

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Nikola Coufalová

Veřejný ochránce práv v systému kontroly veřejné správy

Bakalářská práce

Olomouc 2015

Čestné prohlášení

„Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma Veřejný ochránce práv v systému kontroly veřejné správy vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.“

V Olomouci dne.....

.....
podpis

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala panu JUDr. Ondřeji Víchovi, Ph.D. za odborné vedení, Kanceláři veřejného ochránce práv za poskytnutí podkladů pro praktickou část mé bakalářské práce a své rodině za podporu v průběhu celého studia.

Obsah

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK	5
1. ÚVOD.....	6
2. KONTROLA VEŘEJNÉ SPRÁVY	8
2.1. KONTROLA VYKONÁVANÁ PARLAMENTEM.....	10
2.2. KONTROLA VYKONÁVANÁ NEJVYŠŠÍM KONTROLNÍM ÚŘADEM	11
2.3. KONTROLA VYKONÁVANÁ SOUDY	12
2.4. KONTROLA VYKONÁVANÁ ÚSTAVNÍM SOUDEM	13
2.5. KONTROLA VYKONÁVANÁ VEŘEJNOSTÍ	15
3. VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV V SYSTÉMU KONTROLY VEŘEJNÉ SPRÁVY.....	17
3.1. STRUČNÝ HISTORICKÝ EXKURZ	17
3.2. OBECNĚ K INSTITUTU OMBUDSMANA	19
3.3. KOMPARACE MODELOVÝCH TYPŮ OMBUDSMANA VE SVĚTĚ	20
3.4. INSTITUT OMBUDSMANA V ČR.....	23
3.4.1. <i>Právní, politické a společenské souvislosti vzniku institutu</i>	23
3.4.2. <i>Právní úprava institutu v ČR.....</i>	24
4. PŘÍPADOVÁ STUDIE Z OBLASTI OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ.....	31
4.1. PŘÍPAD VE VĚCI SPLOUVÁNÍ VODNÍHO TOKU V NÁRODNÍM PARKU	31
4.1.1. <i>Podnět.....</i>	31
4.1.2. <i>Šetření.....</i>	32
4.1.3. <i>Závěr šetření</i>	33
4.1.4. <i>Shrnutí</i>	33
5. ÚVAHY DE LEGE FERENDA	35
6. ZÁVĚR.....	37
SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY	39
ABSTRAKT.....	42
ABSTRACT.....	42

Seznam použitých zkratek

Česká republika – ČR

Listina základních práv a svobod vyhlášená usnesením předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb. jako součást ústavního pořádku České republiky - Listina

Nejvyšší kontrolní úřad - NKÚ

Parlament České republiky – Parlament

Poslanecká sněmovna České republiky - PS

Prezident České republiky - prezident republiky

Ústavní soud – ÚS

Ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů - Ústava

Veřejný ochránce práv – VOP

Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů - o. s. ř.

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů - s. ř. s.

Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů – zákoník práce

1. Úvod

V dnešní době jsou tisíce lidí ve styku s orgány veřejné správy. Stinnou stránkou tohoto nevyhnutelného procesu však je neustále rostoucí odcizení těchto orgánů veřejné správy a občanů navzájem. Občané často vstupují do těchto „úřadů“ s obavami a nechutí. Domnívám se, že je to z velké části spojeno s důsledky totalitního režimu, který v naší zemi po mnoho let panoval. Povinností každého úředníka je poskytnout veřejnosti určitou službu, radu, informaci či umožnit občanovi uplatnit jakýkoliv jiný nárok. To se však pokaždé neděje. Z tohoto důvodu je nezbytná kontrola veřejné správy, která svým způsobem zaujímá klíčové postavení v systému záruk zákonnosti ve veřejné správě.

Své tříleté bakalářské studium na Právnické fakultě v Olomouci jsem se rozhodla završit bakalářskou prací na téma Veřejný ochránce práv v systému kontroly veřejné správy. Veřejný ochránce práv (dále jen „VOP“) je jedním z prostředků kontroly činnosti úředníků, resp. veřejné správy a není tomu zase tolik let, kdy jsme mohli poprvé slyšet toto do té doby poněkud neznámé slovo. Tento název je jakousi českou obdobou ombudsmana. Velmi zjednodušeně lze říci, že VOP je státním nezávislým pověřencem pro občanské záležitosti.

Ačkoliv má institut ombudsmana velmi dlouhou historii, svého hromadného rozšíření se dočkal až v druhé polovině 20. století. V současné době je zakotven téměř ve všech evropských demokratických zemích (a nejen v nich), a to v různých modifikacích a podobách. Není žádným tajemstvím, za jakých obtíží se u nás institut VOP rodil a s jakou důvěrou a odmítáním se na svém počátku setkával. Po 15 letech své existence je tato instituce stále ještě mladá, avšak už i dostatečně zkušená. Má za sebou řadu úspěchů i neúspěchů. Byla nucena bojovat o své místo na slunci. O tom, zda to zvládla či nikoliv, se dodnes vedou velké spory jak mezi odborníky, tak mezi laickou veřejností. A ačkoli je denně zahlcen stále novými podněty, často se setkáváme v některých kruzích s odpůrci tohoto institutu, kteří jsou přesvědčeni o její zbytečnosti.

Je nepochybné, že tento institut zůstane navždy spojován s panem JUDr. Otakarem Motejlem, jenž mu vložil jeho obsah, formu i význam. Tento významný český právník, politik a první VOP se těšil obrovské oblibě a důvěře veřejnosti a v neposlední řadě morálnímu respektu úřadů.

Cílem mé bakalářské práce je především proniknout do poměrně široké problematiky, zhodnotit postavení a význam VOP v systému kontroly veřejné správy a příp. nastínit možné úpravy de lege ferenda. Klíčovou metodou, která je v této bakalářské práci použita, je analýza, která je v kapitole Komparace modelových typů ve světě doplněna komparací.

Tuto práci jsem strukturovala do 6 kapitol. V první kapitole se věnuji především kontrole veřejné správy a následně samotným „nástrojům kontroly veřejné správy“. V následující kapitole se zabývám ústředním tématem práce, a to VOP neboli ombudsmanem. Věnuji pozornost zejména jeho historickému vývoji, charakteristice, klasifikaci a provádím stručnou komparaci modelových typů institut ve 3 zemích Evropské unie. Rovněž jsem podrobila analýze současnou situaci v českém právním řádu, zejm. s odkazem na vznik a vývoj tohoto institutu veřejné správy, jeho způsob konstituování, působnost a pravomoc. V praktické části pak rozebírám konkrétní případ šetřený VOP na úseku ochrany životního prostředí. Závěrem práce se snažím na základě zhodnocení platné právní úpravy nastínit možné úpravy de lege ferenda.

Při zpracovávání práce jsem teoretické informace čerpala z odborných právních publikací, právních předpisů, z pravidelně publikovaných zpráv o činnosti VOP a dalších internetových zdrojů.

Doufám, že se tato závěrečná bakalářská práce stane alespoň malým přínosem či inspirací k dalšímu zkoumání či hlubší analýze daného institutu a poskytne veřejnosti přehledný zdroj užitečných informací.

Na závěr je třeba poznamenat, že tato bakalářská práce s ohledem na předpokládanou dobu vzniku vychází z právního stavu ke dni 1. 1. 2015.

2. Kontrola veřejné správy

Před tím, než se ponoříme přímo do ombudsmanské problematiky, považuji za dosti žádoucí osvětlit si pojem kontrola veřejné správy. V této kapitole se pokusím vymezit, co to vlastně kontrola veřejné správy je, k čemu slouží a jaké jsou její druhy.

Co si vůbec představit pod obecným pojmem kontrola? Mnozí z nás by se možná divili, ale kontrola je součástí našeho běžného života a skrývá se i tam, kde bychom to jen zřídka čekali. Neznám nikoho, kdo by ještě nikdy nebyl součástí kontroly, minimálně v roli kontrolovaného. Tak především jsme to my, kdo má náš život „pod kontrolou“. Někdo nad sebou drží pomyslný bič, jiní takovou pevnou vůli nemají. V soukromí nad námi dozorují rodiče, starší sourozenci či partner, v práci jsme pod očkem nadřízených. Myslím, že by se mnou mnozí souhlasili, že žádný člověk odjakživa nemá rád kritiku, je mu nepříjemné být podroben kontrole, nechce slyšet, co zase udělal špatně, co má zlepšit a nerad řeší problémy. Nicméně nechci si ani domýšlet, jak by to dopadlo, kdyby každý dělal věci tak, jak si myslí, že je správné bez jakékoliv zpětné vazby. Nastal by zmatek, chaos. Nic by nefungovalo. Ani náš život, naše soukromí, ani veřejná správa. Bez kontroly to zkrátka nejde. Nyní se však pojďme přesunout přímo ke kontrole ve veřejné správě.

Zpravidla platí, že určitou činnost ve veřejné správě nestačí usměrňovat stanovením pravidel, která jsou právně regulována, nýbrž tuto činnost i kontrolovat a v případě nedostatků činit opatření k nápravě, příp. ukládat sankce, a tím dosáhnout žádoucího efektu. Jinak řečeno dosáhnout toho, aby tato činnost byla vykonávána v souladu s právními předpisy.¹

Z výše uvedených skutečností vyplývá, že kontrola je v našem právním řádu důležitým kritériem pro fungování tak složitého systému jako je veřejná správa a dovolím si podotknout, že i nezbytným. Mimo to je kontrola veřejné správy společně s právem na informace ve veřejné správě, uplatňováním odpovědnosti za porušení právních povinností, zrušením, změnou či systací vadných správních aktů a jiných opatření ve veřejné správě nebo s přímým donucením ke splnění právní povinnosti významným aspektem právních záruk ve veřejné správě, čím přispívá k zachování prvku zákonnosti ve veřejné správě.

Obecně lze kontrolu velmi zjednodušeně popsat jako proces, kdy se stávající stav porovnává se stavem žádoucím, resp. zda to, co je, odpovídá tomu, co mělo nebo má být. Z uvedeného plyne, že má kontrola funkci poznávací, zjišťovací a hodnotící, ovšem kontrola

¹ SLÁDEČEK, V. In: BARTOŇ, M. a kol. *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. Olomouc: Periplum, 2009, s. 15.

v sobě zahrnuje i funkci nápravnou, tzn., že v případě nesouladu toho, co je a toho, co mělo nebo má být, se realizují potřebná opatření vedoucí k nápravě.²

V odborných publikacích můžeme najít nepřeberné množství definic pojmu kontrola. V souvislosti s kontrolou se lze setkat i s jinými termíny jako např. dohled, inspekce, dozor apod. Podle Lexikonu správního práva je kontrola „nedílnou součástí každé řídicí činnosti, realizuje se v příslušných řídicích vztazích a specificky se spolupodílí na dosahování cílů, k jejichž uskutečňování předmětná činnost směřuje“.³ Někteří autoři dokonce na výklad a definici pojmu kontrola veřejné správy rezignovali úplně.

Stejně jako je kontrola veřejné správy definována a vykládána různými způsoby, setkala se s různorodým chápáním i její klasifikace. Ačkoliv se jednotlivá pojetí členění kontroly veřejné správy od sebe podstatně nerozcházejí, nejpřehledněji podle mého názoru klasifikoval kontrolu veřejné správy Vladimír Sládeček. Ten v systému kontroly veřejné správy rozlišuje kontrolu vykonávanou samotnou veřejnou správou, o které se někdy hovoří jako o správní kontrole, většinou pak členěnou na kontrolu vnitřní (služebné dohled a instanční dozor) a vnější (správní dozor, finanční kontrola a obdobné kontrolní činnosti). Druhou oblastí je kontrola prováděná subjekty stojícími mimo veřejnou správu a vůči veřejné správě směřující. Jde o kontrolní aktivity vyvíjené zejména jinými státními orgány (ÚS, správními a civilními soudy, Parlamentem, VOP, orgány státního zastupitelství, NKÚ, příp. sem řadíme kontrolu na základě iniciativy občanů).⁴

Poměrně samostatnou oblastí je dohled nad územními veřejnoprávními samosprávnými korporacemi, pro který jsou typické jak znaky vnitřní, tak vnější kontroly. Jako specifická se pak jeví kontrola samosprávy zájmové neboli profesní.⁵

Z důvodu, že VOP spadá pod kontrolu, která je prováděná subjekty stojícími mimo veřejnou správu a která směřuje vůči ní, rozhodla jsem se zabývat v následujících kapitolách právě pouze touto oblastí kontroly veřejné správy. Leč je problematika kontroly veřejné správy bezesporu velmi zajímavá a obsáhlá a musím podotknout, že v neposlední řadě i velmi náročná, není hlavním tématem této bakalářské práce. S ohledem na stanovený rozsah práce, jsem také nucena jednotlivé druhy kontroly veřejné správy (realizované subjekty stojícími mimo její systém) jen stručně charakterizovat. Budu se však snažit uvést všechny důležité

² PRŮCHA, P. *Správní právo: obecná část*. 8. Vydání. Brno: Doplněk; Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, s. 327

³ PRŮCHA, P., POMAHAČ, R. *Lexikon – správní právo*. Ostrava: Sagit, 2002, s. 179.

