

**Univerzita Palackého v Olomouci**

**Právnická fakulta**

**Adéla Voldánová**

**Právní záruky ve veřejné správě  
se zaměřením na veřejného ochránce práv**

**Bakalářská práce**

**Olomouc 2015**

### **Prohlášení o původnosti práce**

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma *Právní záruky ve veřejné správě se zaměřením na veřejného ochránce práv* vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne

.....

Adéla Voldánová

## **Poděkování**

Touto cestou chci vyslovit srdečné poděkování vedoucímu mé bakalářské práce, panu JUDr. Ondřeji Víchovi, Ph.D., za vlídnou spolupráci, cenné rady a připomínky během zpracovávání tohoto tématu.

Zároveň děkuji své rodině a partnerovi za veškerou podporu po celou dobu mého studia na Univerzitě Palackého v Olomouci.

# OBSAH

## Úvod

1	Právní záruky zákonnosti ve veřejné správě	
1.1	Pojem právní záruky .....	8
1.2	System kontrol veřejné správy .....	11
1.3	Kontrola vykonávaná veřejným ochráncem práv .....	12
2	Veřejný ochránce práv jako jedna z právních záruk ve veřejné správě	
2.1	Definice veřejného ochránce práv .....	14
2.2	Zakotvení institutu do českého právního řádu .....	15
3	Veřejný ochránce práv v České republice	
3.1	Volební proces, inkompatibilita, vznik a zánik funkce, imunita .....	18
3.2	Vymezení působnosti Veřejného ochránce práv .....	21
3.3	Pravomoc Veřejného ochránce práv .....	22
3.4	Vztah k ostatním orgánům veřejné správy .....	25
4	Evropský ombudsman	
4.1	Komparace této nadnárodní instituce s českou podobou .....	26
5	Činnost Veřejného ochránce práv	
5.1	Postup šetření při řešení stížností, Kancelář Veřejného ochránce práv ..	29
5.2	Analýza případu šetřeného na úseku ochrany životního prostředí .....	34
5.3	Zhodnocení aktuální právní úpravy, úprava de lege ferenda .....	35

## Závěr

Seznam použitých zdrojů

Shrnutí

Příloha

## Seznam použitých zkratek

„*Veřejný ochránce; Ochránce*“ – Veřejný ochránce práv.

„*zákon o VOP*“ – zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

„*LZPS*“ – usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod, jako součásti ústavního pořádku České republiky.

„*Ústava ČR*“ – ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

„*s.ř.*“ – zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

„*s.ř.s.*“ – zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

## Úvod

Jako studentka právnické fakulty se specializací na veřejnou správu jsem si téma „*Právní záruky ve veřejné správě se zaměřením na veřejného ochránce práv*“ zvolila, abych si rozšířila spektrum dosavadních vědomostí o této zajímavé a v České republice poměrně nedávno zřízené instituci a také bych ráda nabídla některé podrobnější informace. Ve své práci postupuji od všeobecného pojetí záruk zákonnosti, posléze se dostávám k samotné instituci Veřejného ochránce práv (dále jen „Veřejný ochránce“ nebo „Ochránce“) a závěrem se zamýšlím nad zhodnocením současné právní úpravy a prezentuji návrh de lege ferenda.

Cílem mé bakalářské práce je tedy obeznámit čtenáře s touto institucí, shrnout a vyhodnotit fakta o Veřejném ochránci jako jednoho z kontrolních mechanismů ve veřejné správě a také přesvědčit o potřebě jeho existence. Podotýkám, že tematika o Ochránci je velmi obsáhlá, proto se problematice věnuji základově, bez citelných návazností na vedlejší právní souvislosti, čemuž zamezím odchýlením od hlavního zaměření.

V úvodních kapitolách se zabývám vymezením právních záruk zákonnosti a systémem kontroly, kde také zdůrazním pozici Ochránce.

Následně jsem se soustředila na samotného Veřejného ochránce. Čtenáři nabízím několik různých variant, jak je tento institut chápán a definován. Také jsem se zajímala o historický exkurz zakotvení institutu v českém právním řádu.

V dalších částech mé práce věnuji pozornost podrobnější charakteristice této instituce v českém právním prostředí – které podmínky musí pro zvolení a vykonávání této funkce splňovat, jaké formy ztráty funkce existují, co se trestní nestíhatelnosti týče nebo jak je vymezena působnost i pravomoc představitele tohoto „úřadu“. Je orgánem svého druhu, není možno jej včlenit do pilířů dělby státní moci. Přesto věnuji zmínku o jeho vztahu k moci zákonodárné, výkonné i soudní.

V rámci čtvrté kapitoly se, byť pouze okrajově, zmíním také o Evropském ombudsmanovi a porovnáám některé analogické znaky této nadnárodní instituce s Ochráncem práv v České republice.

Dále jsem zkoumala jeho praktickou činnost, tedy jakými kroky činí šetření při řešení stížností a nastínila roli Kanceláře Veřejného ochránce práv (dále jen „Kancelář“). Rovněž jsem provedla kazuistiku konkrétního vybraného případu na úseku ochrany životního prostředí, který byl Ochráncem šetřen. Závěrem jsem zhodnotila aktuální právní úpravu a zamyslela se nad možnými změnami de lege ferenda. V příloze je k nahlédnutí tiskopis podání stížnosti Veřejnému ochránci práv.

Touto kvalifikační prací, která je završením mého studia na Univerzitě Palackého

v Olomouci, jsem se snažila nalézt odpověď, je-li činnost Veřejného ochránce práv přínosná a jestli je efektivní při kontrole veřejné správy.

Během tvorby práce byly pramenem poznatky získané ve výuce, četbou a analýzou písemných dokumentů – především z české právní literatury, judikatury i platné legislativy - velmi často ze zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, který byl doposud již mnohokrát novelizován (dále jen „zákon o VOP“). Také z tiskových zpráv, ze zpráv o činnosti Veřejného ochránce a dalších statistických a informačních údajů, které jsou publikovány přímo na oficiálních internetových stránkách. Velmi si cením odpovědí na mé dotazy, které mi poskytla přímo Kancelář. Nepostradatelnými pro mne byly sborníky z odborných konferencí, jakož i články vysokoškolských pedagogů. Avšak nepracovala jsem s mediálními zprávami, neboť mám pochybnosti o jejich odbornosti.

Bakalářská práce vychází z právní úpravy platné a účinné k datu 1. ledna 2015.

# 1 Právní záruky zákonnosti ve veřejné správě

## 1.1 Pojem právní záruky

Pro pojem „**správa**“ ve všeobecném hledisku není sestavena žádná definice, která by byla legálně ukotvena, jedná se tedy o neurčitý právní pojem. Nicméně pod správou si nejčastěji zjednodušeně představíme záměrnou činnost směřující k naplnění určitého cíle. Podle smyslu cíle pak následně tuto správu dělíme na veřejnou a soukromou.

**Veřejná správa** je vykládána různorodě, ale nejčastěji je k výkladu používaná teorie formálního pojetí – tedy jako organizační soustava (úřadů, orgánů apod.) a v pohledu materiálním jako soubor agend a činností. Je rozčleněna na správu státní a samosprávu; správu vrchnostenskou, fiskální a ostatní.

K tomu, aby bylo zajištěno vhodné fungování veřejné správy, se uplatňuje systém právních záruk, které mj. posilují právní jistotu v celé sféře veřejné správy. Posláním právních záruk je zajištění zákonné realizace nejen veškerých úkolů, ale i cílů veřejné správy v celém jejím spektru. Pro postavení veřejné správy je striktní požadavek právní úpravy jejich činností i organizace.

**Právními zárukami v širším pojetí** rozumíme úkony příslušných státních orgánů, způsobilé k zabezpečení tvorby i následné realizace práva v praxi. Řadíme sem jak právní akty normativní – tedy zákony a ostatní právní předpisy, tak i akty mající individuální povahu, zde se uplatňuje rozhodování správních orgánů i judikatura soudů.

**Právní záruky v užším smyslu** jsou právními normami upravené způsoby zabezpečení uskutečnění práva státními orgány. Ty směřují proti porušení práva, kdy výsledkem je změna nebo zrušení nezákonných veřejnosprávních aktů a neplatnost soukromoprávních úkonů; dále dohled, kontrola a dozor; rozhodování sporů a přímé donucení ke splnění právní povinnosti.

**Zákonnost** - jinými slovy „*legalita*“ - je univerzální kategorie politická i právní. Ve smyslu politickém je zákonnost potřebným prvkem demokratického systému. Legalita jakožto právní kategorie je rozhodujícím prvkem právního státu.<sup>1</sup>

Lze tvrdit, že svým významem, podstatou i funkcí jsou právní záruky **zárukami zákonnosti** ve veřejné správě. Ty zahrnují souhrn právních prostředků určených k zabezpečení dodržení a realizace práva na základě zákona pro případ jeho porušení.<sup>2</sup> K projevům zákonnosti zmiňují uskutečnění funkcí veřejné správy příslušnými formami a metodami striktně v zákonném rámci, aniž při tom vznikne zásah do zákonných práv a svobod občanů. Dále je nutné zdůraznit

<sup>1</sup> KUBŮ, Lubomír, HUNGR, Pavel, OSINA, Petr. *Teorie práva*. Praha: Linde, a.s., 2007, s. 154.

<sup>2</sup> PRŮCHA, Petr. *Správní právo, obecná část*. 7. doplněné a aktualizované vydání. Brno: Vydavatelství Masarykovy Univerzity – Doplněk Brno, 2007, s. 322.



hledisko přísného dodržování obsahu právních norem všemi subjekty správního práva a v neposlední řadě také poskytnutí těmto subjektům právní ochrany.<sup>3</sup>

Jiný pohled na právní záruky ve veřejné správě nabízí doc. JUDr. Vladimír Mikule:

**právo na přístup k informacím**, tedy uplatnění principu publicity veřejné správy.<sup>4</sup> V demokratickém právním státě je veřejná správa synonymem služby veřejnosti. Toto právo je prostředkem účasti veřejnosti, kdy má být všem zajištěn zisk informací, s nimiž orgány veřejné správy pracují a mají je k dispozici. Informace je libovolné sdělení v jakékoliv podobě zaznamenané na jakémkoli nosiči, které obohacuje vědomí příjemce.<sup>5</sup> Právo na úplné a včasné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů náleží každému.<sup>6</sup> Nicméně toto politické právo není absolutní a nepřiznává se v případech, které zákon taxativně vylučuje. Tedy pakliže veřejný zájem na ochraně a utajení určitých skutečností převládá nad zájmem informovanosti veřejnosti. Zpřístupňování informací může být provedeno aktivně, neomezenému okruhu osob, ale i pasivně - poskytnutí sdělení výhradně na základě žádosti.

**Petice a stížnosti**, oznámení a podněty jako kontrola ze strany občanů, kteří touto formou usilují o odstranění zjištěných nedostatků v libovolných oblastech společenského života. Orgány veřejné správy jsou povinny tyto podněty přijímat a vyřizovat je a ze zjištěných nedostatkových skutečností vyvodit příslušná nápravná opatření.<sup>7</sup>

**Ochrana před nezákonnými právními předpisy** má za cíl vyvarovat se forem realizací veřejné správy, kdy orgány veřejné správy mohou vydávat akty, jimiž je možné zasahovat do práv a povinností adresátů veřejnoprávního působení. Podstatou je úprava postupů dosažení změny či zrušení příslušného závadného aktu, případně vyslovení nicotnosti.

**Soudní ochrana před nezákonnými správními akty (rozhodnutími).**<sup>8</sup> Rozlišujeme obecné žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, zvláštní žaloby k ochraně veřejného zájmu (ty může podat nejvyšší státní zástupce či Veřejný ochránce) a žaloby ve věcech samosprávy.

Při ochraně proti zásahům, které nejsou rozhodnutími subjekty disponují možnostmi

---

<sup>3</sup> PRŮCHA, Petr. *Správní právo, obecná část*. 8. doplněné a aktualizované vydání. Brno: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2012, s. 324 – 325.

<sup>4</sup> Tato záruka je obsažena v čl. 17 odst. 5 usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod, jako součásti ústavního pořádku České republiky (dále „LZPS“) a garantuje povinnost státních orgánů a orgánů územní samosprávy přiměřeným způsobem poskytnout informace o své činnosti. Zároveň však poukazuje na omezení jen na základě zákona a v jeho mezích.

<sup>5</sup> Obecným právním předpisem je zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů a ve speciální rovině pak zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>6</sup> Čl. 35 odst. 2 LZPS.

<sup>7</sup> Do právního rámce jmenuji zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním, ve znění pozdějších předpisů. Problematiku stížností upravuje § 175 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále „s.ř.“).

<sup>8</sup> Ustanovení § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále „s.ř.s.“), upravuje řízením o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.

soudní ochrany v rovině správního soudnictví či Ústavního soudu nebo se přímo obrátit na Ochránce.

**Ochrana před nečinností** – orgány veřejné správy svou nečinností citelně porušují zásadu zákonnosti, právní jistoty i pojetí veřejné správy jakožto služby občanům.<sup>9</sup> Dotčený subjekt má možnost upozornit na nedostatky správního orgánu formou žaloby na ochranu proti nečinnosti.<sup>10</sup>

#### **Ochrana před jinou nezákonnou činností veřejné správy.**

**Trestní a disciplinární odpovědnost úředníků, funkcionářů a pracovníků ve veřejné správě**, kteří jsou nadáni řadou donucovacích i mocenských opatření a tím mohou zasahovat do práv a svobod občanů. Účelem je tedy zabránění případnému zneužití této moci úřední osobou - člen zastupitelstva, úředník orgánu obce či kraje, úředník orgánu státní správy, člen jiného orgánu veřejné moci, příslušník bezpečnostního sboru, veřejná stráž a strážník obecní policie.

