

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

FAKULTA PRÁVNICKÁ

Katedra správního práva

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Veřejný ochránce práv

Autor: Kristýna Burešová
Vedoucí práce: Mgr. Iona Turková

Studijní program: Právo a právní věda
Obor: Právo

Plzeň

Akademický rok 2012/2013

„Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracovala samostatně, a že jsem vyznačila prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpala způsobem ve vědecké práci obvyklým.“

V Plzni dne 29. srpna 2013

.....

Kristýna Burešová

Poděkování

Poděkování bych chtěla věnovat paní Mgr. Iloně Turkové za její odborné připomínky, náměty a poskytování konzultací.

Obsah

Obsah	1
Úvod	4
1. Vznik a vývoj instituce	6
1.1 Pojem Veřejný ochránce práv.....	6
1.2 Historický vznik.....	7
1.3 Vývoj instituce na území dnešní České republiky.....	8
1.4 Typy instituce ombudsmanů.....	10
1.5 Funkce ombudsmana.....	11
1.6 Právní úprava instituce veřejného ochránce práv v České republice.....	13
2. Právní úprava a postavení veřejného ochránce práv	16
2.1 Vymezení instituce.....	16
2.2 Zákon o Veřejném ochránci práv.....	17
2.2.1. Struktura zákona.....	17
2.2.2. Novelizace zákona.....	18
2.3 Volba ochránce.....	20
2.3.1. Volba zástupce ochránce.....	21
2.4 Trestní imunita a mlčenlivost.....	22
2.5 Neslučitelnost a nezávislost.....	23
2.6 Plat.....	24
2.7 Zánik funkce.....	25
2.7.1 Pozbytí funkce.....	25
2.7.2 Odvolání.....	25
2.8 Kancelář ochránce.....	26
2.9 Postavení ochránce.....	27
2.9.1 Ochránce a soudnictví.....	27
2.9.2 Ochránce a veřejná správa.....	28
3. Působnost a oprávnění veřejného ochránce práv	30
3.1 Věcná působnost.....	30
3.2 Osobní působnost.....	30
3.2.1 Pozitivní vymezení.....	30
3.2.2 Negativní vymezení.....	31
3.2.3 Orgány územně samosprávných celků.....	31

3.3 Rozšiřování působnosti a oprávnění na základě novel.....	33
3.3.1 Ochrana osob omezených na svobodě.....	34
3.3.2 Diskriminace.....	35
3.3.3 Sledování vyhoštění cizinců.....	36
3.3.4 Podání návrhu na zahájení kárného řízení.....	37
3.4 Zvláštní oprávnění a povinnosti ochránce.....	38
3.4.1 Návrhy na změny předpisů.....	38
3.4.2 Návrhy nejvyššímu státnímu zástupci.....	40
3.5 Vztah ochránce k Ústavnímu soudu.....	40
4. Kontrolní činnost veřejného ochránce práv.....	43
4.1 Subjekty kontrolní činnosti.....	43
4.2 Předmět a hlediska kontroly.....	43
4.2.1 Princip demokratického právního státu.....	44
4.2.2 Princip dobré správy.....	45
4.3 Kontrolní činnost.....	46
4.3.1 Podněty k jednání.....	46
4.3.2 Oprávněné osoby.....	47
4.3.3 Forma podnětu.....	48
4.3.4 Náležitosti podnětu.....	49
4.3.5 Odložení podnětu.....	50
4.3.6 Zahájení šetření a vyšetřovací oprávnění.....	51
4.3.7 Úřední součinnost.....	52
4.3.8 Pochybení.....	53
4.3.9 Opatření k nápravě.....	54
5. Vztah veřejného ochránce práv k Parlamentu České republiky.....	56
5.1 Vztah k Poslanecké sněmovně.....	56
5.1.1 Volba a zánik funkce.....	57
5.1.2 Trestní imunita a mlčenlivost.....	57
5.1.3 Podněty.....	58
5.1.4 Informace, zprávy, doporučení.....	58
5.1.5 Zpráva o činnosti.....	59
5.1.6 Účast na schůzích.....	61
5.2 Vztah k Senátu.....	62
Závěr.....	63

Resumé.....	65
Seznam použité literatury.....	66

Úvod

Ačkoliv je veřejný ochránce práv (dále jen ochránce) nově zřízenou institucí, která na našem území dosud nikdy neexistovala, tak představuje jeden ze základů demokratické společnosti. Přestože tato instituce není v Ústavě České republiky zakotvena a její zřízení zákonem trvalo mnoho let, tak oproti mnohým názorům se domnívám, že tato instituce je v České republice potřebná a byl to i jeden z důvodů, proč jsem se rozhodla vybrat právě ochránce jako téma mé diplomové práce. Svou práci jsem rozdělila do pěti kapitol.

Ochránce je českou modifikací instituce ombudsmana, která původně vznikla v severských zemích a později byla rozšířena po celém světě. V první kapitole se tedy budu zabývat nejen pojmem ochránce, ale i pojmem ombudsman, jeho historickému vývoji, typy ombudsmanů a jaké různé funkce ve světě mohou zastávat. Kapitola se dále zaměřuje na proces vzniku ochránce na našem území, důvody jeho zdlouhavého přijetí, a samozřejmě i problematiku nezačlenění instituce ochránce do Ústavy České republiky.

Kapitola druhá na začátku vymezuje instituci ochránce a seznamuje se strukturou zákona, kterým byl ochránce zřízen. V dalších podkapitolách se snažím co nejlépe ochránce charakterizovat a to prostřednictvím vymezení jeho volby, trestní imunity, mlčenlivosti, jeho nezávislosti či zániku funkce atd. Kapitola taktéž představuje Kancelář veřejného ochránce práv, která je mu v jeho činnosti velmi nápomocná. Závěr věnuji vymezení jeho postavení vůči soudnictví a veřejné správě.

Třetí kapitola nejprve představuje ochránčovu působnost a to jak věcnou, tak osobní a dále se zabývá jeho vztahem k orgánům územně samosprávných celků a to konkrétně v případě jejího výkonu samostatné působnosti. Kapitola taktéž seznamuje s ochránčovou působností a oprávněními, které mu byly na základě novel ukládány, a tím byla jeho působnost rozšiřována. V závěru charakterizují ochránčova zvláštní oprávnění a povinnosti a také jeho vztah k Ústavnímu soudu České republiky.

Kapitola čtvrtá se zabývá kontrolní činností a to nejprve tím, že charakterizuje subjekty, hlediska a předmět kontrolní činnosti. Druhá část kapitoly se zabývá kontrolní činností jako takovou, kde charakterizuje přijímání podnětů, jejich nutné náležitosti, formy, ale i oprávněné osoby, které je mohou podat. Závěr kapitoly představuje průběh

šetření a následný postup jak v případě, kdy bylo zjištěno pochybení a je nutno zajisti opatření k nápravě, tak i v situaci, kdy pochybení zjištěno nebylo.

V závěrečné kapitole, páté, se věnují především vztahu ochránce a Poslanecké sněmovny České republiky, vůči které má jisté povinnosti. Ochránce ji ze své funkce odpovídá a upozorňuje ji na problémy prostřednictvím ať již souhrnné zprávy o činnosti, či jednotlivými zprávami či informacemi o jednotlivých případech popřípadě doporučeními ke změně předpisů. Poslední podkapitolou je shrnut i vztah ochránce a Senátu České republiky.

1. Vznik a vývoj instituce

1.1 Pojem Veřejný ochránce práv

Ochránce lze považovat za českou modifikaci značně rozšířené instituce, nejčastěji označované jako ombudsman, která vychází se skandinávského vzoru. Tato instituce ombudsmana je českému právnímu řádu vzdálená.

Pro českou modifikaci světově rozšířeného institutu ombudsmana tedy ochránce, existuje celá řada definic. Nejprve bych uvedla definici V. Sládečka, kterou použil pro návrh eventuální ústavní úpravy této instituce. „*Veřejný ochránce práv je nezávislým orgánem pro ochranu osob před protiprávním jednáním a jiným pochybením veřejné správy a pro její kontrolu; nemá rozhodovací pravomoc. Veřejný ochránce práv vykonává i další úkoly, stanoví-li tak zákon.*“¹ Jako další bych uvedla definici ze slovníku, která je podle mého názoru velmi výstižná a velice dobře ochránce představuje. „*Veřejný ochránce práv působí k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí, pokud je toto jednání v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického uspořádání právního státu a dobré správy,² jakož i před nečinností těchto úřadů a institucí, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod.*“³ Na závěr bych ráda uvedla podle mého názoru oproti výše uvedeným definicím odlišné pojetí, které může být pro laiky srozumitelnější a velmi lidské, kdy ho charakterizuje jako nepostradatelnou součást moderní demokratické vlády, jehož činnost je „*spojena s prosazováním spravedlivosti a se zabezpečováním činnosti soudobé moderní státní správy. Málokterý jiný úřad podává, tak ochotně jednotlivci ruku tam, kde se cítí být zmaten, oklamán nebo poškozen veřejnou mocí a sotva který jiný nabízí prostřednictvím humanizace státní administrativy tolika lidem tolik zadostiučinění.*“⁴

Závěrem bych si dovolila říci, že každá z těchto výše zmíněných definic (pojetí) se pokouší charakterizovat ochránce, ale v podstatě všechny se shodují v tom, že ochránčovou činností (náplní) je chránit a popřípadě pomoci osobám před pochybením či protiprávním jednáním veřejné správy.

¹ Sládeček, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv*. Komentář. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2011, s. 35

² Principy demokratického právního státu a dobré správy se budu zabývat v podkapitolách 4.2.1 a 4.2.2

³ Hendrych, D. a kol. *Právníký slovník*. 2. rozšířené vydání. Praha : C. H. Beck, 2003, s. 1120-1121

⁴ Skála, J. *Proč ombudsman aneb ubi ius ibi remedium*. Právník 1994/2, s. 114

1.2 Historický vznik

Tak jako i u jiných právních institucí, tak lze nalézt i u ombudsmana paralelu v dřívějších dobách, kdy bychom mohli považovat za jeho zdánlivého předchůdce římského tribuna lidu, popřípadě kontrolní orgány působící ve Starověké Číně, ale i některé panovníky, kterým byly určeny tzv. „stížnosti na vrchnost“, které přetrvaly do středověku. Pokud bychom měli přirovnat činnost ombudsmana k některému typu institutu na území dnešní České republiky, nejspíše bychom vzpomenuli na Sbor defenzorů, jenž v 17. stol. ochraňoval náboženskou svobodu a víru.⁵

I přestože by po materiální stránce mohlo dojít k možným vzdáleným shodám, tak po formální stránce je nutné si uvědomit, že výše zmiňované instituce „*působily v rámci autokratického, resp. absolutistického, nikoliv však moderního, demokratického systému. O naplnění základních formálních znaků instituce je tudíž možné sotva hovořit.*“⁶

O této instituci lze hovořit až v souvislosti se zřízením úřadu Královského Nejvyššího Ombudsmana,⁷ který byl na počátku 18. století zřízen králem Karlem XII. ve Švédsku. Samotné označení ombudsman je švédského původu a v překladu ze švédštiny znamená „*osoba jednající v zájmu jiné osoby,*“⁸ ale zárodek slova „umbup“ lze odvodit ze středověkého jazyka znamenající moc či autoritu. Historickým vývojem a díky posílení moci parlamentu, byl kancléř justice jmenován právě parlamentem a potažmo působil i jako jeho orgán. Později po přetahování se mezi mocí výkonnou a zákonodárnou byl tento institut zakotven ve Švédské Ústavě, kdy pravděpodobně pod vlivem teorie dělby moci byla snaha „*zajistit ochranu občanů před úřady a úředníky zvláštním orgánem parlamentu. Ústava stanovila, že úkolem ombudsmana jako orgánu parlamentu je dohlížet na to, jak soudci, vládní i ostatní úředníci zachovávají zákony a jiné právní předpisy. Mohl soudně stíhat ty z nich, kteří při výkonu své činnosti porušili právo nebo zanedbali plnění svých povinností.*“⁹ Dále byl přijat zákon obsahující instrukce pro ombudsmana, jež upravoval jeho oprávnění a taktéž byl roku 1810 zvolen první ombudsman.

⁵ Sládeček, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv*. Komentář. 2.vydání. Praha : C. H. Beck, 2011, s. 6

⁶ Tamtéž, s. 6

⁷ Královský Nejvyšší Ombudsman, později nazýván kancléř justice, měl dohlížet na dodržování zákonů a ostatních předpisů a na plnění povinností státních úředníků, jak bylo stanoveno ve švédské konstituci z roku 1809

⁸ Kolman, P. *Veřejný ochránce práv ve vztahu k veřejné správě*. Veřejná správa. Týdenník vlády České republiky. 14/2005, s. 10

⁹ Sládeček, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv*. Komentář. 2.vydání. Praha : C. H. Beck, 2011, s. 7

Lze říci, že aktivita ombudsmana byla v 19. století v podstatné míře zacílena na činnost soudů,¹⁰ státního zastupitelství, policie či na oblast vězeňství. Dříve ombudsman převážně vycházel z výsledků své inspekční činnosti, kdy během prvních sta let své činnosti řešil přibližně 70 stížností ročně, a to v mnoha případech pouze vysvětloval, proč úředník takto rozhodl. Ombudsman se také zabýval případy prodlení, kdy soudci a zaměstnanci státního zastupitelství nedodržovali lhůty k provádění úkonů a to dokonce v řádech let. V roce 1919 vznikla obdobná funkce ve Finsku, následovaná Norskem, Dánskem a posléze i Německem (1959). Počátek procesu „ombudsmánie“ probíhal v 60. a 70. letech 20. století a to v podstatě po celém světě,¹¹ Afriku nevyjímaje. V 80. letech dochází k jistému útlumu, neboť z důvodů ekonomické recese nezbývaly prostředky na vytváření nových institucí. V 90. letech se konečně dostává i tato instituce do postkomunistických¹² zemí.¹³ „Podle některých přehledů se podává, že ombudsman na různých úrovních (ústřední, státní, místní, oblastní, městský) – event. i kumulativně – působí (resp. byl alespoň právně zakotven) asi v 90 státech světa.“¹⁴

V rámci Evropské Unie byl zaveden institut, na základě Maastrichtské smlouvy, Evropský ochránce veřejných práv, kterým byl poprvé zvolen Fin Jacob Söderman v roce 1995, následován současným Evropským ombudsmanem od roku 2003 Řekem P. Nikiforos Diamandouros.

1.3 Vývoj instituce na území dnešní České republiky

Poslaneckou sněmovnou České republiky (dále jen Poslaneckou sněmovnou) v listopadu 1999 a posléze Senátem České republiky (dále jen Senátem) v prosinci 1999 byl schválen vládní návrh zákona o Veřejném ochránci práv. Samotné počátky zřízení tohoto institutu se však datují již v polistopadovém Československu.

V rámci Československa můžeme mluvit o jakémsi předchůdci ochránce s omezenou působností v oblasti ozbrojených sil, o Generálním inspektorovi ozbrojených sil, který vznikl na základě přijetí federálního zákona č.540/1990 Sb. Tato instituce byla taktéž volená a to na dobu 4 let a činnost byla stanovena kromě

¹⁰ Dozorčí oprávnění ombudsmana vůči soudcům lze vidět jako neobvyklé a to zvláště s přihlédnutím k dělbě moci

¹¹ Instituce ombudsmana vznikala na Novém Zélandě, v Tanzanii, Velké Británii, Fidži, Izraeli, Francii, Nigérii, Austrálii atd.

¹² Vznik ombudsmana v Maďarsku, Slovinsku, Jižní Koreji, Rusku, Gruzii, Rumunsku, Moldávii, Slovensku a dalších

¹³ Sládeček, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv*. Komentář. 2.vydání. Praha : C. H. Beck, 2011, s. 8-9

¹⁴ Tamtéž, s. 11

vykonávané inspekce v rámci dohledu nad stavem a činností ozbrojených sil také na dohled v oblasti respektování lidské důstojnosti a občanských práv, kdy inspektor o své činnosti podával zprávy a jeho oprávnění měla iniciační charakter. Po rozpadu České a Slovenské Federativní Republiky nebylo možné tento zákon dále aplikovat.¹⁵

Pokusem o zakotvení instituce ombudsmanského typu byl vládní návrh z roku 1992 na ochránce lidských a občanských práv, kdy tento návrh měl být vyslyšením volání po ombudsmanovi pro lidská práva. Avšak pravděpodobně z důvodů konání voleb a nástupu nové vlády a dalších událostí skončil tento návrh ve fázi připomínkového řízení.

V období let 1992 – 1995 docházelo k návrhům např. ze strany ČSSD o ochránci základních práv a svobod, dále k diskusím o návrhu zásad zákona o veřejném ochránci práv, který byl připraven na Právnické fakultě na Univerzitě Karlově, ale i k mnoha seminářům na dané téma. Vyvrcholením bylo předložení modifikovaného poslaneckého návrhu zákona o veřejném ochránci práv v roce 1995, kdy tento návrh prošel prvním čtením, ale z důvodů konce volebního období se dál tento návrh neposunul. Tento návrh byl skupinou poslanců opět upraven a v roce 1996 prošel prvním a dokonce i druhým čtením, avšak upravená verze zákona již třetím čtením těsně neprošla. Iniciativa ke zřízení instituce ombudsmana opět ožila až v roce 1998, kdy se po volbách do vlády dostala strana ČSSD, která ve svém programovém prohlášení uvedla „*úmysl předložit návrh na doplnění ústavy¹⁶ o institut veřejného ochránce lidských práv a svobod (tzv. ombudsmana)*“.¹⁷ Na tomto základě místopředseda Rychetský inicioval vypracování zákona o veřejném ochránci práv, kdy toto zpracování bylo zadáno externistům a členům katedry správního práva na Právnické fakultě Univerzity Karlovi. Zpracovaný návrh v roce 1998 prošel řádným připomínkovým řízením a poté byl i projednán v Legislativní radě vlády, po schválení vládou byl předložen v roce 1999 Poslanecké sněmovně a poté byl schválen i Senátem.¹⁸

Historicky prvním ochráncem byl zvolen Otakar Motejl, následované zvolením jeho zástupkyně, Anny Šabatové. Po uplynutí jeho šestiletého období, byl zvolen opětovně. V květnu 2010, po smrti O. Motejla, musela nastat nová volba, kdy v první volbě nebyl úspěšně zvolen nikdo, ale z druhého kola volby již vítězně vzešel nový

¹⁵ Sládeček, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv*. Komentář. 2.vydání. Praha : C. H. Beck, 2011, s. IX

¹⁶ Viz kapitola 1.6

¹⁷ Sládeček, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv*. Komentář. 2.vydání. Praha : C. H. Beck, 2011, s. XI

¹⁸ Tamtéž, s. X, XI

ochránce, Pavel Varvařovský, který dříve vykonával funkci ústavního soudce. Současně je jeho zástupcem od 5. dubna 2013 Stanislav Křeček.

1.4 Typy instituce ombudsmanů

Různé kvalifikace ombudsmana nás přivádějí k různým modelům, ke kterým může být přiřazován. Zpravidla rozlišujeme tři typy.