⁴ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 228.

⁵ Tamtéž

skutečnosti činnosti související s kontrolou a neopomenout hlavně ty, které jsou pro jednotlivé druhy typické.

2.1. Kontrola vykonávaná Parlamentem

Parlament jako takový je v demokratických státech parlamentního typu považován za centrum veřejné moci. Nesoustředí se však pouze na moc zákonodárnou, jak by se z klasického principu dělby státní moci mohlo zdát. Ačkoliv je jejich hlavním úkolem přijímání zákonů, parlamenty mnoha demokratických zemí ze svého titulu zastávají většinou i množství jiných činností. Jednou z nich je bezesporu i kontrola veřejné správy. Je zajímavé, že už za raných dob parlamentarismu, kdy parlament fungoval primárně jako protiváha moci panovníka, měl parlament zejména kontrolní funkci. K žádné změně nedošlo ani poté, co postupně došlo k nahrazení panovníka jako představitele exekutivní moci vládou.⁶

Také v ČR je primárním úkolem Parlamentu schvalování (vládních) návrhů zákonů. Důležitým nástrojem parlamentní kontroly považují zejm. každoroční schvalování zákona o státním rozpočtu, prostřednictvím něhož Parlament dohlíží na nakládání se státními prostředky. Právo předložit návrh státního rozpočtu patří výlučně vládě a projednává jej a usnází se o něm pouze PS. Vláda následně během roku PS podává průběžné zprávy o plnění státního rozpočtu a vždy po uplynutí rozpočtového roku jí předkládá návrh státního závěrečného účtu.⁷

Význačným prostředkem kontroly, kterým Parlament disponuje, je kontrola prostřednictvím institutu volby, jmenování a odvolávání některých funkcionářů ve veřejné správě (např. volí členy prezidia a členy dozorčí rady Pozemkového fondu České republiky, volí dozorčí radu Státního fondu rozvoje bydlení, dále jmenuje a odvolává členy kontrolní rady Grantové agentury atp.⁸) a interpelace. Člen vlády je navíc povinen se osobně dostavit na schůzi PS na základě jejího usnesení popř. na schůzi výboru, komise nebo vyšetřovací komise.⁹

O těchto orgánech, které Parlament zřizuje, se nezmiňuji náhodou. Jsou totiž další formou, kterou Parlament využívá při své kontrolní činnosti. Nejzajímavěji se však z mého pohledu jeví vyšetřovací komise k vyšetření věci ve veřejném zájmu. Oprávnění zřizovat vyšetřovací komise je vlastní pouze PS a účel jejich zřizování tkví především v objasnění určité věci ex post, kdy je zde velký zájem obecné veřejnosti na jejím vyřešení. Pro případ, že by hrozil

⁶ ZBÍRAL, R. In: BARTOŇ, M. a kol. *Kontrolní mechanismy...*, s. 113 an.

⁷ čl. 42 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

⁸ MIKULE, V. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. Vydání. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 502 an.

⁹ čl. 38 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

vážný zásah do občanských práv a svobod, dochází ke zřizování zvláštních parlamentních kontrolních orgánů složených výhradně z poslanců. Jako příklad mohu uvést zvláštní orgán, pomocí něhož Parlament kontroluje činnost všech zpravodajských služeb, za jejichž činnost odpovídá vláda.¹⁰

Parlament disponuje množstvím dalších forem nástrojů, které mu napomáhají ke kontrole veřejné správy. Tohle však byl rozbor těch nejdůležitějších a nejefektivnějších. Z výše uvedeného vyplývá, že efektivita kontroly vlády úzce souvisí s mírou odpovědnosti exekutivy. Často se setkáváme s názory, že parlamentní kontrola není natolik účelná jako ostatní druhy kontroly. Podle mě však nemá smysl parlamentní kontrolu ztracovat. V systému kontroly veřejné správy prováděné subjekty stojícími mimo veřejnou správu má parlamentní kontrola svou tradici a společně s těmito ostatními subjekty napomáhá k lepším výsledkům.

2.2. Kontrola vykonávaná Nejvyšším kontrolním úřadem

Jako dalšímu se budeme věnovat, jak už z názvu kapitoly vyplývá, NKÚ. Už jeho název nám napovídá, že se zřejmě bude jednat o kontrolní orgán s vysokým postavením, čemuž odpovídá i skutečnost, že je mu v Ústavě vyčleněna samostatná hlava 5. Podrobnější úpravu postavení NKÚ a jeho působnost a pravomoci obsahuje zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.¹¹

NKÚ můžeme označit jako úřad sui generis. Ačkoliv by mohl zdánlivě připomínat správní úřad, formálně však být správním úřadem nemůže, protože není součástí organizační struktury veřejné moci.¹² To, co mu ovšem odeprít nelze, je povaha správního orgánu v materiálním smyslu, k čemuž dospěl Nejvyšší správní soud, když se zabýval otázkou, zda může být NKÚ pasivně legitimován v řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení, kdy je žalovaným správní orgán, který podle žalobního tvrzení provedl zásah. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku judikoval, že i samotné provádění kontroly může vyvolat negativní právní následky a může být nezákonným zásahem, avšak poznamenal, že s ohledem na specifika kontrolního řízení a povahu výsledků kontrolního řízení bude takovýto následek činnosti NKÚ v praxi ojedinělým a výjimečným, vztahujícím se jen na specifické situace.¹³ Sám NKÚ se však s rozsudkem neztotožňuje a zaujímá postoj, že jeho pasivní legitimize v řízení proti správnímu orgánu být dána nemůže, protože není orgánem moci výkonné a

¹⁰ MIKULE, V. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo...*, s. 503.

¹¹ Tamtéž, s. 507.

¹² POUPEŘOVÁ, O. In: BARTOŇ, M. a kol. *Kontrolní mechanismy...*, s. 192 – 194.

¹³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 6. 2008, čj. 9 Aps 3/2008-125

v žádném případě mu není svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy.¹⁴

Co se týká působnosti NKÚ, vykonává kontrolu hospodaření se státním majetkem a finančními prostředky vybíranými na základě zákona ve prospěch právnických osob, přičemž prostředky vybírané územními samosprávnými celky v jejich samostatné působnosti do této působnosti nezahrnujeme. Dále sem však patří kontrola plnění státního rozpočtu a státního závěrečného účtu ČR, zadávání státních zakázek, vydávání a umořování cenných papírů státu, hospodaření s prostředky, poskytnutými ČR ze zahraničí včetně s prostředky, za něž stát převzal záruky. NKÚ též provádí kontrolu České národní banky, a to v rozsahu výdajů na pořízení majetku a výdajů na její provoz. Působnost NKÚ se vztahuje pouze na okruh kontrolovaných osob, kterými mohou být organizační složky státu a právnické a fyzické osoby.¹⁵ Při kontrole sleduje především, zda jsou kontrolované činnosti v souladu s právními předpisy, věcně a formálně správné a hodnotí je z hlediska jejich hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti.¹⁶

Závěrem bych snad jen dodala, že důležitou roli v zajištění řádného fungování veřejné správy, jakož i hospodaření s veřejnými prostředky, hraje především bezproblémový systém interní (vnitřní) kontroly, díky kterému se lze pokusit odhalovat pochybení včas, v lepším případě jim přímo předcházet a vyhnout se tak zbytečným problémům a nesrovnalostem.

2.3. Kontrola vykonávaná soudy

Kontrola vykonávaná soudy se považuje za vůbec nejdůležitější kontrolu, vykonávanou subjekty, stojícími mimo systém veřejné správy, pro kterou je charakteristické, že kontrolní vztah tvoří justice (kontrolující) na straně jedné a pochopitelně veřejná správa (kontrolovaný) na straně druhé. Soudní kontrolní pravomoci ve vztahu k veřejné správě můžeme označit za velmi rozmanité a v českém právním prostředí se tato kontrola setkává s hojným využíváním.

V ČR hovoříme v této souvislosti především o správním a ústavním soudnictví. Kontrolním pravomocem ÚS se budu věnovat samostatně, proto se domnívám, že není nutné se jimi v této kapitole blíže zabývat. Předmětem zájmu se tak pro nás stávají kontrolní a další vztahy správního soudnictví k veřejné správě.

Zásady správního soudnictví a jeho organizaci v návaznosti na Ústavu najdeme zejména v s. ř. s. a zákoně o soudech a soudcích. „V rámci soustavy soudů České republiky je správní soudnictví vykonáváno jednak specializovanými orgány (specializovanými senáty a

¹⁴ POUPEROVÁ, O. In: BARTOŇ, M. a kol. *Kontrolní mechanismy...*, s. 197.

¹⁵ § 3 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů

¹⁶ Tamtéž, § 4.

specializovanými samosoudci) krajských soudů jako soudů obecných a dále Nejvyšším správním soudem jako kompetenčně a institucionálně samostatným článkem soudní soustavy a jedním z jejích vrcholů.¹⁷

Primárním smyslem správního soudnictví je zejména ochrana veřejných subjektivních práv osob dotčených činností správních orgánů, nicméně nelze mu odepřít ani obecnou kontrolu veřejné správy, která je založena na tzv. dispoziční zásadě, kdy se správní soudy zabývají kontrolou veřejné správy výlučně na základě návrhu, resp. žaloby.¹⁸

Na základě těchto žalob jsou pak správním soudům svěřeny kontrolní pravomoci, prostřednictvím kterých správní soudy vykonávají především přezkum zákonnosti rozhodnutí správních orgánů, poskytují ochranu před nečinností správních orgánů, před nezákonnými zásahy, pokyny nebo donucení správních orgánů, rozhodují o zrušení opatření obecné povahy či služebního předpisu pro rozpor se zákonem.¹⁹ Speciální kontrolní a rozhodovací pravomoci jsou soudům v rámci správního soudnictví svěřeny v některých věcech politických stran a politických hnutí, ve věcech místního a krajského referenda a ve věcech volebních.²⁰

Mj. správní soudy disponují ve vztahu k veřejné správě různými zvláštními pravomocemi, které lze však jen těžko označit za kontrolní. Za nejdůležitější považuji zmínit 2 případy, jež jsou svou povahou již zmíněným kontrolním pravomocem nejbližší, a totiž rozhodování kompetenčních sporů a o rozhodování ve věcech soukromého práva obecnými soudy v případě, kdy v těchto věcech v rámci své pravomoci rozhodoval správní orgán.²¹

2.4. Kontrola vykonávaná Ústavním soudem

Mezi další nástroje kontroly řadíme též ústavní soudnictví, které, jak již bylo zmíněno, ve spojení se správním soudnictvím umožňuje realizovat kontrolu výkonné moci ze strany soudní. V ČR je aplikován kontinentální model ústavního soudnictví, což znamená, že ÚS můžeme označit jako představitele koncentrovaného a centralizovaného soudnictví, který se vyznačuje existencí jednoho specializovaného orgánu zabývající se ochranou ústavnosti, na rozdíl od modelu všeobecného difúzního ústavního soudnictví, který je typický zejména pro Spojené státy americké. Tento model ústavního soudnictví je charakteristický především tím, že jako orgány ochrany ústavnosti působí každý obecní soud v rámci své rozhodovací činnosti.²²

¹⁷ DIENSTBIER, F. In: BARTOŇ, M. a kol. *Kontrolní mechanismy...*, s. 273.

