice ucelený systém kontroly na těchto místech. Sice zde existoval dohled, ten však měly v kompetenci na různých místech různé orgány. Zákonodárce si pak od ochránce, jakožto orgánu stojící mimo soustavu orgánů provozujících taková zařízení, sliboval větší nestrannost a tím i značné posílení práv osob nacházejících se ve zranitelném postavení. Pro výkon této nové působnosti byla ochránci dána zmíněnou novelou také škála různých oprávnění.⁵⁹

I když není pochyb, že zavedení této novely bylo dobrým krokem k posílení práv osob nacházejících se v zařízením s omezenou svobodou, při schvalování návrhu zákona panovala v odborné veřejnosti nemalá obava o efektivitě takové kontroly. Je třeba si uvědomit, že zařízení, kde je omezována svoboda osob, je na území České republiky velké množství. Vystávaly tak především otázky, zda bude instituce ochránce schopná personálně pokrýt kontrolu v dostatečném rozsahu.⁶⁰

Významné rozšíření úkolů ochránce přinesl také zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), jehož účelem bylo z podnětu provedení předpisů Evropské unie, sjednotit úpravu ochrany osob před nerovným nebo diskriminačním zacházením.⁶¹ Ochránci tak bylo novou úpravou § 1 odst. 5 a § 21b zákona o VOP dáno za úkol prosazovat rovné zacházení a chránit před diskriminací.

Tato novela je některými autory pojímána jako významná změna hlavní funkce celé instituce ochránce. Před tímto rozšířením kompetencí totiž byl ochránce pojímán jako instituce provádějící primárně kontrolu nad řádným výkonem veřejné správy. Instituce tak neměla primárně sloužit občanů k jejich individuální pomoci, ale spíše veřejné správě jako určitá vnější korekce. Novelou nicméně bylo ochránci dáno výslovně za úkol mimo jiné „*poskytovat metodickou pomoc obětem diskriminace*“, čímž byla dřívější koncepce instituce částečně prolomena.⁶²

⁵⁸ Srov. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 78/2006 Sb. m. s., o sjednání Opčního protokolu k Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání

⁵⁹ Důvodová zpráva k zákonu č. 381/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

⁶⁰ SLÁDEČEK, Vladimír. 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, 2002, s. 17-18

⁶¹ Důvodová zpráva k zákonu č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon)

⁶² SLÁDEČEK, Vladimír. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 36-37 srov. ke spornému rozšiřování agendy ochránce též RICHTEROVÁ, Anna. Postupná přeměna instituce

Změnu v právní úpravě ochránce mohla přinést také změna Ústavy, která byla diskutována v létě roku 2010. Jeden z předložených návrhů počítal se zařazením nového čl. 97a, který měl ve svých pěti odstavcích upravovat na ústavní úrovni fungování ochránce. Nicméně tento návrh byl tehdejšími politickými představiteli zamítnut již na počátku legislativního procesu a nedostal se ani do prvního čtení v Poslanecké sněmovně.⁶³

Zákonem 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 bylo změněno více než dvacet právních předpisů s úmyslem především reflektovat předpisy Evropské unie v oblasti pobytu cizinců na území členských států. V této souvislosti byly ochránci přidány nové pravomoci za účelem výkonu jeho nové působnosti v oblasti kontroly zacházení s cizinci na území České republiky.

Zejména směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí uložila povinnost České republice vytvořit „*systém pro sledování nuceného navrácení*“ cizinců do svých domovských států. Vzhledem k tomu, že do kompetence ochránce již od 1. ledna 2006 patřila povinnost kontroly v místech, kde je omezována svoboda, do kterých spadají i zařízení pro cizince, kteří jsou následně nuceně navraceni do své země původu, bylo rozhodnuto, že ochránci bude přidělena také povinnost dohlížet nad výkonem nuceného navrácení.

Z tohoto důvodu byl do § 1 zákona o VOP vložen nový odst. 6 dávající ochránci soubor úkolů souhrnně označovaných jako „*sledování vyhoštění*“. Pro podrobnější pravidla, jak má tyto úkoly ochránce plnit, byl v zákoně o VOP upraven také § 21a.⁶⁴ Tato změna podle V. Sládečka byla spolu s novelou č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), dalším krokem k významnému posunu účelu celé instituce ochránce. Z původního pojetí orgánu, který

veřejného ochránce práv. In RICHTEROVÁ, Anna a kol. Dny práva 2019. Část I. 20 let zákona o veřejném ochránci práv. Brno: Masarykova univerzita, 2020, s. 71-74

⁶³ SLÁDEČEK, Vladimír. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 35

⁶⁴ Důvodová zpráva k zákonu 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

měl primárně vyřizovat individuální stížnosti osob na instituce veřejné správy, byl ochránce posunut do role „*jakéhosi bezplatného právního poradce či právního zástupce*“.⁶⁵

Změnu do zákona o VOP přinesl také zákon č. 396/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Tím byl do zákona o VOP přidán nový § 22 odst. 3, který dal ochránci možnost navrhopvat přisedící do seznamu přisedících v kárných komisích působících v řízeních vedených proti soudním exekutorům.

Přijetí dalšího zákona č. 198/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, souviselo především s nutností zakotvení do českých zákonů některých pravidel, ke kterým se Česká republika zavázala v mezinárodních smlouvách.⁶⁶ Šlo především o závazky plynoucí z ratifikace Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením a s tím související potřebu zřídit tzv. Národní instituci na podporu a ochranu lidských práv.

Takovou institucí měl být podle důvodové zprávy k této novele ochránce, a právě za tímto účelem byla i rozšířena jeho pravomoc vymezená v § 1 zákona o VOP, a to tím způsobem, že byl nově do paragrafu vložen odst. 7, který dal ochránci za úkol sledovat „*naplňování mezinárodní smlouvy upravující práva osob se zdravotním postižením*“. Tato nová působnost byla doplněna o náležité pravomoci a další pravidla zakomponována do zcela nových ustanovení § 21c a § 25a zákona o VOP.⁶⁷

Tato novela ale nebyla jedinou změnou zákona o VOP přijatou v roce 2017. Téhož roku byla totiž schválena také zatím poslední významná změna kompetencí ochránce, a to zákonem č. 365/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Ten ochránci do § 1 přidal novou oblast působnosti ve věcech práva na volný pohyb občanů Evropské unie. K výkonu této působnosti ochránce byl pro stanovení jednotlivých pravomocí vložen do zákona o VOP nový § 21d.

2.1.3. Orgány s ombudsmanskými rysy

Kromě samotného ochránce však v současnosti fungují v České republice také instituce naplňující některé znaky ombudsmana – podle V. Sládečka to je například zmocněnec vlády

⁶⁵ SLÁDEČEK, Vladimír. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 36-37

⁶⁶ SLÁDEČEK, Vladimír. Veřejná ochránce práv: současný (právní) stav. Právní rozhledy, 2017, roč. 25, č. 22, s. 777

⁶⁷ Důvodová zpráva k zákonu č. 198/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

pro lidská práva, Úřad pro ochranu osobních údajů nebo finanční arbitr. Tyto instituce se podobají ochránci především ve své relativní nezávislosti, způsobu jmenování, ale také v působnosti směřující ke kontrole nebo jiné činnosti vztahující se zejména na orgány veřejné správy.⁶⁸

Jedním ze stěžejních úkolů zmocněnce vlády pro lidská práva je vyhodnocovat míru dodržování základních lidských práv a svobod především v oblasti veřejné správy. Od institucí ombudsmanské povahy se nicméně zásadně liší především tím, že nepřijímá podněty od občanů a neslouží k prošetřování jejich stížností na orgány veřejné správy. Na rozdíl od ochránce má pak naopak mnoho dalších úkolů v oblasti lidských práv – například je předsedou Rady vlády České republiky pro lidská práva⁶⁹ a zastupuje Českou republiku v řízeních před mezinárodními organizacemi jako je Evropský soud pro lidská práva, Výbor ministrů Rady Evropy, Výbor OSN pro lidská práva a mnoho dalších.⁷⁰

Na rozdíl od zmocněnce pro lidská práva Úřad pro ochranu osobních údajů je oprávněn a povinen projednávat podněty občanů na porušení jejich práv nejen ze strany orgánů státní správy, ale také územní samosprávy a dalších orgánů veřejné správy, a dokonce i jiných fyzických a právnických osob. Kompetence úřadu je ale úzce specializovaná, a to pouze na oblast ochrany osobních údajů. V rámci takto vymezené působnosti pak vykonává i další pravomoci jako je například provádění dozoru nad zpracováním osobních údajů, projednávání přestupků nebo spolupráce s obdobnými orgány v rámci Evropské unie.⁷¹

Finanční arbitr je stejně jako ochránce oprávněn vykonávat své pravomoci vůči subjektům, které mu nejsou přímo podřízeny. Obrátit se ale na něj může jen přesně vymezený okruh osob spočívající v klientech žalujících finanční instituce vymezené v § 1 zákona č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi, ve znění pozdějších předpisů. Řízení před finančním arbitrem pak má obdobnou povahu jako rozhodčí řízení a je ukončeno vydáním nálezu. Jelikož je možné závěry uvedené v nálezu dále napadnout ve správním soudnictví, bývá moc finančního arbitra označována stejně jako moc ochránce spíše za neformální, a aplikační praxi v oblasti své působnosti tak ovlivňuje především svou autoritou.⁷²

⁶⁸ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2013, s. 415-416

⁶⁹ SLÁDEČEK, Vladimír. *Zákon o veřejném ochránci práv: komentář*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 32-33

⁷⁰ REDAKCE. *Vláda: Statut vládního zmocněnce pro zastupování ČR před mezinárodními orgány ochrany lidských práv*. *Právní rozhledy*, 2023, roč. 31, č. 13-14, s. II

⁷¹ VIDRNA, Jan, KOUDELKA, Zdeněk. *Zaměstnanci v objektivu kamer: právní aspekty monitoringu zaměstnanců*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 150-151

⁷² LISSE, Luděk. *Finanční arbitr de lege ferenda*. *Právní rozhledy*, 2008, roč. 16, č. 7, s. 254

2.2. Působnost, pravomoci a činnost veřejného ochránce práv

2.2.1. Působnost veřejného ochránce práv

Úprava působnosti ochránce je obsažena v § 1 zákona o VOP, kde zákonodárce zakotvil ustanovení o působnosti věcné i osobní, přičemž při vymezení osobní působnosti je zvolena kombinace obecné úpravy a konkrétního výčtu, ale také pozitivního a negativní vymezení. Věcná působnost ochránce je konkrétně vymezena v § 1 odst. 1 zákona o VOP taxativním výčtem nežádoucích způsobů činnosti orgánů veřejné správy.⁷³ Zákon přímo říká že „*Veřejný ochránce práv působí k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod.*“

Takto široké vymezení věcné působnosti⁷⁴ bylo podle důvodové zprávy k zákonu o VOP zvoleno, protože činnost ochránce by ve vztahu k ostatním orgánům veřejné správy měla plnit doplňkovou funkci. Úkolem ochránce jako ombudsmanské instituce je totiž zachytit problémy občanů s veřejnou správou, které se nepodařilo nebo ani není možné vyřešit jinými postupy. Takto obecné vymezení sice bylo po přijetí zákona o VOP některými autory kritizováno, jiní jej ale považovali za vhodný způsob, jak umožnit ochránci skutečně naplňovat účel, pro který byl do českého právního řádu zaveden.⁷⁵

Faktem ale zůstává, že široké vymezení věcné působnosti ochránce s sebou přináší řadu interpretačních otázek a nejasností, a to především o rozsahu působnosti.⁷⁶ Zatímco bez větších problémů je aspekt jednání úřadů v rozporu s právem, kterým se rozumí rozpor s platnými právními předpisy České republiky,⁷⁷ interpretační a aplikační obtíže činí výklad principů demokratického právního státu, dobré správy a nečinnosti úřadů.⁷⁸

⁷³ CHAMRÁTHOVÁ, Anna a kol. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 6

⁷⁴ Srov. Co dělá ombudsman? (snadné čtení) [on-line]. ochrance.cz, [cit. 12. 03. 2024]. Dostupné na <<https://www.ochrance.cz/pristupnost/snadne-cteni/>>

⁷⁵ HRABCOVÁ, Dana. Věcné problémy a praktické zkušenosti z působení veřejného ochránce práv při aplikaci zákona č. 349/1999 Sb. In Působení ombudsmana v demokratické společnosti. Sborník příspěvků přednesených na mezinárodní vědecké konferenci dne 5. června 2003. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2003, s. 72-73 srov. též SLÁDEČEK, Vladimír. Veřejný ochránce práv: česká varianta ombudsmana skutečností. Právní rozhledy, 2001, roč. 9, č. 8, s. 353

⁷⁶ HRABCOVÁ, Dana. Několik úvah o činnosti veřejného ochránce práv v České republice. In Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti. Sborník příspěvků přednesených na mezinárodní vědecké konferenci dne 14. května 2002. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2002, s. 59

⁷⁷ CHAMRÁTHOVÁ, Anna a kol. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 6

⁷⁸ HRABCOVÁ, Dana. Věcné problémy a praktické zkušenosti z působení veřejného ochránce práv při aplikaci zákona č. 349/1999 Sb. In Působení ombudsmana v demokratické společnosti. Sborník příspěvků přednesených na mezinárodní vědecké konferenci dne 5. června 2003. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2003, s. 73-74

I když se může zdát, že tyto neurčité právní pojmy, které jsou použity pro vymezení věcné působnosti ochránce jsou již minimálně na teoretické úrovni dostatečně definovány, neboť jsou používány také v jiných částech českého právního řádu, je třeba si uvědomit, že v době přelomu tisíciletí, kdy byl ochránce zaváděn do našeho právního řádu, nebyl význam těchto pojmů, a především pak pojmu demokratického právního státu ještě definován tak dobře jako je tomu dnes. Na ochránci, ale také na české právní doktríně a judikатурní činnosti vrcholných soudů, byl tak úkol tyto pojmy naplnit reálným obsahem.⁷⁹

Pojem demokratický právní stát, jehož obsah není doposud uceleně definován ani ústavním soudem se skládá ze dvou dílčích pojmů – demokratický stát a právní stát. Demokratickým státem se rozumí, že „rozhodování ve státě vychází z vůle většiny vytvářené svobodným hlasováním, s přihlédnutím k ochraně menšin.“ Právní stát je pak možné definovat jako „stát, v němž jsou důsledně dodržovány právní předpisy“, a zároveň „hodnoty a cíle dosahovány činností státu jsou spravedlivé“. Společně tak tyto dva pojmy mají vytvářet „soubor ideálních hodnot, kterých by se stát měl snažit dosahovat.“⁸⁰

O něco jednodušší byla pro ochránce práce s pojmem principů dobré správy, neboť obsah tohoto pojmu byl v zahraničí podrobně definován a hojně používán již v době zavedení ochránce.⁸¹ V českém právní řádu byl nicméně tento pojem poprvé použit právě v zákoně o VOP. Principy dobré správy je pak například podle paní doktorky Chamráthové možné definovat jako „soubor principů, kterými by se veřejná správa měla řídit, aby její chování bylo považováno za spravedlivé, ač k tomu případně není přímo ze zákona zavázána.“⁸²

Za spíše doplňkové vymezení věcné působnosti je možné považovat ochranu před nečinnostmi, kterou je možné podřadit již pod pojem principy dobré správy a do určité míry i pod rozpor s právem. Každopádně zákonodárce se rozhodl tento pojem do vymezení věcné působnosti ochránce použít výslovně. Nečinnostmi se podle komentáře k zákonu o VOP rozumí „nekonání úřadu, kdy konat měl.“⁸³

Určité spory v odborné veřejnosti pak přináší i zákonná formulace, že ochránce „přispívá k ochraně základních práv a svobod“. Zatímco podle důvodové zprávy k zákonu o VOP by

⁷⁹ HRABCOVÁ, Dana. Několik úvah o činnosti veřejného ochránce práv v České republice. In Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti. Sborník příspěvků přednesených na mezinárodní vědecké konferenci dne 14. května 2002. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2002, s. 59

⁸⁰ CHAMRÁTHOVÁ, Anna a kol. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 6 srov. význam pojmu demokratický právní stát též in SLÁDEČEK, Vladimír a kol. Ústava České republiky. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 13-15

⁸¹ SLÁDEČEK, Vladimír. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 54-56

⁸² Více o principech dobré správy je uvedeno také v první podkapitole první kapitoly.

⁸³ CHAMRÁTHOVÁ, Anna a kol. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 7

ochrana lidských práv měla být pouze okrajovou doplňkovou oblastí činností ochránce,⁸⁴ proti tomuto názoru se vymezuje například A. Šabatová, podle které ochrana základních lidských práv jednoznačně spadá do působnosti ochránce a je důležitým, i když ne tak častým, aspektem jeho činnosti.⁸⁵

Neméně důležité je také obsáhle vymezení osobní působnosti ochránce.⁸⁶ Obecně se podle § 1 odst. 2 zákona o VOP osobní působnost ochránce vztahuje na ministerstva a jiné správní úřady s působností pro celé území státu, správní úřady jim podléhající a orgány územních samosprávných celků při výkonu státní správy. Tento obecný výčet je dále konkretizován uvedením některých konkrétních institucí, pro které zákon používá označení „*úřady*“ – jde o Českou národní banku, pokud působí jako správní úřad, Radu pro rozhlasové a televizní vysílání, Policii České republiky, Armádu České republiky, Hradní stráž, Vězeňskou službu České republiky, a dále na zařízení, v nichž se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranná nebo ústavní výchova, ochranné léčení, zabezpečovací detence, jakož i na veřejné zdravotní pojišťovny.

Pro větší přesnost vymezené osobní působnosti zákon o VOP obsahuje také negativní vymezení pomocí výčtu orgánů, na které se činnost ochránce naopak nevztahuje. Tento výčet je uveden v současném § 1 odst. 9, který říká, že „*působnost ochránce se nevztahuje na Parlament, prezidenta republiky a vládu, na Nejvyšší kontrolní úřad, na zpravodajské služby České republiky, na orgány činné v trestním řízení, státní zastupitelství a na soudy, s výjimkou orgánů správy státního zastupitelství a státní správy soudů.*“

Toto pozitivní a negativní vymezení pak bylo postupně pomocí novel s rozšiřováním pravomocí ochránce doplněno o další upřesnění obsažené v dalších odstavcích § 1. Jednotlivé odstavce § 1 zákona o VOP tak zásadně korespondují s konkrétními pravomoci, které byly ochránci přidávány v průběhu let a vztahují se, jak k vymezení věcné (př. zařízení, v nichž se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranná nebo ústavní výchova, ochranné léčení anebo zabezpečovací detence), tak osobní působnosti (př. působnost ve věcech práva na rovné zacházení a ochrany před diskriminací, naplňování mezinárodní smlouvy upravující práva osob se zdravotním postižením).

⁸⁴ Důvodová zpráva k zákonu č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů srov. též SLÁDEČEK, Vladimír. Veřejný ochránce práv: česká varianta ombudsmana skutečností. Právní rozhledy, 2001, roč. 9, č. 8, s. 353

⁸⁵ ŠABATOVÁ, Anna. Ombudsman a lidská práva. Brno: Doplněk, 2008, s. 93-94

⁸⁶ SLÁDEČEK, Vladimír. Veřejný ochránce práv: česká varianta ombudsmana skutečností. Právní rozhledy, 2001, roč. 9, č. 8, s. 353-354

2.2.2. Šetření veřejného ochránce práv

Základní pravomoci ochránce souvisí s prováděním tzv. šetření. Podrobný postup této činnosti, kterou byl ochránce oprávněn provádět již od počátku svého zřízení je upraven v části druhé zákona o VOP (konkrétně pak v § 9–21). Z § 9 zákona o VOP vyplývají dvě základní varianty, jak je možné samotné šetření zahájit – je jimi podnět a šetření z vlastní iniciativy.⁸⁷ Ať už je ale šetření zahájeno *ex offio* nebo na základě podnětu, postup ochránce při výkonu působnosti je díky ustanovení § 21 zákona o VOP obdobný.⁸⁸

Možnost ochránce uplatňovat své pravomoci i bez předchozí podnětu je odbornou veřejností považována za velmi důležitou. Umožňuje totiž ochránci plánovat svou činnost a provádět šetření na základě periodických nebo i nahodilých inspekci. Ochránce tak navíc může vykonávat svou činnost i po podání podnětu, který ale nesplňuje všechny zákonné náležitosti,⁸⁹ nebo na podkladu informací získaných z alternativních zdrojů, jako jsou například média.⁹⁰

Druhým způsobem zahájení šetření je jednání na podnět, který může být ochránci adresovaný nejen ze strany fyzických a právnických osoba, ale také od poslanců a senátorů nebo komor Parlamentu ČR, kteří na ochránce mohou postupovat podněty jim adresované.⁹¹ Zákonodárce v důvodové zprávě k zákonu o VOP předpokládal, že hlavním způsobem zahájení šetření ochránce, bude právě podnět od fyzických a právnických osob.⁹² Z tohoto důvodu byla také zvolena koncepce, kdy na základě § 10 odst. 1 zákona o VOP, právo podávat podněty adresované ochránci náleží každému.

Takto široké pojetí stěžovatelů je omezeno jen jednou, ale za to velmi zásadní podmínkou obsaženou v § 12 odst. 1 zákona o VOP. Ta stanoví, že podnět musí podávat osoba pouze ve věci, která se jí týká. V opačném případě je ochránce oprávněn podnět odložit.⁹³ Jak již bylo ale zmíněno výše, v odborné veřejnosti panuje shoda, že ochránce má možnost se obsahem podnětu od neoprávněné osoby zabývat i tak, a to na základě oprávnění zahajovat šetření i z vlastní iniciativy.⁹⁴

⁸⁷ SLÁDEČEK, Vladimír. Veřejný ochránce práv: česká varianta ombudsmana skutečností. Právní rozhledy, 2001, roč. 9, č. 8, s. 355-356

⁸⁸ SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2013, s. 409-410

⁸⁹ BARTOŇ, Michal a kol. Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy. Olomouc: Periplum, 2009, s. 258-259

⁹⁰ SLÁDEČEK, Vladimír. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 137-138

⁹¹ CHAMRÁTHOVÁ, Anna a kol. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 67

⁹² Důvodová zpráva k zákonu č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

⁹³ CHAMRÁTHOVÁ, Anna a kol. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 67-68

⁹⁴ SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2013, s. 410

I když by podle převažujících názorů měla být komunikace mezi ochránce a stěžovatelem co nejvíce neformální a podání podnětu, který povede k provedení šetření by neměly stát zbytečné byrokratické překážky, § 11 zákona o VOP i přesto stanoví některé náležitosti, který musí každý podnět splňovat. Dle převažujících názorů jsou však tyto náležitosti absolutním minimem, bez jejichž splnění by pro ochránce bylo nejen formálně, ale také fakticky nemožné vůbec šetření celé věci provést.⁹⁵ Podle V. Sládečka pak by tyto náležitosti měl splňovat jak podnět, který je adresovaný přímo ochránci, tak podnět, který je mu postoupen ze strany poslanců, senátorů, nebo některé z komor Parlamentu. Přičemž za splnění náležitostí ve všech případech odpovídá primární stěžovatel (nikoli tak poslanec, senátor či komora Parlamentu).⁹⁶

Náležitosti podnětu ve smyslu § 11 zákona o VOP lze rozdělit na dvě základní skupiny. Zákon tak stanoví jednak formální náležitosti podnětu, kterými jsou *„označení úřadu, popřípadě jméno a příjmení nebo jiné údaje o totožnosti osoby, již se podnět týká“* a *„jméno, příjmení a bydliště, u právnické osoby název, sídlo a osoby oprávněné jejím jménem jednat, toho, kdo podnět podává“*, ale také náležitosti obsahové, kterými jsou *„vyličení podstatných okolností věci, včetně sdělení, zda věc byla předložena také jinému státnímu orgánu, popřípadě s jakým výsledkem“* a *„doklad o tom, že úřad, jehož se podnět týká, byl neúspěšně vyzván k nápravě“*.

