

**Západočeská univerzita v Plzni**

Fakulta právnická

Katedra veřejné správy

## **DIPLOMOVÁ PRÁCE**

Veřejný ochránce práv v oblasti etiky

Předkládá: Bc. Zuzana Majerová

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Tomáš Louda, CSc.

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Akademický rok: 2021/2022

## ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(projektu, uměleckého díla, uměleckého výkonu)

Jméno a příjmení: **Zuzana MAJEROVÁ**  
Osobní číslo: **R20N0023P**  
Studijní program: **N0421A220001 Veřejná správa**  
Téma práce: **Veřejný ochránce práv v oblasti etiky**  
Zadávající katedra: **Katedra veřejné správy**

### Zásady pro vypracování

Kontrola veřejné správy.

Etika úředního jednání.

Principy dobré správy.

Právní předpisy související s činností veřejného ochránce práv v ČR.

Postavení veřejného ochránce práv v ČR.

Případy, ve kterých se lze obrátit na veřejného ochránce práv.

Jak probíhá posouzení a šetření veřejného ochránce práv se zaměřením na porušení etiky úředního jednání a jaké mohou být výstupy z činnosti veřejného ochránce práv.

Praktická část: –rozhovor s Mgr. Žilínčkem, případně rozebrání určitého případu, který veřejný ochránce práv řešil.

Rozsah diplomové práce:  
Rozsah grafických prací:  
Forma zpracování diplomové práce: **tištěná**

Seznam doporučené literatury:

Úvod do profesní etiky, Gošiorovský Ivan,  
Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy, Bartoň Michal, Právnická fakulta,  
Ochrana před nečinností veřejné správy, Frumarová Kateřina,  
Ombudsman a lidská práva, Šabatová Anna,  
Správní právo –obecná část, Kopecný Martin,  
Zákon o Veřejném ochránci práv komentář, Sládeček Vladimír.

Vedoucí diplomové práce: **JUDr. Tomáš Louda, CSc.**  
Katedra veřejné správy

Datum zadání diplomové práce: **29. března 2021**  
Termín odevzdání diplomové práce: **31. března 2022**

  
**JUDr. et PhDr. Stanislav Balík, Ph.D.**  
děkan



  
**JUDr. Tomáš Louda, CSc.**  
vedoucí katedry

V Plzni dne 25. října 2021

## **Prohlášení**

„Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Veřejný ochránce práv v oblasti etiky“ zpracovala samostatně a že jsem vyznačila prameny a potřebné odkazy na citace dle autorského zákona a obecných zvyklostí.“

V Přešticích dne 29. března 2022

Zuzana Majerová

## **Poděkování**

Ráda bych poděkovala vedoucímu mé bakalářské práce, JUDr. Tomášovi Loudovi, CSc., za odborný dohled, rady a cenné připomínky při vypracování této práce. Dále děkuji Mgr. Pavlu Žilinčíkovi, MPP a JUDr. Pavlu Pořízkovi, Ph.D. za spolupráci a zodpovězení mých dotazů. V neposlední řadě děkuji mé rodině, příteli Jindrovi, přátelům a dalším lidem za podporu.

# OBSAH

<b>Úvod</b> .....	<b>10</b>
<b>1 Kontrola a její klasifikace</b> .....	<b>12</b>
1.1 Kontrola dle objektu .....	12
1.2 Kontrolovaná stránka.....	12
1.3 Kontrola dle času.....	13
1.4 Kontrola dle kontrolní instituce .....	14
<b>2 Správní dozor</b> .....	<b>16</b>
2.1 Charakteristika správního dozoru.....	16
2.2 Druhy správního dozoru.....	17
2.3 Fáze správního dozoru .....	18
<b>3 Kontrola veřejné správy</b> .....	<b>19</b>
3.1 Parlamentní kontrola .....	19
3.1.1 Kontrolní komise a výbory .....	20
3.2 Soudní kontrola.....	20
3.2.1 Správní soudy.....	22
3.2.1.1 Přezkum správních aktů.....	23
3.2.1.2 Ochrana proti nečinnosti správního orgánu .....	24
3.2.1.3 Ochrana před nezákonným zásahem.....	25
3.2.1.4 Kompetenční spory .....	25
3.2.1.5 Ochrana ve volebních věcech a referenda.....	26
3.2.1.6 Ostatní pravomoci.....	26
3.2.1.7 Opravné prostředky .....	26
3.2.1.8 Omezení osobní svobody.....	27
3.2.1.9 Vyloučená pravomoc .....	28
3.2.2 Ústavní soud.....	28
3.3 Nejvyšší kontrolní úřad .....	29
3.4 Úřad na ochranu hospodářské soutěže .....	30
3.5 Státní zastupitelství a veřejný ochránce práv .....	31
3.6 Občanská kontrola .....	32
3.6.1 Petiční právo .....	32
3.6.2 Právo na podání stížnosti.....	32
3.6.3 Volební právo a právo účasti v referendu.....	33
3.6.4 Právo na informace.....	34
3.6.5 Použití opravných prostředků ve správním řízení.....	34
<b>4 Vznik a vývoj veřejného ochránce práv ve světě</b> .....	<b>35</b>

<b>5 Veřejný ochránce práv v České republice.....</b>	<b>39</b>
5.1 Vznik a vývoj instituce .....	39
5.2 Charakteristika a sídlo ochránce .....	41
5.2.1 Charakteristika .....	41
5.2.2 Ústavní zakotvení .....	43
5.2.3 Sídlo instituce .....	44
5.3 Vedení instituce .....	44
5.3.1 Výběr a jmenování ochránce a jeho zástupce .....	45
5.3.2 Pozbytí a odvolání z funkce ochránce .....	46
5.4 Subjekty vykonávající kontrolu .....	47
5.4.1 Veřejný ochránce práv a jeho zástupce .....	47
5.4.2 Kancelář veřejného ochránce práv .....	47
5.5 Ochránce jako monokratický orgán .....	48
5.5.1 Problémy v praxi .....	50
5.5.2 Potřeba upřesnění vztahu mezi ochráncem a jeho zástupcem .....	52
5.6 Povinnosti ochránce.....	53
5.6.1 Informace o činnosti pro Poslaneckou sněmovnu .....	53
5.6.2 Poskytování informací veřejnosti.....	53
5.7 Právní odbory ombudsmana a četnost podnětů .....	55
5.8 Pravomoc a působnost ochránce.....	56
5.8.1 Monitorování ochrany práv lidí se zdravotním postižením .....	59
5.8.2 Ochrana lidských práv v zařízeních .....	63
5.8.3 Návrh žaloby k ochraně veřejného zájmu.....	65
5.8.4 Ovlivňování normotvorby .....	65
5.8.5 Ochrana před diskriminací .....	66
5.8.6 Působnost v oblasti školství .....	67
5.8.7 Ochrana vyhošťovaným cizincům .....	68
5.8.8 Státní správa soudů.....	69
5.8.8.1 Odškodnění za nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup .....	73
5.8.9 Vyloučená pravomoc a působnost.....	74
5.9 Proces kontrolního zjišťování.....	75
5.9.1 Zahájení kontrolního procesu .....	75
5.9.2 Náležitosti podnětu.....	75
5.9.3 Odložení podnětu .....	76
5.9.4 Průběh šetření.....	77
5.9.5 Výsledek šetření .....	78
5.9.6 Postup po zjištění výsledku šetření .....	78

<b>6 Veřejný ochránce práv na Slovensku a v Evropské unii.....</b>	<b>81</b>
6.1 Slovenský veřejný ochránce práv.....	81
6.2 Evropský veřejný ochránce práv .....	82
<b>7 Vznik a vývoj dobré správy ve světě .....</b>	<b>84</b>
<b>8 Dobrá správa v České republice .....</b>	<b>86</b>
8.1 Zákonná úprava.....	86
8.2 „Desatero“ dobré správy dle ombudsmana .....	87
8.2.1 Charakteristika principů v „Desateru“ .....	89
8.2.1.1 Soulad s právem.....	90
8.2.1.2 Neutrannost.....	91
8.2.1.3 Včasnost.....	92
8.2.1.4 Předvídatelnost.....	92
8.2.1.5 Přesvědčivost .....	93
8.2.1.6 Přiměřenost .....	94
8.2.1.7 Efektivnost .....	94
8.2.1.8 Odpovědnost.....	95
8.2.1.9 Otevřenost .....	96
8.2.1.10 Vstřícnost .....	96
8.3 Související zásady.....	97
<b>9 Etika.....</b>	<b>99</b>
9.1 Etika ve veřejné správě .....	99
9.2 Etické kodexy .....	100
9.2.1 Etický kodex Kanceláře veřejného ochránce práv .....	101
9.2.2 Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy .....	101
9.2.2.1 Profesionalita .....	102
9.2.2.2 Veřejný zájem.....	102
9.2.2.3 Střet zájmů .....	103
9.2.2.4 Korupce .....	103
9.2.2.5 Mlčenlivost.....	103
9.2.2.6 Veřejná činnost .....	103
9.2.2.7 Etické zásady a jednání .....	103
9.2.3 Etické kodexy Rady Evropy.....	104
9.2.4 Otevřený soubor etických dilemat soudce .....	105
9.2.5 Evropský kodex řádné správní praxe .....	106



<b>10 Veřejný ochránce práv a etika v otázkách a odpovědích.....</b>	<b>107</b>
10.1 Vymezení vztahu mezi ombudsmanem a jeho zástupcem v ČR.....	108
10.2 Potřeba ústavního zakotvení .....	108
10.3 Kompetence ombudsmana.....	109
10.4 Zřízení poboček ombudsmana v jiných městech ČR.....	109
10.5 Etika u ombudsmana .....	110
10.6 Etické kodexy .....	111
10.7 Státní správa soudů u ombudsmana.....	112
10.8 Spolupráce ombudsmana s organizacemi .....	113
10.9 Hlavní rozdíly mezi českým a slovenským ombudsmanem .....	113
10.10 Příklady etických dilemat ve veřejné správě.....	114
<b>Závěr .....</b>	<b>115</b>
<b>Resume.....</b>	<b>119</b>
<b>Resume.....</b>	<b>121</b>
<b>Zdroje .....</b>	<b>123</b>
Literatura .....	123
Internetové zdroje .....	125
Právní předpisy .....	131
Ostatní zdroje.....	133
<b>Seznam zkratk.....</b>	<b>135</b>
<b>Seznam příloh .....</b>	<b>136</b>

## Úvod

Každý z nás přijde někdy do styku s orgány veřejné správy a s jejich úředníky. Ačkoli tyto instituce jsou službou pro veřejnost, ne vždy se ke svým klientům chovají, jak by tito považovali za vhodné. I z tohoto důvodu je zapotřebí veřejnou správu dostatečně kontrolovat. Děje se tak buď v rámci veřejné správy, nebo je kontrolována z vnějšku orgány, které jsou pro tuto kontrolu zřízené.

První kapitoly této práce se proto budou věnovat pojmu kontrola a jejímu základnímu členění. Následně vysvětlí obsah pojmu správní dozor a objasní, jaké jsou jeho fáze. Poté se práce zaměří na podstatné druhy kontroly veřejné správy. Z této kontroly bude věnována největší pozornost parlamentní a soudní kontrole veřejné správy. Nebudou však opomenuty ani další instituce, které jsou za účelem kontroly zřízené. Jedná se např. o Nejvyšší kontrolní úřad, Úřad na ochranu hospodářské soutěže, státní zastupitelství a veřejného ochránce práv. Bude upozorněno i na to, jak a kdy mohou veřejnou správu kontrolovat její samotní klienti.

Následně se práce bude věnovat veřejnému ochránci práv. Tato instituce nemá v České republice tak dlouhé trvání a mezi veřejností je méně známá než třeba soudní ochrana. Pro lepší představení této instituce se nejprve pozornost zaměří na důvody jejího vzniku a následně shrne její historii ve světě. Velká část práce bude pojednávat o českém veřejném ochránci. Cílem této práce bude poskytnout ucelený přehled o této instituci v České republice. Z tohoto důvodu bude rozebráno, jak se vyvíjelo její zakotvení do právního řádu a jak je jeho právní postavení ošetřeno nyní. Pozornost bude věnována i podmínkám, které musí kandidát na post veřejného ochránce a jeho zástupce splnit, jaké je jejich volební období a důvody, které vedou k pozbytí této funkce.

Jak se říká, špatná reklama je také reklama. Současný veřejný ochránce práv je v médiích rozebírán často z důvodu svých kontraproduktivních výroků a v rámci sporů, které má se svojí zástupkyní. Pozornost proto bude věnována i úpravě vztahu mezi veřejným ochráncem práv a zástupcem veřejného ochránce práv a pokusí se přiblížit příčinu těchto sporů. Jelikož není v silách, aby samotné dvě osoby zvládaly vyřizovat veškeré podněty a šetření, bude cílem práce přiblížit i Kancelář veřejného ochránce práv a její odbory, které se skládají z odborníků a podílí se na práci veřejného ochránce práv.

Největší pozornost v rámci veřejného ochránce práv však bude věnována jeho pravomocím a působnosti. Cílem bude poskytnout přehled o tom, kdy, jak a v jakých

záležitostech se na něho může veřejnost obrátit, a v rámci toho budou zmíněny výhody i nevýhody jeho funkce. Protože je Česká republika součástí Evropské unie a se Slovenskou republikou má Česká republika společnou historii, bude uvedena základní charakteristika těchto institucí a rozdíly mezi českým a slovenským veřejným ochráncem.

Jelikož je tato práce zaměřená nejen na fungování instituce veřejného ochránce práv, ale i na správné jednání orgánů veřejné správy, bude se další kapitola věnovat principům dobré správy, jejichž účelem je zlepšit její fungování a zvýšit důvěru v dobrou správu v očích veřejnosti. Cílem bude rozebrat především principy, které sestavil veřejný ochránce práv a které mají sjednocovat jejich úpravu a použití.

S principy dobré správy souvisí i pojem etika, a proto se jedna z kapitol bude věnovat tomuto pojmu. Vysvětlí, co se pod tímto pojmem skrývá a jak se vztahuje k činnosti veřejné správy. V rámci této kapitoly bude věnována pozornost i etickým kodexům, a to především z oblasti veřejné správy, které mají obdobný cíl jako principy dobré správy.

Základ pro poslední kapitolu poskytnou informace zjištěné v rámci rozhovorů uskutečněných s odborníky z praxe, a to se současným vedoucím Kanceláře veřejného ochránce práv a s právníkem, který dříve v Kanceláři veřejného ochránce práv pracoval a nyní se věnuje mj. problematice etiky na Slovensku. Rozhovor se bude zajímat nejen o jejich názory na postavení a kompetence veřejného ochránce práv, ale i o jejich postoje k současné úpravě vztahů mezi veřejným ochráncem práv a jeho zástupcem, vhodností umístění jejich pobočky a v neposlední řadě bude pozornost věnována i problematice etického jednání veřejné správy a etickým kodexům.

Čerpáno bude z několika knižních zdrojů, z toho z velké části z komentáře zákona o veřejném ochránci práv a sborníků, které vydává veřejný ochránce práv, dále z velkého množství právních předpisů ve znění platném ke dni čerpání informací. Budou použity i internetové zdroje, především budou použity oficiální webové stránky veřejného ochránce práv.

# 1 Kontrola a její klasifikace

Při rozhodování ve veřejné správě je hlavním kritériem dosahovat cílů ve veřejném zájmu. I z tohoto důvodu jsou kontrolní procesy ve veřejné správě důležité. Kontrola sleduje, jaký je skutečný stav, a ten se pak porovnává se stavem, kterého mělo být dle plánu dosaženo. Poskytuje zpětnou vazbu a díky ní se může průběžně sledovat úspěšnost procesu dosahování daného cíle a zjišťovat, jak účinná jsou přijatá opatření pro realizaci cíle.

O kontrole lze hovořit buď v užším smyslu nebo širším smyslu. Užší kontrola spočívá jen ve zjišťování a porovnávání stavů, zatímco kontrola v širším smyslu obsahuje i nápravné a sankční prostředky, kterými je uložena povinnost odstranit zjištěné nedostatky. Kontrola ve veřejné správě se může rozlišovat dle různých kritérií. Tato práce některé z nich následně rozebere.

Kontrolou se zabývá zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád). Upravuje postup kontrolních orgánů, kterými jsou orgány moci výkonné, orgány územních samosprávných celků, jiné orgány i fyzické a právnické osoby při výkonu veřejné správy, pokud kontrolují některý z těchto orgánů. Pokud není upraveno jinak, dle zákona o kontrole se postupuje při kontrole výkonu státní správy, činnosti právnických osob, které byly založené nebo zřízené státem či územním samosprávným celkem, pokud jsou vykonávány ze strany zakladatele nebo zřizovatele.<sup>1</sup>

## 1.1 Kontrola dle objektu

Prvním typem je kontrola předmětná. Zde se vybere konkrétní předmět, proces nebo činnost, která bude předmětem kontrolní činnosti. Může se jednat např. o kontrolu veřejných výdajů či o kontrolu působnosti.

## 1.2 Kontrolovaná stránka

Před zahájením kontroly musí být zřejmé, zda bude kontrola obsahová, nebo jen formální. Formální kontrola, také označovaná jako „vnější“ kontrola, se soustřeďuje na to, zda jsou pozorované ukazatele v souladu s administrativními náležitostmi, jako jsou podpisy a datum apod. s účetními náležitostmi a s příslušnými předpisy.

---

<sup>1</sup> Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ustanovení § 1

Protikladem je kontrola obsahová, která je zaměřená na obsah a věcnou podstatu kontrolovaného předmětu. Příkladem může být kontrola výsledků veřejných výdajů. V rámci ní se mohou kontrolovat tzv. 3E – tj. hospodárnost, efektivnost a účelnost z důvodu, že zdroje jsou vzácné, omezené, je potřeba sledovat, jak je s dostupnými zdroji nakládáno. Určité vymezení 3E se nachází v zákonu č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole. Hospodárností se rozumí: „*takové použití veřejných prostředků k zajištění stanovených úkolů s co nejnižším vynaložením těchto prostředků, a to při dodržení odpovídající kvality plněných úkolů*“.<sup>2</sup> Efektivnost představuje: „*takové použití veřejných prostředků, kterým se dosáhne nejvýše možného rozsahu, kvality a přínosu plněných úkolů ve srovnání s objemem prostředků vynaložených na jejich plnění*“.<sup>3</sup> Účelné je: „*takové použití veřejných prostředků, které zajistí optimální míru dosažení cílů při plnění stanovených úkolů*“.<sup>4</sup>

Formální i obsahová kontrola by se měla vzájemně doplňovat. Často je totiž potřeba mít kontrolu komplexní a mít výsledek formální kontroly i kontroly věcné. Tyto kontroly jsou obvykle prováděny samostatnými kontrolními subjekty, jelikož je zde potřeba mít specializované odborné znalosti.<sup>5</sup>

### 1.3 Kontrola dle času

Předběžná kontrola se provádí z formální i obsahové stránky na začátku uvažované akce. Provádí se třeba ve vztahu k alokaci zdrojů, kdy se budou kontrolovat již zmiňovaná 3E, identifikovat rizika, bude se provádět kalkulace nákladů, budou se posuzovat přínosy jednotlivých variant, z nich se vybere ta nejlepší.<sup>6</sup>

V případě průběžné kontroly se již pracuje s vybranou variantou, která se realizuje, a pro lepší výsledek se průběžně monitorují dosahované výsledky. Za tuto kontrolu odpovídá vedoucí orgánu veřejné správy. Je zajišťována jeho podřízenými vedoucími zaměstnanci, nebo nezávislými externími institucemi, kterými může být Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Kontrola se může zaměřit i na formální stránku, avšak věcná kontrola je zde klíčová.

---

<sup>2</sup> Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, ustanovení § 1 písm. m

<sup>3</sup> Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, ustanovení § 1 písm. n

<sup>4</sup> Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, ustanovení § 1 písm. o

<sup>5</sup> NEMEC, J., OCHRANA, F., PAVEL, J., ŠAGÁT, V. Kontrola ve veřejné správě. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010., s. 19

<sup>6</sup> NEMEC, J., OCHRANA, F., PAVEL, J., ŠAGÁT, V. Kontrola ve veřejné správě. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010., s. 26 a 28

S výstupy průběžné kontroly je spjata následná kontrola. Proto se také může kontrolovat jak obsahová, tak formální stránka a jak interně – např. organizační složkou orgánu veřejné správy, tak externě. V následné kontrole se zjišťuje, zda se napravily nedostatky zjištěné v průběžné kontrole, které byly zaznamenány do protokolu apod.<sup>7</sup>

Závěrečná kontrola má za cíl srovnat obsahové i formální výsledky realizované akce ve srovnání s cíli plánované akce z předběžné kontroly. Kontrola probíhá podobně jako kontrola předběžná a je prováděna jen interně vnitřním orgánem. V závěrečné kontrole se zjistí, jak účinná byla realizovaná činnost s ohledem na použité zdroje.

## 1.4 Kontrola dle kontrolní instituce

Kontrola jednotlivých vykonavatelů veřejné správy se uskutečňuje jak uvnitř veřejné správy, tak i orgány a osobami, které stojí vně veřejné správy.

Prvním typem je vnitřní kontrola, která se také nazývá interní kontrola. Uskutečňuje se ve vnitřních organizačních vztazích nadřízenosti a podřízenosti.<sup>8</sup> Je prováděna funkčně nezávislými orgány nebo vybraným zaměstnancem, které působí uvnitř daného orgánu veřejné správy.<sup>9</sup> Za její fungování odpovídá vedoucí orgánu veřejné správy. Povinnost zajistit fungování vnitřního kontrolního systému mají všichni vedoucí zaměstnanci orgánu veřejné správy. Ti také podávají vedoucímu orgánu veřejné správy včasné a spolehlivé informace o výsledcích plnění stanovených úkolů, o existujících rizicích, závažných nedostacích v činnosti orgánu veřejné správy, o přijímaných opatřeních a nápravných účincích.

Úpravu vnitřního kontrolního systému nalezneme v již zmíněném zákonu o finanční kontrole, a sice ve čtvrté části. Tento zákon má za úkol zajistit neustálé kontroly nad veřejnými financemi a majetkem. Kontrola může probíhat mezi orgány veřejné správy navzájem, nebo mezi orgány veřejné správy a žadateli či příjemci veřejné finanční podpory, nebo uvnitř orgánu. Cílem je vytvořit podmínky pro

---

<sup>7</sup> NEMEC, J., OCHRANA, F., PAVEL, J., ŠAGÁT, V. Kontrola ve veřejné správě. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010., s. 40

<sup>8</sup> KOPECKÝ, M. Správní právo. Obecná část. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 409

<sup>9</sup> NEMEC, J., OCHRANA, F., PAVEL, J., ŠAGÁT, V. Kontrola ve veřejné správě. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010., s. 20

hospodárné, efektivní a účelné fungování veřejné správy, včas zjistit, vyhodnotit a případně minimalizovat rizika, která vznikají a ohrožují účinné fungování veřejné správy. Dále vytvářet a předávat informace příslušným úrovním řízení o zjištěných nedostatcích a o přijímání opatření k jejich nápravě. K tomu slouží protokol o výsledcích kontroly, který je předkládán vedoucímu orgánu veřejné správy.<sup>10</sup>

Kromě interní kontroly máme i kontrolu externí. K jejímu provádění jsou vytvořené nezávislé orgány. Jsou jimi třeba Nejvyšší kontrolní úřad, který se zaměřuje na kontrolu veřejných výdajů, které plynou ze státního rozpočtu, a Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, který dohlíží nad formální stránkou zadávacího řízení veřejných zakázek. Oba orgány zpracovávají kontrolní zázpis, který obsahuje analýzu zjištěného stavu a v případě zjištění nedostatků, i návrh na korekce.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> NEMEC, J., OCHRANA, F., PAVEL, J., ŠAGÁT, V. Kontrola ve veřejné správě. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010., s. 21

<sup>11</sup> NEMEC, J., OCHRANA, F., PAVEL, J., ŠAGÁT, V. Kontrola ve veřejné správě. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010., s. 23

## 2 Správní dozor

### 2.1 Charakteristika správního dozoru

Správní dozor je právní prostředek pro ochranu objektivního veřejného práva a zajištění zákonnosti, který se vykonává ve veřejném zájmu z úřední moci. Jedná se o kontrolní procesy, ve kterých je kontrolujícím subjektem veřejná správa. Vykonavatelé veřejné správy, kteří mají ke správnímu dozoru zákonem stanovenou působnost, působí na státní orgány, orgány samosprávy a jiné právnické a fyzické osoby. Mezi dozorujícím orgánem a dozorovanou osobou není vztah organizační nadřízenosti a podřízenosti. Dohlíží, aby při jejich činnosti nebyly porušovány normy správního práva a aby plnily povinnosti, které jim stanovují právní normy, nebo jim byly uloženy na základě právních norem rozhodnutím správních orgánů. Dozor nad výkonem přenesené působnosti orgánu samosprávného celku vykonává krajský úřad, který může cílit nejen na zákonnost, ale i na jiná kritéria. V případě výkonu přenesené působnosti orgány krajů a hlavního města Prahy vykonávají kontrolu věcně příslušná ministerstva. V územně členěných statutárních městech výkon samostatné i přenesené působnosti orgánů městských obvodů a městských částí vykonávají v přenesené působnosti magistráty příslušného města.<sup>12</sup> Ministerstvo vnitra vykonává dozor nad činností v samostatné působnosti obce a kraje, přičemž může kontrolovat jen dodržování právních povinností.<sup>13</sup>

Na rozdíl od kontroly není dozor výslovně vymezen v právním předpisu. I z toho důvodu se můžeme setkat mj. s označením typu „státní dozor“, „státní kontrola“, „prověrka“. Dozor probíhá pozorováním určité činnosti nebo stavu, který se hodnotí a porovnává se stavem žádoucím dle předem určených kritérií. Oproti kontrole je dozor širší pojem. Dalším rozdílem oproti kontrole je, že postupy dozoru směřují více k nápravě již zjištěných nedostatků, jako je třeba ukládání opatření uzavření provozovny. Je podstatné, že dozor hodnotí pouze soulad dozorované činnosti nebo stavu s právem. Kritéria, jako je vhodnost a efektivnost prováděných činností, se hodnotí jen v případě, kdy by tato kritéria byla přímo právní povinností.

---

<sup>12</sup> KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017, str. 320–321. ISBN 978-80-7552-719-6

<sup>13</sup> KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 323–334. ISBN 978-80-7552-719-6



Správní dozor vykonávají např. zákonem pověřeni policisté, kteří dohlíží na dodržování pravidel silničního provozu, stavební úřad, který dohlíží na provádění stavby, nebo Česká národní banka při dohledu na činnost komerčních bank. Existují také instituce veřejné správy, které byly pro správní dozor vytvořené. Jedná se především o inspekce, jako je Česká školní inspekce, Česká obchodní inspekce atd. Jsou zřízeny zákonem jako správní úřady s celostátní působností a jsou podřízené věcně příslušnému ministerstvu, resp. ústřednímu správnímu úřadu. V neposlední řadě vykonávají správní dozor i lesní strážce, které jsou soukromými osobami a výkon státní správy jim byl propůjčen.<sup>14</sup>

Správní dozor se člení v závislosti na čase na preventivní, při kterém je předběžně schválená činnost adresáta, na průběžný, během kterého se zjišťuje, zda je dodržován zákaz kouření ve vybraných prostorách apod, a na následný, který může spočívat v zjištění, zda osoba plnila povinnosti plátce na úseku sociálního zabezpečení. Dále lze dozor členit dle toho, zda se vykonává jednorázově nebo soustavně. Jednorázový dozor může vykonat inspektor třeba tím, že provede kontrolní nákup u kontrolované osoby. Zatímco soustavný může probíhat tak, že krajská veterinární správa zjistí podezření na výskyt nebezpečné nákazy, a kromě vyšetření podezřelých zvířat, provede i úkony, které potvrdí, nebo vyloučí nákazu, a dále prostor sleduje.<sup>15</sup>

## 2.2 Druhy správního dozoru

Mezi správní dozor patří vrchní dozor, jehož účelem je dohlížet na podřízené správní úřady, které vykonávají správní dozor. Instanční dozor je takový dozor, během kterého ústřední orgány přezkoumávají rozhodování nižších úřadů. Technický dozor posuzuje hlavně technická zařízení. Existuje i pořádkový dozor, který vykonávají příslušníci veřejných sborů na veřejně přístupných místech. Služební dozor se týká oborů, kde se uplatňují služební vztahy dle zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě. Provádí se také dozor nad veřejnoprávními korporacemi, finanční kontrola, přezkoumává se hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí.

---

<sup>14</sup> KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 206. ISBN 978-80-7400-727-9*

<sup>15</sup> KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 207. ISBN 978-80-7400-727-9*

## 2.3 Fáze správního dozoru

Správní dozor lze rozdělit do dvou základních fází. Nejprve probíhá fáze zjišťovací a hodnotící, která směřuje ke zjištění skutečného stavu. Dozorující mají mj. právo vstoupit do provozovny, pokládat dotazy, nahlížet do dokumentů. Povinností dozorovaného je umožnit provedení kontroly, prokázat totožnost. V této fázi ještě nedochází k zásahům do hmotněprávního postavení dozorovaných osob, tzn. že se nerozhoduje o jejich právech a povinnostech. Z toho důvodu se tak nejedná o správní řízení a nelze proti sepsanému protokolu podat žalobu. Lze pouze podat námitky, které vyřizuje dozorující skupina, případně její nadřízený orgán. Tato fáze se řídí zákonem o kontrole. Působnost jednotlivých orgánů vyplývá především ze zvláštních zákonů (např. zákon č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci).<sup>16</sup>

Následuje fáze nápravná, a to v případě, kdy byly v první fázi zjištěny nedostatky. Zde se už jedná o správní řízení, jelikož správní orgán rozhoduje o tom, zda uloží dozorovanému subjektu povinnost napravit zjištěný stav, případně uloží sankci ve formě pokuty. Některé orgány mohou použít i specifické nápravné prostředky, jako je uzavření provozovny, odejmutí oprávnění k výkonu činnosti. Výsledkem této fáze je správní rozhodnutí.

---

<sup>16</sup> KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 212. ISBN 978-80-7400-727-9*

## 3 Kontrola veřejné správy

### 3.1 Parlamentní kontrola

Základní úprava parlamentní kontroly veřejné správy se nachází v ústavním zákonu č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále: „Ústava ČR“). Podrobnosti řeší zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny a zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu. Kontrolu vykonává Parlament České republiky (dále: „Parlament ČR“) a spadá pod zákonodárnou moc. Parlament stanovuje obecná pravidla chování, která jsou státně vynutitelná a zavazují nejen fyzické a právnické osoby, ale i všechny složky státní moci.

Parlament ČR je zde kontrolující subjekt a veřejná správa je kontrolovaným objektem. V materiálním smyslu parlament touto kontrolou vykonává moc výkonnou, nikoli zákonodárnou. Zde se projevuje charakteristika státu parlamentního typu, kterým je i Česká republika (dále: „ČR“) a sice že moc výkonná a moc zákonodárná od sebe nejsou striktně odděleny. Parlament má kontrolní oprávnění ve vztahu k některým orgánům státu a k některým právnickým osobám veřejného práva, jako jsou státní fondy, veřejnoprávní sdělovací prostředky, Úřad pro ochranu osobních údajů či Všeobecná zdravotní pojišťovna. Parlamentní kontrola se vztahuje i na vládu především tím, že jí vyslovuje důvěru a nedůvěru.

Předběžnou parlamentní kontrolu představuje přijímání státního rozpočtu ve formě zákona na základě návrhu vlády. Ve státním rozpočtu jsou vymezené i finanční prostředky, které bude mít výkonná moc k dispozici pro realizování své činnosti. Za jeho plnění odpovídá vláda Poslanecké sněmovně. Průběžná parlamentní kontrola spočívá v interpelaci vlády a ministrů. Díky ní mohou během rozpočtového období kontrolovat, jak jsou vynakládány veřejné prostředky.<sup>17</sup> Pod kontrolou následnou si lze představit projednávání Poslanecké sněmovny návrhu vlády státního závěrečného účtu, který pomáhá zhodnotit činnost výkonné moci v ohledu hospodaření se státními prostředky. Kontrola se projevuje i v podávání návrhů Ústavnímu soudu na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu vydaného orgánem veřejné správy či jeho jednotlivého ustanovení, a to pro rozpor s ústavním pořádkem nebo se zákonem.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 410. ISBN 978-80-7400-727-9*

<sup>18</sup> HÁLOVÁ, M., KRAMÁŘ, K., RAJCHL, J. *Kontrola ve veřejné správě, díl III. Karlovy Vary: Vysoká škola Karlovy Vary, 2007, s. 6. ISBN 978-80-7552-443-0*

Nevýhodu parlamentní kontroly lze spatřovat v tom, že obvykle končí ve fázi zjišťovací. Případné nedostatky může Parlament ovlivnit jen nástroji politickými, protože pravomoc k eliminaci mají orgány moci výkonné, kterými jsou orgány vlády, ministrů, nadřízených pracovníků atd. Parlament ale může ovlivňovat činnost veřejné správy alespoň zákony.<sup>19</sup>

### 3.1.1 Kontrolní komise a výbory

Parlament také zřizuje kontrolní komise a výbory. Disponují zvláštními kontrolními pravomocemi, jako vstup do kontrolovaných objektů, opatřování si důležitých dokumentů na místě kontroly, vyslýchání svědků apod. Důležitými výbory jsou mj. rozpočtový výbor, kontrolní výbor a výbor pro veřejnou správu a regionální rozvoj. Kontrolní komise jsou určené pro kontrolu specifických složek výkonné moci, jako je obrana státu či výrazné zasahování do práv osob. Jde především o kontrolu činností zpravodajských služeb, Národního bezpečnostního úřadu, sledovacích postupů a techniky Policie ČR a celních orgánů. V ČR je zřízená třeba stálá komise pro Ústavu ČR. Pro vyšetřování veřejného zájmu může Poslanecká sněmovna usnesením zřídit vyšetřovací komisi, která je zřízena pro určitou záležitost neboli ad hoc. Úkolem této komise je objasnit závažná podezření týkající se porušení zákonů, nehospodárnosti nebo korupce. Zjištění s návrhy předkládají Poslanecké sněmovně.<sup>20</sup> V minulosti byla takto zřízena třeba vyšetřovací komise Poslanecké sněmovny k hospodaření Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky či vyšetřovací komise k ekologické katastrofě na řece Bečvě.

## 3.2 Soudní kontrola

Mezi nejvýznamnější typ vnější kontroly veřejné správy patří kontrola soudní. Jedná se o kontrolu apolitickou a odbornou. Základní úpravu nalezneme v Ústavě ČR. Významným ustanovením je čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod<sup>21</sup>, který stanovuje, že se na soud může obrátit ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech rozhodnutím orgánu veřejné správy, aby přezkoumal zákonnost daného rozhodnutí. Soudně jsou přezkoumatelná všechna rozhodnutí orgánů veřejné správy, pokud to

---

<sup>19</sup> HÁLOVÁ, M., KRAMÁŘ, K., RAJCHL, J. *Kontrola ve veřejné správě, díl III. Karlovy Vary: Vysoká škola Karlovy Vary, 2007, s. 6. ISBN 978-80-7552-443-0*

<sup>20</sup> KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 412. ISBN 978-80-7400-727-9*

<sup>21</sup> *Celým názvem: Usnesení č. 2/1993 Sb., předsednictva České národní rady o vyhlášení Listiny základních lidských práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky*

zákon vysloveně nevyloučí. Nelze vyloučit soudní přezkum rozhodnutí týkající se základních práv a svobod. Soudy nejenže přezkoumávají, zda byl postup veřejné správy zákonný, ale mohou vyvolat i přímou nápravu, a to např. tím, že rozhodnutí správního orgánu zruší.<sup>22</sup>

Soudy stojí mimo organizační strukturu veřejné správy. Co se týče struktury soudní moci v ČR, základní dělení je na soudnictví ústavní a obecné. Obecné soudnictví se dále dělí na soudnictví civilní a trestní. V souvislosti s veřejnou správou nás nejvíce bude zajímat soudnictví správní, které se řadí pod obecné soudnictví, ale zčásti je specifickou skupinou vedle něho.

Nevýhody v soudní ochraně lze spatřovat ve finanční a časové náročnosti pro žalobce i žalované. Listina základních práv a svobod stanovuje, že každý má právo na spravedlivý proces a právo na spravedlivý rozsudek.<sup>23</sup> Toto ustanovení ale zřejmě nelze brát tak doslovně, protože soudní výlohy, poplatky, znalecké posudky, placení si advokáta jsou drahé záležitosti, které si nemůže dovolit každý. Jestliže každý má nárok na spravedlivý proces, není přeci možné, aby si lidé s nedostatkem finančních zdrojů měli nechat odepřít svůj nárok na náhradu. I kdyby si byl dotyčný zcela jistý, že je v právu a že musí soud rozhodnout ve svůj prospěch, nemusí to tak nakonec být.

Daniel Prokop upozorňuje na to, že asi 18 % z české populace postrádá všechny typy společenských kapitálů. Většina z nich má úspory menší než deset tisíc korun a obvykle neznají nikoho z vyšších profesí, kdo by jim mohl poradit s právními či finančními záležitostmi. S nedostatečnými znalostmi z řad právníků, lékařů apod., kteří by jim v těchto problémech radili, se setkává i pracující třída. Existuje sice i třída lidí disponující rozsáhlou sociální sítí lidí, kteří jim mohou pomoci třeba s právními otázkami, ale na druhou stranu disponují malým příjmem.<sup>24</sup> Z toho vyplývá, že nemalá část české populace si nemůže finančně dovolit nenadálé výdaje, mezi které patří i výdaje za soudní ochranu.

Nachází se proto otázka, zda se lidé mají zadlužit či vyčerpat veškeré své úspory kvůli tomu, aby se domohli svých práv? Skutečnost, že leckdy odvolací soud rozhodne jinak než soud v první instanci, ukazuje na to, že pohled soudců na předmět

---

<sup>22</sup> HÁLOVÁ, M., KRAMÁŘ, K., RAJCHL, J. *Kontrola ve veřejné správě, díl III. Karlovy Vary: Vysoká škola Karlovy Vary, 2007, s. 67. ISBN 978-80-7552-443-0*

<sup>23</sup> *Usnesení předsednictva České národní rady o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky, ustanovení čl. 36 odst. 1 a 2*

<sup>24</sup> PROKOP, D. *Slepé skvrny. Brno: Host, 2022. s. 27–29. ISBN 978-80-275-1078-8*

žaloby může být různorodý. Tato problematika se ale týká i druhé strany sporu, jelikož i žalovaný může být v právu, ale soud může prohrát a také se může potýkat s finančními problémy. Spousta lidí proto vzdá snahu o domáhání se svých práv.

Pokud soudní strana nemá peníze na advokáta, má šanci získat právní pomoc zadarmo či za méně peněz. Existují např. organizace, tzv. „poskytovatelé sociálního poradenství“, které poskytují poradenství lidem v nepříznivé situaci jako jsou např. senioři, osoby se zdravotním postižením. Tyto organizace s dotyčnou osobou proberou danou situaci a poradí jim, co má dalšího udělat, na koho se obrátit. Nevýhoda však je v tom, že pokud se bude jednat o složitější právní problém, se kterým si organizace neporadí, advokátovi se stejně nevyhne. Pokud se osoba potřebuje právně poradit s advokátem, může požádat Českou advokátní komoru o určení advokáta pro krátkou poradu. Jsou zde však stanovené podmínky týkající se měsíčních příjmů domácnosti, pokud je nesplňuje, nemůže jí být vyhověno.

Soudní výlohy a další náklady při soudním řízení existují z určitých důvodů. Cílem je omezit zneužívání soudní kontroly a předejít tak přetíženosti soudů. Bylo by však potřeba se zamyslet, zda by nemohl existovat jiný způsob, jak se vyhnout finanční nedostupnosti práva na spravedlivý proces a spravedlivý rozsudek a zároveň zajistit, aby nebyly podávány neopodstatněné žaloby.

Další nevýhodu v soudním procesu lze spatřovat v délce soudního řízení. Lhůty, než soud danou věc projedná, než se vynese rozsudek, bývají dlouhé. Pokud se protistrana odvolá, může soudní spor trvat i několik let.

### **3.2.1 Správní soudy**

Soudní kontrolu veřejné správy v ČR vykonávají správní soudy. Základní funkcí správního soudnictví je poskytnutí ochrany veřejným subjektivním právům adresátů veřejné správy, do kterých zasáhla veřejná správa. Úkolem je kontrolovat zákonnost postupů veřejné správy. Subjektivní veřejná práva jsou taková práva, která mají adresáti především vůči státu a jeho orgánům. Je zde podmínka, že se této ochrany lze domáhat až po marném vyčerpání řádných opravných prostředků, jinak je žaloba nepřipustná.<sup>25</sup> Základem právní úpravy správního soudnictví je zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, který neobsahuje jen procesní úpravu, ale i hmotněprávní. Jinými slovy, neupravuje jen řízení ve správním soudnictví, ale také stanovuje organizaci správního soudnictví. Pro organizaci se subsidiárně používá i

---

<sup>25</sup> Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ustanovení § 68 písm. a)

zákonč. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (dále: „zákon o soudech a soudcích“) a pro řízení před soudem zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád.

Správní soudnictví v ČR má dvoustupňovou soustavu. Tvoří ji Nejvyšší správní soud a krajské soudy. Pokud zákon nestanoví jinak, je v první instanci příslušný krajský soud, který se nachází v obvodu sídla správního orgánu, který je žalován. Co se týče Nejvyššího správního soudu, jedná se o druhou instanci v rozhodování o kasačních stížnostech, které jsou mimořádným opravným prostředkem. Ve vybraných záležitostech rozhoduje jako jediná instance. Ústředním orgánem státní správy Nejvyššího správního soudu je Ministerstvo spravedlnosti.<sup>26</sup>

V jakých záležitostech rozhodují soudy správního soudnictví, se nachází v ustanovení § 4 soudního řádu správního a v následujících kapitolách budou rozebrány. V ustanovení § 5 je určeno, že řízení vychází ze zásady dispoziční, tzn. že je možné se těchto ochran domáhat jen na návrh.

### 3.2.1.1 Přezkum správních aktů

Nejčastější činností správních soudů je přezkoumávání správních aktů. K podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu a k domáhání se zrušení nebo vyslovení nicotnosti daného rozhodnutí je legitimován ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen úkonem správního orgánu. Správním aktem se rozumí takový úkon správního orgánu, kterým se zakládají, mění nebo ruší či závazně určují práva nebo povinnosti individuálně určené fyzické či právnické osobě. Také může podat žalobu ten, kdo nebyl účastníkem daného řízení, ale zmíněným úkonem byl zkrácen na svých právech nepřímo, nebo ten, kdo byl účastníkem řízení před správním orgánem, ale jeho subjektivní práva rozhodnutím zkrácená nebyla.<sup>27</sup> Jedná se třeba o spolky v oblasti ochrany přírody a krajiny, které mají zájem na tom, aby nebyly ohrožováni živočichové. Taktéž správní úřad, který vykonává dozor nad samostatnou působností obce či kraje, má pravomoc podat žalobu, a to proti usnesení nebo rozhodnutí orgánu územního samosprávného celku v samostatné působnosti. Na druhou stranu orgán územního samosprávného celku může podat žalobu proti rozhodnutí o rozpuštění zastupitelstva.<sup>28</sup> Žalobu může podat i nejvyšší státní zástupce, který k podání shledá

---

<sup>26</sup> HÁLOVÁ, M., KRAMÁŘ, K., RAJCHL, J. *Kontrola ve veřejné správě, díl III. Karlovy Vary: Vysoká škola Karlovy Vary, 2007, s. 72-73. ISBN 978-80-7552-443-0*

<sup>27</sup> Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ustanovení § 65

<sup>28</sup> HÁLOVÁ, M., KRAMÁŘ, K., RAJCHL, J. *Kontrola ve veřejné správě, díl III. Karlovy Vary: Vysoká škola Karlovy Vary, 2007, s. 79. ISBN 978-80-7552-443-0*

závažný veřejný zájem, nebo i veřejný ochránce práv, který závažný veřejný zájem musí prokázat. Dle ustanovení § 66 soudního řádu správního se jedná o zvláštní žalobní legitimaci k ochraně veřejného zájmu.