V prvním případě se jedná o ombudsmana moci zákonodárné (parlamentní, legislativní), který je nejstarším typem a také nejrozšířenějším. Je volen zákonodárným sborem a ve většině zemí je absolutně odpovědný parlamentu. Druhým typem je ombudsman moci výkonné. Je jmenován předsedou vlády popřípadě hlavou státu a jeho vázanost na parlament je slabá popřípadě také žádná. Volen je vládou a vládě je taktéž zodpovědný. Jako třetí model je nutno jmenovat ombudsmana smíšeného typu, který může mít povahu jak ombudsmana zákonodárného, tak výkonného, kdy zřizujícímu orgánu, ať už se jedná o vládu či o orgán ustanovený legislativou, je odpovědný či přímo podřízený. Nutno podotknout, že oba naposledy zmíněné modely ombudsmanů, lze dále klasifikovat jako takzvané „nepravé“, kdy jim chybí jeden velmi podstatný znak a tím je nezávislost. Z tohoto důvodu bychom mohli tyto posledně jmenované modely charakterizovat jako spíše interní kontrolu veřejné správy. Oproti prvnímu typu, který je parlamentu v různé míře taktéž odpovědný a i zákonem je mu vázán plnit jisté povinnosti, tak stále není přímo podřízen a ani o něm není možné hovořit jako o jakési výkonné složce. Ačkoliv je nutné dodat, že z pohledu dělby státní moci je ombudsman součástí moci zákonodárné. Lze říci, že *„ombudsman má tedy charakter státního orgánu dosti značně závislého, výjimečně dokonce osobu vykonávající tuto funkci nelze odvolat“*¹⁹ jako je tomu v případě ombudsmanů ve Finsku popřípadě v Portugalsku.²⁰

Jak jsem již naznačila je dalším možným typem dělení ombudsmanů na „pravé“ a „nepravé“. „Nepraví“ ombudsmani, kteří jsou podřízeni moci výkonné, nás v tomto případě nebudou tolik zajímat jako naopak ombudsmani „praví“, tedy parlamentní, kteří se dále mohou dělit na všeobecné a speciální. Rozdílnost je již z pojmenování zřejmá, kdy ombudsmani všeobecní se zaměřují na činnost v podstatě celé veřejné správy s eventuálními výjimkami, ale ombudsmani speciálního typu se zaměřují specializovaněji. Jejich působnost je vymezena mnohem úžeji, jako příklad takového

¹⁹ Sládeček, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv*. Komentář. 2.vydání. Praha : C. H. Beck, 2011, s. 3

²⁰ Tamtéž, s. 3

ombudsmana bychom mohli uvést dětského ombudsmana²¹ či ombudsmana pro ochranu dat.²²

Všeobecné ombudsmany lze dále dělit dle jejich územního rozsahu působnosti a to na ústřední (celostátní), zemské (státní) a nakonec místní (regionální). Nutno dodat, že i speciální ombudsmani mohou mít povahu instituce ústřední a tudíž je lze dělit na zemské nebo místní. Charakteristické pro zemské (státní) ombudsmany je jejich výskyt ve složených státech jako je například Německo, Rakousko či USA, kdy působí vedle ombudsmanů ústředních neboli federálních. Tak jako ombudsmani ústřední se zabývají činnostmi ústřední správy a to na zemské úrovni. Naopak ombudsmani místní na rozdíl od ombudsmanů ústředních, kteří obsáhnou svou činností celé území státu, působí pouze na určité části daného území a zabývají se pouze stížnostmi na místní orgány. Jejich označení lze také nahradit pojmem ombudsman místní správy.²³

Jako poslední bych si dovolila zmínit, podle mého názoru důležité dělení, a to dle možnosti přístupu k ombudsmanovi. Za prvé se jedná o model skandinávský, který umožňuje občanovi přímo se obrátit na ombudsmana. Naopak u modelu britského je charakteristický tzv. poslanecký filtr, který znamená, že se ombudsmana lze dovolat pouze nepřímo a to prostřednictvím podání k poslanci, který zpravidla musí vyslovit byť formální souhlas se šetřením. Jako posledním uvedeným modelem je africký model ombudsmana, který je vesměs od předchozích typů legislativních (parlamentních), typem ombudsmana moci výkonné, ale především je charakteristické jeho kolektivní složení. Což znamená, že ombudsman, nevystupuje pouze jako jednotlivec, ale také jako vícečlenný kolegiální orgán. Tento model, ačkoliv se jmenuje africký, není typickým pouze pro Afriku, ale i pro Rakousko.²⁴

1.5 Funkce ombudsmana

V této podkapitole se budu zabývat funkcí ombudsmana, jakožto všeobecné instituce. Ve světě všeobecně ombudsman plní v rámci právního státu několik významných funkcí. Konkrétně se jedná o „*funkci kontrolní, funkci instituce řešící konflikty, funkci reformátora a funkci – řekněme – demokraticko-reprezentativní.*“²⁵

²¹ Ombudsman pro děti byl prvně zřízen v Norsku v roce 1981

²² Sládeček, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv*. Komentář. 2.vydání. Praha : C. H. Beck, 2011, s. 4

²³ Tamtéž, s. 4

²⁴ Tamtéž, s. 5, 6

²⁵ Skála, J. *Funkce úřadu ombudsmana v právním státě*. Právny obzor, 1994/3, s. 287

Samotná funkce kontrolní byla zdůrazněna u ombudsmana už v jeho počátcích ve Švédské právní úpravě. Ombudsman by měl zjišťovat, zdali správní orgány a soudy uplatňují právní předpisy nestranně a objektivně a dbají práv a svobod občanů. Obecně ombudsmanovi přísluší kontrola správních orgánů a to prostřednictvím příslušných inspekci. Kontrolní funkce je obsažena taktéž v zahájení prošetřování záležitostí z vlastní iniciativy, kde se setkáváme v rámci různých států s různými legitimacemi k podání stížnosti. Kdy např. ve Skandinávii či v Nizozemí může stížnost podat každý, ale naopak v Rakousku, pouze osoba, jíž se stížnost týká. Tato kontrolní pravomoc je většinou omezena na správní oblast, avšak ve Švédsku či Finsku lze při splnění určitých předpokladů tuto kontrolní funkci uplatnit i v oblasti soudnictví.²⁶

Další funkce orientující se na řešení konfliktů spočívá v možnosti občanů se na ombudsmana obrátit v případě, kdy např. nejsou spokojeni se správním rozhodnutím, nebo se způsobem, jak byla jejich záležitost vyřízena, nebo s chováním úředních osob pracujících ve veřejné správě. Ombudsman pomáhá při přípravě individuálních stížností a sleduje, popřípadě usiluje o jejich vyřízení. Můžeme říci, že ombudsman v podstatě tlumí konflikty mezi jednotlivými občany a státem. Taktéž může poskytovat zpětnou vazbu prostřednictvím přijatých stížností na např. zákony, nařízení atd. a tím poskytnou možnost k včasné změně či nutné úpravě či opravě. Touto zpětnou vazbou už se v podstatě dostáváme k funkci reformační, kdy může ombudsman iniciovat nebo doporučit právní a správní změny. Funkci reformátora můžeme spatřovat v každodenním působení ombudsmana na správní sféru a pravidelné zveřejňování zpráv o činnosti může vést ke změně činnosti správních orgánů v pozitivním smyslu a taktéž ke změně příslušných správních předpisů.²⁷

Poslední funkce představuje ombudsmana jako státní orgán stojící mezi občany a státem, na nějž se občané mohou se stížností obrátit, popřípadě jej i požádat o vysvětlení určitého chování správních orgánů. Občané již nejsou bezmezně podřízeni výkladu práva správními orgány a mohou se domáhat nápravy právě prostřednictvím ombudsmana. Je to právě on, kdo může občanům vysvětlit oprávněnost chování těchto orgánů, ale zároveň v případě jejich pochybení na ně upozornit.²⁸

²⁶ Tamtéž, s. 288, 289

²⁷ Tamtéž, s. 288, 289

²⁸ Tamtéž, s. 288, 289

1.6 Právní úprava instituce veřejného ochránce práv v České Republice

Jak jsem již naznačila, byla instituce ochránce v České republice zřízena zákonem č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv (dále jen zákon o VOP), který byl těsnou většinou Poslanecké sněmovny schválen 4. listopadu 1999 a 8. listopadu 1999 Senátem. Tento zákon byl do dnešního dne dále novelizován celkem 12 novelami. V podstatě lze obecně říci, že docházelo k rozšiřování působnosti ochránce.

Ochránce není v rámci Ústavy České republiky (dále jen Ústavy) zakotven. Osobně jsem zastáncem názoru, že by instituce ochránce měla být ústavně upravena, k čemuž směřovaly i snahy, kdy byl V. Sládeček požádán o zpracování případného návrhu ústavního článku²⁹ k zakotvení ochránce do Ústavy.³⁰ Dovolím si tedy nastínit několik argumentů, které doloží nutnost zpracovat institut ochránce do Ústavy.

Hned na začátku si dovolím upozornit na nezvyklý a netradiční postup při zřizování této instituce. Tímto nezvyklým postupem myslím to, že ochránce nebyl přímo zakotven v Ústavě, ale byl zřízen pouze běžným zákonem na návrh vlády, která se ani nepokusila navrhnout doplnění Ústavy zakotvením této instituce. Na základě tohoto postupu můžeme již spatřovat první důvod zakotvení instituce v Ústavě a tím je porušení principu obsahové a formální souladnosti právního řádu. Což znamená, že právní systém v České republice by měl respektovat hierarchické uspořádání, kdy např. v našem případě by ústavní materie v obecně rovině měla obsahovat základy organizace státní moci, vymezení vztahu státu a jednotlivce atd. Po úpravě v ústavní materii by následně tuto např. instituci měli konkretizovat a provádět právní předpisy nižší právní síly a to v souladu s ústavním pořádkem. Z čehož vyplývá, že zřízení takto důležité instituce jako je ochránce pouhým zákonem těmito principům zcela jasně neodpovídá a dochází k narušení hierarchického uspořádání.³¹

V pořadí druhým argumentem je i nejasná definice této instituce a její případné začlenění v rámci systému dělby moci, která by se ústavním zakotvením stala jasně definovanou.

K této problematice se taktéž vyjádřil V. Šimíčkem na konferenci, kde zdůraznil *„skutečnost, že ústavním nezakotvením určité instituce se zmenšuje možnost kontroly*

²⁹ Nutno podotknout, že zůstalo u pouhého návrhu a článek nebyl použit

³⁰ Sládeček úpravu této instituce shrnul do jediného článku 97a, kdy instituci a její činnost definoval, taktéž zde vymezil způsob ustanovení do funkce, její funkční období, imunitu a inkompatibilitu.

³¹ Šimíček, V. *Důvody ústavního zakotvení Veřejného ochránce práv. Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti*. Sborník příspěvků přednesených na mezinárodní vědecké konferenci dne 14. května 2002. s. 13-20

*ústavnosti jejího (prováděcího) zákonného zakotvení.*³² Znamená to, že ústavně vymezený smysl a popřípadě poslání veřejné instituce zároveň vytváří prostor pro ústavní kontrolu tohoto vymezení a možnou konfrontaci se zákonem, neboť Ústavní soud je oprávněn zkoumat ústavnost dané instituce a ne její účelnost popřípadě vhodnost.³³

Jedním z protiargumentů by mohl být, že ústavní pořádek by měl být dostatečně obecný a samozřejmě nemůže zachytit a upravovat fungování všech veřejných institucí. V tomto případě bych si dovolila argumentovat tím, že by měl obsahovat alespoň základní vymezení důležitých institucí, které ochránce, podle mého názoru, dle svého zaměření a významu, je. K porovnání můžeme uvést, že Nejvyšší kontrolní Úřad je v Ústavě taktéž zakotven.

Taktéž důvodem k zahrnutí úpravy ochránce do Ústavy může být jeho požívání právní imunity, která je srovnatelná s ústavněprávní imunitou. Ochránce tedy bez souhlasu Poslanecké sněmovny nelze trestně stíhat a v případě, že souhlas odepře, tak je trestní stíhání až do skončení jeho volebního období vyloučeno.

Jak jsem již výše ochránce definovala, tak svou ochranou osob před jednáním úřadů přispívá k ochraně základních práv a svobod a dále „*funkce této instituce plní určité úkoly vztahující se k ústavním základům státu,*³⁴ *především v souvislosti s dělbou moci a základními právy a svobodami,*“³⁵ což vidím jako další důvod jeho zakotvení v Ústavě.

Jako poslední bych uvedla protiargument, který konstatuje, že ochránce nedisponuje mocenskou pravomocí a tudíž není možné ho včlenit do existující dělby státní moci. V tomto případě si dovolím souhlasit s P. Průchou, který konstatuje, že ochránce je „*orgánem veřejné moci, a jako takový nutně mocensky dimenzovanou pravomocí disponuje. Alespoň pokud pravomoc vnímáme jako souhrn práv a povinností jako právních prostředků, kterými daný subjekt disponuje za účelem plnění úkolů, jež*

³² Šimíček, V. *Důvody ústavního zakotvení Veřejného ochránce práv. Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti.* Sborník příspěvků přednesených na mezinárodní vědecké konferenci dne 14. května 2002. s. 15

³³ Šimíček, V. *Důvody ústavního zakotvení Veřejného ochránce práv. Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti.* Sborník příspěvků přednesených na mezinárodní vědecké konferenci dne 14. května 2002. s. 13-20

³⁴ Jako příklad uveďme působnost VOP vztahující se na ministerstva a jiné správní úřady, Českou národní banku, Policii ČR či Armádu ČR.

³⁵ Klíma, K. *Ústavní právo.* 4. rozšířené vydání. Plzeň : Aleš Čeněk, 2010, s. 595-596

*jsou mu zákonem svěřeny k výkonu jeho působnosti. Nicméně jde o pravomoc sui generis.*³⁶

Pro srovnání by ráda dodala, že ústavní úpravu ombudsmana mají ve Švédsku, Nizozemí, Portugalsku, Španělsku, Maďarsku, Rakousku, Polsku či Slovensku³⁷ atd.

Po předložení všech těchto výše zmíněných argumentů i protiargumentů se domnívám, že po tolika letech fungování se úřad již stabilizoval a získal si své místo v demokratickém státu. Instrukce se stala i díky svým představitelům, kteří v této funkci působili respektovanou a uznávanou ať již mezi lidmi, tak na úřadech územních samosprávných celků, ale i ministerstvech. Taktéž si myslím, že by její zakotvení nepochybně přispělo k posílení autority a postavení. V případě ústavního nezakotvení ochránce je zde viditelné riziko v možnosti jeho snadnějšího zrušení, neboť je zřízen zákonem a tudíž i zákonem může být zrušen, což by v případě, kdy by byl ochránce zakotven v Ústavě, bylo mnohem složitější. V této návaznosti by bylo i snadnější omezit některé jeho pravomoci, a to i přestože si institut již své uplatnění a respekt vydobyl.

³⁶ Průcha, P. *Veřejný ochránce práv a systém kontroly veřejné správy. Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti*. Sborník příspěvků přednesených na mezinárodní vědecké konferenci dne 14. května 2002. s. 35-42

³⁷ Ve slovenské Ústavě je možné nalézt instituci ombudsmana v článku 151a k jemuž včlenění došlo novelou v roce 2001

2. Právní úprava a postavení veřejného ochránce práv

2.1 Vymezení instituce

Jak jsem již výše uvedla, byla funkce ochránce v České republice zřízena zákonem č. 349/1999 Sb., který nabyl účinnosti dne 28. února 2000. V případě, že bychom chtěli ochránce klasifikovat podle již uvedeného členění v podkapitole 1.4, tak bychom ho označili za ombudsmana pravého,³⁸ tzv. parlamentního, všeobecného (má věcnou působnost k prakticky celé veřejné správě) a ústředního (s celostátní působností).

Instituci ochránce lze pojmut jako „specifický monokratický nezávislý státní kontrolní orgán (orgán sui generis). Lze ho zařadit mezi subjekty, jež stojí mimo veřejnou správu a nezávisle, tj. především bez subordinačních vazeb, vykonávají kontrolní činnost. Z hlediska dělby moci je zpravidla přiřazován k moci zákonodárné, jako autonomní orgán od ní odvozený, který má vykonávat kontrolu vůči (části) moci exekutivní.“³⁹

Ráda bych se vrátila k již naznačenému výkonu kontrolní činnosti, kdy tuto kontrolní aktivitu ochránce vůči veřejné správě můžeme vidět jako prostředek či způsob, jak zajistit prioritní cíl instituce, který vyplývá z §1 odst. 1 zákona o VOP, tedy ochranu osob před jednáním respektive nečinností veřejné správy, v případě, že je v rozporu s právem nebo neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy.⁴⁰

Kontrolní institut ochránce působí tak, že veřejné správě nic nenařizuje, ale iniciuje, tedy signalizuje potřebu zjednat nápravu. Z tohoto hlediska se vedou mnohé diskuse, zda by tuto iniciační funkci nebylo vhodné nahradit funkcí dozorovou, tedy aby byl ochránce vybaven oprávněním autoritativně nařídít veřejné správě zjednání nápravy. Avšak z hlediska svého funkčního pojetí by ochránce neměl být měněn. Systém kontroly veřejné správy by neměl být budován pouze na autoritativně nařizovací kontrole, ale měl by být kombinován i s kontrolou autoritativně nenařizovací, která umožnila dát veřejné správě prostor k sebeuvědomění. Tato autoritativně nenařizovací

³⁸ Bližší specifikace tohoto typu viz kapitola 1.4

³⁹ Sládeček, V. *Místo Veřejného ochránce práv v systému státních orgánů. Role veřejného ochránce práv v politickém systému České republiky.* Sborník příspěvků přednesených na odborné konferenci 2. listopadu 2010 v Olomouci, s. 56

⁴⁰ Sládeček, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv.* Komentář. 2.vydání. Praha : C. H. Beck, 2011, s. 42

kontrola taktéž staví na autoritě neformální, která se postupně vyvíjí na základě přesvědčivých, kontrolních výstupech ochránce a jeho doporučení.⁴¹

V samotném zákoně o VOP je v §1 odst. 9 zdůrazněn iniciační charakter činnosti ochránce. Jedná se o meze, ve kterých je ochránce oprávněn ve vztahu k úřadům jednat. Respektive ustanovení neopravňuje ochránce zasahovat do činnosti a rozhodování úřadů a zařízení jinak, než jak to stanoví tento zákon. Na základě novel, ale víme, že i jiný zákon může stanovit další oprávnění či působnost ochránce, jak se tomu již stalo zákonem č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.^{42 43}

2.2 Zákon o Veřejném ochránci práv

V následující podkapitole bych ráda načrtla základní konstrukci zákona o VOP, který, jak jsem již zmínila, prošel 12 novelami, které v této kapitole chronologicky seřadím, kdy se těmi nejdůležitějšími novelizacemi budu podrobněji zabývat a konkrétněji je charakterizovat v kapitole této, ale i v následující podkapitole 3.3.

2.2.1 Struktura zákona o VOP

Zákon je členěn do 4 částí a skládá se z 28§, což nutno podotknout není mnoho. První část, která obsahuje §1 -§8 se skládá z obecných ustanovení, která vymezují v § 1 jeho osobní a věcnou působnost.⁴⁴ První část taktéž vymezuje jeho volbu a funkční období, neslučitelnost a nezávislost funkce, jeho slib, zánik funkce, jeho imunitu, mlčenlivost a plat, kterými se budu zabývat v této podkapitole.

Druhá část zákona obsahuje ustanovení upravující činnost ochránce a jedná se o §9 - §21b. Stručně řečeno se jedná o popis a náležitosti podnětů, oprávněných osob, které se na něj mohou obrátit, možnosti odložení podnětu. Dále jsou zde vymezeny vyšetřovací oprávnění, nutnost úřední součinnosti a návazně i opatření k nápravě, výzvy úřadům, lhůty atd. V neposlední řadě jsou zde ustanovení upravující procesní postupy

⁴¹ Průcha, P. *Správní právo: obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd. (v nakl. Doplněk 3.). Brno: Doplněk, 2012. s. 356, 357

⁴² Viz podkapitola 3.4.1

⁴³ Sládeček, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv*. Komentář. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2011, s. 75

⁴⁴ Dále se budu zabývat v podkapitole 3.1 a 3.2

týkající se návštěv zařízení a sledování vyhoštění a taktéž vymezení ochráncovi působnosti ve věcech rovného zacházení a ochrany před diskriminací.⁴⁵

Třetí část zákona v §22 až §24 obsahuje zvláštní oprávnění a povinnosti ochránce, kdy se jedná o návrhy změny předpisů, povinnost ochránce každoročně předkládat souhrnnou zprávu o své činnosti Parlamentu, kterými se budu zabývat v následujících kapitolách a taktéž jeho vztah k Parlamentu České republiky, kterému je vyhrazena kapitola 5.

Poslední, tedy čtvrtou částí zákona jsou §25 -28, kde jsou ustanovení o Kanceláři ochránce, rozpočtu, působnost zákoníku práce na ochránce a zaměstnance jeho Kanceláře. Tak jak je obvyklé zákon končí posledním ustanovením o jeho účinnosti, kterou nabyl dnem 28. února 2000.

2.2.2 Novelizace zákona o VOP

Během účinnosti zákona o VOP došlo, jak jsem již výše zmínila, k dvanácti novelizacím, které byli více či méně významné.

První novela byla provedena zákonem č. 265/2001 Sb. účinné k 1. 1. 2002, na jejímž základě byl změněn především trestní řád a trestní zákon. Zákon o VOP byl změněn pouhým nahrazením několika slov jako např. „vyšetřovatel Policie České republiky“ byl nahrazen výstižnějším slovem „orgán činný v trestním řízení“.

Z důvodů zrušení okresů nastala další novelizace, tedy v pořadí druhá, pod číslem 320/2002 Sb., která se stala účinnou k 1. 1. 2003, kdy byly nahrazeny „okresní úřady a města při výkonu působnosti okresního úřadu“ slovy „orgány územních samosprávných celků.“

Třetí novelou č. 626/2004 Sb. byl ochránci zrušen další plat⁴⁶ v souvislosti s úspornými opatřeními.