Sporným je poté ustanovení § 11 odst. 2 zákona o VOP, které stanoví, že *„pokud se podnět týká rozhodnutí, stěžovatel přiloží jeho stejnopis.“* Mezi odbornou veřejností dochází k polemice, proč je požadavek na předložení stejnopisu stanoven pouze pro rozhodnutí. Účelem povinných náležitostí podnětu je totiž podle důvodové zprávy k zákonu o VOP, poskytnout ochránci všechny informace a podklady potřebné k jeho činnosti. K tomu však mohou být klíčové nejen kopie rozhodnutí, ale také ostatních aktů spadající pod jiné formy činnosti veřejném správě.⁹⁷

Důsledkem nesplnění povinných náležitostí podnětu však podle § 12 odst. 2 písm. a) zákona o VOP pak není automatické odložení podnětu, ale ochránce by nejdříve měl stěžovatele vyzvat k doplnění. Při tomto postupu by pracovníci Kanceláře měli být co nejvíce vstřícní a s případným doplněním, stejně tak jako se sepsáním podnětu, by stěžovateli měli pomoci. Z tohoto důvodu také není nezbytnou náležitostí podnětu písemnost, ale lze podnět nadiktovat také do protokolu.⁹⁸

⁹⁵ SLÁDEČEK, Vladimír. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 108

⁹⁶ Tamtéž, s. 100

⁹⁷ CHAMRÁTHOVÁ, Anna a kol. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 74-75

⁹⁸ SLÁDEČEK, Vladimír. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 108

Po přijetí podnětu, má ochránce tři varianty, jak dále ve věci postupovat.⁹⁹ První je odložení podnětu podle § 12 zákona o VOP, ke kterému může být přistoupeno z obligatorních nebo fakultativních důvodů. Obligatorními důvody odložení je podle § 12 odst. 1 zákona o VOP, „*jestliže věc, které se podnět týká, nespadá do jeho působnosti anebo se netýká osoby, která podnět podala.*“

Ostatní důvody odložení podnětu stanovené v § 12 odst. 2 zákona o VOP jsou fakultativní a závisí tedy vždy na posouzení ochránce, zda se bude podněty v těchto vymezených případech dále zabývat či nikoli. Toto diskreční oprávnění může ochránce využít, pokud „*náležitosti podle § 11 nebyly doplněny ani ve stanovené lhůtě, [podnět] je zjevně neopodstatněný, od právní moci rozhodnutí nebo od opatření či události, kterých se podnět týká, uplynula v den doručení podnětu doba delší jednoho roku, věc, které se podnět týká, je projednávána soudem nebo již byla soudem rozhodnuta, nebo jde o podnět ve věci, která již byla ochráncem přešetřena (§ 17 a 18) a opakovaný podnět nepřináší nové skutečnosti.*“¹⁰⁰

Druhou možností je postup podle § 13 zákona o VOP, který je projevem zásady správního práva, že podání je třeba zkoumat podle jeho obsahu,¹⁰¹ ale také doplňkové funkce ochránce k jiným orgánům veřejné správy a soudům. Z těchto důvodů zákon stanoví poučovací povinnost ochránce o správném postupu v případech, kdy je „*podnět podle svého obsahu opravným prostředkem podle předpisů o řízení ve věcech správních nebo soudních, žalobou nebo opravným prostředkem ve správním soudnictví, anebo ústavní stížností*“.¹⁰² Je nutné ale podotknout, že stěžovatel po obdržení poučení nemá povinnost jiných navržených prostředků obrany využít a jejich nevyužití není považováno za důvod k odložení věci. Ochránce by se tak při splnění ostatních podmínek ve smyslu § 9–12 zákona o VOP, pokud se stěžovatel nerozhodne využít jiných zákonných prostředků, měl podnětem dále zabývat.¹⁰³

Poslední, třetí možností, jak ochránce může naložit s podaným podnětem, je zahájení samotného šetření, přičemž první věcí, kterou ochránce po zahájení šetření vykoná, by podle § 14 zákona o VOP mělo být vyznění stěžovatele o zahájení šetření. Není však vyloučeno, že z dalšího průběhu šetření vyplyne ochránci nutnost postupu podle § 12 zákona o VOP a v takovém případě podnět odloží.¹⁰⁴

⁹⁹ POSPÍŠILOVÁ, Soňa. Veřejný ochránce práv na úseku ochrany před nečinností veřejné správy. In RICHTEROVÁ, Anna a kol. Dny práva 2019. Část I. 20 let zákona o veřejném ochránci práv. Brno: Masarykova univerzita, 2020, s. 101

¹⁰⁰ SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2013, s. 407-408

¹⁰¹ Důvodová zpráva k zákonu č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

¹⁰² CHAMRÁTHOVÁ, Anna a kol. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 81

¹⁰³ SLÁDEČEK, Vladimír. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 117

¹⁰⁴ Tamtéž, s. 118

Při samotném provádění šetření pak ochránce na základě volné úvahy volí různé zákonné prostředky a postupy podle vhodnosti s ohledem na všechny okolnosti případu. Zákon tak ochránci sice dává výčet oprávnění, nicméně v konečném důsledku je vždy na ochránci, jak daný případ vyhodnotí, kterou z daných pravomocí využije a jak bude dále postupovat.¹⁰⁵ Ochránce tak může prošetřit podnět i pouze na základě předložených podkladů, nebo popřípadě s využitím komunikace pomocí dálkových technických prostředků.¹⁰⁶

Pokud je ale potřeba prošetřit podnět podrobněji, dává ochránci § 15 zákona o VOP, „*dvě skupiny oprávnění: oprávnění vyvíjet určité (dovolené) činnosti v prostorách úřadu (odst. 1 a 3) a právo něco od úřadu požadovat (odst. 2 a 4)*.“¹⁰⁷ První skupina pak zahrnuje oprávnění „*vstupovat do všech prostor úřadů (s vědomím vedoucích úřadů, avšak bez předchozího upozornění), nahlížet do spisu, klást otázky zaměstnancům úřadu, rozmlouvat s osobami omezenými na svobodě bez přítomnosti dalších osob, být přítomen při ústním jednání a provádění důkazů a klást přítomným otázky*.“

Do skupiny práv něco od úřadu požadovat pak patří povinnosti úřadu „*poskytovat informace a vysvětlení, předložit spisy a jiné potřebné písemnosti, sdělit písemně stanovisko k skutkovým i prvním otázkám, provést důkazy, které ochránce navrhne, provést úkony správního dozoru, k nimž jsou podle zákona oprávněny*.“¹⁰⁸ Tyto povinnosti úřadů jsou dále doplněny „*obecnou povinností součinnosti orgánů veřejné správy vůči ochránci*“ stanovenou v § 16 zákona o VOP.¹⁰⁹

Po provedeném šetření může ochránce dojít obecně ke dvěma možným závěrům.¹¹⁰ První variantou, kterou zákon o VOP označuje jako „*negativní výsledek šetření*“ je, že nezjistí žádná pochybení a v takovém případě ochránce šetření ukončí a v souladu s § 17 zákona o VOP pouze písemně vyrozumí stěžovatele a úřad.¹¹¹ V opačném případě, kdy dojde k tzv. pozitivnímu výsledku šetření a ochráncem jsou tak zjištěná určitá pochybení, je prvním krokem před přijetím

¹⁰⁵ RICHTEROVÁ, Anna. Pravidla vztahující se na činnost veřejného ochránce práv a kritéria uplatnitelná a užití jeho volné úvahy. Časopis pro právní vědu a praxi, 2019, roč. 27, č. 1, s. 69

¹⁰⁶ BARTOŇ, Michal a kol. Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy. Olomouc: Periplum, 2009, s. 254-255

¹⁰⁷ SLÁDEČEK, Vladimír. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 120

¹⁰⁸ BARTOŇ, Michal a kol. Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy. Olomouc: Periplum, 2009, s. 254-255

¹⁰⁹ CHAMRÁTHOVÁ, Anna a kol. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 90

¹¹⁰ SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2013, s. 408

¹¹¹ CHAMRÁTHOVÁ, Anna a kol. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 94 srov. též SLÁDEČEK, Vladimír. Veřejný ochránce práv: česká varianta ombudsmana skutečností. Právní rozhledy, 2001, roč. 9, č. 8, s. 355-356

závěrečného stanoviska výzva ochránce adresovaná úřadu. V té ochránce v souladu s § 18 odst. 1 zákona o VOP úřad vyzve, aby se „*k jeho zjištěním ve lhůtě 30 dnů vyjádřil*“.¹¹²

Účelem této výzvy je podle důvodové zprávy k zákonu o VOP i komentářové literatury umožnit úřadu se k celé věci vyjádřit. Vzhledem k primární funkci a neformálnosti této výzvy není vyloučeno, že tento postup povede k dalšímu hlubšímu prošetření celé věci. I když to zákon výslovně nestanoví ochránce o výzvě úřadu ve smyslu § 18 odst. 1 zákona o VOP může vyznat také stěžovatele. Tento postup pak může vést k dalšímu procesu podrobnějšího projednání a prošetření podnětu, popřípadě i k ukončení šetření s negativním výsledkem ve smyslu § 17 zákona o VOP.¹¹³

Dalším účelem výzvy je, aby úřadu byla dána možnost samostatně posoudit relevanci podnětu podaného stěžovatelem ochránci. Podle § 18 odst. 2 zákona o VOP pak úřad po vyhodnocení může sám přijmout opatření k nápravě. Pokud následně ochránce shledá toto opatření za dostatečné, je šetření ukončeno pouhým informováním stěžovatele.¹¹⁴ Pokud ale úřad nepřijme žádné opatření nebo jsou přijatá opatření ochráncem vyhodnocena jako nedostatečná, vydá ochránce v dané věci závěrečné stanovisko, které by mělo obsahovat „*popis skutkového stavu*“ a „*juristickou analýzu ukončenou vyslovením právního názoru*“. Stanovisko by mělo být navíc doplněno o „*návrh konkrétního opatření, jak nastalou situaci řešit*“.¹¹⁵

Zákon o VOP v § 19 dává ochránci k dispozici demonstrativní výčet opatření k nápravě, které může úřadu navrhnout.¹¹⁶ Těmito opatřeními jsou: „*zahájení řízení o přezkoumání rozhodnutí, úkonu nebo postupu úřadu, lze-li je zahájit z úřední moci, provedení úkonů k odstranění nečinnosti, zahájení disciplinárního nebo obdobného řízení, zahájení stíhání pro trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt, poskytnutí náhrady škody nebo uplatnění nároku na náhradu škody.*“

Při návrhu opatření je zcela na ochránci, aby posoudil, jaké opatření k nápravě úřadu navrhne,¹¹⁷ přičemž kromě toho, že ochránce může uložit i opatření nejmenované v § 19 zákona o VOP, může navrhnout i několik opatření zároveň.¹¹⁸ Klíčovou charakteristikou návrhu opatření, ať už je formulované jakkoli, ovšem je především jeho nevymahatelnost. Doporučení

¹¹² SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2013, s. 408

¹¹³ CHAMRÁTHOVÁ, Anna a kol. *Zákon o veřejném ochránci práv: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 95-96

¹¹⁴ BARTOŇ, Michal a kol. *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. Olomouc: Periplum, 2009, s. 25ž

¹¹⁵ SLÁDEČEK, Vladimír. *Zákon o veřejném ochránci práv: komentář*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 130

¹¹⁶ SLÁDEČEK, Vladimír. *Veřejný ochránce práv: česká varianta ombudsmana skutečností*. *Právní rozhledy*, 2001, roč. 9, č. 8, s. 355-356

¹¹⁷ RICHTEROVÁ, Anna. *Pravidla vztahující se na činnost veřejného ochránce práv a kritéria uplatnitelná a užití jeho volné úvahy*. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2019, roč. 27, č. 1, s. 69

¹¹⁸ SLÁDEČEK, Vladimír. *Zákon o veřejném ochránci práv: komentář*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 132

ochránce totiž „*má toliko iniciační charakter, ochránce nemá oprávnění nějak přímo ovlivňovat či jinak zasahovat do činnosti úřadů, jeho sdělení, resp. návrh řešení není příkazem nadřízeného podřízenému.*“¹¹⁹

Jediné prostředky, jak ochránce může opatření k nápravě dále prosazovat jsou mu dány § 20 zákona o VOP. Ten primárně stanoví povinnost úřadu ve lhůtě „*do 30 dnů od doručení závěrečného stanoviska sdělit ochránci, jaká opatření k nápravě provedl.*“ Je následně na ochránci, aby vyhodnotil, zda toto opatření považuje za dostatečné či nikoli. V případě, že opatření přijaté úřadem nejsou podle ochránce dostatečná, jsou mu § 20 odst. 2 zákona o VOP dány dvě možnosti postupu, které bývají doktrínou označovány někdy také jako „*sankční oprávnění*“.¹²⁰ Ochránce tak může vyrozumět „*nadřízený úřad a není-li takového úřadu, vládu*“ nebo „*o svých zjištěních informovat veřejnost včetně sdělení jména a příjmení osob oprávněných jednat jménem úřadu*“.¹²¹

Sankční funkce ale není jediným účelem oprávnění ochránce stanovených v § 20 odst. 2 zákona o VOP. Vyrozumění nadřízeného orgánu nebo vlády totiž může být klíčové pro další prošetření a vyřešení celé věci. Nadřízený orgán totiž hraje důležitou roli v „*iniciaci vnitřních kontrolních mechanismů*“ a „*může vést taktéž k iniciaci správního (administrativního) dozoru a uložení sankce či nápravného opatření v pravém (vrchnostenském) slova smyslu.*“¹²²

2.2.3. Pravomoci veřejného ochránce práv podle § 21a - § 21d zákona o VOP

Další pravomoci ochránce byly do zákona o VOP postupně vkládány příslušnými novelami¹²³ a jsou tak reakcí na rozšiřování působnosti ochránce. V § 21a - § 21d tak najdeme pravomoci v oblasti výkonu působnosti ochránce vztahující se na návštěvy zařízení a sledování vyhoštění, prosazování práva na rovné zacházení, práv osob se zdravotním postižením a práva volného pohybu občanů Evropské unie.

Co se týče pravomocí ochránce ve vztahu k návštěvám zařízení a sledování vyhoštění, § 21a zákona o VOP upravuje postup pro šetření podobně jako v obecné úpravě šetření

¹¹⁹ SLÁDEČEK, Vladimír. Veřejný ochránce práv: česká varianta ombudsmana skutečností. Právní rozhledy, 2001, roč. 9, č. 8, s. 355-356

¹²⁰ CHAMRÁTHOVÁ, Anna a kol. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 104-105

¹²¹ § 20 odst. 2 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů srov. též POSPÍŠILOVÁ, Soňa. Veřejný ochránce práv na úseku ochrany před nečinností veřejné správy. In RICHTEROVÁ, Anna a kol. Dny práva 2019. Část I. 20 let zákona o veřejném ochránci práv. Brno: Masarykova univerzita, 2020, s. 101

¹²² CHAMRÁTHOVÁ, Anna a kol. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 107

¹²³ Více k novelám zákona o VOP je uvedeno ve druhém oddílu první podkapitoly této kapitoly.

ochránce.¹²⁴ Ten tak při svém činnosti může využít přiměřeně pravomocí daných mu § 15 a § 16 zákona o VOP, ale také zvláštní oprávnění stanovené přímo § 21a zákona o VOP.

§ 21a zákona o VOP pak v odstavci 2 upravuje informační povinnost Policie České republiky o „výkonu trestu vyhoštění cizince, který byl vzat do vyhošťovací vazby nebo který vykonává trest odnětí svobody“. Tato informační povinnost vůči ochránci má být podle důvodové zprávy k zákonu 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 (vedle podnětu) velmi důležitým zdrojem informací pro ochránce, díky němuž se dozvídá o případech, ve kterých by mohla být potřebná jeho intervence.^{125 126} Ochránci je tak dána skutečná možnost posoudit, zda bude v daném případě potřeba provést další šetření a je na něm, aby zvážil další postup.¹²⁷

Dále odst. 2 a 3 § 21a zákona o VOP stanoví přesnější postup po zahájení šetření. Ochránce tak vždy po návštěvě zařízení nebo sledování vyhoštění vypracovává zprávu se svými doporučeními nebo návrhy opatření k nápravě. Tato zpráva je obligatorně posílána navštívenému zařízení, ale ochránce ji může poslat také zřizovateli zařízení nebo příslušným správním úřadům. Teprve k této zprávě se jmenované subjekty mají ve lhůtě jim stanovené ochráncem vyjádřit. Je na ochránci, aby následně vyhodnotil, zda takové vyjádření shledá dostatečným. Pokud ano, vyrozumí o tom daný subjekt. Pokud ale ochránce vyhodnotí vyjádření jako nedostatečné, případně žádné vyjádření v dané lhůtě ani neobdrží, může postupovat podle § 20 odst. 2 zákona o VOP, tzn. může vyrozumět nadřízený úřad (popř. vládu) nebo informovat veřejnost.¹²⁸

¹²⁴ CHAMRÁTHOVÁ, Anna a kol. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 112

¹²⁵ Důvodová zpráva k zákonu 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

¹²⁶ Neméně důležitou je nicméně i možnost zahajovat šetření zcela vlastní iniciativy, a to včetně provádění systematických návštěv zařízení. Srov. LÁSKOVÁ, Eva. Preventivní systematické návštěvy veřejného ochránce práv v zařízení pro cizince. In RICHTEROVÁ, Anna a kol. Dny práva 2019. Část I. 20 let zákona o veřejném ochránci práv. Brno: Masarykova univerzita, 2020, s. 140

¹²⁷ Je nutné podotknout, že obdobná informační povinnost ve vztahu k ochránci je dána i pro sledování vyhoštění cizinců, které je prováděno na základě správního rozhodnutí. Informační povinnost Policie České republiky, ale v těchto případech nestanoví přímo zákon o VOP, ale § 178d zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů.

¹²⁸ CHAMRÁTHOVÁ, Anna a kol. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 114-117

§ 21b zákona o VOP, který byl do tohoto zákona vložen zákonem č. 198/2009 Sb., antidiskriminační zákon především z důvodu provedení příslušných předpisů Evropské unie, upravuje podrobnosti pravomocí ochránce ve vztahu „*k prosazování práva na rovné zacházení*“. I když má podle důvodové zprávy k antidiskriminačnímu zákonu¹²⁹ tato úprava navazovat na Listinu, § 21b zákona o VOP oproti ní pojímá rovnost z jiných hledisek. Ochránce má tak podle tohoto ustanovení přispívat „*k prosazování práva na rovné zacházení se všemi osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ, národnost, pohlaví, sexuální orientaci, věk, zdravotní postižení, náboženské vyznání, víru nebo světový názor*“.¹³⁰

Za účelem naplnění působnosti v této oblasti dává § 21b zákona o VOP ochránci výčet pravomocí. Je tak stanoveno, že ochránce „*poskytuje metodickou pomoc obětem diskriminace při podávání návrhů na zahájení řízení z důvodů diskriminace, provádí výzkum, zveřejňuje zprávy a vydává doporučení k otázkám souvisejícím s diskriminací, zajišťuje výměnu dostupných informací s příslušnými evropskými subjekty*“.¹³¹

Další z oblastí činnosti ochránce, kterou upravuje § 21c zákona o VOP, se týká práv osob se zdravotním postižením. Odstavec 1 tohoto ustanovení stanoví, že za tímto účelem ochránce zejména „*podporuje naplňování práv osob se zdravotním postižením a navrhuje opatření směřující k jejich ochraně, provádí výzkum, zveřejňuje zprávy a vydává doporučení k otázkám souvisejícím s naplňováním práv osob se zdravotním postižením a zajišťuje výměnu dostupných informací s příslušnými zahraničními a mezinárodními subjekty*“.