Rozhodnutí správního orgánu může soud zrušit pro nezákonnost nebo vady řízení. Pokud správní orgán uložil za správní delikt trest ve zjevně nepřiměřené výši, může soud od tohoto trestu upustit nebo ho snížit v mezích zákona.<sup>29</sup> Jedná se o tzv. moderační právo soudu. V jiných případech nemůže soud měnit rozhodnutí správního orgánu. Může buď zrušit rozhodnutí správního orgánu, prohlásit ho za nicotné, nebo žalobu zamítné, pokud není důvodná.

### **3.2.1.2 Ochrana proti nečinnosti správního orgánu**

Správní soudnictví se také zabývá žalobami proti nečinnosti správního orgánu, a to v případě, kdy nebylo vydáno rozhodnutí nebo osvědčení. V tomto případě se může věc týkat veřejného subjektivního práva i soukromého práva. Zde je podstatné, že na základě soudního řádu správního má osoba veřejné subjektivní právo na vydání rozhodnutí nebo osvědčení v přiměřené lhůtě. Vyřizovat věci bez zbytečných průtahů a v přiměřeném čase je součástí principů dobré správy. Přiměřená délka vyřizování věci je však individuální a odvíjí se i od jednotlivého typu řízení. Průtahy mohou být způsobeny náročností případu, nedostatkem personálu, zatížeností soudů.

Správní úřad je nečinný tehdy, kdy nekoná ani po uplynutí pořádkové lhůty pro vydání rozhodnutí či osvědčení, přestože mu to zákon ukládá. Pokud není v daném případě lhůta stanovená, musí žalobce prokázat, že přiměřená lhůta k vyřízení věci již uplynula, a jedná se tak o průtah. I v případě, kdy je lhůta výslovně upravena, se musí brát v potaz, zda se jedná o věc jednoduchou nebo složitou, jelikož v některých situacích lze lhůtu prodloužit.

Žaloba na nečinnost se nepodává v případě, kdy je zákonem stanoveno, že jestliže správní orgán zůstane nečinný, po určité době se má za to, že rozhodnutí bylo vydáno. Jedná se o tzv. fikci vydání rozhodnutí. Existuje i fikce vydání rozhodnutí, která se týká situace, kdy orgán neposkytl požadované informace ani nevydal rozhodnutí o tom, že žádosti nevyhověl dle ustanovení § 16a odst. 1 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. V těchto případech se má za to, že orgán vydal zamítavé rozhodnutí a lze podat žalobu proti rozhodnutí správního

---

<sup>29</sup> Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ustanovení § 78 odst. 1, 2, 3



orgánu.<sup>30</sup> Lze se domáhat pouze toho, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat v přiměřené lhůtě dané rozhodnutí či osvědčení, nezabývá se tím, jak má orgán rozhodnout.

### **3.2.1.3 Ochrana před nezákonným zásahem**

Další typ žaloby může podat každý, kdo tvrdí, že byl na svých subjektivních právech zkrácen nezákonným a nepřiměřeným zásahem, pokynem nebo donucením (legislativní zkratkou „zásah“), který nebyl rozhodnutím ani nečinností. Jedná se o faktický, neformální úkon, který je činěný bez předchozího formalizovaného postupu. Není výsledkem správního řízení, ale reaguje na zjevný skutkový stav, je činěný konkrétní úřední osobou, má přímé účinky na adresáta veřejné správy, pro kterého je právně závazný. V těchto případech je nejcitlivěji vnímáno, zda a jak jsou dodržovány principy dobré správy. Příkladem může být kontrolor České obchodní inspekce, který zakáže prodávat zkažené maso, či policista přikáže řidiči zastavit vozidlo. Může však jít také o vydání vyjádření, osvědčení nebo sdělení, která nezakládají ani nemění práva a povinnosti, jen konstatují určitou záležitost. Žalovaným bývá správní orgán, který zásah provedl, ale v případech sborů (Policie ČR apod.), které nejsou správním orgánem, se žaluje správní orgán, který sbor řídí. V případě zásahu obecní policie se žaluje obec.<sup>31</sup> Zásah nebo jeho důsledky musí v době podání žaloby trvat nebo musí hrozit, že se zásah bude opakovat.

### **3.2.1.4 Kompetenční spory**

Další spory, které správní soudy řeší, jsou spory kompetenční, které se týkají příslušnosti správního úřadu a orgánu územní, zájmové nebo profesní samosprávy, nebo příslušnosti úřadů a orgánů navzájem. Pozitivní konflikt spočívá v tom, že si více

---

<sup>30</sup> HÁLOVÁ, M., KRAMÁŘ, K., RAJCHL, J. *Kontrola ve veřejné správě, díl III.* Karlovy Vary: Vysoká škola Karlovy Vary, 2007, s. 80. ISBN 978-80-7552-443-0

<sup>31</sup> HÁLOVÁ, M., KRAMÁŘ, K., RAJCHL, J. *Kontrola ve veřejné správě, díl III.* Karlovy Vary: Vysoká škola Karlovy Vary, 2007, s. 81. ISBN 978-80-7552-443-0

vykonavatelů přivlastňuje učinit daný úkol, který jim dle nich přísluší. V případě negativního konfliktu se k danému úkolu nehlásí ani jeden z nich a kompetenci popírají. Nejvyšší správní soud rozhodne, který správní orgán je příslušný vydat dané rozhodnutí.<sup>32</sup>

### **3.2.1.5 Ochrana ve volebních věcech a referenda**

Správní soudnictví poskytuje ochranu i ve věcech volebních a ve věcech místního a krajského referenda, a sice ochranu ve věcech týkající se seznamu voličů, registrace, rozhodování o neplatnosti voleb a hlasování, zániku mandátu a místního referenda. V těchto případech se však vychází především z jednotlivých volebních zákonů, které obsahují i soudní ochranu, jako je zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů, zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu.

### **3.2.1.6 Ostatní pravomoci**

Ke krajskému soudu může podat návrh na zrušení opatření obecné povahy ten, kdo tvrdí, že jím byl zkrácen na svých právech. Odpůrcem je v tomto případě správní orgán, který opatření obecné povahy vydal. Soud může opatření obecné povahy zrušit nebo jeho část jen v případě, kdy bylo v rozporu se zákonem.

U Městského soudu v Praze se mohou domáhat ochrany i politické strany a hnutí v případě, kdy jim Ministerstvo vnitra odmítlo návrh na jejich registraci či na změnu jejich stanov. Nejvyšší správní soud rozhoduje o tom, zda má být strana či hnutí na návrh vlády rozpuštěna nebo má být pozastavena její činnost.

Městský soud v Praze má také příslušnost rozhodovat o návrhu náměstka ministra vnitra pro státní službu na zrušení služebního předpisu pro jeho nezákonnost, pokud marně uplynula lhůta pro sjednání nápravy.

### **3.2.1.7 Opravné prostředky**

Ve správním soudnictví nelze využít žádné řádné opravné prostředky, nelze se totiž bránit proti nepravomocnému rozhodnutí. Rozsudky krajských soudů jsou pravomocné okamžikem, kdy byly doručeny účastníkům. Lze proto využít jen mimořádné opravné prostředky, a sice kasační stížnost a obnovu řízení. Kasační stížnost se podává k Nejvyššímu správnímu soudu a oproti obnově řízení je velmi často využívaná. Obnova řízení je možná jen u žalob proti nezákonnému zásahu a ve

---

<sup>32</sup> HÁLOVÁ, M., KRAMÁŘ, K., RAJCHL, J. *Kontrola ve veřejné správě, díl III. Karlovy Vary: Vysoká škola Karlovy Vary, 2007, s. 85. ISBN 978-80-7552-443-0*

věcech politických stran a hnutí. Také je potřeba, aby vyšly najevo nové skutečnosti, které nebyly, nebo nemohly být v řízení použity.<sup>33</sup>

### 3.2.1.8 Omezení osobní svobody

Soudní kontrola může probíhat i v těch případech, ve kterých veřejná správa má oprávnění omezit osobní svobodu člověka. Ačkoli Listina základních práv a svobod v čl. 8 odst. 1 stanovuje, že je osobní svoboda ústavně zaručena, v druhém odstavci stejného ustanovení upřesňuje, že zbavení osobní svobody může nastat ze zákonného důvodu a zákonným způsobem. Mezi zákonné způsoby zbavení osobní svobody patří i vazba a výkon trestu odnětí svobody, které souvisí s výkonem trestní pravomoci orgánů činných v trestním řízení. Ke zbavení osobní svobody lze docházet i v souvislosti s činností správních orgánů, jako je Policie ČR. Kontrola, zda bylo zbavení osobní svobody zákonné, probíhá u správních nebo civilních soudů, a to dle toho, z jakého důvodu bylo zbavení osobní svobody provedeno. V obou případech však probíhá v urychleném soudním rozhodování.<sup>34</sup>

Naopak v případech týkající se přípustnosti převzetí nebo držení v ústavu bez souhlasu té osoby, která se v ústavní zdravotnické péči nachází, má pravomoc rozhodovat civilní soud. Tyto situace jsou přípustné, pokud opatření bylo provedeno třeba z důvodu nařízení izolace, karantény, nebo pokud daná osoba bezprostředně a závažným způsobem ohrožuje sebe nebo své okolí, jeví známky duševní poruchy, je pod vlivem návykové látky, a nelze hrozbu odvrátit jinak. Také se jedná o případy, kdy se osoba nachází ve zdravotním stavu, kvůli kterému potřebuje poskytnout neodkladnou péči a není schopna vyslovení souhlasu.<sup>35</sup> V těchto případech zdravotnické zařízení má ze zákona autoritativní veřejnou moc, kterou kontroluje soudní moc dle čl. 8 odst. 6 Listiny základních práv a svobod.

---

<sup>33</sup> MALAST, J. *Správní právo přehledně – ebook*. 1. vydání, 2018, str. 114

<sup>34</sup> KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 438–439. ISBN 978-80-7400-727-9

<sup>35</sup> KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 440–441. ISBN 978-80-7400-727-9

Orgány moci výkonné mohou některé činnosti provádět jen se souhlasem soudu, a to pokud jimi zasahují do základních práv a svobod, jako je třeba právo na nedotknutelnost soukromí osoby, nedotknutelnost obydlí, listovní tajemství či tajemství jiných záznamů. Jako příklad lze zmínit Policii ČR, která je oprávněna odposlouchávat a zaznamenávat telekomunikační provoz, pokud je vedeno trestní řízení pro zločin v určitých zákonem stanovených případech.<sup>36</sup>

### 3.2.1.9 Vyloučená pravomoc

Je důležité podotknout, že ve správním soudnictví jsou nepřipustné žaloby, jestliže se jedná o rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávní věci.<sup>37</sup> Právně jsou tyto záležitosti upraveny v páté části občanského soudního řádu a subsidiárně se použije první až čtvrtá část tohoto zákona. Pokud v těchto záležitostech dojde ke zpochybnění správních rozhodnutí a soud následně shledá porušení na straně správního orgánu, rozhodne ve věci samé místo správního orgánu samotný soud. Jde třeba o projednávání náhrady za vyvlastnění, o kterém rozhodl vyvlastňovací úřad, nebo o spory mezi Českým telekomunikačním úřadem a uživatelem jeho služeb.

### 3.2.2 Ústavní soud

Ve vztahu k veřejné správě je úlohou Ústavního soudu garantovat, aby její výkon byl v souladu s právním řádem. Ústavní soud rozhoduje mj. o zrušení právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, pokud jsou v rozporu s ústavním pořádkem či zákonem, o ústavní stížnosti orgánů územní samosprávy proti nezákonnému zásahu státu, o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod, o sporech ohledně rozsahu kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy.<sup>38</sup> Jak stanovuje Ústava ČR v čl. 89 odst. 2, vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu jsou závazná pro všechny orgány i osoby včetně precedenčních účinků.

Návrh lze podat i na zrušení podzákonného předpisu či jeho jednotlivých ustanovení, kterými je nařízení vlády, vyhlášky ministerstev a jiných ústředních správních úřadů, nařízení orgánů územních samosprávních celků a obecně závazné vyhlášky územních samosprávních celků. Návrh může podat vláda, skupina nejméně

---

<sup>36</sup> KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 441–442. ISBN 978-80-7400-727-9*

<sup>37</sup> Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ustanovení § 68 odst. b)

<sup>38</sup> Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ustanovení čl. 87

25 poslanců nebo nejméně 10 senátorů, senát Ústavního soudu, zastupitelstvo kraje či veřejný ochránce práv. Ministerstvo vnitra podává návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky obce, kraje nebo Hlavního města Prahy. V případě návrhu na zrušení nařízení obce je kompetentní ředitel krajského úřadu, avšak pokud se jedná o nařízení kraje nebo Hlavního města Prahy, musí návrh podat věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad.<sup>39</sup>

Fyzické a právnické osoby mohou podat ústavní stížnost, pokud tvrdí, že pravomocným rozhodnutím v řízení, kterého byly účastníkem, nebo opatřením či jiným zásahem orgánu veřejné moci bylo porušeno jejich základní právo či svoboda zaručená ústavním pořádkem.<sup>40</sup> Tzv. komunální ústavní stížnost může podat zastupitelstvo obce nebo vyššího samosprávného celku, pokud tvrdí, že orgán státu provedl nezákonný zásah, kterým porušil jejich právo na samosprávu, které je zaručeno v čl. 8 Ústavy ČR. Ústavní stížnosti mohou využít i politické strany, které tvrdí, že rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o rozpuštění politické strany či jiné závažné rozhodnutí ohledně jejich činnosti není v souladu s ústavním nebo jiným zákonem.<sup>41</sup> Pokud je těmto stížnostem vyhověno, přezkoumávané rozhodnutí soud zruší, nebo zakáže pokračování v zásahu.

Ústavní soud rozhoduje i spory týkající se rozsahu kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy vydat rozhodnutí nebo činit opatření a jiné zásahy. Jedná se o případy, kdy návrh podává státní orgán nebo zastupitelstvo územního samosprávného celku a min. jednou ze stran sporu je hlava státu či vláda, jelikož takové spory správní soudy neřeší.

### 3.3 Nejvyšší kontrolní úřad

Postavení Nejvyššího kontrolního úřadu stanovuje Ústava ČR v čl. 97 odst. 1, podle kterého se jedná o nezávislý orgán vykonávající kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu. Jedná se o kontrolu následnou. Podrobnosti o jeho fungování určuje zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu. Stanovuje, že kontroluje hospodaření se státním majetkem, plnění státního rozpočtu a kontrolu státního závěrečného účtu. Také kontroluje hospodaření s prostředky, které byly ČR poskytnuty ze zahraničí, vydávání a umořování státních cenných papírů

---

<sup>39</sup> HÁLOVÁ, M., KRAMÁŘ, K., RAJCHL, J. *Kontrola ve veřejné správě, díl III.* Karlovy Vary: Vysoká škola Karlovy Vary, 2007, s. 68 a 69. ISBN 978-80-7552-443-0

<sup>40</sup> Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ustanovení § 72 odst. 1 písm. b)

<sup>41</sup> Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ustanovení § 73 odst. 1

a v neposlední řadě i zadávání státních zakázek. Veškerou kontrolu provádí u subjektů ústřední státní správy. U samosprávy ji vykonává jen v případě, kdy se jedná o prostředky, které byly poskytnuté ze státního rozpočtu.

Jedná se o nezávislý kolektivní orgán, který stojí mimo základní dělbu moci a lze do výkonu jeho působnosti zasahovat jen zákonem nebo na základě zákona.<sup>42</sup> Dle ustanovení § 4 odst. 1 zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu provádí kromě prověřování zákonnosti i kontrolu formální i obsahovou a posuzuje, zda činnosti splňují požadavky 3E. Postupy při kontrole a práva a povinnosti mezi orgány Nejvyššího kontrolního úřadu a kontrolovanými orgány se řídí kontrolním řádem, který se nachází v ustanoveních § 19-31 zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu. Podstatné je, že vůči kontrolovaným nemá Nejvyšší kontrolní úřad výkonné ani soudní pravomoci, může proto jen zajistit vlastní průběh kontroly a o ní sepsat kontrolní protokol, který má informativní či doporučující význam. Nemůže uložit povinnost napravit zjištěné nedostatky a uložit za ně sankce. Má však oprávnění uložit pokutu fyzické osobě, která zavinila, že kontrolovaná osoba nesplnila povinnost poskytnout součinnost.<sup>43</sup> V tomto případě vystupuje Nejvyšší kontrolní úřad jako správní orgán dle správního řádu.

### 3.4 Úřad na ochranu hospodářské soutěže

Úřad na ochranu hospodářské soutěže je nezávislá instituce, která se věnuje aktivitám souvisejícím s antimonopolní politikou, a také dohlíží na dodržování zákona o veřejných zakázkách dle zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek. Dále kontroluje respektování principů transparentnosti, rovného zacházení či diskriminaci. Obecné informace o fungování této instituce stanovuje v rozsahu tří paragrafů zákon č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Důležitost této instituce potvrzuje i fakt, že každý rok je na ni vynaloženo přes 15 % HDP (hrubého domácího produktu).<sup>44</sup>

Kontrolu určité veřejné zakázky zahájí tato instituce na písemný návrh stěžovatele, nebo z vlastní iniciativy. Pokud se osoba cítí být poškozena i po využití všech opravných prostředků, musí s podáním návrhu Úřadu na ochranu hospodářské

---

<sup>42</sup> KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 446. ISBN 978-80-7400-727-9*

<sup>43</sup> *Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ustanovení § 28*

<sup>44</sup> NEMEC, J., OCHRANA, F., PAVEL, J., ŠAGÁT, V. *Kontrola ve veřejné správě. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010., s. 96. ISBN 978-80-7357-558-8*

soutěže zaplatit kauci ve výši 1 % hodnoty dané zakázky.<sup>45</sup> Pokud bude rozhodnuto, že podnět stěžovatele byl oprávněný, bude mu tato částka vrácena i s úroky, přesto lze tuto kauci považovat za odrazující prvek, jelikož pro některé stěžovatele může být kauce příliš vysoká. Může se stát, že z finančních důvodů se poškozený nebude moci domáhat svých práv. Při zahájení řízení může být vydáno předběžné opatření v podobě zákazu uzavření smlouvy s dosavadním vítězem daného zadávacího řízení. Tímto se může pozastavit i celé zadávací řízení, a to do vydání konečného rozhodnutí. Úřad na ochranu hospodářské soutěže může rozhodnout buď tak, že byl zákon porušen, nebo nebyl. V případě, že by byl zákon porušen, je zadavateli uloženo nápravné opatření v podobě zrušení zadávacího řízení celé zakázky, či jen konkrétního úkonu.

### **3.5 Státní zastupitelství a veřejný ochránce práv**

Jak již bylo dříve v této práci uvedeno, ve vztahu k činnosti veřejné správy má kontrolní oprávnění i státní zastupitelství a veřejný ochránce práv. Co se týče státního zastupitelství, nejedná se jen o podání žaloby ve správním soudnictví proti rozhodnutí správního orgánu, pokud k tomu shledá závažný veřejný zájem, ale jedná se i o vykonávání dozoru nad dodržováním právních předpisů v místech, kde dle zákonného oprávnění probíhá omezování osobní svobody – např. trest odnětí svobody, vazba, ochranné léčení, ochranná výchova. Na základě návrhu státního zastupitelství může být také zahájeno občanské soudní řízení o neplatnost smlouvy ohledně převodu vlastnictví. Tímto kontroluje veřejnou správu v případech, kdy se uzavírají smlouvy o převodu vlastnictví územních samosprávných celků, pokud nedodržela veřejnoprávní omezení pro daná soukromoprávní jednání.<sup>46</sup> Problematice veřejného ochránce práv bude věnována pozornost v dalších částech této práce.

---

<sup>45</sup> Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. *Veřejné zakázky [online]*. Brno: Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, 2022. [cit. 2022-01-23]. Dostupné: <https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/moznosti-obrany-proti-postupu-zadavatele/kauce-a-spravni-poplatek.html>

<sup>46</sup> KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část. 1. vyd.* Praha: C. H. Beck, 2019, s. 444–445. ISBN 978-80-7400-727-9

### 3.6 Občanská kontrola

V neposlední řadě probíhá kontrola veřejné správy ze strany veřejnosti prostými jednotlivci či jejich uskupeními, vůči kterým je veřejná správa realizována. Tato kontrola souvisí s veřejnými subjektivními právy, která mají vůči veřejné správě. Následující oprávnění nemají přímé procesní účinky, nezahajují správní ani jiné právní řízení, ale i tak jsou pro správné fungování veřejné správy důležité.<sup>47</sup>

#### 3.6.1 Petiční právo

Petiční právo je uvedeno v čl. 18 Listiny základních práv a svobod. Peticí se rozumí „veřejné stížnosti“ především politické povahy, kterými se nejen státní občané, ale i další fyzické a právnické osoby soukromého práva obrací na orgány územních samospráv či na státní orgány se svými návrhy, žádostmi a stížnostmi ve věcech veřejného zájmu. Orgán, kterému je petice určena ji musí přijmout, posoudit a odpovědět podateli. Není však jeho povinností petici vyhovět. Úpravě petic se věnuje zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním.

#### 3.6.2 Právo na podání stížnosti

Dalším nástrojem jsou stížnosti, které mají zaručovat zákonnost veřejné správy a chránit individuální práva a zájmy. Pokud se úřední osoby dopustí nevhodného chování či postupu, porušují správní řád, jehož ustanovení § 4 odst. 1 určuje povinnost chovat se k veřejnosti zdvořile a dle možností jí vycházet vstříc. Nevhodné chování se projevuje narázkami na klienty, tykání klientům, zvyšování hlasu na ně, vulgárními výrazy, užíváním nadměrného formalismu, nevyslechnutím klientů, ztěžování uplatnění práv klientů při řízení, oddalováním vyřízení záležitosti, diskriminací, ponižováním, napadením lidské důstojnosti, zkratka vším, co může narušit důvěru občanů v úřednický aparát.

Dle ustanovení § 175 odst. 1 správního řádu mají dotčené osoby právo se obrátit na správní orgán se stížností proti nevhodnému chování úředních osob nebo proti postupu správního orgánu, pokud není stanoven jiný prostředek ochrany. Jedná se proto o subsidiární prostředek ochrany, jelikož je použitelný až poté, kdy nelze využít vhodnější právní nástroje jako je odvolání, rozklad, žádost o provedení obnovy řízení, opatření proti nečinnosti. Stížnost nesmí být anonymní. Lze se stížností bránit

---

<sup>47</sup> MALAST, J. *Správní právo přehledně – ebook. 1. vydání, 2018, str. 123*



proti všem postupům upraveným správním řádem. Nemusí se tak jednat pouze o správní řízení, ale také v případě vydání osvědčení nebo provedení jiného úkonu.<sup>48</sup> Kdyby se však jednalo o požadavek úplatku ze strany úřední osoby, je vhodné rovnou podat trestní oznámení dle trestního zákoníku.

Stížnost lze podat u toho orgánu, který vede řízení, jehož se stížnost týká. Tento orgán je povinný prošetřit skutečnosti ze stížnosti. Stížnost nesmí být stěžovateli na újmu a vyřízení stížnosti musí proběhnout do 60 dnů. Pokud je alespoň z části shledána za důvodnou, je správní orgán povinen bezodkladně učinit opatření k nápravě nežádoucího. Pokud stížnost nebude shledána jako důvodná, může se stěžovatel odvolat, podat novou stížnost nebo požádat nadřízený správní orgán o prošetření, jakým způsobem byla stížnost vyřízená.<sup>49</sup> Pokud správní orgán nebude na stížnost reagovat, je možné podat podnět na ochranu proti nečinnosti.

Aby nebylo stížností na nevhodné chování zneužíváno, nachází se v zákoně č. 40/2009 Sb., trestní zákoník (dále: „trestní zákoník“) právo obrany, kterého mohou nejen úředníci a zaměstnanci veřejné správy využít. Týká se to těch případů, kdy je o osobě šířen nepravdivý údaj, který může nemalou měrou ohrozit její vážné postavení u spoluobčanů, nebo ji může poškodit v zaměstnání, narušit její rodinné vztahy apod. V těchto případech hrozí šířiteli trest odnětí svobody až na dvě léta. Pokud by nepravdivé informace šířil tiskem, rozhlasem, televizí, veřejně přístupnou počítačovou sítí apod., hrozí mu zákaz činnosti.<sup>50</sup>

### **3.6.3 Volební právo a právo účasti v referendu**

Veřejnou správu ovlivňuje také volební právo a právo účasti v místním a krajském referendu. Jedná se o možnost zvolení si představitele určitých orgánů veřejné správy, a to v komunálních volbách dle zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a v krajských volbách dle zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů, případně dle zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky při prezidentských volbách. Ovlivňovat dění ve veřejné správě je možné i referendy, ve kterých se může rozhodovat o většině otázkách, které spadají do samostatné působnosti obce nebo kraje.

---

<sup>48</sup> Právo online. Stížnost na nevhodné chování úředníka – jak na to? [online]. Praha: Můj-Právnik.cz, 2014. [cit. 2022-03-26]. Dostupné: <https://muj-pravnik.cz/stiznost-na-nevhodne-chovani-urednika-jak-na-to/>

<sup>49</sup> Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ustanovení § 175 odst. 7

<sup>50</sup> Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ustanovení § 184 odst. 1 a 2

### 3.6.4 Právo na informace

Jelikož je veřejná správa službou veřejnosti, měla by její činnost být transparentní. Proto má veřejná správa povinnost informovat o svých činnostech aktivně sama, pokud jí tak přikazuje právní předpis nebo se tak rozhodne na základě své úvahy, ale i v případě, kdy je o to požádána. Adresáři veřejné správy tímto využívají svého ústavně garantovaného základního lidského práva na informace o veřejných věcech a práva, které jim poskytuje i zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Tento zákon stanovuje, že územní samosprávné celky včetně jejich orgánů, ale i státní orgány a jiné veřejné instituce mají povinnost poskytovat veškeré informace, vyjma těch, které jsou explicitně vyloučeny zákonem. Dle čl. 35 odst. 2 Listiny základních práv a svobod má také každý právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů. Podmínky, za kterých mohou být tyto informace poskytovány, upravuje zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí.<sup>51</sup>

Poskytnutí některých informací se však může dostat do rozporu s veřejným zájmem na utajení některých informací. Povinnost mlčenlivosti o skutečnostech získaných v souvislosti s výkonem řízení, služby a plnění jiných úkolů mají v určitých případech úřední osoby, státní zaměstnanci, zaměstnanci Policie ČR apod. Některé informace sice mohou být poskytnuty, ale jen v omezeném rozsahu. K právu na informaci se vztahuje skutečnost, že ze zákona musí probíhat zasedání obecních a krajských zastupitelstev veřejně a občané dané obce a kraje se jich mohou osobně účastnit a zasedání připomínkovat, pokládat dotazy, podněty, a to v souladu s jednacími řády zastupitelstva. S právem na informace souvisí i právo na svobodu projevu, které je též garantováno Listinou základních práv a svobod.

### 3.6.5 Použití opravných prostředků ve správním řízení

Pokud občanskou kontrolu vezmeme v širokém pojetí, lze do ní zařadit i podávání opravných prostředků proti správným rozhodnutím účastníky správního řízení. Pokud se občan domnívá, že se veřejná správa dopustila chybného výkonu, může se těmito prostředky domáhat jejich nápravy.<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019. ISBN 978-80-7400-727-9*

<sup>52</sup> MALAST, J. *Správní právo přehledně – ebook. 1. vydání, 2018, str. 126*

## 4 Vznik a vývoj veřejného ochránce práv ve světě

Jak již bylo zmíněno, kontrolu veřejné správy provádí i veřejný ochránce práv. Vzdáleně podobní předchůdci se objevovali již v podobě římského tribunu lidu nebo jako kontrolní orgány ve starověké Číně. Za předchůdce tohoto institutu lze považovat i některé panovníky ze 7. století, a to v souvislosti se stížnostmi na vrchnost. To, že se hlava státu zabývá stížnostmi občanů týkající se veřejné správy, se v některých státech objevuje dodnes. Co se týče území České republiky, plnil kdysi funkci ochránce náboženské svobody a víry Sbor defenzorů. Zmíněné instituce však splňují jen materiální znaky veřejného ochránce práv, nikoli znaky formální, jelikož nepůsobily v moderním, demokratickém systému, nýbrž v rámci autokratického, absolutistického systému.<sup>53</sup>

V souvislosti s pojmem veřejný ochránce práv se setkáváme i s označením ombudsman a původ tohoto názvu má dalekou historii. Jakousi kolébkou ombudsmana je Švédsko v období na začátku 18. století, kdy byl švédským králem Karel XII. v r. 1713 zřízen úřad Královského Nejvyššího Ombudsmana (později označován jako kancléř justice). Pojem „ombudsman“ je proto švédského původu, ale zárodek tohoto slova se objevoval již ve středověké slově „umbup“ znamenající moc a autoritu, které nejspíše pochází z islandštiny. Označovala se jím osoba vystupující jako zástupce, zmocněnec nebo mluvčí dalších osob. Ve Švédsku měl tento institut dohlížet na dodržování zákonů a dalších právních předpisů a plnění povinností státních úředníků. Nejprve byl jmenován králem, později vládou a poté parlamentem.

Již v této době se jednalo o poměrně samostatný subjekt působící v rámci moci výkonné. Parlamentní ombudsman byl dokonce zakotven ve švédské ústavě z roku 1809. Ombudsman mohl dohlížet na soudce, vládní i ostatní úředníky, a pokud při své činnosti zjistil, že porušili právo nebo zanedbali porušení svých povinností, mohl je soudně stíhat. Neměl ale oprávnění měnit jejich rozhodnutí. V 19. století dohlížel i na činnost státního zastupitelství, policie a vězeňství.

Začátkem 20. století začaly vznikat a rozšiřovat se nové úřady a postupně se činnost ombudsmana zaměřovala právě na činnost veřejné správy. Postupně však jeho činnost byla vystavena spíše kritice, a proto novelou trestního zákona v roce 1976 bylo

---

<sup>53</sup> SLÁDEČEK, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 6. ISBN 978-80-7400-158-1*

jeho oprávnění soudního stíhání omezeno jen na případy hrubého porušení práv a povinností. Inspiraci ve švédském ombudsmanovi měl i v Rusku car Petr Veliký, který zřídil úřad Generálního prokurátora, a v Nizozemí, kde krátce působil úředník nazvaný „národní syndika“.<sup>54</sup>

Ve 20. století vznikaly obdobné instituce ombudsmana ve Finsku a dalších skandinávských zemích, ale třeba i v Německu byl právně konstituován v roce 1959 zmocněnec pro kontrolu branných sil. Jakýsi rozmach ombudsmanských institucí se datuje do 60. a 70. let 20. století, během kterých se tyto instituce objevovaly dokonce i v Africe. Na tomto rozšiřování se sice podílela existence švédského ombudsmana, ale spíše se jednalo o dánského, jehož první zástupce prof. S. Hurwitze institut popularizoval, prováděl přednášky i publikoval svoji činnost. Ve Velké Británii byl podnětem vzniku instituce ombudsmana případ zneužití administrativní pravomoci a povědomí o byrokratické aroganci správních úředníků v roce 1954, k čemuž byl zřízen tzv. Franksův výbor. V 90. letech právně i fakticky vznikaly ombudsmanské instituce v dalších zemích včetně postkomunistických. Ve Slovenské republice byl institut založen v letech 2001 až 2002.<sup>55</sup>

Instituce vznikající od 70. let, ale zvláště v 90. letech byly ovlivněné některými akty evropských orgánů, jako je Doporučení Výboru ministrů členských států Rady Evropy R (85)13 o instituci ombudsmana, Rezoluce Výboru ministrů (85) 8 o spolupráci ombudsmanů členských států navzájem a s Radou Evropy a Doporučení výboru ministrů členských států Rady Evropy R (97) 14, o ustavení nezávislých celostátních institucí pro lidská práva. To mělo za následek rozšiřování působnosti ombudsmana v tom smyslu, že již nemusí být omezena na orgány veřejné správy a ve svém šetření se může věnovat nejen nezákonnému či nesprávnému jednání správy, ale má oprávnění i zkoumat porušení základních lidských práv a svobod, které jsou občanům garantované ústavou. Na druhou stranu mohou tyto kompetence vést k překrývání působnosti a nahrazování činnosti jiných státních orgánů, jako je např. ústavní soud. Jak již bylo v této práci zmíněno, v některých státech, jako třeba ČR, je možné podat k Ústavnímu soudu individuální stížnost na porušení ústavních práv.<sup>56</sup>

---

<sup>54</sup> SLÁDEČEK, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 8. ISBN 978-80-7400-158-1*

<sup>55</sup> SLÁDEČEK, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 8–11. ISBN 978-80-7400-158-1*

<sup>56</sup> SLÁDEČEK, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 11–12. ISBN 978-80-7400-158-1*

I v současnosti existuje instituce veřejného ochránce práv (dále také: „ochránce“) v řadě zemí světa včetně České republiky. Jeho postavení bývá různé, ale většinou se jedná o nezávislý a nestranný monokratický státní orgán, kterého parlament pověřuje prošetřit protiprávnost nebo jiné pochybení v jednání, jako je nespravedlnost, nesprávnost, nepřiměřenost, či nečinnost, které ochránce šetří poměrně neformálně. Svoji činnost může provádět i z vlastní iniciativy.<sup>57</sup> Skutečnost, že ombudsman má podstatný společenský význam podtrhuje i jeho zřízení Evropskou unií a Radou Evropy.

Dle ochránčova postavení lze rozlišovat dvě jeho formy. Historicky starší je ombudsman parlamentní, též zvaný pravý, který je odvozen od moci zákonodárné. Za mladšího a nepravého ombudsmana se považuje ombudsman moci výkonné, který je vládě plně podřízený a nemá přímé vazby na parlament. Oproti parlamentnímu ombudsmanovi není vládní ombudsman ve své činnosti nezávislý a je součástí veřejné správy. Z tohoto důvodu se vládní ombudsman považuje za nedostatečně účinnou formu dozoru nad veřejnou správou a upřednostňuje se varianta ombudsmana parlamentního.<sup>58</sup>

Ve většině států Evropy je uplatňován skandinávský model ombudsmana, díky kterému se může přímo na ombudsmana obrátit samotný stěžovatel. Za základ skandinávského modelu se považuje dánská právní úprava především proto, že ve své působnosti nemá soudy a soudce. V některých státech však panuje britský model ombudsmana. V tomto případě může ombudsman řešit jen stížnosti, které získal zprostředkovaně od parlamentu. U tohoto modelu se předpokládalo, že poslanec jednodušší stížnosti vyřídí sám a jen ty, které by potřebovaly další šetření, postoupí parlamentnímu ombudsmanovi.<sup>59</sup>

V posledních desetiletích narůstá množství, komplikovanost i různorodost případů, které ombudsman řeší. Z tohoto důvodu se ustanovuje zástupce či zástupci ombudsmana, nebo samostatní zvláštní ombudsmani pro úžeji vymezenou oblast, jako je třeba ombudsman pro vězeňství, dětský ombudsman. Někdy se situace řešila

---

<sup>57</sup> HÁLOVÁ, M., KRAMÁŘ, K., RAJCHL, J. *Kontrola ve veřejné správě, díl III. Karlovy Vary: Vysoká škola Karlovy Vary, 2007, s. 29. ISBN 978-80-7552-443-0*

<sup>58</sup> SLÁDEČEK, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 25. ISBN 978-80-7400-158-1*

<sup>59</sup> SLÁDEČEK, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 34. ISBN 978-80-7400-158-1*

zřízením místních ombudsmanů, kteří vykonávali činnost jen na určité části území a zabývali se pouze stížnostmi na místní orgány.<sup>60</sup>

Obecně se ombudsmanem zpravidla rozumí nezávislá a nestranná osoba, která je pověřena parlamentem přešetřováním stížností proti nezákonnému a nespravedlivému jednání nebo nečinnosti veřejné správy. Ombudsman by měl sloužit průměrnému, obyčejnému občanovi, který neoplývá bohatstvím, nemá právnické vzdělání a nevyzná se v rozšířené byrokracii. Takové osoby by se měly domáhat ochrany jednoduchou, nenáročnou, ale zároveň relativně účinnou formou. Jeho funkcí by mělo být i poskytování základní pomoci v ochraně před státní byrokracií. Občané se často dostávají do styku s orgány veřejné správy, které jsou složitou entitou a ve smyslu právním, politickém, hospodářském i etickém zvláště zranitelnou i zraňující, a proto právě veřejná správa potřebuje mimořádnou pozornost. Za pomoc lze považovat i pouhé poskytnutí relevantní informace právního charakteru.<sup>61</sup> Funkční období ombudsmana by mělo být delší, než je funkční období orgánu, který ho vybírá.

---

<sup>60</sup> SLÁDEČEK, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 26. ISBN 978-80-7400-158-1*

<sup>61</sup> SLÁDEČEK, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 25–27. ISBN 978-80-7400-158-1*

## 5 Veřejný ochránce práv v České republice

### 5.1 Vznik a vývoj instituce

V ČR došlo ke zřízení funkce veřejného ochránce práv (dále „ochránce“) zákonem č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv. Jedná o celkem nový orgán, jehož úprava je inspirovaná několika zahraničními úpravami. K výsledku tohoto zákona přispěly především texty zákonů z Velké Británie, Francie, Německa, Portugalska, Dánska, Nizozemí, Polska a přihlíželo se i k textu návrhu zásad ústavního zákona o ochránci lidských a občanských práv České a Slovenské Federativní Republiky.<sup>62</sup> V tomto návrhu byl ochránce koncipován jako kolegiální instituce. Skládala se ze šesti členů, kdy každý ze zákonodárných sborů, tj. Federální shromáždění, Česká národní rada, Slovenská národní rada, volil dva. Stačilo, aby jen tři z ochránců měli právnické vzdělání. Návrh stanovoval působnost velmi široce.<sup>63</sup>

Vzniku institutu ochránce předcházely polemiky a pochybnosti o jeho smyslu. Jedním z hlavních argumentů pro přijetí zákona bylo stanovisko Výboru ministrů členských států Rady Evropy – již zmíněné Doporučení R (85) 13, o instituci ombudsmana, které bylo přijato 23. 9. 1985.<sup>64</sup> Toto Doporučení členským státům navrhuje, aby zajistily možnost ustanovení ombudsmana na celostátní, regionální nebo místní úrovni či pro zvláštní oblasti veřejné správy. Dále ukazuje na možnost vybavit ombudsmana zvláštním oprávněním dozoru ve věcech lidských práv v rámci jeho obecné kompetence, a pokud možno mu přidělit iniciaci šetření a předkládání svých názorů ve věcech lidských práv. Státům doporučuje, aby zvážily rozšíření a posílení pravomoci jinými způsoby, aby bylo podpořeno účinné dodržování lidských práv a základních svobod při fungování nejen veřejné správy. V určité míře k přijetí zákona přispělo i Doporučení R/97/14 o ustavení celostátních institucí pro lidská práva, které vyzývalo členské státy ke zvážení zřízení ombudsmana či instituci ombudsmanského typu, a to zejména v těch zemích, kde došlo k prudkým společenským a politickým změnám, transformaci ekonomiky či násilným událostem válečného typu, a tím i k ohrožení lidských, hospodářských, sociálních a kulturních práv.

---

<sup>62</sup> SLÁDEČEK, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 28. ISBN 978-80-7400-158-1*

<sup>63</sup> SLÁDEČEK, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 36. ISBN 978-80-7400-158-1*

<sup>64</sup> KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 449. ISBN 978-80-7400-727-9*

Zároveň byla přijata i Rezoluce Výboru ministrů (85) 8, o spolupráci ombudsmanů členských států navzájem a s Radou Evropy, kterou bylo rozhodnuto o zřízení pravidelné konference ombudsmanů členských států. Účelem má být vyměňování si názorů a zkušeností v ochraně lidských práv ve vztahu k aktům správních úřadů, a proto se pravidelně konají tzv. kulaté stoly ombudsmanů.

Do doby, než vznikl institut ombudsmana, mohl do jisté míry jeho funkci suplovat tzv. všeobecný dozor prokuratury, který začal fungovat až v roce 1990. V roce 1993 tato instituce s funkcí obecného dozoru zanikla v souvislosti se zřízením státního zastupitelství. Tímto zůstaly oblasti ochrany práv občanů a veřejného zájmu nepokryté. Šlo o kontrolu ochrany práv osob, které se nacházely v místě výkonu trestu, ve vazbě, ochranné výchově a ochranném léčení. V roce 1990 byl přijat zákon č. 540/1990 Sb., o Generálním inspektorovi ozbrojených sil, který vykazoval jisté znaky ombudsmana. Jeho cílem bylo umožnit příslušníkům ozbrojených sil obracet se na něho ve věcech respektování lidské důstojnosti a občanských práv.<sup>65</sup>

V počátku se jako instituce ombudsmanského typu vnímal finanční arbitr, který byl zřízen na základě zákona č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi. Stejnými znaky obou institucí je vykonávání funkce nezávisle a nestranně a za výkon odpovídají Poslanecké sněmovně. Rozdílem však je, že tato instituce začala být po novelách považována za správní úřad *sui generis*, rozhoduje i věci soukromoprávního charakteru a vykonává veřejnoprávní pravomoc, jako je ukládání pořádkových pokut. Cíl finančního arbitra je také jiný než ombudsmana, a sice rozhodovat některé spory mezi osobami, které provádějí převody peněžních prostředků, a jejich klienty.<sup>66</sup>

V současné době lze určitý náznak některých rysů ombudsmanovy moci výkonné spatřovat u zmocněnce vlády pro lidská práva, který je jmenovaný vládou. Oproti ombudsmanovi však nevyšetřuje stížnosti na veřejnou správu, ale plní funkci iniciativního a koordinačního orgánu vlády v oblasti vyhodnocování stavu a úrovně dodržování lidských práv, obzvláště ve veřejné správě. Zároveň je předsedou Rady vlády České republiky pro lidská práva, která působí jako poradní a koordinační orgán vlády pro otázky ochrany lidských práv a základních svobod v jurisdikci ČR.<sup>67</sup>

---

<sup>65</sup> Kol. autorů. *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. Olomouc: Periplum, 2009, s. 240. ISBN 978-80-86624-50-1

<sup>66</sup> SLÁDEČEK, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 33. ISBN 978-80-7400-158-1

<sup>67</sup> SLÁDEČEK, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 32–33. ISBN 978-80-7400-158-1



Významné rysy speciálního ombudsmana vykazuje v České republice Úřad pro ochranu osobních údajů. Lze to vyvodit z postavení a působnosti úřadu a způsobu ustanovování jeho předsedy i tzv. inspektorů. Tento úřad je stejně jako ombudsman nezávislým orgánem, který vystupuje nezávisle, řídí se pouze zákony a jinými právními předpisy, a do jeho činnosti lze zasahovat jen na základě zákona. I v tomto případě lze říci, že se jedná o státní orgán *sui generis*. Tyto instituce však mají rozdílnou náplň práce. Úřad pro ochranu osobních údajů se zabývá podněty a stížnostmi občanů na porušení zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, a tento úřad má také užší specializaci.<sup>68</sup>

## 5.2 Charakteristika a sídlo ochránce

### 5.2.1 Charakteristika

Na základě členění Vladimíra Sládečka lze českého ochránce charakterizovat jako pravého a všeobecného, jelikož se jeho působnost vztahuje v zásadě na celou veřejnou správu. Zároveň je typem ombudsmana parlamentního, protože je odpovědný, nikoli podřízený poslanecké sněmovně.