K významné změně došlo následující novelou, v pořadí čtvrtou, a to zákonem č. 381/2005 Sb., která nabyla účinnosti k 1. 1. 2006. Tato novela přinesla do celého zákona mnoho změn. Dovolila bych si zde upozornit na ty nejdůležitější. Vezmeme-li zákon systematicky od začátku, tak první velkou změnou bylo rozšíření působnosti ochránce, kdy mu přibývá systematické provádění návštěv míst, kde se mohou nebo přímo nacházejí osoby omezené na svobodě. Novela taktéž uvádí, na která konkrétní

⁴⁵ Dále se budu zabývat v podkapitole 3.3

⁴⁶ Více v podkapitole 2.6

místa se tato působnost vztahuje.⁴⁷ Tato novela taktéž přinesla, do §1 odst. 7, kde je negativně vymezena ochráncova působnost, další výjimku, kde mimo státní správy soudů, tak i správa státního zastupitelství, spadají do působnosti ochránce. Novela taktéž doplňuje další podmínku, kterou je nutné splnit při skládání slibu,⁴⁸ která by měla zamezit možnému dvojvládí ochránců a zároveň řeší a doplňuje lhůty pro volbu ochránce. Taktéž řeší situaci, kdy došlo k předčasnému uvolnění funkce popřípadě, kdy nebude v dané lhůtě ochránce zvolen. Tato novela dále upravuje možnost zprostit mlčenlivosti zaměstnance úřadu, z důvodů ochráncova šetření. Podle mého názoru další významnější změnou byla nová formulace § 20 odst. 2 písm. b, kdy v původním znění ochránce mohl informovat veřejnost, avšak nebylo možné uvádět údaje o zaměstnancích úřadu. Dnešní formulace nejen že, tak jako dříve umožňuje uvádět označení úřadu, ale taktéž i odpovědné osoby. Možností informovat o konkrétní osobě se má docílit transparentnosti a zároveň, dle důvodové zprávy k návrhu zákona o VOP, se sdělováním jmen pracovníků úřadů popřípadě zařízení a to i bez ohledu na jejich postavení v hierarchické struktuře, má docílit posílení účinku v podobě informování veřejnosti.⁴⁹ Dalším novým článkem, který přibyl díky již výše zmíněné novele je §21a, který upravuje procesní postupy, které se týkají návštěv zařízení a sledování vyhoštění. Novela § 22 odst. 3 přinesla rozšíření zvláštních oprávnění ochránce o možnost navrhnout nejvyššímu státnímu zástupci podání žaloby k ochraně veřejného zájmu.⁵⁰ S rozšířením působnosti došlo k doplnění §23 odst. 2, kdy ochránce zveřejňuje zprávy z návštěv zařízení atd.

Další novela, již pátá, proběhla v roce 2006 pod číslem 342/2006 Sb., kdy byl do zákona o VOP vložen zcela nově §16a, který byl pak ještě dále novelizován novelou z roku 2009 a to pod číslem 227/2009 Sb., kdy pro výkon působnosti ochránce jsou poskytovány údaje Ministerstvem vnitra popřípadě Policií České republiky, kdy v posledním odstavci⁵¹ zákonodárce nabádá, aby byly v konkrétním případě použity jen takové údaje, které jsou nezbytné ke splnění daného úkolu.

V pořadí šestá novela 314/2008 Sb., přinesla rozšíření působnosti ochránce „o aktivní legitimaci k podání návrhu na zahájení kárného řízení podle zákona č. 7/2002

⁴⁷ Více v podkapitole 3.3.1

⁴⁸ Více v podkapitole 2.5

⁴⁹ Sládeček, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv*. Komentář. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2011, s. 135, 136

⁵⁰ Více v podkapitole 3.4

⁵¹ §16a odst. 7 zákona č.349/1999 Sb., o VOP, v platném znění

*Sb., o řízení ve věcech soudců a státních zástupců.*⁵² Touto novelou byl taktéž doplněn §25 odst. 4, 5 a 6 a upraven odst. 3. Tento §25 byl prvotně novelizován v roce 2005, ale touto novelou došlo k dalším a významnějším změnám. Ochránci mohou být jmenováni asistenti pro plnění úkolů při výkonu jeho působnosti. Další odstavce stanovují vznik a zánik této funkce asistenta a jeho pracovní poměr, taktéž jeho předpoklady ke jmenování do funkce a v posledním odstavci se stanovuje, kdo namísto ochránce a jeho zástupce může provádět šetření a jednat jménem ochránce před soudem a Ústavním soudem.⁵³

Novela zákona v pořadí již sedmá č.129/2008 Sb., o výkonu zabezpečovací detence a některé další zákony do zákona o VOP vnesla pouze několik slovních upřesnění a doplnění o zabezpečovací detenci.

V pořadí osmá novelizace zákonem č.198/2009Sb. přinesla rozšíření ochráncovi působnosti o oblast práva na rovné zacházení a ochrany před diskriminací.

Novelu číslo devět, provedenou zákonem č. 227/2009 Sb. jsem zmínila již výše.

Novela desátá provedená zákonem č. 427/2010 implementovala na základě směrnice 2008/115/ES ze dne 16. 12. 2008, společné normy a postupy v členských zemích, které mají být použity při navrácení státních příslušníků třetích zemí, kteří zde neoprávněně pobývají.⁵⁴

Předposlední novelou je zákon č. 303/2011 Sb., který opravňuje ochránce vyzvat zařízení k vyjádření a v případě nedostatečné odpovědi, či nesoučinnosti může ochránce uvědomit nadřízený úřad, popřípadě vládu, ale i informovat veřejnost.

Poslední, tedy v pořadí dvanáctou novelou, je novela č. 396/2012 Sb., která je platná od 1. 1. 2013, která doplňuje §22 o odstavce 3, kdy umožňuje ochránci navrhnout přisedící k zápisu do seznamu přisedících pro řízení ve věcech soudních exekutorů podle zvláštního právního předpisu.

2.3 Volba ochránce

Podle §2 zákona o VOP je ochránce volen Poslaneckou sněmovnou na funkční období šesti let, kdy může být zvolen pouze na maximálně dvě po sobě bezprostředně jdoucí funkční období. Shodně po dvou kandidátech na ochránce navrhuje prezident

⁵² Sládeček, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv*. Komentář. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2011, s. 73

⁵³ Tamtéž, s. 159,160

⁵⁴ Dále v podkapitole 3.3

České republiky (dále jen prezident) a Senát, návrh shodných kandidátů není na překážku. Důvodem navrhovaných kandidátů zvlášť od prezidenta a zvlášť od Senátu je zajistit větší nezávislost a různorodost návrhů. Kandidáty jsou většinou navrhováni zkušenými právníci, kteří jsou oceňováni pro svou nestrannost, objektivitu a samozřejmě i odbornou vzdělanost.

Podle V. Sládečka je zde jistá paralela, proč kandidáty navrhuje právě prezident. Ačkoliv prezident formálně tvoří součást moci výkonné, kterou by měl potažmo ochránce kontrolovat, tak prezident jako takový pod tento dozor nespadá. Podle něj je zde viditelná jistá inspirace tím, že prezident jmenuje ústavní soudce a taktéž by měl prezidentovými návrhy zmírnit politický vliv na výběr kandidáta na tento v podstatě monokraticky koncipovaný orgán. V případě Senátu, tedy horní komory Parlamentu, by se dalo říci, že je v mnohém rozvážnější. Do budoucna je nastíněna možnost návrhu kandidátů i ze strany Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, kdy by každý jmenoval po jednom kandidátovi, což by mohlo ještě více podpořit myšlenku nestrannosti a nezávislosti kandidáta a zároveň posílit možnost získat velmi erudovaného a zkušeného ochránce.⁵⁵ Dle mého názoru by tato změna zákona mohla být velmi užitečná a to právě z již zmíněných důvodů získání nestranného, popřípadě politicky nezávislého a hlavně velmi kompetentního ochránce. Podle nasbíraných informací se domnívám, že ve výkonu funkce ochránce je velmi důležité zachovat jeho nezávislost na politických stranách a jejich prosazovaných zájmech.

Ochráncem může být zvolen každý, kdo je volitelný do Senátu.⁵⁶ Sídlem ochránce je Brno.

2.3.1 Volba zástupce ochránce

Podle vzoru zahraničních úprav, byl i do naší právní úpravy zaveden institut zástupce ochránce.⁵⁷ Zástupce je oprávněn ochránce zastupovat v plném rozsahu po dobu jeho nepřítomnosti např. nemoci. Sám ochránce ho může pověřit výkonem části své působnosti a pravomoci (a to i trvale), čímž dochází k jakési dělbě práce a jistou

⁵⁵ Sládeček, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv*. Komentář. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2011, s. 76, 77

⁵⁶ Podle článku 19 Ústavy může být zvolen každý občan České republiky, který má právo volit a dosáhl věku 40 let

⁵⁷ Tento institut byl původně v pracovním návrhu v souladu s našimi tradicemi označován jako náměstek ochránce

samostatnost a možnost i specializace na svěřený okruh otázek.⁵⁸ Podle mého názoru tato dělba taktéž přispívá k efektivnějšímu fungování úřadu a to právě z důvodů možné specializaci a lepší orientaci v dané agendě. Pokud se týká volby zástupce, pozbytí jeho funkce, odvolání a jeho právní postavení, použije se analogicky ustanovení zákona o VOP obdobně jako pro ochránce, pokud není zákonem stanoveno jinak. Možnou pracovní komplikací může pro ochránce být jeho nemožnost se zapojit do volby či nominace kandidátů na jeho zástupce, což bychom mohli vidět jako problematičné a to z několika důvodů. Především zástupce se stává neblížeším spolupracovníkem ochránce a ten na něho může převést i řešení určitého okruhu otázek a nejen z těchto důvodů spolu musí velmi úzce spolupracovat a „*musí zajistit také kontinuitu a jednotnost přístupů ve způsobu výkonu působnosti, zejména při práci s podněty.*“⁵⁹ Z těchto důvodů se taktéž domnívám, že by bylo vhodné zakotvit ustanovení, které by pro ochránce znamenalo možnost nějakého vlivu anebo vyjádření k volbě jeho zástupce. Sám O. Motejl na tuto problematiku upozornil v předmluvě knihy jeho zástupkyně A. Šabatové, kde konstatuje, že ačkoliv on sám možnou problematičnost vztahu ochránce a jeho zástupce řešit nemusel, tak z důvodu této legislativní úpravy, čímž je myšlena volba zástupce, bez jakéhokoliv vlivu ochránce, mohou nastat problémy a to zejména z důvodů jejich nutné koexistence a společné činnosti v kanceláři, nutnosti souladu jejich postojů a názorů v čele této instituce jako garance své otevřenosti, autority a v neposlední řadě srozumitelnými a jednoznačnými hodnoceními.⁶⁰

2.4 Trestní imunita a mlčenlivost

Ochránce nemůže být trestně stíhán bez souhlasu Poslanecké sněmovny. V případě odepření souhlasu je trestní stíhání vyloučeno po dobu výkonu působnosti ochránce. Trestní imunita ochránce by měla být chápána jako nezbytnost pro efektivní výkon této funkce, kdy ho můžeme vnímat jako prodlouženou ruku moci zákonodárné. Imunita má být garancí nezávislosti a nestrannosti činnosti ochránce. S imunitou je zároveň i zakotvena povinnost mlčenlivosti o skutečnostech, o kterých se dozvěděl při výkonu funkce a to i po jejím ukončení. Zachovávat mlčenlivost mají samozřejmě i

⁵⁸ Může se jednat například o okruh otázek ve věcech vojenství či sociálních věcech

⁵⁹ Sládeček, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv*. Komentář. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2011, s. 81

⁶⁰ Šabatová, A. *Ombudsman a lidská práva: teorie veřejné správy*. 1. vydání. Brno: Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, 2008, s. 11

zaměstnanci Kanceláře ochránce. Mlčenlivosti mohou být zbaveni pouze z vážných důvodů a to předsedou Poslanecké sněmovny.⁶¹

Z důvodů ochrany údajů o osobách a ochrany zjištěných skutečností během šetření se stanovuje, že státní orgány, včetně orgánů činných v trestním řízení, mohou nahlížet do spisů ochránce nebo mu tyto spisy odejmout jen na základě zákona a se souhlasem ochránce, a odepře-li ochránce dát souhlas, pak se souhlasem předsedy Poslanecké sněmovny. Smyslem je nejen ochrana údajů o osobách, ale ochrana zjištěných skutečností během šetření.⁶²

2.5 Neslučitelnost a nezávislost

V § 3 zákona o VOP se stanovuje inkompabilita ochránce s funkcemi veřejných činitelů. Jmenovitě je určena neslučitelnost ochránce s funkcí prezidenta, poslance, senátora a soudce a jakoukoli další činností ve veřejné správě. Funkce je taktéž dále neslučitelná s jinou další výdělečnou činností, s výjimkou případu, kdy se jedná o správu vlastního majetku a činnosti vědecké, pedagogické, publicistické, literární či umělecké, pokud takováto činnost není na újmu výkonu této funkce a její důstojnosti a pokud neohrožuje důvěru v nezávislost a nestrannost výkonu ochránce. Jak jsem již upozornila v podkapitole 2.2 je přímo v tomto ustanovení kladen důraz na zákaz členství v politických stranách nebo politických hnutích, čímž se opět navazuje na nutnost nezávislosti a nestrannosti výkonu funkce. Jelikož se ochránčova působnost vztahuje i na armádu byl zproštěn branné povinnosti,⁶³ což se nyní jeví jako nadbytečné, neboť branná povinnost byla zrušena.

Ochránce je přímo v §5 zákona o VOP vázán vykonávat svou funkci nezávisle a nestranně, což pokládáme za profilující znak instituce. Ochránce je relativně nezávislá instituce, kromě jeho vazby na Poslaneckou sněmovnu, které mimo jiné odpovídá⁶⁴ z výkonu své funkce.

Jeho nezávislost je dále zachycena ve slibu, který skládá, když se ujímá funkce podle §4 zákona o VOP. Slib by měl symbolizovat a vyjadřovat ochránčovu vůli se

⁶¹ §7 zákona o VOP a důvodová zpráva k návrhu zákona o veřejném ochránci práv 1999, sněmovní tisk 199

⁶² § 7 zákona o VOP

⁶³ Zákon č. 585/2004 Sb., o branné povinnosti a jejím zajišťování

⁶⁴ Dále bude vztah ochránce a Parlamentu ČR rozebrán v kapitole 5

nenechat ovlivňovat a to nejen státními orgány. Slib⁶⁵ musí složit do rukou předsedy Poslanecké sněmovny. Ráda bych tedy upozornila na fakt, že nikoliv zvolením, ale teprve až složením slibu začíná plynout jeho funkční období. Pokud by ochránce nesložil slib do 10 dnů ode dne jeho zvolení, popřípadě by složil slib s výhradou,⁶⁶ tak se na něj bude hledět, jako by zvolen nebyl. Novelou zákonem č. 381/2005 Sb. byl doplněn §4 odst. 1, kdy byl rozšířen odstavec o podmínku, že ochránce nemůže složit slib do rukou předsedy Poslanecké sněmovny dříve, než den následující po dni uplynutí funkčního období dosavadního ochránce a další dodatek, že do doby než nově zvolený ochránce složí slib, bude vykonávat jeho působnost ochránce, jehož funkční období skončilo. Touto novelou se mělo zamezit možnosti „dvojvládí“ a zároveň zachování kontinuity výkonu funkce. Podle V. Sládečka byla tato novela reakcí na zkušenost s neúspěšnou (první) volbou.

Nezávislost úřadu můžeme dále spatřovat v oprávnění jednat z vlastní iniciativy, stanovením 6letého funkčního období, zakotvení taxativně vyjmenovaných důvodů pozbytí funkce či přiměřeného platu. Princip nezávislosti je konkretizován či s ním dále souvisí i další ustanovení jako je diskreční oprávnění, vydávání statutu Kanceláře či samostatná kapitola ve státním rozpočtu.

2.6 Plat

Plat ochránce je vymezen konstatováním, že se jedná o funkci veřejnou a náleží mu plat, dále také odchodné, náhrada výdajů a naturální plnění⁶⁷ jako prezidentu Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen NKÚ) a zároveň jsou zde stanoveny stejné parametry pro jeho zástupce s jedinou výjimkou, že mu náleží naturální plnění jako viceprezidentovi NKÚ.⁶⁸ Na ochránce nelze vztahovat kupříkladu platový zákon pro zaměstnance státní správy z důvodů jeho postavení jakožto vysoce postaveného státního funkcionáře s přiměřenou odpovědností, autoritou a odbornou erudicí a tím pádem musí být i náležitě finančně ohodnocen. Jeho ohodnocení se přirovnává k prezidentu NKÚ právě z důvodů nutnosti jeho nestrannosti, nezávislosti, důstojnosti a nutnosti potřebné autority.⁶⁹ Nutno dále podotknout, že v původním znění dle §8 odst. 2 ochránci dále

⁶⁵ Znění slibu, který ochránce skládá lze nalézt v §4 odst. 2 zákona o VOP

⁶⁶ O výhradu se nejedná v případě přeroknutí či neúmyslného jednání

⁶⁷ Naturálním plněním se rozumí užívání bytu, užívání služebního vozidla atd.

⁶⁸ §8 zákona o VOP

⁶⁹ Důvodová zpráva vládního návrhu zákona o veřejném ochránci práv 1999, sněmovní tisk 199

náležel další plat, který byl ale zrušen třetí novelou č. 626/2004 Sb. Ke zrušení došlo v souvislosti s úspornými opatřeními, stejně tak, jako k tomu došlo i u dalších ústavních činitelů.⁷⁰

2.7 Zánik funkce

V §6 zákona o VOP je přímo taxativně vytyčeno, z jakých důvodů může dojít k zániku funkce ochránce. Tyto důvody by měly zajistit, aby nedocházelo k ohrožování jeho nezávislosti a nemohlo dojít k politickému zneužití institutu v rámci možného odvolání z funkce. V zákoně můžeme spatřovat dvě možnosti zániku funkce a to pozbytím funkce nebo odvoláním.

2.7.1 Pozbytí funkce

K pozbytí funkce dochází logicky uplynutím funkčního období, dále nabytím právní moci rozsudku, kterým byl ochránce odsouzen pro trestný čin,⁷¹ ztrátou volitelnosti do Senátu,⁷² neslučitelnost s výkonem ústavní funkce. K pozbytí funkce taktéž dochází z důvodů písemného doručení prohlášení ochránce, že se vzdává své funkce do rukou předsedy Poslanecké sněmovny. Ráda bych zdůraznila, že rozhodujícím dnem je tedy den doručení oznámení předsedovi Poslanecké sněmovny. Pozbytí funkce musí vyslovit předseda Poslanecké sněmovny a dále o tom písemně uvědomit osobu, která funkci ochránce pozbyla. V případě pozbytí funkce dochází z těchto vyjmenovaných důvodů automaticky, pokud je tento konkrétní důvod naplněn.⁷³

2.7.2 Odvolání

Druhou možností zániku funkce je tedy odvolání. Ochránce může být odvolán Poslaneckou sněmovnou v případě, že vykonává činnost, která je podle § 3 odst. 2 zákona o VOP neslučitelná s výkonem jeho funkce, popřípadě je-li členem politické

⁷⁰ Sládeček, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv*. Komentář. 2.vydání. Praha : C. H. Beck, 2011, s. 97

⁷¹ Odsouzení musí samozřejmě v první řadě předcházet souhlas Poslanecké sněmovny s trestním stíháním dle §7 zákona o VOP.

⁷² Jedná se o zbavení či omezení způsobilosti k právním úkonům, dále např. pozbytí občanství, ztráta volitelnosti, ale i úmrtí

⁷³ Sládeček, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv*. Komentář. 2.vydání. Praha : C. H. Beck, 2011, s. 91, 92

strany nebo hnutí. Naplnění těchto důvodů zkoumá Poslanecká sněmovna, tedy přesněji řečeno nejprve její výbor mandátový a imunitní a poté se o odvolání rozhodne usnesením. Ochránce je, jak jsem již řekla, odvolán Poslaneckou sněmovnou a písemně o tom vyrozuměn. Účinky odvolání nastávají dnem doručení tohoto písemného vyrozumění. O odvolání z funkce, ale i pozbytí funkce ochránce, předseda Poslanecké sněmovny seznámí ústavní činitele a veřejnost. Předseda musí primárně uvědomit Senát a prezidenta republiky, neboť právě oni budou podávat návrhy nových kandidátů na tuto pozici. V případě pozbytí funkce ochránce musí předseda Poslanecké sněmovny dále informovat i Poslaneckou sněmovnu, neboť na rozdíl od odvolání se na pozbytí funkce sama neusnází.

Novelou zákonem č. 381/2005Sb. byl dále upraven zákon o VOP, a to konkrétně v §6 odst. 5 a nově přibylí odst. 6 a 7, kde se řeší případ, kdy bude funkce uvolněna. Obdobně jako i u jiných veřejných funkcí ji je třeba obsadit co nejdříve. Jednotnou myšlenkou těchto nových odstavců je „*zajištění kontinuity výkonu funkce ochránce*.“⁷⁴ Odstavec 5 zmíněného paragrafu stanovuje lhůtu pro konání volby nového ochránce na 60tý den před uplynutím funkčního období ochránce a končící jeho uplynutím. Následující odstavec naopak řeší situaci, kdyby byla funkce uvolněna předčasně, tak by se volba musela konat do 60 dnů. V případě, že by ochránce i přesto nebyl zvolen, tak by se konala volba nová a to ve lhůtě 60 dnů.