Tato činnost je tedy z povahy věci především systematická a hlavním úkolem ochránce v této oblasti působnosti není vyřizování individuálních podnětů (i když těmi má také povinnost se zabývat), ale provádět komplexní vyhodnocování a přicházet na rezervy nastavení systému. Pro naplnění této působnosti může ochránce využít oprávnění podle obecné úpravy v § 15 a § 16 zákona o VOP.¹³² Pokud ale úřad nesplní svou součinnost podle § 15 a § 16 zákona o VOP, může ochránce využít také sankční opatření v podobě informování veřejnosti „*včetně jména a příjmení osob oprávněných jednat jménem povinného orgánu*“, které mu dává § 21c odst. 3 zákona o VOP.¹³³

¹²⁹ Důvodová zpráva k zákonu č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon)

¹³⁰ SLÁDEČEK, Vladimír. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 141-142

¹³¹ Srov. též RICHTEROVÁ, Anna. Postupná přeměna instituce veřejného ochránce práv. In RICHTEROVÁ, Anna a kol. Dny práva 2019. Část I. 20 let zákona o veřejném ochránci práv. Brno: Masarykova univerzita, 2020, s. 67-68

¹³² § 21c odst. 2 zákona o VOP

¹³³ CHAMRÁTHOVÁ, Anna a kol. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 124-126 srov. též ŠKUREK, Martin. Veřejný ochránce práv a osoby se zdravotním postižením. In RICHTEROVÁ,

Poslední oblastí činnosti ochránce definované v druhé části zákona o VOP je ochrana práva volného pohybu občanů Evropské unie. Pravomoci dané ochránci v této oblasti může podle § 21d zákona o VOP uplatňovat na dva okruhy případů, a to jak na volný pohyb pracovníků podle přímo použitelného předpisu Evropské unie, tak na volný pohyb občanů Evropské unie obecně.¹³⁴

Zákon opět vymezuje činnosti, které ochránce má v této oblasti vykonávat a to tak, že „poskytuje metodickou pomoc občanům Evropské unie při podávání návrhů na zahájení řízení z důvodů diskriminace, provádí průzkumy a analýzy výkonu práva volného pohybu občanů Evropské unie, zveřejňuje zprávy a vydává doporučení k otázkám souvisejícím s naplňováním práv občanů Evropské unie, zveřejňuje aktuální informace o právech občanů Evropské unie v češtině a alespoň jednom dalším úředním jazyce Evropské unie, zajišťuje výměnu dostupných informací s příslušnými národními, zahraničními a mezinárodními subjekty.“

Stejně jako u činnosti podle § 21c zákona o VOP, může ochránce při ochraně práva volného pohybu občanů Evropské unie, využívat svá oprávnění podle obecné úpravy obsažená v § 15 a § 16 zákona o VOP. Při nesplnění povinností správních orgánů podle těchto ustanovení, ochránce podle § 21d odst. 4 zákona o VOP s odkazem na § 20 odst. 2 písm. b) tohoto zákona „může o svých zjištěních informovat veřejnost včetně sdělení jména a příjmení osob oprávněných jednat jménem úřadu“.¹³⁵

2.2.4. Zvláštní oprávnění veřejného ochránce práv

Část třetí zákona o VOP, označená jako „Zvláštní oprávnění a povinnosti ochránce“ obsahuje soubor dalších pravomocí, kterými ochránce při výkonu své působnosti disponuje. Tato oprávnění a povinnosti jsou sice označena za „zvláštní“ nicméně zvláštností se ani tak nemyslela jejich specialita vůči obecné úpravě v předchozích částech zákona, jako spíše výjimečnost daných instrumentů, která spočívá v menší předpokládané frekventovanosti využívání těchto nástrojů, ale také například v jejich využitelnosti napříč jednotlivými oblastmi působnosti.¹³⁶

Anna a kol. Dny práva 2019. Část I. 20 let zákona o veřejném ochránci práv. Brno: Masarykova univerzita, 2020, s. 196-200

¹³⁴ CHAMRÁTHOVÁ, Anna a kol. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 127-128

¹³⁵ Srov. též. RICHTEROVÁ, Anna. Postupná přeměna instituce veřejného ochránce práv. In RICHTEROVÁ, Anna a kol. Dny práva 2019. Část I. 20 let zákona o veřejném ochránci práv. Brno: Masarykova univerzita, 2020, s. 70-71

¹³⁶ CHAMRÁTHOVÁ, Anna a kol. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 133

První ze zvláštních oprávnění ochránce je vymezeno v § 22 odst. 1 a 2 zákona o VOP a týká se doporučení k vydání, změně či zrušení právního předpisu. Toto široké oprávnění ochránce mu bylo podle důvodové zprávy k zákonu o VOP dáno, aby bylo možno plně využít jeho závěry získané z provedených šetření nebo výkonu jiných pravomocí. Nicméně zákon výslovně nevylučuje ani aby ochránce využil tuto pravomoc v případě, kdy se o účelnosti návrhu na zrušení, změnu nebo vydání právního předpisu dozví z jiných zdrojů, než je vlastní činnost.

Oprávnění doporučit vydání, změnu nebo zrušení právního předpisu dané ochránci je podle V. Sládečka velmi široké, neboť je možné dovodit, že se nemusí vztahovat pouze na „*problematiku veřejné správy*“, ale může zasahovat i do soukromého práva. Navíc se toto oprávnění vztahuje na všechny druhy právních předpisů různé právní síly, a to včetně interních právních aktů a na různé druhy správních orgánů včetně orgánů územní samosprávy, u nich podle V. Sládečka v tomto případě neplatí ani omezení, že ochránce je oprávněn se zabývat pouze výkonem jejich přenesené působnosti, nikoli však výkonem samostatné působnosti.¹³⁷

I když je toto oprávnění ochránce poměrně široké, co se do rozsahu týče, je třeba si uvědomit, že oprávnění nemá intenci „*kvalifikované normotvorné iniciativy*“.¹³⁸ Ochránce tedy může doporučit nějakou změnu v oblasti právních předpisů nicméně jednak nevypracovává konkrétní návrh této změny ve smyslu paragrafového znění předpisu, a navíc jeho návrh není pro žádný orgán závazný.¹³⁹

Jedinou povinnost, kterou mají dány orgány po obdržení doporučení ochránce ve smyslu § 22 odst. 1 a 2 zákona o VOP, je k návrhu do 60 dnů sdělit své stanovisko.¹⁴⁰ Pokud stanovisko není podle ochránce dostatečné, nebo pokud mu dokonce není v dané lhůtě žádné sděleno, může pouze využít oprávnění podle § 20 odst. 2 zákona o VOP. Ochránce tak má možnost o celé věci informovat nadřízený správní orgán, popř. vládu, ale také veřejnost. Podle § 24 odst. 1 písm. c) zákona o VOP navíc každé návrhy na změnu legislativy ochránce předkládá také Poslanecké sněmovně.

Druhým oprávnění ochránce, které mu dává § 22 odst. 3 zákona o VOP je možnost „*navrhnout přisedící k zápisu do seznamu přisedících pro řízení ve věcech soudních exekutorů*“

¹³⁷ SLÁDEČEK, Vladimír. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 144-145

¹³⁸ SLÁDEČEK, Vladimír. Veřejný ochránce práv: česká varianta ombudsmana skutečností. Právní rozhledy, 2001, roč. 9, č. 8, s. 355-356

¹³⁹ CHAMRÁTHOVÁ, Anna a kol. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 134

¹⁴⁰ ŠKUREK, Martin. Veřejný ochránce práv a osoby se zdravotním postižením. In RICHTEROVÁ, Anna a kol. Dny práva 2019. Část I. 20 let zákona o veřejném ochránci práv. Brno: Masarykova univerzita, 2020, s. 200

podle zvláštního právního předpisu“. Podrobnější postup, jak ochránce přisedící navrhuje stanovit zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění pozdějších předpisů, a to v § 4b. Toto zvláštní oprávnění bylo ochránci podle doktríny dáno z důvodu, že ochránce se při výkonu ostatních svých činností často setkává s prací různých právních profesí. Bylo tedy předpokládáno, že díky těmto svým znalostem bude vhodným návrhatelem přisedících ve smyslu § 4b zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění pozdějších předpisů.¹⁴¹

Obsáhlá skupina dalších zvláštních oprávnění ochránce je upravena v § 23 a § 24 zákona o VOP a týká se informačních povinností ochránce, které má jednak ve vztahu k Poslanecké sněmovně a k dalším institucím, ale také ve vztahu k veřejnosti. První z povinností ochránce ve vztahu k poskytování informací o své činnosti uvádí § 23 odst. 2 zákona o VOP, který mu stanoví povinnost vypracovat každoročně souhrnnou písemnou zprávu o své činnosti za uplynulý rok. Tuto zprávu pak ochránce předkládá nejen Poslanecké sněmovně, ale zasílá ji také *„Senátu, prezidentu republiky, vládě a ministerstvům a jiným správním úřadům s působností pro celé území státu a vhodným způsobem ji zveřejňuje*“.

Poslanecká sněmovna od ochránce ale nedostává pouze každoroční souhrnné zprávy, ale musí být ochráncem podle § 24 odst. 1 zákona o VOP informována častěji. Ochránce je totiž povinen informovat Poslaneckou sněmovnu také pomocí tzv. čtvrtletních zpráv.¹⁴² Součástí čtvrtletních zpráv bývají i informace *„o jednotlivých věcech, v nichž nebylo dosaženo dostatečných opatření k nápravě“* a o doporučeních na vydání, změnu nebo zrušení právních předpisů.¹⁴³ Nicméně tyto informace mohou být ochráncem předloženy Poslanecké sněmovně také kdykoli. Tato možnost je podle V. Sládečka velmi důležitým aspektem, neboť včasné informování Poslanecké sněmovny může zabezpečit dodatečné vyřešení případu, ve kterém bylo ochráncem provedeno šetření, popř. může vést ke včasné změně legislativy.¹⁴⁴

Informační povinnost ochránce ve vztahu k veřejnosti upravuje § 23 odst. 2 zákona o VOP. Veřejnosti jsou podle tohoto ustanovení ochráncem poskytovány informace o jeho činnosti nejen prostřednictvím každoročních souhrnných zpráv, ale také průběžně. Poskytování informací v tomto případě není z hlediska formy výslovně zákonem upraveno, ochránce tak

¹⁴¹ CHAMRÁTHOVÁ, Anna a kol. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 140-141

¹⁴² Srov. též DOLEŽILOVÁ, Veronika. Procedura vlády při rozhodování o zjednání nápravy na návrh ombudsmana. *Jurisprudence*, 2008, roč. 17, č. 8, s. 3

¹⁴³ CHAMRÁTHOVÁ, Anna a kol. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 152-154

¹⁴⁴ SLÁDEČEK, Vladimír. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 153

může poskytovat informace libovolnou formou včetně možnosti informovat veřejnost skrze média.¹⁴⁵

Poslední pravomocí, která je ochránci dána v části třetí zákona o VOP je právo „*zúčastnit se schůze Poslanecké sněmovny a jejího orgánu, jedná-li se o věcech týkajících se jeho působnosti*“ a to včetně práva zde promluvit.¹⁴⁶ Toto právo je podle V. Sládečka pro ochránce důležité především z hlediska možnosti účastnit se jednání jednotlivých výborů poslanecké sněmovny, kde je mu dána možnost s poslanci aktivně diskutovat o problematice týkající se jednotlivých oblastí jeho působnosti.¹⁴⁷

2.2.5. Oprávnění a povinnosti veřejného ochránce práv podle zvláštních zákonů

Jednotlivé oprávnění a povinnosti nejsou ochránci dány pouze zákonem o VOP, ale upravuje je i řada dalších zákonů. Mezi takto stanovené pravomoci ochránce můžeme zařadit například právo podat návrh k Ústavnímu soudu na zrušení jiného právního předpisu, právo vstupovat do řízení před Ústavním soudem o zrušení zákonů a jiných právních předpisů, právo podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu nebo právo podat návrh na zahájení kárného řízení o kárné odpovědnosti předsedy a místopředsedy soudu. Povinnosti ochránce pak stanoví například zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, nebo zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním, ve znění pozdějších předpisů.

První z výše zmíněných oprávnění ochránce vymezuje § 64 odst. 2 písm. f) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, který mu umožňuje podat Ústavnímu soudu „*návrh na zrušení jiného právního předpisu*“. Pojem „*jiný právní předpis*“ přitom toto ustanovení používá k rozlišení předpisů od zákonů, neboť legitimace k podání návrhu na zrušení zákonů je vymezena od „*jiných právních předpisů*“ odlišně. „*Jinými právními předpisy*“ se pak podle komentářové literatury rozumí „*nařízení vlády a právní předpisy vydávané ministerstvy, jinými ústředními správními úřady a Českou národní bankou*“ a „*obecně závazné vyhlášky a nařízení obce, obecně závazné vyhlášky a nařízení kraje a obecně závazné vyhlášky a nařízení hlavního města Prahy*“.¹⁴⁸

Po přijetí zákona č. 18/2000 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Veřejném ochránci práv, který do zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění

¹⁴⁵ CHAMRÁTHOVÁ, Anna a kol. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 148 srov. též rozsáhlé poskytování informací na webových stránkách ochránce dostupných na <<https://www.ochrance.cz/>>

¹⁴⁶ § 24 odst. 3 zákona o Veřejném ochránci práv

¹⁴⁷ SLÁDEČEK, Vladimír. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 153-154

¹⁴⁸ FILIP, Jan, HOLLÄNDER, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. Zákon o Ústavním soudu, 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 365-366

pozdějších předpisů, vložil tuto pravomoc ochránce, bylo diskutováno, zda se toto oprávnění vztahuje i k předpisům, které jsou vydávány územně samosprávnými celky v rámci jejich samostatné působnosti, nebo zda pro návrh podávaný Ústavnímu soudu platí omezení působnosti ochránce definované v § 1 zákona o VOP.¹⁴⁹ Ústavní soud se ale následně sám přiklonil k širšímu výkladu tohoto oprávnění a ve své aplikační praxi připouští návrhy ochránce na zrušení právních předpisů vydaných územně samosprávnými celky i v rámci jejich samostatné působnosti.¹⁵⁰

Ještě šířeji je poté vymezeno další oprávnění ochránce ve vztahu k řízení před Ústavním soudem. § 69 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, s vazbou na čl. 87 odst. 1 písm. a) a b) Ústavy, ochránci umožňuje vstupovat do všech řízení před Ústavním soudem o zrušení zákonů a jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení. V těchto řízeních pak může ochránce vystupovat jako vedlejší účastník, pokud to sdělí Ústavnímu soudu do 10 dnů ode dne, kdy mu je doručen návrh na zahájení řízení.

Ochránce kromě iniciace a účastenství v řízení před Ústavním soudem, může za splnění stanovených podmínek iniciovat také řízení ve správním soudnictvím. Podle § 66 odst. 3 soudního řádu správního, může ochránce podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu. Žalobní legitimace ochránce ale v tomto případě není založena na univerzalitě a ochránce spolu s žalobou musí tvrdit a také prokázat existenci závažného veřejného zájmu vyžadujícího podání takové žaloby, v opačném případě by byl jeho návrh odmítnut.¹⁵¹

Další návrhovou legitimaci ochránce upravuje § 8 odst. 3 písm. c) zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění pozdějších předpisů. Podle tohoto ustanovení je totiž ochránce oprávněný podat „*návrh na zahájení kárného řízení o kárné odpovědnosti předsedy nebo místopředsedy soudu*“. Toto oprávnění je podle doktríny nadstavbou ostatních pravomocí ochránce, který se při své činnosti může setkávat s různými pochybení v oblasti správního soudnictví.

Pokud ochránce takové pochybení zjistí na straně předsedy nebo místopředsedy kteréhokoli soudu, má možnost podat návrh na zahájení kárného řízení. Je nutné ale rozlišovat, zda se pochybení daného soudce týká výkonu jeho funkce soudce nebo výkonu jeho funkce předsedy či místopředsedy soudu. Návrh totiž může být podán pouze v případě excesu při

¹⁴⁹ NĚMEČKOVÁ, Olga. Zvláštní oprávnění ochránce – vybrané otázky. In Působení ombudsmana v demokratické společnosti. Sborník příspěvků přednesených na mezinárodní vědecké konferenci dne 5. června 2003. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2003, s. 79-87

¹⁵⁰ Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 13. 06. 2017, č. j. Pl. ÚS 34/15-2

¹⁵¹ JEMELKA, Luboš. Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 525-526 srov. též HALML, František. Zvláštní žalobní legitimace veřejného ochránce práv. In RICHTEROVÁ, Anna a kol. Dny práva 2019. Část I. 20 let zákona o veřejném ochránci práv. Brno: Masarykova univerzita, 2020, s. 276-285

výkonu funkce předsedy nebo místopředsedy, nikoli při excessu týkajícího se výkonu funkce běžného soudce (i když daný soudce je zároveň předsedou nebo místopředsedou soudu).¹⁵²

Kromě výše zmíněných oprávnění, ale zákony dávají ochránci také různé povinnosti. Skupina povinností ochránce vyplývá například ze zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. Tyto povinnosti ochránce doplňují povinnosti podle části třetí zákona o VOP. Zatímco pak informování veřejnosti podle § 23 odst. 2 zákona o VOP probíhá z iniciativy ochránce, který vybírá sám, kdy, jakou formou a jaké informace veřejnosti sdělí, informace v režimu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, jsou poskytovány také na podnět žadatelů.¹⁵³

Je nutné podotknout, že na počátcích fungování ochránce panovala nejistota, zda je ochránce vůbec povinným subjektem k poskytování informací ve smyslu § 2 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Tato otázka nicméně již byla vyřešena před Nejvyšším správním soudem, který ve svém rozsudku ze dne 19. 02. 2008, č. j. 2 As 58/2007-52 konstatoval, že ochránce je povinným subjektem ve smyslu tohoto zákona.

Z tohoto podřazení ochránce pod povinné subjekty, je dovozováno, že se na ochránce vztahují i povinnosti stanovené státním orgánům zákonem č. 85/1990 Sb., o právu petičním, ve znění pozdějších předpisů. Z tohoto zákona tak ochránci vyplývá povinnost zejména přijímat petice a následně ve lhůtě 30 dnů odpovědět tomu, kdo petici podal, a informovat ho o způsobu vyřízení petice.¹⁵⁴

¹⁵² KŘEČEK, Stanislav a kol. Státní správa soudů. Stanoviska (Kancelář veřejného ochránce práv). Brno: Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci se společností Wolters Kluwer, 2015, s. 14-15

¹⁵³ RICHTEROVÁ, Anna. Pravidla vztahující se na činnost veřejného ochránce práv a kritéria uplatnitelná a užití jeho volné úvahy. Časopis pro právní vědu a praxi, 2019, roč. 27, č. 1, s. 71

¹⁵⁴ CHAMRÁTHOVÁ, Anna a kol. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 68

3. Zástupce veřejného ochránce práv v České republice

3.1. Vznik a zánik funkce zástupce veřejného ochránce práv

Výslovná úprava vzniku a zániku funkce zástupce ochránce je obsažena pouze v poslední větě § 2 odst. 4 zákona o VOP, který stanoví, že „*Pro volbu, pozbytí funkce, odvolání z funkce a právní postavení zástupce ochránce platí ustanovení tohoto zákona o ochránci obdobně, pokud tento zákon nestanoví jinak.*“ Pro způsob, jakým se zástupce ochránce ujímá funkce, a pro způsob, jakým ve funkci může skončit, se tedy uplatní pravidla stanovená primárně pro samotného ochránce obsažená v části první zákona o VOP.

3.1.1. Předpoklady pro zvolení do funkce a pro výkon funkce

Tímto způsobem tedy zákon o VOP stanoví několik předpokladů nezbytných pro to, aby daná konkrétní osoba mohla být zvolena do funkce zástupce ochránce, popř., aby tuto funkci mohla vykonávat. První z nich, a zároveň jedinou explicitně uvedenou pozitivně formulovanou podmínkou je podle § 2 odst. 2 zákona o VOP tzv. volitelnost do Senátu.¹⁵⁵ Čl. 19 odst. 2 Ústavy, který se zabývá pasivním volebním právem do Senátu se tak aplikuje také na zástupce ochránce, který pro možnost vykonávat tuto funkci musí splňovat tři základní podmínky – být občanem České republiky, dosáhnout věku 40 let a mít právo volit.¹⁵⁶ Zatímco podmínky občanství České republiky a stanovená věková hranice jsou jasné a konkrétní, pro posouzení toho, kdo má právo volit, je potřeba zkoumat podmínky stanovené dalšími zákonnými ustanoveními.

Čl. 18 odst. 3 Ústavy upravující aktivní volební právo žádnou další podmínku k těm stanoveným v čl. 19 Ústavy nepřidává, neboť uvádí pouze dva předpoklady, kterými jsou občanství České republiky a dosažení věku 18 let. Další podmínku volitelnosti do Senátu v podobě svéprávnosti nicméně stanoví § 57 ve spojení s § 2 písm. b) zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Zástupce ochránce tedy pro své zvolení musí být svéprávným občanem České republiky, který dosáhl věku 40 let.

Tyto základní předpoklady nicméně nebyly při projednávání návrhu zákona o VOP považovány některými zákonodárci, ani teoretiky za dostatečné. Diskutované tak byly zejména dvě podmínky, které mohly být navíc do právní úpravy předpokladů pro výkon funkce ochránce a jeho zástupce vloženy. První z nich byla bezúhonnost. Návrh na zavedení této podmínky byl ale nakonec považován za nadbytečný, neboť bylo předpokládáno, že někdo, kdo nesplňuje

¹⁵⁵ ŠABATOVÁ, Anna. Ombudsman a lidská práva. Brno: Doplněk, 2008, s. 110

¹⁵⁶ SLÁDEČEK, Vladimír. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 78

podmínku bezúhonnosti by fakticky ani nemohl být za kandidáta na ochránce nebo zástupce ochránce navržen, natož zvolen.¹⁵⁷

Druhou podmínkou, o které probíhaly nemalé diskuse, bylo dosažení právního magisterského vzdělání, popř. praxe v oblasti veřejné správy. S touto podmínkou dokonce počítal i původní návrh zákona o VOP a je doposud považována za vhodnou. Například V. Sládeček s odkazem na zahraniční úpravy ombudsmanských institucí zdůrazňuje, že „výkon funkce Veřejného ochránce práv ve skutečnosti obnáší právníckou odbornou činnost do značné míry blízkou kupř. práci soudců Ústavního soudu, u kterých jsou kvalifikační předpoklady stanoveny poměrně přísně...“¹⁵⁸

Druhá podmínka volitelnosti vyplývá z § 2 odst. 1 zákona o VOP, který stanoví, že „ochránce může být zvolen pouze na dvě bezprostředně po sobě jdoucí funkční období“. I když v historii orgánu veřejného ochránce práv problematika znovuzvolení zatím být řešena nemusela, neboť žádný ze zástupců ochránce ani z ochránců své funkční období neopakoval,¹⁵⁹ právní teoretici uvádí v zásadě dvě možnosti, jakým způsobem by se mohlo toto ustanovení vykládat.

Prvním způsobem chápání je, že zástupce ochránce může být zvolen pouze dvakrát, a to v bezprostředně navazujících funkčních obdobích, a následně již do funkce nemůže být nikdy zvolen.¹⁶⁰ Druhým způsobem výkladu tohoto ustanovení, ke kterému se přiklání ve svých komentářích, jak A. Chamráthová,¹⁶¹ tak V. Sládeček,¹⁶² počítá s tím, že zástupce ochránce může být zvolen během svého života do funkce i vícekrát než dvakrát, nicméně bezprostředně za sebou může vykonávat pouze dvě funkční období.

Problematický v tomto ohledu nicméně může být závěr, že díky možnosti opakovat takto výkon funkce ochránce nebo jeho zástupce i kdykoli v budoucnu, může jedna konkrétní osoba kontinuálně vykonávat dvě nejvyšší funkce v orgánu veřejného ochránce práv – a to funkci ochránce nebo funkci zástupce. Podle A. Chamráthové totiž zákonná ustanovení nebrání tomu, aby osoba, která vykonávala funkci ochránce, byla po konci svého funkčního období zvolena do funkce zástupce ochránce, aniž by se jí výkon funkce zástupce ochránce započítával jako překážka pro opětovné zvolení ochráncem.