#### **Organizace ochrany veřejného zájmu.**<sup>11</sup>

Právní odvětví správního práva je v České republice ovládáno se zřetelem na princip ústavnosti a zásadou legitimacy. Pro výkon veřejné správy je stěžejní **princip zákonnosti/legality**, který vyjadřuje vázanost veřejné správy zákony a dalšími obecně závaznými právními předpisy. Jedná se o způsob tvorby, aplikace a interpretace práva, kdy moc se omezuje pravidly, která si sama klade. Současně přiznává limity, které ale nemůže překročit. Je nutné si uvědomit, že zákon je zde z dikce českého právního řádu vždy základem pro veškerou činnost správy, která je povinna tyto zákony aktivně prosadit a zároveň také uskutečnit. Tato zásada bere v potaz soulad postupu správního orgánu s procesními, hmotněprávními i kompetenčními předpisy a úzce souvisí s principem dobré správy, který zahrnuje souhrn požadavků na korektní a vstřícnou veřejnou správu.<sup>12</sup>

Z funkcí, které právní záruky ve veřejné správě plní a které se vztahují na vnější i vnitřní činnost, uvádím v logické posloupnosti:

**funkci preventivní**, která má za cíl působit jako motivace pro všechny zúčastněné

---

<sup>9</sup> FRUMAROVÁ, Kateřina. Stížnost jako prostředek právní ochrany před nečinností ve veřejné správě. In *Nečinnost ve veřejné správě*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2012, [cit. 25. února 2015]. Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/dalsi-aktivity/publikace/sborniky-z-konferenci/>>, s. 64.

<sup>10</sup> Ustanovení § 79 a násl. s.ř.s. jako formy nečinnosti považuje nevydání rozhodnutí ve věci samé a nevydání osvědčení.

<sup>11</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2013, s. 453 – 461.

<sup>12</sup> Zásada vyplývá z čl. 2 odst. 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb, Ústavy České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Ústava ČR“) a čl. 2 odst. 2 LZPS. Dále je výslovně zakotvena v § 2 s.ř. jako jedna ze základních zásad činnosti správních orgánů. Nutno zohlednit i ustanovení § 177 odst. 1 s.ř., kdy je rozsah působnosti této zásady možný ještě širší.

subjekty (správní orgány i adresáty) a vybízí je k tomu, aby princip zákonnosti zachovávaly a neporušovaly.

**Funkce nápravná** neboli právo obnovující nastupuje v případě, kdy již nastal stav porušení principu zákonnosti ze strany některého subjektu. Její podstatou je obnova protiprávního stavu a poté zajištění zákonné realizace norem z oblasti správního práva.

**Funkce reparační** v případě, že subjektu již škoda vznikla v důsledku porušení zásady legality. Prioritním účelem je zpětná motivace porušitele odstraněním škody či újmy a zajištění náhrady.

Při uplatnění **funkce represivní** dochází ke znovu obnově právního stavu.

## 1.2 Systém kontroly veřejné správy

Kontrola veřejné správy zaujímá klíčové místo v systému právních záruk, jejím záměrem je účelnost a hospodárnost veřejné správy a je podstatnou součástí všech řídicích činností, uskutečňuje se v příslušných vztazích. Veřejná správa jakožto cílená činnost zahrnuje kontrolu (sebe samé) jako nedílnou součást svého působení (administrativní dozor) a také je předmětem kontroly ze strany jiných subjektů.

Kontrolou se zkoumá, do jaké míry odpovídá existující stav tomu, co by mělo nebo má být. Tímto se zjišťují důvody nesplnění předem daných povinností. Ze zjištěného nedostatkového stavu se vyvozují závěry a stanoví se příslušná opatření k nápravě. Kontrolou se zkoumá ústavnost a zákonnost právních předpisů. Neopomenutelným požadavkem je značná míra systematickosti, poněvadž kontrola musí podléhat předem stanoveným pravidlům. Z hlediska různých požadavků můžeme kontrolu členit na preventivní, průběžnou a následnou.<sup>13</sup>

**Podoby kontroly** mohou být takové, kdy na jedné i druhé straně v roli kontrolujícího a kontrolovaného vystupuje orgán veřejné správy – pro praxi uvedu např. služební dohled.

Pokud je kontrolujícím orgán veřejné správy, ale kontrolovaným je subjekt stojící mimo hierarchii veřejné správy, uplatní se správní dozor (např. inspekce). U vnější kontroly, kde v pozici kontrolujícího vystupuje je subjekt odlišný od orgánu veřejné správy a kontrolovaným je orgán veřejné správy – nyní se uplatní soudní kontrola a možnost šetření Ochráncem.

Kontrola je prováděna prostřednictvím Nejvyššího kontrolního úřadu, Parlamentu České republiky, peticemi, stížnostmi a dalšími obdobnými podáními. Dále Veřejným ochráncem či orgány státního zastupitelství a soudy (správní a ostatní soudy).<sup>14</sup> Například parlamentní kontrola

---

<sup>13</sup> PRŮCHA, Petr. *Správní právo, obecná část*. 8. doplněné a aktualizované vydání. Brno: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2012, s. 325 – 327.

<sup>14</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2013, s. 384 - 385.

se projevuje ve formě předběžné a průběžné kontroly vlády, možností interpelace, v procesu schvalování státního rozpočtu a státního závěrečného účtu nebo oprávnění skupiny poslanců nebo senátorů podat Ústavnímu soudu návrh na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu.

Ústavní soud ovlivňuje veřejnou správu přezkoumáním některých jejích právních předpisů, zásahů či rozhodnutí, ale i právními názory, které vysloví. Zabývá se mj. také rozhodováním o ústavních stížnostech proti zásahům veřejné moci do ústavně zaručených práv a svobod.

### 1.3 Kontrola vykonávaná veřejným ochráncem práv

Přínosným elementem komplexního a bilančního systému kontroly veřejné správy je právě kontrola prostřednictvím Veřejného ochránce. Pro tento institut je víc než typické, že vůči veřejné správě působí zvenčí. Rysem je i fakt, že pouze iniciuje sjednání nápravy, v žádném případě nedisponuje nařizovacím charakterem. Nemá pravomoc autoritativně rozhodovat o právech ani povinnostech fyzických a právnických osob. Nekonkuruje správnímu ani ústavnímu soudnictví a nesmí zasahovat do působnosti soudů, které jsou nezávislé a nestranné. Je nutné si uvědomit, že Ochránce je zvláštním a taktéž nezávislým orgánem (ve vztahu k veřejné správě), nemající povahu správního orgánu. Podotýkám, že nenahrazuje činnost orgánů státní správy, z čehož vyplývá, že za ně nemůže rozhodovat a ani zrušit nebo pozměnit jejich rozhodnutí. V případě zjištění pochybení na straně úřadů či institucí má možnost požadovat, aby tyto orgány zjednaly nápravu – zahájily řízení, vydaly rozhodnutí, případně odstranily nečinnost. Ochránce nemůže navrhnout zrušení zákona, ale může podat návrh na zrušení tzv. podzákoného právního předpisu (vyhlášky ministerstev a obcí) adresovaného Ústavnímu soudu. Může iniciovat vytvoření nového zákona a s ohledem na získané poznatky z vlastních šetření doporučit Poslanecké sněmovně změnu a přijetí zákona. Zkoumá nesouladnost s právem a porušení principů tzv. dobré správy.<sup>15</sup>

Veřejný ochránce nastupuje až v okamžiku vyčerpání všech možných opravných prostředků. Prioritní náplní této instituce je soustředění se na ochranu před nečinností nebo nedostatkovému jednání orgánů veřejné správy, čímž přispívá k zamezení případů zkrácení na základních právech a svobodách.

Ačkoliv bývá soudní ochrana většinou účinnější, pozitivními prvky v řízení Ochránce jsou

---

<sup>15</sup> POTĚŠIL, Lukáš. „Dobrá správa“ v dokumentech Rady Evropy [online]. www.mvcr.cz, Veřejná správa č. 12/2008, [cit. 10. února 2015]. Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/clanek/dobra-sprava-v-dokumentech-rady-evropy.aspx>>. Termín „dobrá správa“ zastřešuje souhrn požadavků na korektní a vstřícnou veřejnou správu, cílem je zajištění její kvality a správného fungování v podmínkách moderního demokratického právního státu. V českém právu pro něj neexistuje legální definice, ale je zmíněn v ustanovení § 1 odst. 1 zákona o VOP, i v § 8 odst. 2 s.ř. Zásady dobré správy jsou ukotveny v Doporučení Rec (2007)7 o dobré veřejné správě/good governance, přijaté na 999. schůzi náměstků ministrů. Jsou to zásady zákonnosti, rovnoprávnosti, nestrannosti, proporcionality, právní jistoty, konání v přiměřené časové lhůtě, participace a úcty k soukromí.

například v neformálnosti. Dále v jednoduchosti, poněvadž nejsou dána zákonná pravidla pro průběh a délku šetření, řídí se pouze metodickými pokyny. Jeho jednání je rychlé a operativní, oproti správnímu řízení není vázán žádnými časovými ani jinými lhůtami. Platí i prvek bezplatnosti, protože obrátit se na něj může každý, aniž by uhradil správní či jiný poplatek. Tímto je předpokládáno rozšíření využití pro široké spektrum adresátů. Problematiku působnosti - tedy rozsah toho, co je Veřejný ochránce oprávněn kontrolovat, blížeji rozvedu v jedné z následujících kapitol.

V současnosti jsou zaznamenávány úvahy, jestli by nebylo výhodnější rozšířit ombudsmanovu funkci – namísto iniciační mu ještě svěřit i dozorovou, což by znamenalo možnost autoritativního nařízení sjednání nápravy. Příčinou tohoto poukazu je zřejmě absence dozorového institutu v kontrolním systému veřejné správy, neboť tuto úlohu do roku 1994 plnil tzv. všeobecný dozor prokuratury. I přesto ale zastávám názor prof. JUDr. Petra Průchy, CSc - sice že by funkční pojetí nemělo být pozměněno, protože institucionální kontrola ponechává veřejné správě jistou volnost v nápravě. Zřízením Ochránce byla zakotvena morální autorita do právního systému, disponující určitými právy vůči veřejné moci a dosavadním životem dokazuje, že tuto funkci bude vykonávat řádně. Při jeho výběru ve volebním procesu je kladen důraz na požadavek mravní bezúhonnosti a odborného vzdělání, což sice zákon výslovně neukládá, nicméně tato podmínka vychází z tradic a zkušeností některých zahraničních států.

Velmi aktuální je situace kolem vládní novely o zvýšení pravomocí. Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., nynější Veřejná ochránkyně, by tento krok spočívající v možnosti Ochránce nově podávat veřejné žaloby kvůli diskriminaci, uvítala. Doposud je možné, aby se na soud obrátila pouze oběť. Šabatová by byla vděčná za možnost obrátit se na Ústavní soud s návrhem na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení či podat veřejnou žalobu proti diskriminaci. Několik politiků ale tento záměr silně odsuzuje – domnívají se, že jde o zásah do dělby moci. Také je logické, že vyřešení případu soudní cestou konkrétní osoby, které vznikla újma, by však nezaručil odstranění diskriminačního zacházení s dalšími lidmi.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> ČESKÁ TISKOVÁ KANCELÁŘ. *Sněmovna nečekaně odložila zvyšování pravomocí ombudsmana* [online]. www.epravo.cz, 21. ledna 2015 [cit. 26. ledna 2015]. Dostupné na <<http://www.epravo.cz/zpravodajstvi/snemovna-necekane-odlozila-zvysovani-pravomoci-ombudsmana-96774.html>>.

## 2 Veřejný ochránce práv jako jedna z právních záruk ve veřejné správě

### 2.1 Definice veřejného ochránce práv

Veřejný ochránce práv, jinak také „ombudsman“ (ze starověkého výrazu *umbup* – autorita, moc), je jistou modifikací hojně rozšířené instituce ve světovém měřítku. Přídomek „veřejný“ poukazuje na skutečnost, že institut slouží veřejnosti a jeho původ je odvozen od moci veřejné. Je problematické jej definovat vyčerpávající slovní konstrukcí, jelikož původní model instituce ze Švédska se do mnohých krajín rozšiřoval v rozdílných formách s ohledem na místní zvyklosti. Existuje nepřehledné množství pramenů poznání, já však čtenáři nabízím následující.

Tento pojem lze všeobecně vymezit jako neustrannou a nezávislou osobou,<sup>17</sup> která je volena parlamentem. Z vlastní iniciativy či na základě stížnosti šetří namítanou nezákonnost, ale i jiná pochybení, jako nespravedlivost, nepřiměřenost apod.<sup>18</sup>

Ombudsman jakožto osobnost, instituce i „úřad“ je také chápán nezávislým úředníkem, ustanoveným proto, aby se zabýval stížnostmi občanů kvůli zneužívání moci, nesprávnému či časově nedostačujícímu jednání vládních úřadů. Provádí šetření, o svých zjištěních podává zprávy a v neposlední řadě doporučuje řešení.<sup>19</sup>

Zajímavý pohled nabízí *The New Encyclopaedia Britannica* z roku 1992, která tuto instituci chápe ve smyslu „zmocněnce legislativy pro šetření stížností občanů na nepřijatelné byrokratické praktiky“.

V dalším pramenu zahraniční literatury je považován za oficiální či polooficiální úřad či osobu, na niž se veřejnost může obracet formou stížností proti státu (vládě, státní správě). Je prostředníkem mezi státem a občanem, kterého zastupuje vůči němu.<sup>20</sup>

Z českých autorů zmiňují myšlenku uznávaného právníka a odborníka na správní právo, pana JUDr. Vladimíra Mikuleho: ombudsmana lze celkově chápat jako orgán (většinou jedinou osobu), který je nezávislý na orgánech moci výkonné a za svou činnost výhradně odpovídá pouze zákonodárnému sboru. Je povinen přijímat stížnosti a podněty občanů formálním i neformálním (např. telefonicky) způsobem. Provádí vlastní šetření, a pakliže zjistí skutečnost, že práva občanů

---

<sup>17</sup> Neustrannost a nezávislost na jiných státních orgánech výslovně proklamuje § 5 odst. 1 zákona o VOP. Explicitně pak z téhož zákona vyplývají např. ze slibu ochránce (§ 4 odst. 2) či z oprávnění zahájit šetření z vlastní iniciativy (§9 písm. d)), ale také z dalších ustanovení týkajících se otázky platové přiměřenosti (§ 8 odst. 2) nebo režimu inkompatibility (§ 3 odst. 1 až odst. 3).