¹⁸ Tamtéž, s. 273.

¹⁹ § 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

²⁰ DIENSTBIER, F. In: BARTOŇ, M. a kol. *Kontrolní mechanismy...*, s. 274.

²¹ Tamtéž, s. 278.

²² BARTOŇ, M. In: BARTOŇ, M. a kol. *Kontrolní mechanismy...*, s. 281.

ÚS oplývá poměrně širokými pravomocemi, pro nás jsou však určující takové pravomoci, mající vztah k veřejné správě, v širším pojetí můžeme hovořit přímo o vztahu k výkonné moci. První z nich je třeba zmínit kontrolu ústavnosti a zákonnosti právních předpisů. Vliv na samotné fungování veřejné správy, byť jen nepřímý, má především rozhodování o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, pokud jsou v rozporu s ústavním pořádkem a o zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou – li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem. Přímý kontrolní vztah mezi ÚS a veřejnou správou už však lze spatřovat v rozhodování ÚS o návrzích na zrušení jiných právních předpisů, tj. podzákoných právních předpisů, vydávaných na základě čl. 79 odst. 3 Ústavy a následného zákonného zmocnění a obecně závazných vyhlášek, které mají specifické postavení vyznačující se přímým ústavním zmocněním v čl. 104 Ústavy, bez nutnosti dalšího zmocnění v zákoně. Pokud ÚS na konci řízení dojde k závěru, že je daný právní předpis nebo jeho ustanovení v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem, rozhodne nálezem, že se zrušuje dnem uvedeným v nálezu.²³

Specifickou oblastí, kterou se ÚS zabývá, je ochrana (územní) samosprávy před zásahy státní správy do jejího ústavně zaručeného práva na samosprávu. Ačkoliv je územní samospráva v podstatě relativně nezávislá na státu, není na něm však nezávislá absolutně, což souvisí s nutností výkonu alespoň částečné kontroly nad jejich činností.²⁴ Ústava však stanoví, že „stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem“.²⁵ Pokud by nastala situace, kdy by toto výlučné subjektivní právo územní samosprávy ze strany státní moci nebylo respektováno, je chráněna ústavním procesním prostředkem – tzv. komunální stížností.²⁶

Nejnámějším a snad i nejfrekventovanějším typem rozhodování ÚS je zcela jistě rozhodování o ústavní stížnosti proti jednání veřejné správy. V praxi tato ústavní stížnost ve většině případů směřuje proti rozhodnutím Nejvyššího správního soudu, neboť základním předpokladem pro její využití je vyčerpání všech procesních prostředků, jenž právní řád poskytuje. Obecně mohou nastat dvě situace. Buď dojde k protiústavnímu pochybení již při správním řízení a v řízení před soudy se ho nepodaří odstranit, nebo je protiústavní až samotné rozhodnutí správních soudů.²⁷

²³ BARTOŇ, M. In: BARTOŇ, M. a kol. *Kontrolní mechanismy...*, s. 284 an.

²⁴ Tamtéž, s. 292 – 293.

²⁵ čl. 101 odst. 4 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

²⁶ BARTOŇ, M. In: BARTOŇ, M. a kol. *Kontrolní mechanismy...*, s. 293.

²⁷ Tamtéž, s. 299 – 300.

Nesmíme opomenout také rozhodování kompetenčních sporů, které má oprávnění ÚS rozhodovat v rámci své zbytkové působnosti. Podle zákona o Ústavním soudu rozhoduje ÚS spory o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy, nepřísluší – li podle zákona jinému orgánu.²⁸ Za zatím nejznámější kompetenční spor, který ÚS řešil, považují spor prezidenta republiky a vlády o to, zda rozhodnutí o jmenování guvernéra České národní banky vyžaduje ke své platnosti spolupodpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena.²⁹ V tomto případě však nešlo o klasický negativní či pozitivní kompetenční konflikt, avšak o posouzení kompetence rozhodující orgánu, v případě, kdy je tato kompetence podmíněna aktem jiného orgánu.³⁰

Posledním typem rozhodování, kterému budu v rámci ÚS v této kapitole věnovat pozornost, je řízení o opravném prostředku proti rozhodnutí ve věci ověření volby poslance nebo senátora. Někdy by mohl namítat, že se tato kompetence ÚS s veřejnou správou nijak neslučuje, opak je ale pravdou. Leč se toto řízení vztahuje pouze na volby do PS (zřejmě i Evropského parlamentu), pochybení orgánů veřejné správy při průběhu a realizaci těchto voleb může mít vliv na jejich validitu. Je pravidlem, že ÚS má postavení tzv. druhé instance, protože v rámci této specifické ústavní stížnosti přezkoumává rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o opravném prostředku proti rozhodnutí ve věci ověření volby poslance nebo senátora.³¹

2.5. Kontrola vykonávaná veřejností

Poslední kontrolu, jež jsem se rozhodla uvést, je kontrola veřejné správy, na níž se podílí široká veřejnost. Není třeba zdůrazňovat, že veřejnost má na kontrolu veřejné správy velký vliv. V této oblasti vycházíme z teze veřejné správy jako služby veřejnosti, která by měla fakticky sloužit svým adresátům a být k nim především otevřená a transparentní. To znamená, že veřejná správa jako taková by měla být veřejnosti spíše partnerem a společníkem, nežli soupeřem ovládaný byrokracií.³² Participace veřejnosti na činnosti veřejné správy by měla být esenciální součástí každého vyspělého demokratického státu.³³

Český právní řád veřejnosti za tímto účelem propůjčuje množství účinných nástrojů. Prostřednictvím nich pak následně kontroluje vnitřní procesy veřejné správy, dává najevo své požadavky ve vztahu k veřejné správě, namítá nedostatky jejího fungování a požaduje

²⁸ BARTOŇ, M. In: BARTOŇ, M. a kol. *Kontrolní mechanismy...*, s. 307.

²⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 14/01

³⁰ BARTOŇ, M. In: BARTOŇ, M. a kol. *Kontrolní mechanismy...*, s. 309.

³¹ Tamtéž, s. 305.

³² PETERKOVÁ, M. In: BARTOŇ, M. a kol. *Kontrolní mechanismy...*, s. 260 – 364.

³³ Tamtéž, s. 310.

případnou nápravu. Obecně lze říci, že veřejnost je tedy oprávněna sledovat, zda je veřejnou správu možné považovat za dobrou. Právo na dobrou správu je obtížné definovat, její principy se pokusila vymezit např. Kancelář veřejného ochránce práv (otevřenost, vstřícnost, součinnost, přiměřenost, odpovědnost, včasnost, nestrannost, předvídatelnost, přesvědčivost a dodržování právního řádu). Na evropské úrovni je vodítkem pro udržování dobrých vztahů mezi úřady a soukromými osobami dokument *European Code of Conduct for Public Servants*, který obsahuje základní zásady chování úředníků. Je třeba zmínit, že tento dokument není sice právně závazný, obsažené principy by však měly být dodržovány všemi členy Evropské unie a zapracovány do jejich právních řádů. V tomto ohledu ČR naplnila požadavky uvedené v tomto dokumentu v rámci právní úpravy správního řízení.³⁴

Můžeme shrnout, že participace veřejnosti na kontrole veřejné správy je zajištěna prostřednictvím 3 základních institutů, a to konkrétně prostřednictvím výkonu ústavně zaručených práv³⁵ (právo na informace, petiční právo, právo shromažďovací, právo sdružovací a právo podílet se na správě věcí veřejných), účastí občanů na místní správě (formou místního referenda, formou volby svých zástupců, které mají zajistit občanům obcí a krajů účast na řešení místních záležitostí a prostřednictvím výkonu dalších práv³⁶) a účastí veřejnosti v rozhodovacích procesech veřejné správy.³⁷

³⁴ PETERKOVÁ, M. In: BARTOŇ, M. a kol. *Kontrolní mechanismy...*, s. 313 – 314.

³⁵ Jedná se o politická práva, jejichž primárním úkolem je zajistit účast na správě věcí veřejných.

³⁶ § 16 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

³⁷ PETERKOVÁ, M. In: BARTOŇ, M. a kol. *Kontrolní mechanismy fungování...*, s. 317

3. Veřejný ochránce práv v systému kontroly veřejné správy

Recentní soustavu vnějších kontrolních mechanismů veřejné správy nám dotváří instituce ombudsmana, resp. jeho česká verze - VOP. Samotným vznikem tohoto „úřadu“ byl systém kontroly veřejné správy obohacen a posílen o specifický a spíše neformální prvek, který se od ostatních mechanismů státu k ochraně práv liší zejména tím, že není nadán rozhodovacími pravomocemi a není mu tak dovoleno jakýmkoliv způsobem ingerovat do činnosti správních úřadů. Jsou mu vlastní především vyšetřovací a iniciační oprávnění ve většině případů rezultující k vyjádření názorů, vydání návrhů či doporučení ke zjednání nápravy. Majoritně je koncipován jako jakýsi prostředník mezi občany a úředníky schopný ochránit občana před „špatnou správou“, potažmo úředníka v případě jeho jednání po právu. VOP se věci začne zabývat zpravidla v případě, když není k dispozici jiný účinný právní prostředek. Přistupme tedy k samotnému jádru a ústřední problematice této práce.

3.1. Stručný historický exkurz

Někdy se uvádí, že určitý předobraz ombudsmanské funkce lze spatřovat už ve starověké Číně v podobě římského tribunu lidu, nebo že sami panovníci plnili jakousi funkci quasiombudsmana, když se zabývali tzv. stížnostmi na vrchnost. Lze konstatovat, že právě tato „ombudsmanská“ funkce panovníků se v moderní podobě zachovala v některých státech i nadále, a to v případě, kdy se hlavy států zabývají stížnostmi občanů na veřejnou správu (kupř. v USA nebo v ČR). Na našem území bychom mohli z hlediska úlohy instituce a jejích činností najít určité spojení v existenci Sboru defenzorů (17. stol.), kteří působili k ochraně náboženské víry a svobodě. Ačkoliv ve všech případech nalezneme do určité míry styčné místa, uvedené historické modifikace však nelze považovat za ombudsmanské v pravém slova smyslu.³⁸

Za kolébku zrodu prvního opravdového ombudsmana lze označit až Švédsko³⁹, kde došlo k významnému impulsu, a to ke zřízení úřadu Královského Nejvyššího Ombudsmana v r. 1713 tehdejší králem Karlem XII. Tento kancléř justice, jak byl později označován, byl ve svých počátcích úzce spjat s vládou, nicméně po tom, co došlo k výraznému posílení postavení parlamentu, se stal na určitou dobu jeho orgánem. Kancléř justice v jeho parlamentní podobě se později stal předlohou pro vytvoření (parlamentního) ombudsmana, který byl v r. 1809 přímo zakotven ve švédské ústavě a o rok později zvolen, čímž se

³⁸ SLÁDEČEK, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv*. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 6.