2.8 Kancelář ochránce

Kancelář ochránce (dále jen Kancelář) je upravena v § 25 v zákoně o VOP. Kancelář je organizační složkou státu a hospodaří s prostředky státního rozpočtu v samostatné rozpočtové kapitole. Kancelář byla zřízena k plnění úkolů souvisejících s činností ochránce a její postavení je upraveno Statutem Kanceláře veřejného ochránce práv, vydaným ochráncem O. Motejlem dne 31. ledna 2001. Kancelář sídlí v Brně a je v hospodářských, pracovních a dalších vztazích v rámci §25 odst. 1 zákona o VOP oprávněna jménem státu jednat, nabývat práv a zavazovat se. V čele Kanceláře stojí vedoucí Kanceláře, k současnému datu je to JUDr. Pavel Pořízek, který je jmenován a odvoláván ochráncem. Řídí se pokyny ochránce a právě jemu za svou činnost taktéž odpovídá. Vedoucí Kanceláře jedná jejím jménem a zastupuje ji navenek, taktéž plní

⁷⁴ Sládeček, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv*. Komentář. 2.vydání. Praha : C. H. Beck, 2011, s. 92

vůči ostatním zaměstnancům Kanceláře funkci statutárního orgánu zaměstnavatele a je jejich nadřízeným. V jeho pravomoci je jmenování a odvolávání do funkcí vedoucích organizačních útvarů.⁷⁵

Další podrobnosti o organizační struktuře a působnosti a oprávněních jednotlivých útvarů nalezneme v Organizačním řádu kanceláře účinného od 1. 1. 2011. Kancelář se člení na vedoucího Kanceláře, Sekretariát vedoucího Kanceláře, Sekretariát veřejného ochránce práv a jeho zástupce a odbory právní, administrativních a spisových služeb, vnitřní správy a interního auditu.

Při hospodaření s veřejnými prostředky postupuje Kancelář podle obecně závazných předpisů. Také zpracovává, předkládá a zveřejňuje roční zprávy o Kanceláři a jejím hospodaření za příslušný rok.

2.9 Postavení ochránce

2.9.1 Ochránce a soudnictví

Nejprve bych vyzdvihla vztahy ochránce k moci soudní vyplývající ze zákona o VOP, kde jsou konkrétně vyjádřeny v § 12 odst. 2 písm. d, podle kterého může ochránce práv odložit věc, které se podnět týká, jestliže je projednávána nebo již byla rozhodnuta soudem a dále v § 13 zákoně o VOP je ochránce povinen neprodleně vyrozumět stěžovatele, je-li podnět podle svého obsahu opravným prostředkem podle předpisů o řízení ve věcech správních nebo soudních, žalobou nebo opravným prostředkem ve správním soudnictví, anebo ústavní stížností. Vztahu ochránce k Ústavnímu soudu se budu zabývat v následující podkapitole 3.5.

Zde je nutné upozornit na přednosti, kterými ochránce oplývá oproti soudnictví. V ochránčově případě se jedná o jednoduché a neformalizované řízení, které je rychlé. Velkou důležitostí hraje jeho bezplatnost, a to jak v případě podávání stížností, které není spojeno s žádnými poplatky, tak i skutečnost, že zde není nutné právní zastoupení. Dále je důležité vyzdvihnout jeho operativnost a přístupnost lidem a to i právním laikům. V porovnání se správním soudnictvím se ochránce zabývá i věcmi, které v rámci správního soudnictví nelze vůbec přezkoumávat jako je např. nekorektní

⁷⁵ *Statut Kanceláře veřejného ochránce práv* [online]. [cit. 2013-03-14]. Dostupné z <http://www.ochrance.cz/kancelar-vop/statut/>

přístup, nejednotný výklad prepisů nebo diskriminací. Taktéž ochránce ve srovnání se soudním rozhodováním, může konkrétní věc posuzovat mnohem hlouběji, není vázán rigidními procesními pravidly, může tedy proniknout do detailů a být více detailní než soudce. Lze tedy říci, že působnost ochránce by měla směřovat do jisté míry dále než soudní, neboť přesahuje otázky porušení práva. Nevýhodou ochránce je, že nevydává státem vynutitelná rozhodnutí, ale pouhá doporučení, která ale i přesto u nás bývají respektována.⁷⁶ Z mého pohledu, soudy taktéž vítají existenci ochránce, který jim z důvodů jeho přezkoumávání věcí může odlehčit od soudních podání, ve věcech drobnějších sporů nebo stížností, které občané raději posílají ochránci. Naproti tomu oprávněními, kterými disponuje ochránce oproti soudům, jsou, jak jsem již naznačila, omezená. Nakonec bych zde ráda uvedla příměr, který již uvedla ve svém příspěvku na mezinárodní konferenci vedoucí Odboru věcné působnosti Kanceláře D. Hrabcová „*soudy hledají právo, ombudsman spravedlnost.*“⁷⁷

2.9.2 Ochránce a veřejná správa

*„Veřejná správa je činnost výkonná, podzákonná a nařizovací a je vázána zákony a zabezpečuje jejich provedení.“*⁷⁸ Jedním z jejich záruk zákonnosti je institut ochránce.

Ochránce je možno charakterizovat jako „*specifický kontrolní orgán, jenž však nelze zařadit mezi orgány veřejné moci, neboť nedisponuje pravomocí autoritativně rozhodovat o právech a povinnostech fyzických nebo právnických osob. Zpravidla je formálně přiřazován k legislativě jako autonomní orgán od ní odvozený, který má vykonávat kontrolu vůči (části) moci exekutivní.*“⁷⁹

K vytyčení postavení ochránce v rámci veřejné správy nám značnou měrou přispěla i judikatura a to prostřednictvím rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, který ho charakterizoval jako monokratický, nezávislý a nestranný státní orgán, „*který stojí mimo veřejnou správu. Zákonem povolán k tomu, aby kontroloval a dohlížel nad činností veřejné správy; je tak jednou ze záruk zákonnosti ve veřejné správě. Tato kontrola není svázaná žádným procesním předpisem a ochránce je chápán jako institut,*

⁷⁶ Sládeček, V. *Obecné správní právo*. 2. Vydání, Praha : ASPI – Wolters Kluwer, 2009, s. 376

⁷⁷ Hrabcová, D. *Věcné problémy a praktické zkušenosti z působení veřejného ochránce práv při aplikaci zákona č. 349/1999 Sb. Působení ombudsmana v demokratické společnosti*. Sborník příspěvků přednesených na mezinárodní vědecké konferenci dne 5. června 2003, s. 73

⁷⁸ Kolman, P. *Veřejný ochránce práv ve vztahu k veřejné správě*. Veřejná správa. Týdenník vlády České republiky. 14/2005, s. 10

⁷⁹ Sládeček, V. *Obecné správní právo*. 2. Vydání, Praha : ASPI – Wolters Kluwer, 2009, s. 378

*který má být co nejméně formální. Z uvedeného je tedy zřejmé, že ochránce nelze považovat za správní orgán, neboť nevykonává působnost ve veřejné správě, nýbrž nad výkonem veřejné správy jako nezávislý orgán dohlíží. Není možné tedy na jeho činnost obecně vztáhnout správní řád.*⁸⁰ Z této charakteristiky podle mého názoru vyplývá velmi důležitý poznatek a pro instituci ochránce velká výhoda a to, že díky svému postavení mimo systém orgánů veřejné správy, je mu umožněno nezájatě a objektivně hodnotit jak činnost, tak postup těchto orgánů, k čemuž by nemohlo docházet, pokud by byl přímou součástí jednoho společného systému.

Jak jsem již uvedla, ochránce v České republice přispívá k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí, které vykonávají státní správu a to v případě, kdy je takovéto jednání v rozporu s právem, popřípadě právu přímo neodporuje, ale je vadné popřípadě nesprávné, což znamená, že nedopovídá principům demokratického právního státu a principům dobré správy nebo jsou-li tyto orgány nečinné. Ačkoliv zákon neumožňuje ochránci nahrazovat činnost orgánů státní správy a proto také nemůže jejich rozhodnutí měnit ani rušit, tak mu poskytuje oprávnění činit nezávislá šetření v jednotlivých věcech, kdy v případě zjištění pochybení se může domáhat na úřadech případně institucí zjednání nápravy. Důležitým doplněním jeho oprávnění je i možnost zahájit šetření z vlastní iniciativy a tudíž není ochránce vázán podanými návrhy stěžovatelů.⁸¹ Kontrolou veřejné správy se budu dále zabývat v kapitole 4.

⁸⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 1. 2013, čj. 9 Aps 9/2012 - 25

⁸¹ Zikmundová, S. *Nástroje jednotného výkonu státní správy v praxi krajského úřadu. Moderní veřejná správa a ombudsman*. Sborník příspěvků přednesených na vědecké konferenci dne 15. června 2005, s. 55,56 [online]. [cit. 2013-07-01]. Dostupné z

http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/Moderni_vsprava_konference.pdf

3. Působnost a oprávnění veřejného ochránce práv

V této kapitole se budu zabývat působností a oprávněními ochránce. Jak jsem již zmínila výše, díky mnoha novelám zákona o VOP, ke kterým v průběhu let docházelo, se ve střetu s praxí ochránčova působnost a pravomoci rozšiřovaly.

3.1 Věcná působnost

V prvním odstavci §1 zákona o VOP je obecně vymezena věcná působnost ochránce, kdy se klade důraz na ochranu osob před jednáním úřadů a dalších institucí, pokud je toto jednání v rozporu s právem, nebo neodpovídá demokratickému právnímu státu a dobré správě.⁸² Také zde klade důraz na ochranu osob v případě nečinnosti takovýchto úřadů a institucí a tím by měl ochránce přispívat k ochraně základních práv a svobod. V případě souladu s právem se jedná o soulad s platnými právními předpisy.

3.2 Osobní působnost

V §1 zákona o VOP je taktéž vymezena působnost osobní, ze které lze vyvodit, že působnost ochránce „*se vztahuje na veškerou činnost (mající znaky podle §1 odst. 1 zákona o VOP) orgánů tam vymezených, pokud se nejedná o územní samosprávné celky při výkonu samostatné působnosti.*“⁸³

Okruh kontrolovaných osob ochráncem je zákonem vymezen a to jak pozitivně, tak i negativně.

3.2.1 Pozitivní vymezení

Pozitivní vymezení ochráncovi působnosti nalezneme v §1 odst. 2 zákona o VOP, kde se uvádí, že se vztahuje na ministerstva a jiné správní úřady s celostátní působností, správní úřady jim podléhající, Českou národní banku, v případě, že působí jako správní úřad, Radu pro rozhlasové a televizní vysílání, orgány územních samosprávných celků při výkonu státní správy, a není-li stanoven jinak na Policii České

⁸² Viz kapitola 4.2

⁸³ Kapitán, Z. Koreferát: *K obsahu zvláštních oprávnění veřejného ochránce práv. Působení ombudsmana v demokratické společnosti: Sborník příspěvků přednesených na mezinárodní vědecké konferenci dne 5. června 2003, 1. vydání, Masarykova univerzita v Brně pro Kancelář veřejného ochránce práv, 2003, s. 90*

republiky, Armádu České republiky, Hradní stráž, Vězeňskou službu České republiky, a dále na zařízení, v nichž se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranná nebo ústavní výchova, ochranné léčení, zabezpečovací detence, jakož i na veřejné zdravotní pojišťovny. Ráda bych pouze dodala, že zabezpečovací detence byla do působnosti ochránce přidána na základě novely zákonem č.129/2008 Sb., o výkonu zabezpečovací detence. Působnost ochránce se tedy vztahuje i na tato zařízení, která omezují osobní svobodu.

3.2.2 Negativní vymezení

Nyní bych ráda vymezila ochránčovu působnost a to negativně, kterou můžeme nalézt v §1 odst. 7 zákona o VOP, který zřetelně stanovuje, „*kteřé subjekty nespadají pod jeho dohled, takže s podněty na zde uvedené subjekty se nelze na ochránce obracet.*“⁸⁴ Ačkoliv to v jiných státech může být obvyklé, tak do ochránčovy působnosti nespadají nejvyšší ústavní orgány, jako jsou Parlament ČR, prezident republiky, vláda či Nejvyšší kontrolní úřad, ale i některé další orgány jako jsou zpravodajské služby České republiky, orgány činné v trestním řízení, státní zastupitelství a soudy, s výjimkou orgánů správy státního zastupitelství a státní správy soudů.⁸⁵ Ještě bych chtěla zdůraznit, že do působnosti ochránce jsou zahrnuty orgány územní samosprávy, ale pouze v případě, když vykonávají státní správu, tedy přenesenou působnost. Pokud by se jednalo o samostatnou působnost v rámci jednání a rozhodování obcí krajů, tak by zásah ochránce mohl být vnímán jako zásah do práva na samosprávu.

3.2.3 Orgány územně samosprávných celků

Co se týče vymezení osobní působnosti ochránce, chci upozornit na problematiku týkající se již výše zmiňované přenesené a samostatné působnosti orgánů územní samosprávy. Dle aktuálního znění zákona (platné právní úpravy) je odvoditelné, že předmětem kontroly veřejné správy jsou její úřední výkony a přesněji řečeno jen úřední výkony s povahou státní správy.

Vycházíme ze skutečnosti, že působnost územní samosprávy můžeme dělit na působnost samostatnou (přirozenou, samosprávnou), která je „*výrazem decentralizace*

⁸⁴ Sládeček, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv*. Komentář. 2.vydání. Praha : C. H. Beck, 2011, s. 71

⁸⁵ Sládeček, V. *Obecné správní právo*. 2. Vydání, Praha : ASPI – Wolters Kluwer, 2009, s. 382,383

veřejné správy (nositelem správy je jiný subjekt než stát),⁸⁶ a do jejíž působnosti spadají především záležitosti, které se v první řadě dotýkají života obyvatel těchto územních samosprávných celků, a na působnost přenesenou (cizí, delegovanou), podle níž jsou některé záležitosti výkonu státní správy přenášeny na základě zákona na jednotky územní samosprávy, kde se podle čl. 105 Ústavy orgány územních samosprávných celků stávají nepřímými vykonateli státní správy, což znamená dekoncentraci státní správy. V druhém případě se jedná tedy o agendu, která naopak přesahuje svým významem rámec územní samosprávné jednotky, „kdy do této působnosti bývají řazeny takové záležitosti, u nichž má stát zájem na možném intenzivnějším ovlivňování jejich výkonu. Činnosti, jimiž mohou být dotčena základní práva a svobody, bývající často řazeny do přenesené působnosti.“⁸⁷

Dle zákona o VOP se ochráncova kontrola vztahuje jen na úřední výkon územní samosprávy ve věcech přenesené působnosti. Otázkou je zdali by kontrolní působnost ochránce neměla být rozšířena i na úřední výkon samosprávy, tedy na úřední výkon ve věcech samostatné působnosti, kdy tento úřední výkon neustále nabývá na významu, kdy se rozšiřuje i jeho rozsah. Tato úřední činnost ve věcech samostatné působnosti je významově „srovnatelná s úřední činností státněsprávního charakteru, a proto je již z logiky věci žádoucí, aby i tento úřední výkon veřejné správy byl pod kontrolní působností veřejného ochránce práv.“^{88 89}

Ochránčova působnost vztahující se na orgány územní samosprávy, které vykonávají státní správu, znamená, že ochránce může podle zákona o VOP prošetřovat činnost orgánů územní samosprávy, případně při zjištění pochybení v jejich postupu iniciovat nápravné opatření jen tehdy, je-li tato činnost svou povahou stejná jako úkoly, které byly svěřeny státem obcím a krajům, tedy se jedná o přenesenou působnost. Co se týče výkonu samostatné působnosti orgány územní samosprávy, může si ochránce dle § 16 zákona o VOP pouze vyžádat poskytnutí pomoci při šetření, tedy „úřední“ součinnost, ke které jsou povinny v mezích své působnosti, což se pro doplnění týká všech státních orgánů a dále osob vykonávajících veřejnou správu. Po tomto vysvětlení, ačkoliv zákon ani důvodová zpráva⁹⁰ neuvádí důvod omezení působnosti ochránce vůči

⁸⁶ Hendrych, D. a kol. *Správní právo*. Obecní část. 7. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009, s. 158

⁸⁷ Hendrych, D. a kol. *Správní právo*. Obecní část. 7. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009, s. 158

⁸⁸ Průcha, P. *Správní právo: obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd. (v nakl. Doplněk 3.). Brno: Doplněk, 2012. s. 357

⁸⁹ Průcha, P. *Správní právo: obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd. (v nakl. Doplněk 3.). Brno: Doplněk, 2012. s. 357

⁹⁰ Důvodová zpráva vládního návrhu zákona o veřejném ochránci práv 1999, sněmovní tisk 199

orgánům územní samosprávy při výkonu samostatné působnosti, bych předpokládala, že toto omezení je vnímáno jako ochrana práva na samosprávu, před zásahem státní moci do výkonu samosprávy, která je zakotvena v 7. Hlavě Ústavy. Ačkoliv, jak jsem již výše zmínila, se působnost ochránce nevztahuje na samostatnou působnost samosprávy, tak v případě podnětů týkajících se právě této samostatné působnosti, kterými se na ochránce obrací osoby, může ochránce pouze neformálně, neboť v tomto případě nelze využít jeho zákonných vyšetřovacích oprávnění, zjistit, co je příčinou nespokojenosti v podaných podnětech. Ochránce v tomto případě musí postupovat tak, aby nezasahoval do práva na samosprávu. Ochránce může doporučit dle povahy věci využít např. práva na poskytnutí informací o činnosti obce dle zákona č. 106/1999Sb., či navrhnout, aby se občan obrátil na Ministerstvo vnitra s podnětem k provedení úkonů dozoru nad výkonem samostatné působnosti obce.⁹¹

Domnívám se, že na základě ústavní ochrany práva na samosprávu a dále již značné ochráncovi vytíženosti, by nebylo vhodné ochráncovu působnost dále rozšiřovat na samostatnou působnost orgánů územně samosprávných celků.

3.3 Rozšiřování působnosti a oprávnění na základě novel

Nové činnosti, o které byla působnost ochránce rozšířena nelze vždy považovat za jednání týkající se oblasti veřejné správy, k jejíž kontrole byla tato instituce primárně zřízena. Tak jako ve většině států je náš ochránce koncipován a chápán jako instituce *„toliko komplementární, tj. doplňková k nástrojům existujících ochraňujících systémů; není orgánem rozhodujícím, uplatňujícím veřejnou moc. Tomu odpovídá i naprosto převažující forma jeho činnosti, kterou můžeme charakterizovat jako incidenční. Veřejný ochránce práv se tak především zabývá problematickým jednáním zákonem vymezených „úřadů“ na základě podnětu, který obdržel.“*⁹² Na rozšiřování působnosti se kriticky dívá předešlý ochránce O. Motejl,⁹³ ale i současný ochránce P. Varvařovský,⁹⁴ kdy se oba domnívají, že rozšiřování kompetencí ochránce nebylo vždy dobrým znamením. O. Motejl upozorňuje na sblížení funkcí s všeobecnou

⁹¹ Lifka, J. *Vztah veřejného ochránce práv a územní samosprávy. Postavenie ombudsmana v demokratickom a právnom štáte*. Sborník z mezinárodní vědecké konference konané dne 15. dubna 2004 v Bratislavě, s. 62-68, [online].[cit. 2013-07-10]. Dostupné z <http://www.vop.gov.sk/files/File/Zborniky/postavenie2004.pdf>

⁹² Sládeček, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv*. Komentář. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2011, s. 50

⁹³ Souhrnná zpráva o činnosti Veřejného ochránce práv za r. 2009, s. 167

⁹⁴ Souhrnná zpráva o činnosti Veřejného ochránce práv za r. 2010, s. 183

exekutivou, což by mohlo narušit nezávislost této instituce a P. Varvařovský o rok později dodává prosbu směřující k legislativcům, aby se zdrželi rozšiřování o další kompetence, které s klasickým modelem této instituce nemají mnoho společného. Na příkladu novely §1 odst. 5 je možné vidět, že k rozšíření kompetencí může dojít i z čistě pragmatických důvodů. Jedná se o situaci, kdy se Česká republika zavázala plnit jisté závazky a z těchto důvodů by bylo nutno zřídit novou instituci, avšak pro legislativce je mnohem jednodušší a ekonomicky výhodnější tuto kompetenci svěřit právě ochránci. S výše jmenovanými pány souhlasím a z mého pohledu se mi jeví, že instituce ochránce začala pro zákonodárce představovat něco jako „odkladní poličku“, kam lze např. nové povinnosti (působnosti, oprávnění) vzniklé z případných implementací odložit.⁹⁵ Dále se domnívám, že z těchto důvodů dochází i k navyšování počtu zaměstnanců, čímž se vytváří obrovský byrokratický úřad, což se dostává i do sporu s původní myšlenkou početně skromné instituce s prvkem osobní intervence. V následujících podkapitolách se pokusím představit nové činnosti, kterými byla na základě novel rozšířena ochránčova působnost.

3.3.1 Ochrana osob omezených na svobodě

Jak jsem již naznačila, postupem let se ochránčova působnost rozšiřovala, a nebylo tomu ani jinak novelou zákonem č. 381/2005 Sb., která nabyla účinnosti k 1. 1. 2006 a rozšířila působnost ochránce začleněním odstavců 3 a 4 do §1. Kde do ochránčovy působnosti přibývá systematické provádění návštěv míst, kde se mohou nebo se přímo nacházejí osoby omezené na svobodě. V tomto případě můžeme hovořit o soustavné kontrole, kdy je cílem posílit ochranu těchto osob před mučením, krutým a nelidským zacházením popřípadě trestáním a jiným špatným zacházením Odstavec 4 zákona o VOP konkretizuje místa, na které se působnost ochránce dle odst. 3 vztahuje. Jedná se o zařízení, kde se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranná či ústavní výchova nebo ochranné léčení. Jedná se tudíž o věznice, vazební věznice, zabezpečovací detence, policejní cely, zařízení pro zajištění cizinců, azylové zařízení, dětské domovy, výchovné ústavy, diagnostické ústavy. Tato působnost se taktéž vztahuje na zařízení, kde se mohou nacházet osoby omezené na svobodě z důvodu závislosti na poskytované péči. Jedná především o ústavy sociální péče (např. domovy

⁹⁵ Toto „odložení“ je viditelné např. v podkapitole 3.3.2 nebo podkapitole 3.3.3

důchodců, azylové domy, domy na půli cesty), zdravotnická zařízení (léčebné ústavy jako jsou psychiatrické léčebny, ozdravovny, léčebny dlouhodobě nemocných, ale i zvláštní dětská zařízení jako jsou kojenecké ústavy, ale i nemocnice, poskytující lůžkovou péči či protialkoholní záchytné stanice či hospice) a zařízení sociálně-právní ochrany dětí (zařízení pro děti, které vyžadují okamžitou pomoc).