¹⁵⁷ CHAMRÁTHOVÁ, Anna a kol. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 33

¹⁵⁸ SLÁDEČEK, Vladimír. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 78

¹⁵⁹ Historie úřadu ombudsmana. [on-line]. ochrance.cz, [cit. 05. 02. 2024]. Dostupné na <<https://www.ochrance.cz/o-nas/historie/>>

¹⁶⁰ SLÁDEČEK, Vladimír. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 78

¹⁶¹ CHAMRÁTHOVÁ, Anna a kol. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 32

¹⁶² SLÁDEČEK, Vladimír. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 78

I když ve způsobu výkladu v tomto souhlasím s A. Chamráthovou a jsem přesvědčená, že opačný závěr ze současného znění zákona nelze dovodit, považuji to za nevhodné. Vzhledem k tomu, že zástupce ochránce prakticky vykonává stejné činnosti jako samotný ochránce a zákon o VOP mu k tomu dává stejná oprávnění a povinnosti, může se tak stát, že by jedna osoba fakticky vykonávala působnost (resp. část působnosti) ochránce neomezený počet funkčních období za sebou.¹⁶³ To by mohlo být problematické především s ohledem na způsob volby ochránce a jeho zástupce, která se může v určitých aspektech dostávat do kolize s požadavky na jejich nezávislost a nestrannost definovanou v § 5 zákona o VOP.¹⁶⁴

Poslední z podmínek pro výkon funkce zástupce ochránce je samostatně definována v § 3 odst. 1–3 zákona o VOP jako neslučitelnost s výkonem jiných zde vymezených funkcí. Těmi jsou vyjmenované „ústavní volené funkce“ (prezident republiky, poslanec, senátor, soudce), jakákoli jiná činnost ve veřejné správě, jakákoli jiná výdělečná činnost,¹⁶⁵ ale také členství v politické straně nebo hnutí.¹⁶⁶ Ze zákazu výkonu jiné výdělečné činnosti pak § 3 odst. 2 zákona o VOP připouští výjimky v podobě „správy vlastního majetku a činnosti vědecké, pedagogické, publicistické, literární nebo umělecké, není-li taková činnost na újmu výkonu funkce a její důstojnosti a neohrožuje-li důvěru v nezávislost a nestrannost výkonu funkce“.

Je nutné podotknout, že tato podmínka neslučitelnosti se na rozdíl od dvou předcházejících netýká předpokladů pro samotnou volbu zástupce ochránce, ale pouze pro výkon jeho funkce. Podle výkladů právní doktríny si tak lze představit situaci, kdy zástupcem ochránce bude zvolena osoba, která vykonává některou z funkcí neslučitelných s výkonem funkce zástupce ochránce.¹⁶⁷ Toto rozlišení je pak nutno považovat za vhodné a praktické, neboť si lze snadno představit situace, kdy kandidát na zástupce ochránce bude vykonávat některou z činností vymezených v § 3 zákona o VOP, po svém zvolení nicméně bude ochotný tyto činnosti přestat vykonávat a plně se věnovat funkci zástupce ochránce. Přesně tato situace ostatně nastala v roce 2013, když pan doktor Křeček vykonával mandát poslance, a zároveň byl zvolen zástupcem ochránce.¹⁶⁸

¹⁶³ Ostatně to, že se zástupce ochránce stal v následujícím funkčním období ochráncem se již stalo u S. Křečka. Srov. Historie úřadu ombudsmana. [on-line]. ochrance.cz, [cit. 05. 02. 2024]. Dostupné na <<https://www.ochrance.cz/o-nas/historie/>>

¹⁶⁴ CHAMRÁTHOVÁ, Anna a kol. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 32

¹⁶⁵ ŠABATOVÁ, Anna. Ombudsman a lidská práva. Brno: Doplněk, 2008, s. 111

¹⁶⁶ § 3 odst. 3 zákona č. 349/1999 Sb., zákona o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

¹⁶⁷ CHAMRÁTHOVÁ, Anna a kol. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 33

¹⁶⁸ Veřejný ochránce práv. [on-line]. ochrance.cz, [cit. 05. 02. 2024]. Dostupné na <<https://www.ochrance.cz/o-nas/ombudsman/>>

Tento způsob aplikace § 3 zákona o VOP byl navíc schválen také Ústavním soudem v jeho usnesení sp. zn. Pl. US 35/10 ze dne 31. 08. 2010, kde se plénum Ústavního soudu zabývalo ústavní stížností neúspěšného kandidáta na ochránce Johna Boka, který rozporoval volitelnost jiné kandidátky na funkci ochránce JUDr. Ivy Brožové, která v době volby byla soudkyní.¹⁶⁹ Ústavní soud se sice k meritu věci přímo nedostal, neboť ústavní stížnost shledal zjevně neopodstatněnou, ale v bodě 45–46 se jasně vyjádřil, že výklad umožňující připuštění kandidátů, na jejichž straně je překážka funkci vykonávat, k volbě, není v rozporu s Listinou.

3.1.2. Vznik funkce

Zástupce ochránce je stejně jako samotný ochránce na základě § 2 odst. 4 ve spojení s dalšími ustanoveními části první zákona o VOP volen na svůj post Poslaneckou sněmovnou a své funkce se ujímá složením slibu.¹⁷⁰ Celá procedura volby v sobě nicméně zahrnuje docela složitý mechanismus,¹⁷¹ který začíná samotným výběrem kandidátů, jež vždy po dvou navrhuje Senát a prezident republiky. Větší počet kandidátů navržených dvěma různými subjekty pak má přispívat k větší rozmanitosti a nezávislosti návrhů.¹⁷² Zákon o VOP pak v § 2 odst. 1 výslovně připouští, aby kandidáti, navržení Senátem a prezidentem republiky byli shodní. Konečný počet kandidátů, tak nemusí být čtyři, ale „*může se tedy stát, že fakticky budou kandidáti jen 3 nebo 2.*“¹⁷³

Zatímco pravomoc prezidenta republiky navrhnout kandidáta na zástupce ochránce je doktrínou s odkazem na výklad Ústavního soudu k pravomoci prezidenta navrhopvat kandidáty na soudce Ústavního soudu jednoznačně považována za pravomoc, která nevyžaduje kontrasignaci předsedy vlády nebo jim pověřeného člena vlády ve smyslu čl. 63 Ústavy,¹⁷⁴ pro schválení kandidátů Senátu je z povahy kolegiálnosti tohoto orgánu potřeba určitá dohoda.

Podrobný proces navržení a volby kandidátů Senátu na zástupce ochránce pak upravuje Příloha 2 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů, v čl. 6a.¹⁷⁵ V souladu s tímto ustanovením pak v první fázi výběru kandidátů, předkládají senátoři jednotlivé návrhy volební komisi. Po skončení lhůty pro podávání návrhů je poté seznam

¹⁶⁹ SLÁDEČEK, Vladimír. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 83

¹⁷⁰ SLÁDEČEK, Vladimír. Místo Veřejného ochránce práv v systému státních orgánů. In: Role veřejného ochránce práv v politickém systému České republiky. Sborník příspěvků přednesených na odborné konferenci, Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2010, s. 58. Dostupné na: <https://www.ochrance.cz/uploads-import/Publikace/Role_VOP_v_politickem_systemu.pdf>

¹⁷¹ ŠABATOVÁ, Anna. Ombudsman a lidská práva. Brno: Doplněk, 2008, s. 109

¹⁷² SLÁDEČEK, Vladimír. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 76

¹⁷³ CHAMRÁTHOVÁ, Anna a kol. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 31

¹⁷⁴ SLÁDEČEK, Vladimír. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 77

¹⁷⁵ CHAMRÁTHOVÁ, Anna a kol. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 31

nominovaných rozeslán senátorům a také v zákoně vyjmenovaným orgánům Senátu. Poté je volba kandidátů na zástupce ochránce zařazena na program schůze, kde nejprve probíhá rozprava. Po jejím ukončení pak dochází k samotné volbě kandidátů, která se provádí většinovým způsobem prostřednictvím tajného hlasování.

Z takto navržených senátorských a prezidentských kandidátů pak Poslanecká sněmovna volí jednoho nejvhodnějšího kandidáta. Tato volba se přitom musí uskutečnit v zákonných lhůtách stanovených v § 6 odst. 5–7 zákona o VOP v závislosti na způsobu zániku funkce zástupce ochránce v minulém nebo končícím funkčním období. Pokud je nutné volbu konat z důvodu blízkého se konce funkčního období současného zástupce ochránce, může Poslanecká sněmovna o kandidátech rozhodovat nejdříve 60 dnů před uplynutím funkčního období. Pokud funkce zástupce ochránce již zanikla je lhůta opět stanovena na 60 dnů, ale tentokrát ode dne zániku funkce předchozího zástupce ochránce. V případě neúspěšnosti volby se poté volba opakuje opět do 60 dnů.¹⁷⁶

Zatímco pro rozhodování Poslanecké sněmovny o kandidátech na zástupce ochránce jsou dány striktní zákonné lhůty. Pravidla daná prezidentovi a Senátu již tak explicitní nejsou. V praxi si lze tak z důvodů této nedostatečné úpravy představit situaci, kdy nastane spor jednak o to, zda Senát, popř. prezident vůbec musí nějaké kandidáty navrhnout, ale také o včasnosti takového návrhu.

Na první z těchto problémů přináší odpověď A. Chamráthová, která pravomoc prezidenta republiky a Senátu navrhnout kandidáty na zástupce ochránce nepovažuje za pouhé oprávnění, ale přímo za povinnost. Je podle ní totiž nemyslitelné, že by Senát, popř. prezident mohli odmítnout nominovat kandidáty, což by nutně vedlo k tomu, že by Poslanecká sněmovna nemohla přistoupit k volbě a post zástupce ochránce by tak zůstal neobsazený.¹⁷⁷

Druhý ze zmíněných problémů, není dokonce doktrínou rozebrán vůbec. Není tak jasné, jak by mohla být řešena situace, kdyby Poslanecké sněmovně nebyl v přiměřené době podán žádný návrh kandidáta na zástupce ochránce a pozice by tak zůstala delší dobu neobsazená.¹⁷⁸ Lze tak jediné doufat, že taková situace především k možným negativním politickým dopadům na prezidenta nebo senátory, kteří by včas kandidáty nenavrhlí, v české prostředí nenastane.

¹⁷⁶ CHAMRÁTHOVÁ, Anna a kol. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 59-60

¹⁷⁷ Tamtéž, s. 31

¹⁷⁸ Neobsazeností v tomto kontextu pak můžeme chápat jednak úplné uvolnění postu zástupce ochránce v případech, kdy funkce předchozího zástupce ochránce skončila z jiného důvodu, než je skončení funkčního období, tak situaci, kdy je funkce zástupce ochránce na základě § 4 odst. 1 zákona o VOP dočasně vykonávána i nadále zástupcem ochránce, kterému skončilo funkční období.

Pokud je kandidát zvolen zástupcem ochránce Poslaneckou sněmovnou, musí ještě pro vznik své funkce složit slib podle § 4 zákona o VOP. Tento slib, jehož přesné znění je předepsáno v § 4 odst. 4 zákona o VOP, zástupce ochránce skládá do rukou předsedy Poslanecké sněmovny. Takto zvolený postup pro vznik funkce ochránce a jeho zástupce má být podle právní doktríny doplněním vazby ochránce na Poslaneckou sněmovnu, která je vyjádřena jednak tím, že Poslanecká sněmovna ochránce a jeho zástupce volí, ale také tím, že jí jsou podle § 5 odst. 2 zákona o VOP ze své funkce odpovědní.^{179 180}

V odst. 1 a 3 § 4 zákona o VOP jsou pak dokonce stanoveny lhůty, ve kterém má zástupce ochránce svůj slib složit. Zástupce ochránce tak nemůže složit slib „*dříve než dnem následujícím po dni, kdy uplynulo funkční období dosavadního [zástupce] ochránce*“. Problematická pak může být lhůta 10 dnů pro složení slibu od zvolení, jejíž nedodržení je sankcionováno tím, že se na zástupce ochránce hledí, jako by nebyl zvolen.

Podle V. Sládečka může být toto ustanovení problematické především s ohledem na nutnou součinnost předsedy Poslanecké sněmovny, který musí pro složení slibu vyvinout aktivitu. Může tak podle něj být značnou komplikací, pokud by předseda Poslanecké sněmovny z nějakého důvodu součinnost nechtěl nebo nemohl v dané lhůtě poskytnout.¹⁸¹ A. Chamráthová se s touto otázkou nicméně vypořádává jinak a přiklání se k variantě, že slib zástupce ochránce může složit i písemnou formou, a to obzvlášť za situace, kdy by jinak mělo dojít k marnému uplynutí desetidenní lhůty. Právní teorií tak dosud není jasně vyřešené, zda ceremoniální složení slibu v osobní přítomnosti předsedy Poslanecké sněmovny je esenciální součástí složení slibu nutné pro vznik funkce, či nikoli.¹⁸²

Za problematické, a ne úplně srozumitelné je podle mého názoru nutné vnímat také nastavení lhůt pro složení slibu v § 4 zákona o VOP především ve srovnání se lhůtou stanovenou pro volbu zástupce ochránce Poslaneckou sněmovnou v § 6 odst. 5 zákona o VOP. Zákon tak fakticky připouští, aby nastala situace, kdy zástupce ochránce bude zvolen Poslaneckou sněmovnou 60 dnů před koncem funkčního období jeho předchůdce, složit slib pak musí do 10 dnů od svého zvolení, nicméně to zároveň nemůže, neboť slib může složit až den následující po uplynutí funkčního období jeho předchůdce. Ze strany Poslanecké sněmovny je tak nutná mnohem složitější matematika a faktický prostor pro zvolení zástupce ochránce v obvyklé

¹⁷⁹ CHAMRÁTHOVÁ, Anna a kol. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 44

¹⁸⁰ Podrobnější rozbor, komu je zástupce ochránce ze své funkce odpovědný v třetí podkapitole čtvrté kapitoly.

¹⁸¹ SLÁDEČEK, Vladimír. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 86

¹⁸² CHAMRÁTHOVÁ, Anna a kol. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 44

situaci, kdy funkční období jeho předchůdce končí jeho uplynutím, je pouze během 10 dnů a lhůta 60 dnů podle § 6 odst. 5 zákona o VOP se tak neuplatní v plném rozsahu.

Ke způsobu vzniku funkce zástupce ochránce pak v teorii i praxi existuje velké množství dalších výhrad, a to především s ohledem na fakt, že ochránce nemá téměř žádnou možnost ovlivnit, kdo bude zvolen jeho zástupcem.¹⁸³ Jediný způsob, jakým může ovlivnit volbu svého zástupce je pouze doporučení, které nicméně nemá žádnou formální závaznost.¹⁸⁴

Je přitom nutné si uvědomit, že neshody mezi zástupcem a jeho ochráncem bohužel zdaleka nejsou v českém prostředí výjimečné. Pokud opomeneme poměrně nedávnou velmi vyhrcovanou situaci mezi ochráncem S. Křečkem a jeho zástupkyní M. Šimůnkovou,¹⁸⁵ je nutné poznamenat, že určité spory a nesympatie panovaly i mezi ochránkyní A. Šabatovou a jeho zástupcem S. Křečkem.¹⁸⁶ Sám S. Křeček pak uznává, že ani jeho vztahy s ochráncem P. Vavřanovským v době, kdy byl zvolen jeho zástupcem nebyly dobré.¹⁸⁷

Způsob vzniku funkce zástupce ochránce je tak dlouhodobě kritizován nejen ze strany praxe, ale také ze strany právních teoretiků. Za zcela nevyhovující ho tak považují například i komentáře k zákonu o VOP od V. Sládečka¹⁸⁸ a A. Chamrátkové.¹⁸⁹ Přitom na nevyhovující úpravu v této oblasti upozorňoval již první český ochránce O. Motejl.¹⁹⁰

Neshody mezi ochráncem a jeho zástupcem jsou pak skutečným problémem, neboť mohou mít negativní dopad na výkon jejich práce, a to nejen z důvodu, že zbytečné spory zdržují dané aktéry od výkonu jejich funkce,¹⁹¹ ale také proto, že spory mohou negativně ovlivňovat důvěru společnosti v celou instituci veřejného ochránce práv.¹⁹² Důvěryhodnost tohoto orgánu je

¹⁸³ ŠABATOVÁ, Anna. Ombudsman a lidská práva. Brno: Doplněk, 2008, s. 111

¹⁸⁴ CHAMRÁTHOVÁ, Anna a kol. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 35

¹⁸⁵ Srov. Šimůnková končí jako zástupkyně ombudsmana. Nesouhlasí s jeho názory [on-line]. idnes.cz, 17. 08. 2022 [cit. 14. 03. 2024]. Dostupné na <https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/monika-simunkova-ombudsman-krecek-rezignace.A220817_153354_domaci_dape>

¹⁸⁶ KOLMAN, Petr. Kritická poznámka k VOP aneb Může být smyslem právní úpravy nefunkční nonsens? [on-line]. pravni prostor.cz, 02. 12. 2022 [cit. 31. 01. 2024]. Dostupné na <<https://www.pravni-prostor.cz/clanky/obcanske-pravo/kriticka-poznamka-k-vop-aneb-muze-byt-smyslem-pravni-upravy-nefunkcni-nonsens>>

¹⁸⁷ KŘEČEK, Stanislav. Ombudsman. Praha: VR Atelier, 2021, s. 25

¹⁸⁸ SLÁDEČEK, Vladimír. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 81

¹⁸⁹ CHAMRÁTHOVÁ, Anna a kol. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 35

¹⁹⁰ SLÁDEČEK, Vladimír. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 81-82

¹⁹¹ KOLMAN, Petr. Kritická poznámka k VOP aneb Může být smyslem právní úpravy nefunkční nonsens? [on-line]. pravni prostor.cz, 02. 12. 2022 [cit. 31. 01. 2024]. Dostupné na <<https://www.pravni-prostor.cz/clanky/obcanske-pravo/kriticka-poznamka-k-vop-aneb-muze-byt-smyslem-pravni-upravy-nefunkcni-nonsens>>

¹⁹² DOUBEK, Pavel. Ombudsman jako národní lidskoprávní instituce...: Jak sladit rozličné lidskoprávní působnosti a naplnit požadavek plurality? Časopis pro právní vědu a praxi, 2023, roč. 31, č. 2, s. 373. Dostupné na <<https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/33287/30522>>

přítom zásadní a to především s ohledem na fakt, že mnoho pravomocí ochránce a jeho zástupce jsou pouze doporučujícího charakteru a ochránce tak z velké části těží právě ze svého neformálního vlivu.¹⁹³ S působením autority osoby ochránce, která vede k respektování jeho názorů ostatně počítá i obecná část důvodové zprávy k zákonu o VOP. Zmíněné snižování důvěryhodnosti by tak mohlo mít dopady i na váhu doporučení vydávaných ochráncem nebo jeho zástupcem.

3.1.3. Zánik funkce

Způsob zániku funkce zástupce ochránce je opět na základě § 2 odst. 4 zákona o VOP upraven stejně, jako zánik funkce samotného ochránce. Podle § 6 zákona o VOP tak může zástupci ochránce zaniknout funkce jednak pozbytím, které je následně vysloveno předsedou Poslanecké sněmovny, nebo odvoláním z funkce Poslaneckou sněmovnou. Pro oba způsoby zániku funkce pak zákon o VOP stanoví přesné obligatorní důvody,¹⁹⁴ které jsou podle důvodové zprávy k zákonu o VOP z důvodu zajištění větší nezávislosti výkonu funkce zástupce ochránce taxativní. I přesto,¹⁹⁵ existuje minimálně jeden důvod zániku funkce, který ve zmiňovaném výčtu absentuje. Tímto důvodem je smrt zástupce ochránce, která i bez výslovné zákonné úpravy z povahy věci vede k zániku funkce.¹⁹⁶

Z § 6 zákona o VOP vyplývá pět důvodů, pro které může zástupce ochránce pozbyt své funkce, aniž by z ní byl odvolán. Je jimi uplynutí funkčního období, nabytím právní moci rozsudku, kterým byl zástupce ochránce odsouzen pro trestný čin, ztráta volitelnosti do Senátu, výkon funkce podle § 3 odst. 1 zákona o VOP nebo výkon činnosti ve veřejné správě a vzdání se funkce. Nicméně při naplnění kteréhokoli z těchto důvodů platí, že funkce zástupce ochránce ze zákona zaniká dnem následujícím po dni naplnění tohoto důvodu. Vyslovení pozbytí funkce předsedou Poslanecké sněmovny, popř. další vyrozumění osoby, jejíž mandát zanikl nebo vyrozumění Poslanecké sněmovny, nemá na zánik funkce žádný vliv.

Prvním ze zmíněných důvodů pozbytí funkce je podle § 6 odst. 1 písm. a) zákona o VOP uplynutí funkčního období, které je zákonem o VOP stanoveno na šest let a počítá se ode dne

¹⁹³ SLÁDEČEK, Vladimír. Místo Veřejného ochránce práv v systému státních orgánů. In: Role veřejného ochránce práv v politickém systému České republiky. Sborník příspěvků přednesených na odborné konferenci, Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2010, s. 60. Dostupné na <https://www.ochrance.cz/uploads-import/Publikace/Role_VOP_v_politickem_systemu.pdf>

¹⁹⁴ SLÁDEČEK, Vladimír. Místo Veřejného ochránce práv v systému státních orgánů. In: Role veřejného ochránce práv v politickém systému České republiky. Sborník příspěvků přednesených na odborné konferenci, Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2010, s. 58. Dostupné na <https://www.ochrance.cz/uploads-import/Publikace/Role_VOP_v_politickem_systemu.pdf>

¹⁹⁵ SLÁDEČEK, Vladimír. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 89

¹⁹⁶ CHAMRÁTHOVÁ, Anna a kol. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 56

složení slibu.¹⁹⁷ Při pozbytí funkce z tohoto důvodu je navíc jako z jediného zajištěna úplná kontinuita výkonu funkce zástupce ochránce, neboť podle § 4 odst. 1 zákona o VOP, zástupce ochránce nadále fakticky vykonává funkci i po zániku svého mandátu, z ostatních důvodů pozbytí tento postup není možný a funkce zůstává dočasně neobsazena.¹⁹⁸

Druhým z důvodů je podle § 6 odst. 1 písm. b) zákona o VOP právní moc rozsudku, kterým byl zástupce ochránce odsouzený pro trestný čin. I přesto, že je tento důvod praxí téměř nevyužívaný, je možné jej považovat asi za nejproblematictější, a to hned z několika hledisek. Je třeba si jednak uvědomit, že trestní odpovědnost zástupce ochránce je § 7 odst. 1 zákona o VOP značně limitována. Zástupce ochránce na základě tohoto ustanovení může být stíhán za trvání své funkce pouze po předchozím souhlasu Poslanecké sněmovny.