Ochránce byl vytvořen jako doplňkový prvek v systému pomoci občanům a dalším soukromým subjektům vůči státu. Je nutné zmínit, že nenahrazuje činnost výkonných orgánů ani soudů.<sup>69</sup> Naopak má zefektivnit obvyklé kontrolní funkce moci zákonodárné vůči moci výkonné a zároveň má být nástrojem pro uplatnění kontroly veřejné správy občanskou společností.<sup>70</sup> Mělo by se jednat zvláště o ty případy, kdy neexistuje jiná účinná právní ochrana proti jednání, resp. nečinnosti, správních úřadů a dalších veřejnoprávních subjektů. Jakýmsi vedlejším pozitivním účinkem fungování instituce ochránce je to, že může pomoci od velkého vytížení soudů. Přispívá ke zkvalitnění výkonu veřejné správy a jejího působení vůči všem.

Výhodou ochránce je, že neposuzuje jen zákonnost v úzkém rámci, ale může se věnovat i dalším detailům. Jako příklad lze uvést situaci, kdy činnost může být oprávněná, ale když se bude šetřit dál, mohou se zachytit skutečnosti, které soud nezjistil. Na rozdíl od soudu provádí ochránce i šetření na místě dotčeného úřadu, díky kterému může být šetření účinnější. Prioritou ochránce je administrativní jednání,

---

<sup>68</sup> SLÁDEČEK, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 33. ISBN 978-80-7400-158-1*

<sup>69</sup> KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 451. ISBN 978-80-7400-727-9*

<sup>70</sup> HÁLOVÁ, M., KRAMÁŘ, K., RAJCHL, J. *Kontrola ve veřejné správě, díl III. Karlovy Vary: Vysoká škola Karlovy Vary, 2007, s. 32. ISBN 978-80-7552-443-0*

keré může dodržovat právní předpisy, ale není na dostatečně vysoké úrovni. Prohřeškem může být nezdvořilé jednání úředníka, zbytečné průtahy v řízení či neadekvátní použití správního uvážení. Jeho činnost působí též plošně preventivně, protože úřady a úředníci ve státní správě ví, že pokud jejich klient nebude spokojen s jejich jednáním, postupem nebo rozhodnutím, může se jim stát, že budou muset své jednání a postupy zdůvodňovat a obhajovat před ombudsmanem.

Kancelář veřejného ochránce práv (dále: „Kancelář“) je financována ze státního rozpočtu a veškerá činnost ochránce je bezplatná. Nelze ho ale chápat jako bezplatného právního poradce nebo právního zástupce. Může podat základní právní informaci nebo poučit o adekvátním právním principu, ale očekává se to pouze v případech veřejnoprávních, resp. veřejné správy. Nemůže osobu, která mu podala podnět, právně zastupovat nebo jí nahrazovat funkci advokáta. Svým způsobem však může ulehčit práci poslancům, prezidentu republiky a jeho Kanceláři. Lidé již dříve měli ve zvyku se na hlavu státu obracet i ve věci problematického jednání a nečinnosti veřejné správy. Dle Vladimíra Sládečka by ale prezident zaobíráním se takovými stížnostmi plnil „kvaziombudsmanskou“ funkci. Za tuto instituci ho nelze považovat, protože není ze zákona oprávněn k provádění šetření. Zároveň je součástí výkonné moci, tzn. systému, na který si mu lidé stěžují.<sup>71</sup>

Ochránce svou funkci vykonává nestranně a zcela nezávisle. To znamená, že při výkonu své funkce je nezávislý na všech složkách moci výkonné. Pavel Varvařovský sice uvedl, že ochránce nelze podřadit do moci zákonodárné ani do moci výkonné, ani do moci soudní, ale zpravidla bývá formálně přiřazován k moci zákonodárné jako její autonomní orgán. Ke skutečně nezávislému postavení přispívá i zakotvení jeho trestní procesní imunity, fixně stanovené funkční období, taxativní vymezení důvodů ztráty funkce, odpovídající plat a zákaz členství v politické straně a v politickém hnutí.<sup>72</sup> Garanci nezávislosti a nestrannosti zajišťuje i trestní imunita, která částečně vychází z ústavní imunity poslanecké a ústavních soudců. Rozdílem zde ale je, že ochránce má trestní nedotknutelnost jen po dobu, co vykonává svou funkci.<sup>73</sup>

Institut veřejného ochránce práv není správním úřadem, stojí mimo veřejnou správu a nelze na něho uplatňovat zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (dále: „správní

---

<sup>71</sup> SLÁDEČEK, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 34. ISBN 978-80-7400-158-1*

<sup>72</sup> SLÁDEČEK, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 42. ISBN 978-80-7400-158-1*

<sup>73</sup> SLÁDEČEK, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 94. ISBN 978-80-7400-158-1*

řád“). Důkazem tohoto tvrzení může být i ustanovení § 61 zákona č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení, ve kterém jsou vyjmenované instituce, před kterými má fyzická osoba, které byl vydán matriční doklad, povinnost ho užívat při jednání. Veřejný ochránce práv je v seznamu vypsán zvlášť vedle orgánů veřejné moci, České národní banky atd. Ochránce naopak dohlíží nad výkonem veřejné správy. Nespadá do oblasti moci výkonné, přestože jeho kontrolní činnost má materiálně povahu správní činnosti.

Průzkum agentury Median zpracovaný v roce 2020 pro Český rozhlas ukázal, že institut veřejného ochránce práv považují za důležitý dvě třetiny Čechů. Respondentů bylo přes tisíc ve věku nad 18 let. Pokud se výsledek zúží na odpovědi respondentů s vysokoškolským vzděláním, důvěřují mu tři čtvrtiny z nich. Stejný názor obvykle zastávali lidé z větších měst, voliči pravicové opozice, Pirátské strany a voliči Jiřího Drahoše v prezidentských volbách.<sup>74</sup>

### 5.2.2 Ústavní zakotvení

Pokud bychom se podívali na ústavní úpravu jiných států, je o něco více států, kde je ombudsman upraven v ústavě, ale na druhou stranu působí ombudsman i ve státech, kde ústavně zakotven není. Častým argumentem, proč zakotvit tento institut v ústavě, je posílení jeho postavení a autority, a zajistit tak stabilnější základ existence instituce.

Podstatné je, že český ochránce na rozdíl od Nejvyššího kontrolního úřadu není ústavním orgánem, jelikož ochránce není v ústavní úpravě stanoven, ačkoli obě instituce mají v kontrole veřejné správy srovnatelný význam. Důvodová zpráva k návrhu zákona o Veřejném ochránci práv to odůvodňuje tím, že se nejedná o orgán se samostatnou mocenskou pravomocí, kterou by mohl narušovat fungující systém dělby státní moci. Zároveň se jedná o orgán od parlamentu neboli o orgán odvozený. Jen Poslanecká sněmovna může na základě ochráncova podnětu sankcionovat a autoritativně uplatnit svou pravomoc vůči moci výkonné. Ochránce jen zefektivňuje obvyklé kontrolní funkce moci zákonodárné vůči výkonné moci.

V počátcích ochránce v ČR se sice vyskytly snahy o jeho ústavní zakotvení, nakonec ale nezískaly potřebnou politickou podporu. Neúspěšný návrh o ústavní

---

<sup>74</sup> ŠELEPOVÁ, E. *Téměř 70 procent Čechů považuje ombudsmana za důležitého. Pro funkci jsou zejména voliči pravice.* [online]. Praha: Český rozhlas, 2020. [cit. 2022-03-01]. Dostupné: [https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/pruzkum-median-anna-sabatova-ombudsman-stanislav-krecek-jan-matys-vit-alexander\\_2002080630\\_dok](https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/pruzkum-median-anna-sabatova-ombudsman-stanislav-krecek-jan-matys-vit-alexander_2002080630_dok)

zakotvení instituce ochránce byl později v souvislosti s plánovanou rozsáhlejší novelou Ústavy v roce 2010. Návrh počítal s vložením nového článku – čl. 97 písm. a). Stanovoval by, o jaký orgán se jedná a jaké jsou jeho pravomoci obecně. Dále by uváděl způsob volení ochránce a jeho funkční období, neslučitelnost s touto funkcí, a za jakých okolností mohou být ochránce a jeho zástupce trestně stíháni s tím, že všechny podrobnosti by upravil zákon. Tento návrh ale nebyl ministrem spravedlnosti akceptován.<sup>75</sup>

### 5.2.3 Sídlo instituce

Sídlem ochránce je Brno, přestože vládní návrh zákona předpokládal, že jím bude Praha, a to zejména kvůli tomu, že ministerstva a většina jiných ústředních správních úřadů a správních úřadů s celostátní působností i potenciální zaměstnanci Kanceláře ochránce se nachází právě v Praze. Tyto skutečnosti by sice mohly pomoci lepší operativnosti a efektivnosti jeho činnosti, ale nakonec na základě schválení pozměňovacího návrhu Miroslavy Němcové bylo vybráno Brno. Argumentem bylo, že by bylo vhodné, aby působil ve stejném městě, jako sídlí Nejvyšší soud a Ústavní soud.<sup>76</sup>

## 5.3 Vedení instituce

Historicky prvním českým ochráncem byl JUDr. Otakar Motejl, který byl ve funkci od roku 2000. Jeho zástupkyní se v roce 2001 stala Mgr. Anna Šabatová. Opětovně byl do funkce zvolen Otakar Motejl v roce 2006 a následně v roce 2007 jeho zástupkyně RNDr. Jitka Seitlová. V roce 2010 Motejl zemřel, a proto se novou volbou stal ombudsmanem JUDr. Pavel Varvařovský a zástupkyni mu dělala RNDr. Jitka Seitlová. Od roku 2014 působila již zmíněná Šabatová jako ombudsmanka a zástupce jí dělala JUDr. Stanislav Křeček, který je v současné době samotným ombudsmanem. V této funkci je od roku 2020 a jeho zástupkyní je Mgr. Monika Šimůnková.<sup>77</sup> Jedná se v pořadí o čtvrtého ochránce a jeho zástupce.

Stanislav Křeček dříve pracoval mj. jako poslanec, advokát, byl místopředsedou ústavně právního výboru Poslanecké sněmovny. V současné době má

---

<sup>75</sup> SLÁDEČEK, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 35. ISBN 978-80-7400-158-1*

1. <sup>76</sup> SLÁDEČEK, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 79–80. ISBN 978-80-7400-158-1*

<sup>77</sup> *Ombudsman. Historie úřadu ombudsmana. [online]. Brno: Veřejný ochránce práv, 2020. [cit. 2022-03-08]. Dostupné: <https://www.ochrance.cz/o-nas/historie/>*

jako veřejný ochránce práv působnost v oblasti sociálního zabezpečení, rovného zacházení a ochrany před diskriminací, stavby, regionálního rozvoje a péče o památky, ochrany životního prostředí, státní správy soudů, evidence obyvatel a např. i Energetického regulačního úřadu.

Monika Šimůnková v minulosti pracovala v neziskovém sektoru se zaměřením na ochranu dětí, dále působila na Úřadu vlády jako zmocněnkyně pro lidská práva a v této funkci spolupracovala i s veřejným ochráncem práv. Agendu, kterou jí Křeček přidělil, tvoří např. ochrana práv dětí, ochrana osob umístěných v zařízeních s omezením osobní svobody, oblast školství, zdravotnictví, cizinecké právo, dozor a kontrola státu nad územní samosprávou, její ochrana a územní členění, dále ochrana práv osob se zdravotním postižením, práva menšin, svoboda projevu.<sup>78</sup>

### 5.3.1 Výběr a jmenování ochránce a jeho zástupce

Návrhy na kandidáty ochránce a jeho zástupce podává po dvou prezident republiky a Senát. Jak ochránce, tak jeho zástupce volí Poslanecká sněmovna, proto jí jsou za výkon své funkce odpovědní. Může jimi být zvolen každý, kdo je volitelný do Senátu, tzn. má občanství České republiky, právo volit a dosáhl věku 40 let. Kandidáti se však obvykle vybírají ze zkušených právníků, kteří jsou známi svojí objektivitou a nestranností, včetně té politické, a v neposlední řadě musí mít i odborné znalosti, zkušenosti a schopnosti.

Funkce ochránce je neslučitelná s funkcí prezidenta republiky, poslance, senátora, soudce, ale ani s jakoukoli činností ve veřejné správě. Může však provádět výdělečnou činnost ve správě vlastního majetku, vědecké, pedagogické, publicistické a literární činnosti, pokud tím neohrožuje důvěru v jeho nezávislost a nestrannost.<sup>79</sup> Nesmí být členem žádné politické strany, politického hnutí. Ochránce má fixně stanovené šestileté funkční období. A stejně, jako prezident České republiky, může být zvolen jen na dvě po sobě jdoucí funkční období. Výkonu funkce se ujme tím, že složí slib do rukou předsedy Poslanecké sněmovny.

Ve slibu je řečeno, že bude na svou čest a svědomí vykonávat funkci nezávisle a nestranně, v souladu s Ústavou a ostatními zákony a že bude chránit neporušitelnost

---

<sup>78</sup> *Ombudsman. Rozdělení působnosti mezi veřejným ochráncem práv a jeho zástupkyní. [online]. Brno: Veřejný ochránce práv, 2020. [cit. 2022-02-20]. Dostupné: <https://test.ochrance.cz/rozdeleni-pusobnosti/>*

<sup>79</sup> *Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ustanovení § 3 odst. 1 a 2*

práv.<sup>80</sup> Nezávislostí se zde rozumí, že se ochránce nenechá ovlivňovat nejen státními orgány a nebude nadřizovat ani stěžovateli, ani úřadu, ale naopak, že bude prošetřovat a posuzovat věci objektivně. Lze to považovat za jakýsi zákaz podjatosti. Nestrannost a nezávislost mají posilovat i taxativně stanovené důvody zániku jeho funkce.

Pokud by měl ochránce nějaký názor ohledně volby svého zástupce, nemusí být brán v potaz. Může svůj názor vyjádřit, ale je pouze na orgánech volících zástupce, zda ho budou respektovat. Ochránce proto nemá formálně žádnou možnost ovlivnit, kdo se stane jeho zástupcem. Tento způsob ustanovování ukazuje na stejně silný mandát zástupce, jako má samotný ochránce. Šabatová ve své knize *Ombudsman a lidská práva* tvrdí, že tento způsob ustavování a postavení ochránce a zástupce je velmi neobvyklý a poukazuje na fakt, že se s takovým způsobem v zahraniční úpravě nesešla. Zástupce ochránce je v zákoně o veřejném ochránci práv upraven jen velmi stroze, a to pouze ve dvou ustanoveních, a sice v § 2 odst. 4 a v § 8 odst. 2.

### **5.3.2 Pozbytí a odvolání z funkce ochránce**

Existují dvě formy zániku funkce, a sice pozbytí a odvolání. K pozbytí funkce dochází ex lege. Jedná se o automatický zánik funkce, a proto naplnění daného důvodu konstatuje předseda Poslanecké sněmovny a informuje o tom osobu, které zaniká funkce. Poslanecká sněmovna je o tom pouze vyrozuměna a věc neprojednává. Jedná se třeba o uplynutí jeho funkčního období. Co se týče pravomocného odsouzení pro spáchání trestného činu, musí být udělen souhlas Poslanecké sněmovny s trestním stíháním. Ochránce může pozbyt funkce i tím, že přestane být volitelný do Senátu či mu bude omezena způsobilost k právním úkonům nebo v případě jeho úmrtí. Funkci pozbývá i v případě, kdy se ujal výkonu funkce, která je neslučitelná s jeho funkcí ochránce. Případně se může své funkce ochránce vzdát tím, že to písemně doručí předsedovi Poslanecké sněmovny.

---

<sup>80</sup> *Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ustanovení § 4*

Pokud by měl být ochránce z funkce odvolán, musí tomu předcházet kvalifikované posouzení vzniku neslučitelnosti s výkonem funkce, vzniku členství v politické straně či hnutí. Naplnění znaků zkoumá Poslanecká sněmovna. O odvolání se rozhodne běžným usnesením, ale funkce ochránce zaniká až doručením písemného vyrozumění o odvolání.

Se zánikem funkce musí být seznámeni ústavní orgány i veřejnost, přičemž pro Senát a prezidenta republiky je to signál pro přípravu návrhů nových kandidátů, jelikož je potřeba funkci ochránce co nejdříve obsadit, aby byla zajištěna kontinuita výkonu.

## **5.4 Subjekty vykonávající kontrolu**

### **5.4.1 Veřejný ochránce práv a jeho zástupce**

Kontrolním orgánem jsou veřejný ochránce práv a jeho zástupce. Zástupce ochránce má stejné postavení jako samotný ochránce, který zastupuje ochránce v době jeho nepřítomnosti. Ochránce může zástupce pověřit výkonem části své působnosti. V jakém rozsahu mu bude činnost svěřena, se odvíjí dle dohody mezi zástupcem a ochráncem. Veškerá šetření vede ochránce a případně jeho zástupce. Jejich výhradním právem je také vydávat stanoviska a zprávy o výsledcích šetření. Ochránce i zástupce ochránce mají své funkce vykonávat v zásadě samostatně, nikoli kolegiálně.

Ochránce vykonává veřejnou funkci, za kterou mu přísluší plat, odchodné, náhrada výdajů a naturální plnění jako prezidentovi Nejvyššího kontrolního úřadu. Zatímco zástupci ochránce náleží plat, odchodné, náhrada výdajů a naturální plnění „pouze“ jako viceprezidentovi Nejvyššího kontrolního úřadu. Lze konstatovat, že úprava těchto odměn za vykonávání veřejné funkce je jediné, kde zástupci náleží něco jiného než ochránci. V ostatních bodech platí pro obě osoby to samé.

### **5.4.2 Kancelář veřejného ochránce práv**

Pro úkoly, které jsou spojené s odborným, organizačním a technickým zabezpečením jeho činnosti, je zřízena Kancelář veřejného ochránce práv, která je organizační složkou státu.<sup>81</sup> Ochránce navíc schvaluje Statut, ve kterém jsou upraveny podrobnosti ohledně organizace Kanceláře a o jejích konkrétních úkolech, je v něm mj. stanoveno, že Kancelář hospodaří s rozpočtovými prostředky samostatné kapitoly státního rozpočtu, že je v hospodářských, pracovněprávních a dalších vztazích

---

<sup>81</sup> Zákon č. 219/200 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ustanovení § 3 odst. 1

oprávněna jednat, nabývat práv a zavazovat se ve jménu státu. Ochránce jmenuje a odvolává vedoucího Kanceláře, který je mu odpovědný a který mj. zastupuje Kancelář navenek, vydává vnitřní řídicí akty zavazující všechny zaměstnance Kanceláře, která se sestává z asistentů ochránce a dalších zaměstnanců státu. Dle některých odborníků může skutečnost, že odborní pracovníci Kanceláře mohou být členy poradních orgánů ministerstva a vlády, vést k ohrožení nestrannosti.

Ochránce může pověřit jednotlivé zaměstnance své Kanceláře, aby v rámci šetření ve věci prováděli některé zákonem vymezené úkony. Jde o takové úkony, které jsou potřebné ke kontrolnímu zjištění. Tito zaměstnanci pak vykonávají kontrolní činnost na místě, a přitom často přichází do osobního kontaktu s kontrolovanými osobami.<sup>82</sup> Podrobnosti o organizační struktuře Kanceláře a o oprávněních a působnosti jednotlivých organizačních útvarů a zaměstnanců Kanceláře upravuje Organizační řád, který je přílohou Statutu a je také vydán ochráncem.<sup>83</sup>

## 5.5 Ochránce jako monokratický orgán

Veřejný ochránce práv České republiky je obecně uváděn jako monokratický orgán včetně judikatury Nejvyššího správního soudu. Pro volbu, pozbytí funkce, odvolání z funkce, právní postavení, imunitu a inkompatibilitu platí ustanovení obdobně pro ochránce i jeho zástupce, pokud není stanoveno jinak. Je však nutno doplnit, že se jedná o specifický monokratický orgán.

Důvodů, proč se nejedná o typický monokratický orgán<sup>84</sup>, je několik a vychází přímo z ochránčovy zákonné úpravy. Zásadní problém spočívá ve vymezení postavení zástupce veřejného ochránce práv. V zákoně se nikde nedočteme, že by se jednalo o zástupce v klasickém slova smyslu. Běžně se zástupcem rozumí osoba vystupující jménem toho, koho zastupuje, vůči němu má odpovědnost a řídí se při své činnosti jeho pokyny.<sup>85</sup> Jelikož institut ochránce nespĺňuje požadavky kolegiálního orgánu, vylučovací metodou nezbyvá nic jiného než konstatovat, že se jedná o orgán monokratický. Pokud se orgán nachází někde na pomezí a vychází z modelu monokratického, i když obsahuje i prvky modelu kolegiálního a naopak, lze ho pak

---

<sup>82</sup> HÁLOVÁ, M., KRAMÁŘ, K., RAJCHL, J. *Kontrola ve veřejné správě, díl III. Karlovy Vary: Vysoká škola Karlovy Vary, 2007, s. 30. ISBN 978-80-7552-443-0*

<sup>83</sup> Ombudsman. *Statut Kanceláře veřejného ochránce práv.* [online]. Brno: Veřejný ochránce práv, 2013. [cit. 2022-03-01]. Dostupné: <https://www.ochrance.cz/info/statut/>

<sup>84</sup> *Monokratický orgán tvoří jedna osoba reprezentující ho navenek a pro výkon jeho funkce je rozhodující projev vůle právě této jedné osoby.*

<sup>85</sup> CHAMRÁTHOVÁ, A., SVOBODA, T. *Veřejný ochránce práv jako monokratický orgán. Jurisprudence. Praha: Karlova univerzita, 2018, roč. 27., č. 4, s. 20*



nazvat jako jakýsi specifický orgán, tzv. kvazimonokratický a kvazikolegiální orgán. Chamráthová a Svoboda se domnívají, že právě takovýmto orgánem by mohl být i veřejný ochránce práv u nás.<sup>86</sup> Zároveň dle Vladimíra Sládečka lze analogicky přiblížit postavení zástupce k prvnímu náměstkovi ministra.

K tomuto závěru je vede právní úprava vztahu mezi ochráncem a jeho zástupcem, který je dle nich upraven způsobem neslučitelným s monokratickým orgánem. Vedou je k tomu skutečnosti, že zástupce ochránce je ustavován samostatně a nezávisle na vůli ochránce a že zákon o veřejném ochránci práv neobsahuje žádnou vazbu odpovědnosti za výkon činnosti či podřízenosti. Zákon totiž nestanovuje, že by byl odpovědný ochránci, naopak uvádí, že právní postavení zástupce ochránce se použije obdobně jako u ochránce, který je za výkon své funkce odpovědný Poslanecké sněmovně. Z toho lze odvodit, že i zástupce je odpovědný Poslanecké sněmovně.<sup>87</sup> Dalším neobvyklým znakem tohoto institutu je zástupcovo vystupování a projevování se zcela samostatně a rovnocenně k ochránci, na základě čehož bývá veřejností vnímán jako samostatná entita. Celkově vzato jde o to, že právní úprava poskytuje zástupci ochránce ojedinělé postavení, které není pro monokratické orgány typické. Odchytky však mohou být zdrojem určitých praktických problémů, jelikož ochránce může veřejně prezentovat odlišné právní názory než jeho zástupce, a to je považováno za nežádoucí a může to snižovat důvěryhodnost institutu veřejného ochránce práv.

V neposlední řadě je netypické rozdělení působnosti mezi ochráncem a jeho zástupcem. Chamráthová i Svoboda dokonce uvádí, že atypické postavení zástupce ochránce připomíná fungování švédského „víceombudsmanského“ systému, který za monokratický orgán není považován. Zda byla tato předmětná úprava záměrem zákonodárce, či k ní došlo na základě pouhého přebrání institutu zástupce z jiných právních úprav, aniž by se více zkoumaly důsledky tohoto řešení, není jasné. Nezbyvá než konstatovat, že se jedná o specifický kontrolní monokratický a nezávislý státní orgán. Není ani zcela jasné, zda je ochránce státním orgánem, bývá však obvyklé, že je označován jako státní orgán *sui generis* už jen proto, že státní orgán působí ve společenských vztazích jménem státu, což v případě ochránce neplatí.

---

<sup>86</sup> CHAMRÁTHOVÁ, A., SVOBODA, T. *Veřejný ochránce práv jako monokratický orgán. Jurisprudence. Praha: Karlova univerzita, 2018, roč. 27., č. 4, s. 22*

<sup>87</sup> CHAMRÁTHOVÁ, A., SVOBODA, T. *Veřejný ochránce práv jako monokratický orgán. Jurisprudence. Praha: Karlova univerzita, 2018, roč. 27., č. 4, s. 24*

### 5.5.1 Problémy v praxi

Problém nepřesného vymezení vztahu mezi ombudsmanem a jeho zástupcem se ukazuje jak na vztahu současného ombudsmana Stanislava Křečka a jeho zástupkyně Moniky Šimůnkové, tak i na bývalém vztahu mezi ombudsmankou Annou Šabatovou a jejím zástupcem Stanislavem Křečkem. Kupříkladu mezi Křečkem a Šimůnkovou proběhla ostrá výměna názorů v roce 2020 v souvislosti se stížnostmi na nařízení Ministerstva zdravotnictví. Šimůnková má na starost mj. agendu zdravotnictví. Na základě této skutečnosti si podněty týkající se zákazu přítomnosti otců u porodu vzala k sobě a chtěla je na základě stížností řádně prošetřit z vlastní iniciativy. V rámci šetření připravovala dotaz pro ministra zdravotnictví, jak dlouho by plošný zákaz měl platit, jaké jsou důvody zákazu, zda byl provedený test proporcionality. Zároveň na sociální síti ombudsmana zveřejnila příspěvek, ve kterém lidem slibovala, že se tím bude zabývat. Mezitím jí však Křeček odebral agendu týkající se stížností na zákaz doprovodu blízkých osob u porodu s tím, že se dle něho nejedná o záležitost zdravotnictví, ale že patří do jeho agendy. Tvrdil, že záležitost řádně prošetřil a argumentoval tím, že důvod, proč k tomuto omezení došlo, byl zřetelný a opatření se mu zdálo přiměřené už jen proto, že ho vydalo ministerstvo, které k tomu má kompetence, znalosti a neučinilo tak svévolně. Navíc veřejně podotkl, že se nejedná o právo, nýbrž o možnost mít u porodu doprovod, a to z důvodu, že o tom, zda bude moci být osoba blízká u porodu, rozhoduje zdravotnický personál. Dle Šimůnkové však záležitost řádně neprošetřil a neměl oprávnění jí případ odebrat. Vznikly tak spory týkající se jejich kompetencí. Jednak v souvislosti s tím, zda může ombudsman vzít případ z odboru působnosti jeho zástupkyně, a zároveň, kdo má právo se vyjadřovat se svými stanovisky na veřejnosti. Ombudsman se domníval, že právo porušeno nebylo, Šimůnková, že ano. Navzájem se i na veřejnosti osočovali, že ten druhý jednal nesprávně.

Ke snižování důvěry v instituci ombudsmana mohlo dojít i v rámci vyjádření Stanislava Křečka o Romech, které vyvolalo velkou nevoli nejen u organizací, ale i u několika členů rady vlády pro záležitosti romské menšiny. Jako příklad lze uvést jeho výroky na webových stránkách ombudsmana o tom, že Romové nemívají problémy s bydlením kvůli diskriminaci, ale z toho důvodu, že devastují bytový fond a část obcí přeměňují ve vyloučené lokality. Dále uvedl, že by se o svá práva měli starat více sami. Tyto výroky mohou odrazovat příslušníky menšin, aby se na ombudsmana obrátili. Ombudsman by měl dbát na rovné zacházení, podporovat

přístup bez diskriminace i na základě etnického původu. I v této záležitosti se s Šimůnkovou neshodli, a údajně proto byla Křečkem stáhnuta ze tří vládních rad, kde zasedala za jeho kancelář.<sup>88</sup> Stížnosti na nevhodné výroky se dostaly i k Evropské komisi, která po Křečkovi žádala jejich vysvětlení. Ve své odpovědi nařčení odmítl a naopak zdůraznil, že se ochránce aktivně věnuje problematice vzdělávání romských dětí apod.

Rozruch způsobilo i jeho vyjádření k proslovu prezidenta Ukrajiny Volodymyra Zelenského. Na dálku ho sdělil na shromáždění občanů v Praze, konalo se pro podporu Ukrajiny ve válce a zazněla i slova, že za situaci na Ukrajině může naše lhostejnost a nejednota. Křeček si však myslí, že ani občané ani vláda této republiky si nezaslouží, aby o nich někdo říkal, že jsou lhostejní, protože Česká republika pomáhá, jak nejlépe může a někdy i na úkor svých občanů. Křeček souhlasí s tím, že Zelenskyj projevil odvalu, ale vzhledem k tomu, že jemu jako veřejnému ochránci práv píše stovky tisíc lidí ohledně toho, že se dostávají do velmi složité situace z důvodů zdražování, čím dál horší dostupnosti bytů, nárůstu počtu vyloučených lokalit a vláda nereaguje dostatečně aktivně na to, že lidé ztrácejí možnost důstojného života, což se může obrátit i proti uprchlíkům, protože lidé budou otráveni z této situace, a nakonec nebudou poskytovat pomoc, která je nezbytná.

Jako velký problém vidí Křeček v poslední době časté urážky a nenávisť k Rusům žijícím v ČR. Zdůraznil, že se jedná o velmi složitou právní otázku a že ani Ústavní soud nemá na tuto problematiku shodný názor. Problémem je, že antidiskriminační zákon chrání proti postihu kvůli své národnosti, ale v těchto případech se jedná o státní příslušnost, jelikož nadávky míří na osoby, které přišly z Ruska bez ohledu na to, jaké jsou národnosti. Problém vidí i v dnešní společnosti, ve které je obtížné vyjádřit jiný názor, než který se nachází třeba v novinových článcích, aniž by se na základě toho nestrhla lavina kritiky včetně hrubých urážek od ostatních uživatelů sociální sítě apod. Tímto narážel na kritiku i ze strany ministrů na své výše uvedené vyjádření a domnívá se, že je tím omezována svoboda slova. Tento problém se odráží i od výchovy dětí rodiči a jejich chováním před nimi.

---

<sup>88</sup> ČTK. *EK žádá ombudsmana Křečka o vysvětlení jeho výroků o Romech. online*. Praha: České noviny, 2022. [cit. 2022-03-04]. Dostupné: <https://www.ceskenoviny.cz/zpravy/ek-zada-ombudsmana-krecka-o-vysvetleni-jeho-vyroku-o-romech/2167778>

Křeček na tyto problémy upozorňuje i v závěrečné zprávě za minulý rok, kterou bude předávat Poslanecké sněmovně. Zároveň uvedl, že na jeho popud vydali všichni ombudsmeni Visegrádské skupiny (V4)<sup>89</sup> prohlášení, kterým odsoudili agresi na Ukrajině a že se budou zasazovat o zachování lidských práv všude ve světě.<sup>90</sup>

### 5.5.2 Potřeba upřesnění vztahu mezi ochráncem a jeho zástupcem

Nejen z tohoto důvodu by bylo vhodné, aby se zákonodárci věnovali postavení a vztahu mezi ombudsmanem a jeho zástupcem a upřesnili ho. Lze se domnívat, že by mělo být lépe upraveno, zda je jejich postavení na stejné úrovni, nebo zda zástupkyně má skutečně ombudsmana „jen“ zastupovat a rozhodující slovo a stanovisko by zveřejňoval pouze ombudsman.

Nevýhodu v nižším postavení zástupce ombudsmana lze spatřovat v tom, že by agenda v gesci zástupce mohla být brána jako méně důležitá a tato skutečnost by mohla ve veřejnosti vyvolávat dojmy, že pokud mají problémy spadající pod působnost zástupce, nebude dostatečně brána jejich závažnost. Na druhou stranu, pokud by se upřesnilo, že postavení ombudsmana a jeho zástupce je skutečně rovnocenné, naskýtá se otázka, proč by jedna z osob měla nést označení „zástupce“? Zároveň by pak rozhodující slovo a vyjadřování stanovisek veřejnosti měla mít ta osoba, pod kterou spadá daná problematika. V případě, že by se jednalo o problematiku práv dětí, vyjadřovat se ke stanoviskům této oblasti by měla Šimůnková, zatímco pokud se bude jednat o problematiku ze stavebnictví, bude podnět šetřit a zároveň podávat veřejné stanovisko Křeček. Pouze, pokud by ombudsman onemocněl nebo by se z jiných důvodů nemohl věnovat vyřizováním podnětů, zastoupil by ho jeho zástupce, a to by platilo i naopak – pokud by onemocněl zástupce, nahradil by dočasně jeho působnost ombudsman.

Jelikož v době volby osob na post ombudsmana a jeho zástupce nelze odhadnout, zda budou mít osoby stejné nebo podobné názory, může se stát, že i v případě jejich rovnocenného postavení by mohl každý svým zcela jiným přístupem znevažovat svoji působnost. Ačkoli by oba měli mít právo vyjádřit se, lze se domnívat,

---

<sup>89</sup> Jedná se o regionální uskupení mezi Českem, Maďarskem, Polskem a Slovenskem

<sup>90</sup> VESELÝ, M. *Máte odlišný názor a hned jste Putinův agent. Ministři mě okřikli, stěžuje si Křeček.* [online]. Praha: CNN Prima News, 2022. [cit. 2022-03-23]. Dostupné: <https://cnn.iprima.cz/krecek-reknete-trochu-odlisny-nazor-a-maji-vas-za-agenta-putina-ministri-me-okrikli-84727>

že primárně ke své agendě. Ostatně slovní války a vyřizování si účtů navzájem na veřejnosti neodpovídá úrovni instituce, kterou by mělo ombudsmanství mít, naopak to snižuje důvěru veřejnosti v instituci. Je potřeba, aby jejich kooperace zajišťovala kontinuitu a jednotnost přístupů ve způsobu výkonu působnosti.

## **5.6 Povinnosti ochránce**

### **5.6.1 Informace o činnosti pro Poslaneckou sněmovnu**

Jelikož je ochránce odpovědný Poslanecké sněmovně, má vůči ní stanovené specifické povinnosti informačního charakteru, které mohou pomoci rozvíjet možnosti parlamentní kontroly veřejné správy a případně i jiných forem kontroly ve veřejné správě. Jednou z povinností je, že každý rok do 31. března musí podávat Poslanecké sněmovně souhrnnou bilanční písemnou zprávu o své činnosti za uplynulý rok, kterou zasílá i Senátu, prezidentu republiky, vládě, ministerstvům a jiným správním úřadům, které mají působnost pro celé území státu.

Další povinností je předkládat Poslanecké sněmovně alespoň jednou za 3 měsíce průběžné informace o své činnosti. Zároveň jí musí předkládat zprávy o jednotlivých věcech, ve kterých nebylo dosaženo dostatečných opatření k nápravě, ačkoli ochránce vyrozuměl nadřízený úřad, vládu a informoval veřejnost. Poslanecké sněmovně musí předkládat i všechna jím podaná doporučení na vydání, změnu nebo zrušení právního předpisu.<sup>91</sup>

Poslanecká sněmovna má následně povinnost projednat všechny zprávy a informace, které od ochránce obdržela, a to zpravidla za jeho přítomnosti. Ochránce má oprávnění se zúčastnit schůze Poslanecké sněmovny a jejího orgánu, pokud se jedná o věcech, které jsou v jeho působnosti, a pokud požádá o slovo, musí mu být uděleno.<sup>92</sup>

### **5.6.2 Poskytování informací veřejnosti**

Ochránce přispívá k rozvoji kontroly veřejné správy ze strany občanské společnosti tím, že ve vymezeném rozsahu seznamuje společnost s výsledky své činnosti. Zákon o Veřejném ochránci práv stanovuje, že soustavně seznamuje veřejnost se svou činností a s poznatky z ní vyplývající, a to i způsobem umožňujícím dálkový přístup. Zveřejňuje souhrnnou zprávu o své činnosti za uplynulý rok, což je

---

<sup>91</sup> Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ustanovení § 23 a 24

<sup>92</sup> HÁLOVÁ, M., KRAMÁŘ, K., RAJCHL, J. *Kontrola ve veřejné správě, díl III. Karlovy Vary: Vysoká škola Karlovy Vary, 2007, s. 38, ISBN 978-80-7552-443-0*

nejdůležitější publikace, kterou ochránce zveřejňuje. Ombudsman vydává také informační letáky poskytující odpovědi na nejčastější otázky týkajících se různých záležitostí a formuláře, které mohou potřební využít např. k podání soudní žaloby.

Pokud dle ochránce nepřijal kontrolovaný vykonavatel dostatečná opatření k nápravě nebo mu nepodal sdělení o přijatých opatřeních, může zveřejnit zjištění ze závěrečného stanoviska, a to včetně jmen a příjmení osob, které mají oprávnění jednat jménem kontrolovaného vykonavatele. Na jeho úvaze závisí i rozhodnutí, zda bude veřejnost informovat o tom, že vykonavatel veřejné správy nesplnil procesní povinnost, která byla potřebná k uskutečnění šetření, a o tom, že vykonavatel veřejné správy odmítl doporučení k vydání, změně či zrušení právního předpisu nebo opět nesdělil ve stanovené lhůtě stanovisko k podanému doporučení.<sup>93</sup>

Od roku 2014 je v provozu evidence stanovisek ochránce, tzv. ESO. Kancelář veřejného ochránce, která tuto evidenci zřídila, se inspirovala databázemi soudních rozhodnutí. V ochráncově evidenci se tak nachází z hlediska právního či skutkového nejzajímavější zprávy o šetření, stanoviska, výzkumy, připomínky a doporučení z jeho činnosti. Tato databáze poskytuje informace o fungování veřejné správy a může pomoci i lidem, kteří zvažují podání soudní žaloby, a pokud se podobný problém bude vyskytovat v této databázi, může mu pomoci vyřešit problém bez soudního sporu, nebo nemusí žádat ochránce o poskytnutí informací dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Jelikož má ombudsman povinnost zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, které při svém výkonu funkce zjistil, jsou z těchto veřejně přístupných dokumentů odstraněny osobní údaje. Aby použití databáze mohlo sloužit co nejširšímu okruhu lidí, obsahem je také instruktážní video a nápověda. Lidé mohou použít buď full textové vyhledávání, nebo mohou zvolit oblast práva, právní otázku, životní situaci, nebo mohou vyhledávat dle vztahu k českému právnímu předpisu a výsledky hledání různě zužovat. Pokud by se osoba zajímala o případy starší než z roku 2014, najde je na webových stránkách ombudsmana pod názvy sborníky a stanoviska ombudsmana, a to až do roku 2002.<sup>94</sup>

---

<sup>93</sup> HÁLOVÁ, M., KRAMÁŘ, K., RAJCHL, J. *Kontrola ve veřejné správě, díl III. Karlovy Vary: Vysoká škola Karlovy Vary, 2007, s. 38. ISBN 978-80-7552-443-0*

<sup>94</sup> *Ombudsman. Na kávu s ombudsmanem – 56. díl – Evidence stanovisek ochránce. [online]. Brno: YouTube, 2022. [cit. 2022-02-24]. Dostupné: <https://www.youtube.com/watch?v=vDOBGjZnxvo>*

Ve spolupráci s Českou televizí natácel ochránce pořad „Případ pro ombudsmanku“, do kterého se vybraly zajímavé případy. V rámci osvětové činnosti pořádá ombudsman konference, semináře a diskuzní kulaté stoly. Své poznatky a analýzy doplněné o judikaturu a konkrétní případy tematicky shrnuje v publikacích „Sborník stanovisek“, které mohou pro orgány státní správy sloužit jako metodická pomůcka.<sup>95</sup> Jsou však i volně přístupné široké veřejnosti na webových stránkách ochránce. Lze zmínit třeba sborník týkající se poskytování informací, ve kterém odpovídají na otázky typu: „Na co se můžeme ptát?“, „Existují informace, které poskytnout nelze?“ Uvádí i právní úpravu týkající se poskytování informací a povinné subjekty, které jsou povinny určité informace poskytnout, zásady pro poskytování informací, proces vyřizování žádosti o informace, opravné prostředky, poskytování osobních údajů apod.

Kancelář veřejného ochránce práv navíc v době pandemie virového onemocnění Covid 19 začala vydávat videa o práci ombudsmana, která umožňují dálkový přístup všem lidem. Jedná se o tzv. podcasty s názvem Na kávu s ombudsmanem a v každém díle se zaměřuje na jinou problematiku, kterou se ombudsman může zabývat, a lidé jim mohou posílat náměty.

## **5.7 Právní odbory ombudsmana a četnost podnětů**

Velká část kontrolní činnosti ombudsmana je řešena odborem dohledu nad omezováním osobní svobody. Odbor ochrany práv osob se zdravotním postižením monitoruje práva lidí s postižením. Odbor stavebního řádu a životního prostředí se věnuje i památkové péči, pohřebnictví, ochraně před nadměrným hlukem či ochraně zvířat před týráním. Ochránce disponuje i odborem rodiny, zdravotnictví a práce, který ročně vyřídí přibližně 1 200 podnětů a zhruba 50 z nich je od dětí.<sup>96</sup> Odbor veřejného pořádku a místní správy se specializuje na dopravní přestupky a přestupky proti občanskému soužití, dopravně-správní agendu, která se věnuje problematice veřejných cest, dopravního značení, řídičských oprávnění apod. Dále se věnuje ochraně spotřebitele, evidenci obyvatel, vydávání občanských průkazů, cestovních pasů a činnosti matrik. Odbor justice, migrace a financí se skládá ze tří tematických částí. Je jimi státní správa soudnictví, cizinecké právo a daně, poplatky a cla. Věnuje se i právu

---

<sup>95</sup> *Ombudsman. Sborníky Stanoviska. [online]. Brno: Veřejný ochránce práv, 2021. [cit. 2022-02-28]. Dostupné: <https://test.ochrance.cz/dalsi-aktivity/publikace/sborniky-stanoviska/>*

<sup>96</sup> *Ombudsman. Zaměstnanci a organizační struktura. [online]. Brno: Veřejný ochránce práv, 2021. [cit. 2022-03-03]. Dostupné: <https://www.ochrance.cz/provoz/zamestnanci-a-organizacni-struktura/>*

na volný pohyb občanů Evropské unie a Evropského hospodářského prostoru, a to včetně jejich rodinných příslušníků. Dalšími odbory je odbor sociálního zabezpečení, odbor rovného zacházení a diskriminace. Některá z těchto oprávnění budou následně rozebrána podrobněji.