<sup>18</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář*. 2. podstatně přepracované a rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 1.

<sup>19</sup> Takto definuje ombudsmana *The Encyclopedia America*. Danbury: Grolier Inc., 1991.

<sup>20</sup> BLACK, Henry Campbell a kol. *Blackův právní slovník*. 6. vydání. Praha: Victoria Publishing, 1993, s. 998.

byla porušena, doporučí příslušnému správnímu orgánu provedení nápravy.

## 2.2 Zakotvení institutu do českého právního řádu

Proces právního včlenění instituce Veřejného ochránce byl i přes četné iniciativy k vydání zákona obtížný. V období České a Slovenské Federativní republiky bylo správní soudnictví citelně potlačováno a namísto něj tuto funkci měla zastávat prokuratura. V mnoha koutech světa se tehdy začala rozmáhat právě tato zcela nová instituce, nazývaná ombudsman, která má historické kořeny v dávném Švédsku.

První impulsy se uskutečnily v porevolučním období, na počátku 90. let. Přijetím federálního zákona č. 540/1990 Sb., o Generálním inspektorovi ozbrojených sil, který měl mj. vykonávat inspekční činnost ve sféře respektování občanských práv a důstojnosti lidí a o své činnosti podávat zprávy zastupitelským sborům. Nicméně ustanovení Generálního inspektora se kvůli nedohodě mezi poslanci Federálního shromáždění nikdy nerealizovalo. Dalším neúspěšným experimentem byl vládní návrh zásad ústavního zákona o ochránci lidských a občanských práv.

Po několika následujících marných pokusech vzplála naděje po parlamentních volbách v roce 1998, kdy místopředseda vlády, JUDr. Pavel Rychetský, inicioval vypracování návrhu zákona o Veřejném ochránci. Ten konečně prošel připomínkovým řízením a byl rovněž projednán v Legislativní radě vlády. O pár měsíců později prošel vládou a byl předložen Poslanecké sněmovně (dále „Sněmovna“)<sup>21</sup> a poté Senátu,<sup>22</sup> kde s drobnými úpravami, ale u obou komor úspěšně, završil svou trnitou cestu. Tehdejší prezident Václav Havel jej podepsal 22. prosince 1999.<sup>23</sup> Přijetím výše zmíněného vládního zákona se Ochránce definitivně stal významným článkem v soustavě státních orgánů a součástí českého právního řádu. Tento předpis byl vyhlášen ve Sbírce zákonů v částce 111 dne 30. prosince 1999 pod číslem 349/1999 Sb. a šedesátým dnem po vyhlášení (tj. 28. února 2000) nabyl účinnosti.

Zákon o VOP ve značném měřítku vychází z doporučení Výboru ministrů členských států Rady Evropy R (85) 13 o instituci ombudsmana. Dalším přínosným aktem se stala rezoluce Výboru ministrů (85) 8 o spolupráci ombudsmanů členských států navzájem a s Radou Evropy a doporučení Výboru ministrů členských států Rady Evropy R (97) 14 o ustavení nezávislých celostátních institucí pro lidská práva. Příčina nutnosti zřízení ochránce práv spočívala s málo uspokojivou situací při vyřizování podnětů a stížností na adresu veřejné správy. Účelem bylo

---

<sup>21</sup> Ze 178 poslanců, kteří byli přítomni, hlasovalo ve prospěch tohoto zákona celkem 101. Proti bylo 70, přičemž 7 poslanců se zdrželo.

<sup>22</sup> Pro zákon hlasovalo 36 senátorů, proti 21 a 5 se zdrželo hlasování (z 62 přítomných členů horní komory Parlamentu České republiky).

<sup>23</sup> Anon. *Sněmovní tisk 199. Vládní návrh zákona o Veřejném ochránci práv* [online]. www.psp.cz, [cit. 16. února 2015]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=3&t=199>>.

zajištění kvalifikovaného a současně nezávislého prošetření podaných stížností, ale také fakt, že v praxi působí bezmála ve všech evropských státech.<sup>24</sup> Významným dokumentem v rámci komunitárního práva je rozhodnutí Evropského parlamentu 94/262/ESUO, ES, Euratom, kterým vznikl Veřejný ochránce práv Evropské Unie. V roce 1999 zřídila Rada Evropy instituci Komisaře pro lidská práva Rady Evropy.<sup>25</sup>

Nyní se budu věnovat samotnému zákonu o VOP. Tento významný právní dokument byl postupně mnohokrát pozměněn a doplněn více než deseti předpisy.

Prvním takovým se stal zákon č. 265/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony; v části šesté obsahuje drobné slovní úpravy.

Jako přínosný mezník uvádím novelizaci zákonem č. 381/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 349/1999 Sb. Tato novela umožnila obsáhlejší věcnou působnost Ochránce, konkrétně oprávnění uskutečnit systematické návštěvy zařízení, kde se ocitají osoby omezené na svobodě a tím zesílit jejich ochranu před nevhodným zacházením s nimi. Po těchto provedených návštěvách pak vypracuje zprávu o zjištěních, přičemž součástí mohou být doporučení či návrhy opatření k nápravě. Kladná změna spočívala i v možnosti podání návrhu žaloby k ochraně veřejného zájmu v oblasti správního soudnictví adresovaného nejvyššímu státnímu zástupci. Pozitivem podtrhuji i zavedení zproštění mlčenlivosti úředníků (osobou k tomu oprávněnou dle zvláštního zákona), u kterých Ochránce činí svá šetření. Důvodem je umožnění ze strany zaměstnanců úřadů zisku veškerých nutných údajů a informací k realizaci šetření.

Přijetím zákona č. 314/2008 Sb., kterým se měnil zákon č. 6/2002 Sb., zákon o soudech a soudcích, ve znění pozdějších předpisů, a některých dalších zákonů, garantovalo Ochránci ustanovení § 8 odst. 3 písm. c) pravomoc podání návrhu na zahájení kárného řízení o kárné odpovědnosti předsedy nebo místopředsedy.

Antidiskriminační zákon č. 198/2009 Sb., ve znění pozdějších předpisů, zaručil v § 13 působnost Ochránce také u osob, u nichž došlo k nerovnému zacházení nebo diskriminaci.

Zatím posledním je zákon s číslem 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., s.ř.s., ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Účinnost nabyl dne 1. ledna 2012 a v části třetí obsahuje ustanovení rozšiřující § 21a zákona o VOP, tedy Ochránce vyzve zařízení, zřizovatele zařízení nebo příslušné úřady, aby se tyto subjekty ve lhůtě jím stanovené vyjádřily k jeho zprávě, doporučení či návrhu na opatření k nápravě. Avšak důležitou změnou je především

---

<sup>24</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 398.

<sup>25</sup> HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo, obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 595 – 596.



zavedení institutu zvláštní žalobní legitimace Veřejného ochránce k ochraně veřejného zájmu.

### 3 Veřejný ochránce práv v České republice

#### 3.1 Volební proces, inkompatibilita, vznik a zánik funkce, imunita

Veřejný ochránce je volen Poslaneckou sněmovnou, přičemž dva kandidáty navrhuje prezident republiky, další dva Senát a zákon nevylučuje shodu jmen kandidátů. Rozmanitost těchto adeptů je kvůli nezávislosti a vlivům politických ideologií. Funkční období trvá 6 let (tento časový úsek je nastaven tak, aby přesáhl volební období Sněmovny), ale tatáž osoba po jeho skončení může úřadu znovu nabýt ještě jednou. Tedy shodná osoba smí být zvolena maximálně dvakrát bezprostředně po sobě - v celkové délce 12 let. Volba nástupce probíhá ve lhůtě začínající šedesátým dnem před uplynutím funkčního období aktuálního ochránce.

Kladu důraz na jedinou **podmínku, nutnou pro výkon této veřejné funkce**. Jedná se o splnění nezbytných náležitostí ke zvolení do Senátu,<sup>26</sup> kdy kandidát musí být občanem České republiky, disponovat právem volit a dovršit věku 40 let. Současně nesmí být pravomocně odsouzen za úmyslný trestný čin. Za povšimnutí stojí skutečnost, že právní úprava nikterak nestanovila nutnost právnického či jiného vysokoškolského vzdělání nebo praxe ve sféře veřejné správy. Nicméně poznatky některých států zastávají názor, aby tento úřad obsadil zkušený právník. Lze vést mnoho úvah, jaká osobnost by byla nejideálnější pro tento post. Dle mého úsudku by jistě měla být mravně bezúhonná a dosavadním životem dokazující, že bude tuto funkci vykonávat spolehlivě a řádně. Stejně tak by neměla postrádat smysl pro spravedlnost, nestrannost, zájem o veřejnost a snahu odstranit pochybnosti zjištěné v rámci kontrolní činnosti. Naopak je rovněž důležité, aby úřady, s nimiž Ochránce jedná, vyvinuly potřebnou míru součinnosti a respektu.

Pro zajímavost jmenovitě uvádím výčet dosavadního personálního obsazení tohoto „úřadu“. Historicky první Veřejný ochránce v České republice byl 18. prosince roku 2000 zvolen *JUDr. Otakar Motejl*. Tento uznávaný velikán se zasloužil o uvedení Ochránce do obecného povědomí. Jeho zástupkyní byla současná ochránkyně práv *Mgr. Anna Šabatová*.

Od roku 2010 byl ve funkci *JUDr. Pavel Varvařovský*, který ale odstoupil, neboť nepocíťoval autoritu ani podporu u poslanců. Zastupovala ho *RNDr. Jitka Seitlová*.

Aktuálně je Veřejnou ochránkyní *Mgr. Anna Šabatová, Ph.D.*,<sup>27</sup> která složila slib 18. února 2014. Zástupcem je *JUDr. Stanislav Křeček*. Ještě doplním, že sídlem této instituce je Brno, město

---

<sup>26</sup> Podmínky taxativně vyjmenovává čl. 19 odst. 2 Ústavy ČR.

<sup>27</sup> Anna Šabatová se dlouhodobě podílí na ochraně lidských práv a silně také bojuje za lepší podmínky v oblasti sociální politiky. Obdržela několik čestných vyznamenání. KANCELÁŘ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV. *Ombudsmanka* [online]. www.ochrance.cz, [cit. 17. února 2015]. Dostupné na < <http://www.ochrance.cz/verejna-ochrankyne-prav-ombudsmanka/>>.

vrcholných justičních i jiných dalších významných institucí.

Co se **inkompatibility**<sup>28</sup> týče, nelze, aby potenciální Ochránce zároveň vykonával funkci prezidenta republiky, poslance, senátora či soudce, nebo zastával další činnost ve spektru veřejné správy. Nesmí být členem politické strany ani politického hnutí a během výkonu své funkce uskutečňovat jinou výdělečnou aktivitu, neboť by mohlo dojít ke střetu zájmů. Přípustná je správa vlastního majetku a činnost vědecká, umělecká, publicistická, literární a pedagogická, pokud by tyto nebyly na újmu výkonu funkce a neporuší její nezávislost, nestrannost a předpokládanou důstojnost.<sup>29</sup>

Ochránce se ujímá výkonu své funkce slavnostním aktem v podobě **složení slibu**, tedy nikoliv okamžikem jeho zvolení. Slib skládá do rukou předsedy Poslanecké sněmovny do deseti dnů počínajících dnem zvolení. Pakliže tak učiní později, či jej složí s výhradou,<sup>30</sup> platí fikce nezvolení. Tento důstojný ceremoniál je symbolikou projevu vůle osoby nastupující do funkce nést odpovědnost a vědomí přebírání závazků, které ze slibu vyplývají. Pro obohacení vědomostí čtenáře uvádím, že slib je formulován takto: „*Slibuji na svou čest a svědomí, že svou funkci budu vykonávat nezávisle a nestranně, v souladu s Ústavou a ostatními zákony a že budu chránit neporušitelnost práva.*“<sup>31</sup>

I přesto že ze zákona o VOP zcela zřejmě vyplývá, že tento institut je orgánem monokratickým, apeluji na zakotvení institutu **zástupce ochránce**,<sup>32</sup> jehož právní postavení, volba a způsoby pozbytí funkce, otázka imunity a inkompatibility jsou obdobné jako u Ochránce. Zástupce jej zastupuje od okamžiku nepřítomnosti nebo zdravotní indispozice, a to v plném rozsahu. Kvůli vysokému počtu podnětů, různorodosti případů a komplikovanosti veřejné správy proto zákonodárce bral v potaz jistou dělbu práce a nevyhnutelnost trvalé delegace působnosti i pravomoci Ochránce právě na jeho zástupce, který je pak uskutečňuje samostatně. Ačkoliv je zástupce nejbližším spolupracovníkem a jejich postavení jsou téměř rovnocenná, Ochránce bohužel nedokáže volbu svého zástupce nijak ovlivnit. Může se pouze neformální cestou vyjádřit k osobě, která je navrhována. Toho ostatně využil i Otakar Motejl, který mediálně vyslovil náklonnost k Anně Šabatové, či Pavel Varvařovský ve prospěch kandidáta Filipa Dienstbiera.<sup>33</sup>

<sup>28</sup> Právní institut „inkompatibilita“ lze vyložit jako neslučitelnost funkce vykonávanou Veřejným ochráncem s některými jinými funkcemi typickými pro veřejnou správu.

<sup>29</sup> § 3 zákona o VOP.

<sup>30</sup> Za slib s výhradou je považována např. libovolná záměrná změna v originálním znění, tedy slovosledu či absence části textu. Rovněž popudlivý komentář vyslovený bezprostředně před nebo po pronesení samotného slibu nebo jeho obsahu.

<sup>31</sup> § 4 odst. 2 zákona o VOP.

<sup>32</sup> § 2 odst. 4 zákona o VOP.

