

**VYSOKÁ ŠKOLA EVROPSKÝCH A REGIONÁLNÍCH  
STUDIÍ, Z. Ú., ČESKÉ BUDĚJOVICE**

**BAKALÁŘSKÁ PRÁCE**

**VÝZNAM, POSTAVENÍ A KOMPETENCE VEŘEJNÉHO  
OCHRÁNCE**

**Autor práce: Miroslav Mokoš**

**Studijní obor: Bezpečnostně právní činnost ve veřejné správě**

**Forma studia: kombinovaná**

**Vedoucí práce: Mgr. Bc. Josef Kříha**

**Katedra: Právních oborů a bezpečnostních studií**

**2018**

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci vypracoval samostatně, na základě vlastních zjištění a s použitím odborné literatury a materiálů uvedených v této práci.

Souhlasím, aby práce byla uložena v knihovně Vysoké školy evropských a regionálních studií v Českých Budějovicích a zpřístupněna v souladu s § 47b zákona č. 111/1998 Sb. v platném znění.

.....

Děkuji vedoucímu bakalářské práce panu Mgr. Bc. Josefu Kříhovi za cenné rady, připomínky a metodické vedení práce.

# OBSAH

<b>ÚVOD</b> .....	<b>6</b>
<b>1 CÍL A METODIKA BAKALÁŘSKÉ PRÁCE</b> .....	<b>8</b>
<b>2 DEFINICE POJMU</b> .....	<b>9</b>
2.1 Výklad pojmu ombudsman .....	9
2.2 Hlavní znaky instituce veřejného ochránce práv .....	11
<b>3 HISTORICKÝ EXKURZ</b> .....	<b>12</b>
3.1 Historický vývoj instituce .....	12
3.2 Klasifikace instituce .....	13
3.3 Historie instituce Veřejného ochránce práv v ČR .....	14
<b>4 SOUČASNÁ PRÁVNÍ ÚPRAVA INSTITUTU OMBUDSMANA V ČR</b> .....	<b>16</b>
4.1 Obecná ustanovení .....	16
4.1.1 Volba, funkční období .....	18
4.1.2. Zástupce ochránce.....	18
4.1.3 Neslučitelnost funkce, slib, imunita.....	19
4.1.4 Zánik funkce a plat .....	20
4.2 Činnost ochránce .....	21
4.2.1 Přijetí podnětu k šetření .....	23
4.3 Zvláštní oprávnění a povinnosti ochránce.....	25
4.4 Závěrečná ustanovení .....	27
<b>5 PRINCIPY DOBRÉ SPRÁVY</b> .....	<b>30</b>
5.1 Ombudsmanovo desatero .....	32
<b>6 KOMPARACE SE ZAHRANIČNÍ ÚPRAVOU</b> .....	<b>34</b>
6.1 Slovensko .....	34
6.2 Dánský ombudsman Lidové sněmovny.....	36
6.3 Polsko .....	38

6.4 Rakouský Zástupce lidu .....	40
6.5 Evropský veřejný ochránce práv .....	42
6.6 Evropský kodex řádné správní praxe .....	45
<b>ZÁVĚR.....</b>	<b>47</b>
<b>SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ .....</b>	<b>49</b>
Literární zdroje .....	49
Elektronické zdroje.....	50
Legislativní dokumenty .....	52
<b>ABSTRAKT .....</b>	<b>53</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>54</b>

## ÚVOD

Ochrana ústavně zaručených lidských práv je v České republice primárně v kompetenci Ústavního soudu. Demokratické státy poskytují ochranu občanů před jednáním úřadů a základních lidských práv rovněž i méně formální cestou, a to zřizováním institucí ombudsmanského typu.

Ve světě lze pozorovat vývoj ombudsmanských institucí již dlouhou dobu, avšak v našem právním řádu je ombudsman poměrně novým institutem. O ustanovení veřejného ochránce práv se začalo mluvit již v 90. letech 20. století, avšak legislativně se s ním setkáváme až od roku 2000, kdy byl zřízen zákonem č. 349/1999 Sb. O Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

Přes mnohé diskuze týkající se nutnosti či účelnosti zřízení instituce, které předcházely přijetí výše uvedeného zákona, můžeme v současnosti konstatovat, že veřejný ochránce práv plní nezastupitelnou funkci při kontrole zaměřené na veřejnou správu. Právě tento negativní postoj se v prvopočátcích působení institutu veřejného ochránce práv odrážel také na úrovni jemu svěřených kompetencí. Kompetence veřejného ochránce práv byly rozšířeny díky přijetí novel výše uvedeného zákona.