Ombudsman obdrží ročně velké množství podnětů, zhruba osm tisíc. Největší roční podíl patří problematice týkající se sociálního zabezpečení, a to především důchodů a sociálních dávek, kterých řeší asi 900 ročně. Stanislav Křeček se problematice důchodového systému v České republice věnoval i na jedné z tiskových konferencí v roce 2020, během které upozorňoval na potřebu reorganizace důchodového systému. Zdůrazňoval, že ČR je zemí, která vyžaduje nejdelší počet odpracovaných let k nároku na důchod. Aby vznikl nárok alespoň na částečný starobní důchod, je potřeba mít odpracováno min. 35 let. Ombudsmanovi připadá nespravedlivé, že osoba bude mít odpracováno třeba 33 let a stejnou dobu přispívala na důchod ze své mzdy, ale jelikož jí chybí dva odpracované roky, nedostane žádný důchod.

Na pomyslném druhém místě jsou podněty týkající se stavebnictví a nespokojenosti s činností katastrálních úřadů, vyměřením pozemku, určením hranic pozemku, černými stavbami. O něco méně podnětů se týká chování pracovníků armády, Policie ČR a vězeňství. Často se ochránce zabývá i ochranou práv dětí. Nezáleží však jen na četnosti podnětů v daném oboru, ale je nutné přihlídnout i k faktu, zda jsou podněty oprávněné.<sup>97</sup>

## 5.8 Pravomoc a působnost ochránce

S činností veřejného ochránce práv souvisí určité právní předpisy. Je jimi především zákon o veřejném ochránci práv, zákona č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (dále: „antidiskriminační zákon“), Úmluva o právech osob se zdravotním postižením a Úmluva o právech osob se zdravotním postižením v českém znakovém jazyce. Jako další předpisy lze zmínit nařízení vlády 165/2000 Sb., k provedení zákona o veřejném ochránci práv, zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích,

---

<sup>97</sup> *Ombudsman. Na kávu s ombudsmanem – 1. díl – O práci ombudsmana. [online]. Brno: YouTube, 2020. [cit. 2022-02-23]. Dostupné: <https://www.youtube.com/watch?v=LwOJmih0rMQ>*



a zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví. Význam mají i další dokumenty, za které lze jmenovat Benátské principy, které obsahují principy ochrany a podpory ombudsmanských institucí, a Principy dobré správy obsahující neformální zásady kvalitního spravování věcí veřejných.<sup>98</sup>

Předmětem zájmu ochránce je především poskytovat záruku zákonnosti ve veřejné správě, ale může postihnout i takové jevy v činnosti veřejné správy, které mohou zůstat při soudním přezkoumávání stranou. Tím se myslí porušení etického chování úředníka, jako je neochota a hrubost, ale i jiné chyby a omyly. Závadnost jednání může způsobit i nejednotné aplikování předpisů, diskriminační přístupy, požadování vyplnění dotazníků a formulářů, předložení různých potvrzení a příloh, které nejsou předepsané právními předpisy a čím si může chtít úředník ulehčit práci. Problematické může být i takové rozhodnutí, které je nevhodné, neúčelné, neadekvátní, věcně nesprávné, nepřiměřeně přísné, necitlivé, či na něj bylo neadekvátně použito správní uvážení.<sup>99</sup>

Předmětem kontroly je jednání či nečinnost vykonavatelů veřejné správy. Mohou jimi být např. finanční úřady, úřady práce, stavební úřady. Tímto přispívá k ochraně a respektování základních práv a svobod. Hlavní funkcí ochránce je působit tak, aby chránil osoby před jednáním úřadů a dalších institucí, které uvádí zákon o veřejném ochránci práv, pokud jejich jednání neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, je v rozporu s právem, a v neposlední řadě má chránit před jejich nečinností. V rámci své působnosti by měl díky své morální autoritě napravovat nedostatky v činnosti státní správy rychle a neformálně a předcházet soudním i jiným sporům. Z tohoto důvodu není jeho činnost svázána procesními pravidly a naskytuje se mu tak rozsáhlá míra volné úvahy ohledně postupů a opatření, které využije.<sup>100</sup> Další výhodou je absence poplatku za podání podnětu a ani právní zastoupení při jeho podání není požadováno.

Ochránci chybí pravomoc autoritativně rozhodovat o právech a povinnostech fyzických i právnických osob, stejně jako to je u Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových. Disponuje pouze určitým vyšetřovacím oprávněním, které se netýká subjektivních práv fyzických a právnických osob, nesměřuje tak vůči subjektům práva

---

<sup>98</sup> *Ombudsman. Právní předpisy. [online]. Brno: Veřejný ochránce práv, 2022. [cit. 2022-02-24]. Dostupné: <https://www.ochrance.cz/o-nas/predpisy/>*

<sup>99</sup> *SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 409. ISBN 978-80-7598-564-4*

<sup>100</sup> *SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 409. ISBN 978-80-7598-564-4*

soukromého. Naopak směřuje vůči správním úřadům a osobám, které vykonávají veřejnou správu.<sup>101</sup> Především přezkoumává činnost a rozhodnutí státních orgánů. Zabývá se např. tím, zda při jejich činnosti došlo k průtahům, k nečinnosti, nevhodnému chování úředních osob. Kontroly jsou většinou namátkové, tj. kontroly ad hoc. Jsou však situace, kdy naopak vykonává kontrolu soustavnou. Jedná se o místa, kde se nachází či mohou nacházet osoby omezené na svobodě.

Zmíněné principy zákon podrobněji nerozvádí a je potřeba si je vyložit jinými způsoby. Aby jednání bylo v souladu s právem, je nutné, aby bylo ve shodě s platnými právními předpisy. Vnitřních předpisů vykonavatelů správy se toto pravidlo netýká.<sup>102</sup> O dobrou správu se jedná, pokud jednání neporušuje základní práva a svobody, je v souladu s platnými právními předpisy a zároveň se v ní nevyskytují byrokratické, nespravedlivé či necitlivé postupy týkající se např. neodůvodněných průtahů, povýšeného, přehlíživého, nepředvídatelného, zaujatého či arogantního jednání úředních osob.<sup>103</sup> Větší pozornost bude principům dobré správy věnována v jiné části této práce.

Co se týče principů demokratického právního státu, je potřeba se řídit ustanovením čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy a ustanovením čl. 2 odst. 2 a 3 Listiny základních práv a svobod. V nich jsou vymezeny zásada enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí a princip legální licence. Zásada je vyjádřena tak, že státní moc má sloužit všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Naopak zmíněný princip spočívá v tom, že každý občan může činit to, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit to, co zákon neukládá. Vyjadřuje tak svobodu jednání člověka v rámci státu, které ale musí být v souladu se zákonem. S tím souvisí i ustanovení čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, který uvádí, že povinnosti mohou být ukládány na základě a v mezích zákona, a jen když se zachovají základní práva a svobody.

---

<sup>101</sup> KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 450. ISBN 978-80-7400-727-9*

<sup>102</sup> HÁLOVÁ, M., KRAMÁŘ, K., RAJCHL, J. *Kontrola ve veřejné správě, díl III. Karlovy Vary: Vysoká škola Karlovy Vary, 2007, s. 31. ISBN 978-80-7552-443-0*

<sup>103</sup> KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 451. ISBN 978-80-7400-727-9*

V zákoně o veřejném ochránci práv je okruh kontrolovaných osob vymezen pozitivně i negativně. Co se týče pozitivního vymezení, jsou v něm výslovně vyjmenované instituce, na které se jeho působnost vztahuje. Jedná se o ministerstva a jiné správní úřady s celostátní působností, správní úřady jim podléhající, Českou národní banku (pokud působí jako správní úřad), Radu pro rozhlasové a televizní vysílání. Také se vztahuje na orgány územních samosprávných celků, to ale pouze v případech, kdy vykonávají státní správu. Pokud není stanoveno jinak, vztahuje se jeho působnost i na Policii ČR, Armádu ČR, Hradní stráž, veřejné zdravotní služby a Vězeňskou službu ČR.

Náplň práce ombudsmana se za léta existence změnila. Oproti původním záměrům mu byly zákonodárným orgánem předány nové kompetence. Již od roku 2001 chrání osoby před nezákonným nebo jinak nesprávným jednáním či nečinností správních úřadů a dalších institucí. V roce 2006 začal ochránce plnit úkoly národního preventivního mechanismu dle Opčního protokolu k Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému a ponižujícímu zacházení či trestání.<sup>104</sup> V roce 2008 získal ochránce oprávnění v oblasti státní správy soudnictví. Na základě schválení antidiskriminačního zákona v roce 2009 se stal i orgánem, který pomáhá obětem diskriminace. Od roku 2011 sleduje zajištění cizinců a výkon správního vyhoštění. Nejnovější kompetence je z roku 2018, a sice kontrola dodržování Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením a zjišťování, jak ČR naplňuje dodržování práv osob s jakýmkoli postižením.

### **5.8.1 Monitorování ochrany práv lidí se zdravotním postižením**

Dle údajů Českého statistického úřadu žilo v ČR v roce 2018 min. 13 % osob se zdravotním postižením starších 15 let. Jen zhruba 40 % z nich pracuje, zatímco u lidí bez postižení je úspěšnost pracovního zařazení dvojnásobná. Okruh příčin, proč je osoba zdravotně postižená, je celá řada. Nejedná se pouze o lidi, kteří jsou upoutáni na invalidní vozík, kteří jsou němí či mentálně postižení, ale může se jednat i o jiné dlouhodobé zdravotní problémy, jako je schizofrenie, duševní onemocnění, obsedantně kompulzivní porucha, roztroušená skleróza.<sup>105</sup>

---

<sup>104</sup> *Opční protokol proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání byl přijat v New Yorku 18. prosince 2002. Jménem České republiky byl podepsán 13. září 2004 a v platnost vstoupil*

*9. srpna 2006 na základě čl. 28 odst. 2. tohoto protokolu.*

<sup>105</sup> *Ombudsman. Na kávu s ombudsmanem – 18. díl – Zaměstnávání lidí s postižením. [online]. Brno: YouTube, 2021. [cit. 2022-02-25]. Dostupné: <https://www.youtube.com/watch?v=ZJAKYo9-s5U>*

Tuto problematiku upravují i Úmluva o právech osob se zdravotním postižením a Úmluva o právech osob se zdravotním postižením v českém znakovém jazyce. První zmíněná úmluva byla přijata v New Yorku dne 13. prosince 2006 a jménem České republiky byla podepsána dne 30. března 2007 s platností od 28. října 2009. Druhá zmíněná úmluva byla přijata Valným shromážděním Organizace spojených národů (dále: „OSN“) dne 13. prosince 2006 a ČR ji přijala dne 30. března 2007 s platností od 28. října 2009. Účelem je podpora, ochrana a zajištění plného a rovného užívání všech lidských práv a základních svobod všemi lidmi s postižením a podporovat úctu k jejich přirozené důstojnosti.

Významnost této problematiky si uvědomuje i ochránce, a proto sleduje aspekty života lidí s postižením, např. v oblasti zaměstnávání a zjišťuje, jak dobrý přístup k zaměstnávání mají lidé s postižením, ale také jaký mají přístup k informacím, ke zdravotní péči apod. K této činnosti jim pomáhá i participace lidí s postižením, proto má zástupkyně ochránce k dispozici tzv. poradní orgán, který se skládá z lidí s postižením nebo z lidí, kteří reprezentují organizaci, která zastupuje lidi s určitým druhem postižení. S tímto orgánem se pravidelně schází a konzultují spolu problémy. Na základě zjištění z šetření či konzultace s tímto poradním orgánem dělá doporučení, připomínkuje zákony, informuje ministerstva, co by bylo dobré upravit, jaký zákon by se měl změnit apod. V této oblasti také provádí výzkumy, např. se jedná o výzkum k životním podmínkám klientů a klientek v domovech pro osoby se zdravotním postižením.<sup>106</sup> O nových poznatcích informuje ochránce Výbor OSN pro práva lidí s postižením a vnitrostátní orgány.

V roce 2021 byly zveřejněny výsledky výzkumu týkající se zaměstnávání lidí s postižením ve veřejném sektoru, ve kterém se zjišťovaly pohledy zaměstnavatelů na zaměstnávání lidí se zdravotním postižením. Bylo zjištěno, že téměř polovina budov veřejného sektoru není bezbariérová. Klienti s omezenou hybností či orientací mají přístupnost snazší a dostanou se např. k přepážce, ale pro jejich zaměstnávání za přepážkou už nejsou budovy uzpůsobené. Bylo zjištěno, že ve státním sektoru nejsou skoro vůbec zaměstnávání lidé se zrakovým, sluchovým či mentálním postižením a že takové zaměstnance zaměstnavatelé ani aktivně nevyhledávají. Pokud jsou ve veřejné instituci zaměstnáni lidé s postižením, tak jen v minimální míře. Jen u velmi malého

---

<sup>106</sup> *Ombudsman. Na kávu s ombudsmanem – 8. díl – O práci zástupkyně ombudsmana. [online]. Brno: YouTube, 2021. [cit. 2022-02-23]. Dostupné: <https://www.youtube.com/watch?v=yJYzW6NyDzo>*

množství zaměstnavatelů je z celkového počtu zaměstnanců zaměstnáno více než 4 % lidí s postižením.<sup>107</sup>

Zaměstnávání lidí s postižením je v České republice povinné. Tuto povinnost upravuje zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. Stanovuje, že pokud má zaměstnavatel více než 25 zaměstnanců, musí splnit tzv. kvótu, která spočívá v tom, že musí zaměstnat nejméně 4 % lidí se zdravotním postižením či osob zdravotně znevýhodněných. Pokud se tak nestane, má tato povinnost alternativní plnění v podobě odvodu náhrady do státního rozpočtu, který neplní sankční roli. Za každou osobu se zdravotním postižením, kterou by zaměstnavatel měl zaměstnat, je výše odvodu do státního rozpočtu 2,5násobek průměrné měsíční mzdy.<sup>108</sup> Tento odvod však pro veřejný sektor není motivující, jelikož je financován ze státního rozpočtu a jedná se tak pouze o převod mezi jednotlivými kapitolami státního rozpočtu. Další možností je nákup výrobků či služeb od osob se zdravotním postižením pracující jako osoby samostatně výdělečně činné, nebo které pracují na chráněném trhu práce.<sup>109</sup> Určitá skupina zaměstnavatelů kombinuje přímé zaměstnávání lidí s postižením s odebíráním výrobků a služeb.

Výsledkem je zjištění, že stát neumí zaměstnávat lidi se zdravotním postižením. Poskytování přiměřených opatření, což je neurčitý právní pojem, není jednotné. Ochránce doporučuje na začátku pracovního poměru poskytnout zaměstnanci s postižením asistenta, umožnit mu přítomnost vodícího psa na pracovišti, pořídit speciální software, aby mohl číst dokumenty, osobě se sluchovým postižením dát agendu práce bez telefonování, umožnit práci z domova, spolupracovat s psychologem, aby mohl pomoci s komunikačními problémy a pomoci se začlenit do kolektivu. Na základě dodržení určitých podmínek a písemné dohody mezi zaměstnavatelem a Úřadem práce může zaměstnavatel obdržet příspěvek na úhradu provozních nákladů, které zaměstnavatel vynaložil v souvislosti se zaměstnáváním osoby se zdravotním postižením.<sup>110</sup> Je však zřejmé, že náklady jsou mnohdy vyšší a leckdy si to nejen úřady nemohou z finančních důvodů dovolit. Tendence

---

<sup>107</sup> *Ombudsman. Stát neumí zaměstnat lidi s postižením, ukázal výzkum zástupkyně ombudsmana. [online]. Brno: YouTube, 2021. [cit. 2022-02-25]. Dostupné: [https://www.youtube.com/watch?v=0\\_2FlcXnvSc](https://www.youtube.com/watch?v=0_2FlcXnvSc)*

<sup>108</sup> *Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ustanovení § 82 odst. 1 zákona o zaměstnanosti*

<sup>109</sup> *Chráněné pracoviště je takové pracoviště, na kterém je zaměstnáno více než 50 % osob se zdravotním postižením z celkového počtu zaměstnanců a se kterým Úřad práce uzavřel písemnou dohodu o jeho uznání za zaměstnavatele na chráněném trhu práce – ustanovení § 78 odst. 1 zákona o zaměstnanosti*

<sup>110</sup> *Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ustanovení § 76 odst. 2 zákona o zaměstnanosti*

zaměstnanosti postižených lidí sice na otevřeném trhu stoupá, ale stále je potřeba zlepšit přístup zaměstnavatelů k přijímání osob se zdravotním postižením, jelikož nyní je jejich zájem o vycházení vstříc specifickým potřebám minimální.<sup>111</sup> Proaktivní zaměstnavatel by měl např. oslovovat neziskové organizace, které jim pomohou vybrat vhodné zaměstnance na danou pozici.

Co se týče pohledu lidí s postižením na zaměstnávání ve veřejné správě, uvedli, že se při hledání práce spoléhají především na vlastní úsilí a kontakty, jelikož nemají dobré zkušenosti s Úřadem práce. Vadí jim i neaktuálnost pracovních nabídek, měly by zahrnovat bližší specifikaci pracovního prostředí a požadované činnosti, protože pouhé označení, že se jedná o práci, která je vhodná pro osoby se zdravotním postižením, je nejasné už jenom z velkého množství druhů zdravotního postižení. Důležitou informací může být, zda pracovní pozice vyžaduje přímý kontakt s dalšími lidmi, telefonickou komunikaci nebo studování dokumentace v papírové podobě. Z výzkumu také vyplývá, že je pro řadu lidí s postižením problematický průběh výběrových řízení. Vnímají při nich nedostatek zkušeností zaměstnavatelů v komunikaci s osobou s postižením a obávají se předsudků a stereotypů, a proto, pokud je to možné a jejich postižení není na první pohled zjevné, nechávají si tuto informaci pro sebe co nejdéle, aby zvýšili šanci na úspěch. Naopak, pokud se jedná o osoby s viditelným postižením, uvádějí tuto skutečnosti co nejdříve, aby předešli překvapivým pohledům a reakcím.

Služeb podporovaného zaměstnávání využívají hlavně lidé s významným omezením pracovní schopnosti. Přes to všechno je pro lidi se zdravotním postižením veřejný sektor atraktivní zaměstnavatel. Důvodů je hned několik. Jedná se o stabilnější práci, jsou zde přehledná pravidla odměňování, oproti soukromému sektoru není tlak na dosahování co nejvyššího zisku.<sup>112</sup> Ochránce lidem s postižením mj. doporučuje, aby otevřeně mluvili o svých potřebách.

---

<sup>111</sup> Ombudsman. *Stát neumí zaměstnat lidi s postižením, ukázal výzkum zástupkyně ombudsmana.* [online]. Brno: YouTube, 2021. [cit. 2022-02-25]. Dostupné: [https://www.youtube.com/watch?v=0\\_2FlcXnvSc](https://www.youtube.com/watch?v=0_2FlcXnvSc)

<sup>112</sup> Ombudsman. *Stát neumí zaměstnat lidi s postižením, ukázal výzkum zástupkyně ombudsmana.* [online]. Brno: YouTube, 2021. [cit. 2022-02-25]. Dostupné: [https://www.youtube.com/watch?v=0\\_2FlcXnvSc](https://www.youtube.com/watch?v=0_2FlcXnvSc)

## 5.8.2 Ochrana lidských práv v zařízeních

Již 16. rokem směřuje podstatná část ombudsmanovy působnosti k zařízením, ve kterých se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranná nebo ústavní výchova, ochranné léčení, zabezpečovací detence.<sup>113</sup> V polovině roku 2021 sčítala jeho návštěvnost přes 480 zařízení. V jiných státech bývá pro tyto účely zřízená samostatná instituce, avšak u nás byl ombudsmanovi svěřen mandát tzv. národního preventivního mechanismu, tj. tělesa, které na základě mezinárodních závazků České republiky, konkrétně Opčního protokolu k Úmluvě OSN, provádí návštěvy v daných zařízeních.

Jeho činnost spočívá v provádění systematických návštěv těch míst, kde se nacházejí, nebo se mohou nacházet osoby, které jsou omezené na svobodě, a to buď veřejnou mocí nebo v důsledku závislosti na poskytované péči. Jedná se tak o věznice, ochranné či ústavní výchovy, azylová zařízení, zařízení sociálních služeb, domovy pro seniory, léčebny dlouhodobě nemocných, psychiatrické léčebny, kojenecké ústavy apod. V těchto případech může nahlížet i do zdravotnických dokumentací.

Cílem je posílení ochrany těchto osob před krutým, nelidským, ponižujícím zacházením či trestáním, mučením a dalším špatným zacházením. Zároveň sleduje, zda je činnost prováděna řádně nejen v souladu s českým právem, ale i v souladu s naplňováním mezinárodních smluv, které upravují práva osob se zdravotním postižením.<sup>114</sup> Jde o prevenci špatného zacházení, a proto tuto kompetenci vykonávají především z vlastní iniciativy.

Předem si vytipuje zařízení, ve kterých chce provést návštěvu, může trvat i více dnů. Pro dané zařízení sestaví tým lidí, který se skládá z právníků Kanceláře a z externistů, např. lékařů, zdravotních sester, ti kontrolu na místě provedou. Na základě návštěvy vyhotoví zprávu, která jde jménem zástupkyně ochránce k vedení zkontrolovaného zařízení. Konstatuje v ní, zda zjistili nějaké pochybení v jejich práci a v dodržování práv klientů, a zařízení zpětně reaguje. Pokud se na ně obrátí např. osoba, která má v domově seniorů rodiče a nelíbí se jí, jak s nimi v zařízení zachází, nebo jak s nimi zacházel konkrétní lékař ve zdravotnickém zařízení, nemohou tuto individuální stížnost přímo prošetřit. Mohou však osobu odkázat např. na Inspekci kvality sociálních služeb, která spadá pod Ministerstvo práce a sociálních věcí, resp.

---

<sup>113</sup> Ustanovení § 1 odst. 2 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv

<sup>114</sup> Ustanovení § 1 odst. 7 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv

na příslušný krajský úřad, a daný podmět vezmou v potaz pro další plánování návštěv.<sup>115</sup>

Co se týče ochrany práv dětí, obrací se na ombudsmana lidé především s žádostmi, aby prošetřil postup orgánů sociálně-právní ochrany dětí, tzv. „OSPODů“. Tyto orgány často rozhodují o odebrání dítěte rodičům, vstupují do rozvodových a porozvodových sporů mezi rodiči ohledně styku s dítětem a obecně by měly dohlížet nad všemi ohroženými dětmi. V tomto případě prošetřují individuální podněty a konstatují, zda bylo pochybeno, či nikoli.

Na kontrolu práv v zařízeních, ve kterých mají osoby omezenou svobodu, se ochránce zaměřil ještě více po začátku vypuknutí pandemie onemocnění Covid 19, kvůli které musely být na základě nařízeních vlády omezené návštěvy klientů v těchto zařízeních, venkovní vycházky apod. Docházelo tak dle Šimůnkové ještě k většímu omezení svobody a zároveň pro izolovanost těchto zařízení bylo těžší odhalit, zda není s klienty špatně zacházeno. Šimůnková proto poukazovala na to, že přes velké riziko nákazy onemocněním není možné takto zásadně omezovat práva těchto klientů, a apelovala na co nejvčasnější vrácení do volnějšího režimu.

Cílem Šimůnkové do dalších let je se více věnovat tzv. deinstitucionalizaci sociálních zařízení. Tímto procesem by se velkokapacitní zařízení, ve kterých jsou např. lidé se zdravotním postižením či s omezenou svéprávností, měla pomalu přeměňovat tak, aby bylo lidem více umožněno žít nadále v komunitě, ve svém domácím prostředí. K tomu je potřeba mít dostatek terénních a ambulantních služeb, které jim budou zajišťovat danou péči tak, aby nemuseli být lidé umístěni do velkých sociálních zařízení.

Dalším cílem je více přiblížit instituci ombudsmana dětem a dospívajícím. Již nyní je ombudsman připraven i na situace, kdy by se na něho chtělo obrátit samotné dítě či náctiletí, a to s problémy souvisejícími se školou, rodinou, rodičovstvím, zdravotnictvím, prací apod. Jsou pro ně zřízené speciální webové stránky a e-mail.<sup>116</sup> Byly vytvořeny informační letáky a videa, která distribuují do základních škol. Dětským případům se ochránce věnuje přednostně.

Snaží se zároveň prosazovat, aby se věci řešily systémově, např. aby děti vyrůstaly v rodině a byly zrušené kojenecké ústavy. Vidí problém mj. v tom, že v ČR

---

<sup>115</sup> *Ombudsman. Na kávu s ombudsmanem – 8. díl – O práci zástupkyně ombudsmana. [online]. Brno: YouTube, 2021. [cit. 2022-02-23]. Dostupné: <https://www.youtube.com/watch?v=yJYzW6NyDzo>*

<sup>116</sup> [www.deti.ochrance.cz](http://www.deti.ochrance.cz); [deti@ochrance.cz](mailto:deti@ochrance.cz)



není stanoveno, kolik zaměstnanců se má o klienty v sociálních zařízeních starat, což může limitovat úroveň poskytované péče. Jak uvedl Křeček, kvalita společnosti se měří dle toho, jak se dokáže postarat o své nejzranitelnější osoby.

### 5.8.3 Návrh žaloby k ochraně veřejného zájmu

Ombudsman má oprávnění navrhnout nejvyššímu státnímu zástupci, aby využil svou pravomoc, kterou mu dává zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, díky které může podat ve správním soudnictví žalobu k ochraně veřejného zájmu, a to proti pravomocnému rozhodnutí, jestliže k jejímu podání shledá závažný veřejný zájem. Pokud ochránce takovýto návrh podá, má nejvyšší státní zástupce povinnost ho informovat o tom, jakým způsobem jeho návrh vyřídil. Na toto vyrozumění má nejvíce tři měsíce od doručení návrhu. Zároveň, pokud jeho návrhu nevyhoví a nepodá žalobu proti správnímu rozhodnutí, musí své zamítavé rozhodnutí odůvodnit.<sup>117</sup>

### 5.8.4 Ovlivňování normotvorby

Veřejný ochránce práv je oprávněn těm vykonavatelům veřejné správy, na které se vztahuje jeho působnost, doporučovat, aby vydali, změnili či zrušili vnitřní nebo právní předpisy. Pokud by se ochránčovo doporučení mělo týkat nařízení, usnesení vlády nebo zákona, podá ho vládě.<sup>118</sup> Všechna doporučení týkající se právních předpisů musí ochránce předkládat Poslanecké sněmovně. Vzhledem k tomu, že na orgány územní samosprávy se ochránčova působnost vztahuje jen na vykonávání státní správy, nemá oprávnění podávat doporučení ohledně obecně závazných vyhlášek obcí a krajů.

Pokud ochránčovo doporučení ke zrušení podzákonného právního předpisu vykonavatelé nebylo úspěšné, může ochránce podat návrh na zrušení přímo Ústavnímu soudu. Toto oprávnění bylo již zmíněno v kapitole o ústavním soudnictví a s tím souvisí fakt, že oprávnění není založeno zákonem o veřejném ochránci práv, ale zákonem o Ústavním soudu. V případě, že by ochránce nebyl sám návrhovatelem, může vstoupit do řízení u Ústavního soudu jako vedlejší účastník a přispět tak konkrétními poznatky a zkušenostmi ze své činnosti. Ochránce má také možnost uplatnit připomínky k připravovaným vládním návrhům právních předpisů v rámci tzv. mezirezortního připomínkového řízení. Je mu umožněno účastnit se i neveřejných

---

<sup>117</sup> HÁLOVÁ, M., KRAMÁŘ, K., RAJCHL, J. *Kontrola ve veřejné správě, díl III. Karlovy Vary: Vysoká škola Karlovy Vary, 2007, s. 36. ISBN 978-80-7552-443-0*

<sup>118</sup> *Ustanovení § 22 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv Ustanovení § 1 odst. 8 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv*

schůzí Poslanecké sněmovny i jejího orgánu, a to v případech, které se týkají jeho působnosti.

Svá oprávnění ohledně doporučení v oblasti normotvorby může uplatnit nejen na základě konkrétního kontrolního zjištění. Zároveň doporučení nemusí mít za cíl odstranit konkrétní nedostatek, který ochránce zjistil u konkrétního vykonavatele. Naopak doporučení může podat i na základě dlouhodobějších a obecnějších zkušeností a poznatků s problémy, se kterými se během své praxe setkal, např. při uplatňování určitých předpisů. Při doporučování může využít i poznatky týkající se vhodné zahraniční úpravy nebo na základě poznatků získaných z hromadných médií.<sup>119</sup>

Jestliže bylo vykonavateli veřejné správy podáno doporučení, má povinnost k němu vydat stanovisko do 60 dnů od podání. Pokud by tuto povinnost nesplnil, nebo dle ochránce došlo k bezdůvodnému odmítnutí doporučení, postupuje se obdobně jako v jiných případech, tj. ochránce o tom informuje nadřízený orgán, popř. vládu a veřejnost.<sup>120</sup>

### 5.8.5 Ochrana před diskriminací

Ochránce je národním orgánem pro rovné zacházení a ochranu před diskriminací. Jeho úkol spočívá v poskytování metodické pomoci obětem diskriminace, provádění výzkumů a vydávání doporučení v prosazování rovného zacházení.<sup>121</sup> V rámci této pravomoci může zasahovat i do soukromoprávní sféry. Dle antidiskriminačního zákona je ochránce klíčovým orgánem ve věcech práva na rovné zacházení a ochrany před diskriminací. Nejedná se jen o subjektivně pocíťovanou nespravedlnost, ale diskriminační zákon za ni považuje rozdílné a nerovné zacházení, které je motivované nějakým zakázaným důvodem, jako je věk, pohlaví, zdravotní postižení, rasa, etnický původ, náboženství a které se odehrává ve vymezených oblastech života. Může se jednat i o sexuální obtěžování, které antidiskriminační zákon považuje za zvláštní případ obtěžování, u něj je potřeba rozlišovat objektivní a subjektivní stránku namítaného chování. Pokud rozdílné zacházení bude mít rozumné odůvodnění, nebude se jednat o diskriminaci.<sup>122</sup>

---

<sup>119</sup> HÁLOVÁ, M., KRAMÁŘ, K., RAJCHL, J. *Kontrola ve veřejné správě, díl III. Karlovy Vary: Vysoká škola Karlovy Vary, 2007, s. 36. ISBN 978-80-7552-443-0*

<sup>120</sup> HÁLOVÁ, M., KRAMÁŘ, K., RAJCHL, J. *Kontrola ve veřejné správě, díl III. Karlovy Vary: Vysoká škola Karlovy Vary, 2007, s. 37. ISBN 978-80-7552-443-0*

<sup>121</sup> *Ombudsman. Působnost ombudsmana. [online]. Brno: Veřejný ochránce práv, 2022. [cit. 2022-02-24]. Dostupné: <https://www.ochrance.cz/pusobnost/>*

<sup>122</sup> *Ombudsman. Na kávu s ombudsmanem – 35. díl – Ombudsman a školství. [online]. Brno: YouTube, 2021. [cit. 2022-02-24]. Dostupné: <https://www.youtube.com/watch?v=Ny6AdOPpcfo>*

Šabatová zveřejnila výsledky z výzkumu z roku 2015, který ukázal, že 11 % dotazovaných pocítilo v posledních pěti letech diskriminaci nebo obtěžování. Drtivá většina si ale nikde nestěžovala. Hlavními důvody, proč tak neučinili, byla nedůvěra v instituce, nedostatek důkazů a informací. Někteří se neohradili kvůli studu nebo strachu z pomsty.<sup>123</sup>

Pokud ombudsmanovi dorazí podnět týkající se diskriminace, snaží se na základě dostupných informací posoudit, zda mohlo skutečně dojít k méně příznivému zacházení. Nejvhodnějším řešením situace bude volba individuální. Někdy doporučí obrátit se na Českou školní inspekci, která může prošetřovat i diskriminaci, ukládat pokuty a požadovat odstranění diskriminace, nebo ombudsman navrhne mediaci. Mediací se rozumí jednání za účasti nestranné osoby, tzv. mediátora, která se bude snažit vést obě strany sporu ke smírnému řešení. Pokud ombudsman uzná za vhodné, může si k vyjádření vyzvat osobu, která se měla diskriminace dopustit. Jestliže ombudsman shledá, že k diskriminaci mohlo dojít, může doporučit podání antidiskriminační žaloby k soudu, kterou se lze domáhat upuštění od diskriminace, odstranění jejích následků, omluvy nebo náhrady nemajetkové újmy v penězích. Případně, pokud osoba nemá peněžní prostředky na advokáta, může se jí pokusit zprostředkovat bezplatné právní zastoupení.

Stanoviska ochránce se týkala např. diskriminací Romů v přístupu k tržnímu bydlení, posuzování propouštění ze služebního poměru z důvodu diagnostikování onemocnění virem HIV, propuštění státního zaměstnance ve zkušební době po sdělení záměru čerpat rodičovskou dovolenou, výpověď pro nadbytečnost z důvodu důchodového věku či sexismus v reklamě. Z toho vyplývá, že rozptyl této působnosti je velmi široký.

#### **5.8.6 Působnost v oblasti školství**

Pravomoci ombudsmana jsou v oblasti školství omezené, přesto se na ombudsmana mohou lidé obracet se stížnostmi nejen z oblastí předškolního, základního a středního vzdělávání, ale i vyššího odborného či vysokoškolského vzdělání. Ombudsman může prošetřit postup úřadů, což se týká především České školní inspekce. Podnět tak může podat osoba, která podala stížnost k České školní inspekci, ale není spokojená se závěry z kontroly, kterou České školní inspekce

---

<sup>123</sup> ŠABATOVÁ, A. *Evidence stanovisek ombudsmana*. [online]. Brno: Veřejný ochránce práv, 2017. [cit. 2022-03-01]. Dostupné: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4924>

vykonala. Někdy se stane, že ombudsmana kontaktuje i samotná škola, a to např. když nesouhlasí s postupem kontroly, kterou na dané škole provedla. Jiný případ se může týkat maturitní zkoušky, pokud se osoba obrátila na Ministerstvo školství, aby přezkoumalo její výsledek. Když se ale osobě nebude líbit, jak bylo přezkoumání vyhodnoceno, může se obrátit na ombudsmana, který pak může detailněji prošetřit postupy orgánu a zhodnotit, zda došlo k pochybení. Pokud chybu odhalí, může opět požadovat, aby byla napravená, nebo aby se do budoucna tato špatná praxe neopakovala. Podnět může spočívat i v žádosti o přezkoumání činnosti krajského úřadu, ke kterému osoba podala odvolání na základě nepřijetí dítěte do vybrané mateřské školy, a s jeho posouzením není spokojená. Stížnost se však může týkat i šikany jak ze strany spolužáků, tak ze strany učitelů či problémů při vzdělávání žáků se zdravotním postižením. Je důležité zmínit, že stížnost nemusí vždy podávat rodiče, ale mohou se na ombudsmana obrátit i samy děti.<sup>124</sup>

Co ale ombudsman nemůže řešit, jsou odborné pedagogické otázky týkající se povinných předmětů u maturitní zkoušky, určování, zda by maturitní zkouška měla probíhat písemně nebo ústně a nemůže změnit rozhodnutí úřadu. Nemůže také řešit stížnosti přímo směřované na školy, jelikož až na výjimky nemá pravomoc zasahovat do činnosti ředitelů škol, do činnosti obcí jakožto zřizovatelů škol ani hodnotit postupy vyučujících. Nelze tak rozhodnout třeba stížnosti týkající se nepřiměřeného množství domácích úkolů nebo že se ve škole neprobírá učivo, které by mělo být probráno. V těchto případech může pouze lidi nasměrovat a doporučit jim, jak dále by měli postupovat, aby se např. obrátili na ředitele školy, a pokud to nepomůže, požádat Českou školní inspekci o prošetření. Výjimkou je však podezření na diskriminační jednání, ombudsman může prověřit i postup ředitele školy či obce jako zřizovatele školy. Mohlo by se jednat třeba o situaci, kdy dítě nebude přijato ke vzdělání z důvodu jeho romského původu, nebo žákovi se zdravotním postižením nezajistí ředitel asistenta pedagoga, ačkoli na něho dle doporučení z poradny má nárok.<sup>125</sup>

### **5.8.7 Ochrana vyhošťovaných cizincům**

Další úkol ochránce spočívá ve sledování zajištění cizinců a výkonu správního vyhoštění, předání zajištěných cizinců a trestu vyhoštění cizinců, kteří byli vzati do

---

<sup>124</sup> *Ombudsman. Na kávu s ombudsmanem – 35. díl – Ombudsman a školství. [online].*

*Brno: YouTube, 2021. [cit. 2022-02-24]. Dostupné:*

*<https://www.youtube.com/watch?v=Ny6AdOPpcco>*

<sup>125</sup> *Ombudsman. Na kávu s ombudsmanem – 35. díl – Ombudsman a školství. [online]. Brno:*

*YouTube, 2021. [cit. 2022-02-24]. Dostupné: <https://www.youtube.com/watch?v=Ny6AdOPpcco>*

vyhošťovací vazby, nebo kteří vykonávají trest odnětí svobody. Úprava této problematiky v českém právu se řídí dle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, tzv. návratová směrnice.<sup>126</sup> Náš ochránce touto kompetencí disponuje již jedenáctým rokem. Za tu dobu dohlédl na několik desítek cizinců.<sup>127</sup>

### 5.8.8 Státní správa soudů

Pravomoci ombudsmana ve vztahu k soudům jsou značně omezené. Ombudsman nemůže zasahovat do samotné rozhodovací činnosti soudů, tj. jak soud posoudí žalobu, jaké důkazy provede, jaké svědky si předvolá, jaké podá odůvodnění rozhodnutí. Na druhou stranu někdo musí vytvářet soudům podmínky k řádnému výkonu soudnictví, a to zejména zabezpečovat je po stránce personální, organizační, hospodářské, finanční a výchovné a dohlížet na řádné plnění, které bylo soudům svěřeno.<sup>128</sup> Pro tyto činnosti jsou zákonem vymezené orgány státní správy soudů, a právě vůči nim může ombudsman působit. Ročně obdrží desítky podnětů.

Může prověřit, zda orgány státní správy soudů plní své povinnosti uložené právními předpisy, zda jednají v souladu s principy dobré správy či zda nejsou nečinné. V souvislosti s činností soudů se ombudsman setkává nejčastěji se stížnostmi průtahy soudního řízení či na nevhodné chování soudních osob a narušování důstojnosti řízení. Ombudsman se ale také zabývá činností Ministerstva spravedlnosti, správy státního zastupitelství a tím, jak je vykonávána správa nad znalci, tlumočníky a jinými právníckými profesemi.<sup>129</sup>

---

<sup>126</sup> VARVAŘOVSKÝ, P. a kol. *Sborník ze semináře. Návratová směrnice: vyhoštění, zajištění a soudní přezkum*. Praha: Wolters Kluwer, 2011, 327 s. ISBN 978-80-7357-061-3. ISBN 978-80-7357-061-3

<sup>127</sup> *Ombudsman. Na kávu s ombudsmanem – 29. díl – Už 15 let chráníme lidská práva v zařízeních*. [online]. Brno: YouTube, 2021. [cit. 2022-02-24]. Dostupné: <https://www.youtube.com/watch?v=CkDdi-GLhBU>

<sup>128</sup> Zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ustanovení § 118 odst. 1

<sup>129</sup> *Ombudsman. Justice, migrace, finance*. [online]. Brno: Veřejný ochránce práva, 2022. [cit. 2022-02-28]. Dostupné: <https://www.ochrance.cz/pusobnost/justice-migrace-finance/>

Ústředním orgánem státní správy soudů je Ministerstvo spravedlnosti. Orgány tvoří všichni předsedové a místopředsedové jednotlivých soudů, kteří jsou jmenováni z řad soudců. Mají tak dvojí postavení. Jsou soudci i funkcionáři. Na státní správě soudu se v určité míře podílí i předsedové senátů, ostatní soudci a zaměstnanci působící u příslušného soudu.<sup>130</sup> Pozornost ombudsmana se zaměřuje na předsedy a místopředsedy soudu, kteří stojí v jeho čele a mají na starost i výběr soudců, zajištění administrativních pracovníků, průběžné vzdělávání soudců, vytváření rozvrhu práce, dohled nad prací soudců, vyřizování stížností a žádostí o informace atd. A právě ve vyřizování stížností je prostor pro ombudsmanovu kontrolu, během níž zjišťuje, jak předsedové a místopředsedové prověřují stížnosti lidí, jak reagují na průtahy, nevhodné chování soudních osob a narušení důstojnosti soudního řízení. Stížnost na nevhodné chování může předsedovi podat i veřejnost, která se soudního jednání zúčastnila. U ostatních případů by stížnost měli podávat především sami účastníci daného řízení.

Ochránce má zvláštní oprávnění, díky kterému může sám zahájit kárné řízení proti předsedovi a místopředsedovi soudu. Jedná se o případy, kdy došlo ke zjištění opakujícího se či vážného a zaviněného porušení zákonných povinností spojených s jejich funkcí. První a zatím jediný kárný návrh podal Otakar Motejl na místopředsedu Vrchního soudu v Praze JUDr. Jaroslava Bureše. Důvodem byla stížnost na nevhodné chování soudce spočívající v bezdůvodném zákazu pořizovat zvukový záznam veřejností a zároveň vyloučení veřejnosti bez zákonného důvodu. Kárný soud však rozhodl, že nedošlo ze strany místopředsedy k porušení právní povinnosti a nejednalo se tak o kárné provinění.<sup>131</sup> V neposlední řadě může navrhnout osobu přisedícího do senátu, který bude rozhodovat v kárném řízení proti soudním exekutorům.<sup>132</sup>

Již první ombudsman Motejl prosazoval vysoké požadavky na jednání soudců. Na soudce jsou kladeny z hlediska jejich projevů a chování vysoké nároky i mimo soudní budovu. Kromě zákona o soudech a soudcích je stanovují i etické kodexy, tzv. soft law, které se věnují problematice soudcovské profesní etiky podrobněji. Jedná se tak třeba o Kodex chování soudců, Zásady chování soudce. Cílem je snaha předejít snižování důvěry v nestranné, spravedlivé a odborné rozhodování. Stěžovat si lze i na

---

<sup>130</sup> Zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, přisedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ustanovení § 119

<sup>131</sup> Ombudsman. Ochránce poprvé jako kárný žalobce. [online]. Brno: Veřejný ochránce práv, 2022. [cit. 2022-02-24]. Dostupné: <https://www.ochrance.cz/aktualne/ochrance-poprve-jako-karny-zalobce/>

<sup>132</sup> KOPECKÝ, M. Správní právo. Obecná část. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 452. ISBN 978-80-7400-727-9

přisedící, asistenta soudce, vyššího soudního úředníka, ale obvykle bývá stížnost směřována vůči soudci. Stížnost na nevhodné chování by měla být vyřízena do dvou měsíců. Pokud předseda shledá, že je stížnost alespoň částečně důvodná, měl by přijmout opatření k nápravě a stěžovatele o této skutečnosti informovat.