Další diskuze může přinášet také otázka relativní přísnosti tohoto ustanovení, kdy důvodem pro zánik funkce je v zákoně stanoveno odsouzení pro jakýkoli trestný čin. Tento důsledek tak není limitován ani způsobem zavinění trestného činu jako je to například u soudců Ústavního soudu, u kterých je důvodem zániku funkce pouze spáchání úmyslného trestného činu, ani druhem nebo výší uloženého trestu, jak se například uvažovalo při tvorbě návrhu zákona o VOP.¹⁹⁹

Podle A. Chamráthové pak hypoteticky problematická může být i situace, kdy sice zástupce ochránce bude pravomocně odsouzen pro trestný čin, tento rozsudek pak bude ale následně zrušen. Za této situace, kterou zákon o VOP nijak neupravuje, by bylo možné vzhledem k účinkům zrušení rozsudku, které působí i zpětně, uvažovat o neplatnosti zániku funkce zástupce ochránce, a tedy i neplatnosti následného ustanovení do funkce nového zástupce ochránce.²⁰⁰

Z mého pohledu pak je tento důvod zániku funkce i s ohledem na jeho přísnost nekoncepční. Je třeba si totiž uvědomit, že zákon o VOP, jak již bylo zmíněno výše bezúhonnost zástupce ochránce nestanoví jako podmínku vzniku funkce. Je tedy otázkou, proč takové řešení bylo zákonodárcem zvoleno. Samozřejmě pravomocný odsuzující rozsudek za doby funkčního období je o něco závažnější situace, než kdyby funkci zástupce ochránce vykonávala osoba, která není bezúhonná, a to nejen s ohledem na důvěru veřejnosti, ale také s ohledem na praktické otázky skloubení výkonu funkce zástupce ochránce a výkonu trestu (i když i v tomto

¹⁹⁷ SLÁDEČEK, Vladimír. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 90

¹⁹⁸ CHAMRÁTHOVÁ, Anna a kol. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 44

¹⁹⁹ SLÁDEČEK, Vladimír. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 90

²⁰⁰ CHAMRÁTHOVÁ, Anna a kol. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 57

případě především s ohledem na případnou menší závažnost spáchaného činu, za kterou bývá uložen alternativní trest, tento závěr nemusí být vždy platný), nicméně i tak považují takto zvolené řešení za nekonzistentní.

Třetím důvodem pozbytí funkce, které je následně pouze vysloveno předsedou Poslanecké sněmovny je podle § 6 odst. 1 písm. c) zákon o VOP ztráta volitelnosti do Senátu. Zde je možné s ohledem na podmínky volitelnosti do Senátu, které byly rozebrány výše uvažovat především o dvou způsobech zániku volitelnosti, a to ztrátě občanství České republiky a omezení svéprávnosti zástupce ochránce. Pan profesor Sládeček pak z těchto podmínek volitelnosti do Senátu odvozuje i důvod zániku smrtí zástupce ochránce.

Čtvrtý důvod pozbytí funkce odkazuje na § 3 odst. 1 zákona o VOP, který se zabývá neslučitelností funkce zástupce ochránce s jinými funkcemi a činnostmi. Zástupci ochránce tak zanikne funkce dnem následujícím po dni, kdy se ujme některé z funkcí taxativně jmenovaných v § 3 odst. 1 zákona o VOP, nebo začne vykonávat činnost ve veřejné správě. Podle V. Sládečka je pak v těchto případech rozhodným dnem, den jmenování, uzavření pracovní smlouvy nebo rozhodnutí o přijetí do služebního poměru.²⁰¹

Posledním z této skupiny důvodů pozbytí funkce je rezignace na funkci ve smyslu § 6 odst. 1 písm. e) zákona o VOP. Tento důvod pozbytí funkce je logickým projevem zásady, že nikdo nemůže být nucen vykonávat funkci proti své vůli. Vzdání se funkce zástupce ochránce musí být adresováno předsedovi Poslanecké sněmovny a takové jeho doručení má přímý vliv na účinnost rezignace, neboť funkce zástupce ochránce zaniká dnem následujícím po jejím doručení.²⁰² Pokud zástupce ochránce tedy uvede nějaké datum, kdy chce ve funkci skončit, nemá to vůbec podle V. Sládečka vůbec žádné účinky.²⁰³ Takto zvolný způsob úpravy rezignace bez možnosti jakkoli oddálit reálné pozbytí funkce, může být problematické především s ohledem na zajištění kontinuity výkonu funkce.

Druhá skupina důvodů pozbytí funkce zástupce ochránce je navázána na neslučitelnost výkonu funkce zástupce ochránce podle § 3 odst. 2 a 3 zákona o VOP (tzn. výkon výdělečné činnosti nebo členství v politické straně nebo hnutí), která bývá označována jako tzv. nepravá inkompatibilita. Pro pozbytí funkce zástupce ochránce totiž není rozhodný den, kdy zástupce ochránce začne vykonávat výdělečnou činnost nebo se stane členem politické strany nebo hnutí, ale den doručení vyznění o odvolání Poslaneckou sněmovnou.

²⁰¹ SLÁDEČEK, Vladimír. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 90-91

²⁰² CHAMRÁTHOVÁ, Anna a kol. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 57

²⁰³ SLÁDEČEK, Vladimír. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 91

Je třeba ale upozornit, že rozhodnutí Poslanecké sněmovny o odvolání zástupce ochránce není fakultativní oprávnění dolní komory Parlamentu. Poslanecká sněmovna totiž pouze posuzuje, zda jsou naplněny taxativně stanovené zákonné důvody pro odvolání a pokud dojde k závěru, že jsou, musí zástupce ochránce obligatorně z funkce odvolat.²⁰⁴ V praxi pak naplnění těchto důvodů nejdříve zkoumá mandátový a imunitní výbor, a následně je věc předložena Poslanecké sněmovně, kde je pro odvolání zástupce ochránce potřeba, aby bylo vydáno usnesení schválené většinou přítomných poslanců.²⁰⁵

Tato úprava odvolání zástupce ochránce může být problematická hned v několika aspektech. Jednak Poslanecké sněmovně nejsou dány žádné lhůty pro odvolání,²⁰⁶ navíc posuzování, že nastala neslučitelnost je dáno do rukou Poslanecké sněmovny, která je ze své povahy politickým orgánem, což je mírně v rozporu se stanovenou obligatorností odvolání zástupce ochránce při naplnění taxativně stanovených důvodů. Je třeba také zdůraznit, že ochránce nemá na pozbytí funkce svého zástupce žádný vliv.

3.2. Pravomoci zástupce veřejného ochránce práv

§ 2 odst. 4 zákona o VOP, upravuje dvě základní pravomoci zástupce ochránce, kterými jsou zastupování ochránce v době jeho nepřítomnosti a výkon části působnosti přidělené mu ochráncem. Velmi kusé vymezení těchto pravomocí ale přináší mnoho praktických i teoretických otázek, na které je problematické najít jasnou odpověď. Na nedostatečnost vymezení bylo ostatně upozorňováno již před schválením zákona o VOP.²⁰⁷

3.2.1. Zastupování veřejného ochránce práv při jeho nepřítomnosti

První ze zmíněných pravomocí zástupce ochránce upravuje § 2 odst. 4 věta první zákona o VOP, který říká: „*zástupce ochránce zastupuje ochránce v plném rozsahu v době jeho nepřítomnosti.*“ Toto ustanovení tak zástupci ochránce za stanovených podmínek umožňuje „*převzít celou agendu ochránce a vyřizovat ji dle vlastního uvážení nezávisle na ochránci*“.

Otázky v souvislosti s touto pravomocí přináší především výklad pojmu „*nepřítomnosti*“, kterou se podle konzistentních doktrinárních názorů odkazujících na smysl a účel úpravy rozumí určitá „*kvalifikovaná nepřítomnost*“ ochránce. Je tedy zcela jasné, že každá nepřítomnost ochránce v úřadu neznamena hned oprávnění zástupce ochránce převzít veškerou

²⁰⁴ CHAMRÁTHOVÁ, Anna a kol. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 58-59

²⁰⁵ SLÁDEČEK, Vladimír. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 91

²⁰⁶ CHAMRÁTHOVÁ, Anna a kol. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 58-59

²⁰⁷ CHAMRÁTHOVÁ, Anna, SVOBODA, Tomáš. Veřejný ochránce práv jako monokratický orgán. Jurisprudence, 2018, roč. 27, č. 4, s. 30

působnost. Je totiž logické, že ochránce nepracuje celý den a svou funkci může vykonávat pouze v omezenou pracovní dobu. Stejně tak nepřítomností nemůžeme rozumět pouhý fakt, že se ochránce nenachází v budově orgánu.²⁰⁸ Povaha jeho činnosti a oprávnění, které má totiž nejen umožňují, ale dokonce předpokládají, že svou funkci bude vykonávat i z jiných míst (např. návštěvy zařízení ve smyslu § 21a zákona o VOP, účast na schůzi Poslanecké sněmovny a jejích orgánů podle § 24 odst. 3 zákona o VOP).

Není sporu o tom, že zástupce ochránce přebírá plný rozsah působnosti ochránce například v době jeho náhlé dlouhodobé nemoci, kdy ochránce není fakticky schopný vůbec svou funkci vykonávat. Stejně tak zástupce ochránce vykonává veškeré činnosti ochránce v době, kdy ochránce „zanikla funkce jiným způsobem, než je skončení jeho funkčního období“, a to do chvíle, než se funkce ujme nový ochránce. Již trochu problematičtější je ale otázka, zda zástupce ochránce přebírá veškerou činnost ochránce i v době kratší nepřítomnosti jako je běžná několikadenní nemoc nebo dovolená.²⁰⁹

Odborná literatura nicméně i tyto poměrně obvyklé důvody považuje za kvalifikovanou nepřítomnost.²¹⁰ Většina odborné veřejnosti sem pak dokonce řadí i dlouhodobější nepřítomnost ochránce, která sice souvisí s výkonem jeho funkce, ale znemožňuje mu vykonávat pravomoci v plném rozsahu (př. účast na konferencích nebo pořádání výjezdních zasedání). Je tak dovozováno především z účelu této pravomoci zástupce ochránce, která byla do zákona dána zejména z důvodu zajištění neustálé kontinuity výkonu úkolů instituce veřejného ochránce práv.²¹¹

Pravomoc zastupování vedoucího instituce v době jeho nepřítomnosti je klasickou pravomocí, která je dána zástupcům v našem právním řádu v řadě zákonů.²¹² Oprávnění zastupovat vedoucího i v době kratší nepřítomnosti za účelem zajištění kontinuity je pak

²⁰⁸ CHAMRÁTHOVÁ, Anna a kol. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 34-35

²⁰⁹ Tamtéž, s. 35

²¹⁰ ŠABATOVÁ, Anna. Ombudsman a lidská práva. Brno: Doplněk, 2008, s. 111

²¹¹ CHAMRÁTHOVÁ, Anna a kol. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 35

²¹² Například místostarosta podle § 104 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů; místopředseda Úřadu pro ochranu osobních podle § 53 odst. 2 zákona č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů, ve znění pozdějších předpisů; viceprezident Nejvyššího kontrolního úřadu podle § 9 odst. 1 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů; zástupce ředitele Vinařského fondu podle § 33 odst. 2 zákona č. 321/2004 Sb., o vinohradnictví a vinařství a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o vinohradnictví a vinařství), ve znění pozdějších předpisů; zástupce finančního arbitra podle § 4 odst. 3 zákona č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi, ve znění pozdějších předpisů.

vykládáno stejně jako oprávnění zástupce ochránce například ve vztahu k náměstkovi hejtmána podle § 64 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.²¹³

3.2.2. Agenda svěřovaná zástupci veřejným ochráncem práv

Druhá z pravomocí zástupce ochránce je výslovně upravená v § 2 odst. 4 věta druhá zákona o VOP, který stanoví, že „*Ochránce ho [zástupce ochránce] může pověřit výkonem části své působnosti.*“ Ze zákona tak vyplývá, že ochránce na základě svého rozhodnutí může vybrat část agendy, kterou svému zástupci přidělí, přičemž je plně na rozhodnutí ochránce o jaký druh případů z jaké oblasti působnosti se bude jednat.²¹⁴ Po přidělení agendy pak zástupce ochránce postupuje samostatně a pro svou činnost může využít stejných oprávnění a vztahují se na něj stejná pravidla a povinnosti jako stanoví zákon o VOP ochránci.²¹⁵ Pravomoc zástupce ochránce vykonávat část působnosti, kterou mu svěří ochránce nicméně vyvolává v teorii i aplikační praxi několik sporných otázek.

První ze sporných oblastí, je forma, jakou má ochránce přidělovat svému zástupci práci. Vzhledem k tomu, že zákon o VOP na tuto otázku nenabízí žádnou odpověď, je například A. Chamráťovou dovozováno, že ochránce může sám zvolit formu přidělování agendy a může tak zástupci ochránce přidělit, jak ucelenou oblast působnosti, tak jednotlivé konkrétní případy.²¹⁶ Tento výklad, který je zastáván také aplikační praxí, nicméně, byť je zřejmě v souladu s jazykovým zněním § 2 odst. 4 věty druhé zákona o VOP, rozhodně nelze považovat za přesvědčivý.

Je totiž potřeba si klást otázky, zda zmíněný výklad obстоjí při jeho srovnání se smyslem a účelem celého ustanovení. Jedním z důvodů vymezení pravomoci zástupce ochránce v podobě vykonávání části působnosti ochránce je podle důvodové zprávy k zákonu o VOP, možnost určité specializace. Jak již bylo zmíněno působnost ochránce je v § 1 zákona o VOP totiž vymezena velmi široce, což má za následek velké množství práce, která je ale zároveň mnohdy různorodá a týká se různých oblastí veřejné správy. Každá oblast práva pak vykazuje určitá specifika a je proto minimálně žádoucí, aby docházelo ke specializaci mezi ochráncem a jeho zástupcem.²¹⁷

Podle mého názoru by tak bylo vhodnější, kdyby zástupci ochránce byla přidělována spíše ucelenější agenda v předem vymezených oblastech působnosti. To totiž umožňuje zástupci

²¹³ POSPÍŠIL, Petr a kol. Zákon o krajích. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, s.382-384

²¹⁴ CHAMRÁTHOVÁ, Anna a kol. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 36

²¹⁵ ŠABATOVÁ, Anna. Ombudsman a lidská práva. Brno: Doplněk, 2008, s. 110

²¹⁶ CHAMRÁTHOVÁ, Anna a kol. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 36

²¹⁷ CHAMRÁTHOVÁ, Anna, SVOBODA, Tomáš. Veřejný ochránce práv jako monokratický orgán. Jurisprudence, 2018, roč. 27, č. 4, s. 31

ochránce jednak se specializovat konstantně na pouze určité oblasti práva a zabývat se jimi v rámci své činnosti více do hloubky, ale také zajišťovat jednotnost rozhodování při řešení stejných nebo obdobných problémů, které jednotlivá část působnosti přináší.²¹⁸

Ještě větší diskuze mezi odbornou veřejností nicméně vyvolává otázka, zda je ochránce povinen svému zástupci přidělovat vůbec nějakou agendu, nebo zda je to pouze možnost, které ochránce může, ale také vůbec nemusí využít.²¹⁹ Zatímco část doktríny zastoupena například A. Šabatovou,²²⁰ V. Sládečkem²²¹ nebo P. Kolmanem²²² se přiklání k výkladu, že ochránce nemusí svému zástupci agendu vůbec přidělovat, A. Chamráthová s odkazem na další autory považuje tento výklad za menšinový a nesprávný.²²³

Autoři zastávající první způsob výkladu totiž své názory prezentované bez podrobnějšího zdůvodnění pravděpodobně opírají především o prostý jazykový výklad věty druhé § 2 odst. 4 zákona o VOP, který ve vztahu k přidělování části působnosti ochráncem svému zástupci používá slovo „*může*“. Tento jazykový výklad je minimálně velmi problematický, neboť jak uvádí paní doktorka Skulová „*nelze automaticky dovozovat, a ani citované prameny tak nečiní, že každé použití slova „může“ v normě zakládající pravomoc správního orgánu²²⁴ nutně vždy označuje případ správního uvážení.*“ Naopak podle ní i v případě, kdy je u pravomoci použito slovo „*může*“ je povinností orgánu, pokud jsou splněny všechny zákonné předpoklady, a zároveň není zákonem stanoveno jinak, svou pravomoc použít.²²⁵

Navíc když se podíváme na smysl a účel celé pravomoci, zjistíme, že cílem právní úpravy bylo především rozdělit výkon působnosti ochránce mezi něj a jeho zástupce.²²⁶ To ostatně vyplývá také z obvyklé aplikační praxe, kdy mezi ochránce mezi sebe svého zástupce většinou

²¹⁸ Srov. současné vymezení působnosti zástupce ochránce in Zástupce veřejného ochránce práv [on-line], ochrance.cz, [cit. 15. 03. 2024]. Dostupné na <<https://www.ochrance.cz/o-nas/deputy/>>

²¹⁹ NOVÁKOVÁ, Veronika. Otazníky okolo veřejného ochránce práv: jeho úloha a pravomoci [on-line]. centrumlidskaprava.cz, 05. 09. 2022 [cit. 31. 01. 2024]. Dostupné na <<https://www.centrumlidskaprava.cz/otazniky-okolo-verejneho-ochrance-prav-jeho-uloha-pravomoci>>

²²⁰ ŠABATOVÁ, Anna. Ombudsman a lidská práva. Brno: Doplněk, 2008, s. 110

²²¹ BARTOŇ, Michal a kol. Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy. Olomouc: Periplum, 2009, s. 268

²²² KOLMAN, Petr. Kritická poznámka k VOP aneb Může být smyslem právní úpravy nefunkční nonsens? [on-line]. pravni prostor.cz, 02. 12. 2022 [cit. 31. 01. 2024]. Dostupné na <<https://www.pravni prostor.cz/clanky/obcanske-pravo/kriticka-poznamka-k-vop-aneb-muze-byt-smyslem-pravni-upravy-nefunkcni-nonsens>>

²²³ CHAMRÁTHOVÁ, Anna a kol. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 36

²²⁴ Autorka sice používá pojem „správní orgán“, pod který ochránce být automaticky zařazen nemůže, neboť, jak je uvedeno v první podkapitole čtvrté kapitoly, není orgánem veřejné správy. Nicméně vzhledem ke kontextu výkladu, který rozebírá, způsob vymezení pravomocí orgánu, považují za legitimní analogicky tento výklad použít i na stanovení pravomocí ochránce.

²²⁵ SKULOVÁ, Soňa. Správní uvážení. Základní charakteristika a souvislosti pojmu. Brno: Masarykova univerzita, 2003. s. 66-69

²²⁶ Důvodová zpráva k zákonu č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

rozděluje dvě přibližně stejně obsáhlé poloviny působnosti, neboť bez tohoto rozdělení není možné celou působnost vykonávat v adekvátní kvalitě a rychlosti.²²⁷

Výklad, že ochránce nemusí svého zástupce pověřovat k výkonu části agendy by byl navíc nesystematický. Je třeba si uvědomit, že svěřená část působnosti ochráncem jeho zástupci, je jedinou stálou pravomocí zástupce ochránce. Zákon totiž, jak již bylo vymezeno výše, dává zástupci ochránce pouze dvě základní pravomoci, přičemž první z nich (zastupování ochránce při jeho nepřítomnosti) může být uplatňována pouze výjimečně. Při nesvěření žádné vlastní agendy by pak zřízení zástupce postrádalo smysl, neboť by při výkonu své funkce nemohl fakticky vykonávat vůbec žádnou činnost.²²⁸

Spornou otázkou je částečně také, zda ochránce může svému zástupci agendu odebírat. I přesto, že je opět velmi obtížné ze zákonné formulace vyvodit jakoukoli odpověď, právní doktrína a ostatně i aplikační praxe²²⁹ se klaní spíše k názoru, že takové oprávnění ochránce skutečně existuje.²³⁰ A. Chamráthová a T. Svoboda nicméně toto oprávnění, kterým by mohl ochránce korigovat práci svého zástupce, považují za prostředek *ultima ratio*.²³¹

Tento názor je ale potřeba opět konfrontovat se smyslem a účelem celého oprávnění ochránce svěřit svému zástupci část výkonu své působnosti, kterým je především dělba práce a specializace.²³² V tomto směru pak zastávám názor, že z takto pojatého účelu celého oprávnění nelze dovodit jeho rozpor s výkladem výše zmíněných autorů. Samotné odebrání určité části agendy se totiž v některých případech může jevit jako velmi prospěšné k naplnění možnosti efektivní dělby práce mezi ochráncem a jeho zástupcem a jejich lepší specializaci.

Vzhledem ke skutečnosti, že funkční období ochránce a potažmo i jeho zástupce činí šest let,²³³ je celkem pravděpodobné, že bude během této doby žádoucí, aby mohlo být rozdělení agendy mezi ochráncem a jeho zástupcem v průběhu času měněno. Je totiž představitelné, že množství řešených případů v rámci jednotlivých částí působnosti se během funkčního období s ohledem na vývoj společnosti, ale také právní úpravy a judikatury, může měnit. Stejně tak je

²²⁷ CHAMRÁTHOVÁ, Anna, SVOBODA, Tomáš. Veřejný ochránce práv jako monokratický orgán. *Jurisprudence*, 2018, roč. 27, č. 4, s. 26

²²⁸ CHAMRÁTHOVÁ, Anna a kol. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 36

²²⁹ Srov. např. KŘEČEK, Stanislav. Ombudsman. Praha: VR Atelier, 2021, s. 25

²³⁰ NOVÁKOVÁ, Veronika. Otazníky okolo veřejného ochránce práv: jeho úloha a pravomoci [on-line]. *centrumlidskaprava.cz*, 05. 09. 2022 [cit. 31. 01. 2024]. Dostupné na <<https://www.centrumlidskaprava.cz/otazniky-okolo-verejneho-ochrance-prav-jeho-uloha-pravomoci>>

²³¹ CHAMRÁTHOVÁ, Anna, SVOBODA, Tomáš. Veřejný ochránce práv jako monokratický orgán. *Jurisprudence*, 2018, roč. 27, č. 4, s. 28

²³² Důvodová zpráva k zákonu č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů srov. též SLÁDEČEK, Vladimír. Veřejný ochránce práv: česká varianta ombudsmana skutečností. *Právní rozhledy*, 2001, roč. 9, č. 8, s. 353-354

²³³ § 2 odst. 1 a 4 zákona č. 349/1999 S., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

možné, že systém rozdělení agendy zvolený jako první, se ukáže jako nevyhovující. Poté by nedávalo rozumný smysl, aby ochránce nemohl rozdělení agendy žádným způsobem měnit.