Tyto systematické návštěvy jsou svých charakterem preventivní a při hodnocení stavu se vychází s platné právní úpravy, mezinárodních úmluv a standardů zacházení. Po provedení návštěvy ochránce vypracuje zprávu, která obsahuje jeho zjištění s následnými doporučeními k provedení opatření k nápravě. Snahou ochránce je přimět zařízení ke zlepšení stavu a následnými kontrolami ověřit uvedení doporučení v praxi. V případě, že zařízení nebo orgán státní správy, do jehož působnosti zařízení patří, není součinný či neprovede dostatečná opatření k nápravě, tak je ochránce oprávněn podle §20 odst. 2 písm. b zákona o VOP informovat veřejnost o svých zjištěních a to v plném rozsahu a dokonce může sdělit jména konkrétních osob, které jménem úřadu jednaly.⁹⁶

3.3.2 Diskriminace

Novelizace zákonem č.198/2009Sb. přinesla rozšíření ochráncovi působnosti o oblast práva na rovné zacházení a ochrany před diskriminací to vložení odst. 5 do §1 zákona o VOP.⁹⁷

Pro bližší vysvětlení bych ráda dodala, že na základě směrnic ES bylo nutné určit popřípadě zřídit instituci, která by působila v oblasti rovného zacházení a ochrany před diskriminací. Během přípravy návrhu byla zvažována možnost zřídit novou instituci, avšak se zákonodárci přiklonili k svěřeni této agendy do rukou ochránce, neboť tato instituce měla do jisté míry plnit podobnou úlohu jako ochránce a zároveň dle příkladu ze zahraničí i ve Finsku či Norsku byla tato problematika svěřena orgánu, který je označován jako ombudsman. Jako další argument ve prospěch ochránce byla i finanční stránka věci, kdy zřízení nové instituce je více nákladné a dále by mohli vznikat i politické obstrukce.

Na základě této rozšířené působnosti přibyl §21b, který upravuje podrobnosti ve věci působnosti ochránce ve věcech práva na rovné zacházení a ochrany před

⁹⁶ *Ochrana osob omezených na svobodě*, [online].[cit. 2013-07-13]. Dostupné z <http://www.ochrance.cz/ochrana-osob-omezenych-na-svobode/>

⁹⁷ Tato další působnost byla ochránci svěřena na základě zákona č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon)

diskriminací.⁹⁸ Na tomto základě vzniklo v rámci Kanceláře oddělení rovného zacházení. Tato ochráncova činnost, dalo by se říci, stojí na třech pilířích, které můžeme nalézt v již zmíněném §21b zákona o VOP. Prvním pilířem je informovat, v rámci kterého ochránce vydává doporučení v souvislosti s právem na rovné zacházení a ochranou před diskriminací. Jsou určena široké veřejnosti, kdy se vyjadřují i ke konkrétním projevům diskriminace a doporučují, jak se jim vyvarovat. Ochránce zároveň provádí výzkum a vydává stanoviska, která mají účel jako doporučení, ale jsou především určena odborné veřejnosti. Druhým pilířem je vzdělávání, kdy ochránce připravuje a účastní se řady tematických seminářů či tréninků, které jsou určeny neziskovým organizacím, státní správě či zaměstnavatelům a poskytovatelům služeb. Třetím a asi nejdůležitějším pilířem je pomáhat obětem diskriminace, kdy má každá osoba právo se bezplatně obrátit na ochránce s problémem týkajícím se diskriminace. Ochránce případ zhodnotí a může podle §21b písm. a poskytnout oběti metodickou pomoc při podání návrhu na zahájení řízení z důvodů diskriminace. Doporučení, stanoviska, ale i jednotlivé případy diskriminace, které ochránce řešil, můžete nalézt na jeho webových stránkách⁹⁹ v sekci diskriminace.¹⁰⁰

3.3.3 Sledování vyhoštění cizinců

Novela zákona o VOP, provedená zákonem č. 427/2010, implementovala na základě směrnice 2008/115/ES ze dne 16. 12. 2008, o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, povinnost zavést systém, který by účinně sledoval nucené navrácení, čehož bylo dosaženo svěřením ochránci sledování zajištění cizinců a výkon správního vyhoštění, předání nebo průvozu zajištěných cizinců přes Českou republiku a sledování trestu vyhoštění cizinců, kteří byli vzati do vyhošťovací vazby nebo kteří vykonávají trest odnětí svobody, do §1 odst. 6 a dále §21a, který upravuje procesní postupy týkající se mimo jiné sledování vyhoštění a §23 odst. 2, který se mimo jiné týká zveřejňování zpráv ze sledování vyhoštěných atd.¹⁰¹

⁹⁸Sládeček, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv*. Komentář. 2.vydání. Praha : C. H. Beck, 2011, s. 159,68,69,70, 141, 142

⁹⁹www.ochrance.cz

¹⁰⁰*Diskriminace*, [online].[cit. 2013-08-01]. Dostupné z <http://www.ochrance.cz/diskriminace/>

¹⁰¹ Sládeček, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv*. Komentář. 2.vydání. Praha : C. H. Beck, 2011, s. 70,71

Cílem této implementace je zajistit respektování práv zajištěných a vyhošťovaných cizinců, zvýšit standard při zacházení s takovými osobami, posilovat ochranu zvláště zranitelných osob (jako jsou např. zdravotně postižení, oběti sexuálního násilí, nezletilí bez doprovodu).

Dle zákona je Policie ČR povinna ochránce s předstihem informovat o každém výkonu správního vyhoštění, předání nebo průvozu cizince a zároveň poskytnout pověřeným pracovníkům Kanceláře součinnost.¹⁰² Tito pověřeni zaměstnanci poté sledují, jak se s cizinci zachází při zajištění a v průběhu vyhoštění. V §21a odst. 3 zákona o VOP je stanovena povinnost ochránce po návštěvě zařízení či sledování zajištění zpracovat zprávu o zjištěních, jenž dále může obsahovat doporučení či návrhy opatření k nápravě. Dle §23 odst. 2 zákona o VOP ochránce tyto zprávy vhodným způsobem zveřejňuje. Dále „ochránce dostává kopie všech rozhodnutí o zajištění cizinců, o prodloužení či přerušení zajištění a rozhodnutí o umístění zajištěného cizince do části s přísným režimem. Současně dostává i kopie rozhodnutí soudů o žalobách podaných cizinci proti zajištění.“¹⁰³

3.3.4 Podání návrhu na zahájení kárného řízení

Novela 314/2008 Sb., přinesla nynější odstavec 8 v §1 zákona o VOP, kterým byla rozšířena působnost ochránce „o aktivní legitimaci k podání návrhu na zahájení kárného řízení podle zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců a státních zástupců.“¹⁰⁴

Jak jsem již naznačila průběh kárného řízení, ale i složení kárných senátů je stanoven v zákoně 7/2002 Sb. Prozatím byla tato rozšířená působnost použita jednou a to O. Motejlem, kdy tento návrh směřoval proti J. Burešovi, místopředsedovi Vrchního soudu, kdy byl rozhodnutím Nejvyššího správního soudu zproštěn kárného obvinění. Tato ochránčova působnost může být shledána jako nezvyklá a neobvyklá.¹⁰⁵ Neboť i Nejvyšší správní soud považoval toto ustanovení za rozporné s principy dělby moci a soudcovské nezávislosti a proto u Ústavního soudu navrhoval jeho zrušení. Ústavní soud tento návrh zamítl a konstatoval, že tento odstavec naopak zapadá do smyslu a

¹⁰² § 178d odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů

¹⁰³ *Sledování vyhošťování cizinců*, [online]. [cit. 2013-08-05]. Dostupné z <http://www.ochrance.cz/sledovani-vyhosteni-cizincu/>

¹⁰⁴ Sládeček, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv*. Komentář. 2.vydání. Praha : C. H. Beck, 2011, s.73

¹⁰⁵ Tamtéž, s.73,74

účelu působení ochránce. Pokud dochází se strany předsedů popřípadě místopředsedů k výkonu správy, která je v rozporu se zákonem, nebo neodpovídá principům demokratického právního státu popřípadě principům dobré správy¹⁰⁶ „pak aktivní legitimace *Veřejného ochránce práv v řízení o jejich kárné odpovědnosti* "přispívá k ochraně základních práv a svobod" (§ 1 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb.). *Její uplatnění nijak není v rozporu s principy dělby moci a soudcovské nezávislosti. Je věci kárného soudu posoudit, do jaké míry se pak v konkrétní věci prolínají úkoly správy soudu a nezávislá rozhodovací činnost předsedy, resp. místopředsedy soudu, vůči němuž je vedeno řízení o kárné odpovědnosti.*¹⁰⁷

3.4 Zvláštní oprávnění a povinnosti ochránce

Na předcházející podkapitolu bych navázala zvláštním oprávněním, které ochránce má a které můžeme nalézt v §22 zákona o VOP, které se zabývá návrhy na změny předpisů a návrhy Nejvyššímu státnímu zástupci. Toto oprávnění ochránce požívá právě z důvodů jeho zkušeností ze šetření o jednotlivých úřadech.

3.4.1 Návrhy na změny předpisů

Jak jsem již naznačila v §22 v odst. 1 zákona o VOP je dáno ochránci oprávnění doporučit vydání, změnu nebo zrušení právního nebo vnitřního předpisu. V tomto ustanovení můžeme právě spatřovat již zmíněnou reformní funkci ombudsmana.¹⁰⁸

Tyto doporučení ochránce podává úřadu, jehož působnosti se týká. V případě, že se jedná o nařízení nebo usnesení vlády anebo zákon, tak jej předkládá vládě. Doporučení by měla vycházet ze získaných poznatků během jednotlivých šetření na úřadech při např. opakujících se problémech, ale není to podmínkou. Tudíž doporučení nemusí bezprostředně souviset se šetřením, neboť z ustanovení zákona takové omezení nevyplývá. Dále může vycházet ze zpráv z tisku či jiných sdělovacích prostředků. Doporučení se týkají především změny či zrušení právních, ale i interních předpisů, které jsou již zbytečné, zkosnatělé tedy již nevyhovující. V prvé řadě by se doporučení

¹⁰⁶ Principy demokratického právního státu a dobré správy se budu zabývat v kapitole 4.2.1 a 4.2.2

¹⁰⁷ Usnesení Ústavního soudu ze dne 15.03.2011, sp. zn. Pl. ÚS 60/10

¹⁰⁸ Více v kapitole 1.5

měla týkat problematiky veřejné správy, ale jelikož zákon zde nestanovuje v tomto směru žádné omezení, tak by mohl ochránce iniciovat změnu k závažné otázce soukromoprávní.¹⁰⁹ Doporučení má charakter právně nezávazného podnětu, tudíž ani nemusí vyvolat normotvorný proces. Tato doporučení je ochránce oprávněn podávat všem správním úřadům, které disponují pravomocí vydávat právní předpisy (např. vyhlášky ministerstev, úřadů s celostátní působností, předpisy správních úřadů s omezenou územní působností). Otázkou je, jak je tomu u předpisů vydaných orgány územní samosprávy, a to v případě samostatné či přenesené působnosti. Ačkoliv se podle §1 odst. 2 zákona o VOP působnost ochránce vztahuje na orgány územních samosprávních celků jen při výkonu státní správy, tak toto doporučení ke změně či zrušení obecně závažné vyhlášky nevidím jako zásah do práva na samosprávu, které je zaručeno Ústavou, tudíž se domnívám, že by mohl ochránce toto doporučení vydat jak v případě samostatné, tak přenesené působnosti.¹¹⁰ Co se týče nařízení vlády anebo zákonů, tak je ochránce musí adresovat vládě, která ačkoliv je nevydává, tak je jako subjekt zákonodárné iniciativy může předložit Parlamentu.¹¹¹ Dále do ochráncových oprávnění patří i vyjadřování se ke kvalitě a užitečnosti interních předpisů, tedy vnitřních normativních předpisů, které mají pro oblast veřejné správy zásadní význam. Zavazují složky a subjekty podřízeného úřadu, jenž je vydává ze vztahu nadřízenosti a podřízenosti, které jsou často stanoveny zákonem. Interních předpisů, které zajišťují fungování veřejné správy, je vydáváno velké množství a tudíž i jejich kvalita je často tímto faktem dotčena.

V §22 v odst. 2 zákona o VOP se stanovuje povinnost úřadu sdělit do 60 dnů své stanovisko k obdržným doporučením, v případě, že by úřad doporučení ke změnám popřípadě zrušením předpisů odmítl, tak potom je možné postupovat podle §20 odst. 2 zákona o VOP, kdy o tom ochránce vyrozumí nadřízený úřad. V případě, že by se jednalo o nařízení vlády popřípadě zákon, tak se ochránce na vyšší orgán obrátit nemůže, ale může své doporučení zahrnout do souhrnné zprávy.¹¹²

¹⁰⁹ Např. ochrana základních práv a svobody

¹¹⁰ Sládeček, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv*. Komentář. 2.vydání. Praha : C. H. Beck, 2011, s. 144,145

¹¹¹ Vztahem ochránce a Parlamentu týkající se podnětů ke změnám zákona se budu zabývat v kapitole 5.

¹¹² Sládeček, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv*. Komentář. 2.vydání. Praha : C. H. Beck, 2011, s. 145,146

3.4.2 Návrhy nejvyššímu státnímu zástupci

Významnou novelou, kterou byly rozšířeny zvláštní oprávnění ochránce, je novela § 22 odst. 3, kdy původní iniciativa vzešla od ochránce v jeho souhrnné zprávě o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2001. Jedná se o oprávnění navrhnout nejvyššímu státnímu zástupci podání žaloby k ochraně veřejného zájmu. V případě, že by žaloba nebyla nejvyšším státním zástupcem podána, tak se postupuje dle zvláštního zákona. Tyto změny byly taktéž zahrnuty do zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů a to konkrétně v § 12 odst. 7 a dále do §66 odst. 2 zákona č. 150/2008 Sb., soudní řád správní. Zákon o státním zastupitelství novelou zavazuje nejvyššího státního zástupce, aby ochránce vyrozuměl o způsobu vyřízení jeho návrhu a to nejpozději do 3 měsíců od doručení, v případě, že by nevyhověl, musí podat nejvyšší státní zástupce odůvodnění. „*Podle DZ¹¹³ k návrhu zákona je povinnost odůvodnit případné nevyhovění návrhu ochránce nejvyššímu státnímu zástupci uložena proto, že bez ní by oprávnění ochránce navrhnout žalobu ztratilo smysl. I nyní totiž může kdokoliv podat nejvyššímu státnímu zástupci podnět k podání žaloby.*“¹¹⁴

3.5 Vztah ochránce k Ústavnímu soudu

Na předcházející kapitolu bych ráda navázala vztahem ochránce k Ústavnímu soudu, kdy bych nejprve uvedla, že v některých státech Evropy,¹¹⁵ které mají centralizovaný model soudní kontroly ústavnosti, může iniciovat řízení před ústavním soudem i ombudsman. Jde o tři typy jednání. Prvním je řízení o souladu právních předpisů, druhým je řízení o ústavní stížnosti a třetím typem je řízení o ústavním programu, respektive činnosti politické strany. V České republice byl na základě zákona č. 18/2000 Sb. změněn zákon o Ústavním soudu, kde se zakotvilo v § 64 odst. 2, že ochránce, nikoliv jeho zástupce, je mimo dříve zakotvených subjektů¹¹⁶ dalším, kdo je oprávněn podat návrh na zrušení jiného právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení. Obecně se tedy řadíme k prvnímu typu jednání, který lze obecně

¹¹³ DZ znamená důvodová zpráva vládního návrhu zákona o veřejném ochránci práv 1999, sněmovní tisk 199

¹¹⁴ Sládeček, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv*. Komentář. 2.vydání. Praha : C. H. Beck, 2011, s. 147

¹¹⁵ Chorvatsko, Španělsko, Portugalsko, Slovinsko, Polsko

¹¹⁶ Dalšími subjekty jsou vláda, skupina nejméně 25 poslanců nebo 10 senátorů, senát Ústavního soudu, zastupitelstvo kraje atd. viz §64 odst. 2 zákona o Ústavním soudu

charakterizovat tak, že jeho předmětem je všeobecný soulad právního předpisu nižší právní síly s právním předpisem vyšší právní síly, kde právní předpis může znamenat nejenom všeobecné závazné normativní akty, ale i mezinárodní smlouvy. Toto řízení může mít preventivní charakter, kdy se právní předpis zkoumá ještě před vyhlášením tj. před nabytím platnosti anebo charakter následný tj. posuzování již platného právního předpisu.¹¹⁷ Jak jsem již shrnula, tak ochránce je oprávněn podat návrh na zrušení jiných právních předpisů a v rámci toho se tu i nabízela možnost týkající se návrhu na zrušení zákona popřípadě jeho jednotlivých ustanovení. S tímto rozšířením působnosti souhlasil, jak Šimíček, tak dříve ústavní soudce, dnes současný ochránce P. Varvařovský a já se k nim přikláním, neboť právě ochránce díky své činnosti řeší i mnohé podněty, které vznikají na základě aplikace právních předpisů, které v praxi mohou způsobit více škody než užitku a právě díky těmto konkrétním zkušenostem z praxe se domnívám, že i on by měl být legitimován k podání těchto návrhů. Naopak V. Sládeček se domnívá, že by takovéto rozšíření působnosti bylo nevhodné a ochránci jako instituci odvozené od Parlamentu a Poslaneckou sněmovnou do funkce ustanovené a jí taktéž odpovědné by návrhy měly zůstat na úrovni doporučení.

Pro příklad uvedu zřejmě první a pro ochránce úspěšné rozhodnutí Ústavního soudu, které bylo učiněno na základě návrhu jeho a skupiny senátorů, kdy se jednalo o zrušení výměru Ministerstva financí č. 06/2002, kterým se stanovovalo maximální nájemné z bytu, dále maximální ceny služeb poskytovaných s užíváním bytu a pravidla pro věcně usměrňované nájemné v bytě, a změnu výměru Ministerstva financí č. 01/2002, kterým se vydává seznam zboží s regulovanými cenami. Ochránce argumentuje, že regulace nájemného je „*natolik podstatným zásahem do právního postavení vlastníků bytů a nájemců, že nemůže být upravena formou cenového výměru, bez ohledu na to, zda je svou povahou aktem aplikace práva či pramenem práva.*“¹¹⁸ V tomto případě ochránce shledává formu regulace nájemného neústavní, neboť nepůsobí adresně, ale plošně a paušálně a tudíž nezajišťuje rovný přístup k bydlení, ale tato regulace naopak nerozlišuje, zdali je vůbec nutná zvýšená sociální a ekonomická ochrana konkrétního nájemníka. Konečným důsledkem takovéto regulace je tedy uměle

¹¹⁷ Kvasničková, J. *Možnosť ombudsmana iniciovať konanie pred Ústavným súdom. Postavení a role ombudsmana v demokratické spoločnosti.* Sborník příspěvků přednesených na mezinárodní vědecké konferenci dne 14. května 2002. [online],[cit. 2013-08-10]. Dostupné z http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/Role_ombudsmana_konference.doc

¹¹⁸ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 20. 11. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 8/02

udržovaný rozdíl nájemného a tedy i nerovné podmínky v přístupu k nájemnímu bydlení.¹¹⁹

Pro příklad bych uvedla i případ, kdy ochránci vyhověno nebylo. Jedná se o náleze Ústavního soudu ČR ze dne 26. 5. 2009, kdy ochránce žádal Ústavní soud o zrušení vyhlášky, alternativně o zrušení její části č. 23/2008 Sb., o technických podmínkách požární ochrany staveb, kdy jedním z důvodů bylo, že tento zákon neustále odkazuje na české technické normy, což by bylo v pořádku, ale jako problematickou viděl skutečnost, kdy tyto normy nejsou běžně dostupné veřejnosti a především nejsou dostupné bezplatně. Tudíž ochránce argumentuje, že v tomto případě stát odporuje základním principům právní novotvorby, kdy obecně závazná pravidla mají být každému bez omezení přístupná a to tak, aby mohl své chování upravit, aby nemohl být sankcionován. *„Právní normy (a tedy i právem aprobované technické normy) musí být ze své podstaty přístupné veřejně a bezplatně už proto, že přístup k jejich obsahu nemůže být závislý na finančních příjmech a sociálním statusu jednotlivce. V opačném případě by totiž došlo k porušení jednoho ze základních principů demokratického právního státu – tedy „rovnosti před zákonem“ (čl. 1 Ústavy, čl. 1 Listiny).“*¹²⁰ Ústavní soud ve svém zhodnocení, mimo jiné uvedl, že česká technická norma není obecně závazná, je pouze považována za kvalifikovaná doporučení a dále vyjmenoval možnosti, kdy je možné do těchto norem bezplatně nahlédnout, a tudíž neshledal rozpor vyhlášky s ústavním pořádkem České republiky a ani zákonem a návrh zamítl. Nakonec bych ráda podotkla, že v konečném výsledku návrhy ochránce na zrušení podzákonných právních předpisů nejsou časté.¹²¹

Jako další součást této novely je povinnost soudce zpravodaje zaslat návrh na zahájení řízení ve věci dle čl. 87 odst. 1 písm. b Ústavy, kdy se jedná o zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanoveních, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem, také ochránci, a to v případě, že se nejedná o jeho návrh. Ochránce může do 10 dnů od doručení návrhu sdělit Ústavnímu soudu, že vstupuje do řízení a v tomto případě poté vystupuje jako vedlejší účastník. Této možnosti ochránce taktéž často nevyužívá.