Za nevhodné chování se považuje jakékoli chování, které přesahuje rámeček určité základní lidské slušnosti. Může tím být křik, bouchání do stolu, arogantní chování, vulgární vyjadřování, urážení druhých. Předseda soudu má za úkol dbát o to, aby jednání bylo důstojné a dodržovaly se zásady soudcovské etiky. Nejčastější chybou je nedostatečné prověření stížností či nepřesvědčivé vysvětlení, proč je dle předsedy soudu jednání v pořádku.<sup>133</sup> Předmět stížnosti, se kterým se ombudsman setkal, spočíval i v tom, že soudce s jednou stranou soudního řízení mluvil s klidným a příjemným hlasem, zatímco na protistranu zvyšoval hlas, či s jednou stranou neustále navazoval oční kontakt, ale protistraně se vyhýbal.

U stížností na nevhodné chování může být někdy složité, jak prokázat, že k němu skutečně došlo, a to třeba pokud v soudní síni nebyl žádný svědek. Ombudsman proto doporučuje se proti nevhodnému chování ohradit hned v jednací síni a požádat, aby jeho výhrady byly zanesené do protokolu. Pokud by se nevhodné chování mohlo opakovat, lze soudce uvědomit o tom, že si bude při jednání pořizovat zvukový záznam.<sup>134</sup>

V evidenci stanovisek ombudsmana se nachází nemalé množství případů týkajících se nevhodného chování soudních osob. Pro lepší představu je vhodné některé z nich přiblížit. Ochránce v určitém případě posuzoval, zda bylo od předsedy soudu postačující dát soudkyni výtku za nevhodné chování, či bylo již důvodné iniciovat kárné řízení. Došel k závěru, že v případě, kdy se bude jednat o drobný pokles v chování, je potřeba zvážit, zda se jedná o jednorázové pochybení nebo o dlouhodobé či soustavné vystupování soudce. V případech jednorázového pochybení, kdy soudce za výjimečných situací sleví ze svého běžného profesionálního vystupování, lze uložit výtku dle ustanovení § 88 písm. a) zákona o soudech a soudcích. Avšak v případech, kdy se soudní osoba dopustí nevhodného chování vícekrát v relativně krátkém

---

<sup>133</sup> Ombudsman. *Rozpoznat neetické jednání není vždy jednoduché. Otevřený soubor etických dilemat soudce může být užitečnou pomůckou.* [online]. Brno: Veřejný ochránce práv, 2022. [cit. 2022-03-10]. Dostupné: <https://www.ochrance.cz/aktualne/rozsuzovani-neeticke-jednani-neni-vzdy-jednoduche-otevreny-soubor-etickyh-dilemat-soudce-m/>

<sup>134</sup> Ombudsman. *Na kávu s ombudsmanem – 19. díl – Státní správa soudů aneb ombudsman a soudy.* [online]. Brno: YouTube, 2021. [cit. 2022-02-22]. Dostupné: <https://www.youtube.com/watch?v=M4cxpBjnZZQ>

časovém úseku (např. vícekrát za rok), nebo pokud se dopustí pochybení jen jednorázově, ale přitom se bude jednat o intenzivnější pochybení, není výtkou dostačujícím prostředkem vedoucím k nápravě i přesto, že si je soudní osoba svého pochybení vědoma. Navrhuje proto v takových případech zahájit kárné řízení z důvodu kárného provinění.<sup>135</sup>

Častým případem, se kterým se ombudsman v rámci této působnosti setkává, je neumožnění pořízení zvukového či obrazového záznamu stranou soudního sporu. V těchto případech může soudce odmítnout žádost o takovéto záznamy jen z legitimních důvodů. Těmi jsou situace, kdy by provádění záznamů mohlo narušit průběh nebo důstojnost jednání. K možnosti poskytování záznamů se vztahuje zásada veřejnosti soudního řízení, která se nevztahuje jen na přístup veřejnosti do soudní síně v době jednání.<sup>136</sup> Konstatoval také, že pokud si soukromá osoba pořídí nahrávku bez předchozího souhlasu soudce, je přípustné ji použít jako důkaz pro účely vyřízení stížnosti na nevhodné chování soudce pro případné vyvození kárné odpovědnosti.<sup>137</sup> Ombudsman se také vyjadřoval k dotazování soudců na osoby přítomné v soudní síni ohledně jejich statusu, čili zda se jedná o stranu sporu, zástupce veřejnosti, svědka apod. Určil, že toto může učinit vhodným a důstojným způsobem. U zástupců veřejnosti je však sdělení jmen jen dobrovolné.

Pokud má osoba podezření na průtah v soudním řízení, může se obrátit na předsedu soudu se stížností. Ze stížnosti musí být zřejmé, kdo ji podává a čeho se domáhá. Stížnost může podat i ten, kdo nebyl účastníkem řízení. Jestliže nebude její vyřízení uspokojivé nebo nebude do jednoho měsíce od podání vyřízena, může se obrátit na ombudsmana. Může se např. jednat o případ, kdy předseda potvrdí, že dochází k průtahům, a provede opatření k nápravě, ale i přesto se soudní řízení vleče několik let, nebo se bude jednat o návrh na předběžné opatření, které má být rozhodnuto s nejvyšším urychlením, ale není několik měsíců vyřízeno. Příčinou může být i to, že mezi soudy bude probíhat pozitivní konflikt. Ombudsman může přispět k tomu, aby řízení bylo plynulé. Podavatel podnětu má doložit stížnost na průtahy,

---

<sup>135</sup> Ombudsman. *Evidence stanovisek ombudsmana – vyhledávání*. [online]. Brno: Veřejný ochránce práv, 2018. [cit. 2022-02-22]. Dostupné: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/6710>

<sup>136</sup> Ombudsman. *Evidence stanovisek ombudsmana – vyhledávání*. [online]. Brno: Veřejný ochránce práv, 2017. [cit. 2022-02-22]. Dostupné: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5646>

<sup>137</sup> Ombudsman. *Evidence stanovisek ombudsmana – vyhledávání*. [online]. Brno: Veřejný ochránce práv, 2014. [cit. 2022-02-22]. Dostupné: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2106>



kteřou mu předseda soudu vyřídil např. jako nedůvodnou, a ombudsman zahájí šetření, začne s předsedou komunikovat a zjišťovat více informací, jak předseda zkoumal stížnost atd. V případě, že ombudsman zjistí, že se jedná o průtahy, upozorní na to ve zprávě o šetření a vyzve předsedu k nápravě.

#### **5.8.8.1 Odškodnění za nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup**

Právní stát má zajišťovat ochranu před nečinností orgánů státní moci a před vydáváním nezákonných rozhodnutí či před nesprávným úředním postupem. Jestliže se to státu nepodaří, má každý, komu tímto byla způsobena újma, právo na náhradu škody.<sup>138</sup> Požadování odškodnění za nesprávný výkon veřejné moci obsahuje dvě fáze. Nejprve se poškozený musí obrátit na úřad, který v dané věci jedná za stát, např. Ministerstvo spravedlnosti.<sup>139</sup> Ten provede předběžné projednání, které je zvláštním neformálním posouzením žádosti o odškodnění, za něj se neplatí poplatek. Ombudsman to přirovnává k předžalobní výzvě, jelikož se o tom nevede správní řízení, nevydává se rozhodnutí, jen se vyžádá spis od soudu, posoudí ho a na základě toho napíše stanovisko, zda přizná odškodnění a případně v jaké výši. Výše odškodnění se posuzuje v závislosti na délce průtahu na základě rozhodovací praxe. Např. za první dva roky může částka činit 15 000 Kč až 20 000 Kč.<sup>140</sup> Ochránce v těchto případech může prošetřovat postup ústředních orgánů státní správy při vyřizování žádosti o odškodnění. V tomto případě se zajímá zejména o to, zda je naplňované „Desatero dobré správy“ při posuzování žádostí o odškodnění za nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup.<sup>141</sup>

Karel Černín však úpravu v zákoně o odpovědnosti shledává za nedostatečnou, protože neumožňuje odškodnit celou řadu situací, u kterých by byla náhrada škody na místě. Může se jednat o případ, kdy soud nebo ombudsman konstatuje nezákonnost správního rozhodnutí, které ale není formálně zrušeno, čímž se práce ombudsmanovi

---

<sup>138</sup> *Usnesení předsednictva České národní rady o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky, ustanovení čl. 36 odst. 3*

<sup>139</sup> *Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ustanovení § 6 odst. 2 písm. a)*

<sup>140</sup> *Ombudsman. Na kávu s ombudsmanem – 19. díl – Státní správa soudů aneb ombudsman a soudy. [online]. Brno: YouTube, 2021. [cit. 2022-02-22]. Dostupné: <https://www.youtube.com/watch?v=M4cxpBjnZZQ>*

<sup>141</sup> *KŘEČEK, S. Sborník stanovisek veřejného ochránce práv. Státní správa soudů. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 58. ISBN 978-80-7478-812-3*

komplikuje. V zahraničí bývá běžné, že ochránci dosáhnou pro klienta finanční kompenzace za pochybení veřejné správy. V Česku je však situace taková, že úřady se odvolávají na to, že vyplacením kompenzace bez zákonem založeného nároku by se provinily proti svým rozpočtovým povinnostem.

U správního řízení je situace složitější. Vznik nemajetkové újmy se předpokládá pouze v případech, kdyby se jednalo o nějaké základní právo, jako je např. vlastnické právo či právo na informace. Pokud by se o něj nejednalo, musel by žadatel prokazovat každý jednotlivý výskyt průtahu a uvést, jakou nemajetkovou újmu mu průtah způsobil. V těchto případech se žádost podává u ministerstva, pod které spadá předmět správního řízení. Např. pokud by se týkalo stavebního povolení a zamítavého rozhodnutí stavebního úřadu, je potřeba se obrátit na Ministerstvo pro místní rozvoj, pod které spadají stavební řízení. Pokud by se odškodnění nedomohl, může nárok uplatnit u soudu.<sup>142</sup>

### 5.8.9 Vyloučená pravomoc a působnost

Zákon o Veřejném ochránci práv negativně vymezuje okruh kontrolovaných osob tak, že ochráncova působnost se nevztahuje na Parlament, prezidenta republiky a vládu, na Nejvyšší kontrolní úřad, zpravodajské služby České republiky, orgány činné v trestním řízení včetně Policie ČR, státní zastupitelství a soudy. Výjimkou jsou orgány správy státního zastupitelství a státní správy soudů.<sup>143</sup>

Je potřeba si uvědomit, že ombudsman nenahrazuje činnost státních orgánů, nemůže zasahovat do státní správy. Nesmí přímo ovlivňovat jednání úředních osob ani jinak zasahovat do činnosti úřadů a jeho návrh není příkazem nadřízeného podřízenému.<sup>144</sup> Na nedostatky může jen upozorňovat a tyto nedostatky zpracovat. Není oprávněn se zabývat činností soukromých osob, tzn. občanskoprávních vztahů. Nemůže tak zasahovat např. do přidělování bytů. Občanskoprávními záležitostmi se zabývají soudy a do jejich rozhodování nemůže ombudsman zasahovat. Soudy může kontrolovat jen v případech, kdy vykonávají státní správu.

---

<sup>142</sup> *Ombudsman. Na kávu s ombudsmanem – 51. díl – Když přijde spravedlnost pozdě. [online]. Brno: YouTube, 2022. [cit. 2022-02-26]. Dostupné: <https://www.youtube.com/watch?v=Ef-5DhL-pts>*

<sup>143</sup> *Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ustanovení § 1 odst. 9*

<sup>144</sup> *Kol. autorů. Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy. Olomouc: Periplum, 2009, s. 257. ISBN 978-80-86624-50-1*

## 5.9 Proces kontrolního zjišťování

Jak již bylo dříve uvedeno, správní dozor se dělí na fázi zjišťovací a fázi hodnotící. Toto rozlišení však u veřejného ochránce práv lze uplatnit jen stěží, protože obě fáze se významně prolínají a výsledky kontrolního zjištění splývají s prostředky, jejichž cílem je náprava nedostatků u kontrolovaného subjektu. Důvodem je, že ochránce je nezávislá instituce, která nemá oprávnění závazným způsobem zasahovat do hmotněprávních poměrů kontrolovaných osob. Zároveň předmět kontroly je oproti jednotlivým případům správního dozoru nebo činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu značně univerzální. I proto vykonává ochránce svou činnost poměrně neformálním způsobem a některé klasické procesní postupy, které využívají instituty správní kontroly či Nejvyšší kontrolní úřad, u něho nemají uplatnění. Jedná se např. o řízení o námitkách proti kontrolnímu zjištění.<sup>145</sup>

### 5.9.1 Zahájení kontrolního procesu

Pravidla výkonu kontrolního zjišťování ochránce jsou upravena v zákonu o veřejném ochránci práv, a to především v ustanovení § 9 až 16. Ochránce jedná buď z vlastní iniciativy, tj. na základě jeho vlastních poznatků a zjištění, nebo na základě vnějšího podnětu, který mu je adresován od fyzické či právnické osoby. Podnět se však musí týkat věci, která spadá do působnosti ochránce a týká se osoby, která podnět podala, tzv. stěžovatele. Podnět lze podat písemně nebo ústně a poté bude zadán do protokolu. Také může jednat v případech, kdy je podnět podán komoře Parlamentu, nebo adresovanému poslanci či senátorovi a ti tento podnět postoupí ochránci. V těchto případech však musí být podnět podán písemně. Ochránce provede předběžnou analýzu podnětu. Zkoumá, zda věc spadá do jeho působnosti, jestli je dodržena lhůta, která může uplynout od aktu úřadu, a jestli věc už není předmětem jednání soudu apod. Pokud je vše v pořádku, zahájí vlastní šetření.

### 5.9.2 Náležitosti podnětu

Dle zákona o veřejném ochránci práv musí podnět obsahovat určité náležitosti. V první řadě musí obsahovat vyličení podstatných okolností věci, aby ochránce věděl, čeho přesně se podnět týká, co podatel požaduje. Osoby se mají na ombudsmana obracet až v případě, kdy neúspěšně vyčerpají všechny dostupné možnosti právní úpravy a nejsou spokojené s nápravou. Proto je potřeba uvést, zda byla věc již

---

<sup>145</sup> HÁLOVÁ, M., KRAMÁŘ, K., RAJCHL, J. *Kontrola ve veřejné správě, díl III. Karlovy Vary: Vysoká škola Karlovy Vary, 2007, s. 34. ISBN 978-80-7552-443-0*

předložena jinému státnímu orgánu, a pokud ano, jaký byl výsledek podání. Měl by být přiložen i doklad o tom, že dotčený vykonavatel veřejné správy byl neúspěšně vyzván k nápravě. Tím by byla např. kopie listiny, která byla zaslaná danému vykonavatelovi, s prohlášením, zda na ni reagoval, případně jak. Jestliže se podnět týká rozhodnutí vykonavatele veřejné správy, je nezbytné předložit i jeho stejnopis. Pokud stěžovatelův podnět neobsahuje potřebné informace, vyzve ho ochránce, aby podnět doplnil, a určí mu k tomu lhůtu.<sup>146</sup> V podnětu by neměly chybět nezbytné identifikační údaje stěžovatele a vykonavatele veřejné správy, jehož jednání je předmětem podnětu. Podnět však lze zaslat i anonymně nebo za někoho jiného.

Podnět lze veřejnému ochránci práv doručit osobně do podatelny Kanceláře veřejného ochránce práv, nebo ho lze zaslat písemně, elektronickou poštou, datovou schránkou, pomocí Identity občana (prostřednictvím eObčanky, bankovní identity či jiným evropským průkazem elektronické identifikace) nebo prostřednictvím on-line formuláře na webových stránkách [www.ochrance.cz](http://www.ochrance.cz). Podnět je možné podat i v Braillově písmu a v českém znakovém jazyce. Ze zákona není stanovena lhůta pro vyřízení daného podnětu ombudsmanem, ale vždy by měl být řešen bezodkladně. Opět i zde hrají roli i okolnosti a složitost případu. Ombudsman však zaručuje, že se ozve nejpozději do 30 dnů.

### 5.9.3 Odložení podnětu

V situacích stanovených zákonem o veřejném ochránci práv lze podnět stěžovatele odložit, resp. odmítnout. Odložení může být obligatorní nebo fakultativní. Vždy se podnět odloží, pokud věc nespadá do ochráncovy působnosti, nebo se netýká osoby, která podnět podala. V dalších případech může, ale nemusí podnět odložit. Záleží na ochráncově správním uvážení. Pokud se rozhodne pro odložení, musí stěžovatele písemně vyrozumět.

Jde o situace, kdy stěžovatel po výzvě nedoplnil náležitosti, které v podání chyběly, pokud je podnět zjevně neopodstatněný, což znamená, že na první pohled a bez bližšího zkoumání podstaty věci je jasné, že podnět není důvodný. Také může být podnět odložen, pokud od právní moci rozhodnutí, opatření nebo události týkající se podnětu uplynula v den jeho doručení doba delší než jeden rok, nebo je věc v podnětu již projednávána soudem či o ní již soud rozhodl. V neposlední řadě lze

---

<sup>146</sup> HÁLOVÁ, M., KRAMÁŘ, K., RAJCHL, J. *Kontrola ve veřejné správě, díl III. Karlovy Vary: Vysoká škola Karlovy Vary, 2007, s. 32. ISBN 978-80-7552-443-0*

odložit opakované podněty, které se týkají věci, kterou ochránce už přešetřil a která neobsahuje nové skutečnosti. Pokud je z obsahu podnětu poznatelné, že se má jednat o opravný prostředek, žalobu nebo opravný prostředek ve správním soudnictví či ústavní stížnost, je potřeba o této skutečnosti vyrozumět stěžovatele a poučit ho, jak správně postupovat. V situacích, kdy není podnět ochráncem odložen ani není stěžovatel vyrozuměn a poučen o postupu směřujícím k jinému orgánu, zahajuje ochránce šetření. O této skutečnosti stěžovatele taktéž vyrozumí, a to písemně.

#### 5.9.4 Průběh šetření

Podnět je po obdržení přidělen do určitého odboru Kanceláře veřejného ochránce práv, do kterého spadá dle předmětu věci. Příslušný právník se jím zabývá a buď o věci rozhodne samostatně, nebo se provede interní právní porada, vyžádá si konzultace u ombudsmana či jeho zástupkyně, aby se dozvěděl jejich názor. Pokud potřebuje další informace, vyžádá si od příslušných státních orgánů podklady. Následně vypracuje stanovisko, ve kterém věc z jejich pozice určitým způsobem rozhodne. Tento výstup má doporučující povahu, a pokud byly shledány chyby, slouží jako jakýsi zdvižený prst, který upozorňuje, že něco není v pořádku a je potřeba to nějak napravit.

Během šetření má ochránce či jím pověřený zaměstnanec Kanceláře poměrně široký okruh oprávnění procesní povahy. Mohou vstupovat do všech prostor úřadů, a to i bez předchozího upozornění, aby se zamezilo zmaření účelu šetření. V okamžiku vstupu o tom však už vedoucí úřadů musí vědět. Zároveň může provádět příslušné úkony, které jsou potřebné k prošetření podnětu. Má proto oprávnění klást zaměstnancům dotazy, žádat vysvětlení a předložení spisů a jiných stanovisek, a to ve lhůtě, kterou ochránce stanoví. Také může nahlížet do spisů, hovořit s osobami umístěnými v zařízeních, ve kterých jsou omezené na osobní svobodě i bez přítomnosti jiné osoby.<sup>147</sup> Prošetřované úřady mají povinnost poskytnout potřebnou součinnost spočívající v poskytnutí informací a vysvětlení, předložení spisů a dalších písemností, písemného sdělení svého stanoviska.<sup>148</sup> Na rozdíl od jiných institutů provádějící kontrolu ve veřejné správě má ochránce specifická procesní oprávnění.

---

<sup>147</sup> MALAST, J. *Správní právo přehledně – ebook. 1. vydání, 2018, str. 122–123*

<sup>148</sup> KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 451. ISBN 978-80-7400-727-9*

Může po příslušných vykonavatelích veřejné správy požadovat provedení důkazů, úkonů a dozoru, které jim navrhne a ke kterému mají ze zákona oprávnění. Správní dozor se v tomto případě musí chápat široce, tzn. že se nejedná vysloveně jen o činnost, která je přímo slovem „dozor“ označena, ale jedná se i o kontrolu, dohled apod.<sup>149</sup>

### 5.9.5 Výsledek šetření

Jestliže při šetření není zjištěno porušení právních předpisů ani jiné pochybení, informuje o tom prošetřovaný úřad, a pokud ochránce jednal na základě podnětu, vyrozumí i stěžovatele. Jak by mělo zjištění vypadat formálně a obsahově, zákon neuvádí. Není tak např. zakotvena povinnost vydat zjištění ve formě kontrolního protokolu nebo jiného obdobného formálního úředního dokumentu. Formální podoba zjištění je tak plně ponechána na úvaze ochránce. Nevýhodu u ochránce lze spatřovat v tom, že na rozdíl od Nejvyššího kontrolního úřadu nemá oprávnění ukládat ve správním řízení pořádkovou pokutu pro zajištění realizace procesních povinností vykonavatelů veřejné správy, kteří jsou kontrolováni.

### 5.9.6 Postup po zjištění výsledku šetření

Jestliže při své činnosti zjistí nějaké pochybení ze strany úřadu, vyzve ho, aby se k výsledku šetření vyjádřil do 30 dnů a případně navrhl, jaká opatření k nápravě provede. Pokud by se na činnost ochránce nahlíželo jako na správu v materiálním smyslu, považovala by se výzva jako právně nezávazný správní úkon plnící dvojí funkci. Za prvé má kontrolovaný vykonavatel správy možnost se vyjádřit a uplatnit závěrečné připomínky, které by mohly zpřesnit provedené zjištění. Lze konstatovat, že připomínky do určité míry nahrazují námítky ke kontrolnímu zjištění. Za druhé výzva slouží k tomu, aby se zjistilo, zda výsledek šetření odpovídá skutečnosti a zkontrolovaný vykonavatel tak bez dalšího přistoupil k přijetí potřebných opatření k nápravě. Pokud jsou opatření k nápravě provedena, informuje o tom ochránce. Jestliže ochránce shledá opatření za dostatečná, vyrozumí o tom stěžovatele i vykonavatele a z jakéhosi předběžného kontrolního zjištění se stane definitivní.<sup>150</sup>

---

<sup>149</sup> HÁLOVÁ, M., KRAMÁŘ, K., RAJCHL, J. *Kontrola ve veřejné správě, díl III.* Karlovy Vary: Vysoká škola Karlovy Vary, 2007, s. 33. ISBN 978-80-7552-443-0

<sup>150</sup> HÁLOVÁ, M., KRAMÁŘ, K., RAJCHL, J. *Kontrola ve veřejné správě, díl III.* Karlovy Vary: Vysoká škola Karlovy Vary, 2007, s. 35. ISBN 978-80-7552-443-0

Pokud však marně uplyne lhůta pro vyjádření kontrolovaného vykonavatele, nebo ochránce obdrží rozporné vyjádření, oznámí ochránce stěžovateli i vykonavateli závěrečné stanovisko v písemné podobě, ve kterém může brát v potaz i vyjádření kontrolovaného.<sup>151</sup> Dle Vladimíra Sládečka by stanovisko mělo mít dvě části. První by měla obsahovat odůvodněné stanovisko, které popisuje skutkový stav, a na základě právní analýzy vysloví právní názor. Druhá část by se měla skládat z návrhu na konkrétní opatření, jak vadnou situaci řešit. I toto stanovisko je právně nezavazujícím úkonem. Má jak znaky informačního, popisného úkonu, tak je i doporučením, které vyjadřuje představu o vhodném modelu chování adresáta daného úkonu. Tímto vyzve úřad, aby zjednal nápravu. Zákon o veřejném ochránci práv obsahuje demonstrativní výčet opatření. Může navrhnout např. zahájení řízení o přezkoumání rozhodnutí, úkonu či postupu úřadu, pokud je lze zahájit z úřední pravomoci. Návrh může spočívat i v provedení úkonů k odstranění nečinnosti, zahájení disciplinárního a obdobného řízení se zaměstnancem úřadu, poskytnutí náhrady škody nebo uplatnění nároku na náhradu škody, zahájení stíhání pro trestný čin a přestupek, nebo doporučí přijetí, změnu či zrušení právního nebo vnitřního předpisu. Účelem je úřad přesvědčit svými argumenty a osobní autoritou.<sup>152</sup>

Kontrolovaný vykonavatel sice nemá povinnost doporučení vyhovět, ale má dle § 20 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv 30denní lhůtu, ve které má povinnost informovat ochránce o tom, jaká opatření k nápravě provedl, nebo že žádná opatření nepřijal, jelikož zaujímá jiný názor. Může se stát i to, že ochránce na základě tohoto sdělení své stanovisko přehodnotí a může tak akceptovat některé odmítavé názory kontrolovaného.<sup>153</sup> Dalo by se říci, že se pro ochránce jedná o jakousi zpětnou vazbu, která mu může pomáhat v dalším rozvoji své činnosti. Ve většině případů jsou však ochránčova stanoviska respektována, protože mají jakousi neformální autoritu a jeho doporučení mají poměrně velkou váhu.

---

<sup>151</sup> HÁLOVÁ, M., KRAMÁŘ, K., RAJCHL, J. *Kontrola ve veřejné správě, díl III.* Karlovy Vary: Vysoká škola Karlovy Vary, 2007, s. 35. ISBN 978-80-7552-443-0

<sup>152</sup> MALAST, J. *Správní právo přehledně – ebook. 1. vydání, 2018, str. 123*

<sup>153</sup> HÁLOVÁ, M., KRAMÁŘ, K., RAJCHL, J. *Kontrola ve veřejné správě, díl III.* Karlovy Vary: Vysoká škola Karlovy Vary, 2007, s. 35. ISBN 978-80-7552-443-0

Pokud kontrolovaný vykonavatel nereaguje na závěrečné stanovisko a neposkytne tak ochránci součinnost, nebo pokud se ochránce domnívá, že náprava, kterou vykonavatel učinil, je nedostatečná, má ombudsman jedinou pravomoc. Vyrozměť o tom nadřízený úřad. Jestliže objektem kontroly bylo ministerstvo či jiný ústřední správní úřad, vyrozumí vládu. I v těchto případech nemá ochránce oprávnění na sankční opatření a jeho význam stojí na neformální, dlouhodobě budované autoritě a na tom, jak moc vrcholní představitelé výkonné moci jeho činnost respektují.

Pokud to ochránce uzná za vhodné, může o případu informovat i veřejnost, a to včetně jmen a příjmení osob, která mají oprávnění jednat jménem kontrolovaného vykonavatele. Může tak učinit např. hromadnými sdělovacími prostředky nebo na tiskové konferenci.<sup>154</sup> Je to svým způsobem velmi účinný nástroj, který sám o sobě může přispět k nápravě a zároveň může motivovat další lidi, aby svoji práci konali co nejlépe. V případě, že ani po tomto postupu vykonavatel nezjedná nápravu, informuje o tom Poslaneckou sněmovnu, a to na základě ustanovení 24 odst. 1 písm. b) zákona o veřejném ochránci práv.

---

<sup>154</sup> KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 451–452. ISBN 978-80-7400-727-9*



## 6 Veřejný ochránce práv na Slovensku a v Evropské unii

### 6.1 Slovenský veřejný ochránce práv

Slovenský veřejný ochránce práv vznikl později než český veřejný ochránce práv. Na Slovensku byla tato instituce uzákoněna v roce 2001. Na rozdíl od českého ochránce je ústavně zakotven. Věnuje se mu druhý oddíl hlavy osmé s názvem „Prokuratúra Slovenskej republiky a verejný ochranca práv“ ústavního zákona č. 460/1992 Sb. Ústava Slovenskej republiky. V čl. 151a je upravena jeho nezávislost, působnost, volba a zánik funkce ochránce. Podrobnosti pak stanovuje zákon č. 564/2001 Z. z., zákon o verejnom ochrancovi práv. Sídlem ochránce je Bratislava. V čele institutu veřejného ochránce práv Slovenské republiky stojí samotný veřejný ochránce práv. Na rozdíl od české instituce zde není funkce zástupce ochránce. Oproti českému ochránci se slovenským ochráncem může stát osoba už od věku 35 let a funkční období je zde jen pětileté. Další rozdíl se nachází ve volbě. Slovenský ochránce je navržen alespoň 15 poslanci, nikoli prezidentem. Sídlem je na rozdíl od ČR hlavní město Slovenské republiky, a to Bratislava.

Veřejný ochránce práv na Slovensku je nezávislým orgánem Národní rady s obdobnou působností jako v ČR. Orgán, který dle ombudsmanovo šetření porušil základní práva a svobody, má povinnost do 20 dnů od dne doručení výzvy na přijetí opatření oznámit ochránci své stanovisko a jaká přijal opatření. V ČR je tato lhůta 30denní. Některé rozdíly oproti české úpravě se nachází ve volbě ombudsmana. Ochránce volí Národní rada z kandidátů navržených nejméně 15 poslanci Národní rady. Kandidát na slovenského ochránce také může být mladší než český, jelikož stačí, aby v den volby dosáhl věku 35 let. Funkční období je o jeden rok kratší než v ČR, tj. pětileté.<sup>155</sup>

V současné době končí funkční období v pořadí třetího veřejného ochránce práv na Slovensku. Prvním se stal v roce 2002 doc. JUDr. Pavel Kandráč, CSc. V roce 2007 byl zvolen i na další funkční období. Novou veřejnou ochránkyní práv se stala v roce 2012 JUDr. Jana Dubovcová a od roku 2017 je ve funkci prof. JUDr. Mária Patakyová, PhD.

---

<sup>155</sup> *Verejný ochranca práv. Verejný ochranca práv (ombudsman). [online]. Bratislava: ústredný portál verejnej správy, 2017. [cit. 2022-03-24]. Dostupné: [https://www.slovensko.sk/sk/agendy/agenda/\\_verejny-ochranca-prav-ombudsm](https://www.slovensko.sk/sk/agendy/agenda/_verejny-ochranca-prav-ombudsm)*

## 6.2 Evropský veřejný ochránce práv

Instituce evropského ochránce práv byla zřízená Maastrichtskou smlouvou v roce 1992, avšak tato funkce je vykonávána až od roku 1995, kdy byl zvolený první ombudsman. Jeho úkolem je přezkoumávat stížnosti, které se týkají nesprávného úředního postupu orgánů a institucí Evropské unie, a to včetně Evropské komise, Rady EU, Evropského parlamentu, Výboru regionů, Hospodářského a sociálního výboru a všech agentur EU. Šetření může zahájit z vlastní iniciativy, ale častěji ho provádí na základě stížností.<sup>156</sup> Stížnost může podat občan EU či jakákoliv fyzická i právnická osoba, která má bydliště nebo sídlo v některém členském státu. Tyto stížnosti řeší bezplatně Kancelář veřejného ochránce práv, která se může zabývat tím, že orgán nejedná v souladu s právem, nerespektuje zásady dobré správy nebo porušuje základní práva. Jako příklad lze uvést pozdní platby, smluvní spory, nesrovnalosti v zadávacím řízení, zamítnutí přístupu k dokumentům, zbytečné prodlevy.<sup>157</sup> Kancelář lze nalézt ve Štrasburku v budovách Evropského parlamentu.

Ochránce, který musí být občanem EU, je volen Evropským parlamentem na dobu svého volebního období a může být zvolen i opakovaně. V roce 2001 během funkčního období historicky prvního evropského veřejného ochránce práv Jacoba Södermana byl přijat Evropským parlamentem Evropský kodex řádné správní praxe. V roce 2006 byl následujícím ochráncem P. Nikiforosem Diamandourosem předložen k úpravě a následně pozměněn statut evropského veřejného ochránce práv tak, aby posiloval a vyjasňoval jeho úlohu. Třetí a zároveň současná ochránkyně Emily O'Reilly zvyšuje viditelnost své funkce mj. tím, že se zaměřuje na to, aby EU plnila nejvyšší standardy správy, transparentnosti a etiky. Zlepšuje pravidla upravující whistleblowing, zdravotní postižení, koordinuje Evropskou síť veřejných ochránců a od roku 2017 dokonce uděluje každé dva roky „cenu za řádnou správu“.<sup>158</sup>

---

<sup>156</sup> *Evropský parlament. Evropský veřejný ochránce práv. [online]. Praha: Evropský parlament, 2022. [cit. 2022-03-19]. Dostupné: <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/cs/be-heard/european-ombudsman>*

<sup>157</sup> *Profi Press. Co řeší evropský ombudsman. [online]. Moderní obec, 2009. [cit. 2022-03-19]. Dostupné: <https://www.moderniobec.cz/co-resi-evropsky-ombudsman/>*

<sup>158</sup> *MARZOCCHI, O. Evropský veřejný ochránce práv. [online]. Praha: Evropský parlament, 2021. [cit. 2022-03-20]. Dostupné: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/cs/sheet/18/evropsky-verejny-ochrance-prav>*

V roce 2012 došlo po veřejné konzultaci ke zveřejnění shrnutí vyšších etických norem, které dodržuje veřejná správa EU. Jedná se o pět zásad veřejné služby, kterými se mají řídit úředníci EU. Určují závazek vůči EU a jejím občanům, etický rozměr, objektivnost, úctu k ostatním a transparentnost. Dle nich mají úředníci např. vítat veřejné přezkoumání svého jednání a kontrolu toho, zda dodržují dané zásady, a mají být ochotni vysvětlit svou práci. Taktéž jsou ochotni si vyslechnout různé názory, uznat a napravit chyby. Jejich chování nesmí ovlivnit ani sympatie či nesympatie ke konkrétní osobě a mají se řídit zdravým rozumem.<sup>159</sup>

---

<sup>159</sup> *Evropský veřejný ochránce práv. Evropský kodex řádné správní praxe. [online]. Strasbourg: Evropský veřejný ochránce práv, 2002 [cit. 2022-02-28]. Dostupné: <https://www.ombudsman.europa.eu/cs/publication/cs/3510>*

## 7 Vznik a vývoj dobré správy ve světě

Za prapůvodní představy o dobrém uspořádání státu je možné vděčit Aristotelovým myšlenkám. Nejstarší pokusy o načrtnutí principů dobré správy lze spatřit ve zprávě britské nevládní organizace s názvem The Committee of the Justice a All Souls College z roku 1971. Již v této době se tvořilo právo na informace o přípravě správního aktu, právo být slyšen před jeho vydáním, povinnost správního orgánu, aby podnikl vše pro zjištění skutkového stavu. V roce 1977 se v nejstarší rezoluci Rady Evropy ještě výslovně nehovořilo o dobré správě, ale její základní obrysy tvořilo pět principů. Byly jimi právo být slyšen, právo na přístup k informacím, právo na právní pomoc a zastoupení, povinnosti veřejné správy odůvodňovat rozhodnutí a povinnosti poučovat o opravných prostředcích. Dle Elisabetty Lanza je jedním z nejlepších výsledků judikatury Evropského soudního dvora zakotvení práva na dobrou správu v čl. 41 Listiny základních práv EU<sup>160</sup> (dále: „Listina EU“). V daném článku však nejsou všechny principy dobré správy, ale jen nestrannost, včasnost, právo být slyšen, právo na odpověď ve stejném jazyce, právo na přístup ke spisu, právo na odůvodnění rozhodnutí a právo na odškodnění za nesprávný úřední postup. Je podstatné zmínit, že tohoto článku se mohou dovolávat nejen evropští občané a rezidenti, ale i osoby ze zemí mimo EU.

V právu EU mají obecné principy, které jsou vytvořené judikaturou, v podstatě stejnou sílu jako psané právo.<sup>161</sup> Konkrétní impuls v EU pro bližší definici obsahu pojmu dobrá správa lze nalézt ve výroční zprávě evropského ombudsmana z roku 1995, která obsahovala výčet několika projevů „špatné správy“, jako je opomenutí, nespravedlnost, zanedbání, diskriminace, zneužití pravomoci, odmítnutí poskytnutí informací nebo neopodstatněné průtahy. Na základě toho uložil Evropský parlament ombudsmanovi, aby definoval, co přesně se rozumí pod pojmem „špatná správa“. Následně se ombudsman dotazoval svých protějšků na národních úrovních, zda v jejich právním řádu mají definici dobré správy a kodexy řádné správní praxe. Získané informace evropský ombudsman zapracoval do výroční zprávy za rok 1997, ve které definoval „špatnou správu“ jako stav, kdy orgán veřejné správy nejedná v souladu s pravidlem či principem, který ho zavazuje.<sup>162</sup>

---

<sup>160</sup> 12012P/TXT, Listina základních práv Evropské unie

<sup>161</sup> ČERNÍN, K. *Principy dobré správy*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 43–44. ISBN 978-80-7598-300-8

<sup>162</sup> MOTEJL, O. a kol. *Sborník příspěvků přednesených na vědecké konferenci. Moderní veřejná správa a ombudsman*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2005, s. 65–66

Na tyto základy navazuje činnost Rady Evropy. Sice se tak děje především ve formě soft law (v podobě rezolucí a doporučení), ale přesto se používají jako vodítko pro domácí vnitrostátní legislativu i pro samotný výkon veřejné správy. Jako příklad lze uvést Doporučení R (2000) 10 Výboru ministrů o kodexech chování pro veřejné činitele nebo Doporučení R (2007) 7 Výboru ministrů o dobré veřejné správě, jehož přílohou je Kodex dobré veřejné správy obsahující 22 zásad, jako je zákonnost, rovnoprávnost, nestrannost, proporcionalita, právní jistota apod. Z druhého zmíněného Doporučení vycházel i český veřejný ochránce práv, když připravoval vlastní seznam principů dobré správy. Nemalý význam má od Rady Evropy i příručka s dodatky s názvem „Administrativa a vy: Principy správního práva týkající se vztahů mezi správními orgány a soukromými osobami“ z roku 1996. Motivem jejího vytvoření byl společný požadavek evropských ombudsmánů z roku 1994, který vyslovili během konání kulatého stolu v Lisabonu. Dle nich měl být vypracován přehled doporučení a případových studií týkající se ochrany jednotlivce při styku se státní správou. Postupně se naplňování principů dobré správy dostávalo ve formě závazného pravidla i na národní úrovni.<sup>163</sup> V anglickém jazyku se pro dobrou správu užívá výraz „good administration“ a naopak pro špatnou správu se používá slovo „maladministration“.

---

<sup>163</sup> ČERNÍN, K. *Principy dobré správy*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 44–49. ISBN 978-80-7598-300-8

## 8 Dobrá správa v České republice

Jako nejjobecnější kategorii lze považovat hodnoty, které jsou zdroji principů, a principy se tak stávají jejich nositeli. Prostřednictvím principů se hodnoty mohou dostat až do konkrétních pravidel chování v právních ustanoveních. Právní norma je pak konkrétní aplikací principu na praktickou situaci.<sup>164</sup>

### 8.1 Zákonná úprava

Co se týče ČR, principy dobré správy výslovně uznávají jen dva české zákony. Poprvé byl v českém právním řádu použit výraz „dobrá správa“ v zákoně o veřejném ochránci práv, a sice v ustanovení § 1 odst. 1. Od roku 2004 se dobrá správa objevuje v ustanovení § 8 odst. 2 správního řádu. U tohoto ustanovení se však odborníci nemohou shodnout, zda se jedná o tu samou dobrou správu jako v prvním zmíněném zákoně.

Langášek se domnívá, že v zákoně o veřejném ochránci práv se jedná o kritérium pro hodnocení správních činností ve vertikálním vztahu jednotlivce a orgánu veřejné moci, zatímco úprava ve správním řádu vede k uspořádání horizontálních vztahů mezi vykonavateli veřejné správy a k efektivnější souhře správních činností. Langášek se vyjádřil i k překrývání principů dobré správy se zákonností. Dle něho mají přesto svůj význam. Shrnují principy určující výkon moderní veřejné správy demokratického právního státu a zároveň umožňují nadále rozvíjet pozitivně existující právní pravidla a upřesňovat je v průběhu správní praxe. Není zabráněno ani nalezení nových principů dle vývoje představ o moderní veřejné správě.

Veřejná správa je službou veřejnosti, která má vykonávat kvalitní správní činnost, a jak již bylo uvedeno, ochránce chrání nejen před porušováním práva úřady, ale i před jednáním neodpovídajícím principům demokratického právního státu a dobré správy. Touto činností se snaží o to, aby úřady při své činnosti naplňovaly principy dobré správy, které jsou neformálními zásadami kvalitního spravování věcí veřejných a ze kterých by veřejná správa mohla čerpat. Tyto principy vychází z ústavních zásad, obecných právních principů, morálních pravidel i legitimních společenských očekávání. Úřad vykonává dobrou správu, pokud jeho činnost je v souladu se zákonem a efektivní, a naopak není účelová, vyhýbavá, liknavá, svévolná

---

<sup>164</sup> ČERNÍN, K. *Principy dobré správy*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 62. ISBN 978-80-7598-300-8

a nevykazuje ani jiné nežádoucí znaky. Kromě dodržování principu legality má dobrá správa i přesah mimoprávní. Lze zmínit třeba uplatňování manažerských technik ekonomického řízení, participaci veřejnosti, transparentnost správy či etiky jejího chování.

Z praxe je známé, že pro úřední osoby, které vykonávají kontrolní činnost, není ovládání a uplatňování principů dobré správy samozřejmostí. Řada z nich se jimi necítí být právně vázáná a uznává jen pravidla vyjádřená v určitém předpisu. I z tohoto důvodu realizovala v letech 2014 a 2015 Kancelář veřejného ochránce práv projekt „Společně k dobré správě“, jehož cílem bylo zvýšit efektivitu činnosti veřejného ochránce práv. Projekt probíhal i na mezinárodní úrovni, a proto se vyměňovaly zkušenosti a sdílela se dobrá praxe se zahraničními ombudsmeny a ostatními spolupracujícími organizacemi. Probíhalo i odborné vzdělávání pracovníků Kanceláře, zaměstnanců veřejné správy, neziskových organizací, studentů i zaměstnavatelů. V neposlední řadě probíhala osvěta veřejnosti ohledně působnosti veřejného ochránce práv.<sup>165</sup>

## 8.2 „Desatero“ dobré správy dle ombudsmana

Jelikož byla úprava principů dobré správy roztržštěná a nejednotná i v zákonech a jiných dokumentech a jejich užití bylo spíše intuitivní, zapracoval do „Desatera“ první český ochránce Otakar Motejl své poznatky a zkušenosti vyplývající z Evropského kodexu řádné správní praxe, který vznikl v roce 2001, doporučení Rady Evropy o dobré správě, které bylo připravované, a další mezinárodní dokumenty. Vliv na přístup ochránce měly i zahraniční styky kupříkladu s Velkou Británií a Nizozemskem. V letech 2005 až 2007 vzniklo deset principů, které byly diskutované i s odbornou veřejností a slouží dodnes jak samotnému ochránci, tak i úřadům při vykonávání své činnosti. Otakar Motejl v roce 2006 uspořádal konferenci a jejím účastníkům, kterými byli akademici, zástupci vrcholných justičních institutů a některých progresivních úřadů, předložil vzniklý dokument. Cílem konference bylo prodiskutovat navržený katalog principů. Zazněla na ní třeba výtka od Soni Skulové, která navrhovala reorganizaci principů a roztržštění do více úrovní. Na základě další

---

<sup>165</sup> *Ombudsman. Společně k dobré správě. [online]. Brno: Veřejný ochránce práv, 2015. [cit. 2022-03-18]. Dostupné: <https://spolecne.ochrance.cz/o-projektu/aktuality/ukonceni-projektu-spolecne-k-dobre-sprave/>*

diskuze přibyly dva principy (hospodárnost a srozumitelnost). Jelikož se ale Otakaru Motejlovi zamlouvalo více „Desatero“, podřadil nové principy do dříve vytvořených deseti principů. Hospodárnost se začlenila do Efektivity a Srozumitelnost do Přesvědčivosti.