Navíc další problém vyplývá také ze skutečnosti, že funkční období ochránce a funkční období zástupce ochránce jsou na sobě nezávislé a nezačínají, ani nekončí ve stejnou dobu, což znamená, že konkrétní zástupce ochránce během svého funkčního období může spolupracovat i se dvěma ochránci.²³⁴ Výklad o nemožnosti měnit přidělenou agendu by pak vznášel další otázky o tom, jak a jestli je možné agendu měnit při personálních změnách ve funkci ochránce nebo zástupce ochránce. Přičemž je evidentní, že pro efektivní specializaci je profesní zaměření a odbornost jednotlivých konkrétních představitelů dané funkce klíčová.

Na druhou stranu odebírání svěřené agendy zástupce ochránce ochráncem má v tomto kontextu jistě své určité limity. Vzhledem k výše prezentovanému názoru, že pravomoc ochránce svěřit svému zástupci výkon části své působnosti, není pouze jeho oprávněním, ale zároveň povinností, je evidentní, že výklad umožňující následně ochránci svěřenou působnost zástupce vyprázdnit, by absolutně odporoval celému smyslu této pravomoci. Za výkladově neobstojné by tak bylo nutné považovat zejména možnost ochránce odebrat svému zástupci veškerou jeho svěřenou část působnosti, aniž by mu byla v návaznosti přidělena jiná.

3.2.3. Možnosti ochránce ovlivňovat práci svého zástupce

V zákoně a ani v odborné literatuře příliš neřešená je také otázka, zda může ochránce výkon pravomocí zástupce ochránce, ať již v době své nepřítomnosti nebo v souvislosti s výkonem svěřené působnosti, korigovat pomocí vydávání vnitřních předpisů. Obecně interní předpisy mohou vydávat, jak státní orgány, tak soukromé osoby a nepotřebují k tomu zvláštní zákonné zmocnění. Jedná se přitom o činnost, která je právní doktrínou v určitých situacích považována za velmi žádoucí, a to především k její roli v sjednocování aplikační praxe daného orgánu. Základním charakteristickým rysem vnitřních předpisů nicméně je, že v zásadě mohou být závazné pouze „*v rámci určité organizační struktury..., a to právě na základě vztahu nadřízenosti a podřízenosti*“.²³⁵

Je tedy jasné, a teorií i praxí obecně uznávané, že ochránce může v rámci své činnosti vydávat interní právní předpisy, které jsou následně závazné pro zaměstnance instituce. Doktrína dokonce považuje postup vydávání předpisů ochránce za velmi vhodný. Ochránce tak již vydal například Etický kodex Kanceláře veřejného ochránce práv, nebo Strategii rozvoje

²³⁴ To samozřejmě nemusí být pravidlem, neboť § 2 odst. 1 zákona o VOP stanoví možnost ochránce (a potažmo ve spojení s § 2 odst. 4 zákona o VOP i zástupce ochránce) být zvolen i „*na dvě bezprostředně po sobě jdoucí funkční období*.“

²³⁵ SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2013, s. 75-77

Kanceláře veřejného ochránce práv na roky 2016-2021.²³⁶ Nicméně právě vzhledem k tomu, že interní právní předpisy lze v zásadě vydávat pouze ve vztahu nadřízenosti a podřízenosti, pravděpodobně není možné dojít k závěru, že interní předpisy vydané ochráncem se vztahují i na zástupce ochránce.²³⁷ Jak je totiž rozebráno ve třetí podkapitole čtvrté kapitoly, mezi ochráncem a zástupcem ochránce nefunguje vztah podřízenosti a nadřízenosti.

Další legislativou, aplikační praxí ani právní teorií dosud příliš neřešená je také otázka, zda může ochránce nějakým způsobem zvrátit nebo změnit akty vydané nebo úkony učiněné zástupcem ochránce. V této souvislosti považuji za potřebné zdůraznit fakt, že působnost ochránce, kterou v určitých situacích může vykonávat zástupce ochránce je nutno stále chápat primárně jako působnost ochránce, která se v souladu se závěry prezentovanými ve druhém oddíle této podkapitoly za určitých podmínek (po opětovné přítomnosti ochránce, nebo po provedení změn v oblasti svěřené části působnosti) opět navrácí ochránci.

Z tohoto důvodu nelze vyloučit, že se ochránce po navrácení výkonu působnosti od zástupce ochránce rozhodne znovu určitý případ projít a postupovat v něm znovu a odlišně. Konkrétní postup, jak toto může ochránce učinit pak bude záviset především na fázi prováděného šetření. Za obecný zákonný podklad pro tento postup je ale možné považovat především § 21 zákona o VOP, který dává ochránci právo zahájit šetření také z vlastní iniciativy.²³⁸ Na základě tohoto oprávnění totiž může ochránce zahájit šetření ve věci na základě vlastního uvážení bez kvalifikovaných podnětů. Podle mého názoru, tak nebrání ochránci nic, aby se na základě § 21 zákona o VOP rozhodl znovu zabývat případem, který již dříve prošetřoval on sám, jeho předchůdce nebo právě zástupce ochránce.

²³⁶ RICHTEROVÁ, Anna. Pravidla vztahující se na činnost veřejného ochránce práv a kritéria uplatnitelná a užití jeho volné úvahy. Časopis pro právní vědu a praxi, 2019, roč. 27, č. 1, s. 74

²³⁷ CHAMRÁTHOVÁ, Anna, SVOBODA, Tomáš. Veřejný ochránce práv jako monokratický orgán. Jurisprudence, 2018, roč. 27, č. 4, s. 24

²³⁸ Více o zahájení šetření z vlastní iniciativy v druhém oddíle druhé podkapitoly druhé kapitoly.

4. Povaha ochránce jako orgánu vzhledem k postavení zástupce ochránce

4.1. Postavení ochránce v soustavě orgánů státu

Mezi rozhodovací praxí vrcholných soudů i doktrinárními názory v zásadě panuje shoda na obtížné zařaditelnosti ochránce do soustavy orgánů státu, a proto bývá řazen mezi tzv. orgány *sui generis*.²³⁹ K tomuto závěru doktrína dochází především z analýzy negativního vymezení zařazení ochránce do soustavy orgánů, ze které vyplývá, že ochránce nezapadá do ustálených kategorií.

Ochránce tak jednoznačně není správním úřadem,²⁴⁰ neboť jednou ze základních charakteristik správních úřadů je, že „*jsou součástí moci výkonné*“.²⁴¹ I když vztah ochránce k výkonné moci je úzký ve smyslu, že jeho hlavním úkolem je dohlížet na výkonem veřejné správy²⁴² (resp. nad její částí v rozsahu své působnosti, jak byla definována v prvním oddílu druhé podkapitoly druhé kapitoly), vzhledem k povaze této kontroly, je nutné, aby ochránce byl na výkonné moci nezávislý.²⁴³ Především kvůli své nezávislosti na výkonné moci poté nemůže být považován za správní úřad.²⁴⁴

Ochránce není ani ústavním orgánem, neboť od jeho zakotvení na ústavní úrovni bylo zákonodárcem upuštěno a postavení ochránce je tak zakotveno v zákonu obvyklé právní síly. Podle pana profesora Sládečka se však postavení ochránce velmi blíží postavení ústavních činitelů, a to především s ohledem na to, že se „*pravidelně účastní různých významných událostí "státního života" a přislouží mu také zvláštní platové ohodnocení podle zákona č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu.*“²⁴⁵

Ochránce pak nemůže být zařazen ani pod poměrně široký pojem orgánů veřejné moci. Podle Ústavního soudu se veřejnou mocí „*rozumí taková moc, která autoritativně rozhoduje o*

²³⁹ CHAMRÁTHOVÁ, Anna, SVOBODA, Tomáš. Veřejný ochránce práv jako monokratický orgán. *Jurisprudence*, 2018, roč. 27, č. 4, s. 21

²⁴⁰ SLÁDEČEK, Vladimír. Místo Veřejného ochránce práv v systému státních orgánů. In: *Role veřejného ochránce práv v politickém systému České republiky. Sborník příspěvků přednesených na odborné konferenci*, Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2010, s. 54-56. Dostupné na <https://www.ochrance.cz/uploads-import/Publikace/Role_VOP_v_politickem_systemu.pdf>

²⁴¹ HENDRYCH, Dušan. *Právní slovník*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s.1068

²⁴² SLÁDEČEK, Vladimír. Místo Veřejného ochránce práv v systému státních orgánů. In: *Role veřejného ochránce práv v politickém systému České republiky. Sborník příspěvků přednesených na odborné konferenci*, Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2010, s. 56. Dostupné na <https://www.ochrance.cz/uploads-import/Publikace/Role_VOP_v_politickem_systemu.pdf>

²⁴³ Důvodová zpráva k zákonu č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

²⁴⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 02. 2008, č. j. 2 As 58/2007-52

²⁴⁵ SLÁDEČEK, Vladimír. *Zákon o veřejném ochránci práv: komentář*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 41

*právech a povinnostech subjektů, ať již přímo, nebo zprostředkovaně. Subjekt, o jehož právech nebo povinnostech rozhoduje orgán veřejné moci, není v rovnoprávném postavení s tímto orgánem a obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí od vůle subjektu.*²⁴⁶ Ochránce totiž jak bylo rozebráno výše disponuje pouze vyšetřovacími a iniciačními pravomocemi, nemůže však vydávat autoritativní rozhodnutí ani zasahovat do práv a povinností fyzických a právnických osob.²⁴⁷

Kromě orgánu *sui generis* pak naopak ochránce můžeme označit také jako vykonavatele veřejné funkce, jak to výslovně stanoví § 8 odst. 1 zákona o VOP, nebo také jako nezávislý státní kontrolní orgán. Z hlediska dělby moci pak ochránce bývá někdy považován za součást moci zákonodárné, ale existují i názory, že ochránce stojí mimo obvyklé složky státní moci a není jej možné zařadit ani do moci zákonodárné, ani do moci výkonné a soudní.²⁴⁸

4.2. Typologie orgánů veřejné moci podle způsobu rozhodování

Orgány veřejné moci mohou být podle vůdčích principů, na kterých jsou vystavěny klasifikovány nejrůznějším způsobem. U jednotlivých orgánů tak bývá vyhodnocována například míra naplňování principů věcného a územního, centralizace a decentralizace, koncentrace a dekoncentrace a volebního a jmenovacího, ale také kolegiálního a monokratického. Poslední z uvedených dvojic principů je postavena především na zhodnocení způsobu rozhodování.²⁴⁹

I když je aplikace monokratického a kolegiálního principu a s tím související klasifikace orgánů ve veřejné správě v našem právním řádu tradiční, podrobnější definice v teorii absentuje. Doktrína se tak kromě základního vymezení monokratického a kolegiálního principu spíše zabývá problematikou zařazení jednotlivých konkrétních orgánů pod jednu z této dvojice kategorií. Z dostupných zdrojů lze, ale obecně vyvodit základní znaky, které by jednotlivé orgány měly vykazovat.²⁵⁰

Pro orgány monokratického typu je tak charakteristické, že v čele stojí jedinec, který rozhoduje pouze v některých věcech, přísluší mu tak zejména přezkoumávání rozhodnutí aparátu a někdy deleguje část pravomoci na podřízené.²⁵¹ Ti ale většinou vykonávají pouze

²⁴⁶ Usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 11. 1993, sp. zn. II. ÚS 75/93

²⁴⁷ SLÁDEČEK, Vladimír. Místo Veřejného ochránce práv v systému státních orgánů. In: Role veřejného ochránce práv v politickém systému České republiky. Sborník příspěvků přednesených na odborné konferenci, Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2010, s. 55. Dostupné na <https://www.ochrance.cz/uploads-import/Publikace/Role_VOP_v_politickem_systemu.pdf>

²⁴⁸ SLÁDEČEK, Vladimír. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 42

²⁴⁹ SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2013, s. 267-269

²⁵⁰ CHAMRÁTHOVÁ, Anna, SVOBODA, Tomáš. Veřejný ochránce práv jako monokratický orgán. Jurisprudence, 2018, roč. 27, č. 4, s. 21

²⁵¹ SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2013, s. 269

pomocné úkoly s cílem dělby práce a odpovědnost za veškerou činnost orgánu nese vedoucí.²⁵² Vůli orgánu tak tvoří jediná osoba. Monokratické orgány jsou typické pro státní správu.²⁵³

Naopak pro kolegiální orgány je charakteristické, že se skládají z více osob,²⁵⁴ které rozhodují ve sboru, a to podle předem určeného kvóra,²⁵⁵ přičemž některé úkony ale mohou provádět i jednotliví členové. Řízení před kolegiálním orgánem vede vedoucí orgánu, popřípadě jeden z členů.²⁵⁶ Orgán je sice složen z několika členů, ale navenek působí jako jedna entita²⁵⁷ a vedoucí orgánu nese odpovědnost za rozhodnutí kolegia.²⁵⁸ Předseda, který je obvykle součástí kolektivního orgánu, má především reprezentační funkci, nemá rozhodující vliv na tvorbu vůle orgánu, ale pouze zveřejňuje vůli kolegia.²⁵⁹ Kolegiální orgány jsou typické pro samosprávu.²⁶⁰

4.3. Zhodnocení ochránce jako orgánu z pohledu způsobu rozhodování vzhledem k postavení zástupce ochránce

I přesto, že ochránce není možné označit za orgán veřejné moci a už vůbec ne jako správní úřad, je jej podle A. Chamráthové a T. Svobody možné hodnotit z pohledu používání organizačních principů veřejné správy. Tyto principy totiž podle nich „ze své podstaty významně determinují konstrukci a fungování různých (státních) institucí obecně, nejinak tomu je také u veřejného ochránce práv.“²⁶¹ Ostatně klasifikaci ochránce jako monokratického orgánu používá i důvodová zpráva k zákonu o VOP.

Ta ve své zvláštní části k § 2 zákona o VOP uvádí, že „ochránce je koncipován v podstatě jako monokratický orgán“. Tento závěr pak přijímá i část doktríny, která jej opakuje bez hlubší

²⁵² KLIKOVÁ, Alena. Kolegiální orgán v obecné rovině. In Kolegiální orgány ve veřejné správě: sborník z mezinárodní konference: sborník ze 7. letní mezinárodní konference uskutečněné pod záštitou JUDr. Pavla Varvařovského, veřejného ochránce práv a prof. JUDr. Naděždy Rozehnalové. CSc., děkanky Právnické fakulty Masarykovy univerzity ve dnech 24. a 25. června 2013. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2013, s. 15

²⁵³ POSPÍŠIL, Petr a kol. Zákon o krajích. Komentář. 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2022. s.347

²⁵⁴ CHAMRÁTHOVÁ, Anna, SVOBODA, Tomáš. Veřejný ochránce práv jako monokratický orgán. Jurisprudence, 2018, roč. 27, č. 4, s. 21

²⁵⁵ SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2013, s. 269

²⁵⁶ JEMELKA, Luboš a kol. Správní řád: komentář. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 836-837

²⁵⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 04. 2010, č. j. 7 As 11/2010-134

²⁵⁸ ZDRAŽILOVÁ, Petra a KLIKOVÁ, Alena (ed.). Kolegiální orgány ve veřejné správě: sborník z mezinárodní konference: sborník ze 7. letní mezinárodní konference uskutečněné pod záštitou JUDr. Pavla Varvařovského, veřejného ochránce práv a prof. JUDr. Naděždy Rozehnalové. CSc., děkanky Právnické fakulty Masarykovy univerzity ve dnech 24. a 25. června 2013. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2013, s. 8

²⁵⁹ KLIKOVÁ, Alena. Kolegiální orgán v obecné rovině. In Kolegiální orgány ve veřejné správě: sborník z mezinárodní konference: sborník ze 7. letní mezinárodní konference uskutečněné pod záštitou JUDr. Pavla Varvařovského, veřejného ochránce práv a prof. JUDr. Naděždy Rozehnalové. CSc., děkanky Právnické fakulty Masarykovy univerzity ve dnech 24. a 25. června 2013. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2013, s. 15

²⁶⁰ POSPÍŠIL, Petr a kol. Zákon o krajích. Komentář. 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2022. s.347

²⁶¹ CHAMRÁTHOVÁ, Anna, SVOBODA, Tomáš. Veřejný ochránce práv jako monokratický orgán. Jurisprudence, 2018, roč. 27, č. 4, s. 21

analýzy jednotlivých znaků (např. J. Seitlová,²⁶² P. Doubek,²⁶³ V. Sládeček,²⁶⁴ J. Nesnídal²⁶⁵ a V. Doležilová²⁶⁶). Stejný závěr je poté konstatován také judikaturou vrcholných soudů (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 09. 2006, č. j. 7 As 18/2006-76, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 02. 2008, č. j. 2 As 58/2007-52, rozsudek Nejvyššího správního soud ze dne 09. 01. 2013, č. j. 9 Aps 9/2012-25 a rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 09. 2016, sp. zn. 30 Cdo 4118/2015).

Část právních teoretiků se proti zařazení ochránce mezi monokratické orgány především s ohledem na úpravu a postavení zástupce ochránce vymezuje (např. P. Kolman,²⁶⁷ V. Nováková,²⁶⁸ A. Chamráthová a T. Svoboda²⁶⁹). A. Chamráthová a T. Svoboda pak na základě analýzy naplnění znaků monokratického orgánu ochráncem přichází s názorem, že ochránce je „specifický monokratický orgán, který se od obecného (teoretického) modelu monokratického orgánu nezanedbatelně odlišuje.“²⁷⁰ V literatuře nicméně téměř absentuje rozbor znaků kolegiálního orgánu v souvislosti s ochráncem.

Důvodem pro absenci takového rozboru, je možná v očích právních teoretiků očitost nemožnosti zařadit ochránce pod kolektivní orgány státu. Ochránce totiž jednoznačně nenaplnuje základní charakteristické znaky kolegiálního orgánu, jak jsou uvedeny v druhé podkapitole této kapitoly, neboť především v rámci instituce není rozhodováno sborově, hlasováním. Jednotlivá řízení (v případě ochránce spíše šetření) nejsou vykonávána kolegiem, a ani o publikovaných závěrech není rozhodováno hlasováním ve sboru.

²⁶² SEITLOVÁ, Jitka. Hodnocení činnosti veřejného ochránce práv a jeho postavení. Otázky možného budoucího vývoje postavení ochránce. In: Role veřejného ochránce práv v politickém systému České republiky. Sborník příspěvků přednesených na odborné konferenci, Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2010, s. 19. Dostupné na <https://www.ochrance.cz/uploads-import/Publikace/Role_VOP_v_politickem_systemu.pdf>

²⁶³ DOUBEK, Pavel. Ombudsman jako národní lidskoprávní instituce...: Jak sladit rozličné lidskoprávní působnosti a naplnit požadavek plurality? Časopis pro právní vědu a praxi, 2023, roč. 31, č. 2, s. 353-379. Dostupné na <<https://journals.muni.cz/cpv/article/view/33287/30522>>

²⁶⁴ SLÁDEČEK, Vladimír. Místo Veřejného ochránce práv v systému státních orgánů. In: Role veřejného ochránce práv v politickém systému České republiky. Sborník příspěvků přednesených na odborné konferenci, Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2010, s. 56. Dostupné na <https://www.ochrance.cz/uploads-import/Publikace/Role_VOP_v_politickem_systemu.pdf>

²⁶⁵ NESNÍDAL, Jiří. Ombudsman přichází: Zákon o veřejném ochránci práv. Ekonom, 2000, roč. 44, č. 5, s. 33

²⁶⁶ DOLEŽILOVÁ, Veronika. Procedura vlády při rozhodování o zjednání nápravy na návrh ombudsmana. Jurisprudence, 2008, roč. 17, č. 8, s. 3

²⁶⁷ KOLMAN, Petr. Kritická poznámka k VOP aneb Může být smyslem právní úpravy nefunkční nonsens? [online]. pravni prostor.cz, 02. 12. 2022 [cit. 31. 01. 2024]. Dostupné na <<https://www.pravni prostor.cz/clanky/obcanske-pravo/kriticka-poznamka-k-vop-aneb-muze-byt-smyslem-pravni-upravy-nefunkcni-nonsens>>

²⁶⁸ NOVÁKOVÁ, Veronika. Otazníky okolo veřejného ochránce práv: jeho úloha a pravomoci [on-line]. centrum lidska prava.cz, 05. 09. 2022 [cit. 31. 01. 2024]. Dostupné na <<https://www.centrum lidska prava.cz/otazniky-okolo-verejneho-ochrance-prav-jeho-uloha-pravomoci>>

²⁶⁹ CHAMRÁTHOVÁ, Anna, SVOBODA, Tomáš. Veřejný ochránce práv jako monokratický orgán. Jurisprudence, 2018, roč. 27, č. 4, s. 20-32

²⁷⁰ Tamtéž, s. 30

Složitější je poté analýza znaku, zda je instituce veřejného ochránce práv složena z více členů, ale navenek působí jako jedna entita. K tomu je možné konstatovat, že instituce se sice skládá z více členů, kterými jsou podle judikatury Nejvyššího správního soudu v užším smyslu ochránce a jeho zástupce a v širším smyslu také pracovníci Kanceláře,²⁷¹ navenek ale nepůsobí jako jedna entita, neboť, jak bude rozebráno níže v této podkapitole, zástupce ochránce vystupuje z titulu své funkce samostatně.²⁷²

Na ochránce se neuplatní ani znak, že vedoucí orgánu nese odpovědnost za kolegium, neboť zde není žádné kolegium, které by činilo rozhodnutí nebo bylo vykonavatelem jiných pravomocí, o jejichž uplatnění by rozhodovalo společně. Vymezení ochránce pak neodpovídá ani znak, že by samotný ochránce jakožto vedoucí orgánu vykonával především reprezentativní funkci bez možnosti měnit rozhodnutí kolegia. Naopak je to ochránce, kdo samostatně disponuje pravomocemi podle zákona o VOP. Ochránce pak ani nese odpovědnost za kolegium, neboť zde není žádné kolegium, které by činilo rozhodnutí nebo bylo vykonavatelem jiných pravomocí.

Naopak u posuzování uplatnění znaků monokratického principu, je možné konstatovat, že všechny znaky by zřejmě byly naplněny, pokud bychom posuzovali pouze vztah ochránce a ostatních zaměstnanců Kanceláře. Ochránce totiž stojí v čele orgánu, přičemž část pravomocí deleguje na zaměstnance Kanceláře, kteří jsou mu podřízeni. Činnost zaměstnanců je ale pouze pomocná a odpovědnost za provedené šetření nese ochránce. Ten také může činit konečná rozhodnutí, jak v případě postupovat a svým jménem vydává konečná doporučení.