¹¹⁹ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 20. 11. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 8/02

¹²⁰ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 26.5.2009, sp. zn. Pl. ÚS 40/08

¹²¹ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 26.5.2009, sp. zn. Pl. ÚS 40/08

4. Kontrolní činnost veřejného ochránce práv

V této kapitole se budu zabývat kontrolní činností ochránce, neboť se domnívám, že je stěžejní činností ochránce v oblasti kontroly veřejné správy. Úpravu této činnosti nalezneme v zákoně o VOP v §9 až §21, kde jsou upraveny podněty k jednání, jejich nezbytné náležitosti a které osoby jsou oprávněny je podat. Zákon také dále hovoří o zahájení šetření a vyšetřovacích oprávněních ochránce, taktéž je zde upravena, pro výkon této činnosti velmi důležitá, úřední součinnost. Zákon stanovuje co se děje v případě zjištění či nezjištění pochybení a dále taktéž stanovuje opatření k nápravě i s potřebnými lhůtami.

4.1 Subjekty kontrolní činnosti

Subjekty kontroly jsou na jedné straně subjekty vykonávající kontrolu a na druhé straně subjekty kontrolované. Jestliže na ochránce nahlédneme jako na jeden z institutů kontroly veřejné správy, pak subjektem vykonávajícím kontrolu je nejenom ochránce, ale i jeho zástupce a podle §25 odst. 6 zákona o VOP, může ochránce dále pověřit i asistenty a další zaměstnance Kanceláře, aby prováděli v rámci šetření některé úkony, jež jsou zákonem přímo vymezeny, ale v zásadě jsou to úkony, které jsou potřebné k provedení vlastního kontrolního řízení. Tato kontrolní činnost je vykonávána zaměstnanci především na místě a zároveň jsou to právě oni, kdo přichází do osobního kontaktu s osobami kontrolovanými.¹²² Kdy okruh kontrolovaných osob ochráncem je zákonem vymezen v §1 a to jak pozitivně, tak i negativně.¹²³

4.2 Předmět a hlediska kontroly

Předmětem kontroly ochránce je tedy v obecné rovině jednání vykonavatelů veřejné správy, do které samozřejmě patří i případ nečinnosti, kdy ochránce touto kontrolou přispívá k ochraně základních práv a svobod, tedy konkrétněji řečeno působí k ochraně, jak právnických, tak i fyzických osob a to před nežádoucím jednáním

¹²² Srov. Kindl, M., Kramář, K., Rajchl, J., Telecký, D., *Základy správního práva*. 2. vydání. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009, s. 256 a Hálová, M., Kramář, K. a Rajchl, J., *Kontrola ve veřejné správě*. Díl III. Karlovy Vary: Vysoká škola Karlovy Vary, 2007. s. 30

¹²³ Viz kapitola 3.2

vymezeného okruhu vykonavatelů¹²⁴ veřejné správy. Již zmíněné jednání vykonavatelů je tedy posuzováno z hledisek, které můžeme nalézt v zákoně o VOP v §1 odst. 1 a konkrétně se tedy jedná o soulad s právem,¹²⁵ soulad s principy demokratického právního státu a v neposlední řadě o soulad s principy dobré správy. V případě souladu s právem se jedná o soulad s platnými právními předpisy. Pro lepší pochopení bych si v následující podkapitole dovolila osvětlit pojmy princip demokratického právního státu a princip dobré správy.

4.2.1 Princip demokratického právního státu

Tyto principy vycházejí z neurčitého právního pojmu demokratický právní stát, za který je Česká republika označována v Ústavě v čl. 1. Podle V. Sládečka lze demokratičnost či demokratický charakter státu vidět v požadavku „*na uskutečnění veškeré činnosti státu s prioritním ohledem na práva a svobody člověka a občana. Rozhodnutí jsou výsledkem vůle většiny, která ovšem dbá ochrany menšin.*“¹²⁶ Pojem právní stát lze chápat jako stát, který „*se cítí být vázán (svým) právem, stát který respektuje princip svrchovanosti (suverenity) zákona.*“¹²⁷

Principy demokratického právního státu jsou rozdílně vymezovány různými autory. Lze je chápat jako záruky základních práv a svobod či legitimita a legalita, nebo jako právní jistotu, dělbu moci a vzájemné brzdy a rovnovážnost moci, ale i jako svrchovanost ústavy a zákona.¹²⁸

Principy demokratického právního státu nalezneme základně zakotvené v Ústavě. Konkrétně se jedná se o čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy a čl. 2 odst. 2 a 3 Listiny základních práv a svobod. Tyto články nám říkají, že státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, mezích a způsoby, které stanoví zákon, a že každý může činit vše, co není zákonem zakázáno a nesmí být nucen činit to, co mu zákon neukládá. Pro příklad rozporu s principy demokratického státu uveďme např. platný

¹²⁴ Vymezeným okruhem vykonavatelů se rozumí §1 odst.2 zákona o VOP obsahující výčet vykonavatelů na které se vztahuje působnost ochránce

¹²⁵ Tím rozumím soulad s platnými předpisy

¹²⁶ Sládeček, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv*. Komentář. 2.vydání. Praha : C. H. Beck, 2011, s. 54

¹²⁷ Tamtéž, s. 54

¹²⁸ Tamtéž, s. 54

podzákoný předpis, který ukládá fyzickým osobám plnění povinností, které jsou však nad rámec zmocňovacího ustanovení příslušného zákona.¹²⁹

4.2.2 Princip dobré správy

Zákon sám bližší vysvětlení neurčitého pojmu „principu dobré správy“ nepodává. Obecně se však má za to, že dobrou veřejnou správou je taková správa, která kromě toho, že je uskutečňována v souladu s právním řádem, je též prostá byrokratických, nespravedlivých či necitlivých postupů, např. neodůvodněných průtahů, povýšeného, přehlíživého, liknavého, nepředvídatelného či arogantního jednání úředních osob apod.¹³⁰

Jak jsem již naznačila, z důvodu tohoto neurčitého právního pojmu, stojí ochránce denně před problémem aplikace tohoto pojmu. Je nutné se tedy tímto pojmem zabývat. Pojem by bylo možné charakterizovat jako neformální zásady kvalitního spravování věcí veřejných, které vycházejí ze zásad ústavních, z obecných právních principů, z morálních pravidel, ale i společenského očekávání. Několik principů bych dále ráda trochu podrobněji objasnila.

Jedná se o soulad s právem, kdy ochránce a jeho úřad postupuje v souladu s právním řádem České republiky jako celkem a právní předpisy aplikuje ve vzájemné souvislosti. Dále vykládá nejednoznačná ustanovení dle jeho smyslu, kdy zároveň respektuje stanoviska nadřízeného úřadu či konstantní judikaturu soudu. Dalším bodem je nestrannost, kdy by měl úředník přistupovat ke všem osobám stejně a nečinit žádné rozdíly. Úředník by měl být oproštěn předsudků, být politicky a nábožensky neutrální a nepodjatý. V případě stížnosti na konkrétní osobu úředníka, by měl rozhodovat zásadně jiný úředník, kdy na základě prošetření dojde k objektivně zjištěným skutečnostem. S tímto bodem jde ruku v ruce i vstřícnost, kdy úředník vystupuje zdvořile a s respektem, neboť by měl sloužit veřejnosti. Věnuje všem sdělením náležitou pozornost a řádně odpovídá, kdy výjimkou jsou anonymní podání. Jeho úkolem je pokusit se dosáhnout cíle, který je požadován podáním. Jedním z dalších principů je včasnost, která by měla zajistit vyřízení záležitosti v rozumném a přiměřeném čase bez průtahů. V případě nutnosti delší časové lhůty je o tom úřad povinen osobu vyrozumět a

¹²⁹ Hálová, M., Kramář, K. a Rajchl, J., *Kontrola ve veřejné správě*. Díl III. Karlovy Vary: Vysoká škola Karlovy Vary, 2007. s. 31

¹³⁰ Kindl, M., Kramář, K., Rajchl, J., Telecký, D., *Základy správního práva*. 2. vydání. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009, s. 257

zároveň odůvodnit prodlevy a předpokládaný termín vyřízení. Tento princip zahrnuje i řízení zahájená z vlastních podnětu a to bezodkladně zahájit řízení, jakmile je zpraven o důvodu pro jeho zahájení a zároveň jej dokončit tak, aby se dosáhlo účelu. Úřad by měl současně usilovat o efektivnost a přiměřenost. Usilovat o komplexní řešení věci, podstoupit podání příslušné části úřadu a svou důslednou činností usilovat o skutečné vyřešení dané věci, kdy provádí i následnou kontrolu naplňování svých rozhodnutí. Z pohledu přiměřenosti by měl úřad zasahovat jen do zájmů osob, kde je to k dosažení účelu nutné a to jen v nezbytné míře. Výkon správy se uplatňuje prostřednictvím zákonů způsobem, který vede k dosažení cílů sledovaných zákonodárci avšak ne navzdory absurdním výsledkům. Dalším důležitým pojmem je odpovědnost, kdy se nevyhýbá rozhodnutí či posouzení věci, která spadá do jeho působnosti. V případě výskytu chyby, ji úřad jasně uzná a omluví se, popřípadě přijme opatření k nápravě. S informacemi získanými při výkonu veřejné správy zachází citlivě a snaží se předcházet škodám na zdraví, majetku a to jak osob či státu. Svůj výčet bych zakončila, podle mého názoru důležitým bodem a tím je otevřenost. Jedná se o možnost nahlížet do úředních dokumentů či pořizovat jejich kopie, což podporuje transparentnost.¹³¹

4.3 Kontrolní činnost

V následující podkapitole se budu podrobně zabývat podáním podnětu k jednání, jeho nezbytnými náležitostmi, osobami, které jej mohou podat, ale i ochráncovou možností podnět odložit. Zabývat se budu i zahájením šetření, nezbytnou úřední součinností a tím co následuje v případě, že ochránce zjistí, či naopak nezjistí pochybení. Závěrem uvedu opatření k nápravě, které ochránce může navrhnout.

4.3.1 Podněty k jednání

Kontrolní činnost ochránce vychází z vnějších podnětů anebo z vlastní iniciativy. V § 9 zákona o VOP máme upraveny možnosti podnětů na základě, kterých ochránce jedná. V první řadě to je podnět podaný fyzickou či právnickou osobou, kterou nazýváme stěžovatel. Dle důvodové zprávy k zákonu o VOP by se mělo jednat o vědomou a „*vlastní iniciativu občana směřující k ochránci, které předcházela*

¹³¹ *Veřejný ochránce práv* [online]. [cit. 2013-08-05]. Dostupné z: <http://www.ochrance.cz/stiznosti-narady/pripady-a-stanoviska-ochrance/principy-dobre-spravy/>

*neúspěšná výzva úřadu k nápravě*¹³² dle § 11 odst. 1 písm. c. zákona o VOP. Dále podle § 9 písm. b. a c. zákona o VOP, ochránce jedná na základě podnětu, který byl adresovaný poslanci nebo senátorovi, popřípadě některé z komor Parlamentu, který mu byl podstoupen. Tyto podněty jsou velmi vzácné. V neposlední řadě může ochránce jednat z vlastní iniciativy, kterou dále mimo § 9 písm. d nalezneme upravenou v § 21 zákona o VOP, kde je potvrzeno, že jedná-li ochránce z vlastní iniciativy, tak se postupuje v podstatě stejně, jako kdyby jednal na základě podnětu, kromě několika maličností jako je např. že nemusí vyrozumění stěžovatele o zahájení šetření. Disponuje stejnými prostředky a taktéž může využít oprávnění předložit svá stanoviska a návrhy. Při jednání bez návrhu ochránce často vychází z nějakého signálu, ze zpráv v tisku, ale i např. z telefonického či anonymního podání, kterými by se ochránce normálně nezabýval, protože by nesplňovaly náležitosti podání. Ochráncovu činnost v případě vlastní iniciativy lze sestavit z aktivit dlouhodobě plánovaných jako je „*provádění neohlášených, nepravidelných periodických inspekcí v úřadech z různých oblastí veřejné správy*“¹³³ a z operativní činnosti, která se zabývá prošetřováním zpráv o nezákonnostech a případných přehmatech, které ochránce získává především z tisku či televize. Závěrem dodávám, že jednání na základě ochráncovi vlastní iniciativy nejsou časté a v posledních letech se pohybují v řádu desítek.¹³⁴

4.3.2 Oprávněné osoby

Ustanovení § 10 zákona o VOP, konkrétně § 10 navazuje na předcházející ustanovení a zabývá se oprávněnými osobami. § 10 odst. 1 zákona o VOP ustanovuje, že každý má právo se obrátit na ochránce, a to ve věci, která spadá do jeho působnosti podle §1 odst. 1 zákona o VOP. Tímto termínem „každý“ se myslí fyzická i právnická osoba, která se zdržuje na území České republiky, čímž se okruh stěžovatelů rozšiřuje i na cizí státní příslušníky, ale samozřejmě i osoby bez státní příslušnosti. Stížnost je oprávněn „*podat ten, kdo se dožaduje ochrany svých práv nebo jeho zákonný zástupce.*“¹³⁵ Z čehož vyplývá, že ochránce nejedná na základě podnětu dalších osob, i

¹³² Důvodová zpráva vládního návrhu zákona o veřejném ochránci práv 1999, sněmovní tisk 199

¹³³ Sládeček, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv*. Komentář. 2.vydání. Praha : C. H. Beck, 2011, s.13

¹³⁴ Šetření zahájených na základě ochráncovi iniciativy bylo za rok 2010:40 , 2011: 49, 2012: 24 (Informace dostupné v souhrnných zprávách o činnosti veřejného ochránce práv za roky 2010, 2011, 2012 na <http://www.ochrance.cz/zpravy-o-cinnosti/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/>)

¹³⁵ *Stížnosti na úřady* (online).(cit. 2013-07-10). Dostupné z <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/jak-podat-stiznost/>

přestože jej tyto osoby podávají ve prospěch blízké osoby. V tomto případě se dle praxe postupuje tak, že ochránce podnět odloží a informuje stěžovatele, že v případě, že by chtěl takovouto osobu zastupovat, tak je nutné oprávnění zastupovat doložit písemnou plnou mocí či jiným dokladem s uvedeným rozsahem oprávnění.

Dalším a velmi zajímavým a důležitým odstavcem § 10 zákona o VOP je odstavec 2, který stanovuje, že podnět nesmí být podroben úřední kontrole. Původní znění tohoto odstavce mělo svůj původ v možnosti podání podnětu osobami, které byly omezeny na svobodě. Účelem bylo zabránit např. zaměstnancům věznice zkoumat obsah podání popřípadě jej cenzurovat, neboť tato osoba omezená na svobodě mohla tímto podáním upozornit na protiprávnost jednání v takovýchto zařízeních. V důsledku rozšiřování pravomocí se tedy stanovilo toto generální pravidlo, které se vztahuje nejen na osoby omezené na svobodě, ale i osoby v jiných zařízeních, kde mohou setrvávat i dobrovolně.¹³⁶

Závěrem bych si dovolila citovat z důvodové zprávy, která říká, že „*ombudsman by měl sloužit průměrnému občanovi, bohatstvím neoplývajícímu a právnický „nedotčenému“ individuu, ztracenému v houšti arogantní byrokracie, jako jednoduchá, nenáročná, a přitom relativně účinná forma domáhání se ochrany,*“¹³⁷ kdy i pouhá pomoc může spočívat v poskytnutí relevantní odpovědi.

4.3.3 Forma podnětu

Stížnost lze k ochránci podávat formou písemnou, elektronickou, prostřednictvím datové schránky, pomocí on-line formuláře, osobně doručit do podatelny či osobně podat do protokolu.

V písemné formě lze poslat vytištěný formulář podnětu na adresu v Brně, avšak lze vytvořit i vlastní dopis, v němž bude vylíčena podstata problému. Rovněž je možné stížnost zachytit i s přílohami na technickém nosiči dat pokud budeme respektovat pravidla elektronické komunikace

Stížnost je možné zaslat i elektronicky a to bez nutnosti elektronického podpisu a to na adresu s vylíčením podstaty problému, kdy velikost příloh a zprávy nesmí přesáhnout 8MG a musí být respektována pravidla elektronické komunikace. Obdobně

¹³⁶ Sládeček, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv*. Komentář. 2.vydání. Praha : C. H. Beck, 2011, s. 105, 106

¹³⁷ Důvodová zpráva vládního návrhu zákona o veřejném ochránci práv 1999, sněmovní tisk 199

probíhá podání stížnosti prostřednictvím datové schránky či prostřednictvím on-line formuláře, kdy dochází k usnadnění vyplňování prostřednictvím menu.

Stížnost je samozřejmě možné osobně doručit do podatelny a to jak ve formě písemné, tak prostřednictvím datového nosiče. V případě podání stížnosti osobně, do protokolu, je nutné se dostavit v úředních hodinách na osobní příjem podnětů v budově Kanceláře VOP.¹³⁸

Na závěr bych dodala, že podněty nepodléhají žádným poplatkům.

4.3.4 Náležitosti podnětu

K tomu, aby mohl ochránce zahájit šetření, musí mít nezbytné informace, které by měly být obsaženy v podnětu. Obligatorní náležitosti podnětu jsou upravené v §11 zákona o VOP, který stanovuje, co musí podnět obsahovat.

Stížnost musí obligatorně vždy obsahovat jméno, příjmení a bydliště stěžovatele, v případě právnických osob se vyžaduje její název, sídlo a osobu oprávněnou jejím jménem jednat. Dalším nezbytným bodem podnětu je vylíčení podstatných okolností daného problému s informací, zdali byla tato záležitost již předložena jinému orgánu a s jakým výsledkem. Tyto uvedené skutečnosti urychlí proces šetření a zároveň nutno podotknout, že ochránce by je těžko získával. Ve stížnosti by měl být přesně specifikován úřad, popřípadě úřady, vůči nimž podnět směřuje a v případě že jde např. o námitky proti chování úřední osoby i její identifikace, avšak není nezbytná. Dalším důležitým bodem §11 je doklad o tom, že úřad, jehož se stížnost týká, stěžovatel neúspěšně sám vyzval k nápravě.¹³⁹ Tato výzva musí být písemná a její nezbytnost by bylo možné odůvodnit tím, že se ukáže snaha stěžovatele věc řešit. Zároveň je zde možnost, že příslušný orgán může na tuto výzvu pozitivně reagovat a problém vyřešit i bez ochránčovy iniciativy. Poslední nutnou náležitostí je přiložit kopie dokumentů, které se záležitostmi souvisejí a obsahují důležité informace a pokud bylo v dané záležitosti vydáno nějaké rozhodnutí, je třeba, aby stěžovatel přiložil jeho kopii.¹⁴⁰

¹³⁸ *Stížnosti na úřady* (online).(cit. 2013-07-03). Dostupné z <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/jak-podat-stiznost/>

¹³⁹ Dokladem v tomto případě v praxi může být např. kopie listiny, která byla zaslána danému vykonavateli veřejné správy a zároveň prohlášení o tom jak na ni reagoval, zda-li vůbec.

¹⁴⁰ *Stížnosti na úřady* (online).(cit. 2013-07-10). Dostupné z <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/jak-podat-stiznost/>

4.3.5 Odložení podnětu

Jak jsem již uvedla, tak ochránce na základě podnětu provádí šetření, ale před jeho začátkem provede předběžnou analýzu věci po formálně-právní stránce a to konkrétně podle §12 odst. 1 zákona o VOP, kdy posuzuje dvě skutečnosti. Jestli problém spadá do jeho působnosti¹⁴¹ a jestli se týká osoby, která ho podala. V případě, že se zjistí, že věc nespadá do působnosti ochránce, popřípadě se netýká osoby, která podnět podala, tak bude podnět ochránce obligatorně odložen, což znamená, že se jím nebude dále zabývat.