Tehdejší prezident Václav Klaus se v roce 2000 vyjádřil k institutu veřejného ochránce práv velmi kriticky, když prohlásil: *„Jestliže lidé nebyli s něčím dříve spokojeni, napsali ministři. Po zřízení úřadu veřejného ochránce práv bude dopisy dostávat další člověk. Ombudsman nebude o problémech vědět vůbec nic.“* Po čase se zjistí, že veřejný ochránce práv bude požadovat zřízení většího úřadu a detašovaných pracovišť v regionech. Poté zjistí, že pracovníci v regionech nedohlédnou z kraje do okresů a to už jsme u úsekových a domovních důvěrníků.<sup>1</sup>

Na druhou stranu instituce veřejného ochránce práv má také jistě i své příznivce. Nelze říci, že by tato byla nadbytečnou, což dokazuje i mnoho vyřešených sporů, které pro stěžovatele mnohdy znamenaly východisko z existenčních problémů. Občané tak mají k dispozici podporu i jakýsi obranný mechanismus právě v podobě veřejného ochránce práv, jehož činnost má mnohdy efektivnější výsledky než ochrana soudní. V řadě případů postupuje veřejný ochránce práv neformálně, což je považováno za jednu z jeho předností. Další výhodou této instituce je bezpochyby bezplatnost.

---

<sup>1</sup> ŠARDÍN, P. *Vznik instituce veřejného ochránce práv v České republice, aktéři, politické strany*. In: *Role veřejného ochránce práv v politickém systému České republiky 2010*. Sborník příspěvků přednesených na odborné konferenci. Brno : Kancelář veřejného ochránce práv, 2010. s. 80.

I přesto, že tento mladý institut neměl z počátku lehké postavení, dnes můžeme veřejného ochránce práv označit za ochránce lidu, jelikož se na něj obrací občané, kteří se dostanou do rozporu se státní či veřejnou správou. Možná i díky nezávislosti této instituce na moci výkonné, narůstá větší důvěra občanů ve veřejnou správu. Rozsahem svých kompetencí ovlivňuje míru schopnosti zasáhnout při ochraně práv daného občana.

# 1 CÍL A METODIKA BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

Hlavním cílem bakalářské práce (dále jen „práce“) je teoreticko-praxeologickou formou demonstrovat legitimitu činnosti institutu veřejného ochránce práv, demonstrovat jeho celospolečenský význam a úlohu, kterou zastává v českém demokratickém právním státě. Vedlejším cílem práce bude vymezit formou historické retrospektivy institut ombudsmana, význam, postavení a legitimitu činnosti. V intencích „de lege lata stavu“ bude reflektována účinná právní úprava a legitimita činnosti, kterou tento disponuje. Poslední část práce se bude věnovat komparaci české právní úpravy institutu veřejného ochránce práv s podobnými úpravami tohoto institutu v zahraničí. Práce vychází z analyticko-syntetizující rešerše dostupných pramenů, literárních zdrojů, právních předpisů a také internetových zdrojů.

Pro potřeby dosažení cílů je tato práce rozdělena do několika částí. První část je zaměřena na obecné vymezení institutu veřejného ochránce práv, jsou zde definovány základní pojmy. Druhá část demonstruje historickou genezi právní úpravy a postupně přechází do současné právní úpravy. V poslední části práce proběhne komparace právní úpravy institutu Veřejného ochránce práv v České republice s obdobnými úpravami tohoto institutu ve vybraných zahraničních zemích.



## 2 DEFINICE POJMU

### 2.1 Výklad pojmu ombudsman

Za původ pojmu ombudsman, lze považovat středověký výraz „umbup“, který znamená moc, autoritu. Také však může mít podobu švédského slova „ombud“, kterým je pak osoba označována jako zástupce, zmocněnec či mluvčí jiných.<sup>2</sup>

Pojmenování této instituce podléhá tradicím a potřebám dané země. Například frankofonní země nazývají ombudsmana mediátorem, který působí jako prostředník mezi jedincem a úřadem. V Rakousku je nazýván zástupcem lidu, v Polsku byl pojmenován mluvčím občanských práv, kdy artikuluje práva a oprávněné zájmy těch co to sami udělat nemohou, v Rusku je to zplnomocněnec pro lidská práva a v Itálii působí občanský ochránce, a to z dvaceti italských regionů rovnou v patnácti.<sup>3</sup>