Tyto závěry, ale nelze bezvýhradně aplikovat také na vzájemný vztah ochránce a jeho zástupce.²⁷³ Hlavní odchylky od těchto znaků pak spočívají zejména v tom, že zástupce ochránce není vůči ochránci v podřízeném postavení, výkon jeho činnosti nemá pouze pomocný charakter, ale právě naopak zástupce může při výkonu svých pravomocí, tzn. za okolností, které jsou blíže vymezeny výše, sám činit konečná rozhodnutí a vydávat zejména doporučení. Za výkon své funkce sám poté nese odpovědnost, a i ve vnějších vztazích vystupuje samostatně pouze z titulu své funkce.

Co se tedy týče vzájemné hierarchie mezi ochráncem a jeho zástupcem, označení funkcí nejen v široké veřejnosti, ale také mezi právními teoretiky může vzbuzovat dojem, že mezi ochráncem a jeho zástupcem existuje vztah nadřízenosti a podřízenosti. Nicméně

²⁷¹ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 09. 2006, č. j. 7 As 18/2006-76

²⁷² CHAMRÁTHOVÁ, Anna, SVOBODA, Tomáš. Veřejný ochránce práv jako monokratický orgán. *Jurisprudence*, 2018, roč. 27, č. 4, s. 25

²⁷³ Tamtéž, s. 20

hierarchickému vztahu mezi nimi neodpovídá jejich vymezení v zákoně o VOP.²⁷⁴ Naopak na základě § 2 odst. 4 zákona o VOP se na zástupce ochránce použijí obdobně ustanovení o postavení ochránce. Z tohoto stejného vymezení postavení ochránce a jeho zástupce pak v zásadě vyplývá jejich rovnocenné postavení a zástupce ochránce tak disponuje stejně silným mandátem jako samotný ochránce.²⁷⁵

Možnému závěru o podřízeném postavení zástupce ochránce ochránci odporuje také fakt, že zástupce ochránce stejně jako ochránce na základě § 5 odst. 1 zákona o VOP „*vykonává svou funkci nezávisle a nestranně*“. Tuto nezávislost a nestrannost je poté podle A. Chamráthové a pana doktora Svobody nutno chápat stejně jako je definována u soudců, u kterých je jejím důsledkem také „*vyloučení prvku subordinace v rozhodování*“. To znamená, že nezávislý zástupce ochránce není vázán při výkonu své funkce ničimi pokyny, čímž je vyloučeno faktické řízení zástupce ochránce ze strany ochránce.^{276 277}

Nezvyklý pro monokratické orgány je také způsob volby zástupce ochránce, který odporuje závěru o existenci hierarchického postavení mezi ním a ochráncem. Zástupce je totiž jak již bylo popsáno v druhém oddílu první podkapitoly třetí kapitoly volen Poslaneckou sněmovnou bez možnosti ochránce tuto volbu formálními prostředky ovlivnit, neboť postup pro volbu zástupce je stejný jako u volby ochránce.²⁷⁸ Jediný způsob, jak může ochránce ovlivňovat volbu svého zástupce, tak jsou pouze neformální vyjádření, která ale nejsou pro žádný ze subjektů mající pravomoc navrhopvat a volit kandidáty na zástupce ochránce závazná.²⁷⁹

Jedinou pravomocí ochránce, kterou oproti svému zástupci disponuje, a která by mohla svědčit o jeho silnějším postavení a limitované možnosti řízení zástupce ochránce je přidělování a odebrání svěřené části působnosti.²⁸⁰ Nicméně, jak již bylo rozebráno v druhém oddílu první podkapitoly třetí kapitoly, i tento vliv je velmi limitovaný a z uvedených závěrů tak vyplývá,

²⁷⁴ NOVÁKOVÁ, Veronika. Otázky okolo veřejného ochránce práv: jeho úloha a pravomoci [on-line]. [centrumlidskaprava.cz](https://www.centrumlidskaprava.cz), 05. 09. 2022 [cit. 31. 01. 2024]. Dostupné na <<https://www.centrumlidskaprava.cz/otazniky-okolo-verejneho-ochrance-prav-jeho-uloha-pravomoci>>

²⁷⁵ CHAMRÁTHOVÁ, Anna, SVOBODA, Tomáš. Veřejný ochránce práv jako monokratický orgán. *Jurisprudence*, 2018, roč. 27, č. 4, s. 23

²⁷⁶ Tamtéž, s. 24

²⁷⁷ K možnostem ochránce ovlivňovat výkon funkce zástupce ochránce také více ve třetím oddílu druhé podkapitoly třetí kapitoly.

²⁷⁸ NOVÁKOVÁ, Veronika. Otázky okolo veřejného ochránce práv: jeho úloha a pravomoci [on-line]. [centrumlidskaprava.cz](https://www.centrumlidskaprava.cz), 05. 09. 2022 [cit. 31. 01. 2024]. Dostupné na <<https://www.centrumlidskaprava.cz/otazniky-okolo-verejneho-ochrance-prav-jeho-uloha-pravomoci>>

²⁷⁹ CHAMRÁTHOVÁ, Anna, SVOBODA, Tomáš. Veřejný ochránce práv jako monokratický orgán. *Jurisprudence*, 2018, roč. 27, č. 4, s. 23

²⁸⁰ NOVÁKOVÁ, Veronika. Otázky okolo veřejného ochránce práv: jeho úloha a pravomoci [on-line]. [centrumlidskaprava.cz](https://www.centrumlidskaprava.cz), 05. 09. 2022 [cit. 31. 01. 2024]. Dostupné na <<https://www.centrumlidskaprava.cz/otazniky-okolo-verejneho-ochrance-prav-jeho-uloha-pravomoci>>

že jedinou výhodou na straně ochránce je, že si může vybrat, kterou část působnosti bude vykonávat a kterou přidělí svému zástupci a toto rozdělení poté následně měnit.

Závěru o monokratickém uspořádání orgánu ochránce odporuje také fakt, že zástupce ochránce nevykonává pouze pomocné činnosti, ale dělba práce mezi ochráncem a zástupcem ochránce je teorií, ale také v zásadě aplikační praxí pojímána jako samostatný výkon části působnosti. Zástupci ochránce totiž bývá tradičně svěřována přibližně polovina působnosti, kterou následně jak bylo uvedeno ve třetí kapitole vykonává samostatně a disponuje při ní stejnými oprávněními jako ochránce.²⁸¹ Tato samostatnost se pak projevuje i tím, že zástupce ochránce otevřeně prezentuje i ty své názory, které jsou odlišné od názorů ochránce.²⁸²

Zástupce ochránce pak za výkon své funkce není odpovědný ochránci. Naopak je stejně jako ochránce na základě § 2 odst. 4 ve spojení s § 5 odst. 2 zákona o VOP limitovaně odpovědný přímo Poslanecké sněmovně.²⁸³ Ta ostatně také jak bylo uvedeno ve třetím oddílu druhé podkapitoly třetí kapitoly rozhoduje o jeho případném odvolání a předseda Poslanecké sněmovny také vyslovuje pozbytí jeho funkce.

Tato úprava nezávislého postavení zástupce ochránce na ochránci se poté projevuje do faktického fungování zástupce ochránce, který ve vnější komunikaci vystupuje samostatně svým vlastním jménem a je takto podle A. Chamráthové a T. Svobody laickou i odbornou veřejností přijímán.²⁸⁴ Takto na něj ostatně odkazuje i Ústavní soud například ve svém nálezu ze dne 20. 05. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 57/13.

Vzhledem k faktu, že ochránce jako orgán státu nelze zařadit mezi kolegiální orgány, ale značně se vzhledem k vzájemnému postavení ochránce a jeho zástupce vymyká také vymezení monokratického orgánu, je A. Chamráthovou a T. Svobodou řazen mezi atypické nebo také specifické monokratické orgány.²⁸⁵ Podle mého názoru je ale nutné se spíše přiklonit k závěru, který tyto autoři odmítají a to, že současný stav právní úpravy svědčí o existenci dvou monokratických orgánů a to orgánu ochránce a orgánu zástupce ochránce.²⁸⁶

Prolínání jednotlivých orgánů při výkonu pravomocí je ostatně odbornou veřejností obecně připouštěno. Takové uspořádání je pak naprosto běžné například při fungování kraje, ve kterém vystupuje hejtman jakožto monokratický orgán, který je ale zároveň součástí nejen zastupitelstva, které je kolegiálním orgánem, ale také dalšího kolegiálního orgánu, a to rady

²⁸¹ CHAMRÁTHOVÁ, Anna, SVOBODA, Tomáš. Veřejný ochránce práv jako monokratický orgán. *Jurisprudence*, 2018, roč. 27, č. 4, s. 26

²⁸² Tamtéž, s. 30

²⁸³ Tamtéž, s. 24

²⁸⁴ Tamtéž, s. 26

²⁸⁵ Tamtéž, s. 20-32

²⁸⁶ Tamtéž, s. 29

kraje.²⁸⁷ V obecné rovině tak nelze vyvodit, že by bylo vyloučeno, aby v rámci jedné instituce fungovaly dva orgány ovládané jinými, a nebo odlišnými principy organizace veřejné správy.

Závěry o nezávislosti zástupce ochránce, jeho nepodřízeném postavení a samostatném vystupování pak podle mého názoru směřují k jasnému závěru, že je na ně možné nahlížet jako na dva samostatné monokratické orgány. To, že tento závěr odpovídá faktickému stavu nicméně nerozporují ani A. Chamráthová a T. Svoboda. Ti ale namítají, že tento závěr neodpovídá záměru zákonodárce, „*který zřetelně směřoval k vytvoření jediného monokratického orgánu.*“²⁸⁸

Je ale otázkou, zda lze tento záměr zákonodárce za situace, kdy na faktickou konstrukci dvou nezávislých monokratických orgánů ochránce a zástupce ochránce bylo upozorňováno již při projednávání návrhu zákona o VOP, zcela vyloučit.²⁸⁹ Navíc i pokud by pojetí dvou monokratických orgánů neodpovídalo subjektivně historickému výkladu, neznamená to, že se od něj nelze odchýlit.²⁹⁰ Vše ostatní totiž nasvědčuje opačnému závěru, který je podle mého názoru také plně v souladu s účelem zákona, podle kterého jak již bylo uvedeno výše byl zřízen zástupce ochránce, aby docházelo k dělbě práce a větší specializaci. Tomu existence dvou samostatných monokratických orgánů neodporuje.

²⁸⁷ POSPÍŠIL, Petr a kol. Zákon o krajích. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 347-349

²⁸⁸ Tamtéž, s. 29

²⁸⁹ Tamtéž, s. 26

²⁹⁰ MELZER, Filip. Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 116-117

5. Úvahy de lege ferenda

Postavení zástupce ochránce v České republice je, jak bylo rozebráno především ve třetí a čtvrté kapitole upraveno nedostatečně a nejasně. Úprava jeho postavení pouze ve dvou odstavcích, z nichž jeden (§ 8 odst. 2 zákona VOP) se týká pouze otázky finanční odměny a náhrad a druhý (§ 2 odst. 4 zákona o VOP) jen odkazuje na obdobné použití ustanovení týkajících se ochránce, je naprosto nevyhovující. Takto minimalistická úprava pak byla již od počátku existence orgánu ochránce předurčena k nejasnostem aplikačního, a i akademického charakteru, z nichž některé se již projevily a některé mají teprve potenciál se projevit.²⁹¹

Z těchto důvodů považuji za zřejmou potřebu změnit současnou právní úpravu týkající se postavení zástupce. V zásadě se tak nabízí tři způsoby, jakými by současný problematický právní stav mohl být vyřešen. První možností je doplnění a zpřesnění současné úpravy zástupce ochráncem s vyjasněným vztahem jeho podřízenosti vůči ochránci. Druhým způsobem řešení by bylo vytvoření tzv. víceombudsmanského modelu s tím, že by označení současného zástupce ochránce bylo změněno a v České republice by tak začalo fungovat více ochránců vedle sebe.²⁹² Objevují se nicméně i návrhy úplné změny koncepce ombudsmanské instituce v České republice do podoby orgánu fungujícího na kolegiálním principu.

Hlavním argumentem pro zvolení posledního z uvedených řešení je naplnění závazků České republiky vyplývajících z mezinárodních smluv, ve kterých se zavázala zřídit tzv. Národní lidskoprávní instituci.²⁹³ Zákonodárce tento závazek zdánlivě vyřešil zákonem č. 198/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, který přidal do zákona o VOP § 21c.²⁹⁴

Podle P. Doubka je takto zvolené řešení, ale nedostatečné, přičemž jednou z ním zmiňovaných rezerv současného českého zákonného řešení je nenaplnění znaku Národní lidskoprávní instituce spočívající v její pluralitě. Kolegiální ombudsmanská instituce skládající se z více členů by pak při splnění dalších podmínek mohla tento znak plurality naplnit bez nutnosti vytváření dalšího samostatného orgánu zastávající působnost a splňující

²⁹¹ SLÁDEČEK, Vladimír. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 80-82

²⁹² CHAMRÁTHOVÁ, Anna, SVOBODA, Tomáš. Veřejný ochránce práv jako monokratický orgán. *Jurisprudence*, 2018, roč. 27, č. 4, s. 30-32 srov. též Sněmovní tisk č. 262/0 ze dne 29. června 2022, Návrh zákona o ochránci práv dětí. Dostupné na <<https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=214459>>

²⁹³ DOUBEK, Pavel. Ombudsman jako národní lidskoprávní instituce...: Jak sladit rozličné lidskoprávní působnosti a naplnit požadavek plurality? *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2023, roč. 31, č. 2, s. 353-379. Dostupné na <<https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/33287/30522>>

²⁹⁴ Důvodová zpráva k zákonu č. 198/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

charakteristiky Národní lidskoprávní instituce, jak jsou stanoveny v mezinárodních smlouvách závazných pro Českou republiku.

Nutno podotknout, že pluralita v Národní lidskoprávní instituci ale může být podle P. Doubka vyřešena i jiným způsobem, jako je například spolupráce s občanskou společností.²⁹⁵ Vzhledem k tomu, že zavedení ombudsmanské instituce kolegiálního typu by ze tří výše zmíněných možných řešení musela provázet zřejmě největší koncepční změna současně fungujícího ochránce, která by nutně vedla k markantním změnám uvnitř orgánu ochránce, považuji toto řešení za nejméně vhodné. Za naopak velmi vyhovující lze označit obě ze zbylých dvou zmíněných možných změn, z nichž každá má své výhody a nevýhody.

Podle A. Chamráthové a T. Svobody zřejmě legislativně náročnějším by bylo vytvoření dvou samostatných ombudsmanů z nichž každému by byla přidělena rozdílná působnost.²⁹⁶ Ostatně s uplatněním víceombudsmanského modelu počítá také návrh zákona o ochránci práv dětí, na jehož základě by v případě úspěšného dokončení legislativního procesu, měl být zřícen tzv. ochránce práv dětí, jehož působnost by byla omezena v souladu účelem vymezených v § 2 tohoto návrhu na působení „*k ochraně a prosazování práv dítěte*.“²⁹⁷

Takto zvolené řešení by ale při vhodném definování zákonem umožnilo větší specializaci, která se s přihlédnutím k neustálému rozšiřování působnosti ochránce, jak bylo rozebráno ve druhé kapitole, stává stále obsáhlejší.²⁹⁸ Bylo by tak zřejmě vhodné, aby jeden z ochránců vykonávat obecnou nebo zbytkovou působnost a druhý, aby měl povahu speciálního ombudsmana, jehož působnost bude zákonem jasně omezena na zvolené oblasti.

Takovéto předem vymezené rozdělení působnosti by umožňovala i vhodnější volbu kandidátů na ochránce, kdy Poslanecká sněmovna by při volbě stejně tak jako prezident republiky a senátoři při navrhování kandidátů předem věděli, které otázky budou v kompetenci daného ochránce. Je nutné ale podotknout, že i při precizně vymezené působnosti by bylo vhodné, aby zákon o VOP při takto zvoleném řešení upravoval i otázku řešení případných kompetenčních sporů mezi ochránci.

Tato možnost naopak podle A. Chamráthové a T. Svobody není nešťastnější především s ohledem na působení instituce na veřejnost. Jednak je tak podle nich sporné, jak by si občané

²⁹⁵ DOUBEK, Pavel. Ombudsman jako národní lidskoprávní instituce...: Jak sladit rozličné lidskoprávní působnosti a naplnit požadavek plurality? Časopis pro právní vědu a praxi, 2023, roč. 31, č. 2, s. 353-379. Dostupné na <<https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/33287/30522>>

²⁹⁶ CHAMRÁTHOVÁ, Anna, SVOBODA, Tomáš. Veřejný ochránce práv jako monokratický orgán. Jurisprudence, 2018, roč. 27, č. 4, s. 31

²⁹⁷ Sněmovní tisk č. 262/0 ze dne 29. června 2022, Návrh zákona o ochránci práv dětí. Dostupné na <<https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=214459>>

²⁹⁸ CHAMRÁTHOVÁ, Anna, SVOBODA, Tomáš. Veřejný ochránce práv jako monokratický orgán. Jurisprudence, 2018, roč. 27, č. 4, s. 31

zvykli na zcela novou koncepci ochránce, který je v současném pojetí pro veřejnost jasně spojen s jednou silnou osobností, a navíc by takto zvolné řešení nerefletovalo jednu z výše zmíněných výtek spočívající v nejednotnosti názorů ochránce a jeho zástupce. Právě naopak s ještě více posíleným mandátem lze předpokládat, že by docházelo dále i nejednotným řešením obdobných otázek.²⁹⁹

Vzhledem k těmto výtkám se tak zřejmě jako úplně nejvhodnější jeví úprava spočívající v jasném vymezení podřízeného vztahu zástupce ochránce k ochránci. Takto zvolená možnost by pak ale samozřejmě vyžadovala poměrně precizní vyřešení hned několika sporných otázek. Zprv by bylo vhodné explicitně vymezit, že zástupce ochránce je v podřízením postavení vůči ochránci. Toto deklaratorní ustanovení by mělo za následek vázanost zástupce ochránce vnitřními předpisy vydávanými ochráncem, ale také jeho závaznými pokyny.³⁰⁰

Vzhledem ke sporům, které jsou mezi ochráncem a jeho zástupcem bohužel poměrně obvyklé, by bylo velmi vhodné také změnit způsob vzniku funkce zástupce ochránce.³⁰¹ Ochránce by totiž jednoznačně měl mít vliv na výběr svých nejbližší spolupracovníků, mezi které jeho zástupce jednoznačně patří.³⁰² Bylo by tedy na místě, aby například místo Senátu a prezidenta republiky kandidáty na zástupce ochránce Poslanecké sněmovně navrhoval ochránce.

I přes pravděpodobné a možné zachování obdobného použití ustanovení zákona o VOP na právní postavení zástupce ochránce uvedené v § 2 odst. 4 poslední větě zákona o VOP, by bylo vhodné speciálně upravit otázku odpovědnost zástupce ochránce. Ten by totiž nadále neměl s použitím § 5 odst. 2 zákona o VOP ze své funkce odpovídat Poslanecké sněmovně, ale přímo ochránci.³⁰³

Mnohem podrobněji by pak měly být vymezeny také jednotlivé pravomoci zástupce ochránce.³⁰⁴ Problematické aspekty zastupování ochránce v jeho nepřítomnosti by zřejmě byly vyřešeny již zakotvením subordinačního principu mezi ochráncem a jeho zástupce, odpovědností zástupce ochránce vůči ochránci a také jeho vázaností vnitřními předpisy a

²⁹⁹ CHAMRÁTHOVÁ, Anna, SVOBODA, Tomáš. Veřejný ochránce práv jako monokratický orgán. *Jurisprudence*, 2018, roč. 27, č. 4, s. 31

³⁰⁰ Více k otázce nemožnost ochránce ovlivňovat výkon funkce zástupce ochránce vnitřními předpisy a pokyny je uvedeno ve třetím oddílu druhé podkapitoly třetí kapitoly.

³⁰¹ CHAMRÁTHOVÁ, Anna, SVOBODA, Tomáš. Veřejný ochránce práv jako monokratický orgán. *Jurisprudence*, 2018, roč. 27, č. 4, s. 31

³⁰² SLÁDEČEK, Vladimír. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 80-81

³⁰³ Více k otázce odpovědnost zástupce ochránce je uvedeno ve třetí podkapitole čtvrté kapitoly.

³⁰⁴ Současné pravomoci zástupce ochránce jsou podrobně rozebrány v druhé podkapitole třetí kapitoly.

pokyny ochránce. Naopak pravomoc vykonávat svěřenou část působnosti by si ale zcela jistě i po zavedení již prezentovaných změn vyžadovala další precizaci.

Bylo by tak vhodné explicitně vymežit, zda ochránce musí zástupci ochránce nějakou agendu přidělovat či nikoli, zda přidělenou agendu opět odebírat včetně toho, zda si může přebírat jednotlivé případy a následně měnit akty vydané nebo úkony učiněné zástupcem ochránce. Tato podrobnější úprava by pak zřejmě byla schopná předcházet stávajícím sporům mezi ochránce a jeho zástupcem a vedla by ke zefektivnění práce celého orgánu.

Závěr

Cílem diplomové práce bylo prozkoumat jednotlivé problémy a sporné aspekty týkající se zástupce veřejného ochránce práv v České republice za účelem komplexního zpracování rozporu jeho postavení. K dosažení těchto cílů jsem v diplomové práci směřovala k objasnění v úvodu stanovené hypotézy, která zní: „*Je současná právní úprava postavení zástupce veřejného ochránce práv v České republice dostatečná?*“ Tuto hypotézu jsem blíže rozebírala pomocí čtyř výzkumných otázek.

První výzkumná otázka směřovala ke zjištění toho, co o postavení zástupce ochránce vypovídá způsob vzniku a zániku jeho funkce. Funkce zástupce ochránce vzniká stejně jako funkce samotného ochránce jmenováním Poslaneckou sněmovnou na základě návrhů Senátu a prezidenta a následným složením slibu do rukou předsedy Poslanecké sněmovny. Zánik funkce pak nastává z několika taxativních důvodů, a to buď automaticky s následným konstatováním předsedy Poslanecké sněmovny nebo po odvolání Poslaneckou sněmovnou.

Tento způsob vzniku a zániku funkce ukazuje především na vysokou míru nezávislosti ve vztahu k ochránci, kterou zástupce ochránce disponuje, protože vznik a zánik funkce ochránce nemůže být nijak formálně ovlivněn ochráncem. Nejen z těchto skutečností pak bývá dovozována také odpovědnost zástupce ochránce přímo Poslanecké sněmovně, která ovšem disponuje vůči zástupci ochránce pouze limitovanými pravomocemi, a především není oprávněna přistoupit k odvolání zástupce ochránce z důvodu nespokojenosti se způsobem výkonu jeho funkce.