³⁹ Ačkoliv samotný název „ombudsman“ je původu švédského (označující osobu, jež vystupovala jako zástupce, zmocněnec či mluvčí dalších osob), jeho prapůvod lze vystopovat už ve středověkém slově „umbup“ (moc, autorita), patrně pocházejícího z islandštiny.

v budoucnu prakticky stal významným vodítkem pro zřizování institutu ombudsmana v některých ostatních zemích. Je zajímavé, že v 19. stol. byla dozorčí aktivita ombudsmana převážně zaměřena na vlastní inspekční činnost v oblasti soudů, státního zastupitelství, policie a vězeňství nikoliv na šetření na základě individuálních stížností. Teprve na počátku 20. stol. v souvislosti s nárůstem nových úřadů nebo rozšiřováním stávajících se střed ombudsmanova zájmu přeorientoval na veřejnou správu.⁴⁰

R. 1919 je tato instituce zřízena ve Finsku a následně se v 2. polovině 20. stol. rozšiřuje do zbývajících severských zemí Norska a Dánska, dále následují státy jako je Německo, Nový Zéland, v 60. a 70. letech dochází k abnormálnímu nárůstu⁴¹ nových ombudsmanských institucí, díky kterému se začínají pyšnit existencí tohoto institutu státy jako např. Velká Británie, Havaj, Nebraska, Izrael, Fidži, Francie, Aljaška, Portugalsko, Austrálie, Rakousko, Španělsko, ale také kupodivu africké země. Ani v 80. letech v návaznosti na ekonomickou recesi snahy zřizovat ombudsmanské instituce zcela neustávají, důkazem toho jsou státy jako Barbados, Pákistán, Nizozemsko, Irsko, Uganda, Namibie a Polsko. 90. léta jsou typická pro zřizování institutu ombudsmana v postsocialistických a postsovětských zemích, nicméně je zaznamenáno jeho expandování i do jiných zemí než se zmíněnou minulostí. V současnosti lze výskyt ombudsmanů různých typů a na různých úrovních odhadovat přibližně v 90 státech světa včetně ČR.⁴²

Zřizování institutu ombudsmana je možné obecně označit za přirozený důsledek společenského vývoje. K jeho rychlému šíření po celém světě přispělo zejména postupné prosazování idejí demokratického právního státu v důsledku druhé světové války a celosvětově zesilující trend k zajištění vyšší, kvalifikovanější ochrany lidských práv a svobod a s tím později spojený nadměrný nárůst počtu orgánů veřejné správy, potažmo stoupající kvantita byrokracie. Tento proces později způsobil, že i erudovaný odborník měl problém se ve vzniklé rozsáhlé neorganizované administrativní mašinérii vyznat a orientovat, natož obyčejné, právnicky nedotčené individuuum. Není divu, že proto docházelo k velkým konfliktům, a tudíž i k pochopitelným rozporům mezi obyčejnými občany a necitlivým byrokratickým systémem. Ombudsman se tak stal nepostradatelnou součástí moderního demokratického státu s cílem přispět k odstranění či alespoň zmírnění třecích ploch mezi těmito subjekty.

⁴⁰ SLÁDEČEK, V. *Zákon o Veřejném...*, s. 6 – 7.

⁴¹ Tento proces bývá často označován význačným názvem „ombudsmánie“.

⁴² SLÁDEČEK, V. *Zákon o Veřejném...*, s. 8 – 11.

3.2. Obecně k institutu ombudsmana

Soudobých definic, které se pokoušejí charakterizovat a vymezit ombudsmana, nalezneme nepřeborné množství. Uvádět nekonečný výčet definic tohoto institutu podaný nejrůznějšími autory nepovažuji vzhledem k účelu této práce za žádoucí a navíc se domnívám, že žádná z nich neobsahuje přesnou, vyčerpávající a přitom laikům srozumitelnou formulaci. Z tohoto důvodu jsem se rozhodla uvést podle mého názoru nejkomplexnější a zároveň nejčastěji uváděnou definici Mezinárodní asociace právníků, která charakterizuje ombudsmana jako „úřad (instituci) zřízený ústavou, legislativním aktem nebo parlamentem, v jehož čele stojí nezávislý, vysoce postavený veřejný činitel, odpovědný zákonodárnému sboru nebo parlamentu (responsible to the legislature or parliament), který přijímá stížnosti občanů na vládní úřady, úředníky a zaměstnance, nebo který jedná ze své vlastní iniciativy, a který má pravomoc vyšetřovat, doporučovat nápravná opatření a vydávat zprávy“⁴³.

Původně byla aktivita ombudsmana zaměřena spíše na sledování dodržování zákonů a jiných právních předpisů a řádné plnění povinností úředníky bez jakékoliv bližšího vztahu k lidským právům. Určitou změnu v působnosti ombudsmana přinesl vznik jeho nových podob a modifikací (ačkoliv pouze v menším měřítku), kdy se činnost ombudsmana zaměřila především na přešetřování stížností proti nespravedlnostem vzniklých v důsledku špatné správy, což většina odborné literatury považuje za určitý projev zúžení kompetence. Vznikem nových institucí (zvláště po r. 1990) došlo k další postupné proměně institutu, která však měla jistý extenzivní nádech.⁴⁴ V působnosti ombudsmana se začal klást důraz také na lidskoprávní dimenzi, což bylo důsledkem hned několika faktorů. Výrazně k tomu přispěly zejména některé akty evropských orgánů (Doporučení Výboru ministrů členských států Rady Evropy R/85/13 o instituci ombudsmana, Rezoluce Výboru ministrů 85/8 o spolupráci ombudsmanů členských států navzájem a s Radou Evropy a Doporučení Výboru ministrů členských států Rady Evropy R/97/4 o ustavení nezávislých celostátních institucí pro lidská práva) doporučující zvážit možnost ustanovit ombudsmana (tam, kde, se tak ještě nestalo), ale také ho v rámci obecné působnosti „vybavit“ specifickými oprávněními v oblasti lidských práv.⁴⁵ Podporu širšímu zapojení ombudsmanů do ochrany lidských práv vyslovil mj. i Daniel Jacoby na 3. statutárním sjezdu Asociace ombudsmanů a mediátorů frankofonie v r. 2003.⁴⁶ Nemalý vliv měla svým způsobem i změna politické situace některých států v souvislosti s pádem

⁴³ PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda. I. Díl. Obecná státověda*. Praha: Linde Praha, 1998, s. 352

⁴⁴ SLÁDEČEK, V. *Zákon o Veřejném...*, s. 12.

⁴⁵ SLÁDEČEK, V. Ombudsman a jeho role při ochraně práv. In: HRABCOVÁ, D. (ed.). *Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2002, s. 16.

⁴⁶ ŠABATOVÁ, A. *Ombudsman a lidská práva*. 1. vydání. Brno: Doplněk, 2008, s. 62.

totalitního fašistického (Španělsko, Portugalsko) či komunistického (sáty střední a východní Evropy) režimu, příp. s poválečnou situací (Bosna a Hercegovina), kde dlouho nepůsobily žádné instituce ochranu lidským právům poskytující.⁴⁷ Vztah k ochraně základních práv a svobod není v jednotlivých státech příliš jednotný, nicméně je třeba zmínit, že alespoň u většiny institucí ombudsmana, jež působí v moderních demokratických státech, je tato ochrana integrálním, minimálně významným těžištěm jejich zájmu.⁴⁸

Není tedy neobvyklé, že se pojetí a význam instituce ombudsmana může stát od státu lišit. Výjimkou není ani její samotné pojmenování. Pojem „ombudsman“ lze označit za druhové a zároveň konkrétní označení institutu, který má v jednotlivých státech, ve kterých byl zřízen, rozmanité názvy, jejichž obsah obvykle vystihuje určité znaky a přívlastky tohoto institutu. Pro zajímavost uvedu, že např. v Rakousku se ombudsman nazývá advokát lidu (Volksanwalt), v Polsku se označuje jako mluvčí občanských práv (Rzecznik praw obywatelskich), v Rusku si pro jeho označení vybrali slovo zplnomocněnec pro lidská práva (upolnomočennyj po pravam čelověka) a ve Francii a většině frankofonních států se ujalo pojmenování mediátor (Médiateur de la République).⁴⁹

Řada zemí, kde instituce ombudsmana působí, podchytila její vznik a působení na ústavní úrovni. Ve většině případů se jedná o stručnou úpravu, která jen zřídka obsahuje detailnější vymezení a současně odkazuje na konkrétní prováděcí zákon. Lze konstatovat, že není zvláštností ani ústavní zakotvení této instituce ex post, tedy až po určité době jejího působení (toliko na základě „normálního“ zákona). Obecně se však ústavní reglementace ombudsmana nepovažuje za nutnou podmínku pro jeho fungování, příkladem jsou státy jako Francie, Itálie, ale i ČR, nicméně je chápán jako určitý podklad pro posílení jeho formální autority a zároveň prostředek proti jeho případnému nežádoucímu zrušení.⁵⁰

3.3. Komparace modelových typů ombudsmana ve světě

Na úvod je nutné zdůraznit, že obecně se rozlišují tři základní typy ombudsmanů – ombudsman moci zákonodárné, ombudsman moci výkonné a zvláštní ombudsman. Ombudsman moci zákonodárné nebo také parlamentní (legislativní) či „klasický“ ombudsman má svůj původ, jak již bylo zmíněno, ve Švédsku. Jedná se o historicky nejstarší a zřejmě nejrozšířenější model, který je odvozen od nejvyššího zastupitelského sboru, jenž ho zpravidla

⁴⁷ SLÁDEČEK, V. Ombudsman a jeho role při ochraně práv. In: HRABCOVÁ, D. (ed.). *Postavení a role...*, s. 17.

⁴⁸ SLÁDEČEK, V. *Zákon o Veřejném...*, s. 12.

⁴⁹ ŠABATOVÁ, A. *Ombudsman a lidská...*, s. 59.

⁵⁰ SLÁDEČEK, V. Ombudsman a jeho role při ochraně práv. In: HRABCOVÁ, D. (ed.). *Postavení a role...*, s. 9 – 10.

volí. Leč má vůči němu určité, zákonem regulované, závazky, nezávislost je jeho profilujícím rysem, čímž se vylučuje skutečnost, že by parlamentní ombudsman působil jako výkonná složka či orgán parlamentu. Oproti tomu ombudsman moci výkonné (zřizovaný předsedou vlády, příp. hlavou státu) a ombudsman speciální (zřizovaný jak mocí výkonnou, tak mocí zákonodárnou) jsou svému zřizovacímu orgánu přímo subordinováni či alespoň odpovědní. Z tohoto důvodu jsou označovány spíše za ombudsmany „nepravé“.⁵¹

V rámci „pravého“, resp. parlamentního typu ombudsmana se dále rozlišuje tzv. skandinávský model ombudsmana, kdy se lze na ombudsmana obracet přímo a britský model ombudsmana, který se vyznačuje tzv. poslaneckým filtrem, tzn. že dovolávat se u ombudsmana svých práv je nutné nepřímo, prostřednictvím poslance. Dále lze z hlediska věcné působnosti parlamentního ombudsmana rozčlenit na všeobecného, jehož působnost se vztahuje na obecně vymezený okruh společenských vztahů a speciálního, který se ve své činnosti zaměřuje na určitou specializovanou oblast. Ombudsmany s všeobecnou a speciální působností je možné dále dělit na ústřední (celostátní), zemské (státní) a místní (regionální). Vzhledem ke kvantitativnímu nárůstu správních úřadů a tím i úředníků se v některých státech objevují stále větší tendence dělby kompetencí mezi ombudsmana a jeho zástupce či dokonce více zástupců. Nezřídka také dochází k delegaci výkonu části působnosti všeobecného ombudsmana na ombudsmana speciálního, jež působí nezávisle vedle něj. Za určité nůvum lze bezpochyby považovat nejnovější sklony k zřizování tzv. soukromých ombudsmanů různých podniků a firem.⁵²

Je třeba si uvědomit, že vzhledem k dlouhodobému fungování daného institutu došlo v mnoha zemích k výrazným odchylkám a modifikacím, a proto není v dnešní době zcela možné podřadit příslušný institut ombudsmana daného státu pod konkrétní výše uvedený modelový typ institutu. Navíc se jedná toliko o vymezení modelové, tedy ideální a právní úprava jednotlivých států nemusí dostatečně vypovídat o situaci faktické, tedy skutečné.⁵³

Následuje stručné srovnání instituce ombudsmana ve 3 vybraných zemích ve vztahu k jeho zakotvení, postavení a rozsahu působnosti včetně krátké zmínky o vcelku nové instituci, a to ombudsmana působícího v rámci Evropské unie.

Dánsko je jedna ze severských zemí, která institut ombudsmana jako další po vzoru Švédska, ve kterém tento institut vznikl, převzala (polovina 50. let 19. st.). Není proto divu, že právě dánský ombudsman vykazuje s prvotním švédským ombudsmanem mnoho společných

⁵¹ SLÁDEČEK, V. *Zákon o Veřejném ochránci...*, s. 3 – 4.

⁵² Tamtéž, s. 4 – 5.