Ve finální podobě byly „Principy dobré správy“ předloženy v roce 2007 Poslanecké sněmovně v rámci výroční zprávy za rok 2006, ve které se nacházelo doporučení Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR, aby při projednávání souhrnné zprávy vzala na vědomí předložení zmíněných Principů a tím podpořila jejich prosazování při výkonu působnosti ochránce, což Poslanecká sněmovna učinila.<sup>166</sup>

Ve finální podobě nevidí Karel Černín žádný prostor pro jejich slučování. V principech však postrádá výslovnou zmínku o povinnosti dobré správy chránit veřejný zájem. Tento princip by dle něho mohl být včleněn do principu odpovědnosti. Pro změnu Eva Liberdová by doporučovala doplnit samostatný princip přístupnosti, protože na řadě míst jsou budovy veřejné správy stále bariérové, a není tak dostatečně pamatováno na práva osob se zdravotním postižením. Dle Černína je ale tento princip už zahrnutý pod široce chápanou zásadou rovnosti.

Někteří odborníci se domnívali, že by bylo vhodné či dokonce potřebné, aby dané principy veřejné správy byly ustanovené ve formě závazného právního předpisu. Důvodem bylo, že v českém právním prostředí je zvykem nedůvěřovat k obecnému a bezprostředně nepůsobícímu a nezávaznému pravidlu a zároveň, že když veřejný orgán argumentuje neeticky, jedná protiprávně a je zde vidět souvislost mezi právními principy a morálními pravidly.<sup>167</sup> Většina států v EU má nejméně základní požadavky na dobrou správu zákonně zakotvené. Některé z nich jsou dokonce i na ústavní úrovni, některé jsou předmětem zákonné úpravy v podobě správního kodexu. Ať už jsou principy dobré správy zakotvené ve formě právního předpisu, nebo ne, slouží pro vykonavatele veřejné správy jako pomůcka při poskytování jejich veřejných služeb a zároveň se z principů mohou jejich klienti dozvědět, co mohou oprávněně požadovat. Principům sestaveným českým ombudsmanem se bude nyní práce věnovat.

---

<sup>166</sup> ČERNÍN, K. *Principy dobré správy*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 53–55. ISBN 978-80-7598-300-8

<sup>167</sup> ČERNÍN, K. *Principy dobré správy*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 55–56. ISBN 978-80-7598-300-8



### 8.2.1 Charakteristika principů v „Desateru“

Obecně vzato jsou tyto principy vyjmenované jako jednoslovná hesla, která jsou ale v popisu konkretizovaná normativními větami. Co se týče formy, jedná se o právní principy, jelikož vykazují velmi obecná pravidla, která regulují chování veřejných institucí i jejich odborných zaměstnanců. Z hlediska obsahu se taktéž jedná o právní principy, protože vyjadřují široce přijímané hodnoty, jejichž společným cílem je dobrá správa věcí veřejných s celostátním přístupem lepšího propojení aspektů dobré správy.

Kromě toho ale koncept dobré správy obsahuje i různá mimoprávní hlediska. Je jich sice méně než právních principů, ale jedná se třeba o obecně platné manažerské poučky, které jsou poupravené na veřejnou správu, dále se jedná o požadavky kladoucí vysoký výkon a nízké náklady veřejného sektoru či ryze etická pravidla slušného chování. V těchto případech se nejedná o právní principy. Výjimkou by byly případy, kdy by jim povahu právního principu propůjčil nějaký formálně závazný pramen práva. Pravidla dobré správy jsou ve většině případů formulována tak, aby mohla regulovat chování adresátů, a tím vyvolávat právní následky. Obecně vzato je možné je považovat za právní principy.<sup>168</sup>

Právní principy se však mohou dostat do vzájemného střetu a jejich naplnění nemůže být vždy stoprocentní. Kolize veřejného zájmu a zájmů individuálních adresátů veřejné správy je v případě správy věcí veřejných přítomna v podstatě vždy. Střetnout se ale můžou i principy, které chrání stejný zájem. Juraj Vačok tuto problematiku vysvětloval na příkladu, kdy se úředník bude snažit řídit zásadou materiální pravdy, tím se ale může dostat do rozporu s principem rychlosti řízení. Richard Pomahač pro změnu uvádí nevýhodu striktního dodržování principu předvídatelnosti, který může znesnadňovat nová rozhodnutí s lepší proporcionalitou veřejných i soukromých zájmů a cílů právní úpravy. Dle Černína se může střetnout požadavek na neutrální přístup k účastníkům řízení s principem přiměřenosti, který požaduje zohledňování mimořádných situací určité osoby. Tento postup ale mohou ostatní účastníci řízení vnímat jako nadržování nebo protěžování.<sup>169</sup>

---

<sup>168</sup> ČERNÍN, K. *Principy dobré správy*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 62–64. ISBN 978-80-7598-300-8

<sup>169</sup> ČERNÍN, K. *Principy dobré správy*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 67. ISBN 978-80-7598-300-8

Ať už se jedná o tyto nebo i jiné principy, mohou nastat situace, kdy bude potřeba jeden cíl brát za více prioritní než druhý. Lze se tak stát třeba v případě, kdy se bude jednat o nucené odstranění chátrající stavby, která ohrožuje životy lidí. Zde by dostala přednost včasnost vydání rozhodnutí a jeho efektivnost před přesvědčivostí či zárukou nestranností. I v případech, kdy nebude situace natolik vyhrčená, je potřeba hledat rovnováhu průběžně a vydat třeba rozhodnutí ve věci v průtahu, i když se úředník domnívá, že by shromážděných materiálů mohlo být více, jelikož určitý prostor pro doplnění či lepší argumentaci se může objevit téměř vždy. Dle Černína nemožnost dosáhnout absolutní platnosti principů dobré správy je dalším důkazem toho, že se nejedná o právní normy, ale o specifickou skupinu obecných právních principů. Také uvádí, že všechny principy od ombudsmana jsou zhruba stejně zobecněné, význam a frekvence výskytu se ale liší, a tudíž obhájit existenci principů procesního charakteru je pro soud snazší než u principů typu vstřícnost, u kterých se nachází málo pramenů.

### **8.2.1.1 Soulad s právem**

Prvním principem je soulad s právem, což souvisí s tím, že činnost veřejné správy je označovaná jako podzákonná a musí proto být v souladu se zákony. Má povinnost se chovat v souladu s právem a případně iniciovat realizaci práva.<sup>170</sup> Správní orgány ovšem nezavazují jen zákony, ale formálně i podzákonné právní předpisy, mezinárodní smlouvy, unijní právo, judikatura Ústavního soudu a fakticky i obecně uznávané právní zásady, judikatura obecných a správních soudů, interní pokyny a vlastní ustálená praxe.<sup>171</sup>

Správní řád vymezuje zásadu zákonnosti (legality) v ustanovení § 2 odst. 1 takto: „*Správní orgán postupuje v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu.*“ Princip souladu s právem spočívá v tom, že úřady postupují v souladu s právním řádem ČR a právní předpisy aplikují dle jejich smyslu, v souladu s principy dobré správy a respektují stanoviska nadřízeného úřadu a konstantní judikaturu soudů. V případě, že podřízený úřad požádá nadřízený úřad o poskytnutí jednoznačného a srozumitelného právního stanoviska pro řešení konkrétního právního problému, je nadřízený úřad povinen ho poskytnout, aby bylo podpořeno rozhodnutí, které bude zákonné, efektivní, přijaté bez

---

<sup>170</sup> KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 50–51. ISBN 978-80-7400-727-9*

<sup>171</sup> ČERNÍN, K. *Principy dobré správy. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 86. ISBN 978-80-7598-300-8*

průtahů apod. Závazná právní stanoviska vydává nadřízený úřad v důležitých právních otázkách sám tak, aby sjednocoval postup podřízených úřadů. Úředníci jsou zavázáni využívat své pravomoci jen k zákonem svěřenému účelu a v případě použití správního uvážení zohledňovat jen objektivní kritéria a relevantní skutečnosti.<sup>172</sup>

### 8.2.1.2 Nestrannost

Druhý princip se zabývá nestranností, kterou je potřeba odlišovat od nezávislosti. Od úředníků se nezávislost neočekává, protože běžně podléhají subordinaci svých nadřízených v rámci téhož úřadu i ve vztazích mezi jednotlivými stupni státní správy.<sup>173</sup> Tento princip od úředníků požaduje, aby přistupovali ke všem osobám ve stejné situaci rovně a nedocházelo tak k neodůvodněným rozdílům, a aby měly možnost se vyjádřit. Je potřeba, aby se úředníci oprostili od předsudků, byli politicky i nábožensky neutrální a chovali se tak, aby bylo zřejmé, že nejsou podjatí.

Podjatost lze rozdělit na vnitřní a vnější. Vnitřní se vyznačuje vlastním postojem úředníka k věci nebo účastníku řízení, a to z vlastní vůle především s cílem dosáhnout vlastního prospěchu. Úředník by proto neměl vyhovět žádosti vlastní či jiné osoby, jen proto, že má zájem na tom, aby jí vyhověno bylo. Může se jednat třeba o příbuzenský či přátelský vztah, nebo naopak s osobou může vést soudní spor, a proto by měl naopak zájem na tom, aby osobě vyhověno nebylo. Vnější podjatost spočívá v tom, že jiná osoba, než samotný úředník má zájem na výsledku řízení. Tato osoba může na úředníka vyvíjet nátlak, aby mu vnutila svoji představu o výsledku řízení. Rozhodování se mohou snažit ovlivnit i obce či kraje, o jejichž věci rozhoduje jejich zaměstnanec. Dalším příkladem může být rozhodování úředníka vůči osobě, která je v příbuzenském nebo přátelském poměru k jeho nadřízenému.<sup>174</sup> Jestliže se úřady rozhodnou, že nebudou k nějakému vyjádření nebo požadavku nějaké osoby přihlížet, musí to odůvodnit. Stížnost na určitého úředníka řeší jen jiný úředník než ten, na něhož byla stížnost podána. Stížnost se prošetřuje porovnáváním tvrzení obou stran a rozhoduje se na základě objektivně zjištěných skutečností.<sup>175</sup>

---

<sup>172</sup> Ombudsman. *Principy dobré správy*. [online]. Brno: Veřejný ochránce práv, 2007. [cit. 2022-03-11]. Dostupné: <https://www.ochrance.cz/dokument/principy-dobre-spravy/>

<sup>173</sup> ČERNÍN, K. *Principy dobré správy*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 93–94. ISBN 978-80-7598-300-8

<sup>174</sup> ČERNÍN, K. *Principy dobré správy*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 94–95. ISBN 978-80-7598-300-8

<sup>175</sup> Ombudsman. *Principy dobré správy*. [online]. Brno: Veřejný ochránce práv, 2007. [cit. 2022-03-11]. Dostupné: <https://www.ochrance.cz/dokument/principy-dobre-spravy/>

### 8.2.1.3 Včasnost

Třetí princip zavazuje úřady k vyřízení podání osoby v rozumné a přiměřené době bez zbytečných průtahů. Pokud by byla pro vyřízení záležitosti potřeba delší doba než obvykle, musí o tom osobu informovat, odůvodnit prodlevu a uvést termín, ve kterém předpokládají vyřízení jejího podání. Dle převažující praxe evropských států je možné prodloužit lhůtu pro vydání rozhodnutí v případech, kdy úřad obdrží neúplnou žádost, k dokončení řízení je nutné provést ústní jednání, místní šetření či získat odborný posudek.<sup>176</sup> V případě, že by rozhodnutí úřadu mělo ovlivnit výsledek jiného řízení, vynasnaží se rozhodnout dříve, než bude související řízení ukončeno, a informuje o tom související úřady. Řízení, která jsou zahájena z vlastního podnětu, zahájí úřady bez odkladu poté, co se dozví o důvodu pro jeho zahájení. Je zapotřebí, aby takové řízení dokončily v takové době, aby se dosáhlo účelu.<sup>177</sup>

### 8.2.1.4 Předvídatelnost

Čtvrtým principem je předvídatelnost, která znamená, že úřady mají naplňovat legitimní očekávání osob a rozhodovat ve shodě s tím, jak rozhodoval podobné případy již v minulosti nebo jak je rozhodují nadřízené úřady. Legitimní očekávání je očekávání, že veřejná správa bude postupovat stejnoměrně a přiměřeně. Má chránit dobře odůvodněnou představu o budoucí právní situaci, a to třeba v případě, že pokud se osoba bude nacházet v obdobné situaci jako ten, komu bylo uděleno povolení, bude i jí vyhověno. Jestliže se úřady odchýlí od dosavadní praxe, je potřeba, aby tuto skutečnost výslovně uvedly a odůvodnily v rozhodnutí. Ke změně může vést i skutečnost, že dosavadní praxe nebyla efektivní, přiměřená nebo hospodárná.<sup>178</sup>

V obdobných případech se používají obdobné postupy a správní uvážení se používá dle předem stanovených obecných měřítek. V případě, že se obecná pravidla úřadů změnila, musí tuto změnu zveřejnit s dostatečným předstihem a přiměřeným způsobem a také se postarat o hladký přechod k novým pravidlům. Úřady zároveň

---

<sup>176</sup>ČERNÍN, K. *Principy dobré správy*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 102. ISBN 978-80-7598-300-8

<sup>177</sup> Ombudsman. *Principy dobré správy*. [online]. Brno: Veřejný ochránce práv, 2007. [cit. 2022-03-11]. Dostupné: <https://www.ochrance.cz/dokument/principy-dobre-spravy/>

<sup>178</sup>ČERNÍN, K. *Principy dobré správy*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 109. ISBN 978-80-7598-300-8

zveřejňují nejvýznamnější poznatky ze své činnosti a struktura důležitých dokumentů by měla být ustálená a přehledná, aby bylo snadné se v nich orientovat i pro ostatní.<sup>179</sup> Za součást požadavku právní jistoty lze přiřadit princip ochrany již jednou nabytých či přiznaných práv se zákazem retroaktivity.<sup>180</sup>

### 8.2.1.5 Přesvědčivost

Pátý princip se věnuje přesvědčivosti, a protože se díky němu naplňuje požadavek spravedlivé součinnosti orgánu veřejné moci s dotčenými osobami při zjišťování a hodnocení informací, které jsou pro rozhodnutí významné, lze ho považovat za ústřední princip tohoto „Desatera“.<sup>181</sup>

Dle Černína je možné tento princip rozčlenit na dvě samostatné zásady. První je participace na procesu, do které patří právo vyjádřit se k podkladům neboli právo být slyšen. Druhou částí je právo na odůvodnění rozhodnutí, kam by patřila mj. povinnost rozhodnutí doručit. Předvídatelnost úředníci naplňují tím, že při řízení poskytují osobám přiměřené informace o skutečnostech, které zjistili, a zároveň je informuje o jejich povinnostech vůči úřadu. Je vhodné zmínit, že se povinnost poučení týká procesních práv a povinností. O hmotném právu může adresáta poučit, ale protože není úkolem orgánu veřejné moci sloužit jako právní poradenství, není jeho povinnost, aby účastníka informoval o návodu, jak dosáhnout požadovaného účinku.

Je potřebné, aby klienti veřejné správy plně pochopili, jaký je účel řízení, aby se orientovali v jeho průběhu a mohli využívat svá procesní práva. Při komunikaci úředníci přihlíží k tomu, jaké jsou dorozumívací a intelektuální schopnosti klientů. Úřední dokumenty píšou jednoduchým a jasným jazykem, kterému ostatní snadno porozumí. Přehledná, srozumitelná a jednoznačná musí být i písemná odůvodnění rozhodnutí úřadů. Úřady poučí klienty o tom, že mají možnost použít opravné prostředky a případně i soudní přezkum a zajistí, aby se o rozhodnutí mohli dotýcní

---

<sup>179</sup> Ombudsman. *Principy dobré správy*. [online]. Brno: Veřejný ochránce práv, 2007. [cit. 2022-03-11]. Dostupné: <https://www.ochrance.cz/dokument/principy-dobre-spravy/>

<sup>180</sup> ČERNÍN, K. *Principy dobré správy*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 108. ISBN 978-80-7598-300-8

<sup>181</sup> ČERNÍN, K. *Principy dobré správy*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 113. ISBN 978-80-7598-300-8

dozvědět. Úředníci se také musí vynasnažit, aby podávali přesné informace, kterými nikoho neuvedou v omyl a na případné dotazy řádně poskytnou odpověď. V případě, že úřady připravují rozhodnutí, které má obecný dosah, informují o tom veřejnost a umožní jí, aby se vyjádřila k jeho obsahu.<sup>182</sup>

#### 8.2.1.6 Přiměřenost

Podstatou šestého principu je přiměřenost, která znamená, že do práv a oprávněných zájmů osob zasahují úřady jen, když je to nutné pro dosažení účelu řízení a zároveň jen v míře, která je nezbytná. Cílem tohoto principu je, aby veřejná moc zasahovala do základních práv a svobod občanů jen v nezbytných případech a s použitím jen takových prostředků, kterými se dosáhne cíle a zároveň představují nejmenší zásah do ústavně chráněné právní pozice. Jedná se o jakési vyvažování veřejného zájmu a práva a oprávněných zájmů jednotlivců, kteří jsou dotčeni výkonem veřejné správy. Orgán veřejné správy by se měl zastavit v bodě, kdy už dosáhl účelu, který je sledovaný zákonem a již více nemá adresáta „obtěžovat“.<sup>183</sup>

Při uplatňování pravomocí úřadů je nutné zohlednit i mimořádnou situaci osob a to tak, aby jeho postup nebyl nepřiměřeně tvrdý. Taktéž součinnost mohou požadovat jen v takové míře, která je nezbytná k dosažení účelu řízení. Lhůta a čas potřebné pro přípravu k plnění nově uložených povinností jsou stanovované přiměřeně s ohledem na osobní poměry. Úřady také uplatňují zákony tak, aby nedocházelo k absurdním výsledkům, ale naopak, aby jejich výkon správy odpovídal cílům zákonodárce.<sup>184</sup>

#### 8.2.1.7 Efektivnost

Efektivností se zabývá sedmý princip a uvádí, že úřady usilují o komplexní řešení věcí, a pokud odbor či organizační jednotka úřadu obdrží podání, k jehož řešení není příslušná, postoupí ho té části úřadu, která je věcně příslušná, a zároveň o tom informuje podatele. V případech, kdy věc řeší souběžně více odborů či organizačních

---

<sup>182</sup> Ombudsman. *Principy dobré správy*. [online]. Brno: Veřejný ochránce práv, 2007. [cit. 2022-03-11]. Dostupné: <https://www.ochrance.cz/dokument/principy-dobre-spravy/>

<sup>183</sup> ČERNÍN, K. *Principy dobré správy*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 123. ISBN 978-80-7598-300-8

<sup>184</sup> Ombudsman. *Principy dobré správy*. [online]. Brno: Veřejný ochránce práv, 2007. [cit. 2022-03-11]. Dostupné: <https://www.ochrance.cz/dokument/principy-dobre-spravy/>

jednotek jednoho či více úřadů, vzájemně si poskytují informace o postupech, které spolu koordinují. Úřady mají být ve své činnosti důslední a usilovat nejen o formální vyřešení, ale o skutečné vyřešení celé věci. Aby realizovaly svá rozhodnutí, provádí k tomu účelné kroky a následně kontrolují, jak jsou naplňována.<sup>185</sup>

Černín se domnívá, že vhodnějším pojmenováním tohoto principu by byla „Účinnost“, jelikož text tohoto principu vede k tomu, aby úředníci dotahovali věci do konce. Efektivnost by naopak měla stanovovat, jaké prostředky mají správní orgány volit, aby správní řízení bylo hospodárné, účelné a vedlo k žádanému cíli. Tyto požadavky ale obsahuje spíše princip následující.<sup>186</sup>

### 8.2.1.8 Odpovědnost

Osmý princip spočívá v odpovědnosti. Úřady se nemají vyhýbat posouzení otázky či přijetí rozhodnutí ve věci spadající do jejich působnosti. Případnou chybu, které se úřady dopustí, výslovně přiznají, písemně se za ni omluví a bezodkladně přijmou účinná opatření k nápravě a popřípadě i postiženou osobu poučí o tom, že má možnost žádat o náhradu škody, která byla způsobená nesprávným úředním postupem.

Veřejné zdroje musí úředníci vynakládat jen v nezbytném rozsahu pro dosažení účelu řízení. Mimo to se snaží předcházet škodám na zdraví a majetku osob i státu a na veřejných statcích. S informacemi, které získají během výkonu veřejné správy, nakládají citlivě s náležitou ochranou a berou ohled i na soukromí a rodinný život osob.<sup>187</sup>

Tento princip lze rozčlenit na dvě složky. První je preventivní neboli předcházení škodám ve vztahu k majetku i k nakládání s informacemi včetně zásady hospodárnosti, která byla zmíněna v předchozím principu. Druhá část principu je reparační neboli snaha napravit vzniklé škody. Ta je vyjádřena v tzv. měkkých povinnostech (uznat chybu a omluvit se za ni) a dále v povinnosti přijmout opatření, kde to je možné. Velkou mezeru v tomto „Desateru“ vidí Černín v tom, že tyto povinnosti končí jen poučením o možnosti žádat o náhradu způsobené škody.<sup>188</sup> Odůvodňuje to tím, že povinnost odškodnění oběti nesprávného úředního postupu je

---

<sup>185</sup> Ombudsman. *Principy dobré správy*. [online]. Brno: Veřejný ochránce práv, 2007. [cit. 2022-03-11]. Dostupné: <https://www.ochrance.cz/dokument/principy-dobre-spravy/>

<sup>186</sup> ČERNÍN, K. *Principy dobré správy*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 128. ISBN 978-80-7598-300-8

<sup>187</sup> Ombudsman. *Principy dobré správy*. [online]. Brno: Veřejný ochránce práv, 2007. [cit. 2022-03-11]. Dostupné: <https://www.ochrance.cz/dokument/principy-dobre-spravy/>

<sup>188</sup> ČERNÍN, K. *Principy dobré správy*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 132–133. ISBN 978-80-7598-300-8

tradiční součástí konceptu dobré správy. Toto tvrzení podporuje i Příručka Rady Evropy. Nedostatečná úprava odškodnění v „Desateru“ se zlepšila vydáním „Desatera dobré praxe pro posouzení žádostí o odškodnění“, které ombudsman zveřejnil v roce 2010.

#### **8.2.1.9 Otevřenost**

Otevřenosti veřejné správy se věnuje devátý princip a obsahuje jak závazné, tak spíše doporučující části. Vesměs ale bojuje proti snaze úřadů utajit nepravosti. Cílem povinností zakotvených zákonem je mj. zajistit veřejnou kontrolu veřejné správy. Úřady proto musí umožňovat osobám nahlížet do úředních dokumentů i pořizovat si jejich kopie. Pro snadné vyhledání jednotlivých dokumentů dodržují úřady spisový pořádek. Přístup k dokumentům mohou úřady omezit jen do míry, kterou vyžaduje ochrana osobních údajů, soukromí, oprávněných zájmů jiných osob, utajovaných informací, obchodních tajemství a další zákonné limity.

Úřady stanovují poplatky za zpřístupnění nebo pořízení daných dokumentů takovým způsobem, aby pro osoby nebyly překážkou v získání informací o činnosti úřadu. Poplatek by neměl být vyšší, než jaké jsou náklady na vyhledání, zpracování a kopírování žádoucích údajů. Může se jednat třeba o ceník za tisk nebo kopírování dokumentů. Měkké principy spočívají v tom, že úředníci při vyřizování věci uvádí při styku s osobami své jméno, funkci a kontakt. Zároveň mají být tyto údaje dostupné i ve všech dokumentech a na internetových stránkách úřadu. Budovy úřadů je potřeba vybavit informačními systémy, díky kterým se budou klienti dobře orientovat a budou moci identifikovat úředníky na jejich pracovištích. V neposlední řadě má být úřední deska umístěna na viditelném místě, zřetelně označena a přehledně členěná.<sup>189</sup>

#### **8.2.1.10 Vstřícnost**

Poslední, desátý, princip se zabývá vstřícností. Úředníci se z toho důvodu mají k osobám chovat s respektem, zdvořilostí a vůči jiným úředníkům jsou korektní. Potřebnou pozornost věnují všem sdělením a řádně odpovídají na všechna podání. Výjimkou jsou jen ta podání, která jsou anonymní a opakují se. V rozsahu možností pomáhají klientům dosáhnout cíle, pro který podání učinili. Tím často může být jediné postoupení podání na příslušné místo, ale tato možnost je již uvedena v principu „Efektivnost“. Za žádných okolností nesmí úředníci narušovat lidskou důstojnost

---

<sup>189</sup> Ombudsman. Principy dobré správy. [online]. Brno: Veřejný ochránce práv, 2007. [cit. 2022-03-11]. Dostupné: <https://www.ochrance.cz/dokument/principy-dobre-spravy/>



osob, protože jeho náplní práce je služba veřejnosti.<sup>190</sup> Celkově vzato by jejich jednání mělo být slušné, korektní a srozumitelné.

### 8.3 Související zásady

Je potřebné zmínit, že ty samé principy mohou jiné orgány přiřazovat pod jiné názvy. Lze uvést třeba princip předvídatelnosti, který soudy často opírají o princip právní jistoty či zásady legitimního očekávání. Záměrně neobvyklým způsobem uchopil zásady dobré správy britský Parlamentní a zdravotní ombudsman, a to následovně:

1. Děláme to správně.
2. Jsme orientovaní na zákazníka.
3. Jsme otevření a spolehliví.
4. Jednáme spravedlivě a přiměřeně.
5. Napravujeme chyby.
6. Neustále se zlepšujeme.

Dle Martina Kopeckého lze k široce chápaným požadavkům legality a dobré správy podřadit i řadu dalších obecných zásad, se kterými by měla být veřejná správa v souladu. Kromě již zmíněných principů se jedná o princip racionality, rovnosti, právní jistoty a rozumnosti. Soudy a veřejná správa mají vykonávat činnost s nejvyšší mírou racionality. Nelze proto aplikovat právní normy jen z doslovného znění právního předpisu v případech, kdy by jinak docházelo ke zjevně nerozumným výsledkům, zakládalo by to nedůvodnou nerovnost osob nebo by to porušovalo jiné základní ústavní principy a hodnoty.

---

<sup>190</sup> *Ombudsman. Principy dobré správy. [online]. Brno: Veřejný ochránce práv, 2007. [cit. 2022-03-11]. Dostupné: <https://www.ochrance.cz/dokument/principy-dobre-spravy/>*

Princip rovnosti dosti souvisí se zmíněným principem předvídatelnosti. Rovnost před zákonem lze vykládat tak, že zákon má být vykládán pro všechny případy se stejnými podmínkami stejně a nikdo nemá být oproti jinému bezdůvodně zvýhodněn nebo nezvýhodněn. Formální rovnost je dodržena, když objektivně shodné případy jsou řešeny věcně shodně. K dosažení materiální rovnosti je někdy nutné vyrovnávat rozdílné podmínky a přihlížet ke konkrétním podmínkám případu i konkrétním poměrům osob.

Rozumnost lze popsat tak, že činnost veřejné správy nemá být natolik absurdní, že by k takovému řešení nemohl rozumně přistoupit racionální úřad ani úředník a žádný rozumný člověk by se nemohl domnívat, že je daný orgán oprávněn určitou věc učinit.<sup>191</sup>

---

<sup>191</sup> KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 49–50. ISBN 978-80-7400-727-9*

## 9 Etika

Pojem etika pochází z výrazu označující mravnost, smýšlení a postoje. Zároveň se jedná o filozofickou vědu o morálce. Morálka je pak překládána jako mrav, předpis, vlastnost a chování. Stanovuje, co ve skutečnosti je a co se v daném místě a v daném čase stalo tradicí či normou.<sup>192</sup>

Někdy bývá etika chápána jako teorie mravnosti, která se zabývá zkoumáním zákonitostí mravního chování jednotlivců i společnosti. Lze ji zjednodušeně považovat za soubor pravidel jednání a stanovuje, co má být, aby to bylo dobré a spravedlivé.<sup>193</sup> Důležitou roli u etiky hraje postoj člověka a možnost chovat se určitým způsobem v dané situaci. Člověk je za svoje jednání, které přijal dobrovolně, odpovědný a uvědomuje si důsledky z něho vyplývající. Zvažuje, jak svým jednáním ovlivní práva druhého, a zvolí takovou variantu chování, která bude mít nejlepší odůvodnění.

Etika pracuje i s velmi abstraktními pojmy, jako je „dobro“, „zlo“, „spravedlnost“. Etické jednání by mělo být ve shodě s mravními pravidly a s dobrem pro společnost. Uvedené pojmy mají obecnou platnost, a proto ve speciálních disciplínách bývají zpřesňovány dle jejich předmětu zájmu (profesní etika, manažerská etika, lékařská etika apod.). Moderními nástroji etického řízení je sociální audit, etické výbory a veřejný ochránce práv.

### 9.1 Etika ve veřejné správě

Profesní etika se začala rozvíjet během správní reformy v druhé polovině 20. století a v závislosti na rozšíření ideologie New Public Management, která se zaměřovala na již zmíněné 3E. Objevila se i snaha o zařazení etiky jako „čtvrté E“. Už v té době neopomíjely etiku ani nadnárodní organizace, jako je třeba mezinárodní vládní instituce Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (dále „OECD“) a OSN.<sup>194</sup> 6

---

<sup>192</sup> BLÁHA, J. DYTRT, Z. *Manažerská etika*. Praha: Management Press, 2003, 155 s. ISBN 80-7261-084-8

<sup>193</sup> ŠRONĚK, I. *Etiketa a etika v podnikání*. Praha: Management Press, 1995, s. 175. ISBN 80-85603-94-2

<sup>194</sup> FRUMAROVÁ, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012. ISBN 978-80-8756-22-9. str. 282-283

Etika upravuje i činnost veřejné správy. Morální standardy, které etika používá, pomáhají ovlivnit chování a vystupování osob tak, aby bylo v souladu se zákony, služebními předpisy a dalšími pravidly a nedostalo se do rozporu s vlastním svědomím.

V ČR etiku veřejné správy a úředního jednání upravují především zákony upravující postavení úředníků. Jimi je zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů (dále: „zákon o úřednících“) a zákon č. 234/2014 o státní službě (dále: „služební zákon“). Zákon o úřednících se mj. snaží dosáhnout takového výkonu orgánů územních samosprávných celků, který bude kvalitní, profesionální, stabilní, nestranný, odpolitizovaný, transparentní a efektivní.<sup>195</sup> Služební zákon slouží pro státní zaměstnance a mj. upravuje jejich práva a povinnosti včetně kárné odpovědnosti, vzdělávání, odměňování. Zákon byl přijat, aby odpolitizoval státní správu, aby byla více profesionální, předvídatelná, otevřená. Dále, aby jednala ve prospěch státu, v jeho veřejný zájem a prospěch občanů.<sup>196</sup>

OECD v roce 1998 přijalo „Doporučení pro členské země o zdokonalení etického chování ve veřejné službě“, které obsahuje 12 principů řízení etiky. Dle něho by měly kodexy upravovat přijímání darů a dalších odměn, využívání úředních informací, účast na politické práci, konflikt zájmů, užívání služebního majetku i práci mimo veřejnou službu. Dále se principy věnují pravidlům etických standardů, etickým vedením úředníků, existenci psaných pravidel, podporují etické chování apod.

## 9.2 Etické kodexy

V podnikatelské oblasti se etické kodexy začaly objevovat na začátku 20. století, zatímco ve veřejném sektoru od 70. let 20. století.<sup>197</sup> Od té doby začaly vznikat v demokratických státech nad legislativní rámce. Motivem byly i požadavky od veřejnosti, aby veřejná správa byla odpovědnější, efektivnější a více uměla porozumět požadavkům svých klientů.

---

<sup>195</sup> Vláda ČR. *Postavení úředníků upraví nový zákon [online]. Praha: Vláda ČR, 2013.[2022-03-11]. Dostupné z <https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/postaveni-uredniku-upravi-novy-zakon-107237/>*

<sup>196</sup> Homfray Š. *Kritika zákona o státní službě z uživatelských pozic [online]. Brno: Deník Referendum, 2020 [cit. 2022-03-11]. Dostupné: <https://denikreferendum.cz/clanek/30664-kritika-zakona-o-statni-sluzbe-z-uzivatelskych-pozic>*

<sup>197</sup> Kol. autorů. *Druhé. Praha: Transparency International – Česká republika, 2008. ISBN 978-80-87123-04-1. str. 107-109*

Etické kodexy vymezují a upravují vztahy mezi členy určité skupiny lidí. Jejich obecným požadavkem je mravnost. Shrnují hodnoty, postupy, procesy a cíle, kterými se instituce řídí a pomáhají vytvářet jednotnou úřední kulturu. Jsou vydávány ve formě vnitřní normativní směrnice, ale někdy mohou mít povahu i závazné právní normy. Profesionální kodexy jsou Etické zásady chování soudce, Kodex profesionální etiky státního zástupce, Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy atd.

### **9.2.1 Etický kodex Kanceláře veřejného ochránce práv**

Přílohou č. 1 Interního protikorupčního programu Kanceláře veřejného ochránce práv je Etický kodex Kanceláře veřejného ochránce práv (dále: „Kodex Kanceláře“), který hned v úvodu výstižně cituje Senecu: „Co nezakazuje zákon, zakazuje stud.“

Kodex Kanceláře nejprve uvádí obecné etické zásady, kterými se mají zaměstnanci Kanceláře řídit. Jedná se o klasické principy, jako je zákaz diskriminace, profesionální odpovědnost, mlčenlivost, nestrannost, uvědomění si vysoké důvěry veřejnosti v instituci či vyhýbání se střetu zájmů. Následně jsou upraveny i etické zásady na pracovišti čili, jak má zaměstnanec Kanceláře jednat se svými spolupracovníky, zvyšování prestiže svého povolání apod. Poté jsou postupně rozebrány etické zásady jednotlivých odborů Kanceláře a součástí jsou tabulky obsahující jejich agendu, s ní související možné zdroje korupce, a jaká opatření je potřeba učinit, aby ke korupci nemohlo dojít.<sup>198</sup>

### **9.2.2 Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy**

Etiku úředního jednání upravuje Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy (dále: „Kodex veřejné správy“). Byl vytvořen na základě kodexu, který mu předcházel, a sice Etického kodexu zaměstnanců ve veřejné správě z roku 2001, ke kterému bylo několik výhrad. Jako hlavní cíl si klade prohloubit důvěru k veřejné správě např. tím, že vymezí jasná pravidla pro úředníky a zaměstnance veřejné správy. Díky tomu se mohou lépe orientovat v tom, jestli se nenachází v situaci, ve které by mohli být ve střetu se soukromým zájmem občanů, případně jak se v dané situaci zachovat. Oproti svému předchůdci obsahuje i protikorupční mechanismy

---

<sup>198</sup> Kancelář veřejného ochránce práv. Etický kodex Kanceláře veřejného ochránce práv. [online]. Brno: Veřejný ochránce práv, 2018. [cit. 2022-03-27]. Dostupné: [https://www.ochrance.cz/uploads-import/Kancelar/informace\\_106/2018/31\\_2018\\_odpoved\\_priloha\\_4.pdf](https://www.ochrance.cz/uploads-import/Kancelar/informace_106/2018/31_2018_odpoved_priloha_4.pdf)

a postupy.<sup>199</sup> Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy sice není právní normou, ale část jeho textu se v právních předpisech nachází. Jeho dodržování a vymahatelnost mají zároveň zajišťovat pracovní řády jednotlivých úřadů. V případě, že se někdo dopustí zásadního porušení v těch záležitostech, které jsou upravené v právním předpisu či pracovním řádu, je to posuzováno jako porušení těchto norem a důsledky budou vyplývat z jejich znění. Jednotlivým úřadům může tento kodex posloužit jako vodítko pro tvorbu jejich vlastního kodexu.

Kodex veřejné správy se skládá z preambule a 14 článků. Účel tohoto kodexu spočívá ve vymezení a podporování žádoucích standardů chování úředníka a zaměstnance veřejné správy nejen ve vztahu ke spolupracovníkům, ale i ve vztahu k veřejnosti. Články se zabývají zákonností, rozhodováním, profesionalitou, nestranností, rychlostí a efektivitou, střetem zájmů, korupcí, nakládáním s veřejnými prostředky, mlčenlivostí, informováním veřejnosti, veřejnou činností, reprezentací, uplatnitelností a vymahatelností a poslední článek jsou závěrečná ustanovení, která se věnují právě etice. Práce se nyní zaměří na ty články, jejichž zásady nebyly výslovně zmíněny v ombudsmanském „Desateru“ principů dobré správy.

### **9.2.2.1 Profesionalita**

Profesionalita v čl. 3 mj. určuje, že úředníci a zaměstnanci veřejné správy vykonávají veřejnou správu na vysoké odborné úrovni, kterou si průběžně prohlubují studiem. Za kvalitu svojí práce i za rozvoj znalostí je úředník a zaměstnanec osobně odpovědný.

### **9.2.2.2 Veřejný zájem**

Jestliže v „Desateru“ chybí zmínka o veřejném zájmu, v tomto Kodexu veřejné správy je tento nedostatek napraven. Dle čl. 4 zabývající se nestranností má úředník i zaměstnanec veřejné správy dbát na rozhodování, které bude objektivní, nestranné a přijaté řešení bude vždy v souladu s veřejným zájmem.

---

<sup>199</sup> Kostruhová M. *Poskytnutí informací – Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy* [online]. Praha: Vláda ČR, 2013. [2022-03-20]. Dostupné <https://www.mvcr.cz/clanek/poskytnuti-informaci-eticky-kodex-uredniku-a-zamestnancu-verejnespravy.aspx>

### **9.2.2.3 Střet zájmů**

Veřejný zájem je zmíněn i v čl. 6, který se zabývá střetem zájmů. Stanovuje, že úředník ani zaměstnanec veřejné správy nesmí ohrozit veřejný zájem odvoláváním se na svou pozici či funkci v těch věcech, které nesouvisí s plněním úkolů, které mu byly svěřeny. Článek také upozorňuje, že se nemají účastnit těch činností, které se neslučují s řádným výkonem pracovních povinností nebo ho omezují. Pokud si není jistý, zda se jedná o takovou situaci, má se poradit se svým nadřízeným.

### **9.2.2.4 Korupce**

Sedmý článek je podstatný, jelikož se v něm pojednává o korupci. Zakazuje se v něm příjem a vyžadování darů a jiných zvýhodnění jak pro sebe, tak pro někoho jiného a celkově se nesmí nechat ovlivnit ve svém rozhodování v činnosti veřejné správy. Naopak má jednat tak, aby se během plnění svěřených úkolů nedostal do takového postavení, ve kterém by byl nebo se cítil být zavázaný oplacením služby či laskavostí, která mu byla prokázána. Také je zde zmíněný klientelismus a nepotismus, který může ohrožovat jeho nestrannost, a proto je nutné se těmto vztahům vzájemné závislosti a vlivu jiných osob vyhýbat. Podezření na korupční jednání je nutné oznámit nadřízenému nebo orgánu, který je činný v trestním řízení.

### **9.2.2.5 Mlčenlivost**

V čl. 9 je stanovena povinnost zachovávat mlčenlivost o skutečnostech zjištěných v rámci plnění úkolů veřejné správy, které by mohly ohrozit nebo poškodit zaměstnavatele, a též o osobních údajích, utajovaných informací apod.

### **9.2.2.6 Veřejná činnost**

Čl. 11 s názvem Veřejná činnost se mj. zmiňuje o tom, že by se úředník a zaměstnanec veřejné správy měl vyhýbat takovým činnostem, chování a jednání, které by mohly ohrozit důvěru ve veřejnou správu u veřejnosti. Naopak má jednat takovým způsobem, aby přispíval k dobré pověsti úřadu.

### **9.2.2.7 Etické zásady a jednání**

Závěrečná ustanovení v čl. 14 stanovují dodržování etických zásad, aktivní podporování etického jednání. Úředník a zaměstnanec veřejné správy se také mají podílet na vytváření protikorupčního prostředí a mají jít ostatním příkladem, protože selhání jedince v oblasti etiky má dopad na veřejnou správu jako celek. V souvislosti

s tím je zde chráněno i postavení toho úředníka nebo zaměstnance veřejné správy, který oprávněně poukáže na neetické chování, a to tak, že jeho oznámení nebude mít negativní vliv na jeho pracovněprávní vztah. Na úplný závěr je stanoveno, že respektování zásad etiky je věcí profesionální cti úředníka a zaměstnance veřejné správy, a pokud nebudou tyto zásady a Kodex veřejné správy dodržovány, není možné dosáhnout jejich profesionální povinnosti.<sup>200</sup>

### 9.2.3 Etické kodexy Rady Evropy

Etické kodexy Rady Evropy jsou adresované členskými státy Rady Evropy a národním správním úředníkům. Jedná se třeba o Doporučení (2000) 6 o postavení veřejných úředníků, které zakotvuje zásadu rovného přístupu k místům veřejného sektoru. Uchazeči mají být vybíráni v otevřené soutěži a bez diskriminace. Proti rozhodnutí o výběru je možné použít opravné prostředky. Uvádí, že úředníka lze přeložit, jestliže si to žádá veřejný zájem a dobrá veřejná správa. Odměňování, důchody a sociální pojištění mají zajišťovat členské státy. Pro efektivní veřejnou správu jsou v doporučení i pravidla disciplinární odpovědnosti úředníků i jejich školení. V neposlední řadě se věnuje i právní ochraně veřejných úředníků.<sup>201</sup>

Doporučení (2000) 10 Výboru ministrů o pravidlech chování veřejných úředníků obsahuje modelový etický kodex chování úředníků. Vztahuje se na všechny zaměstnance veřejných úřadů a případně i na zaměstnance soukromého sektoru, pokud vykonávají veřejnou službu. Kodex uvádí povinnosti, jako je neutrální vystupování v souladu s právem, loajálnost k ostatním úřadům, zdvořilost, důvěra v efektivitu veřejné správy, zachovávání služebních tajemství a vyhýbání se střetu zájmů. V případě, že úředník bude nucen jednat nezákonným či nevhodným způsobem, musí to oznámit. Zároveň je stanoveno omezení politických aktivit. Nabídku úplatku má odmítnout, neudržovat s osobou, která mu ho nabízí, kontakt, s darem nemá manipulovat a má o tom učinit písemný záznam. Zakazuje se zneužívání úředního postavení a s ním spojených výhod, zadržování a poskytování nepravdivých nebo zkreslených informací. Pokud úředník ukončí práci ve veřejné správě, nesmí jeho následující zaměstnání způsobovat konflikt zájmů. Kodex výslovně zmiňuje

---

<sup>200</sup> Ministerstvo vnitra ČR. *Vláda schválila etický kodex a zprávu o extremismu [online].* Praha: Ministerstvo vnitra, 2012. [cit. 2022-03-25]. Dostupné: <https://www.mvcr.cz/clanek/vlada-schvalila-eticky-kodex-a-zpravu-o-extremismu.aspx>

<sup>201</sup> LIBERDOVÁ, E. *Právo na dobrou správu jako princip veřejné správy v EU. [online].* Praha: epravo.cz, 2015. [cit. 2022-03-07]. Dostupné: <https://www.epravo.cz/top/clanky/pravo-na-dobrou-spravu-jako-princip-verejne-spravy-v-eu-98220.html>



i povinnost vedoucích pracovníků týkající se předcházení korupci. Za tímto účelem ostatně vydávají své vlastní kodexy.<sup>202</sup> K etickému chování úředníků pomáhá i vzdělávání, které probíhá před nástupem i během vykonávání veřejné služby. Nedostatek lze spatřovat v tom, že v posledních letech probíhají školení zaměřená na etiku velmi zřídka.