<sup>33</sup> OLB. *Poslanec Křeček a Filip Dienstbier se mohou stát zástupci ombudsmana* [online]. www.parlamentnilisty.cz, 30. ledna 2013 [cit. 10. února 2015]. Dostupné na <<http://www.parlamentnilisty.cz/politika/senat/Poslanec-Krecek-a-Filip-Dienstbier-se-mohou-stat-zastupci-ombudsmana-261316>>.

Ztráta funkce Ochránce nastává dvěma způsoby, které zákon připouští.<sup>34</sup> Jedná se o pozbytí funkce a o odvolání z funkce.<sup>35</sup>

**Ochránce pozbývá svou funkci** dnem, který následuje po dni, kdy nastala jedna z těchto skutečností: pokud uplynulo šestileté funkční období; jestliže byl pravomocně odsouzen za trestný čin;<sup>36</sup> vznikla neslučitelnost funkcí; zánikem volitelnosti do Senátu; nebo na základě projevu vůle, kdy se ochránce funkce vzdal formou písemného prohlášení předsedovi Poslanecké sněmovny.<sup>37</sup> Ten konstatuje pozbytí funkce a písemně o tom vyrozumí osobu doposud vykonávající tuto funkci. Poslanecká sněmovna je o automatickém zániku funkce ze zákona vyrozuměna a věc již dále neprojednává.

O **odvolání z funkce** hovoříme, jestli Ochránce začne vykonávat výdělečnou činnost, nebo se stane členem některé politické strany, popř. politického hnutí. Neslučitelnosti posuzuje mandátový a imunitní výbor Poslanecké sněmovny. O odvolání Ochránce běžným usnesením rozhoduje Poslanecká sněmovna, které jej o tomto záhy písemně vyrozumí.<sup>38</sup>

Úprava **imunity Veřejného ochránce** spočívá v nemožnosti jej trestně stíhat, pakliže s tím nesouhlasí Poslanecká sněmovna. Jinými slovy trestní stíhání během výkonu jeho působnosti je nereálné, když k tomuto kroku dolní komora Parlamentu odepřela vydat souhlas.<sup>39</sup> Zákon se dále nezabývá imunitou správní (u přestupků) ani imunitou občanskoprávní.

Striktní zachování **mlčenlivosti** o údajích, které Ochránce při výkonu funkce získal v průběhu šetření. Nabyté informace bude střežit i po skončení mandátu. Veškerá data o osobách pak stejnou měrou chrání i zaměstnanci Kanceláře.<sup>40</sup> Přesto podle rozhodnutí Nejvyššího správního soudu je Ochránce povinným subjektem k poskytnutí informací,<sup>41</sup> ale o žádostech k poskytnutí rozhoduje Kancelář.<sup>42</sup> Z dikce následujícího odstavce však kladu důraz na výjimku, a sice kdy státní orgány i orgány činné v trestním řízení mohou do spisů Ochránce nahlížet či mu tyto písemnosti v zákonem stanovených případech a jen se jeho souhlasem, eventuálně předsedy Poslanecké sněmovny, odejmout. Za otázku k zamyšlení považuji protichůdnost ustanovení § 23

---

<sup>34</sup> § 6 zákona o VOP.

<sup>35</sup> § 6 odst. 6 zákona o VOP řeší problematiku zániku funkce ještě před uplynutím funkčního období. V návaznosti na to proběhne volba nového Ochránce do 60 dnů od okamžiku, kdy je tento post neobsazen.

<sup>36</sup> Příčina pozbytí funkce spočívá v pravomocném odsouzení pro spáchání jakéhokoliv trestného činu spáchaného úmyslně nebo z nedbalosti, k druhu ani výši trestu se nepřihlíží.

<sup>37</sup> Na svou funkci bez uvedení bližších důvodů rezignoval JUDr. Pavel Varvařovský. ČESKÁ TISKOVÁ KANCELÁŘ. *Ombudsman Varvařovský skončil ve funkci, zastupuje jej Křeček* [online]. www.parlamentnilisty.cz, 20. prosince 2013 [cit. 16. února 2015]. Dostupné na <<http://www.parlamentnilisty.cz/arena/monitor/Ombudsman-Varvarovsky-skoncil-ve-funkci-zastupuje-jej-Krecek-297760>>.

<sup>38</sup> § 6 odst. 3 zákona o VOP.

<sup>39</sup> § 7 odst. 1 zákona o VOP.

<sup>40</sup> § 7 odst. 2 a odst. 3 zákona o VOP.

<sup>41</sup> Dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>42</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. února 2008, sp. zn. 2 As 58/2007.

odst. 2, který jako zvláštní povinnost Ochránce stanoví, aby soustavně seznamoval veřejnost s poznatky vyplývajícími z jeho činnosti. Pokud by totiž přísně dodržoval povinnost plné mlčenlivosti, mohla by mít veřejnost i ústavní činitelé podezření z nečinnosti.<sup>43</sup>

### 3.2 Vymezení působnosti Veřejného ochránce práv

Ombudsman působí v mnoha demokratických ústavních systémech jako institut vystupující v situacích, kdy byly závažnou měrou porušeny soukromoprávní pozice člověka a občana.<sup>44</sup>

Co se zákonného vymezení působnosti týče, z logického hlediska ji lze rozčlenit na působnost osobní a věcnou.

**Věcná působnost**,<sup>45</sup> kdy Ochránce působí k ochraně základních práv a svobod před jednáním úřadů a některých dalších institucí<sup>46</sup> nebo i úředníků a funkcionářů, pokud vyvíjí nezdvořilý, diskriminační přístup apod. Je povolán, aby působil k ochraně osob jednak před nečinnostmi, ale také jednáním, které: je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a neodpovídá principům tzv. dobré správy.<sup>47</sup> Účelem kontroly jím prováděné je dodržování Ústavy a ústavního pořádku, zákonů i předpisů, mající podzákonný charakter. Dohlíží na efektivitu řízení bez průtahů a také aby aplikace právních norem na konkrétní případy byla vždy jednotná.

Do **osobní působnosti** spadají ty subjekty, které je Ochránce oprávněn kontrolovat:<sup>48</sup>

- ministerstva
- jiné správní úřady s působností pro celé území státu<sup>49</sup> a správní úřady jim podléhající<sup>50</sup>
- Česká národní banka (za podmínky, že působí jako správní úřad)
- Rada pro rozhlasové a televizní vysílání
- orgány územních samosprávných celků – při výkonu státní správy

<sup>43</sup> HRABCOVÁ, Dana. Několik úvah o činnosti veřejného ochránce práv v České republice. *Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti*. Brno: Masarykova univerzita, 2002, s. 60.

<sup>44</sup> KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. 4. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, s. 595.

<sup>45</sup> Je smyslem ustanovení § 1 odst. 1 zákona o VOP.

<sup>46</sup> Taxativním výčtem uvedených v § 1 odst. 2 zákona o VOP.

<sup>47</sup> KAPITÁN, Zdeněk. Některé otázky systematiky zákona o veřejném ochránci práv – vymezení věcné působnosti. In *Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti*. Brno: Masarykova univerzita, 2002, s. 91.

<sup>48</sup> Pozitivní vymezení orgánů a institucí, vůči nimž Ochránce uplatňuje svou pravomoc, jsou vyčteny v § 1 odst. 2 zákona o VOP.

<sup>49</sup> Další ústřední orgány státní správy uvádí § 2 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, tzv. kompetenční zákon. Např. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Český telekomunikační úřad, Národní bezpečnostní úřad apod.

<sup>50</sup> Územní odborné správní úřady, regionální správní úřady nebo dekoncentráty.

- Policie České republiky<sup>51</sup>
- Armáda České republiky
- Hradní stráž
- Vězeňská služba České republiky
- zařízení, v nichž se vykonává vazba (vazební věznice, zvláštní oddělení věznice), trest odnětí svobody (věznice), ochranná či ústavní výchova (diagnostické ústavy, dětské domovy), ochranné léčení (léčebné ústavy) nebo zabezpečovací detence
- veřejné zdravotní pojišťovny.

Za povšimnutí stojí, že Ochránce působí v místech, kde dochází k omezování lidské svobody veřejnou mocí či v důsledku závislosti na poskytované péči, tyto lokality systematicky a pravidelně navštěvuje a tak u těchto osob zesiluje ochranu před ponižujícím zacházením. Jedná se o zařízení jako kojenecké ústavy, psychiatrické léčebny, zařízení pro zajištění cizinců, domovy pro osoby se zdravotním postižením atd. V ostatních případech zahajuje činnost na základě podnětu.

Naopak **působnost se nevztahuje**: Parlament; prezidenta republiky; vládu; Nejvyšší kontrolní úřad; zpravodajské služby České republiky; orgány činné v trestním řízení; státní zastupitelství; soudy - ovšem s výjimkou orgánů správy státního zastupitelství a státní správy soudů.<sup>52</sup>

Ráda bych poukázala na situaci kolem podvojného **rozšiřování působnosti** Ochránce, zdůvodňované předchozím rozšiřováním jeho působnosti. Což ve výsledku znamená, že původní a stěžejní zaměření této instituce postupně upadá v zapomnění. K tomuto nešvaru se mimochodem vyjádřil Pavel Varvařovský v jedné ze svých souhrnných zpráv pro Poslaneckou sněmovnu: „Shodně jako můj předchůdce konstatuji, že veřejný ochránce práv již není tím, kým byl v době zřízení této instituce. V průběhu deseti let mu přibýly nové úkoly a kompetence, přičemž je diskutabilní, zda to bylo vždy ku prospěchu těch, kteří se na veřejného ochránce práv obracejí ...“<sup>53</sup>

### 3.3 Pravomoc Veřejného ochránce práv

Považuji za důležité sdělení, že ačkoliv je Veřejný ochránce kontrolním orgánem, není nadán žádnou nařizovací pravomocí. Typickým znakem je všeobecné uznávání a vážnost této

<sup>51</sup> Kontrolní působnost Ochránce se vztahuje i na policii místní / městskou (dle zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů). Ačkoliv se jedná o orgány obce zřízené v samostatné působnosti, je jejich jednání často spojeno s výkonem státní správy a vystupují pod označením „správní úřad“. SLÁDEČEK, Vladimír. *Zákon o Veřejném ochránci práv. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 64.

<sup>52</sup> Negativní vymezení působnosti je předmětem § 1 odst. 7 zákona o VOP.

<sup>53</sup> KANCELÁŘ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PŘÁV. *Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2010* [online]. www.ochrance.cz, [cit. 20. února 2015]. Dostupné na <[http://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/zpravy\\_pro\\_poslaneckou\\_snemovnu/Souhrnna\\_zprava\\_VOP\\_2010.pdf](http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Souhrnna_zprava_VOP_2010.pdf)>, s. 183.

instituce vůbec. I když lze tvrdit, že je jeho pravomoc značně omezená, jistá oprávnění mu zákon a s ním související novely přiznávají.

Formou podání návrhu k Ústavnímu soudu na zrušení podzákoného právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení vytyká rozpor s ústavním pořádkem nebo zákonem. Vedle toho si však dovolím zdůraznit, že již nemůže podat návrh na zrušení zákona.

Specifickým oprávněním je doporučení vydání, změnu či zrušení právního nebo vnitřního předpisu.<sup>54</sup> Díky zkušenostem a poznatkům získaných v praxi (při provádění šetření, studiem literatury či z médií) tak poukazuje na opakované komplikace nebo překonané předpisy. Doporučení podává úřadu, jehož působnosti se týká, a jedná-li se o nařízení či usnesení vlády nebo zákon, pak vládě.

Ochránce má garantováno i právo účasti na schůzi Poslanecké sněmovny a jejích orgánů, jestliže jsou projednávány otázky ohledně jeho působnosti, zprávy a informace jím předložené. Pokud požádá o slovo, musí mu být podle zákona uděleno. Zde může reagovat na připomínky Sněmovny k jeho zprávě o činnosti.<sup>55</sup>

V této souvislosti zmíním **povinnosti**, které zákon Ochránci ukládá.<sup>56</sup> Totiž Sněmovně předkládá alespoň jedenkrát za 3 měsíce informaci ohledně své činnosti, dále zprávy o jednotlivých věcech, ve kterých nebylo dosaženo dostatečných opatření k nápravě a doporučení vydání, změny nebo zrušení právního předpisu.<sup>57</sup>

Každým rokem do 31. března podává Sněmovně **souhrnnou písemnou zprávu o své činnosti za uplynulý rok**. Tu současně posílá Senátu, prezidentu republiky, vládě, ministerstvům i jiným správním úřadům s působností pro celé území státu. Také ji vhodným způsobem uveřejní, stejně jako zprávy z návštěv zařízení, zprávy ze sledování vyhoštění a jisté zprávy o ukončených šetřeních. Souhrnná zpráva představuje způsob komunikace mezi Ochráncem a dolní komorou Parlamentu. Obsahuje zhodnocení jeho celkové práce, nejčastěji o provedených šetřeních a jejich výsledcích. Nedílnou součástí jsou statistické údaje a grafické zpracování informací o počtu přijatých podnětů, realizovaných inspekčních nebo dalších šetření z vlastní iniciativy. Strukturálně je rozčleněna do několika bodů, například: Veřejný ochránce práv a jeho kancelář; Věcná působnost Ochránce v tom kterém roce; Vztahy s ústavními orgány; Podněty doručené Ochránci v oblasti veřejné správy; Systematické návštěvy zařízení, v nichž se nacházejí osoby omezené na svobodě; Diskriminace; Zevšeobecnění poznatků – doporučení Poslanecké sněmovně; Závěrečné shrnutí.

---

<sup>54</sup> § 22 odst. 1 zákona o VOP.

<sup>55</sup> § 24 odst. 3 zákona o VOP. Také ustanovení § 52 odst. 2 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>56</sup> § 23 a § 24 odst. 1 zákona o VOP.

<sup>57</sup> KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. 4. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, s. 598.

Přijetím jedné z novel také Ochránci zajistilo svěřeni pravomoci **podání návrhu na zahájení kárného řízení se soudci a státními zástupci**, pokud poruší povinnosti spojené s výkonem jejich funkcí.