V odstavci 2 §12 je zakotvena diskreční pravomoc ochránce, která stanovuje možnost fakultativního odložení, což znamená, že k odložení ochránce může, ale nutně nemusí přistoupit. Jedná se o případy, kdy stěžovatel nedoplnil chybějící náležitosti podání, je-li podnět zjevně neopodstatněný, a to „*jestliže od právní moci rozhodnutí nebo od opatření či události, kterých se podnět týká, uplynula v den doručení doba delší jednoho roku, dále jestliže věc je projednávána soudem anebo již byla soudem rozhodnuta, anebo jestliže jde o opakovaný podnět¹⁴² a nová podání nepřináší nové skutečnosti.*“¹⁴³ V těchto případech jde o správní uvážení ochránce, jestli bude podnět odložen nebo bude zahájeno vlastní kontrolní zjišťování. Ještě než ochránce podnět odloží, tak nejprve musí stěžovatele vyzvat, aby v přiměřené lhůtě toto podání doplnil, a až po marném uplynutí lhůty jej může odložit. Ochránce písemně vyrozumí stěžovatele v případě, že byl jeho podnět odložen a zároveň sdělí důvody tohoto odložení. Ačkoliv proti rozhodnutí ochránce věc odložit není žádný opravný prostředek, tak stěžovateli nic nebrání podat podnět nový, avšak bych ráda podotkla, že v tomto případě podle §12 odst. 2 písm. e, pokud byla věc ochráncem již prošetřena a tento opakovaný podnět nepřináší nové skutečnosti, tak bude z důvodů opakovaného podnětu odložen, čímž se usnadňuje i práce ochránce, kterému přicházejí ty samé podněty od týchž osob i v řádu desítek.

¹⁴¹ Může se např. jednat o podnět, který je svým obsahem opravným prostředkem, o kterém přísluší rozhodnout příslušnému orgánu, podle zvláštních předpisů jako je např. správní řád

¹⁴² Týká se to podnětu ve věci, která již byla ochráncem prošetřena

¹⁴³ Hálová, M., Kramář, K. a Rajchl, J. *Kontrola ve veřejné správě. Díl III.* Karlovy Vary: Vysoká škola Karlovy Vary, 2007. s. 32, 33

4.3.6 Zahájení šetření a vyšetřovací oprávnění

V případě, že ochránce podnět neodloží a ani nezjistí, že je svým obsahem opravným prostředkem, pak zahájí šetření neboli vlastní kontrolu zjišťování podle § 14 zákona o VOP a stěžovatele o tom písemně vyrozumí. Nutno podotknout, že po zahájení šetření může vyjít najevo skutečnost, která je důvodem k odložení podnětu a ochránce se poté v rámci svého diskrečního oprávnění rozhodne věci se dále nezabývat. I v tomto případě musí ochránce písemně vyrozumět stěžovatele i s odůvodněním dle § 13 zákona o VOP.¹⁴⁴

Ochránce při provádění vlastního šetření tj. kontrolního zjišťování, disponuje poměrně širokým okruhem oprávnění procesní povahy, jimž korespondují procesní povinnosti na straně vykonavatelů veřejné správy, které podléhají jeho kontrolní působnosti. Dle § 15 zákona VOP je ochránce oprávněn vstupovat do všech prostor úřadů, a provádět příslušné úkony potřebné k prošetření podnětu s vědomím vedoucích úřadů, a to i bez předchozího upozornění. Z čehož tedy vyplývá, že ochránce není povinen informovat vedoucího úřadu o vstupu do prostor úřadu s časovým předstihem, neboť by to v některých případech mohlo vést k zmaření účelu šetření, ale je tak povinen učinit alespoň v okamžiku jeho vstupu. Některé procesní úkony v rámci kontrolního zjišťování ochránce jsou obdobné těm, které upravuje kontrolní řád zákona o státní kontrole, i když zákon o VOP používá jiných legislativních výrazů. Tyto procesní úkony převážně spočívají v nahlížení do spisů, kladení otázek zaměstnancům kontrolovaných vykonavatelů veřejné správy, rozmluvě o samotě s osobami zbavenými osobní svobody. Procesními úkony je taktéž vyžadování informací, vysvětlení, předložení spisů popřípadě jiných písemností nebo písemných sdělení stanovisek ke skutkovým a právním otázkám od příslušných vykonavatelů veřejné správy a to v lhůtě dané ochráncem. Dalšími procesními oprávněními, která můžeme nazvat jako specifické, neboť se s nimi v právních úpravách institutů kontroly ve veřejné správě zpravidla nelze setkat, je možnost ochránce požadovat po příslušných vykonavatelích veřejné správy aby provedli důkazy, které ochránce navrhne a aby provedli úkony dozoru, k nimž jsou dle zákona oprávnění a které ochránce navrhne. Úkonem dozoru je nutno „rozumět úkony veškerého správního dozoru (v teoreticko-právním smyslu), tedy nejen takového, pro jehož označení konkrétní zákon volí skutečně výraz „dozor“, ale i

¹⁴⁴ Sládeček, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv*. Komentář. 2.vydání. Praha : C. H. Beck, 2011, s. 118

správního dozoru označovaného s použitím pojmů např. „státní kontrola“, „dohled“ apod. protože ustanovení § 15 odst. 2 písm. e zákona o VOP hovoří navíc výslovně o „úkonech dozoru“ a nikoli „úkonech správního dozoru“, je zřejmě nutno těmito úkony rozumět též jiné dozorčí, resp. vůbec kontrolní úkony, pokud je příslušný vykonavatel veřejné správy podle výslovného znění konkrétního zákona k takovým úkonům oprávněn. V úvahu v tomto směru přichází např. provedení úkonu tzv. veřejnosprávní kontroly podle zákona o finanční kontrole či kontroly výkonu přenesené působnosti obcí podle zákona o obcích.¹⁴⁵ Mezi další ochrácova opatření patří být přítomen při ústním jednání a provádění důkazů a možnost klást přítomným osobám otázky. Posledním bodem a to velice důležitým je na žádost ochránce pro účely šetření zprostit jednotlivé zaměstnance úřadu mlčenlivosti, pokud jim to je zvláštním zákonem uloženo. Dále toto ustanovení uvádí, kdo je oprávněn tyto osoby zprostit mlčenlivosti ať je to již vedoucí úřadu, nebo vedoucí úřadu jemu nadřízenému popřípadě předseda vlády. „Současná díkce by tak především měla umožňovat zproštění mlčenlivosti, i když příslušný zákon tuto otázku neupravuje vůbec nebo jen z části.“^{146 147}

4.3.7 Úřední součinnost

Státní orgány a osoby vykonávající veřejnou správu jsou povinny při kontrolním zjišťování poskytovat ochránci svou součinnost, kterou zákon označuje jako pomoc, kterou si vyžádá a to v mezích své působnosti. Do pojmu osoby vykonávající veřejnou správu zahrnujeme jak výkon státní správy, tak samosprávy a i ostatní veřejné správy. Tudíž se toto ustanovení vztahuje na státní orgány, fyzické osoby a právnické osoby, které vykonávají veřejnou správu. Zákon nám bohužel nestanovuje sankci za nedostatečnou součinnost, takže možnost zveřejnění zprávy podle §20 odst. 3 např. o nevstřícném jednání úřadu můžeme spatřovat jako možnou sankci. Kdy má ochránce možnost v této zprávě sdělit i jména a příjmení osob, které jsou oprávněny jménem úřadu jednat.

¹⁴⁵ Hálová, M., Kramář, K. a Rajchl, J., *Kontrola ve veřejné správě. Díl III.* Karlovy Vary: Vysoká škola Karlovy Vary, 2007. s.33

¹⁴⁶ Sládeček, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv. Komentář.* 2.vydání. Praha : C. H. Beck, 2011, s. 124

¹⁴⁷ Srovnání Hálová, M., Kramář, K. a Rajchl, J., *Kontrola ve veřejné správě. Díl III.* Karlovy Vary: Vysoká škola Karlovy Vary, 2007. s.32, 33 a Sládeček, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv. Komentář.* 2.vydání. Praha : C. H. Beck, 2011, s. 124

4.3.8 Pochybení

V případě, že ochránce v rámci svého šetření, které provádí dle procesních pravidel komplexně upravených v zákoně o VOP, nenalezne na straně vykonavatele veřejné správy vytýkaná pochybení, tak bude postupovat dle §17 zákona o VOP a písemně o tom vyrozumí jak stěžovatele-osoba, jež podala podnět, tak dotčený úřad či jiného vykonavatele veřejné správy. Vytýkaným pochybením může být nesoulad jednání s principy demokratického právního státu a principy dobré správy popřípadě porušení právního předpisu atd. Tyto závěry, obsahující zjištění o neporušení právních předpisů mohou mít pozitivní vliv na zvýšení důvěry ve veřejnou správu.¹⁴⁸

V případě, že pochybení zjistí, postupuje ochránce dle §18 zákona o VOP a uplatní vůči danému úřadu výzvu, aby se vyjádřil ke kontrolnímu zjištění (výsledku zjištění). Tímto ustanovením se dotčenému úřadu poskytuje možnost vyjádření, popřípadě nápravy, než bude vydáno závěrečné stanovisko. Pokud vykonavatel veřejné správy provede nápravu a ochránce ji shledá dostatečnou, tak o tom informuje, jak vykonavatele, tak i stěžovatele. V případě, že by ji ochránce neshledal dostatečnou, popřípadě marně uplynula lhůta pro vyjádření, tak ochránce sdělí stěžovateli i vykonavateli své závěrečné stanovisko, jehož součástí je i návrh na provedení opatření k nápravě. Takto může ochránce navrhnout zahájení „řízení o přezkoumání rozhodnutí, úkonu či postupu úřadu, lze-li zahájit z úřední moci, dále provést úkony k odstranění nečinnosti úřadu, zahájit disciplinární či obdobné řízení, poskytnout náhradu způsobené škody apod.“¹⁴⁹ Závěrečné stanovisko je právně nezavazujícím úkonem (povahy úkonu jednak dokumentačního, jednak doporučení) a adresát tohoto stanoviska nemá právní povinnost vyhovět ochráncovým návrhům. Úřad je povinen podle §20 zákona o VOP ve lhůtě 30 dnů od doručení tohoto závěrečného stanoviska sdělit jaká opatření provedl k nápravě. Může nastat situace, kdy úřad navrhované opatření odmítne provést a v tomto případě to ochránci písemně sdělí i s odůvodněním. Poté by měl ochránce nejprve posoudit předkládané odůvodnění a poté může, pokud shledá odůvodnění opodstatněné, provést revizi a novou verzi zaslat úřadu anebo neshledá odůvodnění opodstatněné a setrvá na svém stanovisku a oznámí to úřadu. Další možností je, že ochránce provedená opatření neshledá dostatečná. V tom případě ochránce vyrozumí

¹⁴⁸ Sládeček, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv*. Komentář. 2.vydání. Praha : C. H. Beck, 2011, s. 128

¹⁴⁹ Kindl, M., Kramář, K., Rajchl, J., Telecký, D., *Základy správního práva*. 2. vydání. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009, s. 258

nadřízený úřad kontrolovaného vykonavatele veřejné správy, a pokud takový úřad není, vyrozumí vládu. Ochránce taktéž o svých zjištěních může informovat veřejnost a to i včetně jmen osob, které jednají za danou instituci, která nezajistila nápravu. Informování veřejnosti většinou probíhá prostřednictvím tiskových konferencí, rozhovorů pro ČTK či denní tisk. V případě, že by ani tímto způsobem nedošlo ke zjednání nápravy, tak o tom ochránce vyrozumí Poslaneckou sněmovnu prostřednictvím předložené zprávy dle § 24¹⁵⁰ odst. 1 zákona o VOP.¹⁵¹

Závěrem bych zdůraznila, že ochránce „nemá oprávnění nějak přímo zasahovat či ovlivňovat činnost úřadů (jde o pouhou iniciační pravomoc), jeho doporučení není příkazem nadřízeného podřízenému.“¹⁵² Ochránce ve své podstatě vyslovuje svůj názor a doporučuje možná opatření, nicméně nutno podotknout, že jeho názory mají značnou váhu a bývají bez námitek akceptovány.

4.3.9 Opatření k nápravě

V první řadě bych chtěla zdůraznit, že ochránčova navrhovaná opatření k nápravě mají pouze iniciační charakter. Z čehož vyplývá, že „ochránce není oprávněn přímo zasahovat do činnosti a rozhodování úřadů.“¹⁵³ Ustanovení §19 zákona o VOP nám poskytuje výčet opatření, s jejichž pomocí, dle názoru ochránce, má být co nejúčinněji odstraněn závadný stav, kdy není vyloučena ani jejich možná kumulace.

Ochránce v první řadě může navrhnout zahájit řízení o přezkumu rozhodnutí, úkonu popřípadě postupu úřadu, pokud jej lze zahájit z úřední pravomoci. Jedná se o případy, kdy jsou napadeny rozhodnutí, jako jsou např. řízení o prohlášení nicotnosti či přezkumné řízení dle správního řádu. Dalším opatřením je provedení úkonu k odstranění nečinnosti, kterým se řeší nečinnost popřípadě neodůvodněné průtahy v řízení. Třetím opatřením je zahájení disciplinárního či obdobného řízení. Disciplinární řízení lze z pohledu ochránce navrhnout u osob, které jsou ve služebním poměru, kdy toto řízení upravuje služební zákon, avšak jeho účinnost byla vícekrát posunuta a není jisté, jestli vůbec účinnosti nabude. Proto musíme vycházet ze zákoníku práce, který sice stanovuje některé povinnosti zaměstnanců veřejné správy, ale speciální úpravu

¹⁵⁰ Tímto ustanovením se budu zabývat v kapitole 5

¹⁵¹ Kindl, M., Kramář, K., Rajchl, J., Telecký, D., Základy správního práva. 2. vydání. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009, s.258

¹⁵² Důvodová zpráva vládního návrhu zákona o veřejném ochránci práv 1999, sněmovní tisk 199

¹⁵³ Důvodová zpráva vládního návrhu zákona o veřejném ochránci práv 1999, sněmovní tisk 199

týkající se disciplinárního řízení v něm nenalezneme. Předposlední možností ochránce je navrhnout zahájit stíhání pro trestný čin, přešupek nebo jiný správní delikt, kdy tento návrh předloží příslušnému orgánu činnému v trestním řízení nebo příslušnému úřadu. Poslední opatření je náhrada škody, která je reparačního charakteru. V případě, že škoda vznikla výkonem státní správy, tak za ní odpovídá stát, který má ale regresivní nárok vůči svým zaměstnancům, jež škodu způsobili.¹⁵⁴

¹⁵⁴ Sládeček, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv*. Komentář. 2.vydání. Praha : C. H. Beck, 2011, s. 132,133

5. Vztah veřejného ochránce práv k Parlamentu České republiky

Důvodů, proč se v této kapitole budu věnovat právě vztahem ochránce k Parlamentu České republiky (dále jen Parlamentu), je hned několik. Nejprve bych ráda osvětlila jeho vztah k moci výkonné a soudní. Ochránce ve vztahu k moci výkonné je zcela nezávislý, naopak správní úřady a v určitých případech i vláda jsou povinni vůči němu, což již vyplývá z jeho kontrolní působnosti vůči moci výkonné. Co se týče soudnictví, tak je na ní ochránce taktéž značně nezávislý a to jak např. z hlediska imunity ale i jeho aktivní legitimaci k zahájení kárného řízení ve věci soudních funkcionářů, taktéž v jeho kompetenci navrhnout nejvyššímu státnímu zástupci podání žaloby k ochraně veřejného zájmu a podat návrh Ústavnímu soudu na zrušení podzákoného právního předpisu.¹⁵⁵ Oproti tomu je funkce ochránce už od svého počátku spojena s Parlamentem jako celkem a to samotným přijetím zákona o VOP, který umožnil existenci této instituce. V kapitole se budu zabývat vlivem, který at' již Poslanecká sněmovna nebo Senát mají na ochránce při jeho volbě, odvolání, trestním stíhání, mlčenlivosti atd. V této kapitole se tedy soustředím na vymezení ochránčova vztahu a to jak k Poslanecké sněmovně, tak k Senátu a pokusím se ukázat jejich provázanost.

5.1 Vztah k Poslanecké sněmovně

Ochránce má specifický vztah k moci zákonodárné respektive k Poslanecké sněmovně, od které, jak jsem již výše uvedla, bývá odvozována jeho existence. Ačkoliv Poslanecké sněmovně odpovídá za výkon své funkce, tak jí není podřízen a jejich vztah je spíše na partnerské bázi a je vymezen zákonem. Pokud to tedy zákon výslovně nedovoluje, tak Poslanecká sněmovna, ale ani Senát není oprávněn do výkonu funkce ochránce zasahovat.

Ochránce je osoba volená Poslaneckou sněmovnou dle §2 odst. 1 zákona o VOP, která je jmenována Parlamentem na návrh prezidenta a Senátu a to na období 6 let. V některých zemích je jmenován vládou. Dále je nutné upozornit na neslučitelnost funkcí, což je v této kapitole nutné znovu připomenout zvláště z důvodu, že je funkce ochránce mimo jiné neslučitelná s funkcí poslance a senátora. V následujících

¹⁵⁵ Tamtéž, s. 87

podkapitolách se budu zabývat vlivem Poslanecké sněmovny na ochránce a to hned v několika důležitých situacích.

5.1.1 Volba a zánik funkce

Ochránce je Poslaneckou sněmovnou volen, avšak funkční období začíná plynout od doby, kdy ochránce složí slib a to do rukou předsedy Poslanecké sněmovny. Dle §5 odst. 2 zákona o VOP ochránce za výkon své funkce odpovídá Poslanecké sněmovně, s čímž jsou spojeny i některé povinnosti, které máme upravené v §23 a §24 zákona o VOP, kterými se budu zabývat v další podkapitole.

Poslanecká sněmovna nejen, že ochránce do funkce ustanovuje, ale taktéž ho z funkce ze zákonem stanovených důvodů odvolává dle §6 odst. 2 zákona o VOP. Jedním z důvodů pozbytí funkce¹⁵⁶ je doručení písemného prohlášení ochránce předsedovy Poslanecké sněmovny, že se vzdává této funkce, kdy rozhodujícím je den následující po dni, kdy bylo toto oznámení předsedovi doručeno. Na základě důvodů, jež jsou uvedeny v §6 odst. 1 zákona o VOP, vysloví předseda Poslanecké sněmovny pozbytí funkce a písemně o tom uvědomí osobu, která funkci pozbyla. Poslanecká sněmovna ochránce taktéž odvolá dle §6 odst. 3 zákona o VOP v případě, že vykonává činnost, která je neslučitelná s výkonem jeho funkce nebo je-li členem politické strany nebo hnutí. *„Naplnění těchto důvodů zkoumá poslanecká sněmovna resp. nejdříve její orgány (výbor mandátový a imunitní), a o odvolání rozhodne běžným usnesením, tedy bez potřeby kvalifikované většiny (čl. 39 odst. 2 Ústavy).“*¹⁵⁷ V tomto případě ho o tom opět písemně vyrozumí. Po odvolání ochránce z funkce dle §6 odst. 4 zákona o VOP předseda Poslanecké sněmovny uvědomí Senát, prezidenta republiky, ale samozřejmě i veřejnost a taktéž Poslaneckou sněmovnu.

5.1.2 Trestní imunita a mlčenlivost

Jedním z důvodů pozbytí funkce ochránce, které vyslovuje předseda Poslanecké sněmovny je nabytí právní moci rozsudku soudu, kterým je ochránce odsouzen pro trestný čin dle §6 odst. 1 písm. b zákona o VOP. Tomuto, ale nejprve předchází souhlas Poslanecké sněmovny k trestnímu stíhání ochránce dle §7 odst. 1 zákona o VOP.

¹⁵⁶ Více v podkapitole 2.7

¹⁵⁷ Sládeček, V. Zákon o Veřejném ochránci práv. Komentář. 2.vydání. Praha : C. H. Beck, 2011, s. 91

V případě, že Poslanecká sněmovna odepře souhlas, tak je trestní stíhání ochránce vyloučeno po dobu výkonu působnosti ochránce. Odstavec 4 §7 zákona o VOP nastiňuje další vztah mezi ochráncem a Poslaneckou sněmovnou, kdy v případě, že ochránce odmítne dát souhlas, aby státní orgány a to včetně orgánů činných v trestním řízení nahlíželi do spisů ochránce, tak takovýto souhlas může vyslovit předseda Poslanecké sněmovny. Zde se vychází z toho, že ochránce je jakousi prodlouženou rukou moci zákonodárné a tudíž je i logické, že právě předseda Poslanecké sněmovny jej může zprostit povinnosti mlčenlivosti a to i jeho zaměstnance, popřípadě svolit k nahlížení do spisu.