⁵³ SLÁDEČEK, V. Ombudsman a jeho role při ochraně práv. In: HRABCOVÁ, D. (ed.). *Postavení a role...*, s. 17.

znaků. Avšak nalezneme i spoustu prvků, které ho od švédské instituce odlišuje. Institut dánského ombudsmana byl ústavně zakotven v r. 1953 v Ústavě Dánského království a o rok později byl přijat i prováděcí zákon o ombudsmanovi. Oficiální název dánského ombudsmana je Ombudsman Lidové sněmovny a jeho úřad sídlí v Kodani. Dánského ombudsmana volí parlament (Lidová sněmovna) a jeho funkční období je podmíněno čtyřletým funkčním obdobím parlamentu, přičemž může být znovuzvolen neomezeně. Za vcelku zajímavou se zdá skutečnost, že ačkoli ústavní reglementace dává parlamentu možnost zvolit 1 či 2 ombudsmany, samotný prováděcí zákon počítá s monokratickým úřadem tvořeným pouze 1 osobou. Působnost ombudsmana zahrnuje všechny oblasti veřejné správy včetně samosprávných korporací a jiných subjektů vykonávajících veřejnou správu. Nezahrnuje však rozhodovací působnost soudů.⁵⁴

V Italské republice plní úlohu ombudsmana občanský ochránce (*defensore civico*), který slouží především jako ochránce individuálních i kolektivních zájmů. Tento ombudsman se vyznačuje tím, že není klasicky zřízen na celostátní úrovni, ale působí na úrovni oblastní nebo na úrovni obcí. Z tohoto důvodu je jeho postavení upraveno v statutech jednotlivých oblastí a v zákoně o organizaci místní samosprávy. Je považován za prostředek mimosoudní ochrany práv občanů a tuto ochranu realizuje na základě stížností nebo *ex officio*. V první řadě je prioritou občanského ochránce dospět s příslušným orgánem veřejné správy ke společným závěrům. V případě neúspěchu o této skutečnosti upozorní statutární orgán včetně návrhu na případné disciplinární opatření. V nejkrajnějších případech, kdy je zjištěno pochybení trestněprávního charakteru, je sdělí orgánům činným v trestním řízení.⁵⁵

Zmíněnou instituci nalezneme i v zemi jako je Velká Británie, kde je integrální součástí ústavního systému již od roku 1967. Britský ombudsman je upraven pouze v zákoně⁵⁶. Nutno podotknout, že parlamentní komisař pro správu (*Parliamentary Commissioner for Administration, the Parliamentary Ombudsman*) není volen parlamentem, jak by na první pohled mohlo vyplývat z jeho názvu, nýbrž je jmenován na návrh vlády hlavou státu. Britský ombudsman sleduje porušování práv v oblasti výkonu veřejné správy, a to především takové, o kterém je informován poslanci Dolní komory parlamentu (tzv. poslanecký filtr). Britové se na svého ombudsmana původně nemohli obracet přímo, v průběhu času se však situace změnila a dnes se již na něj mohou v mnohých situacích obracet přímo. Zcela zásadní je, že

⁵⁴ KOUDELKA, Z. Dánský ombudsman. In: HRABCOVÁ, D. (ed.). *Postavení a role...*, s. 29 – 32.

⁵⁵ KROUPA, J. Ústavní systém Italské republiky. In: KROUPA, Jiří a kol. *Soudobé ústavní systémy*. 2. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2001, s. 57 – 58.

⁵⁶ Právní řád Velké Británie ústavu ve formálním smyslu nezná. Britskou ústavu můžeme označit za ústavu v materiálním smyslu, tzn. že ji nenajdeme v jednom konkrétním ústavním dokumentu.

komisař nemá formální pravomoc ke zjednání nápravy, tzn. že pokud zjistí, že správní orgán jednal nesprávně či nezákonně, pak se ohledně zajištění nápravy obrací na vládu a současně také informuje parlament. Vedle zmíněného parlamentního komisaře pro správu působí v současnosti komisaři pro zdraví, komisař pro severní Irsko a komisaři pro místní správu. Co se týká komisařů pro místní správu, tak v Anglii působí tři tito místní komisaři, ve Skotsku a ve Walesu po jednom. Zmínění komisaři mají pravomoc zjišťovat údaje, ověřovat doklady, vyslýchat zainteresované úředníky atp.⁵⁷

V r. 1995 byl do institucionálního prostředí EU Maastrichtskou smlouvou zaveden institut evropského VOP. Jedná se o mimosoudní prostředek, prostřednictvím jehož mohou být bezplatně vyslyšeny a projednány stížnosti týkající se špatně poskytnutých služeb ve veřejné správě Společenství.⁵⁸ Zjednodušeně lze říct, že se zabývá stížnostmi týkajícími se nesprávného úředního postupu orgánů, institucí, úřadů a agentur Evropské unie, přičemž není vyloučeno zahájení šetření i z vlastní iniciativy. Možnost obrátit se na evropského ombudsmana mají občané členských států Evropské unie, příp. fyzické a právnické osoby s bydlištěm nebo registrovaným sídlem v členském státu Evropské unie⁵⁹ Volba evropského ombudsmana přísluší vždy nově zvolenému Evropskému parlamentu, z čehož vyplývá, že funkční období ombudsmana činí 5 let. V případě, že je stížnost důvodná, se ombudsman ještě v samotném průběhu šetření uchyluje k informování dotčeného orgánu o problému za účelem jeho vyřešení. Pokud k tomu nedojde, snaží se v první řadě najít smírné řešení, jestliže se však tento postup neosvědčí, navrhne dotčenému orgánu opatření k nápravě. Pokud i přesto dotčený orgán návrh nepřijme, je ombudsman nucen předložit zvláštní zprávu Evropskému parlamentu, který posléze může rozhodnout k přijetí politických opatření. Současnou funkci evropského ombudsmana zastává od října 2013 Emily O'Reillyová.⁶⁰

3.4. Institut ombudsmana v ČR

3.4.1. Právní, politické a společenské souvislosti vzniku institutu

Na území ČR instituce tohoto druhu neměla tradici, což výrazně přispělo k tomu, že se u nás ani přes množství impulzů, jež směřovaly k jejímu zakotvení, po dlouhou dobu neujala. První pokusy tuto instituci konstituovat se však objevují již v období polistopadového

⁵⁷ SVATONĚ, J. Ústavní systém Velké Británie. In: KROUPA, J. a kol. *Soudobé...*, s. 32.

⁵⁸ CRAIG, P. *EU Administrative Law*. 2. vydání. Oxford: Oxford University Press, 2012, s. 739 a 757.

⁵⁹ Evropská společenství. *Co pro Vás může udělat evropský veřejný ochránce práv? Přehled práce veřejného ochránce práv a způsobů, kterými Vám může pomoci*. Lucemburk: Úřad pro úřední tisky Evropských společenství, 2008, s. 6 – 7.

⁶⁰ EUROPA portál. *Evropský veřejný ochránce práv* [online]. europa.eu, [cit. 4. března 2015]. Dostupné na <http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/ombudsman/index_cs.htm>.

Československa. Zmíním např. v praxi nerealizovaný projekt specializovaného ombudsmana (federální zákon č. 540/1990 Sb., o Generálním inspektorovi ozbrojených sil), vládní návrh zásad ústavního zákona o ochránci lidských a občanských práv ČSFR (1992), první návrh (zásad) zákona o veřejném ochránci práv (předložený v květnu 1995 skupinou poslanců), další zákonodárné iniciativy (prosinec 1995 a srpen 1996). Nakonec byl zdárně, ačkoliv velmi těsnou většinou, přijat až vládní návrh zákona z r. 1999.⁶¹ Přijetí zákona tedy předcházela téměř desetiletá diskuze. Vytvořila u veřejnosti určitou vizi, vzbudila naděje a očekávání, ale i nevraživost a antipatie, což poté mělo určitý vliv na počáteční uvádění instituce VOP v život.⁶²

3.4.2. Právní úprava institutu v ČR

VOP se stal součástí českého právního řádu na základě zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv (dále jen „zákon“). Nakonec byl aplikován v zásadě „model ombudsmana klasického, toliko s tou modifikací, že VOP má svou činností přispívat k ochraně základních práv a svobod“⁶³. V průběhu času tento zákon prošel četnými změnami - doposud konkrétně 12 novelami – přičemž se vesměs jednalo o postupné rozšiřování jeho působnosti.

Co se týká systematiky zákona, tak je v účinném znění v době, kdy píše tuto práci, rozčleněn do 4 částí – obecná ustanovení, činnost ochránce, zvláštní oprávnění a povinnosti a závěrečná ustanovení. Část první - obecná ustanovení - obsahuje ustanovení vymezující osobní a věcnou působnost, způsob volby, délku funkčního období, neslučitelnost funkce s jinými funkcemi, slib, nezávislost, trestní imunitu, podmínky zániku funkce, otázky mlčenlivosti a platu. V části druhé nalezneme ustanovení týkající se činnosti ochránce, tzn. na základě čeho, VOP jedná, kdo má právo se na něj obrátit, náležitosti podnětu, za jakých podmínek může podnět odložit, proceduru šetření a opatření k nápravě. Část třetí se soustředí na zvláštní oprávnění a povinnosti VOP a část čtvrtá upravuje ustanovení ohledně Kanceláře VOP, rozpočtu, působnosti zákoníku práce ve vztahu k VOP a jeho asistentům a účinnosti zákona. Nedočknu se však všech jeho částí, nýbrž rozeberu pouze ty ustanovení zákona, o kterých se osobně domnívám, že stojí za zmínku.

⁶¹ SLÁDEČEK, V. *Zákon o Veřejném...*, s. IX – XI.

⁶² ŠABATOVÁ, A. *Ombudsman a lidská...*, s. 39.

⁶³ SLÁDEČEK, V. Ombudsman a jeho role při ochraně práv. In: HRABCOVÁ, D. (ed.). *Postavení a role...*, s. 18.

Věcná působnost

Na úvod zákon VOP označuje jako osobu, jíž posláním je ochrana osob před jednáním úřadů a dalších institucí v zákoně uvedených, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod.⁶⁴ Musím poznamenat, že toto ustanovení skýtá nemalý prostor pro diskreci VOP, co lze za pochybení úřadu ještě považovat a zároveň poskytuje VOP široké pole věcné působnosti, jenž v hojně míře přesahuje pouhé otázky porušení práva, nicméně nikoliv neomezené. Obecně by se totiž tato působnost neměla dostat nad rámec principů dobré správy.⁶⁵ Pokud jde o přispívání k ochraně základních práv a svobod, je v důvodové zprávě k zákonu uvedeno, že je třeba na tuto činnost nahlížet v podstatě jako na doplňkovou, neboť tato ochrana v demokratickém právním státě přísluší v první řadě soudnictví, zejm. správnímu a ústavnímu.⁶⁶ S čímž nelze jinak než souhlasit, nicméně VOP vykazuje oproti soudní ochraně určité neopomenutelné výhody. Mám na mysli zejména jednoduchost a neformálnost řízení, rychlost a operativnost jednání, zaměření i na věci soudem nepřezkoumatelné a od poplatků osvobozený postup, na rozdíl od procesně formalizovanější, časově a finančně náročnější soudní ochrany.⁶⁷

V průběhu 15 let fungování instituce se zákonodárce nezdržel určitých záměrů rozšířit její původní působnost a svěřil VOP další kompetence. Nová kompetence v podobě práva provádět systematické návštěvy míst, kde se nacházejí nebo mohou nacházet osoby omezené na svobodě, se VOP dočkal přijetím zákona č. 381/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Díky zákonu č. 314/2008 Sb., jímž byla změněna řada zákonů, VOP „drží v rukou“ oprávnění podat návrh na zahájení řízení podle zákona o řízení ve věcech soudců a státních zástupců a zúčastnit se tohoto řízení. Antidiskriminační zákon (zákon č. 198/2009 Sb.) přinesl VOP působnost ve věcech práva na rovné zacházení a ochrany před diskriminací a nesmím opomenout ani zákon o pobytu cizinců (zákon č. 427/2010 Sb.), jež obohatil působnost VOP o některé sledovací úkony při vyhošťování cizinců nebo u cizinců, kteří v ČR vykonávají trest odnětí svobody.⁶⁸ Je však na zvážení, zda svěření některých úkolů, značně se odlišujících od původního účelu instituce, a tím rozšiřování agendy VOP, není spíše na škodu a nepodněcuje stále další rozšiřování působnosti. Poměrně skepticky na tuto problematiku nahlížel už první

⁶⁴ § 1 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

⁶⁵ ŠABATOVÁ, A. *Ombudsman a lidská...*, s. 81.