V letech 2006 - 2011 byl nadán pravomocí navrhnout nejvyššímu státnímu zástupci podání žaloby k ochraně veřejného zájmu.<sup>58</sup>

Posledním oprávněním zmiňují **zvláštní žalobní legitimaci Veřejného ochránce k ochraně veřejného zájmu**, která může učinit od 1. ledna 2012. Tento institut je součástí zákona č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., s.ř.s., ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Zákon zaručuje, že k podání této žaloby je Ochránce oprávněn, pokud k jejímu podání prokáže závažný veřejný zájem.<sup>59</sup> Dá se tedy usuzovat, že podmínkami pro uplatnění žaloby je jak existence závažného veřejného zájmu<sup>60</sup>, tak jeho prokazování. Neopomenutelnou je lhůta pro podání,<sup>61</sup> kdy žaloba smí být podána do tří let od právní moci rozhodnutí nebo od doručení rozhodnutí posledního účastníku, který proti němu mohl žalobu sám podat. Obligatorním prvkem je splnění obecných<sup>62</sup> a zvláštních<sup>63</sup> náležitostí podání. Jestli Ochránce tento závažný veřejný zájem neopodstatní, může být žaloba soudem zamítnuta.<sup>64</sup> Není rozhodující, byl-li závažný veřejný zájem porušen v něčí prospěch či v něčí neprospěch.<sup>65</sup> Nepřípustnost žaloby nastává v okamžiku překážky věci rozhodnuté, překážky věci zahájené a dalších důvodů.<sup>66</sup> Pro doplnění uvedu rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem (č.j. 15A 108/2013-138), kterým bylo rozhodnuto vůbec o první žalobě Veřejného ochránce práv ve veřejném zájmu.

Nakonec bych ráda zmínila i činnost Ochránce spočívající v pořádání tiskových i odborných konferencí a seminářů pro širokou škálu veřejnosti. Tyto aktivity a další (veškeré publikace, elektronický zpravodaj či televizní vysílání) jsou vyvěšeny na oficiálních webových stránkách.

Pro příklad jsem vybrala velmi aktuální situaci týkající se odhalení špatného zacházení se

---

<sup>58</sup> Později zrušené ustanovení § 22 odst. 3 zákona o VOP.

<sup>59</sup> § 66 odst. 3 s.ř.s.

<sup>60</sup> Termín „závažný veřejný zájem“ není legálně definován, jedná se o neurčitý právní pojem a problematikou jeho komplikovaného výkladu se mj. zabýval Nejvyšší správní soud České republiky.

<sup>61</sup> § 72 odst. 2. s.ř.s.

<sup>62</sup> § 37 odst. 2 s.ř.s.

<sup>63</sup> § 71 s.ř.s.

<sup>64</sup> Z dikce § 78 odst. 7 s.ř.s.

<sup>65</sup> VÍCHA, Ondřej. K zvláštní žalobní legitimaci Veřejného ochránce práv k ochraně veřejného zájmu. In SLÁDEČEK, Vladimír, MELOTÍKOVÁ, Petra (ed). *Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.)*. Praha: Leges, 2012, s. 78 – 81.

<sup>66</sup> Důvody jsou zahrnuty v ustanovení § 68 s.ř.s.



seniory v neregistrovaných zařízeních.<sup>67</sup>

### 3.4 Vztah k ostatním orgánům veřejné správy

Primárně chci podtrhnout, že se působnost Ochránce nevztahuje mj. na Parlament, vládu, prezidenta republiky ani na soudy. Nejbližší vztah lze vyvodit k **moci zákonodárné**. Mnohé informace jsem s odkazem na ustanovení sdělila průběžně, zde je zkráceně sumarizuji. Ochránce je volen Sněmovnou, dva kandidáty navrhne Senát. Slib je skládán do rukou předsedy Sněmovny, kterému ochránce podává i prohlášení o vzdání se funkce. Sněmovně odpovídá za výkon své funkce, ta jej může za určitých okolností odvolat a nevydá-li souhlas, pak ochránce nelze trestně stíhat. Ochránce jedná mj. na základě podnětu, který mu postoupí obě komory Parlamentu nebo její členové. Také se může zúčastnit schůze dolní komory. Senátu i Sněmovně podává souhrnné zprávy a průběžné informace o své činnosti s případnými reakcemi na nedostatky přijatých zákonů. Poslanci také projednávají a schvalují rozpočet a závěrečný účet Ochránce.

I v rámci vztahu k **moci výkonné** lze spatřit vazby. Například kdy prezident republiky navrhne dva kandidáty na potenciálního Veřejného ochránce. Také jemu i vládě musí předložit do konce března souhrnnou zprávu o své činnosti. Vládě může doporučit vydání, změnu či zrušení nařízení nebo usnesení vlády, popř. zákona. Může vládu uvědomit o správním úřadu (nemající nadřízený orgán) o jeho neprovedení opatření k nápravě.

S ohledem na **moc soudní** – šetření Ochránce směřují ke zjištění, jsou-li splněny povinnosti orgánů státní správy soudů, které jim ukládají příslušné právní předpisy. Zabývá se stížnostmi poukazujícími na nečinnost soudů, průtahy v řízení a nekorektní chování soudních osob.<sup>68</sup> Dále je Ochránce oprávněn podat Ústavnímu soudu návrh na zrušení jiného právního předpisu či jeho jednotlivých ustanovení<sup>69</sup> (tedy nikoli zákona) pro rozpor s ústavním pořádkem nebo zákonem.<sup>70</sup> Může pověřit asistenty, aby jednali jeho jménem v konkrétním řízení před soudem nebo Ústavním soudem.<sup>71</sup>

Jeho vztah k dalším orgánům a institucím lze vydedukovat na základě povinnosti poskytovat maximální míru součinnosti během šetření všemi státními orgány a osobami vykonávajícími veřejnou správu.

---

<sup>67</sup> KANCELÁŘ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV. *Ochránkyně varuje před dalšími čtyřmi zařízeními „pečujícími“ o seniory* [online]. www.ochrance.cz, 29. ledna 2015 [cit. 22. února 2015]. Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/tiskove-zpravy/tiskove-zpravy-2015/ochrankyne-varuje-pred-dalsimi-ctyrimi-zarizenimi-pecujicimi-o-seniory/>>.

<sup>68</sup> MATOUŠOVÁ, Dana. *Veřejný ochránce práv a jeho působení v oblasti moci soudní*. In *Působení ombudsmana v demokratické společnosti* [online]. Kancelář veřejného ochránce práv, 2003. [cit. 5. března 2015]. Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/dalsi-aktivity/publikace/sborniky-z-konferenci/>>.

<sup>69</sup> § 64 odst. 2 písm. f) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>70</sup> To platí dle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy ČR.

<sup>71</sup> § 25 odst. 6 zákona o VOP.

## 4. Evropský ombudsman

### 4.1 Komparace této nadnárodní instituce s českou podobou

Úvodem považuji za nezbytné vymezení právní úpravy. Úřad Evropského veřejného ochránce práv byl založen Maastrichtskou smlouvou (Smlouvou o Evropské unii). Významným dokumentem je Rozhodnutí Evropského parlamentu 94/262/ESUO, ES, Euratom ze dne 9. března 1994 o pravidlech a obecných podmínkách pro výkon funkce veřejného ochránce práv, který byl „novelizován“ dvěma pozměňovacími akty. Instituce vznikla po vzoru ochránců práv, kteří jsou důležitým článkem veřejných správ mnoha evropských demokraticky založených států, jejichž posláním je zabývat se stížnostmi občanů na postup úřadů.<sup>72</sup> Zřízení tohoto úřadu nastalo kvůli skutečnosti, že Evropská unie (dále „EU“) má mnoho vlastních orgánů a institucí, jejichž činnosti se dotýkají života občanů, tedy obdobně jako v České republice, zde jsou instituce myšleny ve smyslu nadnárodní úrovně. Jeho prioritní funkcí je zdokonalení administrativního působení institucí EU, jejich dílčích složek i úředníků.

Stejně jako u Ochránce v našem státě, i zde uvedu oblast **osobní působnosti** evropského veřejného ochránce. Mezi hlavní orgány EU spadají: Evropská rada, Rada EU, Evropská komise, Evropský parlament, Evropská centrální banka a Účetní dvůr. Poradními orgány jsou Hospodářský a sociální výbor, Výbor regionů. Ke specializovaným orgánům patří Evropská investiční banka, Evropský inspektor ochrany údajů, Evropský úřad pro boj proti podvodům (OLAF) atd. K decentralizovaným agenturám patří Úřad pro harmonizaci ve vnitřním trhu, Evropská agentura pro životní prostředí apod.<sup>73</sup> Podotýkám, že Soudní dvůr Evropské unie, Soud prvního stupně ani Soud pro veřejnou službu při výkonu své soudní pravomoci nespádají do působnosti evropského ochránce. Zde nalézám paralelu, neboť ani v České republice se působnost této instituce nevztahuje na oblast soudnictví.

Co se **konstituování** týče, ombudsmana jmenuje Evropský parlament po každých proběhlých volbách a to na délku obvyklou pro jeho funkční období trvající 5 let – tedy funkční období je o jeden rok kratší, na rozdíl od českého Ochránce, přičemž rovněž není vyloučeno ani opakované zvolení. Sídlem je Štrasburk.

O **odvolání z funkce** rozhoduje plénum Soudního dvora na návrh, který mu podá Evropský parlament.<sup>74</sup> Během celé doby vykonávání funkce není možné, aby přijímal pokyny od

---

<sup>72</sup> KLÍMA, Karel a kol. *Evropské právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011. s. 341 – 342.

<sup>73</sup> BLAHUŠIAK, Igor. *Instituce EU* [online]. www.euroskop.cz, [cit. 23. února 2015]. Dostupné na <<https://www.euroskop.cz/76/sekce/instituce-eu/>>.

<sup>74</sup> HAMULÁK Ondřej, STEHLÍK Václav: *Praktikum práva Evropské unie. Ústavní základy a soudnictví*. 2. upravené a aktualizované vydání. Praha: Leges, 2013, s. 99.

žádných subjektů, analogicky s českou úpravou platí pravidlo nestrannosti a nezávislosti kvůli řádnému výkonu funkce.

Jako obdobu Kanceláře Veřejného ochránce shledávám Kancelář Evropského veřejného ochránce, každoročně předkládající Evropskému parlamentu zprávu o své činnosti. Z důvodu strmého nárůstu podaných stížností i potřeby vysoce kvalifikovaných zaměstnanců a zástupců ovládajících příslušný jazyk např.: Sekretariát Evropského veřejného ochránce práv, Oddělení médií a vnějších vztahů, čtyři oddělení pro stížnosti a šetření, Personální, administrativní a rozpočtové oddělení, Úředník pro ochranu údajů.

I zde si dovolím zmínku o zvolených osobnostech. Historicky první, kdo v letech 1995 – 2003 tento post obsadil, byl Jakob Söderman z Finska. Jeho následovníkem byl do roku 2013 Řek Nikiforos Diamandouros. Nyní je evropskou ochránkyní Emily O'Reilly, pocházející z Irska.<sup>75</sup>

Hlavní náplní tohoto institutu je zabývání se stížnostmi týkajícími se nesprávného úředního postupu institucí a orgánů EU - nikoliv státních, regionálních či místních správních úřadů členských států, ani úřadů na národní úrovni provádějící legislativu EU. K těmto účelům slouží právě vnitrostátní veřejní ochránci práv, případně petiční výbory vnitrostátních parlamentů. **Nesprávný úřední postup** znamená nedostatečná nebo špatná správa vůbec. Je důsledkem skutečnosti, kdy určitý orgán nejedná v souladu s právem, porušuje lidská práva nebo se neřídí zásadami tzv. dobré správy. Projevuje se například zneužitím pravomoci, diskriminací, zbytečnými průtahy, administrativními nesrovnalostmi.<sup>76</sup>

**Šetření** porušení správného úředního postupu<sup>77</sup> činí na základě stížnosti, nebo z vlastního podnětu (vlastní iniciativy, což shodně platí i v případě české právní úpravy). Přičemž pomoci ombudsmana subjekt může využít až ve chvíli, kdy se na dotčený orgán/instituci sám neúspěšně obrátil. V průběhu šetření jsou instituce EU povinny k poskytnutí maximální míry spolupráce a součinnosti. Je vyloučeno, aby jakýmkoliv způsobem přinutil jednat, působí totiž prostřednictvím své osobní přesvědčivosti a autoritou úřadu. V případě zjištění skutečnosti, že došlo k naplnění nesprávného úředního postupu, pokouší se stížnost vyřídit a apelovat na příslušný orgán, aby věc napravil.

**Stížnost** musí obsahovat náležitosti jako identifikace stěžovatele, identifikace instituce či orgánu, který podle něj pochybil a jaké jsou důvody učiněné stížnosti. Podat ji může jakákoliv

---

<sup>75</sup> Anon. *Životopisy* [online]. [www.ombudsman.europa.eu](http://www.ombudsman.europa.eu), [cit. 23. února 2015]. Dostupné na <<http://www.ombudsman.europa.eu/atyourservice/cv.faces>>.

<sup>76</sup> Anon. *Mohl by vám pomoci?* [online]. [www.ombudsman.europa.eu](http://www.ombudsman.europa.eu), [cit. 23. února 2015]. Dostupné na <<http://www.ombudsman.europa.eu/atyourservice/couldhehelpyou.faces#howtocomplain>>.

<sup>77</sup> Termín „nesprávný úřední postup“ není v žádné ze Smluv vymezen a jeho definování je přenecháno na zkušenostech ombudsmanského úřadu. Předpokladem je, že se orgány EU budou řídit Evropským kodexem řádné správní praxe, který je sice nezávazný a tudíž nevymahatelný soudní cestou. Přesto Evropský parlament požádal ombudsmana, aby při prováděných šetřeních bral v potaz, je-li orgány dodržován.

fyzická osoba nebo právnická osoba mající bydliště nebo sídlo registrované na území Unie.<sup>78</sup> Je možné ji poslat formou dopisu i prostřednictvím formuláře (vyplněného v libovolném jazyku EU) poštou, elektronickou poštou nebo faxem a podává se do dvou let od okamžiku zjištění negativních skutečností.