Prostřednictvím druhé výzkumné otázky jsem se zabývala tím, zda je ze způsobu stanovení pravomocí zástupce ochránce možné dojít k jednoznačnému výkladu způsobu jejich výkonu. Za účelem rozboru této problematiky jsem zkoumala dvě hlavní pravomoci zástupce ochránce, a to zastupování ochránce v době jeho nepřítomnosti a výkon části působnosti, která je mu svěřena ochráncem, přičemž řada výkladových otázek se pojí k oběma se zmíněných pravomocí.

Velmi nejasné se pak jeví především ustanovení, že ochránce může svému zástupci svěřit výkon části své působnosti. Takováto minimalistická úprava stěžejní pravomoci zástupce ochránce přináší dosud nevyjasněné otázky. Aplikační praxe a odborná veřejnost se tak při výkladu zákonného znění této pravomoci nemohou shodnout, zda ochránce vůbec musí nebo pouze může část své působnosti ochránci svěřit, jakým způsobem má tuto část vymezit, zda může být v průběhu vymezení měněna a zda celá agenda nebo i jen jednotlivé případy mohou být zástupci ochráncem odebrány.

Třetí výzkumná otázka pak směřovala ke zjištění, jakým způsobem může být práce zástupce ochránce ovlivňována samotným ochráncem. Při zkoumání této otázky jsem došla k závěru, že celé vymezení vztahu mezi ochráncem a zástupcem je nejasné. Ze zákonného vymezení postavení zástupce ochránce totiž nelze dojít k závěru, že by mezi ochráncem a jeho zástupce existoval typický vztah subordinace. Z neexistence vztahu podřízenosti pak vyplývá i limitovaná možnost ochránce ovlivňovat práci svého zástupce.

Čtvrtá a poslední výzkumná otázka pak směřovala na vyhodnocení dopadů současného zákonného vymezení zástupce ochránce na fungování celé instituce veřejného ochránce práv. při zodpovězení této otázky je třeba zdůraznit, že hned několik aspektů současné právní úpravy postavení zástupce ochránce již má nebo v budoucnu může mít negativní dopady na fungování celé instituce ochránce.

Velmi problematické je tak zákonné vymezení vzniku a zániku funkce zástupce ochránce, na které ochránce nemá žádný formální vliv. To následně často v praxi vede ke skutečnosti, že blízkými spolupracovníky se mohou stát dvě silné osobnosti, které ale vzájemně pociťují značné antipatie a mají na různé aspekty výkonu jejich funkce odlišné názory. To může následně vést nejen k nejednotným postupům a výstupům jejich činnosti, ale také k vzájemným sporům, které bývají ventilovány i na veřejnost. Tyto spory pak mohou být ještě více umocněny nejasným vymezením kompetencí zástupce ochránce a jeho vztahu k ochránci. Celkově pak tento nežádoucí stav snižuje autoritu celé instituce veřejného ochránce práv.

Z těchto odpovědí na výše zmíněné výzkumné otázky jsem následně ohledně stanovené hypotézy došla k jednoznačnému závěru, že současná právní úprava postavení zástupce veřejného ochránce práv v České republice je zcela jistě nedostatečná. Pro napravení této situace jsem následně navrhla v páté kapitole možná řešení de lege ferenda, kde jsem rozebrala hned tři komplexní možnosti vyřešení dnešní z mého pohledu nešťastné koncepce zástupce ochránce.

Při vypracování celé diplomové práce jsem používala především popisnou a analytickou metodu. Při podrobném rozboru zejména jednotlivých pravomocí zástupce ochránce a vzniku a zániku jeho funkce jsem používala také různé výkladové metody – a to hlavně teleologický výklad, ale vycházela jsem samozřejmě také z jazykového, systematického a subjektivně historického výkladu.

Pro komplexní zpracování tématu jsem pracovala především s množstvím odborných zdrojů českých autorů, nicméně v první kapitole při obecném výkladu zabývající se ombudsmanem jsem využila také několik zahraničních zdrojů. Za klíčové zdroje pro rozbor jádra problematiky postavení zástupce ochránce, ze kterých jsem při svém rozboru čerpala,

považuji především oba komentáře k zákonu o VOP a to od V. Sládečka i A. Chamráthové, ale také článek A. Chamráthové a T. Svobody s názvem „*Veřejný ochránce práv jako monokratický orgán*“.

Jak jsem ostatně předpokládala již při počátcích psaní této diplomové práce, bohužel zdrojů zabývajících se přímo problematikou postavení zástupce ochránce byla v České republice publikováno opravdu velmi málo a judikatura k vyjadřující se přímo k zástupci ochránce není téměř žádná. Nicméně i tak si myslím, že se mi podařilo na mnou pokládané otázky najít alespoň částečně různé odpovědi právních teoretiků, které jsem následně konfrontovala nejen mezi sebou navzájem, ale také s mým pohledem na celou problematiku.

I když se v současné době zdá, že vztahy mezi současným ochráncem S. Křečkem a jeho zástupcem V. A. Schormem nejsou vyhrocené, věřím, že téma postavení zástupce ochránce nezmizí z povědomí zákonodárců a v nejbližších letech bude přijatá nová vhodnější právní úprava. Instituce veřejného ochránce práv by si totiž zcela jistě zasloužila mít všechny zákonné podmínky pro klidné fungování, které současné nevyjasněné postavení zástupce ochránce může narušovat. Stejně tak jsem zvědavá, jak dopadne současný návrh na zřízení ochránce práv dětí a zda a v jaké podobě bude tento návrh zákonodárci přijat.

Seznam použité literatury

Monografie

- BARTOŇ, Michal a kol. Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy. Olomouc: Periplum, 2009, s. 239-270
- GERLOCH, Aleš. *Teorie Práva*. 2. vydání. Dobrá voda: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2001, s. 215
- HENDRYCH, Dušan. Právní slovník. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 1068
- HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016, s. 429
- HILL, Larry B. The Model Ombudsman: Institutionalizing New Zealand's Democratic Experiment. New Jersey: Princeton University Press, 1976, s. 8
- KLÍMA, Karel a kol. Encyklopedie ústavního práva. 1. vydání. Praha: ASPI, 2007, s. 584
- KŘEČEK, Stanislav. Ombudsman. Praha: VR Atelier, 2021, 239 s.
- KŘEČEK, Stanislav a kol. Státní správa soudů. Stanoviska (Kancelář veřejného ochránce práv). Brno: Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci se společností Wolters Kluwer, 2015, s. 12-17
- MELZER, Filip. Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 116-117
- SKULOVÁ, Soňa. Správní uvážení. Základní charakteristika a souvislosti pojmu. Brno: Masarykova univerzita, 2003. s. 66-72
- SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2013, 497 s.
- ŠABATOVÁ, Anna. *Ombudsman a lidská práva*. Brno: Doplněk, 2008, 198 s.
- VIDRNA, Jan, KOUDELKA, Zdeněk. Zaměstnanci v objektivu kamer: právní aspekty monitoringu zaměstnanců. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 150-151

Příspěvky ve sborníku

- HALML, František. Zvláštní žalobní legitimace veřejného ochránce práv. In RICHTEROVÁ, Anna a kol. Dny práva 2019. Část I. 20 let zákona o veřejném ochránci práv. Brno: Masarykova univerzita, 2020, s. 276-285
- HRABCOVÁ, Dana. Několik úvah o činnosti veřejného ochránce práv v České republice. In *Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti. Sborník příspěvků přednesených na mezinárodní vědecké konferenci dne 14. května 2002*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2002, s. 57-59

- HRABCOVÁ, Dana. Věcné problémy a praktické zkušenosti z působení veřejného ochránce práv při aplikaci zákona č. 349/1999 Sb. In *Působení ombudsmana v demokratické společnosti. Sborník příspěvků přednesených na mezinárodní vědecké konferenci dne 5. června 2003*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2003, s. 71-75
- LÁSKOVÁ, Eva. Preventivní systematické návštěvy veřejného ochránce práv v zařízení pro cizince. In RICHTEROVÁ, Anna a kol. *Dny práva 2019. Část I. 20 let zákona o veřejném ochránci práv*. Brno: Masarykova univerzita, 2020, s. 137-157
- NĚMEČKOVÁ, Olga. Zvláštní oprávnění ochránce – vybrané otázky. In *Působení ombudsmana v demokratické společnosti. Sborník příspěvků přednesených na mezinárodní vědecké konferenci dne 5. června 2003*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2003, s. 79-87
- POSPÍŠILOVÁ, Soňa. Veřejný ochránce práv na úseku ochrany před nečinností veřejné správy. In RICHTEROVÁ, Anna a kol. *Dny práva 2019. Část I. 20 let zákona o veřejném ochránci práv*. Brno: Masarykova univerzita, 2020, s. 96-111
- RICHTEROVÁ, Anna. Postupná přeměna instituce veřejného ochránce práv. In RICHTEROVÁ, Anna a kol. *Dny práva 2019. Část I. 20 let zákona o veřejném ochránci práv*. Brno: Masarykova univerzita, 2020, s. 65-77
- SLÁDEČEK, Vladimír. Místo Veřejného ochránce práv v systému státních orgánů. In: *Role veřejného ochránce práv v politickém systému České republiky. Sborník příspěvků přednesených na odborné konferenci*, Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2010, s. 54-63. Dostupné na https://www.ochrance.cz/uploads-import/Publikace/Role_VOP_v_politickem_systemu.pdf
- SEITLOVÁ, Jitka. Hodnocení činnosti veřejného ochránce práva a jeho postavení. Otázky možného budoucího vývoje postavení ochránce. In: *Role veřejného ochránce práv v politickém systému České republiky. Sborník příspěvků přednesených na odborné konferenci*, Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2010, s. 19. Dostupné na https://www.ochrance.cz/uploads-import/Publikace/Role_VOP_v_politickem_systemu.pdf
- SLÁDEČEK, Vladimír. 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, 2002, s. 12
- SLÁDEČEK, Vladimír. 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, 2003, s. 11-12

- ŠKUREK, Martin. Veřejný ochránce práv a osoby se zdravotním postižením. In RICHTEROVÁ, Anna a kol. Dny práva 2019. Část I. 20 let zákona o veřejném ochránci práv. Brno: Masarykova univerzita, 2020, s. 178-202
- ZDRAŽILOVÁ, Petra a KLIKOVÁ, Alena (ed.). Kolegiální orgány ve veřejné správě: sborník z mezinárodní konference: sborník ze 7. letní mezinárodní konference uskutečněné pod záštitou JUDr. Pavla Varvařovského, veřejného ochránce práv a prof. JUDr. Naděždy Rozehnalové. CSc., děkanky Právnické fakulty Masarykovy univerzity ve dnech 24. a 25. června 2013. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2013, 160 s.

Komentáře

- FILIP, Jan, HOLLÄNDER, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. Zákon o Ústavním soudu, 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 347-385
- CHAMRÁTHOVÁ, Anna a kol. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, 189 s.
- JEMELKA, Luboš a kol. Správní řád: komentář. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 836-837
- JEMELKA, Luboš. Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 522-531
- POSPÍŠIL, Petr a kol. Zákon o krajích. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 344-384
- SLÁDEČEK, Vladimír a kol. Ústava České republiky. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 13-15
- SLÁDEČEK, Vladimír. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, 193 s.

Odborné časopisové články

- DOLEŽILOVÁ, Veronika. Procedura vlády při rozhodování o zjednání nápravy na návrh ombudsmana. *Jurisprudence*, 2008, roč. 17, č. 8, s. 3
- DOUBEK, Pavel. Ombudsman jako národní lidskoprávní instituce...: Jak sladit rozličné lidskoprávní působnosti a naplnit požadavek plurality? *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2023, roč. 31, č. 2, s. 353-379. Dostupné na <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/33287/30522>

- DRAGOS, Dacian C. The Romanian Ombudsman - A Legal Transplant Moulded by the Domestic Legal Culture. *Review of European Administrative Law*, 2021, roč. 14, č. 1, s. 187
- CHAMRÁTHOVÁ, Anna, SVOBODA, Tomáš. Veřejný ochránce práv jako monokratický orgán. *Jurisprudence*, 2018, roč. 27, č. 4, s. 20-32
- KUMAR, Pankaj a SHARMA, Vijaylaxmi. Ombudsman In Sweden and Denmark; A Comparative Study. *Journal of Algebraic Statistics*, 2022, roč. 13, č. 2, s. 528
- LISSE, Luděk. Finanční arbitr de lege ferenda. *Právní rozhledy*, 2008, roč. 16, č. 7, s. 254
- NESNÍDAL, Jiří. Ombudsman přichází: Zákon o veřejném ochránci práv. *Ekonom*, 2000, roč. 44, č. 5, s. 33-34
- PIPKOVÁ, Hana. Ombudsman v Polské republice. *Právní rozhledy*, 1997, roč. 5, č. 1, s. 45
- První rok činnosti českého ombudsmana. *Veřejná správa*, 2002, č. 22, s. I
- REDAKCE. Vláda: Statut vládního zmocněnce pro zastupování ČR před mezinárodními orgány ochrany lidských práv. *Právní rozhledy*, 2023, roč. 31, č. 13-14, s. II
- RICHTEROVÁ, Anna. Pravidla vztahující se na činnost veřejného ochránce práv a kritéria uplatnitelná a užití jeho volné úvahy. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2019, roč. 27, č. 1, s. 65-83
- SLÁDEČEK, Vladimír. Veřejný ochránce práv: česká varianta ombudsmana skutečností. *Právní rozhledy*, 2001, roč. 9, č. 8, s. 351–359
- SLÁDEČEK, Vladimír. Veřejná ochránce práv: současný (právní) stav. *Právní rozhledy*, 2017, roč. 25, č. 22, s. 774-777
- SLÁDEČEK, Vladimír. Zkušenosti s městským ombudsmanem v Detroitu. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 1996, roč. 4, č. 4, s. 591-598
- VESELÝ, Jan. Ombudsman v našem právním řádu? *Právní rozhledy*, 1997, roč. 5, č. 1, s. 18

Právní předpisy

- Doporučení Výboru ministrů členských států Rady Evropy R (85) 13, o instituci ombudsmana
- Listina základních práv Evropské unie [on-line], eur-lex.europa.eu, [cit. 13. 03. 2024]. Dostupné na <<https://eur-lex.europa.eu/CS/legal-content/summary/charter-of-fundamental-rights-of-the-european-union.html>>
- Nařízení vlády č. 165/2000 Sb., o některých opatřeních k provedení zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

- Rezoluce Výboru ministrů členských států Rady Evropy R (85) 8, o spolupráci ombudsmanů členských států navzájem a s Radou Evropy
- Rozhodnutí Evropského parlamentu ze dne 9. března 1994 o pravidlech a obecných podmínkách pro výkon funkce veřejného ochránce práv (94/262/ESUO, ES, Euratom)
- Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 78/2006 Sb. m. s., o sjednání Opčního protokolu k Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí
- Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 18/2000 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Veřejném ochránci práv
- Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon)
- Zákon č. 198/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 265/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

- Zákon č. 321/2004 Sb., o vinohradnictví a vinařství a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o vinohradnictví a vinařství), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 365/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 396/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony
- 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
- Zákon č. 540/1990 Sb., o Generálním inspektorovi ozbrojených sil České a Slovenské Federativní Republiky, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny
- Zákon České národní rady č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky, ve znění pozdějších předpisů

Judikáty

- nález Ústavního soudu ze dne 13. 06. 2017, č. j. Pl. ÚS 34/15-2
- nález Ústavního soudu ze dne 20. 05. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 57/13
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 09. 01. 2013, č. j. 9 Aps 9/2012-25
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 04. 2010, č. j. 7 As 11/2010-134
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 02. 2008, č. j. 2 As 58/2007-52
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 09. 2006, č. j. 7 As 18/2006-76
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 09. 2016, sp. zn. 30 Cdo 4118/2015
- usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 11. 1993, sp. zn. II. ÚS 75/93
- usnesení Ústavního soudu ze dne 31. 08. 2010, sp. zn. Pl. US 35/10

Ostatní

- Důvodová zpráva k zákonu č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon)
- Důvodová zpráva k zákonu č. 198/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů
- Důvodová zpráva k zákonu č. 265/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony
- Důvodová zpráva k zákonu č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů
- Důvodová zpráva k zákonu č. 381/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony
- Důvodová zpráva k zákonu 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
- Sněmovní tisk č. 1789 ze dne 01. června 1995, Zásady zákona o veřejném ochránci práv předložené poslancem Josefem Pavelou a dalšími. Dostupné na <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=1&T=1789>
- Sněmovní tisk č. 199 ze dne 26. dubna 1999, Vládní návrh zákona o Veřejném ochránci práv. Dostupné na <https://www.psp.cz/sqw/tisky.sqw?O=3&T=199>
- Sněmovní tisk č. 2007 ze dne 06. prosince 1995, Návrh poslanců Josefa Pavely a dalších na vydání zákona o veřejném ochránci práv. Dostupné na <https://www.psp.cz/sqw/tisky.sqw?O=1&T=2007>
- Sněmovní tisk č. 25 ze dne 26. července 1996, Návrh poslankyně Petry Buzkové a dalších na vydání zákona o veřejném ochránci práv. Dostupné na <https://www.psp.cz/sqw/tisky.sqw?O=2&T=25>
- Sněmovní tisk č. 262/0 ze dne 29. června 2022, Návrh zákona o ochránci práv dětí. Dostupné na <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=214459>
- Statut Kanceláře veřejného ochránce práv [on-line]. ochrance.cz, [cit. 13. 03. 2024]. Dostupné na <https://www.ochrance.cz/info/statut/>
- Organizační řád [on-line]. ochrance.cz, [cit. 13. 03. 2024]. Dostupné na <https://www.ochrance.cz/info/organizacni-rad/>
- Co dělá ombudsman? (snadné čtení) [on-line]. ochrance.cz, [cit. 12. 03. 2024]. Dostupné na <https://www.ochrance.cz/pristupnost/snadne-cteni/>
- Historie úřadu ombudsmana. [on-line]. ochrance.cz, [cit. 05. 02. 2024]. Dostupné na <https://www.ochrance.cz/o-nas/historie/>
- KOLMAN, Petr. Kritická poznámka k VOP aneb Může být smyslem právní úpravy nefunkční nonsens? [on-line]. pravniportal.cz, 02. 12. 2022 [cit. 31. 01. 2024]. Dostupné

- na <<https://www.pravniprostor.cz/clanky/obcanske-pravo/kriticka-poznamka-k-vop-aneb-muze-byt-smyslem-pravni-upravy-nefunkcni-nonsens>>
- MIJATOVIĆ, Danja. The Commissioner [on-line]. coe.int, [cit. 13. 03. 2024]. Dostupné na <<https://www.coe.int/en/web/commissioner/the-commissioner>>
 - NOVÁKOVÁ, Veronika. Otazníky okolo veřejného ochránce práv: jeho úloha a pravomoci [on-line]. centrumlidskaprava.cz, 05. 09. 2022 [cit. 31. 01. 2024]. Dostupné na <<https://www.centrumlidskaprava.cz/otazniky-okolo-verejneho-ochrance-prav-jeho-uloha-pravomoci>>
 - Principy dobré správy. [on-line]. ochrance.cz, 20. 01. 2007 [cit. 12. 03. 2024]. Dostupné na <<https://www.ochrance.cz/dokument/principy-dobre-spravy/>>
 - SANDU, Georgiana. Evropský veřejný ochránce práv [on-line]. europarl.europa.eu, říjen 2023 [cit. 13. 03 2024]. Dostupné na <<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/cs/sheet/18/evropsky-verejny-ochrance-prav>>
 - Šimůnková končí jako zástupkyně ombudsmana. Nesouhlasí s jeho názory [on-line]. idnes.cz, 17. 08. 2022 [cit. 14. 03. 2024]. Dostupné na <https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/monika-simunkova-ombudsman-krecek-rezignace.A220817_153354_domaci_dape>
 - Veřejný ochránce práv. [on-line]. ochrance.cz, [cit. 05. 02. 2024]. Dostupné na <<https://www.ochrance.cz/o-nas/ombudsman/>>
 - Zaměstnanci a organizační struktura [on-line]. ochrance.cz, [cit. 13. 03. 2024]. Dostupné na <<https://www.ochrance.cz/provoz/zamestnanci-a-organizacni-struktura/>>
 - Zástupce veřejného ochránce práv [on-line], ochrance.cz, [cit. 15. 03. 2024]. Dostupné na <<https://www.ochrance.cz/o-nas/deputy/>>

Abstrakt

Předložená diplomová práce se zaměřuje na postavení zástupce veřejného ochránce práv v České republice. Veřejný ochránce práv v České republice má povahu typické ombudsmanské instituce, jejichž obdoba je zřízena ve většině zemí světa, a to především za účelem posilování práv občanů a rozšíření jejich ochrany proti neoptimálnímu působení orgánů veřejné správy. Na naplňování svého účelu nicméně ochránce v České republice není sám, a tak část jeho působnosti bývá v různých situacích vykonávána především jeho zástupcem. Právě problematika postavení zástupce se s postupující historií instituce ochránce v České republice ukazuje jako velmi komplikovaná a nejasná. Minimalistická koncepce právní úpravy zástupce ochránce vyvolává řadu aplikačních problémů, ale také akademických otázek svědčících o nejasném pojetí jeho postavení. Podrobná analýza těchto problémů prezentovaná v této diplomové práci je z těchto důvodů závěrem doplněna i o úvahy de lege ferenda.

Abstract

This diploma thesis focuses on the position of the Deputy of Public Defender of Rights in the Czech Republic. The Public Defender of Rights in the Czech Republic is a typical ombudsman established in most countries of the world, primarily to strengthen citizens' rights and broaden their protection against suboptimal actions of public administration bodies. However, the Public Defender in the Czech Republic is not alone in fulfilling this purpose, and part of his competences is therefore in various situations carried out by his Deputy. The issue of the Deputy's position in Czech republic has proven to be very complex and unclear throughout the history of the Public Defender's institution. The minimalist concept of the legal regulation of the Deputy raises a number of application problems, as well as academic questions concerning the unclear concept of his position. A detailed analysis of these problems presented in this thesis is therefore supplemented by de lege ferenda considerations.

Klíčová slova

Zástupce veřejného ochránce práv, ombudsman, veřejný ochránce práv, zástupce, nepřítomnost, svěření působnosti

Key words

Deputy of the Public Defender of Rights, Ombudsman, Public Defender of Rights, deputy, absence, delegation of powers