#### 9.2.4 Otevřený soubor etických dilemat soudce

V roce 2020 zveřejnila Soudcovská unie<sup>203</sup> Otevřený soubor etických dilemat soudce (dále: „Soubor dilemat“), díky kterému získaly obecné principy Etického kodexu z roku 2005 konkrétnější podobu. Jeho cílem je seznamovat nejen soudce, ale i veřejnost s tím, v jakých situacích může docházet ke střetu s etikou. Na jeho přípravě se podílela i Kancelář veřejného ochránce práv, která analyzovala etické kodexy v zahraničí deklarující obecné požadavky a principy etického chování soudců. Jak uvedla Petra Janoušková z Kanceláře, i soudci jsou lidé, kteří mohou chybovat. Je ale potřebné, aby si uvědomili, že se nachází v rizikové situaci.<sup>204</sup> Soubor mu poskytuje otázky, jejichž zodpovězením může dospět k tomu, jak se v dané situaci zachovat. Pro lepší představu je vhodné zmínit některé z nich: „*Zpochybňuje mé vyjádření důvěru ve stát, jeho systém a v demokratické hodnoty?*“, „*Může být podpora určitému záměru považována za podporu určité skupiny osob? Jaká je míra pravděpodobnosti, že toto spojení povede k pochybnostem o mé podjatosti?*“, „*Zvažuji důsledně členství v zájmových, sportovních, kulturních či jiných spolcích ve vztahu k pravděpodobnosti vzniku pochybností o mé nestrannosti s ohledem na mé zaměření a specializaci?*“.<sup>205</sup>

Soubor dilemat má podobu komentáře. Obsahuje úvahy, otázky i odkazy na související rozhodnutí a články k jednotlivým bodům Etického kodexu Soudcovské unie. Má být průběžně doplňován a upravován Etickým soudem Soudcovské unie se spoluprací s Republikovou radou Soudcovské unie.

---

<sup>202</sup> LIBERDOVÁ, E. *Právo na dobrou správu jako princip veřejné správy v EU*. [online]. Praha: epravo.cz, 2015. [cit. 2022-03-07]. Dostupné: <https://www.epravo.cz/top/clanky/pravo-na-dobrou-spravu-jako-princip-verejne-spravy-v-eu-98220.html>

<sup>203</sup> *Jedná se o nepolitické profesní a dobrovolné stavovské sdružení soudců ČR, které bylo založeno v roce 1990.*

<sup>204</sup> *Ombudsman. Rozpoznat neetické jednání není vždy jednoduché. Otevřený soubor etických dilemat soudce může být užitečnou pomůckou*. [online]. Brno: Veřejný ochránce práv, 2022. [cit. 2022-03-10]. Dostupné: <https://www.ochrance.cz/aktualne/rozspoznat-neeticke-jednani-neni-vzdy-jednoduche-otevreny-soubor-eticky-dilemat-soudce-m/>

<sup>205</sup> *Soudcovská unie. Otevřený soubor etických dilemat soudce*. [online]. Praha: Soudcovská unie ČR, 2022. [cit. 2022-03-24]. Dostupné: <http://www.sucr.cz/o-nas/otevreny-soubor-etick%3%bdch-dilemat-soudce.html>

### 9.2.5 Evropský kodex řádné správní praxe

Občané EU mají na základě Listiny EU základní právo na řádnou správu. Orgány a instituce by měly vítat změny, výzvy a aktivně se zasazovat o zlepšení a zvyšování kvality a efektivitu své práce. V roce 2001 byl Evropským parlamentem schválený Evropský kodex řádné správní praxe (dále „Evropský kodex“), ze kterého, jak již bylo uvedeno, čerpal Motejl inspiraci při tvorbě „Desatera“. V roce 2015 byl Evropský kodex aktualizován. Obsahuje praktické pokyny, jak lze dosáhnout větší efektivitu, transparentnosti a odpovědnosti. Evropský kodex užívá i evropský veřejný ochránce práv při svém šetření a při proaktivním prosazování řádné správy. Evropský kodex také není právně závazný, ale jeho prvky se překrývají se základním právem na řádnou správu, které jsou uvedeny v Listině EU.<sup>206</sup>

Evropský kodex se skládá z 27 článků. Je v nich stanoven osobní a věcný rozsah působnosti, zákonnost, nediskriminace, přiměřenost, zákaz zneužití pravomoci, nestrannost a nezávislost, objektivita, oprávněná očekávání, konzistence a doporučení, spravedlnost, zdvořilost, odpovědi na dopisy v jazyce občana, potvrzení přijetí a označení odpovědného úředníka, povinnost postoupit záležitost příslušnému oddělení instituce, právo být vyslechnut a činit prohlášení, přiměřená lhůta pro rozhodování, povinnost sdělit důvody rozhodnutí, uvedení možností odvolání, oznámení rozhodnutí, ochrana osobních údajů, žádosti o informace, žádosti o veřejný přístup k informacím, vedení dostatečných záznamů, propagace Kodexu, právo podat stížnost evropskému veřejnému ochránci práv a kontrola činnosti.

Je vhodné si povšimnout, že Evropský kodex řádné správní praxe a Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy se na první pohled odlišují tím, jakým způsobem jsou v písemné podobě reprezentovány. Evropský kodex je nápadný, barevný, doplněný ilustracemi stromů, které jistě zaujmou a znázorňují některé z pokynů, které se takto jistě lépe vryjí do paměti. Např. strom, který je ve své koruně obsypaný obálkami, značí odpovídání občanům. V jiném případě je koruna stromů ověšena hodinami, které značí včasnost a přiměřenou lhůtu pro rozhodování. Oproti tomu český Kodex veřejné správy je fádňí. Je otázkou, zda nebylo úmyslem, aby vypadal jako právní předpis. Možná se touto podobou chtěla naznačit jeho důležitost a vymahatelnost. Názorná ukázka se nachází v přílohách této práce.

---

<sup>206</sup> *Evropský veřejný ochránce práv. Evropský kodex řádné správní praxe. [online]. Strasbourg: Evropský veřejný ochránce práv, 2002 [cit. 2022-02-28]. Dostupné: <https://www.ombudsman.europa.eu/cs/publication/cs/3510>*

## 10 Veřejný ochránce práv a etika v otázkách a odpovědích

Tato kapitola shrne a porovná některé názory a postoje týkající se problematiky veřejného ochránce práv a etiky Mgr. Pavola Žilinčíka a JUDr. Pavla Pořízka, Ph.D., které byly zjištěny na základě rozhovorů s nimi. Z důvodu onemocnění Covid 19 probíhala spolupráce e-mailovou korespondencí a telefonicky.

Žilinčík působil do března roku 2021 jako právník Kanceláře veřejného ochránce práv ČR, kde se specializoval na oblast etiky, etických zásad soudců a úředníků ve veřejné správě a na etické kodexy soudců. Zaměřoval se i na případy nevhodného chování a kárné odpovědnosti a otázky řízení a správy soudů. Pracoval i na zveřejňování soudních rozhodnutí a podílel se na výzkumu o rozhodování českých soudů o nenávisných projevech v on-line prostředí. Podstatné je zmínit i jeho členství v Soudní radě Slovenské republiky, která je orgánem slovenského soudnictví. V současné době pracuje na několika projektech, jako je externí lektor Justiční akademie Slovenské republiky na téma etiky soudců. Podílí se i na činnosti organizace World Wide Fund for Nature Slovensko,<sup>207</sup> v rámci které má na starost některé právní otázky týkající se ochrany divoké přírody. Občas poskytuje i konzultace pro státy, které nastavují své justiční systémy. Jedná se o Ukrajinu, Moldavsko a Severní Makedonii.

K tomu, aby se Žilinčík věnoval etice, ho vedl její nedoceněný potenciál. Domnívá se, že instituce i zákony jsou jak v Česku, tak na Slovensku v zásadě dobré. Problém ale vidí v práci s lidským myšlením, vnímáním, která byla dlouhou dobu podceňovaná. Odkazuje na slova Rachel Kleinfeld, která uvedl v *Advancing Rule of Law Abroad*, a sice, že skutečná reforma vlády práva se podaří tehdy, pokud zasáhne kulturu, etiku a profesionální standarty. Samotné zákony a instituce jsou jen nevyhnutelný základ. Kdo se spokojí s nimi a rezignuje na práci s „mentálním světem“ těch, kteří instituce naplňují, dopadne špatně.

JUDr. Pavel Pořízek, Ph.D. je v současné době vedoucím Kanceláře veřejného ochránce práv. Na otázky však odpovídal sám za sebe a všechny jeho odpovědi jsou jeho osobní názor a nemusí se proto shodovat s postojem ochránce či jeho zástupkyně. Věnuje se cizineckému a azylovému právu. V začátcích jeho kariéry pracoval jako právník v nevládní organizaci. V rámci této činnosti jezdil za cizinci a žadateli o azyl

---

<sup>207</sup> Zkratkou „WWF“ – jedná se o Světový fond na ochranu přírody, který je největší nezávislou organizací se zaměřením na ochranu přírody na světě.

do uprchlických táborů. Ve své právní specializaci pokračuje i nyní v Kanceláři a na akademické úrovni. Podílí se na organizaci každoročních mezinárodních konferencí týkající se této oblasti práva. V pozici statutárního orgánu Kanceláře má zkušenosti se zadáváním veřejných zakázek.<sup>208</sup>

## 10.1 Vymezení vztahu mezi ombudsmanem a jeho zástupcem v ČR

První téma se zabývalo ne zcela jasným vymezením vztahu mezi ombudsmanem a jeho zástupcem v ČR. Žilinčík vnímá spory týkající se poslání ombudsmanského úřadu mezi veřejným ochráncem práv a jeho zástupcem za mimořádně ostré. Tyto spory dokonce ovlivňují fungování instituce ombudsmana. Příčinu problémů shledává v legitimní stránce, a sice ve volbě Poslaneckou sněmovnou a také v rozdílné síle mandátu dle zákona o veřejném ochránci práv, a to v tom, že veřejný ochránce práv určuje, jaký prostor přenechá svému zástupci. Zároveň ale dodal, že by současná úprava byla zcela vyhovující, ale musely by na pozici ombudsmana i jeho ochránce stát osoby, které mají podobné chápání lidských práv, jelikož pokud se za současného nastavení projeví rozdílné pohledy na věc, je situace neproduktivní a stává se zdrojem konfliktů.

Pořízek uvedl, že se jedná o politické rozhodnutí a toto nastavení od zákonodárce akceptuje a nechává bez komentáře.

## 10.2 Potřeba ústavního zakotvení

Další bod směřoval ke vhodnosti a potřebě ústavního zakotvení ombudsmana. Žilinčík se domnívá, že ústavní ukotvení veřejného ochránce práv by bylo velmi dobré, protože by umožňovalo uchovat kompetence ochránce při politických turbulencích a zamezilo by snahám zákonodárné a výkonné moci zrušit tuto instituci a aby bylo nasloucháno ochráncovým závěrům. Zároveň poukázal na to, že ačkoli je slovenský ochránce ústavně silný, a naopak český ochránce z tohoto hlediska slabší, reálný výkon se odvíjí od síly a autority osobnosti, která post ombudsmana zastává. Dodal, že slovenský ochránce byl v prvních letech své existence pozadu, ačkoli již měl silné

---

<sup>208</sup> POŘÍZEK, P. *Pár slov o mně*. [online]. Brno: LinkedIn, 2022. [cit. 2022-03-24]. Dostupné: <https://cz.linkedin.com/in/pavel-po%C5%99%C3%ADzek-8a79331b5>

ústavní ukotvení. Příčinou byly právě rozdílné osobnosti prvních ombudsmanů, z čehož jsou doteď úřady poznamenány. Proto je velmi důležité, kdo v instituci nastavuje laťku a standardy, dokonce v případech organizací jako je i ombudsman je to ještě důležitější než ústavní postavení.

Pořízek sdělil, že by ústavní zakotvení obecně zvýšil jeho kredit a nezávislost, a tím posílil jeho ochranu před možnými účelově motivovanými zásahy ze strany politické moci. Čímž odkazoval na dřívější návrhy v Poslanecké sněmovně na zrušení ombudsmana.

### **10.3 Kompetence ombudsmana**

Ohledně kompetencí, kterými český a slovenský ombudsman v současné době disponuje, u slovenského ombudsmana považuje Žilinčík za velký nedostatek to, že zatím nemá kompetenci v oblasti Opčního protokolu proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání, tzv. OPCAT.

V případě českého ochránce Pořízek uvedl, že jeho původní kompetence jsou ve srovnání s jinými institucemi ombudsmanského typu standardní, a proto by z nich žádné neodnímal ani k nim nepřiděloval. Mimo to ale vykonává ombudsman i další úkoly svěřené Poslaneckou sněmovnou, jako je národní preventivní mechanismus, antidiskriminační těleso atd., které vyplývají z mezinárodního a unijního práva. Doplnil, že naopak v některých jiných zemích tyto agendy vykonávají samostatné úřady, které se od ombudsmana odlišují.

### **10.4 Zřízení poboček ombudsmana v jiných městech ČR**

Pozornost byla věnována i umístění instituce veřejného ochránce práv. Žilinčík je názoru, že není nutné zřídit i „pobočku“ i v jiném městě než v Brně, ačkoli nyní musí dojíždět na kontroly věznic apod. až do Plzeňského kraje atd.

Pořízek upřesnil, že již několikrát zvažovali zřízení poboček v regionech. Jedním aspektem byla skutečnost, že se v Praze nachází většina ústředních orgánů státní správy. Nakonec ale vždy dospěli k závěru, že Česká republika není natolik velká, aby v případě potřeby nemohl někdo do Brna přijet osobně a pro stěžovatele to nepředstavuje bariéru. Zároveň podotkl, že v dnešní době už většinu podnětů získávají

elektronicky a případně není problém se s úřadem nebo stěžovatelem spojit telefonicky či přes on-line platformu. V minulosti však právníci Kanceláře vyjížděli do krajů, kde na místě nabírali podněty, ale jedná se v logistických i jiných aspektech o náročnou práci.

## 10.5 Etika u ombudsmana

K bodu týkajícího se vymezení problematiky etiky u ombudsmana. Žilincík za prvé uvedl, že přímo v Kanceláři veřejného ochránce práv je systém etických pravidel, který zavazuje právníky Kanceláře k etickému jednání. Tato pravidla jsou součástí dokumentů, které jsou závazné pro všechny zaměstnance Kanceláře. V systému etických pravidel se nachází všeobecné zásady, jako je přednost profesionální zodpovědnosti před svými soukromými zájmy, dále zákaz diskriminace, korektnost jednání, respekt atd. Pokud nastane etické dilema, řeší se na základě jednotlivých podnětů zaměstnanců s ředitelkou právní sekce a případně i s vedoucím Kanceláře. Zdůraznil, že postavení vedení právní sekce a vedoucího Kanceláře je natolik profesionální a odborné, že by dle něho mohla sloužit jako vzor pro podobné instituce v ČR i v zahraničí. Profesionální a odborná úroveň se projevuje jak při nastavování celého systému, ve kterém zaměstnanci Kanceláře fungují, tak při řešení konkrétních etických dilemat zaměstnanců. V souvislosti s tím měl na mysli celou „pracovní infrastrukturu“, ať už se jedná o povinnosti v pracovním řádu, v Etickém kodexu Kanceláře veřejného ochránce práv, o dokumenty jako jsou Hodnoty a poslání Kanceláře veřejného ochránce práv, Protikorupční program nebo dokumenty strategického programového charakteru apod. Za zmínku jistě stojí i to, že v letech 2019 a 2020 začali v Kanceláři pracovat na tom, aby se systém etické infrastruktury dostal i na institucionální úroveň, kam patří např. etická komise. Tento cíl je však úlohou do budoucna. Za velký úspěch ale považuje i samotnou diskuzi o etických problémech, která v Kanceláři funguje.

Za druhé je oblast etiky řešena v činnosti jiných orgánů, které spadají do působnosti Kanceláře dle zákona o veřejném ochránci práv. Tam, kde jsou zaměstnanci orgánů veřejné správy zavázáni na základě právních předpisů k dodržování etických principů, může na jejich porušení a nedostatky ochránce poukazovat, což se děje především v oblasti Státní správy soudů. Zároveň dodal, že

úprava etiky pro zaměstnance ostatních státních orgánů je hodně roztržštěná a stále se pracuje na jejím sjednocení. V posledních měsících se pracovalo na úrovni místopředsedy vlády na sjednocení úpravy státních zaměstnanců ve veřejné správě. Jak práce pokračuje nebo jak byla ukončena, ale ještě neměl informace.

Pořízek však věc uvádí na pravou míru tím, že ochránce obecně etiku v úzkém slova smyslu neřeší. Stížnosti na neetické chování téměř nejsou a jedná se pouze o jednotlivé případy napříč jinými spektry problémů. Lze se na základě toho domnívat, že si úředníci vedou v etickém chování obstojně. Naopak často řeší stížnosti na průtahy a věcné posouzení věci a v rámci toho si lidé někdy stěžují i na nevhodné chování. Pokud se už někde problematika etiky objevuje, tak se jedná o oblast justice, resp. státního zastupitelství. V tzv. ESO lze v této době najít pod slovem „etika“ 81 záznamů. Zároveň uvedl, že pokud nějaké problémy souvisí s etikou, řeší je na základě podnětu. Dodal, že podezření na nevhodné chování, nestrannost apod. bývá v rovině tvrzení proti tvrzení a dokazování je obtížné. Přesto vedou šetření standardním způsobem, kdy pošlou úřadu výzvu se žádostí o vyjádření se k věci. Obecně témata, která souvisí s etikou, se nyní nachází v agendě ombudsmana i jeho zástupkyně.

Co se týče vývoje problematiky porušování etiky, zda narůstá počet podnětů nebo naopak, nebylo možné poskytnout informace, jelikož Pořízek takové statistiky neměl k dispozici. Z téměř nulového zastoupení podnětů týkajících se porušení etik nelze ani vyzdvihnout určitý případ, který by nějak výjimečně převyšoval ostatní a byl by významný i pro další případy.

## **10.6 Etické kodexy**

K efektu vytváření etických kodexů v institucích se Žilinčik vyjádřil tak, že etické kodexy nejsou lékem samy od sebe, ale přesto v nich vidí přínos ve třech rovinách.

Zprvė kodexy formulují ideál, ke kterému by daná instituce chtěla směřovat při výkonu práce, funkce, při službě občanů a při ochraně veřejného zájmu.

Za druhé kodexy vytváří návod, ať už více či méně podrobnější, na řešení konkrétních etických problémů. Konstatuje, že si lidé často myslí, že mají tzv. „etiku v sobě“ a není potřeba si takové věci dávat na papír, jelikož každý ví, co má jak dělat. Domnívá se, že je to velký omyl, protože morální principy možná mají lidé podobné,

ale profesní etika obsahuje i praktické situace a dilema, je mohou lidé s podobnou morálkou řešit zcela jinak. Jako příklad uvádí různý pohled na míru realizace svých občanských práv. Jedná se o celou škálu situací, kdy si jeden myslí, že je potřebné ho či ji vyloučit z rozhodování, ale jiný člověk tvrdí opak. Může se to týkat svobody projevu ve vztahu k funkci, kterou daný člověk zastává, vyjadřování na sociálních sítích, účasti na protestech a shromážděních, konfliktu zájmů atd.

A za třetí etické kodexy vytváří prostor ke strukturovanému sdílení, což považuje za zcela zásadní, protože o etice se dá různě hovořit, ale debata dostává jinou kvalitu, pokud se hovoří o jednotlivých principech, na konkrétních případech z praxe. Na základě těchto případů se pak mohou zpětně dotvářet psaná pravidla a lze určovat nejlepší způsob řešení obdobných situací, což se bez strukturovaného dokumentu nedá zrealizovat.

Pořízek podotkl, že etické kodexy využívají při svém šetření tak, že jimi argumentují u jednání se státními zástupci, policisty, pokud bylo porušeno nějaké právo. V tzv. „ESU“ se k dnešnímu dni, 24. března 2022, nachází 19 výsledků obsahujících pojem „etický kodex“. Týká se to však především odkazování na etické kodexy advokátů, státních zástupců apod. Pořízek bohužel nemohl poskytnout informace týkající se etických kodexů.

## **10.7 Státní správa soudů u ombudsmana**

Ke státní správě soudů Žilinčík se vyjádřil tak, že ombudsmanova pravomoc v oblasti nevhodného chování soudních osob je osobitá, jelikož je na ni navázané oprávnění ochránce podávat návrh na kárné řízení. Stejně tak je nevhodné chování součástí práce ochránce v oblasti řízení a správy soudů. Za zdroj většího počtu stížností v této oblasti a v návaznosti na to většího počtu stanovisek ochránce vidí právě toto osobité vymezení a osobitou pravomoc ochránce. Když lidé vědí, že ochránce má tuto pravomoc, obrací se na něho častěji.

Žilinčík považuje za velmi významnou a unikátní spolupráci veřejného ochránce práv na tvorbě komentáře k Etickému kodexu Unie soudců ČR, na které se zásadním způsobem ochránce podílel. Upřesnil, že v roce 2019 organizoval veřejný ochránce práv několik kulatých stolů se zástupci Soudcovské unie, s předsedy soudů i se soudci všech stupňů soudů. Výsledkem této spolupráce bylo přijetí Otevřeného



souboru etických dilemat soudce, který je veřejně přístupný na internetových stránkách [www.soudci.cz](http://www.soudci.cz). Dokument je významný i proto, že se stal základem i pro tvorbu Etického kodexu soudců v ČR. Tento Kodex vypracoval nedávno předseda Nejvyššího soudu na základě struktury Otevřeného souboru.

## **10.8 Spolupráce ombudsmana s organizacemi**

Jedno z témat se týkalo spolupráce veřejného ochránce práv a jeho Kanceláře s různými organizacemi. Žilinčík podotkl, že např. odbor státní správy soudů spolupracuje s organizací Soudcovská unie. Nyní soudnictví spadá pod veřejného ochránce práv Křečka, ale klíčová práce s unií probíhala v době, kdy byla ombudsmankou Šabatová. Jako další příklad uvedl odbor justice, migrace a financí, který má na starost Petra Janoušková se svým týmem a která je v oblasti etiky soudců mimořádně aktivní. Ostatní problémy týkající se etiky ve veřejné správě se dělí dle kompetencí veřejného ochránce práv a jeho zástupcem. Jedná se např. o problematiku školství.

## **10.9 Hlavní rozdíly mezi českým a slovenským ombudsmanem**

Ohledně toho, jaké jsou hlavní rozdíly mezi institucí českého a slovenského ombudsmana a zda se jedna země může v něčem inspirovat od druhé, Žilinčík vysvětlil, že nejdůležitějším momentem pro fungování institucí bylo jejich personální obsazení při jejich zrodu.

Dále porovnal prvního ombudsmana v ČR a na Slovensku. Otakara Motejla popsal jako morální a právní autoritu, který vybral špičkové právníky na klíčové pozice, měl vizi a vysoký odborný kredit. Zatímco na Slovensku jím byl Pavel Kandráč, který byl politickým představitelem Hnutí za demokratické Slovensko, a i mnoho let po vzniku institutu bylo největší agendou sledování průtahů v soudním řízení. Naopak problematika menšin a jiná složitá témata byla opomíjena.

Za zajímavost považuje, jak velký krok vpřed udělaly v tomto ohledu poslední dvě ombudsmanky – Dubovcová a nyní Mária Patakyová, zatímco současný český ombudsman bývá kritizován právě pro nedostatečné chápání lidských práv a neprofesionalitu. Dodal, že jinak je těžké oba úřady porovnávat, protože mají rozdílnou velikost. V Česku má přes sto právníků, zatímco na Slovensku kolem dvaceti.

## 10.10 Příklady etických dilemat ve veřejné správě

Žilinčík zmínil i několik zajímavých příkladů týkajících se etických dilemat ve veřejné správě, se kterými se setkal a o kterých se vedla diskuze. První příklady mají společné téma, a to politickou neutralitu. Jeden z případů se týkal úředníka, který se zúčastnil shromáždění Milionu chviliek pro demokracii. Toto shromáždění bylo zaměřené na nezávislou justici a současně požadovalo demisi premiéra a ministryně spravedlnosti. Otázky, které si odborníci ve spojení s úředníkem kladly, byly následující: „Může se zúčastnit?“, „Může nést transparent?“, „Může se kriticky vyjadřovat k vládě?“, „Může být organizátorem?“, „Je rozdíl mezi úředníkem lokální a střední úrovně – např. Ministerstva spravedlnosti ČR?“.

Zajímavé pozorování přináší také „implicit bias“ neboli implicitní zaujatost, která se týká věcí menšin, přičemž ten, kdo v konečném důsledku má právo konstatovat nebo naopak nekonstatovat diskriminaci, je sám výrazně ovlivněný předsudky proti menšinám. Žilinčík se také zabýval a zabývá vyjadřováním úředníků na sociálních sítích, kritickým vyjadřováním úředníka vůči vedení úřadu atd. Objevuje se ale i spousta jiných příkladů, jako je třeba konflikt zájmů, kdy úředník má vztah k věci či k účastníkům, o kterých rozhoduje, ale přitom svoje vyloučení z působnosti tohoto případu neřešil.

## Závěr

Veřejná správa je službou veřejnosti. Z tohoto důvodu by měla dodržovat nejen zákonnost, ale i etické principy, a tím snažit vzbuzovat v lidech co největší důvěru a přesvědčovat je o své profesionalitě. Přesto se najdou problémy a stížnosti, které je potřeba prošetřit, aby mohly být věci uvedené do pořádku. Jedním z cílů práce bylo přiblížení kontrolního mechanismu ve veřejné správě. Zvláštní pozornost byla věnována kontrole vykonávané veřejným ochráncem práv.

Určitá pozornost byla věnována i správnímu dozoru, se kterým přichází do styku všichni, protože se jedná např. o činnosti inspekcí, policistů dohlížejících na silniční provoz nebo stavebních úřadů, když se zajímají o to, zda ke stavbě domu dochází dle stavebního povolení.

Do styku s vnější kontrolou veřejné správy přišel např. ten, kdo podával žalobu na správní orgán ke správnímu či Ústavnímu soudu. Děje se tak v případech, kdy se klientům veřejné správy nedostávalo to, na co měli od veřejné správy nárok. Veřejná správa by měla dbát na vyřízení záležitostí bez zbytečných průtahů, v přiměřeném čase a měla by ke klientům přistupovat vstřícně, pokud se tak neděje ani po vyčerpání opravných prostředků, mohou se nespokojení klienti obrátit na soudní ochranu.

Veřejná správa se musí řídit velkým množstvím právních i podzákonných předpisů a někdy se stane, že tyto předpisy obsahují ustanovení, která jsou v rozporu s ústavním pořádkem nebo se zákonem. V tomto případě přichází na řadu kontrola vykonávaná Ústavním soudem, který může vadné předpisy či jednotlivá ustanovení zrušit.

Soudní ochrana má však i podstatné nedostatky, na které bylo v práci upozorněno. Jedná se o finanční a časovou náročnost soudního procesu. Listina základních práv a svobod sice zaručuje právo pro každého na spravedlivý proces a právo na spravedlivý rozsudek, ale pokud někdo nemá dostatek financí na soudní výlohy, poplatky a advokáta, nemůže si toto základní právo dovolit. Sice existují případy, kdy lze požádat o přidělení bezplatného právníka či o poskytnutí bezplatné právní rady, ale k tomu musí být splněny určité podmínky, které dotyční ne vždy splňují. Proto by bylo vhodné se nad těmito problémy zamyslet a pokusit se přijít na nějaké alternativní řešení.

Finanční nedostupnost pro poškozené však nehrozí, pokud se obrátí na veřejného ochránce práv. Tato instituce přijímá podněty a provádí šetření bezplatně. I z tohoto důvodu bylo cílem práce prozkoumat tuto instituci zevrubněji a zjistit, jaké jsou výhody a nevýhody jejího fungování a v čem všem může pomoci.

Všeobecně se ochráncem rozumí nezávislá a nestranná osoba, jejímž posláním je bojovat nejen proti nezákonnému a nespravedlivému jednání či nečinnosti veřejné správy, ale i proti neetickému chování a porušování principů dobré správy. Touto činností se snaží pomáhat prostým občanům, kteří nemají právnické vzdělání, neoplývají bohatstvím a nevyznají se ve složité úpravě veřejné správy.

Ačkoli původ této instituce sahá do daleké historie, v České republice došlo k jeho zřízení až zákonem z roku 1999. Důvodem, proč se tak stalo až v daném roce, byly především pochybnosti o jeho smyslu. Ke konečnému rozhodnutí o přijetí zákona o veřejném ochránci práv přispěla zahraniční úprava a také stanoviska Rady Evropy. Vzhledem k tomu, že se i v současné době objevují názory, že je tato instituce nadbytečná, dalším cílem bylo pokusit se odpovědět na otázku, zda je tato instituce potřebná, či nikoli. K dosažení tohoto cíle přispěly i rozhovory vedené s Pavlem Pořízkem, vedoucím Kanceláře veřejného ochránce práv, a Pavlem Žilinčíkem, který dříve v Kanceláři ochránce pracoval a nyní se problematice ochránce a etiky věnuje na Slovensku.

Jistou nevýhodou v pravomoci ochránce lze spatřovat v tom, že nemůže nahrazovat činnost nebo rozhodování státních orgánů ani soudů. Může ale prošetřit, zda nedošlo k porušení zákonnosti či k nevhodnému chování a postupu. K tomu, zda k prohřešku došlo, může dojít na základě šetření provedeného z vlastní iniciativy, nebo na základě podnětu od nespokojeného klienta veřejné správy. Pokud dojde k závěru, že došlo k nějakému porušení, upozorní na to a požádá orgán o napravení situace. Jedná se ale o doporučení, které není právně vymahatelné. O to více je překvapivé, že ve většině případů orgány veřejné správy spolupracují a uznají svou chybu, kterou se snaží napravit.

Tvrzení, že instituce veřejného ochránce práv není v České republice důležitá, by mohl podporovat fakt, že není ústavně zakotvená. Na základě spolupráce s výše uvedenými odborníky lze konstatovat, že by ústavní zakotvení pomohlo instituci k větší nezávislosti a vážnosti instituce. Díky němu by byla instituce odolnější proti pokusům oslabit její pravomoci či ji zrušit. Zároveň ale bylo zjištěno, že kvalitu výkonu instituce a její vývoj ovlivňují také osobnosti, které stojí ve vedení.

Ve vedení instituce veřejného ochránce práv stojí veřejný ochránce práv a jeho zástupce. Na základě zákona mají v podstatě stejné pravomoci vyjma toho, že ochránce má možnost svému zástupci přidělit část své agendy. Zatím tak učinili všichni čeští ochránci, ale v některých případech došlo ke sporům týkajícím se kompetencí ochránce a jeho zástupce, které neminuly ani současného ochránce Stanislava Křečka a jeho zástupkyni Moniku Šimůnkovou. Tyto spory se staly mediálně známými a nejednou byla veřejnost svědky toho, jak se tyto významné osoby navzájem osočují, a že každý má zcela jiný pohled na daný problém.

Tento způsob medializace instituce není vhodný a neposiluje to důvěru v očích veřejnosti. Neblahé důsledky těchto sporů potvrdil i Žilinčík, který uvedl, že tyto spory negativně ovlivňují činnost samotné Kanceláře veřejného ochránce práv, která je zřízená pro odborné a organizační zabezpečení činnosti ochránce. Zůstává však otázkou, jak tuto situaci řešit. Instituce v České republice je obecně považována za specifický monokratický orgán, ale bylo by vhodné, aby se zákonodárci zamysleli nad právní úpravou této instituce a zejména nad postavením vztahu mezi ochráncem a jeho zástupcem. V praxi se ukazuje, že není vnímáno tak jednoznačně, jak by se zdálo.

Velká pozornost byla v práci věnována oblastem, ve kterých může ochránce prošetřovat. Na základě toho je nutné říci, že se jedná o široké spektrum sahající od ochrany lidí se zdravotním postižením a lidí nacházejících se v místech omezených na svobodě, přes státní správu soudů, ochranu před diskriminací, po oblast školství a normotvorby.

Práce si vytyčila za cíl poukázat na základní rozdíly mezi českým a veřejným slovenským ochráncem práv. Na základě poznatků z teoretické části a z rozhovoru s Žilinčíkem je lze shrnout následovně. Slovenský ochránce práv vznikl o dva roky později než český, ale od začátku své existence je ústavně zakotven. Ochráncem na Slovensku se může stát osoba již od 35 let, zatímco v Česku až od 40 let. Funkční období českého ochránce je o jeden rok delší, a to na šest let. Liší se také lhůta poskytnutá orgánům pro zpětnou vazbu ochránci. V rámci ní se má vyjádřit, zda uznává svoji chybu a zda přijal nápravná opatření, která mu ochránce doporučil. V Česku se mohou vyjádřit do 30 dnů, zatímco na Slovensku do 20 dnů. V obou případech se jedná o parlamentní typ ochránce, ale český ochránce je vybírán Senátem a prezidentem republiky a následně jmenován Poslaneckou sněmovnou, zatímco slovenského musí zvolit alespoň 15 poslanců Národní rady. Zmiňované spory ohledně kompetencí nemusí Slovensko řešit, jelikož ve vedení stojí samotný ochránce. Obě

instituce disponují obdobnými pravomocemi a působností. Dle Žilinčíka je ale velkým nedostatkem slovenského ochránce absence kompetence v oblasti Opčního protokolu proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení či trestání. Česká Kancelář má i více zaměstnanců než slovenská. Pozornost byla věnována i sídlům těchto institucí. Na Slovensku sídlí v hlavním městě Bratislavě. U českého ochránce je poněkud neobvyklé, že se nachází v Brně, nikoli v Praze. Důvody, proč tomu tak je, byly v práci taktéž vysvětleny. Názory Žilinčíka i Pořízka vyvrátily, že by se jednalo o překážku, která by bránila kvalitnímu šetření ve všech koutech republiky.

V zákonu o veřejném ochránci práv je uvedeno, že jeho hlavní funkcí je mj. dbát o to, aby jednání úřadů a dalších institucí odpovídalo principům dobré správy. Jelikož tento pojem není v žádném zákoně blíže vymezen, byla těmto principům věnována jedna z kapitol této práce. V rámci ní bylo cílem přiblížit, co tento pojem znamená a jak je vymezen. Za výrazný počín lze považovat tzv. „Desatero“ principů dobré správy, které sestavil první český ochránce práv Motejl. Proto byla těmto principům kladena zvláštní pozornost i v této práci.

Ochránce zkoumá i etické jednání a sám při své činnosti využívá etických kodexů. Proto byla určitá část práce zaměřena na tuto problematiku. V rámci toho byly vysvětleny výhody i nevýhody etických kodexů. Byl především vyzdvihnut Otevřený soubor etických dilemat soudce, na jehož znění se ochránce výrazně podílel a je považován za unikátní dílo. V souvislosti s činností veřejné správy se práce věnovala i Etickému kodexu úředníků a zaměstnanců veřejné správy a Evropskému kodexu řádné správní praxe.

Na základě vytvořeného přehledu o fungování českého veřejného ochránce práv a informací zjištěných v rámci rozhovorů, lze na úplný závěr konstatovat, že tato instituce má v České republice svůj význam a její činnost je prospěšná. Toto tvrzení potvrzuje i velké množství podnětů s žádostí o pomoc, které ochránce ročně obdrží.

## Resume

Diplomová práce poskytuje ucelený přehled o veřejném ochránci práv. V rámci jeho činnosti je zvláštní pozornost kladena na problematiku etického chování úředníků a soudců. Cílem práce je objasnit, jakou funkci institut ombudsmana zastává, zvýšit povědomí o jeho existenci a možnostech jeho využití veřejností, která není spokojená s jednáním státních institucí. V neposlední řadě je cílem vysvětlit, v čem spočívají principy dobré správy a etické jednání úředních osob veřejné správy, proč jsou tyto záležitosti důležité a jak se proti jeho porušení bránit. Informace jsou čerpány z velkého množství právních předpisů a literárních zdrojů. Byly ale užity i elektronické zdroje, a to především z webových stránek českého veřejného ochránce práv a evropského veřejného ochránce práv.

Diplomová práce se dělí na dvě části, a to teoretickou a praktickou. Teoretická část nejprve vysvětluje, co je kontrola a jak ji lze členit. Dále se zaměřuje na kontrolu veřejné správy a na kontrolu ve veřejné správě v České republice. Daná část práce se věnuje např. soudní kontrole, parlamentní ochraně, ale i správnímu dozoru a kontrole vykonávané veřejností. Převážná část práce se věnuje kontrole veřejné správy, kterou vykonává veřejný ochránce práv. Je vysvětleno, jakou historii má tato instituce za sebou nejen ve světě, ale i v České republice. Poté se práce zaměřuje na českého veřejného ochránce práv. Rozebírá jeho postavení, zamýšlí se nad problematickým vztahem mezi ochráncem a jeho zástupcem, rozebírá jeho pravomoc, působnost a průběh šetření. Práce se věnuje i evropskému veřejnému ochránci práv a slovenskému veřejnému ochránci práv, u kterých jsou vyzdvíženy základní rozdíly mezi nimi a českým veřejným ochráncem práv. Další část práce se podrobně věnuje principům dobré správy. Snaží se přiblížit historii i současnou úpravu této problematiky. Velká pozornost je kladena na principy, které sepsal první český veřejný ochránce práv. Jelikož se tento ochránce inspiroval v zahraniční úpravě, je odkazováno i na ni. Další kapitola popisuje, co je etika, etický kodex a etika úředního jednání. V rámci toho jsou přiblíženy některé etické kodexy, které jsou pro správnou činnost veřejné správy podstatné, a to nejen v rámci České republiky, ale i na úrovni Evropy a Evropské unie.

Praktická část je založena na rozhovorech provedených s dvěma odborníky z praxe – s bývalým zaměstnancem veřejného ochránce práv v ČR a se současným vedoucím Kanceláře veřejného ochránce práv ČR. Spolupráce s nimi probíhala v písemné a telefonické podobě. Jejich odpovědi byly následně zpracovány a porovnány. Otázky se týkaly postavení a pravomocí českého i slovenského veřejného

ochránce práv, etiky úředního jednání a etických kodexů. Díky tomu bylo zjištěno, že kvalita vykonávané funkce veřejného ochránce práv stojí především na lidském faktoru a jeho ústavní zakotvení není tolik potřebné. Nešťastnou se však jeví právní úprava vztahu mezi ochráncem a jeho zástupcem, protože mezi těmito osobami vznikají často spory, které ovlivňují i činnost Kanceláře veřejného ochránce práv. V neposlední řadě vyšlo najevo, že porušení etiky ve smyslu nevhodného chování úředních osob ochránce řeší jen zřídka, zatímco stížnosti na nevhodné chování soudců řeší velmi často. Na základě toho se Kancelář podílela na vytvoření přijetí Otevřeného souboru etických dilemat soudce, který má soudcům poskytovat návod, jak se ve vybraných situacích zachovat, aby se např. nedostali do konfliktu zájmů, ale naopak aby si zachovali nestrannost a podporovali důvěru v soudní ochranu u veřejnosti.



## **Resume**

The thesis provides a comprehensive overview of the Ombudsman. Within its activities, special attention is paid to the issue of ethical behavior of officials and judges. The aim of the thesis is to clarify the function of the ombudsman institute, to increase awareness of its existence and the possibilities of its use by the public, if the public is not satisfied with the actions of state institutions. Last but not least, the aim is to explain what the principles of good administration and ethical conduct of public administration officials are, why these matters are important and how to defend against their violation. The information is drawn from a large amount of legislation and literary sources. However, electronic resources were also used, mainly from the websites of the Czech Ombudsman and the European Ombudsman.

The diploma thesis is divided into two parts, theoretical and practical. The theoretical part first explains what control is and how it can be categorized. It also focuses on public administration control and control in public administration in the Czech Republic. The given part of the thesis deals with, for example, judicial control, parliamentary protection, but also administrative supervision and control performed by the public. Most of the thesis is devoted to the control of public administration, which is performed by the Ombudsman. It explains the history of this institution not only in the world but also in the Czech Republic. Then the thesis focuses on the Czech Ombudsman. It analyzes his position, considers the problematic relationship between the Public Defender of Rights and his deputy, discusses his authority, competence and the course of the investigation. The thesis also deals with the European Ombudsman and the Slovak Ombudsman, which highlights the basic differences between them and the Czech Ombudsman. The next part of the thesis deals in detail with the principles of good governance. It describes in detail the history and current regulation of this issue. Great attention is paid to the principles written by the first Czech Ombudsman. As this Defender was inspired by foreign regulations, it is also referred to. The next chapter describes what ethics is, the code of ethics and the ethics of official conduct. Within this chapter, some codes of ethics are presented, which are essential for the proper functioning of public administration, not only within the Czech Republic, but also at the level of the European Union.

The practical part is based on interviews conducted with two experts from practice - with a former employee of the Public Defender of Rights in the Czech Republic and with the current head of the Office of the Public Defender of Rights of the Czech Republic. Cooperation with them took place in written and telephone form. Their answers were then processed and compared. The questions concerned the position and powers of the Czech and Slovak Ombudsmen, the ethics of official conduct and codes of ethics. As a result, it was found that the quality of the Ombudsman's role is based primarily on the human factor and that its possible future constitutional foundation would be beneficial. However, the legal regulation of the relationship between the Defender and his deputy seems unfortunate, as disputes often arise between these persons, which also affect the activities of the Office of the Public Defender of Rights. Last but not least, the research has shown that the Defender rarely solves breaches of ethics in the sense of inappropriate behavior of officials, while he often deals with complaints about inappropriate behavior of judges. On this basis, the Office contributed to the adoption of the Judges' Open Set of Ethical Dilemmas, which aims to provide judges with guidance on how to behave in selected situations, for example to avoid conflicts of interest, maintain impartiality and promote public confidence in the judiciary.