Stížnost je odmítnuta z důvodu, kdy její předmět nespadá do jeho působnosti, avšak může ji zaslat veřejným ochráncům jednotlivých států, kteří se jimi budou zabývat.

Další podobnost spatřuji ve vydávání rozhodnutí o všech stížnostem, které byly předmětem šetření evropským ombudsmanem. Stejně tak je uveřejněno ve výroční zprávě za uplynulý kalendářní rok, publikované na svých oficiálních stránkách. Tam jsou mj. umístěny tiskové zprávy, vyhodnocení návštěv agentur, sekce přehledu případů, shrnutí uzavřených případů a další informační údaje.

	<b>Počet:</b>
Občané, kterým evropský ombudsman pomohl	23 245
Rady poskytnuté prostřednictvím Interaktivního průvodce na webových stránkách evropského ochránce	19 418
Evidované stížnosti	2 420
Šetření zahájená na základě stížností	341
Šetření z vlastního podnětu	9
Stížnosti původem z České republiky	29
Zahájená šetření na základě stížností z České republiky	3

**Tabulka 1:** pro představu shrnuji některé statistické údaje z **Výroční zprávy Evropské veřejné ochránkyně práv za kalendářní rok 2013.**<sup>79</sup>

<sup>78</sup> JANKŮ, Martin, SVOBODOVÁ, Andrea. *Evropské právní prostředí*. Praha: Computer Press, 1999, s. 23.

<sup>79</sup> Anon. *Výroční zpráva za rok 2013* [online]. [www.ombudsman.europa.eu](http://www.ombudsman.europa.eu), [cit. 25. února 2015]. Dostupné na <<http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces>>, s. 7 - 10.

## 5. Činnost Veřejného ochránce práv

### 5.1 Postup šetření při řešení stížností, Kancelář Veřejného ochránce práv

Nyní se budu soustředit na praktickou stránku činnosti Ochránce.<sup>80</sup> Jako výhodu mohou mnozí považovat skutečnost, kdy podáním podnětu nevzniká povinnost uhradit správní nebo jiný poplatek. Variant podání podnětu je několik:

- písemně, což je nejběžnější způsob, činí se formou předepsaného formuláře nebo dopisu;
  - elektronickou poštou – vyplněný formulář je přílohou emailu;
  - interaktivním online formulářem;
  - datovou schránkou;
  - osobním doručením přímo do sídla Ochránce;
  - osobně do protokolu – stěžovatel sepíše stížnost s některým ze zaměstnanců Kanceláře.
- Tento způsob podání považuji z mého pohledu za nejpříjemnější, jelikož spolupráce s právníkem z Kanceláře zajistí bezchybné vyplnění všech náležitostí a eventuálně nástin možného průběhu při šetření problému.

Ochránce jedná těmito způsoby:<sup>81</sup> z vlastní iniciativy;<sup>82</sup> na základě podnětu, který mu podá fyzická nebo právnická osoba (soukromého charakteru); na základě podnětu adresovaného členu Poslanecké sněmovny nebo Senátu, který jej Ochránci podstoupil. Také může jednat na základě podnětu horní nebo dolní komory Parlamentu, která jej Ochránci postoupila.

Připomínám, že je zcela nezbytné, aby se stěžovatelé na tento institut obraceli teprve až vyčerpají veškerých prostředků,<sup>83</sup> jež by vedly k vyřešení daného případu, směřující k napravení nežádoucího stavu a které současně zákon umožňuje. Jakmile jsou tyto kroky neúspěšné, přichází pomoc od Veřejného ochránce, který ovšem nemůže nehradit rozhodování úřadů a není odvolací instancí.

Je nutné, aby **podnět** splňoval obligatorní náležitosti, které jsou specifikovány taxativním výčtem.<sup>84</sup> Nezbytnými jsou základní informace, které zajistí snadnou orientaci. Obsahuje identifikaci stěžovatele (tedy u fyzické osoby údaje o jménu, příjmení a bydlišti; právnická osoba uvádí název, sídlo a identifikaci osoby oprávněné jednat jejím jménem). Nedílnou součástí tvoří

---

<sup>80</sup> Ustanovení § 10 zákona o VOP garantuje každému (tedy libovolné fyzické či právnické osobě), aby se obrátil na institut ve věci spadající do jeho působnosti.

<sup>81</sup> § 9 zákona o VOP.

<sup>82</sup> Šetření zahájená z vlastní iniciativy nastávají u záležitostí, které se Ochránce dotkly z osobního či profesního hlediska. Často bývají spojena s určitou událostí v oblasti veřejné správy.

<sup>83</sup> Osoby mohou využít možnosti podání řádného opravného prostředku - tedy odvolání proti rozhodnutí úřadu či podat stížnost k nadřízenému správnímu orgánu proti nečinnosti (pokud je orgán nečinný nebo včas nevydá rozhodnutí).

<sup>84</sup> § 11 zákona o VOP.

vyličení podstatných okolností věci i se sdělením o tom, jestli věc byla v minulosti předložena také jinému státnímu orgánu a s jakým výsledkem. Konkretizace úřadu, nebo další údaje o osobě, které se podnět týká a povinností je také přiložení dokladu, z něhož je zřejmé, že úřad (kterého se podnět týká) byl s neúspěchem vyzván k nápravě. Jestliže je předmětem podnětu rozhodnutí, přiloží k němu stěžovatel jeho stejnopis. Přínosným je také uvést bezprostřední kontakt - telefonní číslo, což může napomoci výrazně urychlit vyřízení podnětu.

První fází v procesu vyřízení podnětu je předběžná analýza věci, která neznamena zkoumání merita věci, nýbrž zkoumá se stránka formální, například jestli byly na základě výzvy Ochránce doplněny chybějící nebo nepřesné náležitosti, jestli problém spadá do jeho působnosti, není-li věc předmětem soudního jednání nebo dodržení lhůty.<sup>85</sup> Jakmile totiž Ochránce shledá, že věc nespadá do jeho působnosti, stěžovatele o tom písemně vyrozumí. Pokud se podnět netýká osoby, která jej podala, tato skutečnost je důvodem pro **odložení podnětu**. Ačkoliv je Ochránce věcně příslušný pro zabývání se podnětem, mohou nastat okolnosti, které vedou k odložení: jestliže nejsou ve stanovené lhůtě doplněny povinné body; věc, jíž se podnět zabývá, je již projednávána soudem; předmět stížnosti je starší nežli 1 rok; stížnost je zjevně neopodstatněná nebo jedná-li se o opakovanou stížnost ve věci stejné.

Spadá-li podnět do působnosti, bude následně projednán a stěžovatel je záhy seznámen, že Ochránce v jeho věci **zahájil šetření**, jež uskutečňuje v rozsahu pravomoci, kterou je ze zákona nadán. Pátrá po takových informacích, aby mohl posoudit, jestli došlo k porušení namítaných práv nebo se tak nestalo. To může učinit písemně, přímo u dotčených úřadů nebo osobní účastí v místě porušování práv.

Aby byl zajištěn bezproblémový chod během vyšetřování, „Všechny státní orgány a osoby vykonávající veřejnou správu jsou v mezích své působnosti povinny poskytovat ochránci při šetření pomoc, kterou si vyžádá.“<sup>86</sup> Ochránce je nadán ze zákona **vyšetřovacími oprávněními**<sup>87</sup> spočívající ve vstupu do všech prostor úřadů, kde může nahlížet do spisů, klást dotazy jednotlivým úředníkům a hovořit s osobami umístěnými v zařízeních, aniž by byly přítomny jiné osoby. Také může být přítomen během ústního jednání. K tomu navíc **jsou úřady povinny** na žádost Ochránce a ve lhůtě, kterou stanoví, předložit spisy a další písemnosti; poskytnout informace a vysvětlení; provést důkazní prostředky jím navržené. Úřady také musí sdělit ke skutkovým a právním otázkám písemné stanovisko a provést úkony dozoru na základě návrhu Ochránce a ke kterým jsou dle zákona oprávněny.

**Ukončení šetření** nastává, kdy Ochránce vyhodnotí své nabyté poznatky a ve Zprávě o

---

<sup>85</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, s. 383 – 384.

<sup>86</sup> § 16 zákona o VOP.

<sup>87</sup> § 15 zákona o VOP.

výsledku vyšetřování vysloví svůj právní názor – buď sdělí, že nedostatky ze strany úřadu nenastaly a tímto kauzu ukončí,<sup>88</sup> nebo že šetření skončilo s pozitivním výsledkem a konstatuje pochybení úřadu, kterému neprodleně pošle žádost o vyjádření se ve lhůtě 30 dnů. Stane-li se, že dotyčná instituce nereagovala na žádost o vyjádření, Ochránce o tomto vyrozumí úřad nadřízený (eventuálně vládu), ale také může celou kauzu uveřejnit a odhalit identifikaci osob, které jménem úřadu jednaly. Lidé se o případech mohou snadno dozvědět mj. prostřednictvím oficiální sociální sítě nebo v pořadu „Ochránce“, jež vysílá Česká televize. Závěrečné stanovisko zahrnuje doporučení,<sup>89</sup> která opatření k nápravě by měl úřad přijmout. Zákon demonstrativním výčtem uvádí **opatření k nápravě**.<sup>90</sup> Například Ochránce může požadovat provedení úkonů, které odstraní nečinnost; poskytnutí náhrady škody; zahájení disciplinárního řízení.

Krátkou zmínku věnuji i institutu **Kanceláře Veřejného ochránce práv**.<sup>91</sup> Založena byla Statutem Kanceláře veřejného ochránce práv kvůli zabezpečení organizační, odborné i technické činnosti Ochránce, ale i proto, že Veřejný ochránce samotný nemůže z časové vytíženosti vykonávat svou činnost bez dostačujícího materiálního ani personálního vybavení.<sup>92</sup> V Kanceláři pracují kvalifikovaní právníci úsekově zaměření, také externí odborníci především z Masarykovy Univerzity v Brně či zde zkušenosti získávají vybraní stážisté. Tato organizační složka státu, v jejímž čele je vedoucí Kanceláře (který je jmenován i odvoláván Ochránce) rovněž sídlí v Brně. Organizační strukturu pak upravuje Organizační řád, který je přílohou výše zmíněného Statutu.

Nyní bych ráda provedla **zhodnocení činnosti Veřejného ochránce** za pomoci číselných údajů, které jsem se snažila shrnout do grafické nebo tabulkové podoby se stručným komentářem tak, aby byly pro čtenáře přehledné.

---

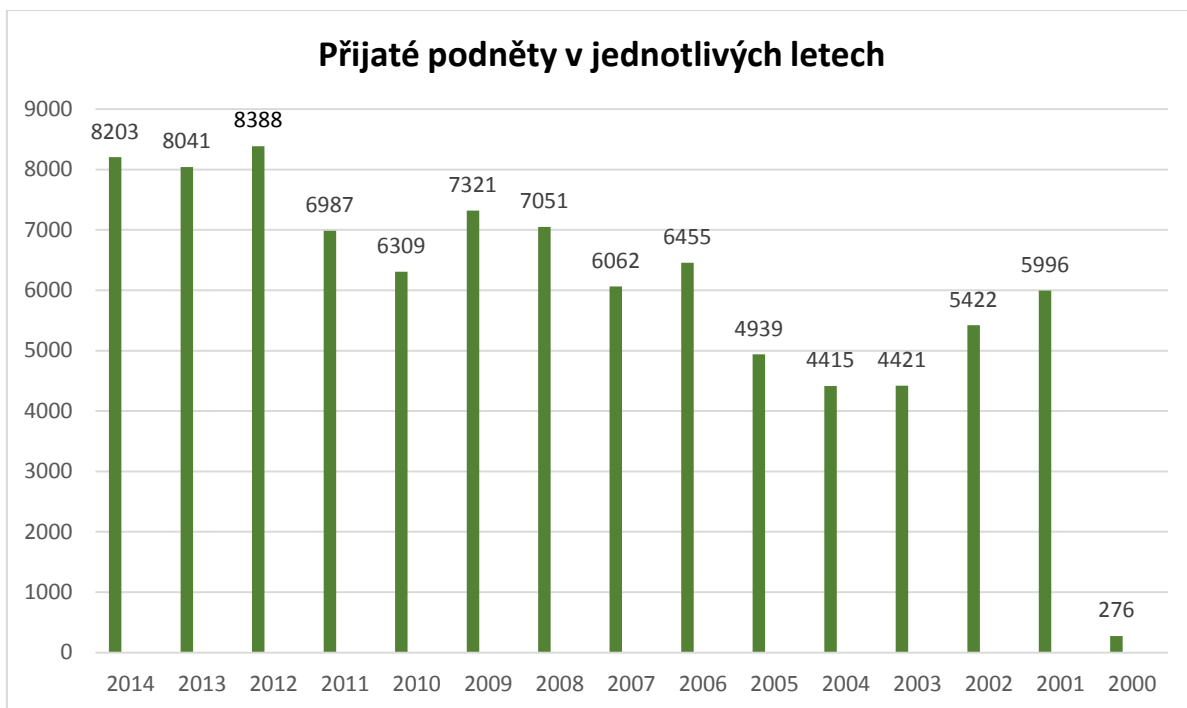
<sup>88</sup> Životnost procesu šetření pomíjí i tehdy, jestli úřad již zahájil kroky k nápravě.

<sup>89</sup> Doporučení nemá povahu nařízení, tudíž není právně závazné a nemůže stanovit práva ani povinnosti konečným adresátům.

<sup>90</sup> § 19 zákona o VOP.

<sup>91</sup> Kancelář byla zřízena nařízením vlády č. 165/2000 Sb., o některých opatřeních k provedení zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, které nabylo účinnosti 22. června 2000.