⁶⁶ SLÁDEČEK, V. *Zákon o Veřejném ochránci...*, s. 53.

⁶⁷ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní...*, s. 400.

⁶⁸ SLÁDEČEK, V. *Zákon o Veřejném...*, s. 50.

český ombudsman, Otakar Motejl, když v Souhrnné zprávě o činnosti VOP za rok 2009 uvedl: „(...) přenášáním a rozšiřováním kompetencí se VOP stále jakoby sblíží ve svých funkcích s všeobecnou exekutivou, což do budoucna pro nezávislost této instituce může představovat jisté nebezpečí (...)“⁶⁹.

Osobní působnost

Pod „dozorčí“ působnost VOP spadají všechny správní úřady a další subjekty, pokud vykonávají státní správu. Pokud jde o orgány územní samosprávy, tak i jejich jednání a rozhodování jsou v kompetenci VOP, ale jen v případech, kdy vykonávají státní správu, tedy přenesenou působnost. Velmi kladně hodnotím, že zákon taxativně vymezuje i určité specifické správní instituce, na které se kompetence VOP rovněž vztahuje (např. Rada pro rozhlasové a televizní vysílání, Armáda ČR, Vězeňská služba, veřejné zdravotní pojišťovny atd.), čímž přispívá k jasnějšímu výkladu a především k nezahlcování VOP podněty mimo jeho působnost.⁷⁰

Tento pozitivní výčet je v zápětí doplněn i výčtem negativním, tzn. na koho se působnost VOP nevztahuje. Z osobní působnosti VOP jsou vyňaty nejvyšší ústavní orgány (Parlament, prezident republiky, vláda, NKÚ) a některé další orgány (zpravodajské služby, orgány činné v trestním řízení, státní zastupitelství a soudy, s výjimkou orgánů správy státního zastupitelství a státní správy soudů).⁷¹

Volba, funkční období, zástupce, sídlo, neslučitelnost, nezávislost, trestní imunita

Samotnou volbu VOP lze označit za vcelku spleť proces, kdy PS selektuje a následně volí VOP ze 4 kandidátů, přičemž 2 kandidáty navrhuje Senát a 2 kandidáty prezident republiky.⁷² Tento model byl vybrán především za účelem nezávislosti a rozmanitosti návrhů.⁷³

Délka mandátu je nastavena na 6 let s tím, že lze zvolit tutéž osobu maximálně na dvě bezprostředně po sobě jdoucí funkční období. Smysl 6letého funkčního období je spatřován v tom, že o 2 roky přesahuje funkční období PS, což shledávám jako účelné. Jediný předpoklad nezbytný pro výkon funkce VOP, který zákon stanoví, je volitelnost do Senátu⁷⁴. Zákon počítá také se zástupcem VOP, jež VOP plně zastupuje v době jeho nepřítomnosti a VOP na něj může delegovat část své působnosti, přičemž pro jeho volbu, pozbytí funkce, odvolání z funkce a právní postavení platí stejné podmínky jako pro VOP. Za sídlo VOP bylo

⁶⁹ Tamtéž, s. 51.

⁷⁰ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní...*, s. 406.

⁷¹ § 1 odst. 7 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

⁷² ŠABATOVÁ, A. *Ombudsman a lidská...*, s. 109.

⁷³ SLÁDEČEK, V. *Zákon o Veřejném...*, 2011, s. 76.

⁷⁴ Do Senátu může být zvolen každý občan ČR, který má právo volit a dosáhl věku 40 let.

vybráno město Brno.⁷⁵ O Inkompatibilitě funkce VOP lze uvést, že v podstatě kopíruje neslučitelnost funkcí ústavních činitelů, navíc nesmí být členem politické strany nebo politického hnutí. Za pozornost stojí, že svou funkci VOP vykonává nezávisle a nestranně a za její výkon odpovídá pouze PS jako celku. K posílení skutečné nezávislosti VOP ho zákonodárce mj. obdařil trestní imunitou, tzn. že VOP nelze trestně stíhat bez souhlasu PS. Odepře-li PS souhlas, je trestní stíhání vyloučeno, avšak pouze po dobu výkonu funkce.⁷⁶

Vlastní činnost

Svou činnost VOP vyvíjí, resp. zahajuje šetření, na základě přímého podnětu fyzické nebo právnické osoby či zprostředkovaného podnětu fyzické nebo právnické osoby prostřednictvím jedné z komor Parlamentu, popř. jejích členů, anebo z vlastní iniciativy.⁷⁷

Osobou oprávněnou podat podnět je každá (soukromá) fyzická osoba, bez ohledu na to, zda je český státní občan, osoba se státní příslušností nebo osoba způsobilá k právním úkonům, stejně tak i každá právnická osoba. Z toho vyplývá, že podnět nemusí být podaný pouze v rámci ČR, nýbrž VOP přijímá podněty i z ciziny, nebo podané v cizím jazyce. Zákon však nepřipouští, aby podnět za poškozenou osobu podal někdo jiný. Podnět se podává písemně (prostřednictvím pošty, faxu či elektronické pošty) nebo ústně do protokolu, nepodléhá žádným poplatkům, smí se týkat pouze věcí spadajících do působnosti VOP a musí splňovat určité zákonem stanovené náležitosti.⁷⁸ Jedná se o fundamentální informace zajišťující dostatek podkladů pro eventuální zahájení šetření ve věci, a nikolivěk o jakýkoliv projev formalizmu a byrokratismu, jak by se na první pohled mohlo zdát.⁷⁹ Tyto povinné údaje zahrnují např. jméno, příjmení a další nezbytné identifikační údaje stěžovatele, vylíčení podstatných okolností, sdělení, zda byla věc již předložena jinému orgánu a pokud ano, s jakým výsledkem, dále označení úřadu, jehož se podnět týká a jde-li o rozhodnutí úřadu, měla by být přiložena jeho kopie.⁸⁰

Bližšímu zkoumání meritů věci předchází předběžná analýza, v rámci které je věc posuzována ze stránky formální. Jestliže VOP dojde k závěru, že věc nespadá do jeho působnosti anebo se netýká osoby, která podnět podala, pak mu nezbyvá nic jiného než věc automaticky odložit. Vedle povinnosti obligatorně věc odložit zákon umožňuje věc na základě vlastního uvážení VOP odložit či nikoliv, a to zpravidla v případech, kdy existují relevantní

⁷⁵ § 2 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

⁷⁶ Tamtéž, § 3, § 5 a § 7.

⁷⁷ Tamtéž, § 9.

⁷⁸ ŠABATOVÁ, A. *Ombudsman a lidská...*, 2008, s. 119 – 120.

⁷⁹ SLÁDEČEK, V. *Zákon o Veřejném...*, 2011, s. 108.

⁸⁰ § 11 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

důvody, jež šetření komplikují.⁸¹ Jedná se o případy, kdy je podnět zjevně neopodstatněný (nemá racionální jádro, resp. není důvodný), věc, které se podnět týká, již byla soudem rozhodnuta nebo je zrovna projednávána, stěžovatel ani po stanovené lhůtě nedoplnil náležitosti podání, uplynula doba delší 1 roku od právní moci rozhodnutí, opatření či od událostí, kterých se podnět týká nebo jde o opakovaný podnět a jeho přešetření nepřináší nové skutečnosti.⁸² Co se týká tohoto diskrečního oprávnění, osobně ho vnímám jako velmi praktické, neboť vzhledem k účelu a charakteru instituce by podle mého názoru nebylo správné, aby byly formální a administrativní požadavky v konečném důsledku stěžovateli na újmu.

Jestliže VOP shledá, že neexistuje důvod, proč se podnětem nezabývat, zahájí vlastní šetření, v rámci kterého disponuje vůči úřadům jistými vyšetřovacími oprávněními (např. právem ke vstupu do úřadu, vyžadovat potřebné písemnosti, informace, stanoviska k věci atd.). Výsledek jeho šetření může být v zásadě dvojitý – negativní nebo pozitivní. V prvním případě VOP nezjistí porušení právních předpisů ani jiná pochybení a tuto informaci sdělí stěžovateli i příslušnému úřadu. Ve druhém případě určitá pochybení naopak zjistí a své zjištění sdělí úřadu a vyzve ho, aby se k němu do 30 dnů vyjádřil, čímž úřadu poskytuje možnost obhájit tak své počínání.⁸³ V případě, že úřad na výzvu odpoví, že provedl nebo provádí opatření k nápravě a současně tato opatření VOP shledá dostatečnými, vyrozumí o tom stěžovatele i úřad. Pokud však nepovažuje přijatá opatření za adekvátní, příp. žádné sdělení od úřadu ve stanovené lhůtě neobdržel, zašle úřadu i stěžovateli své závěrečné stanovisko, jehož součástí tvoří i návrh opatření k nápravě.⁸⁴ Je třeba poznamenat, že tento návrh opatření má charakter toliko doporučující, nikoliv závazný. V praxi jsou však tyto návrhy a doporučení ve většině případů akceptovány, což především svědčí o značné autoritě této instituce.⁸⁵

Jestliže i přesto nedojde ke zjednání náležité nápravy, má VOP možnost „sáhnout“ po sankčních opatřeních, což znamená, že o tomto vyrozumí nadřízený úřad či vládu, příp. může také o celé věci informovat veřejnost. Pokud je i tento krok zjevně neúčinný, podá zprávu PS.⁸⁶

⁸¹ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní...*, s. 407.

⁸² § 12 odst. 2 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

⁸³ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní...*, s. 408.

⁸⁴ § 18 odst. 2 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

⁸⁵ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní...*, 2013, s. 409.

⁸⁶ § 20 odst. 2 a § 24 odst. 1 písm. b) zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

Zvláštní oprávnění a povinnosti

Kromě výše uvedených kompetencí je VOP obdařen řadou oprávnění nadstandardního charakteru. Mám na mysli zejm. oprávnění doporučit vydání, změnu nebo zrušení právního nebo vnitřního předpisu, a to úřadu, do jehož působnosti právní, resp. vnitřní předpis patří (jde-li o nařízení nebo usnesení vlády nebo zákon, podává se toto doporučení vládě).⁸⁷ Lze říci, že toto oprávnění VOP vykonává zjednodušeně i vůči vládě, a to formou připomínek k návrhům právních předpisů, příp. jiným materiálům předkládaným vládě v případě, že na základě svých poznatků z šetření stížností občanů usoudí, že by mělo dojít ke změně právní úpravy. V rámci realizace svých oprávnění vůči vládě se VOP na vládu obrací také za situace, když některé z ministerstev po šetření VOP nepřijalo dostatečná opatření k nápravě konkrétního pochybení, a když žádá, aby vláda usnesením uložila ministrovi změnit špatnou správní praxi.⁸⁸

Ve vztahu k ÚS má oprávnění podávat návrhy na zrušení podzákonných právních předpisů, nejčastěji obecně závazných vyhlášek a nařízení. Často také VOP vystupuje jako vedlejší účastník řízení za situace, kdy navrhuje ÚS zrušit podzákonný předpis někdo jiný. K věci, kterou se VOP v rámci své působnosti již zabýval, může dále poskytnout ÚS na jeho žádost své stanovisko, jež soudu může napomoci seznámit se tak s jeho širším kontextem. V neposlední řadě má VOP (na základě návrhu ÚS) oprávnění přijmout roli opatrovníka a hájit tak zájmy dětí v některých řízeních o ústavní stížnosti.⁸⁹

Od roku 2012 je VOP rovněž oprávněn osobně podávat žalobu k ochraně veřejného zájmu, přičemž hlavní podmínkou pro její uplatnění je existence závažného veřejného zájmu a jeho následné prokázání. Předchozí právní úprava umožňovala VOP pouze zprostředkovaně navrhnout podání žaloby k ochraně veřejného zájmu přes nejvyššího státního zástupce. O rozšíření pravomoci VOP podat žalobu k ochraně veřejného zájmu se přímo zasadil sám VOP, když při projednávání změny s. ř. s, uplatnil legislativní námět, jež byl osvojen do pozměňovacího návrhu a posléze chválen PS. Tento institut je sice využíván VOP velmi zřídka, své opodstatnění však bez sebemenších pochyb má. Umožňuje účinněji a pohotověji reagovat na zjištění pocházející přímo z činnosti VOP a jako takový doplňuje stávající oprávnění k nápravě nezákonného jednání správních úřadů zakotvené v zákoně o VOP.