5.1.3 Podněty

Poslanci mohou ochránci postoupit k vyřízení podnět, který jim byl adresován. V podstatě je mu tento podnět podstoupen, protože v případě nějakých nejasností, či chybějících náležitostí se ochránce obrací přímo na stěžovatele. V tomto ustanovení se v podstatě vychází z toho, že ačkoliv je ochránce orgánem odvozeným od Parlamentu a na něm relativně nezávislý, tak by mělo být členům Parlamentu dovoleno ho do jisté míry úkolovat, ale to pouze v intencích stanovených zákonem, čímž, ale jistě není myšleno, že by měl být ochránce zahlcován poštou a případy poslanců, s kterými si neví rady. Tyto podstoupené podněty by se tedy měli týkat věcí, kde poslanci nejsou „materiálně (a ani časově) dostatečně vybaveni k odpovědnému přezkumu stížností na správní úřady, či dokonce k řádnému šetření ve věci.“¹⁵⁸

5.1.4 Informace, zprávy, doporučení

Dle § 24 odst. 1 písm. a zákona o VOP ochránce předkládá nejméně jednou za 3 měsíce informace o své činnosti Poslanecké sněmovně, které by měli zajistit přehled (alespoň orientační) o aktuálních aktivitách ochránce. Na základě dikce bychom mohli předkládat, že tuto zprávu lze podat i ústně, což by ale asi nebylo úplně vhodné. Taktéž z tohoto ustanovení vyplývá, že Poslanecká sněmovna tyto informace nemůže vyžadovat svévolně a kdykoliv se jí zachce.¹⁵⁹

¹⁵⁸ Sládeček, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv*. Komentář. 2.vydání. Praha : C. H. Beck, 2011, s. 101

¹⁵⁹ Tamtéž, s. 153

Ochránce dále musí předkládat Poslanecké sněmovně podle §24 odst. 1 písm. b zákona o VOP zprávu týkající se jednotlivých věcí, ve kterých nebylo dosaženo dostatečných opatření k nápravě ani postupem dle §20 zákona o VOP. Zákon tímto ustanovením dává povinnost, ale především možnost ochránci, aby se mohl domáhat jakéhosi řešení ve věci, ve které buď nebyl úspěšný anebo pouze z části úspěšný. Z dikce tohoto ustanovení je dána možnost ochránce uvážení a to konkrétně slůvkem „dostatečných“ opatření, takže je v podstatě na ochránci, jak na dané řešení nahlíží a hodnotí jej. Tato jednotlivá věc bude samozřejmě uvedena i v souhrnné zprávě, avšak toto ustanovení má za cíl urychlit eventuální nápravu. Poslanecká sněmovna na základě předložení těchto zpráv, ale i informací jedná dle §24 odst. 2 zákona o VOP a to tak, že ji projedná a na základě posouzení závažnosti věci může Poslanecká sněmovna dle své úvahy přijmout opatření k nápravě.¹⁶⁰

Ochránce dále předkládá Poslanecké sněmovně doporučení dle §22¹⁶¹ zákona o VOP, pokud jde o právní předpisy. Tímto předkládáním doporučení ve své podstatě Poslaneckou sněmovnu informuje, respektive jí to dává na vědomí. Samozřejmě může tato doporučení uvést i ve své zprávě o činnosti, kterou se budu zabývat dále.

5.1.5 Zpráva o činnosti

Ochránce je povinen dle §23 zákona o VOP předkládat Poslanecké sněmovně každoročně souhrnnou písemnou zprávu o své činnosti (dále jen souhrnnou zprávu) a to do 31. března. Souhrnná zpráva se současně zasílá Senátu, prezidentu republiky, vládě, ministerstvům a jiným správním úřadům s působností pro celé území státu. Ochránce ji taktéž vhodným způsobem zveřejňuje, jako jsou například jeho webové stránky.¹⁶²

Dle důvodové zprávy k zákonu o VOP je souhrnná zpráva účinnou formou působení na veřejnou správu. Můžeme říci, že souhrnná zpráva nejen reguluje chování veřejné správy, ale zároveň je způsobem komunikace mezi ochráncem a Poslaneckou sněmovnou, mimo jiné „je také určitým vyjádřením odpovědnosti ochránce za výkon funkce Poslanecké sněmovně (§5 odst. 2 zákona o VOP).“¹⁶³ V souhrnné zprávě má být obsažena celková bilance práce ochránce za uplynulý rok a to se zřetelem na provedená šetření a jejich následné výsledky.

¹⁶⁰ Sládeček, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv*. Komentář. 2.vydání. Praha : C. H. Beck, 2011, s. 153

¹⁶¹ Viz kapitola 3.4.1.

¹⁶² Souhrnné zprávy jsou dostupné na www.ochrance.cz

¹⁶³ Sládeček, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv*. Komentář. 2.vydání. Praha : C. H. Beck, 2011, s. 149

Pro přiblížení obsahu a lepší charakteristice souhrnné zprávy jsem si dovolila porovnávat a čerpat z více souhrnných zpráv a to konkrétně za roky 2001, 2003, 2005, 2009, 2010, 2011, 2012.

Zvolení nového ochránce se projevilo i na struktuře souhrnné zprávy, kdy se P. Varvařovský podrobněji zaměřuje na legislativní doporučení pro Poslaneckou sněmovnu a zároveň oproti dřívějším souhrnným zprávám se pouze informativně věnuje části věnované šetření konkrétních případů a to ať už se týká kontroly veřejné správy, návštěv zařízení atd.¹⁶⁴ Zpráva je strukturovaná do částí, kdy se počet částí s rozšiřující se působností chránce taktéž zvyšuje.

P. Varvařovský, oproti O. Motejlu, který první část věnoval převážně informacím týkajících se Kanceláře, se na začátku soustřeďuje na doporučení adresovaná poslanecké sněmovně, kdy nejprve vyhodnocuje doporučení z předešlého roku a dále komentuje a analyzuje aktuální problémové otázky, se kterými se opakovaně setkává a současně navrhuje možnosti jejich řešení či případných legislativních změn. Pro příklad návrh legislativních změn bych uvedla návrh obsažený v první souhrnné zprávě z roku 2001, kdy tehdejší ochránce práv O. Motejl navrhnul na základě projednávání zákona o soudním řízení správním umožnit ochránci podávat podněty nejvyššímu státnímu zástupci k podání žaloby k ochraně veřejného zájmu.¹⁶⁵ Po přečtení mé práce popřípadě zákona víte, že tato změna je v zákoně zapracována.

Druhá část souhrnné zprávy se zabývá zvláštními oprávněními ochránce a jeho vztahy s ústavními orgány. Konkrétně řečeno zde např. ochránce shrnuje svou účast např. na petičním výboru či ústavně právním výboru nebo seznamuje s jeho připomínkami k návrhům právních předpisů, které byly předloženy vládě a o kterých má z výkonu své funkce určité poznatky. V této části ochránce taktéž seznamuje s návrhy na např. zrušení podzákoných právních předpisů, které předložil Ústavnímu soudu, kdy tohoto zvláštního oprávnění v roce 2012 ani nevyužil.

Třetí část je tvořena poznatky z oblasti státní správy a statistickými údaji. V tomto případě je státní správa členěna na oblasti, které jsou rozděleny mezi ochránce a jeho zástupce, kteří o nich podávají informace, zabývají se jimi a vyvozují zde závěry a stanoviska. Jedná se např. o oblasti zdravotnictví, rodina a dítě, doprava, práce a zaměstnanost, soudy atd. V souhrnné zprávě za rok 2012 v oblasti soudu se ochránce zabýval stížnostmi na nevhodné chování soudců a soudních osob, kde ochránce

¹⁶⁴ Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2011

¹⁶⁵ Viz podkapitola 3.4.2

konstatoval, že tato stížnost byla častěji podnícena nesouhlasem stěžovatele s rozhodnutím soudu než s vytýkaným nevhodným chováním a zároveň zde ochránce konstatuje, že ačkoliv může iniciovat kárné řízení vůči soudním funkcionářům, tak soudců se to netýká. Taktéž se zabýval problematikou průtahů v soudním řízení či exekucemi atd. Statistická údaje zachycují počty doručených, odložených ale i objasněných podnětů atd.

Následující 3 části do souhrnné zprávy přibyly na základě rozšiřování ochráncovi působnosti. V části čtvrté nás ochránce seznamuje s výsledky systematických návštěv zařízení, v nichž se nacházejí osoby omezené na svobodě. Pátá část se zaměřuje na diskriminaci, kdy předkládá výzkumy, doporučení, ale i statistické údaje, komentáře a seznamuje se svou činností v rámci této problematiky jako je pořádání školení, konferencí či vystoupení na sympoziích apod. Část šestá pojednává o dohledu nad vyhošťováním cizinců.

Sedmá část předkládá informace týkající se hospodaření Kanceláře, personální situace, poskytování informací atd.

Poslední část obsahuje krátké shrnutí.

5.1.6 Účast na schůzích

Mezi ochráncova oprávnění v souvislosti s Poslaneckou sněmovnou patří podle §24 odst. 3 zákona o VOP možnost zúčastnit se schůze Poslanecké sněmovny a jejich orgánů v případě, že se jedná o věcech týkajících se ochráncovi působnosti, což platí i pro schůze, které byly zcela nebo zčásti prohlášeny za neveřejné. Po požádání bude ochráncovi uděleno slovo, což znamená, že na schůzi může vystoupit a reagovat na připomínky a to ať se již týkají jeho předkládané souhrnné zprávy, tak i zprávy podle §24 odst. 1 písm. b. zákona o VOP. V porovnání s Ústavou, konkrétně čl. 38 odst. 1 se jedná o obdobné oprávnění jaké má člen vlády. V zahraničních úpravách dokonce dochází k užšímu propojení ochránce a zastupitelského sboru prostřednictvím orgánu parlamentu. Po tomto vzoru byl předložen návrh Legislativní radě vlády, kdy by k této užší spolupráci (propojení) docházelo mezi ochráncem a pověřeným výborem, kterýmžto měl být výbor ústavně-právní nebo výbor petiční, pro lidská práva, vědu, vzdělání a kulturu. Ochránce by s tímto výborem byl v častém kontaktu a jeho prostřednictvím by bylo možné působit na ministry, aby více spolupracovali či více dbali jeho doporučení. Návrh byl odmítnut, ale praxí zůstává, že ačkoliv není zákonné

opory, tak Poslanecká sněmovna může některý ze svých výborů či podvýborů pověřit kontaktem s ochráncem, což se i děje na základě tohoto ustanovení.

5.2 Vztah k Senátu

Již výše v této kapitole jsem naznačila jeho vztah k ochránci, ale pro přehlednost bych si ho dovolila shrnout a jasně vytyčit ještě jednou. Tak jako poslanci mohou i senátoři ochránci postoupit k vyřízení podněty, které jim byly adresovány.

Senát ve vztahu k ochránci je oprávněn navrhnout dva kandidáty na funkci ochránce a dva kandidáty do funkce zástupce ochránce.

Jak jsem již zmínila výše, tak souhrnná písemná zpráva ochránce se nezasílá jen Poslanecké sněmovně, ale i Senátu. Samozřejmě i zde mohou být ochránce zjištění a doporučení impulsem ke změně právního předpisu.

Závěr

V diplomové práci jsem se nejprve zabývala pojmem ombudsman, na jehož předloze vznikl český ochránce. Věnovala jsem se jeho vzniku a dále sledovala jeho počátky fungování. Poté jsem se zaměřila na proces vzniku ochránce na našem území a poodhalila důvody jeho zdlouhavého přijetí. Značnou část první kapitoly jsem se zabývala rozporuplnou otázkou začlenění ochránce do Ústavy České republiky, kde jsem jasně vyjádřila své argumenty pro jeho ústavní zakotvení.

Ochránce jsem se dále pokusila charakterizovat na základě obecných ustanovení zákona o VOP, kde bych jako profilující znak instituce označila jeho nezávislost. Taktéž jsem se zabývala vlivem novelizací na zákon o VOP, kdy k některým změnám došlo na základě reálné situace, která nebyla zákonem původně řešena jako např. dvojládí ochránců.

K problematice rozšiřování působnosti a oprávnění ochránce bych ráda zdůraznila svůj negativní postoj a to zvláště v případě, kdy k tomu dochází z čistě pragmatických důvodů. Jedná se o situaci, kdy se Česká republika zavázala plnit jisté závazky, a z těchto důvodů bylo nutno zřídit novou instituci, avšak pro zákonodárce bylo mnohem jednodušší a ekonomicky výhodnější tuto kompetenci svěřit právě ochránci.

Ochránce je prospěšný nejen ve snaze zajistit nápravu tam, kde je jednání úřadu nezákonné, ale i tam kde sice zákonnost na straně úřadů je, avšak je jejich přístup z jistého důvodu či smyslu nespravedlivý či nesprávný. Jako pozitivní shledávám možnost ochránce jednat nejen z určitých jednotlivých podnětů od občanů, ale taktéž jednat z vlastní iniciativy.

Ačkoliv bylo v minulosti vytýkáno, že zřízením instituce jako je ochránce se budou pouze plýtvat další peníze daňových poplatníků za nadbytečný úřední post, tak s dnešními dostupnými výsledky a viditelnými důkazy činnosti se nedomnívám, že by ochránce byl pro naši zemi zbytečný, právě naopak. V dnešní době, kdy našemu světu vládne byrokratický aparát, docházím k přesvědčení, že úřad ochránce je více než opodstatněný. Lidé přicházejí stále častěji do styku s různými úřady a mnohokrát se i stávají oběťmi byrokratických postupů a úředních jednání, kde jejich mnohdy jedinou šancí je oslovit ochránce, který pomáhá při dodržování a zajišťování ochrany práv občanů právě tam, kde se střetávají s úřady státní správy.

Úplně na závěr mi odvolte citovat J. Skálu, kde se přikláním k názoru, že instituce ochránce je tedy vítána všemi. Občané „v ní nacházejí individualizovanou adresu pro své stížnosti, jednotliví poslanci místo, kam mohou směřovat palčivé stížnosti vlastních voličů na politickou praxi a stát, který v něm vítá instituci, jejímž hlavním principem je zřizování důvěry mezi ním a občany.“¹⁶⁶

¹⁶⁶ Skála, J. Proč ombudsman aneb ubi ius ibi remedium. Právník 1994/2, s. 120

Resumé

This thesis deals with the institution of the Public Defender of Rights which was established in the Act No. 349/1999 Coll., on the Public Defender of Rights. The Public Defender of Rights (hereinafter the "Defender") is a relatively new institution which can be considered as a Czech analogy to the world widespread institution of the Ombudsman. I have divided this thesis into five chapters.

The first chapter includes definition of this institution, historical origin, and also the issue, why the institution of Defender is not established in the Constitution of the Czech Republic.

The chapter two describes the Defender's election, independence, confidentiality, criminal immunity etc. At the same time, the Defender's Office, which fulfils the tasks related to the activities of the Defender, is defined.

The third chapter informs about the mandate of the Defender. The chapter also enumerates authorizations which the Defender has obtained on the basis of amendments of the Act. Also, the relation between the Defender and the Constitutional Court of the Czech Republic is explained therein.

The fourth chapter is targeted at control activity of the Defender. The necessary requisites of Complaint are specified here as well as the possibility of its suspension and the progress of the investigation processes and their results.

The last chapter focuses on relation between the Defender and both the Chamber of Deputies and the Senate of the Czech Republic.

Seznam použité literatury

Knížní publikace

- Boučková, P., Havelková, B., Koldinská, K., Kühn, Z., Kühnová, E., Whelanová, M. *Antidiskriminační zákon. Komentář.* Praha : C. H. Beck, 2010, 432 s. ISBN 978-80-7400-315-8
- Hálová, M., Kramář, K. a Rajchl, J. *Kontrola ve veřejné správě.* Díl III. Karlovy Vary: Vysoká škola Karlovy Vary, 2007. 90 s.
- Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část.* 8. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, 826 s. ISBN 978-80-7179-254-3
- Horzinková, E., Fiala, Z. *Správní právo hmotné. Obecná část.* Praha: Leges, 2010, 207 s. ISBN 978-80-87212-55-4
- Kindl, M., Kramář, K., Rajchl, J., Telecký, D. *Základy správního práva.* 2. vydání. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009, 298 s. ISBN 978-80-7380-190-8.
- Klíma, K. *Ústavní právo.* 4. rozšířené vydání. Plzeň : Aleš Čeněk, 2010, 786s. ISBN 978-80-7380-261-5
- Mates, P., Starý, M. *Základy správního práva. Obecná část.* 1. Vydání. Praha : Vysoká škola finanční a správní, 2009, 142 s. ISBN 978-80-7408-019-7
- Němec, J., Ochrana, F., Pavel, J., Šagát, V. *Kontrola ve veřejné správě.* 1. vydání. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2010. 160 s. ISBN 978-80-7357-558-8
- Průcha, P., Pomahač, R. *Lexikon-správní právo.* Ostrava : Nakladatelství Jiří Motloch – Sagit, 2002, 683s. ISBN 80-7208-314-7
- Průcha, P. *Správní právo: obecná část.* 8., dopl. a aktualiz. vydání. (v nakl. Doplněk 3.). Brno: Doplněk, 2012. 427 s. ISBN 978-80-7239-281-0.
- Skulová, S. *Principy dobré správy v judikatuře Nejvyššího správního soudu ČR s akcentem na zásadu řádného odůvodnění. In Rada Evropy a veřejná správa.* Trnava : Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnavě, 2009. 143-157s. ISBN 978-80-8082-269-9.
- Sládeček, V. *Obecné správní právo.* 2. Vydání, Praha : ASPI – Wolters Kluwer, 2009, 464s. ISBN 978-80-7357-382-9

- Sládeček, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv. Komentář. 2.vydání.* Praha : C. H. Beck, 2011, 216s. ISBN 978-80-7400-158-1
- Sládeček, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv. Komentář. vyd.* Praha: C.H.Beck, 2000. 135s.
- Šabatová, A. *Ombudsman a lidská práva: teorie veřejné správy.* 1. vydání. Brno: Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, 2008, 198s. ISBN 978-807-2392-292

Časopisecká literatura

- Kolman, P., *Veřejný ochránce práv ve vztahu k veřejné správě.* Veřejná správa. Týdenník vlády České republiky. 14/2005
- Skála, J., *Český ombudsman.* Právník 2/1998, s. 89-118
- Skála, J., *Funkce úřadu ombudsmana v právním státě.* Právní obzor, 1994/3, s. 283-292
- Skála, J., *Proč ombudsman aneb ubi ius ibi remedium.* Právník 1994/2, s. 114-134
- Sládeček, V., *Ombudsman, ochránce práv ve veřejné správě.* AUC-Iuridica, 1997, č. 3-4

Sborníky, akademické práce a jiné zdroje

- *Moderní veřejná správa a ombudsman.* Sborník příspěvků přednesených na vědecké konferenci dne 15. června 2005 v Brně
- *Postavenie ombudsmana v demokratickom a právnom štáte.* Sborník z mezinárodní vědecké konference konané dne 15. dubna 2004 v Bratislavě
- *Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti.* Sborník příspěvků přednesených na mezinárodní vědecké konferenci dne 14. května 2002.
- *Principy dobré správy.* Sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci dne 22. března 2006 v Brně.
- *Působení ombudsmana v demokratické společnosti:* Sborník příspěvků přednesených na mezinárodní vědecké konferenci dne 5. června 2003, 1. vydání,

Masarykova univerzita v Brně pro Kancelář veřejného ochránce práv, 2003, s. 139, ISBN 80-210-3202-2

- *Role veřejného ochránce práv v politickém systému České republiky*. Sborník příspěvků přednesených na odborné konferenci 2. listopadu 2010 v Olomouci.
- Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2001
- Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2003
- Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2005
- Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2009
- Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2010
- Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2011
- Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2012

Právní předpisy a judikatura

- Zákon č. 540/1990 Sb., o Generálním inspektorovi ozbrojených sil České a Slovenské Federativní Republiky
- Zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 18/2000 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Veřejném ochránci práv
- Zákon č. 265/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

- Zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců a státních zástupců, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 309/2002 Sb., o změně zákonů souvisejících s přijetím zákona o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon)
- Zákon č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů
- Zákon č. 585/2004 Sb., o branné povinnosti a jejím zajišťování, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 626/2004 Sb., o změně některých zákonů v návaznosti na realizaci reformy veřejných financí v oblasti odměňování
- Zákon č. 381/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony
- Zákon č. 342/2006 Sb., kterým se mění některé zákony související s oblastí evidence obyvatel a některé další zákony
- Zákon č. 129/2008 Sb., o výkonu zabezpečovací detence a o změně některých souvisejících zákonů
- Zákon č. 150/2008 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 314/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců a státních zástupců, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 227/2009 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o základních registrech

- Zákon č. 427/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony
- Zákon č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony
- Zákon č. 369/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony
- Důvodová zpráva vládního návrhu zákona o veřejném ochránci práv 1999, sněmovní tisk 199
- Nález Ústavního soudu ČR ze dne 20. 11. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 8/02
- Nález Ústavního soudu ČR ze dne 26. 5. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 40/08
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 03.2011, sp. zn. Pl. ÚS 60/10
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 9. 1. 2013, čj. 9 Aps 9/2012 - 25,

Internetové zdroje

- <http://www.ochrance.cz/>
- <http://www.ombudsman.europa.eu/>
- <http://www.nssoud.cz/>

Slovník

- Hendrych, D. a kol., *Právní slovník*. 2. rozšířené vydání. Praha : C. H. Beck, 2003, 1340s. ISBN 80-7179-740-5
- Chromá, M., *Česko anglický právní slovník s vysvětlivkami*. Praha : LEDA, spol. s.r.o., 2001, 478s. ISBN 80-85927-90-X
- Oherová, J., Svoboda, M., Kalina, M., Bočánková, M. *Anglicko-český právní slovník*. 3. přepracované a rozšířené vydání. Praha : Linde Praha a.s., 2005, 540 s. ISBN 80-2701-553-2