<sup>92</sup> 115, 10 – tolik zaměstnanců činil skutečný průměrný přepočtený evidenční počet za rok 2013. KANCELÁŘ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV. *Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2013* [online]. www.ochrance.cz, [cit. 1. března 2015]. Dostupné na <[http://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/zpravy\\_pro\\_poslaneckou\\_snemovnu/Souhrnna-zprava\\_2013\\_PDF\\_A.pdf](http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Souhrnna-zprava_2013_PDF_A.pdf)>, s. 105.



**Obrázek 1:** přijaté podněty v letech 2001 – 2014.<sup>93</sup> Je patrné, že Ochránci byly doručeny podněty již v prvním roce jeho faktické existence, v prosinci roku 2000 bylo evidováno 276 stížností. Lze konstatovat, že v následujících letech došlo ke strmému nárůstu, přičemž nejmarkantnější hodnota vyplývá z roku 2012.<sup>94</sup> Považuji za vhodné toto historicky nejvyšší číslo podrobněji rozepsat. Tehdy vyřídil 7 868 případů (z nichž 6 335 bylo objasněno) a zahájil 953 šetření, ve 24 případech zahájil šetření z vlastní iniciativy a v 625 případech konstatoval pochybení. Rovných 60 % podnětů spadalo do působnosti Ochránce; toto procento srovnám s rokem 2001, kdy byl poměr podnětů v působnosti a mimo působnost 50 : 50. Dá se tedy usuzovat, že roste počet stěžovatelů, kteří správně zhodnotí působnost, což nepochybně svědčí o pevném zakotvení institutu v právním povědomí obyvatelstva. Do budovy Kanceláře zavítalo 1 239 osob, 651 z nich podalo podnět ústně do protokolu a ostatním byla na místě poskytnuta právní rada ohledně řešení problému v konkrétní věci.

<sup>93</sup> KANCELÁŘ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV. *Zprávy o činnosti. Zprávy pro Poslaneckou sněmovnu* [online]. www.ochrance.cz, [cit. 2. března 2015]. Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/zpravy-o-cinnosti/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/>>.

<sup>94</sup> KANCELÁŘ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV. *Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2012* [online]. Tamtéž, [cit. 2. března 2015]. Dostupné na <[http://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/zpravy\\_pro\\_poslaneckou\\_snemovnu/Souhrnna\\_zprava\\_VOP\\_2\\_012-web.pdf](http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Souhrnna_zprava_VOP_2_012-web.pdf)>, s. 37 - 39.



Oblast:	Počet podnětů:
Sociální zabezpečení	1 428
Stavby a regionální rozvoj	469
Správa zaměstnanosti a práce	424
Ostatní nezařazené obory v působnosti VOP	421
Správa na úseku zdravotnictví	338
Armáda, policie a vězeňství	303
Státní správa soudnictví	242
Doprava a spoje	239
Správní trestání a ochrana podle § 5 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník	211
Ochrana práv dětí, mládeže a rodiny	206
Věci cizinců	174
Ochrana životního prostředí	164
Pozemkové právo a restituce	153
Daně, poplatky a cla	135
Vnitřní správa	110
Samospráva, územní členění a právo na informace	48
Správa státního zastupitelství	5

**Tabulka 2:** sestupný přehled přijatých podnětů v působnosti ochránce v roce 2012. Je zřetelné, že nejvíce občanů se na něj obrací v oblasti sociálního zabezpečení ohledně nepojistných sociálních dávek – tzn. dávky státní sociální podpory, dávky pomoci v hmotné nouzi, příspěvek na péči a dávky pro osoby se zdravotním postižením.

Oblast:	Počet podnětů:
Civilněprávní věci	2 125
Samostatná působnost územně samosprávných celků	413
Trestněprávní věci	409
Ostatní obory mimo působnost VOP	346
Konkurz a konkurzní řízení	25

**Tabulka 3:** sestupný přehled přijatých podnětů v roce 2012 nespádajících do působnosti.

## 5.2 Analýza případu šetřeného na úseku ochrany životního prostředí

V této části se soustředím na případ z praxe ve věci kácení dřevin rostoucích mimo les v právní oblasti ochrany přírody a krajiny.<sup>95</sup> Tehdejší Ochránce, JUDr. P. Varvařovský, provedl šetření z vlastní iniciativy (ke zpracování zprávy o šetření pověřil svou zástupkyni, RNDr. J. Seitlovou).

Předmětem šetření byla otázka existence a obsahu nezbytných povolení, které obec Obora potřebovala k pokácení dřevin a také se zkoumala správnost postupu správního úřadu (Obecního úřadu Obora, dále jen „OÚ Obora“) a dodržení principů dobré správy. Tento úřad v roce 2007 vydal povolení k odstranění přibližně 50 listnatých stromů majících průměr kmene od 10 do 80 cm v nadzemní výšce 1,3 m. Z dokumentů, které na vyžádání pověřené pracovnice Kanceláře zaslala starostka obce Obora je zřejmé, že OÚ Obora vydal rozhodnutí o povolení ke kácení; jako důvod byl uveden záměr obce vybudovat na předemných lokalitách pozemní komunikaci. Ovšem v tomto správním rozhodnutí již nebyla uložena náhradní výsadba. Někteří popuzení obyvatelé obce iniciovali kontrolu Správou CHKO Český les i Českou inspekcí životního prostředí. Ačkoliv jimi došlo k odhalení několika nedostatků po procesní stránce při vydání povolení, poskytly dotyčné obci pouze metodickou radu ohledně vyvarování se obdobných chyb do budoucna.

Co se souladnosti s principy dobré správy týče, diskutabilní je fakt, kdy starostka obce (autorka žádosti) v samostatné působnosti, o ní s kladným výsledkem v působnosti přenesené rozhodla („jménem státu“). Je tedy potřeba hledat opěru v zákoně. Ustanovení § 8 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, říká: „Ke kácení dřevin je nezbytné **povolení orgánu ochrany přírody**, není-li dále stanoveno jinak. Povolení lze vydat ze závažných důvodů **po vyhodnocení funkčního a estetického významu dřevin...**“ a k

<sup>95</sup> Zpráva o šetření vydaná 31. ledna 2011. Sp. zn. 4064/2010/VOP/DS.

tomu z § 9 odst. 1 vyplývá, že „Orgán ochrany přírody může ve svém rozhodnutí o povolení kácení dřevin uložit žadateli přiměřenou **náhradní výsadbu** ke kompenzaci ekologické újmy vzniklé pokácením dřevin...“. Ustanovení § 9 odst. 3 však doplňuje, že za kompenzaci se považuje buď plán náhradní výsadby, nebo **finanční náhrada**. Tedy není možno upustit současně od obou těchto podmínek. Přesnou peněžitou výši ale žádný předpis neuvádí, proto měl OÚ Obora uložit variantu náhradní výsadby.

Posouzena byla i obsahová stránka náležitosti žádosti o povolení ke kácení.<sup>96</sup> V odůvodnění žádosti je postrádána konkretizace druhu předmětných dřevin a ani se blížeji nespecifikují naměřené průměrné obvodové rozměry kmenů. Také chybí vysvětlení převahy zájmu vybudování komunikace vs. estetický a funkční význam dřevin v krajině.

Kvůli nezvratnosti aktů pokácení se zástupkyně případem již nadále nezabývala a zhodnotila postup OÚ Obora za chybný ve smyslu mnoha hmotněprávních i procesních vad během správního řízení. Šetření bylo ukončeno dle ustanovení § 18 odst. 1 zákona o VOP, kdy byla starostka obce vyzvána, aby se do 30 dnů vyjádřila o přijatých krocích vedoucích ke zjednání nápravy.

### 5.3 Zhodnocení aktuální právní úpravy, úprava *de lege ferenda*

Od prvopočátků působení instituce Ochránce po současnost prošla právní úprava několika změnami, tou nejzásadnější je postupné rozšiřování působnosti, například v oblasti diskriminace. Zákon o VOP považuji ve své podstatě za dostačující, nicméně však postrádám některé důležité regulace, které by v budoucnu podle mého uvážení měly být jeho součástí.

První takovou z nich je chybějící ustanovení, které by určilo profesní podmínky pro výkon funkce. Není totiž zřejmé, jaké je požadované vzdělání ani délka praxe.

Další mezerou je možnost vyslovení nesouhlasu na adresu voleného zástupce Ochránce, protože tato osoba s ním velmi úzce spolupracuje, popř. zastupuje a měla by mít právní názory na stejné úrovni Veřejného ochránce.

Zcela jistě přínosným by bylo i vytvoření detašovaných pracovišť pro snazší přístup veřejnosti k pomoci Ochránce.

Avšak nejčastější otázkou se nabízí ústavní zakotvení. Diskuze ohledně začlenění do Ústavy České republiky provází tento institut po celou dobu jeho existence. Tento názor zastává i majoritní část odborné veřejnosti. Osobně se i já přikláním k tomuto, neboť by to přineslo stabilnější postavení. Sice za období svého působení obdržel důvěru a z jeho činnosti je víc než

---

<sup>96</sup> Stanovené vyhláškou č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

patrný přínos, absence zakotvení do souboru norem nejvyšší právní síly má za následek snížený význam a vážnost instituce. Ochránce byl zřízen zákonem a také pouhým zákonem jej může prostá většina členů Poslanecké sněmovny zrušit, je tedy očividné možné riziko neobtížného zániku. Ústavním zakotvením by nedošlo ke zřízení instituce, ale k ústavní úpravě orgánu, který již existuje. Ochránce nelze kvůli zásahu do dělby moci přiřadit vedle moci zákonodárné, výkonné ani soudní. V ideálním případě by tedy pro něj měla být vyčleněna speciální hlava Ústavy jako samotnému, oddělenému státnímu orgánu, jako je tomu u České národní banky nebo Nejvyššího kontrolního úřadu.<sup>97</sup>

Nedostatkem je i chybějící pravomoc podat k Ústavnímu soudu návrh na zrušení zákona či jeho dílčích ustanovení. Doposud může Ochránce podat jen návrh na zrušení podzákonného právního předpisu. Tento postoj může vyvolat zavádějící dojem neúčelného rozšiřování pravomoci, avšak je nutno si uvědomit, že Ochránce by pouze podal návrh. Při své činnosti se totiž dotýká mnoha oblastí, nežli jiné kontrolní orgány.

---

<sup>97</sup> ŠIMÍČEK, Vojtěch. Důvody ústavního zakotvení veřejného ochránce práv. In HRABCOVÁ, Dana (ed). *Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti*. Brno: Masarykova univerzita, 2002, s. 21 – 25.

## Závěr

V předložené bakalářské práci bylo mou snahou uskupit podstatné informace o Veřejném ochránci práv v logické návaznosti formou jednotlivých kapitol.

Na začátku jsem se zaměřila na systém právních záruk zákonnosti ve veřejné správě a poté již na samotný institut Ochránce, který v našem státě aktivně působí bezmála 15 let a je oprávněnou součástí těchto záruk. Naznačila jsem, jakou zastává roli při kontrole v případě rozporu s právem i principy tzv. dobré správy a také jsem popsala jeho vznik ve světě i proces přijetí zákona v České republice. Následovaly stěžejní poznatky z tohoto zákona vyplývající, tzn. podmínky pro volitelnost a vykonání funkce, stejně tak i způsoby zániku mandátu. Také jsem pro přehlednost bodově vymezila oblasti Ochránčovy působnosti a pravomocí. Záhy vysvětluji, jaký má vztah k dalším orgánům státní moci. Jako zajímavost v rámci komunitárního práva věnuji charakteristiku také institutu Evropského veřejného ochránce práv, na něhož se za určitých podmínek mohou obrátit občané ze kteréhokoliv státu Unie. Za stěžejní část své práce považuji analýzu činnosti Ochránce v praxi a čtenáři pro ukázkou nastíním řešený případ. Konečně jsem se zamyslela nad pozitivy i zápory platné právní úpravy a jaká ustanovení by mohla být její součástí v budoucnosti.

Tímto okamžikem přistupuji k závěrečnému shrnutí poznatků. Veřejný ochránce je neodmyslitelnou součástí právních záruk. Ačkoliv jeho vznik doprovázely debaty ve smyslu finančně a tudíž zbytečné instituce, negativní argumenty chci vyvrátit údaji vyplývajícími ze souhrnných zpráv o činnosti, neboť je nesčetně mnoho případů, kdy se zasloužil o dosažení spravedlnosti a odstranění závadných postupů ve veřejné správě. Nutno podotknout, že svou činností přispívá ke zjednání nápravy, jestliže úřady spadající do jeho působnosti, porušují právní předpisy nebo vykazují jiná pochybení. Sice nedisponuje nařizovací pravomocí, je jeho údělem apel na úřady k nápravě svých pochybení prostřednictvím vlastních pravomocí a tím se poučily do budoucnosti. Tyto kroky vedou zcela jistě k žádoucímu zvýšení kvalit veřejné správy a zde spatřuji největší význam této moderní a flexibilní instituce. Během let své existence veřejný ochránce prokázal nezastupitelnost a opodstatněnost a navíc bývá mnohdy poslední možností, na koho se mohou lidé – laici obracet, a pokud jejich podnět nemůže Ochránce řešit, svou vstřícnost prokazuje alespoň poskytnutím rady, jak mají dále postupovat. Dle mého úsudku je tento institut velmi významným článkem kontroly a jsem přesvědčena o jeho trvání i nadále.