## Zdroje

### Literatura

BLÁHA, J. DYTRT, Z. Manažerská etika. Praha: Management Press, 2003, 155 s. ISBN 80-7261-084-8

ČERNÍN, K. Principy dobré správy. Praha: Wolters Kluwer, 2019, 240 s. ISBN 978-80-7598-300-8

FRUMAROVÁ, K. Ochrana před nečinností veřejné správy. Praha: Leges, 2012. ISBN 978-80-8756-22-9. str. 282-283

GABRIŠOVÁ, V. a kol. Sborník stanovisek veřejného ochránce práv. Kontrolní orgány. Praha: Wolters Kluwer, 2017, 282 s. ISBN 978-80-7552-443-0

HÁLOVÁ, M., KRAMÁŘ, K., RAJCHL, J. Kontrola ve veřejné správě, díl III. Karlovy Vary: Vysoká škola Karlovy Vary, 2007. 90 s. ISBN 978-80-7552-443-0

Kol. autorů. Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy. Olomouc: Periplum, 2009, 383 s. ISBN 978-80-86624-50-1

Kol. autorů. Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě. Praha: Transparency International – Česká republika, 2008, 212 s. ISBN 978-80-87123-04-1

Kol. autorů. Sborník příspěvků přednesených na mezinárodní vědecké konferenci dne 5. června 2003. Působení ombudsmana v demokratické společnosti. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2003, 139 s. ISBN 80-210-3202-2

Kol. autorů. Sborník z mezinárodní konference. 15 let činnosti veřejného ochránce práv. Brno: Veřejný ochránce práv, 2015, 116 s. ISBN 978-80-87949-21-4

Kol. autorů. Sborník ze semináře. Rovnost a zákaz diskriminace v činnosti veřejného ochránce práv. Praha: Wolters Kluwer, 2016, 306 s. ISBN 978-80-7552-411-2

KOPECKÝ, M. Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017, 364 s. ISBN 978-80-7552-719-6

KOPECKÝ, M. Správní právo. Obecná část. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019, 536 s. ISBN 978-80-7400-727-9

KŘEČEK, S. Sborník stanovisek veřejného ochránce práv. Státní správa soudů. Praha: Wolters Kluwer, 2015, 256 s. ISBN 978-80-7478-812-3

MOTEJL, O. a kol. Sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci. Principy dobré správy. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2006, 265 s. ISBN 80-210-4001-7

MOTEJL, O. a kol. Sborník příspěvků přednesených na vědecké konferenci. Moderní veřejná správa a ombudsman. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2005, 174 s. ISBN 80-210-3792-X

NEMEC, J., OCHRANA, F., PAVEL, J., ŠAGÁT, V. Kontrola ve veřejné správě. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. 160 s. ISBN 978-80-7357-558-8

PROKOP, D. Slepé skvrny. Brno: Host, 2022. 283 s. ISBN 978-80-275-1078-8

PUTNOVÁ, A., SEKNIČKA, P. Etické řízení ve firmě. Praha: Grada, 2007, 166 s. ISBN 978-80-247-1621-3

SEKNIČKA, P. BOHATÁ, M. a ŠEMRÁK, M. Etické řízení ve firmě. Praha: ASPI Publishing, 2001, 188 s. ISBN 80-85963-40-X

SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019, 512 s. ISBN 978-80-7598-564-4

SLÁDEČEK, V. Zákon o Veřejném ochránci práv. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, 216 s. ISBN 978-80-7400-158-1

ŠABATOVÁ, A. a kol. Sborník stanovisek veřejného ochránce práv. Diskriminace. Praha: Wolters Kluwer. 2019, 296 s. ISBN 978-80-7631-009-4

ŠABATOVÁ, A. a kol. Zpráva veřejné ochránčyně práv jako národního preventivního mechanismu. Ochrana před špatným zacházením. Brno: Veřejný ochránce práv, 2016, 41 s. ISBN 978-80-87949-31-3

ŠABATOVÁ, A. Ombudsman a lidská práva. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, 200 s. ISBN 978-80-7239-229-2

ŠEVČÍK, S. Podnikatelská etika. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2005, 143 s. ISBN 80-86775-06-2

ŠRONĚK, I. Etiketa a etika v podnikání. Praha: Management Press, 1995, 212 s. ISBN 80-85603-94-2

VARVAŘOVSKÝ, P. a kol. Sborník ze semináře. Návratová směrnice: vyhoštění, zajištění a soudní přezkum. Praha: Wolters Kluwer, 2011, 327 s. ISBN 978-80-7357-061-3

## Internetové zdroje

CZUDEK, M. Evropská síť pro veřejnou správu (EUPAN). [online]. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 2018. [cit. 2022-03-01]. Dostupné: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/evropska-sit-pro-verejnou-spravu-eupan.aspx>

CZUDEK, M. Evropský institut veřejné správy (EIPA). [online]. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 2018. [cit. 2022-03-01]. Dostupné: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/evropsky-institut-verejne-spravy-eipa.aspx>

ČTK. EK žádá ombudsmana Křečka o vysvětlení jeho výroků o Romech. [online]. Praha: České noviny, 2022. [cit. 2022-03-04]. Dostupné: <https://www.ceskenoviny.cz/zpravy/ek-zada-ombudsmana-krecka-o-vysvetleni-jeho-vyroku-o-romech/2167778>

DRTINOVÁ, D. Křeček: Čelím nedůstojné kampani. Že jsem otce u porodu neřešil, je krutá pomluva. [online]. Praha: Aktuálně.cz, 2020. [cit. 2022-02-28]. Dostupné: <https://video.aktualne.cz/dvtv/krecek-celim-nedustojne-kampani-ze-jsem-otce-u-porodu-neresi/r~e6054e1c80e711ea842f0cc47ab5f122/>

European Union. Past Ombudsmen. [online]. Strasbourg: European Ombudsman, 2013. [cit. 2022-03-23]. Dostupné: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/history/past-ombudsmen>

Evropský parlament. Evropský veřejný ochránce práv. [online]. Praha: Evropský parlament, 2022. [cit. 2022-03-19]. Dostupné: <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/cs/be-heard/european-ombudsman>

Evropský veřejný ochránce práv. Evropský kodex řádné správní praxe. [online]. Strasbourg: Evropský veřejný ochránce práv, 2002 [cit. 2022-02-28]. Dostupné: <https://www.ombudsman.europa.eu/cs/publication/cs/3510>

Homfray Š. Kritika zákona o státní službě z uživatelských pozic [online]. Brno: Deník Referendum, 2020 [cit. 2022-03-11]. Dostupné: <https://denikreferendum.cz/clanek/30664-kritika-zakona-o-statni-sluzbe-z-uzivatelskych-pozic>

JIROUSEK, V., SCHEJBALOVÁ, I. Bezplatné právní poradenství. [online]. Brno: Česká advokátní komora, 2018. [cit. 2022-02-04]. Dostupné: <https://www.cak.cz/scripts/detail.php?id=2617>

Kancelář veřejného ochránce práv. Etický kodex Kanceláře veřejného ochránce práv. [online]. Brno: Veřejný ochránce práv, 2018. [cit. 2022-03-27]. Dostupné: [https://www.ochrance.cz/uploads-import/Kancelar/informace\\_106/2018/31\\_2018\\_odpoved\\_priloha\\_4.pdf](https://www.ochrance.cz/uploads-import/Kancelar/informace_106/2018/31_2018_odpoved_priloha_4.pdf)

Kostruhová M. Poskytnutí informací – Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy [online]. Praha: Vláda ČR, 2013.[2022-03-20]. Dostupné <https://www.mvcr.cz/clanek/poskytnuti-informaci-eticky-kodex-uredniku-a-zamestnancu-verejnespravy.aspx>

KŘEČEK, S. Evidence stanovisek ombudsmana. [online]. Brno: Veřejný ochránce práv, 2021. [cit. 2022-03-01]. Dostupné: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/9284#Poznamka>

KŘEČEK, S. Evidence stanovisek ombudsmana. [online]. Brno: Veřejný ochránce práv, 2020. [cit. 2022-03-10]. Dostupné: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/9298>

LIBERDOVÁ, E. Právo na dobrou správu jako princip veřejné správy v EU. [online]. Praha: epravo.cz, 2015. [cit. 2022-03-07]. Dostupné: <https://www.epravo.cz/top/clanky/pravo-na-dobrou-spravu-jako-princip-verejne-spravy-v-eu-98220.html>

MARZOCCHI, O. Evropský veřejný ochránce práv. [online]. Praha: Evropský parlament, 2021. [cit. 2022-03-20]. Dostupné: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/cs/sheet/18/evropsky-verejny-ochrance-prav>

Ministerstvo vnitra ČR. Vláda schválila etický kodex a zprávu o extremismu [online]. Praha: Ministerstvo vnitra, 2012. [cit. 2022-03-25]. Dostupné: <https://www.mvcr.cz/clanek/vlada-schvalila-eticky-kodex-a-zpravu-o-xtremismu.aspx>

NÝVLTOVÁ VOJÁČKOVÁ, T. Co člověk všechno zaplatí, když prohraje soud. [online]. Praha: Peníze.cz, 2018. [cit. 2022-02-04]. Dostupné: <https://www.penize.cz/dluhy/337191-co-clovek-vsechno-zaplati-kdyz-prohraje-soud#rating>

Odbor dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra. Stanoviska ODK 2008 [online]. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 2008. [cit. 2022-01-27]. Dostupné: <https://www.mvcr.cz/clanek/dokumenty-odk-2008.aspx>

Ombudsman. Český ochránce práv. [online]. Brno: Veřejný ochránce práv, 2022. [cit. 2022-01-30]. Dostupné: <https://test.ochrance.cz/historie/cesky-verejny-ochrance-prav/>

Ombudsman. Evidence stanovisek ombudsmana – vyhledávání. [online]. Brno: Veřejný ochránce práv, 2018. [cit. 2022-02-22]. Dostupné: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/6710>

Ombudsman. Evidence stanovisek ombudsmana – vyhledávání. [online]. Brno: Veřejný ochránce práv, 2017. [cit. 2022-02-28]. Dostupné: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5046>

Ombudsman. Evidence stanovisek ombudsmana – vyhledávání. [online]. Brno: Veřejný ochránce práv, 2017. [cit. 2022-02-22]. Dostupné: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5646>

Ombudsman. Evidence stanovisek ombudsmana – vyhledávání. [online]. Brno: Veřejný ochránce práv, 2014. [cit. 2022-02-22]. Dostupné: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2106>

Ombudsman. Jakými případy jsme se už zabývali. [online]. Brno: Veřejný ochránce práv, 2022. [cit. 2022-02-26]. Dostupné: <https://deti.ochrance.cz/jakymi-pripady-jsme-se-uz-zabyvali/>

Ombudsman. Justice, migrace, finance. [online]. Brno: Veřejný ochránce práva, 2022. [cit. 2022-02-28]. Dostupné: <https://www.ochrance.cz/pusobnost/justice-migrace-finance/>

Ombudsman. Na kávu s ombudsmanem – 1. díl – O práci ombudsmana. [online]. Brno: YouTube, 2020. [cit. 2022-02-23]. Dostupné: <https://www.youtube.com/watch?v=LwOJmih0rMQ>

Ombudsman. Na kávu s ombudsmanem – 18. díl – Zaměstnávání lidí s postižením. [online]. Brno: YouTube, 2021. [cit. 2022-02-25]. Dostupné: <https://www.youtube.com/watch?v=ZJAKYo9-s5U>

Ombudsman. Na kávu s ombudsmanem – 19. díl – Státní správa soudů aneb ombudsman a soudy. [online]. Brno: YouTube, 2021. [cit. 2022-02-22]. Dostupné: <https://www.youtube.com/watch?v=M4cxpBjnZZQ>

Ombudsman. Na kávu s ombudsmanem – 29. díl – Už 15 let chráníme lidská práva v zařízeních. [online]. Brno: YouTube, 2021. [cit. 2022-02-24]. Dostupné: <https://www.youtube.com/watch?v=CkDdi-GLhBU>

Ombudsman. Na kávu s ombudsmanem – 35. díl – Ombudsman a školství. [online]. Brno: YouTube, 2021. [cit. 2022-02-24]. Dostupné: <https://www.youtube.com/watch?v=Ny6AdOPpcfo>

Ombudsman. Na kávu s ombudsmanem – 51. díl – Když přijde spravedlnost pozdě. [online]. Brno: YouTube, 2022. [cit. 2022-02-26]. Dostupné: <https://www.youtube.com/watch?v=Ef-5DhL-pts>

Ombudsman. Na kávu s ombudsmanem – 56. díl – Evidence stanovisek ochránce. [online]. Brno: YouTube, 2022. [cit. 2022-02-24]. Dostupné: <https://www.youtube.com/watch?v=vDOBGjZnxvo>

Ombudsman. Na kávu s ombudsmanem – 8. díl – O práci zástupkyně ombudsmana. [online]. Brno: YouTube, 2021. [cit. 2022-02-23]. Dostupné: <https://www.youtube.com/watch?v=yJYZW6NyDzo>

Ombudsman. Nové podání. [online]. Brno: Veřejný ochránce práv, 2021. [cit. 2022-03-04]. Dostupné: <https://portal.ochrance.cz/Default/Show?ReturnUrl=%2f>

Ombudsman. Ochránce poprvé jako kárný žalobce. [online]. Brno: Veřejný ochránce práv, 2022. [cit. 2022-02-24]. Dostupné: <https://www.ochrance.cz/aktualne/ochrance-poprve-jako-karny-zalobce/>

Ombudsman. Právní předpisy. [online]. Brno: Veřejný ochránce práv, 2022. [cit. 2022-02-24]. Dostupné: <https://www.ochrance.cz/o-nas/predpisy/>

Ombudsman. Principy dobré správy. [online]. Brno: Veřejný ochránce práv, 2007. [cit. 2022-03-10]. Dostupné: <https://www.ochrance.cz/dokument/principy-dobre-spravy/>

Ombudsman. Působnost ombudsmana. [online]. Brno: Veřejný ochránce práv, 2022. [cit. 2022-02-24]. Dostupné: <https://www.ochrance.cz/pusobnost/>

Ombudsman. Rozdělení působnosti mezi veřejným ochráncem práv a jeho zástupkyní. [online]. Brno: Veřejný ochránce práv, 2020. [cit. 2022-02-20]. Dostupné: <https://test.ochrance.cz/rozdeleni-pusobnosti/>

Ombudsman. Rozpoznat neetické jednání není vždy jednoduché. Otevřený soubor etických dilemat soudce může být užitečnou pomůckou. [online].



Brno: Veřejný ochránce práv, 2022. [cit. 2022-03-10]. Dostupné: <https://www.ochrance.cz/aktualne/rozpoznat-neeticke-jednani-neni-vzdy-jednoduche-otevreny-soubor-eticky-dilemat-soudce-m/>

Ombudsman. Sborníky Stanoviska. [online]. Brno: Veřejný ochránce práv, 2021. [cit. 2022-02-28]. Dostupné: <https://test.ochrance.cz/dalsi-aktivity/publikace/sborniky-stanoviska/>

Ombudsman. Společně k dobré správě. [online]. Brno: Veřejný ochránce práv, 2015. [cit. 2022-03-18]. Dostupné: <https://spolecne.ochrance.cz/o-projektu/aktuality/ukonceni-projektu-spolecne-k-dobre-sprave/>

Ombudsman. Stát neumí zaměstnat lidi s postižením, ukázal výzkum zástupkyň ombudsmana. [online]. Brno: YouTube, 2021. [cit. 2022-02-25]. Dostupné: [https://www.youtube.com/watch?v=0\\_2FlcXnvSc](https://www.youtube.com/watch?v=0_2FlcXnvSc)

Ombudsman. Statut Kanceláře veřejného ochránce práv. [online]. Brno: Veřejný ochránce práv, 2013. [cit. 2022-03-01]. Dostupné: <https://www.ochrance.cz/info/statut/>

Ombudsman. Veřejní ochránci práv a jejich zástupci. [online]. Brno: Ochrance.cz, 2020. [cit. 2022-02-16]. Dostupné: <https://test.ochrance.cz/historie/ochranci-a-zastupci/>

Ombudsman. Zaměstnanci a organizační struktura. [online]. Brno: Veřejný ochránce práv, 2021. [cit. 2022-03-03]. Dostupné: <https://www.ochrance.cz/provoz/zamestnanci-a-organizacni-struktura/>

POŘÍZEK, P. Pár slov o mně. [online]. Brno: LinkedIn, 2022. [cit. 2022-03-24]. Dostupné: <https://cz.linkedin.com/in/pavel-po%C5%99%C3%ADzek-8a79331b5>

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. Komise [online]. Praha: Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2022. [cit. 2022-01-23]. Dostupné: <https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=195>

POTĚŠIL, L. „Dobrá správa“ v dokumentech Rady Evropy. [online]. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 2008. [cit. 2022-03-04]. Dostupné: <https://www.mvcr.cz/clanek/dobra-sprava-v-dokumentech-rady-evropy.aspx>

Právo online. Stížnost na nevhodné chování úředníka – jak na to? [online]. Praha: Můj-Právník.cz, 2014. [cit. 2022-03-26]. Dostupné: <https://muj-pravnik.cz/stiznost-na-nevhodne-chovani-urednika-jak-na-to/>

SMETANA, E. Šimůnková: Je neskutečné, co Křeček říká. Dobře ví, že nemluví pravdu. Nepřejdu to. [online]. Praha: Aktuálně.cz, 2020. [cit. 2022-02-28]. Dostupné: <https://video.aktualne.cz/dvstv/simunkova-je-neskutecne-co-krecek-rika-dobre-vi-ze-nemluvi-p/r~3cd08a1084d311ea8b230cc47ab5f122/>

Soudcovská unie. Otevřený soubor etických dilemat soudce. [online]. Praha: Soudcovská unie ČR, 2022. [cit. 2022-03-24]. Dostupné: <http://www.sucr.cz/onas/otevreny-soubor-etick%c3%bdch-dilemat-soudce.html>

ŠABATOVÁ, A. Evidence stanovisek ombudsmana – vyhledávání. [online]. Brno: Český ochránce práv, 2017. [cit. 2022-03-04]. Dostupné: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4958>

ŠABATOVÁ, A. Evidence stanovisek ombudsmana. [online]. Brno: Veřejný ochránce práv, 2017. [cit. 2022-03-01]. Dostupné: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4924>

ŠELEPOVÁ, E. Téměř 70 procent Čechů považuje ombudsmana za důležitého. Pro funkci jsou zejména voliči pravice. [online]. Praha: Český rozhlas, 2020. [cit. 2022-03-01]. Dostupné: [https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/pruzkum-median-anna-sabatova-ombudsman-stanislav-krecek-jan-matys-vit-alexander\\_2002080630\\_dok](https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/pruzkum-median-anna-sabatova-ombudsman-stanislav-krecek-jan-matys-vit-alexander_2002080630_dok)

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Veřejné zakázky [online]. Brno: Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, 2022. [cit. 2022-01-23]. Dostupné: <https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/moznosti-obrany-proti-postupu-zadavatele.html#>

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Veřejné zakázky [online]. Brno: Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, 2022. [cit. 2022-01-23]. Dostupné: <https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/moznosti-obrany-proti-postupu-zadavatele/kauce-a-spravni-poplatek.html>

USTOHALOVÁ, J. Křeček, S. vzal stížnosti na porody bez otců svojí zástupkyni. Zakázal mi mluvit za úřad, když budu mít jiný názor, říká Šimůnková. [online]. Praha: Deník N, 2020. [cit. 2022-03-01]. Dostupné: <https://denikn.cz/336916/krecek-vzal-stiznosti-na-porody-bez-otcu-svoji-zastupkyni-zakazal-mi-mluvit-za-urad-kdyz-budu-mit-jiny-nazor-rika-simunkova/?ref=list>

VARVAŘOVSKÝ, P. Evidence stanovisek ombudsmana. [online]. Brno: Veřejný ochránce práv, 2011. [cit. 2022-03-01]. Dostupné: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1552>

Verejná ochrankyňa práv. O inštitúcii. [online]. Bratislava: verejná ochrankyňa práv. 2022. [cit. 2022-03-23]. Dostupné: <https://vop.gov.sk/o-institucii-3/>

Verejný ochranca práv. Verejný ochranca práv (ombudsman). [online]. Bratislava: ústredný portál verejnej správy, 2017. [cit. 2022-03-24]. Dostupné: [https://www.slovensko.sk/sk/agendy/agenda/\\_verejny-ochranca-prav-ombudsm](https://www.slovensko.sk/sk/agendy/agenda/_verejny-ochranca-prav-ombudsm)

VESELOVSKÝ, M. Křeček: Romové by se měli o svoje práva starat sami, chci řešit i práva většiny. [online]. Praha: Aktuálně.cz, 2020. [cit. 2022-02-28]. Dostupné: <https://video.aktualne.cz/dvtv/krecek-romove-by-se-meli-o-svoje-prava-starat-sami-chci-resi/r~cbf1bb5e3c5f11ea8776ac1f6b220ee8/>

VESELÝ, M. Máte odlišný názor a hned jste Putinův agent. Ministři mě okřikli, stěžuje si Křeček. [online]. Praha: CNN Prima News, 2022. [cit. 2022-03-23]. Dostupné: <https://cnn.iprima.cz/krecek-reknete-trochu-odlisny-nazor-a-maji-vas-za-agenta-putina-ministri-me-okrikli-84727>

Vláda ČR. Postavení úředníků upraví nový zákon [online]. Praha: Vláda ČR, 2013.[cit. 20.11.2020]. Dostupné z <https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/postaveni-uredniku-upravi-novy-zakon-107237/>

WWF Slovensko. O WWF. [online]. Bratislava: WWF Slovensko, občianske združenie, 2022. [cit. 2022-03-24]. Dostupné: [https://slovakia.panda.org/o\\_wwf22/#TB](https://slovakia.panda.org/o_wwf22/#TB)

## **Právní předpisy<sup>209</sup>**

12012P/TXT, Listina základních práv Evropské unie

Nařízení vlády č. 165/2000 Sb., o některých opatřeních k provedení zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv

Sdělení č. 10/2010 Sb. m. s., Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením

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

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

---

<sup>209</sup> *Všechny předpisy ve znění platném k 29. březnu 2022.*

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

Ústavní zákon č. 460/1992 Sb., Ústava Slovenskej republiky.

Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

Zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu

Zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů

Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí

Zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů

Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek

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

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

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

Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)

Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích

Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů

Zákon č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi

Zákon č. 234/2014 o státní službě

Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě

Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád)

Zákon č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže

Zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky)

Zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství

Zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních

Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednicích územních samosprávných celků a o změně některých zákonů

Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole)

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

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

Zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích

Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví

Zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích)

Zákon č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci

Zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů

Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád)

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

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

Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád

## **Ostatní zdroje**

CHAMRÁTHOVÁ, A., SVOBODA, T. Veřejný ochránce práv jako monokratický orgán. Jurisprudence. Praha: Karlova univerzita, 2018, roč. 27., č. 4, s. 20–32. ISSN 1802-3843

MAJEROVÁ, Z. Bakalářská práce. Etika úředního jednání, 2020. Dostupné: [https://dspace5.zcu.cz/bitstream/11025/39970/1/Bakalarska\\_prace\\_etika\\_uredniho\\_jednani\\_final.pdf](https://dspace5.zcu.cz/bitstream/11025/39970/1/Bakalarska_prace_etika_uredniho_jednani_final.pdf)

MAJEROVÁ, Z. Seminární práce. Etika úředního jednání, zimní semestr 2020/2021

MALAST, J. Správní právo přehledně – ebook. 1. vydání, 2018

Poznámky z předmětu „Aplikace správního práva“, zimní semestr 2020/2021, přednášející Kopecký, M.

Poznámky z předmětu „Právo životního prostředí“, zimní semestr 2021/2022, přednášející Stejskal, V.

Poznámky z předmětu „Soudní judikatura ve věcech správních“, zimní semestr 2021/2022, přednášející Šimka, K.

Poznámky z předmětu „Správní právo 3“, letní semestr 2019/2020, přednášející Kopecký, M., Malast, J., Balounová, J.

Poznámky z předmětu „Základy správní vědy“, zimní semestr 2018/2019, přednášející Matula, M.

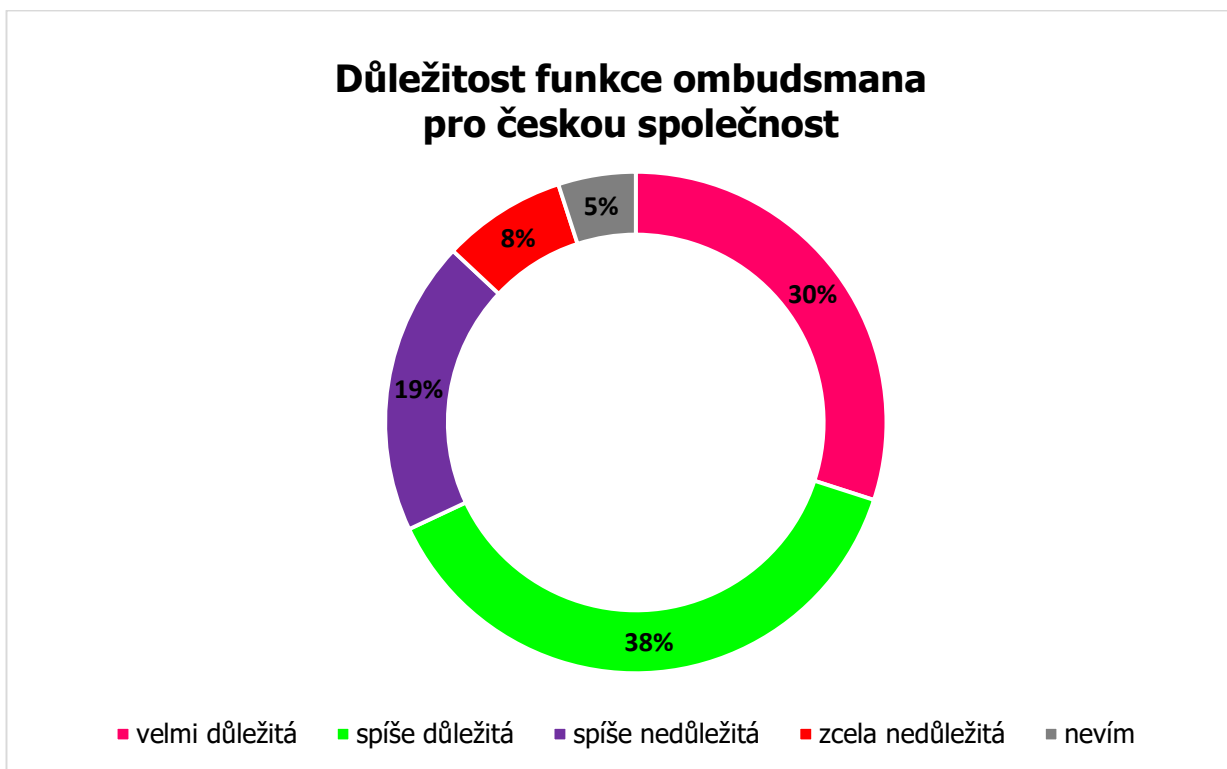
## Seznam zkratk

ČR	Česká republika
EU	Evropská unie
Evropský kodex	Evropský kodex řádné správní praxe
Kancelář	Kancelář veřejného ochránce práv
Kodex ochránce	Etický kodex Kanceláře veřejného ochránce práv
Kodex veřejné správy	Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy
Listina EU	Listiny základních práv EU
Ochránce	veřejný ochránce práv
OSN	Organizace spojených národů
Parlament ČR	Parlament České republiky
Soubor dilemat	Otevřený soubor etických dilemat soudce
Zástupce ochránce	zástupce veřejného ochránce práv

## **Seznam příloh**

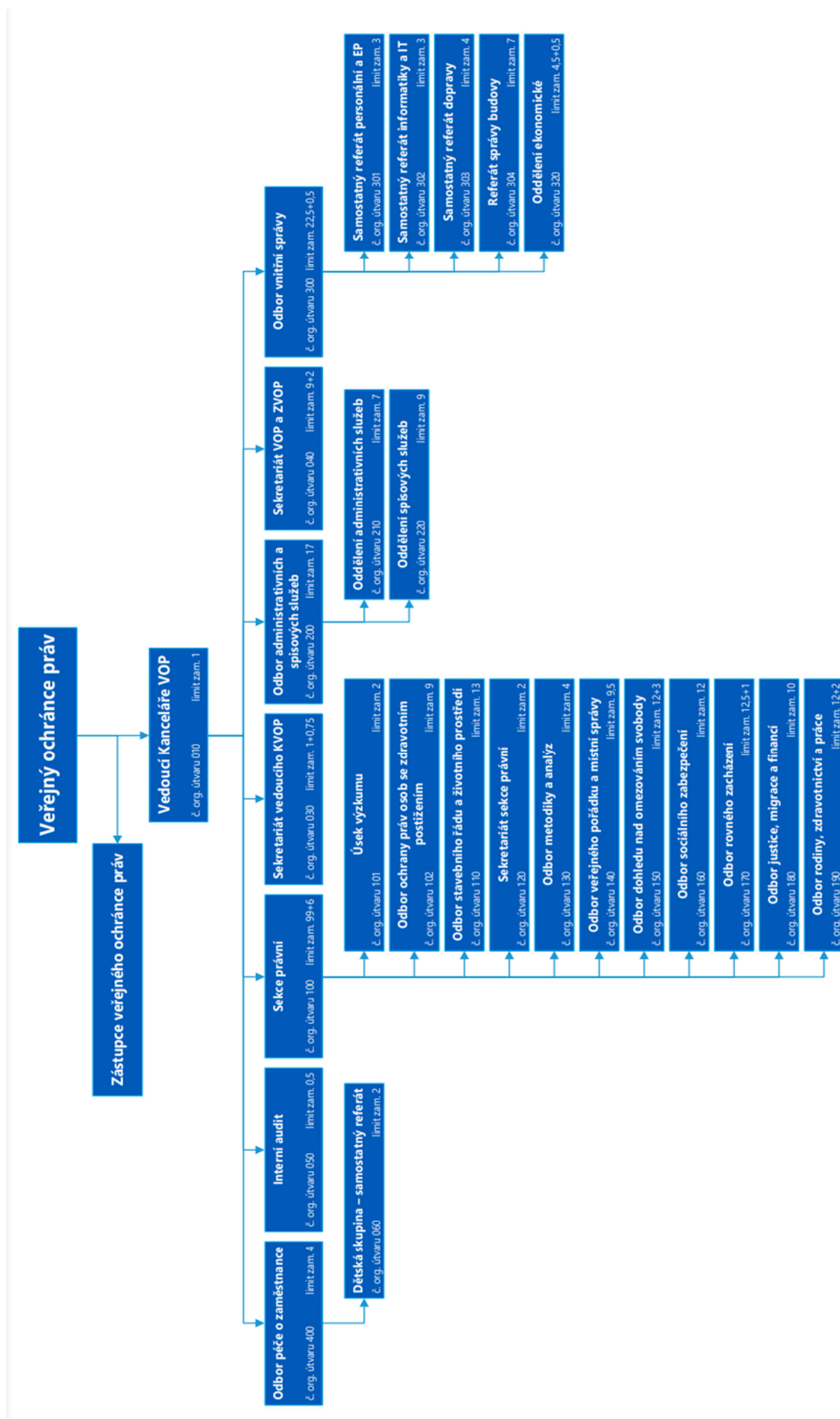
- Příloha č. 1: Důležitost funkce ombudsmana V ČR – grafické znázornění
- Příloha č. 2: Organizační schéma Kanceláře veřejného ochránce práv
- Příloha č. 3: Vzor dopisu ombudsmanovi
- Příloha č. 4: Formulář na stížnost na nevhodné chování soudních osob
- Příloha č. 5: Ukázka z Etického kodexu úředníků a zaměstnanců veřejné správy
- Příloha č. 6: Ukázka z Evropského kodexu řádné správní praxe
- Příloha č. 7: Otázky položené v rozhovorech pro praktickou část





Graf 1 Výsledky z výzkumu provedeného společností Median pro Český rozhlas, tvorba vlastní<sup>210</sup>

<sup>210</sup> ŠELEPOVÁ, E. Téměř 70 procent Čechů považuje ombudsmana za důležitého. Pro funkci jsou zejména voliči pravice. [online]. Praha: Český rozhlas, 2020. [cit. 2022-03-01]. Dostupné: [https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/pruzkum-median-anna-sabatova-ombudsman-stanislav-krecek-jan-matys-vit-alexander\\_2002080630\\_dok](https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/pruzkum-median-anna-sabatova-ombudsman-stanislav-krecek-jan-matys-vit-alexander_2002080630_dok)



<sup>211</sup> Ombudsman. Organizační schéma. [online]. Brno: Veřejný ochránce práv, 2022. [cit. 2022-03-22]. Dostupné: [https://www.ochrance.cz/provoz/zamestnanci-a-organizacni-struktura/organizacni\\_schema.pdf](https://www.ochrance.cz/provoz/zamestnanci-a-organizacni-struktura/organizacni_schema.pdf)

Vážený pane ombudsmane,

obracím se na vás s žádostí o pomoc s vyřešením problému s přístupem na pozemek.

Bydlíme v obci V. na pozemku, na němž naše rodina žije a vlastní ho už 50 let. Pod tímto pozemkem vede od nepaměti obecní cesta. Je to jediná přístupová cesta k našemu pozemku, ale také k dalším pozemkům kolem. Před asi 5 lety koupila pozemek na druhé straně cesty paní B., založila si chov koní a jednoho dne cestu přehradila elektrickým ohradníkem. Tvrdila nám, že si nechala udělat vyměření hranic pozemků a podle něho je cesta součástí jejího pozemku. Obecní cesta prý má podle tohoto vyměření správně vést přes náš pozemek. Všichni pamětníci v obci ale mohou potvrdit, že cesta byla celá léta, už od nepaměti v místech, kde je i nyní, že se nikdy nepřesouvala.

Navštívili jsme katastr nemovitostí, kde s námi vše vyhledali a ubezpečili nás, že z naší strany je vše v pořádku, nemusíme nic podnikat, protože mapy i téměř před 200 lety souhlasí, že cesta na našem pozemku není.

Obrátili jsme se proto na obecní úřad a žádali, aby zajistili odstranění zátarasu z cesty. Do dnešního dne se ale nic nestalo. Obecní úřad sice rozhodl, že má být oplocení odstraněno a průchod uvolněn, ale paní B. se odvolala ke krajskému úřadu a ten rozhodl opačně. Cesta je už tři čtvrtě roku zatarasená a od obecního úřadu dostáváme pouze informace, že se věc řeší. Nakonec nás vyzvali k mimosoudní dohodě! S tím nesouhlasíme, a tak Vás prosíme o pomoc, aby byl přístup na obecní cestu opět uvolněn.

V příloze přikládám kopie naší korespondence a zápisů z jednání s úřady.

S pozdravem

## Stížnost na nevhodné chování soudních osob (formulář)



**ombudsman**  
veřejný ochránce práv



Kterého soudu se stížnost týká?

Označení soudu	
----------------	--



Kdo stížnost podává? Fyzická, nebo právnická osoba?

Jméno a příjmení Název	
Trvalý pobyt Sídlo	
Datum narození Identifikační číslo (IČO)	
Telefonní číslo	
E-mail	

- **Anonymní stížnosti se nevyřizují.** Uvedte alespoň své jméno, příjmení a adresu trvalého pobytu. Právnické osoby by se měly identifikovat názvem a sídlem.
- Podáváte-li stížnost za někoho jiného, přiložte **plnou moc**.



Kdo a kdy se dopustil nevhodného chování?

Označení osoby	
Označení řízení nebo situace	
Místo a čas	

- **Soudní osobou** je soudce nebo jiná osoba, která se podílí na činnosti soudu. Může to být např. vyšší soudní úředník/úřednice, administrativní pracovník/pracovnice, asistent/asistentka soudce, notář jako soudní komisař apod.
- Pokud k nevhodnému chování došlo v rámci soudního jednání, uveďte **spisovou značku řízení**, nebo alespoň účastníka řízení či předmět řízení.
- Pokud k nevhodnému chování došlo mimo konkrétní soudní řízení, **situaci co nejpřesněji popište**, včetně údajů **kdy** k nevhodnému chování došlo (např. při podání žaloby dne ....., při vstupu do budovy dne .....



V čem spatřujete nevhodné chování?

**Žádám předsedu/předsedkyni soudu, aby mi sdělil/a, zda mou stížnost shledal/a důvodnou a případně jaká opatření k nápravě přijal/a.**

**Datum:**

**Podpis:**



## Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy

### Preambule

Každý úředník a zaměstnanec veřejné správy je povinen při rozhodování dodržovat a ctít zákonnost všech postupů a rovný přístup ke všem fyzickým i právnickým osobám. Smyslem tohoto kodexu je vytvářet, udržovat a prohlubovat důvěru veřejnosti ve veřejnou správu.

Účelem Etického kodexu úředníků a zaměstnanců veřejné správy (dále jen „Kodex“) je vymezit a podporovat žádoucí standardy chování úředníka a zaměstnance veřejné správy ve vztahu k veřejnosti a spolupracovníkům.

Úředník a zaměstnanec veřejné správy zachovává věrnost zásadám práva a spravedlnosti vyplývajícím z evropského kulturního a historického dědictví, jedná v duchu nedotknutelných hodnot lidské důstojnosti a svobody, zachovává úctu a loajalitu k České republice, jakož i k úřadu a ostatním úředníkům a zaměstnancům veřejné správy.

### Článek 1 Zákonnost

- (1) Úředník a zaměstnanec veřejné správy plní úkoly veřejné správy v souladu s ústavním pořádkem, se zákony a ostatními právními předpisy a s právem Evropské unie, jakož i s mezinárodními smlouvami, kterými je Česká republika vázána.
- (2) Při plnění úkolů veřejné správy jedná úředník a zaměstnanec veřejné správy pouze v rozsahu zákonem svěřené pravomoci orgánu veřejné správy a v souladu s jejím účelem.

### Článek 2 Rozhodování

- (1) V mezích zákona úředník a zaměstnanec veřejné správy vždy volí nejvhodnější řešení s ohledem na veřejný zájem a na rozhodné okolnosti konkrétního případu. Dbá na to, aby rozhodnutí nemohlo být z objektivního hlediska vnímáno jako nespravedlivé. Do práv osob úředník a zaměstnanec veřejné správy zasahuje jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu, nutném k dosažení účelu sledovaného veřejným zájmem, k jehož ochraně mu byla pravomoc svěřena.

214

<sup>214</sup> Ministerstvo vnitra ČR. *Vláda schválila etický kodex a zprávu o extremismu [online].* Praha: Ministerstvo vnitra, 2012. [cit. 2022-03-25]. Dostupné: <https://www.mvcr.cz/clanek/vlada-schvalila-eticky-kodex-a-zpravu-o-extremismu.aspx>



## Článek 17 Přiměřená lhůta pro rozhodování

1. Úředník zajistí, aby rozhodnutí o každé žádosti nebo stížnosti předložené instituci bylo přijato v přiměřené lhůtě, bez prodlení a v každém případě nejpozději do dvou měsíců od data přijetí. Stejně pravidlo platí pro odpovědi na dopisy příslušníků veřejnosti a pro reakce na administrativní poznámky, které úředník zaslal svým nadřízeným s žádostí o vydání pokynů k rozhodnutím, která mají být přijata.

2. Pokud žádost nebo stížnost zasláná instituci nemůže být kvůli složitosti záležitosti, které se týká, rozhodnuta ve výše uvedené lhůtě, úředník o tom co nejdříve uvědomí pisatele. V takovém případě by mělo konečné rozhodnutí pisateli být sděleno v co nejkratší možné době.



215

<sup>215</sup> Evropský veřejný ochránce práv. *Evropský kodex řádné správní praxe*. [online]. Strasbourg: Evropský veřejný ochránce práv, 2002 [cit. 2022-02-28]. Dostupné: <https://www.ombudsman.europa.eu/cs/publication/cs/3510>

## Otázky položené v rozhovorech pro praktickou část

1. Jaký je Váš názor na ne zcela jasné vymezení vztahu mezi ombudsmanem a jeho zástupcem v ČR? Četla jsem a viděla jsem několik rozhovorů týkající se sporů mezi ombudsmanem JUDr. Křečkem a jeho zástupkyní Mgr. Šimůnkové a dříve byly i spory mezi ombudsmankou Mgr. Šabatovou, Ph. D a jejím zástupcem JUDr. Křečkem. Máte s jejich spory i nějakou zkušenost za dobu působení v instituci ombudsmana?
2. Myslíte si, že by měla být instituce veřejného ochránce práv v ČR ústavně zakotvena? Proč ano, proč ne?
3. Je nějaká kompetence, kterou byste českému či slovenskému ombudsmanovi přidělil nebo naopak odejmul? Myslíte si, že by v těchto zemích měly být na některé kompetence vyhraněn jiný typ instituce?
4. Ombudsman sídlí v ČR jen v Brně. Nebylo by vhodné mít „pobočku“ i v jiném městě v republice? Např. do Plzeňského kraje může být nepraktické dojíždět na kontrolu do věznice apod.
5. Jak je u ombudsmana vymezena problematika etiky? Je pro ni zřízený speciální odbor, který řeší prohřešky týkající se etiky ze všech oblastí, ve kterých má ombudsman pravomoc? Na jaké všechny instituce se problematika etiky vztahuje? Vztahuje se např. i na zařízení, ve kterých se nachází lidé s omezením osobní svobody?
6. V evidenci stanovisek ombudsmana jsem hledala případy týkající se etiky, ale bohužel se mi nepodařilo najít případ týkající se vyložení úředníků. Naopak mě překvapilo velké množství případů nevhodného chování soudců. Chtěla bych se proto zeptat, zda jsou nějaké instituce v oblasti státní správy, které se dle klientů státní správy dopouštějí častěji nevhodného chování, jako např. Úřad práce, stavební úřady atd.?
7. Máte v paměti nějaký případ ohledně etiky, který byl dle Vás něčím výjimečným a jeho vyřešení významné i pro další případy?
8. Jak se postupem času vyvíjí problematika etiky a jejího porušování? Je na ni podáváno čím dál více podnětů nebo se naopak instituce zlepšují? Na co nejčastěji si lidé stěžují? A jsou často jejich podněty opodstatněné?



9. Vidíte nějaký efekt ve vytváření etických kodexů v institucích? Je třeba v těch institucích, které má svůj vlastní kodex, méně prohřešků v etice?
10. Jsou častěji prohřešky týkající se etiky řešeny na základě podnětu nebo spíše z vlastní iniciativy?
11. Jaké dokazování se používá v případě podezření na nevhodné chování, nestrannosti, neprofesionality, reprezentace apod. úředníků? Jak se při prošetřování postupuje? Přeci jen je asi v těchto záležitostech těžší dokazování. Jak dlouho trvá průměrně vyřešení případu?
12. Jaká nápravná opatření často navrhuje v oblasti porušení etiky? V případě nevhodného chování např. omluvu?
13. Slyšela jsem, že např. zástupkyně ombudsmana spolupracuje při řešení problémů s orgány sociálně-právní ochrany dětí. Spolupracuje ombudsman s nějakými organizacemi, které pomáhají řešit problematiku etiky? A spadá kompetence etiky spíše pod pana Křečka nebo pod paní Šimůnkovou?
14. Jaké jsou hlavní rozdíly mezi institucí českého a slovenského ombudsmana? Je něco, v čem by se Česko mělo inspirovat od Slovenska a naopak?
15. Co Vás vedlo k tomu, abyste se věnoval etice? Zaujala Vás tímto problematika něčím?