⁸⁷ § 22 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb. o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

⁸⁸ Veřejný ochránce práv. *Ochránce a vláda* [online]. ochrance.cz, [cit. 15. března 2015]. Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/zvlastni-opravneni/vlada-cr/>>.

⁸⁹ Veřejný ochránce práv. *Ochránce a Ústavní soud* [online]. ochrance.cz, [cit. 15. března 2015]. Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/zvlastni-opravneni/ustavni-soud/>>.

Založení zvláštní žalobní legitimace VOP rovněž v konečném důsledku posiluje nezávislost VOP vůči veřejné moci.⁹⁰

Klíčovým atributem příznačným pro instituci VOP je bezesporu její nezávislost, zákon však předpokládá určité odpovědnostní vazby vůči PS, a to zejm. ve vztahu k poskytování informací o své činnosti. VOP má povinnost informovat PS prostřednictvím zpráv, a to konkrétně o své činnosti (nejméně jednou za 3 měsíce), o jednotlivých věcech, v nichž nebylo dosaženo dostatečných opatření k nápravě a o doporučeních k vydání, změně nebo zrušení právního předpisu. Souhrnnou zprávu o své činnosti za celý uplynulý rok pak VOP překládá PS vždy nejpozději do 31. března. Tuto zprávu současně zasílá k informaci i Senátu, prezidentu republiky, vládě a ministerstvům a jiným správním úřadům s celostátní působností. Souhrnné zprávy za uplynulé roky a další podrobné informace o činnosti VOP včetně dosažených výsledků rovněž veřejně publikuje na svých webových stránkách.⁹¹

⁹⁰ VÍCHA, O. K žalobní legitimaci Veřejného ochránce práv k ochraně veřejného zájmu. In: SLÁDEČEK, V., MELOTÍKOVÁ, P. (eds.). *Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.)*. 1. vydání. Praha: Leges, 2012, s. 75 – 82.

⁹¹ § 23 a § 24 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb. o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

4. Případová studie z oblasti ochrany životního prostředí

Tato kapitola se bude věnovat VOP jako nástroji ochrany životního prostředí. Ráda bych na konkrétním případě názorně ukázala, jak se VOP spolupodílí na ochraně životního prostředí v praxi. VOP se v rámci svých pravomocí zabývá jednotlivými oblastmi životního prostředí. Jedná se o ovzduší, vodu, les, ostatní přírodu (půda, krajina, živočichové, rostliny), odpady, myslivost, procesy EIA, SEA, IPPC a hluk. V rámci vlastního výběru jsem se rozhodla pro kauzu ve věci splouvání vodního toku v národním parku.

4.1. Případ ve věci splouvání vodního toku v národním parku

4.1.1. Podnět

Dne 6. 3. 2012 byla VOP doručena stížnost Ing. P. V., jejímž předmětem bylo prošetření postupu Správy Národního parku a chráněné krajinné oblasti Šumava (dále jen „Správa“) a Ministerstva životního prostředí v souvislosti s povolováním splouvání úseku Teplé Vltavy vícemístnými plavidly. Daný případ je veden pod spisovou značkou 1604/2012/VOP/JBE. V době obdržení podnětu vykonával funkci ombudsmana JUDr. Pavel Varvařovský, jež využil svého oprávnění a k vyřízení tohoto podnětu pověřil svoji tehdejší zástupkyni RNDr. Jitku Seitlovou.

Z předložených podkladů vyplynulo, že stěžovatel jedná jménem vodáckého klubu, jenž na řece Vltavě pravidelně pořádá vodácké tábory pro děti a mládež. Jelikož se těchto vodáckých táborů účastní zejména děti se zkušenostmi na úrovni začátečníků, ale i děti zdravotně postižené, je nezbytné, a to zejm. z důvodu zajištění jejich bezpečnosti a také z organizačních důvodů, aby vodácký klub používal vícemístná plavidla (kupř. rafty).

Na základě toho, že návštěvní řád Národního parku Šumava povoluje splouvání dotčených úseků Vltavy pouze pro kajaky a kánoe, požádal vodácký klub v r. 2010 o výjimku z návštěvního řádu a následně o výjimku ze zákazu splouvání dle § 43 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZOPK“), a to ve spojení s § 16 odst. 1 písm. e) téhož zákona. Načež Správa zaslala vodáckému klubu sdělení⁹² s tím, že návštěvní řád neobsahuje ustanovení, které by udělení výjimky umožňovalo, a proto nemůže takovou výjimku udělit. K udělení výjimky ze zákazu dle ustanovení § 43 odst. 3 zmiňovaného zákona následně v dalším sdělení⁹³ uvedla, že taková

⁹² Sdělení ze dne 19. 5. 2010, zn. SZ NPS 03771/2009/2-NPS 04082/2010

⁹³ Sdělení ze dne 27. 8. 2010, zn. SZ NPS 05319/2010/2-NPS 08119/2010

výjimka rovněž není možná, nýbrž je daný úsek Vltavy ke splouvání vyhrazen, a tudíž zde zákaz uvedený v § 16 daného právního předpisu neplatí.

Obdobné sdělení vydala Správa i v roce 2011 a tento postup byl dopisem Ministerstva životního prostředí ze dne 26. 4. 2011, č. j. 25576/ENV/11, 585 /640/11 potvrzen, ačkoli původní stanovisko ministerstva doporučovalo výjimku udělit.

4.1.2. Šetření

Na základě posouzení věcné působnosti podnětu bylo dle ust. § 14 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, ve věci zahájeno šetření. V jeho průběhu se zástupkyně VOP obrátila na ředitele Správy s žádostí o vyjádření k případu. Vyjádření ředitele Správy bylo doručeno ke dni 16. 5. 2012. Jeho hlavním argumentem bylo, že v dotčeném úseku je povoleno splouvání pouze v kajacích a kánoích, neboť z dlouhodobého monitoringu vyplývá, že vícemístná plavidla s větším ponorem mají nepříznivý dopad na společenstva vodních ponořených a vzplývavých rostlin (ve většině případů zvláště chráněných), a zvláště chráněného živočicha (ve smyslu ust. § 48 a násl. ZOPK – kriticky ohroženého) perlorodku říční. Mj. také uvedl, že současný návštěvní řád je předmětem dosud nerozhodnuté žaloby na zrušení opatření obecné povahy z důvodu, že ochrana perlorodky říční a jejího přirozeného biotopu není podle navrhovatele schváleným režimem dostatečně zajištěna, a tudíž jako příslušný orgán ochrany přírody je povinen kontrolovat dodržování stále ještě platného návštěvního řádu a zajišťovat jeho naplňování.

Dále argumentoval tím, že výjimky z ust. § 16 lze podle ZOPK povolovat jedině v souladu s ust. § 43 ZOPK, které ale pojednává pouze o výjimkách ze zákazů, nikoliv o výjimkách z povolených činností. V případě splouvání na základě vyhrazení toku pro provozování vodních sportů se jedná o povolenou činnost a dodal, že bohužel není znám zákonu odpovídající způsob, jak v zájmu jedné skupiny osob, které schválený režim nevyhovuje, stanovit režim jiný.

Na dotaz ohledně formy odpovědi Správy na žádost o výjimku ředitel Správy odpověděl, že se o povolení výjimky sice rozhoduje ve správním řízení, nicméně tato záležitost je jiná, neboť správní orgán nemá možnost o žádosti dle platné právní úpravy rozhodnout. Ředitel Správy však připustil, že v minulém postupu Správy lze spatřovat formální chybu v tom, že nebylo vydáno usnesení o zastavení řízení v případě podání zjevně neoprávněné žádosti. Vydané dokumenty tedy neměly správním řádem⁹⁴ požadovanou formu, obsahově by však byl závěr Správy totožný.

⁹⁴ zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Na závěr ředitel Správy popsal důležitost zavedených opatření z hlediska ochrany životního prostředí a uvedl, že pro základní výcvik vodáckých nováčků a dětí se zdravotním postižením zůstává dostatek příležitostí k tréninku na jiných tocích, nebo přímo na vodní nádrži Lipno či v úseku od Vyššího Brodu níže.

4.1.3. Závěr šetření

Ačkoli se zástupkyně VOP z hmotně právního hlediska ztotožnila se sdělením ředitele Správy, že nelze akceptovat splouvání daného úseku Vltavy na raftech, z procesního hlediska však shledala v postupu Správy nedostatky, spočívající ve vydání prostého sdělení místo individuálního správního aktu na žádost stěžovatele, čímž došlo k tomu, že byla stěžovatelům upřena možnost využít opravných prostředků, a to včetně soudní ochrany.

Ředitel Správy se k těmto zjištěním šetření vyjádřil, že uznává nedostatek postupu Správy v absenci rozhodnutí o žádosti stěžovatele, pročež učinil opatření ke zjednání nápravy spočívající v tom, že příslušnému náměstkovi byla uložena povinnost seznámit se zprávou o šetření zástupkyně VOP všechny své podřízené, kteří jsou oprávněni rozhodovat ve správním řízení. Současně však upozorňuje na to, že stěžovatel měl k dispozici účinné prostředky nápravy vadného postupu Správy, jichž však nevyužil. Především jde o možnost účastníka řízení podat nadřízenému správnímu orgánu po uplynutí lhůt pro vydání rozhodnutí žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti.⁹⁵ Pokud by stěžovatel bezvýsledně vyčerpal prostředky, které zákon stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, mohl by pak následně podat žalobu proti nečinnosti správního orgánu.⁹⁶

Tato opatření byla shledána dostačujícími a na základě toho došlo k ukončení šetření.

4.1.4. Shrnutí

Nutno podotknout, že internetové stránky VOP umožňují volný přístup ke statistickým údajům z činnosti VOP, ze kterých lze snadno zjistit zajímavé statistiky.⁹⁷ Např. za 1. čtvrtletí r. 2014 vyřídil VOP 25 stížností, které se týkaly ochrany životních prostředí, přičemž u 4 stížností bylo zjištěno pochybení. V 2. čtvrtletí bylo vyřízeno 36 stížností, z nichž u 5 stížností bylo shledáno pochybení. Za 3. čtvrtletí daného roku bylo vyřízeno 28 stížností a též u 5 bylo zjištěno pochybení. Statistiky za 4. čtvrtletí dosud nebyly zveřejněny. Domnívám se však, že by se údaje příliš nelišily od předchozích období. Proto lze konstatovat, že na tomto úseku je vyřízeno průměrně 30 stížností, z nichž 5 stížností je většinou oprávněných. Na závěr si

⁹⁵ dle § 71 odst. 1 a 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

⁹⁶ dle § 79 an. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

⁹⁷ Veřejný ochránce práv. *Statistické údaje o činnosti* [online]. ochrance.cz, [cit. 21. března 2015]. Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/zpravy-o-cinnosti/statisticke-udaje-o-cinnosti/>>.

dovolím uvést i údaje o počtu přijatých podnětů v této oblasti z minulých let: 132 (r. 2011), 164 (r. 2012), 155 (r. 2013), což není málo, ale lze konstatovat, že podstatně více občanů se na VOP obrací v oblasti sociálního zabezpečení, stavebního řádu, zdravotnictví, policie, vězeňství apod.

5. Úvahy de lege ferenda

Vzhledem k tomu, že jsem se díky této bakalářské práci vcelku „z blízka“ seznámila s institutem VOP a jeho účinnou právní úpravou, dovoluji si na nadcházejících řádcích trefně a v krátkosti shrnout své vlastní postřehy a poznatky a příp. navrhnout potencionální změny de lege ferenda, jež by hypoteticky mohly přispět svou troškou do mlýna k zefektivnění a zkvalitnění tohoto specifického druhu kontroly.