## Seznam použitých zdrojů

### Knižní publikace

- KUBŮ, Lubomír, HUNGR, Pavel, OSINA, Petr. *Teorie práva*. Praha: Linde, a.s., 2007, 335 s.
- PRŮCHA, Petr. *Správní právo, obecná část*. 7. doplněné a aktualizované vydání. Brno: Vydavatelství Masarykovy Univerzity – Doplněk Brno, 2007, 418 s.
- PRŮCHA, Petr. *Správní právo, obecná část*. 8. doplněné a aktualizované vydání. Brno: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2012, 428 s.
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2013, 500 s.
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář*. 2. podstatně přepracované a rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, 216 s.
- The Encyclopedia America*. Danbury: Grolier Inc., 1991.
- BLACK, Henry Campbell a kol. *Blackův právní slovník*. 6. vydání. Praha: Victoria Publishing, 1993, s. 768 – 1472.
- HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo, obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 832 s.
- HRABCOVÁ, Dana. Několik úvah o činnosti veřejného ochránce práv v České republice. *Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti*. Brno: Masarykova univerzita, 2002, 132 s.
- KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. 4. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, 786 s.
- KAPITÁN, Zdeněk. Některé otázky systematiky zákona o veřejném ochránci práv – vymezení věcné působnosti. In *Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti*. Brno: Masarykova univerzita, 2002, 132 s.
- VÍCHA, Ondřej. K zvláštní žalobní legitimaci Veřejného ochránce práv k ochraně veřejného zájmu. In SLÁDEČEK, Vladimír, MELOTÍKOVÁ, Petra (ed). *Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.)*. Praha: Leges, 2012, 172 s.
- KLÍMA, Karel a kol. *Evropské právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011. 579 s.
- HAMULÁK Ondrej, STEHLÍK Václav: *Praktikum práva Evropské unie. Ústavní základy a soudnictví*. 2. upravené a aktualizované vydání. Praha: Leges, 2013, 224 s.
- JANKŮ, Martin, SVOBODOVÁ, Andrea. *Evropské právní prostředí*. Praha: Computer Press, 1999, 139 s.
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, 464 s.
- ŠIMÍČEK, Vojtěch. Důvody ústavního zakotvení veřejného ochránce práv. In HRABCOVÁ, Dana (ed). *Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti*. Brno: Masarykova univerzita, 2002,

## **Právní předpisy (v platném znění)**

Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv;

Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod, jako součásti ústavního pořádku České republiky;

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky;

Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny;

Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu;

Zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním;

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád;

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní;

Zákon č. 144/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny;

Zákon č. 198/2009 Sb., antidiskriminační zákon;

Zákon č. 265/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony;

Zákon č. 381/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv;

Zákon č. 314/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony;

Zákon č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony;

Doporučení Rec (2007)7 o dobré veřejné správě;

Doporučení Výboru ministrů členských států Rady Evropy R (85) 13 o instituci ombudsmana;

Rezoluce Výboru ministrů členských států Rady Evropy R (97) 14 o ustavení nezávislých celostátních institucí pro lidská práva;

Rozhodnutí Evropského parlamentu 94/262/ESUO, ES, Euratom, kterým vznikl Veřejný ochránce práv Evropské unie;

Historický zákon č. 540/1990 Sb., o Generálním inspektorovi ozbrojených sil.

## **Judikatura**

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

Zpráva o šetření Veřejným ochráncem práv vydaná 31. ledna 2011, sp. zn. 4064/2010/VOP/DS.

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 8. října 2014, č.j. 15A 108/2013-138.

## Ostatní zdroje

FRUMAROVÁ, Kateřina. Stížnost jako prostředek právní ochrany před nečinností ve veřejné správě. In *Nečinnost ve veřejné správě*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2012, [cit. 25. února 2015]. Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/dalsi-aktivity/publikace/sborniky-z-konferenci/>>.

POTĚŠIL, Lukáš. „Dobrá správa“ v dokumentech Rady Evropy [online]. www.mvcr.cz, Veřejná správa č. 12/2008, [cit. 10. února 2015]. Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/clanek/dobra-sprava-v-dokumentech-rady-evropy.aspx>>.

ČESKÁ TISKOVÁ KANCELÁŘ. *Sněmovna nečekaně odložila zvyšování pravomocí ombudsmana* [online]. www.epravo.cz, 21. ledna 2015 [cit. 26. ledna 2015]. Dostupné na <<http://www.epravo.cz/zpravodajstvi/snemovna-necekane-odlozila-zvysovani-pravomoci-ombudsmana-96774.html>>.

Anon. *Sněmovní tisk 199. Vládní návrh zákona o Veřejném ochránci práv* [online]. www.psp.cz, [cit. 16. února 2015]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/historic.sqw?o=3&t=199>>.

KANCELÁŘ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV. *Ombudsmanka* [online]. www.ochrance.cz, [cit. 17. února 2015]. Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/verejna-ochrankyne-prav-ombudsmanka/>>.

OLB. *Poslanec Křeček a Filip Dienstbier se mohou stát zástupci ombudsmana* [online]. www.parlamentnilisty.cz, 30. ledna 2013 [cit. 10. února 2015]. Dostupné na <<http://www.parlamentnilisty.cz/politika/senat/Poslanec-Krecek-a-Filip-Dienstbier-se-mohou-stat-zastupci-ombudsmana-261316>>.

ČESKÁ TISKOVÁ KANCELÁŘ. *Ombudsman Varvarovský skončil ve funkci, zastupuje jej Křeček* [online]. www.parlamentnilisty.cz, 20. prosince 2013 [cit. 16. února 2015]. Dostupné na <<http://www.parlamentnilisty.cz/arena/monitor/Ombudsman-Varvarovsky-skoncil-ve-funkci-zastupuje-jej-Krecek-297760>>.

KANCELÁŘ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV. *Souborná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2010* [online]. www.ochrance.cz, [cit. 20. února 2015]. Dostupné na <[http://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/zpravy\\_pro\\_poslaneckou\\_snemovnu/Souhrn\\_na\\_zprava\\_VOP\\_2010.pdf](http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Souhrn_na_zprava_VOP_2010.pdf)>.

KANCELÁŘ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV. *Ochránkyně varuje před dalšími čtyřmi zařízeními „pečujícími“ o seniory* [online]. www.ochrance.cz, 29. ledna 2015 [cit. 22. února 2015]. Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/tiskove-zpravy/tiskove-zpravy-2015/ochrankyne-varuje-pred-dalsimi-ctyrimi-zarizenimi-pecujicimi-o-seniory/>>.

MATOUŠOVÁ, Dana. *Veřejný ochránce práv a jeho působení v oblasti moci soudní*. In *Působení ombudsmana v demokratické společnosti* [online]. Kancelář veřejného ochránce práv, 2003. [cit. 5.



března 2015]. Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/dalsi-aktivity/publikace/sborniky-z-konferenci/>>.

BLAHUŠIAK, Igor. *Instituce EU* [online]. www.euroskop.cz, [cit. 23. února 2015]. Dostupné na <<https://www.euroskop.cz/76/sekce/instituce-eu/>>.

Anon. *Životopisy* [online]. www.ombudsman.europa.eu, [cit. 23. února 2015]. Dostupné na <<http://www.ombudsman.europa.eu/atyourservice/cv.faces>>.

Anon. *Mohl by vám pomoci?* [online]. www.ombudsman.europa.eu, [cit. 23. února 2015]. Dostupné na <<http://www.ombudsman.europa.eu/atyourservice/couldhehelpyou.faces#howtocomplain>>.

Anon. *Výroční zpráva za rok 2013* [online]. www.ombudsman.europa.eu, [cit. 25. února 2015]. Dostupné na <<http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces>>.

KANCELÁŘ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV. *Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2013* [online]. www.ochrance.cz, [cit. 1. března 2015]. Dostupné na <[http://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/zpravy\\_pro\\_poslaneckou\\_snemovnu/Souhrnna-zprava\\_2013\\_PDF\\_A.pdf](http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Souhrnna-zprava_2013_PDF_A.pdf)>.

KANCELÁŘ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV. *Zprávy o činnosti. Zprávy pro Poslaneckou sněmovnu* [online]. www.ochrance.cz, [cit. 2. března 2015]. Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/zpravy-o-cinnosti/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/>>.

KANCELÁŘ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV. *Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2012* [online]. Tamtéž, [cit. 2. března 2015]. Dostupné na <[http://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/zpravy\\_pro\\_poslaneckou\\_snemovnu/Souhrnna\\_zprava\\_VOP\\_2012-web.pdf](http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Souhrnna_zprava_VOP_2012-web.pdf)>.

KANCELÁŘ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV. *Jak stížnost podat a co musí obsahovat* [online]. www.ochrance.cz, [cit. 10. března 2015]. Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/jak-podat-stiznost/>>.

## Shrnutí

Cílem mé bakalářské práce je shrnutí a vyhodnocení informací o Veřejném ochránci práv, který je jedním z kontrolních mechanismů ve veřejné správě a také jedním z právních záruk ve veřejné správě. Tato instituce byla v České republice zřízena zákonem č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv a tento zákon byl do dnešní doby dvanáctkrát novelizován.

Práce je rozdělena do pěti kapitol s podkapitolami. První se zabývá definicí pojmu právní záruky a pozicí Veřejného ochránce práv v rámci systému záruk. Poté jsem psala o zrodu této instituce v České republice. Třetí kapitola pojednává o základních informacích o Veřejném ochránci práv (působnost a pravomoc). Je zde obsažena i zmínka o Evropském veřejném ochránci práv. Závěrem jsem provedla analýzu jeho činností a učinila kazuistiku případu a zhodnotila současnou právní úpravu a také jsem navrhla její další vývoj.

## Summary

The aim of my bachelor thesis is summarizing and evaluating information about The Public Defender of Rights, which is one of the control mechanisms of public administration and also one of the legal guarantees in public administration. This institution was established in The Czech Republic by Act No. 349/1999 Coll. Public Defender of Rights and this act has been amended 12 times.

This work is divided in five chapters with subchapters. The first one deals with the definition of the term legal guarantees and the role of The Public Defender of Rights under this system of guarantees. Then I wrote about the birth of this institution in the Czech Republic. The third chapter speaks about the basic information about The Public Defender of Rights (jurisdiction and competences). There are also a few words about The European Ombudsman. Finally, I made an analysis of it's activities and I did casuistry on a case and evaluated of valid regulations. I also suggested the possible alternatives for it's development.

## Klíčová slova

Právní záruky ve veřejné správě, Veřejný ochránce práv, působnost, pravomoc, Kancelář Veřejného ochránce práv, Evropský veřejný ochránce práv.

## Keywords

Legal guarantees in public administration, The Public Defender of Rights, jurisdiction, competence, The Office of Public Defender of Rights, The European Ombudsman.

# Příloha č. 1: Formulář podání stížnosti Veřejnému ochránci práv<sup>98</sup>

## Podnět veřejnému ochránci práv

1. Stěžovatel:

Jméno a příjmení: \_\_\_\_\_

Bydliště: \_\_\_\_\_

Telefon: \_\_\_\_\_

**Telefonní číslo uvádějte vždy! Pomůžete tak rychlejšímu vyřešení Vašeho problému.**

E-mail: \_\_\_\_\_

(nebo)

Název právnické osoby: \_\_\_\_\_

Jméno a příjmení osoby oprávněné k jednání za ni: \_\_\_\_\_

Sídlo právnické osoby: \_\_\_\_\_

Telefon/fax: \_\_\_\_\_

**Telefonní číslo uvádějte vždy! Pomůžete tak rychlejšímu vyřešení Vašeho problému.**

E-mail: \_\_\_\_\_

**Podáváte-li podnět jako zástupce (za jiného):**

Jméno a příjmení zástupce: \_\_\_\_\_

Bydliště: \_\_\_\_\_

Telefon: \_\_\_\_\_

E-mail: \_\_\_\_\_

**Vždy uveďte také jméno, bydliště a telefon stěžovatele, kterého zastupujete. Zmocnění k jednání doložte níže uvedenou plnou mocí:**

**Plná moc:**

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

.....  
Zmocnitel  
(ten, kdo plnou moc uděluje)

.....  
Zmocněnec  
(ten, kdo na základě plné moci jedná)

<sup>98</sup> KANCELÁŘ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV. *Jak stížnost podat a co musí obsahovat* [online]. www.ochrance.cz, [cit. 10. března 2015]. Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/jak-podat-stiznost/>>.

2. PODNĚT SMĚŘUJE PROTI: (označte příslušný úřad či zařízení)

- ministerstvo \_\_\_\_\_
- krajský úřad \_\_\_\_\_
- obec (obecní úřad) \_\_\_\_\_
- jiný správní úřad (např. stavební, sociálně-právní ochrany dětí) \_\_\_\_\_
  
- Česká správa sociálního zabezpečení \_\_\_\_\_
- Úřad práce ČR \_\_\_\_\_
- zdravotní pojišťovna \_\_\_\_\_
- Policie ČR \_\_\_\_\_
- služební orgán Armády ČR (Hradní stráž) \_\_\_\_\_
- Vězeňská služba ČR (věznice) \_\_\_\_\_
- zařízení, kde se vykonává ochranná nebo ústavní výchova \_\_\_\_\_
- zařízení, kde se vykonává ochranné léčení \_\_\_\_\_
- orgán státní správy soudu nebo státního zastupitelství (předseda soudu, vedoucí státního zastupitelství) \_\_\_\_\_
- Česká národní banka \_\_\_\_\_
- Rada pro rozhlasové a televizní vysílání \_\_\_\_\_
- jiný úřad či instituce \_\_\_\_\_

*Případné doplňující údaje k příslušnému úřadu (zařízení) - název a sídlo, příp. jméno a příjmení nebo jiná identifikace konkrétního úředníka:*

---

---

---

---

---

3. Co je předmětem Vašeho podnětu:

(stručné vylíčení podstatných okolností věci; v čem konkrétně podle Vašeho názoru úřad pochybil?)

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

4. Čeho chcete podáním veřejnému ochránci práv dosáhnout?

(např. vydání, změny nebo zrušení rozhodnutí, příp. co by bylo pro Vás ideálním řešením?)

---

---

---

---

---

---

---

---

---

5. Komu (jakému úřadu či instituci) byla věc předložena před tím, než jste se obrátil/a na veřejného ochránce práv? Vyzval/a jste některé z nich k nápravě? V případě, že ano, kdy a jakým způsobem se tak stalo, co Vám bylo odpovězeno?

---

---

---

---

---

---

---

---

---

6. Seznam příloh, které k objasnění podnětu připojujete, a všechna rozhodnutí, jichž se Váš podnět týká (kopie, nikoliv originály):

---

---

---

---

---

---

---

---

---

**Datum:** \_\_\_\_\_ **Podpis:** \_\_\_\_\_