Z praxe bych především poukázala na zkušenosti s neúspěšnými pokusy o volbu VOP z r. 2000 a 2010. Dle mého soudu by nebylo na škodu pokusit se podnítit debatu o tom, zda současná právní úprava postupu vybírání kandidátů je skutečně vyhovující či nikoliv. Osobně plně souhlasím s názorem V. Sládečka, že by nebylo od věci zvážit de lege ferenda rozšíření okruhu navrhovatelů kandidátů na VOP o další subjekty, jako např. ÚS a Nejvyšší správní soud. Lze předpokládat, že by se tak vhodným způsobem rozšířila škála kandidátů o erudované osoby z řad odborníků, které by posléze PS ve větší míře akceptovala jako řádné uchazeče. Je třeba zmínit, že by se taková změna neobešla bez změny zákona včetně změny dalších příslušných zákonů. Na obranu však dodávám, že tato forma designace kandidátů není ani zdaleka nereálná, důkazem je např. Nizozemí, kde se tohoto procesu mj. účastní i předseda Nejvyššího soudu. Posílení procesu vybírání kandidátů o nové subjekty by tak mohlo zajistit i větší nezávislost uchazečů na politických zájmech designujících subjektů.⁹⁸

Další přínosnou změnu v právní úpravě by podle mě mohlo přinést zakotvení kvalifikačních předpokladů pro výkon funkce VOP, s čímž se setkáme ve většině zahraničních úprav. Jak již bylo uvedeno, zákon v této době lakonicky stanoví pouze jedinou podmínku k výkonu této funkce, a to volitelnost do Senátu. Musíme si uvědomit, že výkon funkce VOP zahrnuje vysoce odbornou činnost právního charakteru, kterou lze do značné míry přirovnat např. k práci soudců ÚS, kteří musí mít vysokoškolské právní vzdělání včetně 10leté právní praxe.⁹⁹ Proto na mě působí dosti rozporuplně skutečnost, že zákon – kromě volitelnosti do Senátu – dosud žádné konkretizující předpoklady neobsahuje. Osobně bych se alespoň přiklonila k nutnosti absolvování právního magisterského vzdělání včetně 5leté praxe z oblasti veřejné správy, popř. z oblasti ústavních práv.

Na závěr si dovoluji ještě zmínit, že do budoucna by rovněž bylo vhodné a účelné vyřešit jakousi kosmetickou záležitost v názvu VOP. Někdo by mohl namítat, že tento poznatek shledává jako zcela bezpředmětný, nicméně osobně se domnívám, že s ohledem na význam a úctu k této instituci by nebylo od věci ustanovit její označení - po vzoru dalších významných

⁹⁸ SLÁDEČEK, V. *Zákon o Veřejném...*, s. 77.

⁹⁹ Tamtéž, s. 79.

institucí - s velkým „V“. Nicméně je používání malého „v“ v názvu VOP zcela ve shodě s pravidly českého pravopisu, setkala jsem se s autory, kteří se i přesto uchýlili k uvádění názvu VOP s velkým „V“. Jejich počínání hodnotím velmi kladně a je mi sympatické, proto pevně doufám, že se jednou bude v tisku, odborných publikacích, ale i v textu zákona vyjímat „Veřejný ochránce práv“.

6. Závěr

I fenomén jako je veřejná správa je potřeba nevyhnutelně podrobovat kontrole. Jeden z mnoha prostředků, který zákon povolává k tomu, aby činnost veřejné správy kontroloval a dozoroval nad ní, je i VOP. Jeho hlavním úkolem je působit k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí, vykonávajících státní správu, pokud je takové jednání v rozporu s právem, právu sice neodporuje, ale je jinak vadné či nesprávné, a tedy neodpovídá principům demokratického právního státu a principům dobré správy, a v neposlední řadě, jsou-li tyto orgány nečinné.

Abych o VOP podala ucelený přehled, věnovala jsem úvod práce kontrole veřejné správě. Zjistila jsem, že se obecně rozlišuje vnitřní a vnější kontrola veřejné správy a že VOP řadíme do kontroly, jež je prováděná subjekty stojícími mimo veřejnou správu, tedy do vnější kontroly. V jednotlivých kapitolách jsem potom vybrané subjekty vnější kontroly stručně charakterizovala a uvedla jsem, jakým způsobem se na ní podílejí.

Předmětem druhé kapitoly se pak stal sám VOP. Zaměřila jsem se na vznik instituce ombudsmana ve světě, jeho postupné expandování do světa včetně obecné charakteristiky tohoto specifického institutu. Následovala klasifikace ombudsmana ve spojení se stručnou komparací tohoto institutu ve 3 vybraných zemích ve vztahu k jeho zakotvení, postavení a rozsahu působnosti a krátkou zmínkou o vcelku nové instituci, a to ombudsmana působícího v rámci Evropské unie. Došla jsem k závěru, že vzhledem k dlouhodobému fungování daného institutu došlo v mnoha zemích k výrazným odchylkám a modifikacím, a proto není v dnešní době zcela možné podřadit příslušný institut ombudsmana daného státu pod konkrétní modelový typ institutu.

Bylo nutné pojednat také o vzniku instituce v ČR a o jejím zavedení do českého právního řádu. Leč má funkce ombudsmana dlouhou historii, světlo světa spatřil zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv nakonec až po dlouhých peripetiích doprovázených řadou neúspěšných iniciativ. Nutno podotknout, že vznikem tohoto „úřadu“ byl systém kontroly veřejné správy obohacen a posílen o specifický a spíše neformální prvek. Kapitulu jsem završila rozbohem platné právní úpravy VOP v ČR.

V souvislosti s tím, jsem si posléze v poslední kapitole dovolila nastínit 3 potencionální změny *de lege ferenda*. Dospěla jsem k názoru, že by nebylo od věci pokusit se podnítit debatu o tom, zda současná právní úprava postupu vybírání kandidátů na VOP je skutečně vyhovující či nikoliv. Další přínosnou změnu v právní úpravě jsem shledala v zakotvení

kvalifikačních předpokladů pro výkon funkce VOP. Na závěr jsem potom uvedla, že by do budoucna bylo rovněž vhodné a účelné vyřešit menší kosmetickou záležitost v názvu VOP.

Co se týká praktické části mé práce, vypracovala jsem případovou studii konkrétního případu šetřeného VOP, jež měla posloužit jako názorná ukázka toho, jak se VOP spolupodílí na ochraně životního prostředí v praxi. Vybrala jsem si k tomuto účelu případ ve věci splouvání vodního toku v národním parku, k jehož analýze mi poskytla potřebné podklady samotná Kancelář veřejného ochránce práv. Lze říci, že se k šetření případů na úseku ochrany životního prostředí aplikuje v zásadě stejný standardní postup.

Cílem mé bakalářské práce bylo proniknout do poměrně široké problematiky, zhodnotit postavení a význam VOP v systému kontroly veřejné správy a příp. nastínit možné úpravy *de lege ferenda*. Tyto stanovené cíle se mi podle mého názoru podařilo naplnit vcelku obstojně. Dle mého soudu není na místě v současnosti o nadbytečnosti této instituce ani přemýšlet. Statistiky mluví jasně a jsou důkazem, že VOP má své opodstatněné místo mezi ostatními kontrolními mechanismy veřejné správy. I přestože má k dispozici pouze tzv. měkké prostředky nápravy, vybudoval si prostřednictvím přesvědčivé právní argumentace během 15 let svého fungování značnou autoritu ve vztahu k správním úřadům. Díky svým výhodám oproti soudnictví se rok od roku dostává do stále většího podvědomí občanů, kteří se ve většině případů neostýchají tento specifický prostředek ochrany využít. Doufám tedy, že se mi touto cestou podařilo dostatečně vyvrátit v některých kruzích nepochopitelně rozšířený předsudek o nadbytečnosti této instituce a naopak dokázat její mimořádnou nezbytnost.

Pevně věřím, že tato práce odemkne nové horizonty bádání v této rozsáhlé problematice a možná bude i přínosem a inspirací při budoucí tvorbě pozměňovacích návrhů právní úpravy VOP. Instituci VOP do budoucna přeji mnoho úspěchů, v nejlepším případě, aby se podmínky ve veřejné správě posunuly na takovou úroveň, aby se jednoho dne u nás stala zcela nepotřebnou a nadbytečnou.

Seznam použité literatury

Knižní publikace:

BARTOŇ, M. a kol. *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. Olomouc: Periplum, 2009. 383 s.

CRAIG, P. *EU Administrative Law*. 2. vydání. Oxford: Oxford University Press, 2012. 777 s.

Evropská společenství. *Co pro Vás může udělat evropský veřejný ochránce práv? Přehled práce veřejného ochránce práv a způsobů, kterými Vám může pomoci*. Lucemburk: Úřad pro úřední tisky Evropských společenství, 2008. 33 s.

HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. Vydání. Praha: C.H. Beck, 2012. 792 s.

HRABCOVÁ, D. (ed.). *Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2002. 120 s.

KROUPA, Jiří a kol. *Soudobé ústavní systémy*. 2. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2001. 241 s.

PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda. I. Díl. Obecná státověda*. Praha: Linde Praha, 1998. 369 s.

PRŮCHA, P. *Správní právo: obecná část*. 8. Vydání. Brno: Doplněk; Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. 427 s.

PRŮCHA, P., POMAHAČ, R. *Lexikon – správní právo*. Ostrava: Sagit, 2002. 683 s.

SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. 497 s.

SLÁDEČEK, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv. Komentář. 2. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2011. 193 s.

SLÁDEČEK, V., MELOTÍKOVÁ, P. (eds.). *Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.).* 1. vydání. Praha: Leges, 2012. 172 s.

ŠABATOVÁ, A. *Ombudsman a lidská práva.* 1. vydání. Brno: Doplněk, 2008. 198 s.

Právní předpisy:

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

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

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

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

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

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

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

Judikáty:

Nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 14/01

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 6. 2008, čj. 9 Aps 3/2008-125

Internetové zdroje:

EUROPA portál. *Evropský veřejný ochránce práv* [online]. europa.eu, [cit. 4. března 2015].
Dostupné na <http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/ombudsman/index_cs.htm>.

Veřejný ochránce práv. *Ochránce a Ústavní soud* [online]. ochrance.cz, [cit. 15. března 2015].
Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/zvlastni-opravneni/ustavni-soud/>>.

Veřejný ochránce práv. *Ochránce a vláda* [online]. ochrance.cz, [cit. 15. března 2015].
Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/zvlastni-opravneni/vlada-cr/>>.

Veřejný ochránce práv. *Statistické údaje o činnosti* [online]. ochrance.cz, [cit. 21. března 2015]. Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/zpravy-o-cinnosti/statisticke-udaje-o-cinnosti/>>.

Jiné:

Sdělení ze dne 19. 5. 2010, zn. SZ NPS 03771/2009/2-NPS 04082/2010

Sdělení ze dne 27. 8. 2010, zn. SZ NPS 05319/2010/2-NPS 08119/2010

Abstrakt

Bakalářská práce se zabývá veřejným ochráncem práv v systému kontroly veřejné správy. Nejdříve se zaměřuje na kontrolu veřejné správy a popisuje jednotlivé nástroje vnější kontroly. Hlavní část této práce hodnotí postavení a význam veřejného práva v systému kontroly veřejné správy včetně analýzy současné právní úpravy. V praktické části ukazuje konkrétní případ šetřený veřejným ochráncem práv, jak se veřejný ochránce práv účastní ochrany na úseku životního prostředí v praxi. Součástí této bakalářské práce jsou také úvahy de lege ferenda.

Klíčová slova: veřejná správa, kontrola, systém kontroly, kontrolní mechanismy, veřejný ochránce práv, stížnost, šetření, životní prostředí

Abstract

This bachelor thesis deals with the ombudsman in the system of control of public administration. First, it focuses on control of public administration and describes individual instruments of exterior control. The main part of this work evaluates the role and importance of the ombudsman in the system of control of public administration including an analysis of current legislation. In the practical part the specific case investigated by the ombudsman shows how the ombudsman can participate in the environmental protection in practise. Considerations de lege ferenda are the component of this bachelor thesis as well.

Key words: public administration, control, system of control, control mechanisms, ombudsman, complaint, investigation, environmental