Definicí ombudsmana existuje mnoho. Charakterizován je například jako nezávislý úředník, který byl ustanoven proto, aby přijímal stížnosti občanů na zneužívání moci, liknavé či nesprávné jednání vládních úřadů. Rovněž provádí šetření, podává zprávy o svých zjištěních a zároveň doporučuje řešení.<sup>4</sup>

Český odborník na správní právo Dušan Hendrych pojem ombudsmana vymezuje: *„jako monokratický orgán, který je nezávislý na orgánech výkonné moci a odpovídá za svou činnost pouze zákonodárnému sboru, kterému ale také není podřízen. Je povinen přijímat stížnosti a podněty občanů, na základě kterých vede vlastní šetření, které může ale zahájit i na základě jiných podnětů nebo z vlastní iniciativy a pokud zjistí, že byla porušena práva občanů, může doporučit správním orgánům sjednání nápravy.“*<sup>5</sup>

Blackův právní slovník popisuje celkem výstižně instituci ombudsmana takto: *„Oficiální nebo polooficiální úřad nebo osoba, na který, resp. na kterou se lidé mohou obracet se svými stížnostmi proti státu (vládě, státní správě). Ombudsman stojí mezi občanem a státem a zastupuje občana vůči němu.“*<sup>6</sup>

---

<sup>2</sup> *Historie institutu ombudsmana* [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2014-2017. [cit. 2017-12-02]. Dostupné z: <<https://www.ochrance.cz/historie/>>.

<sup>3</sup> ŠABATOVA, A., *Ombudsman a lidská práva*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2008. s. 59-60. ISBN 978-80-7239-229-2.

<sup>4</sup> SKULOVÁ, S., POTĚŠIL, L., a kol. *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě – jejich systém a efektivnost*. 1. Vydání. Praha : C.H.Beck, 2017. s. 110. ISBN 978-80-7400-647-0.

<sup>5</sup> HENDRYCH, D. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009, xxxviii, 837 s. Právnícké učebnice (C.H. Beck). ISBN 978-807-4000-492.

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

Josef Skála definuje úřad ombudsmana jako: „*instituci sotva charakterizovatelnou jinak, než jako instituci vskutku sui generis, zosobňující dnes nejen názor, že státní správa musí být v demokratickém státě vykonávána správně a spravedlivě, ale i vědomí, že tato skutečnost musí být v právním státě bez okázalostí také účinně prokazatelná. Svoji existenci stvrzuje, že nestačí, jsou-li o spravedlnosti veřejné správy přesvědčeni především státní úředníci – byť by to bylo přesvědčení oprávněné.*“<sup>7</sup>

V důvodové zprávě k zákonu č. 349/1999 Sb., je uvedena charakteristika veřejného ochránce práv takto: „*Ombudsman by měl sloužit průměrnému obyčejnému občanovi, bohatstvím neoplývajícímu a právnicky nedotčenému individu, ztracenému v houšti arogantní byrokracie, jako jednoduchá, nenáročná a přitom relativně účinná forma domáhání se ochrany. Tato pomoc může spočívat i „jen“ v poskytnutí relevantní informace právního charakteru. Ombudsman může napomoci v práci i poslancům, kteří dostávají různá podání a buď si s nimi nevědí rady, anebo nemají prostředky a pravomoci k příslušnému šetření. Odlehčit by mohl i soudům a to zejména soudu ústavnímu, jež dostává řadu podání, které není oprávněn řešit. Nabízí rychlejší, prakticky neformální a poplatkům nepodléhající postup. Autorita jeho názoru a doporučení bývá respektována, i když sám nemůže konkrétně zasáhnout do stěžovatelem napadnuté záležitosti.*“<sup>8</sup>

Jak je již výše uvedeno, existuje mnoho definic tohoto pojmu, avšak tu, která asi nejjasněji a nejvýstižněji ombudsmana popisuje je definice Mezinárodní asociace právníků: „*Úřad (instituce) zřízený ústavou, legislativním aktem nebo parlamentem, v jehož čele stojí nezávislý, vysoce postavený veřejný činitel odpovědný zákonodárnému sboru nebo parlamentu (responsible to the legislature or parliament), který přijímá stížnosti občanů na vládní úřady, úředníky a zaměstnance, nebo který jedná ze své vlastní iniciativy a který má pravomoc vyšetřovat, doporučovat nápravná opatření a vydávat zprávy.*“<sup>9</sup>

Odborná literatura a odborné články nabízejí mnoho různých vymezení a definic pojmu ombudsman, nalézt však jednu přesnou definici pro tento pojem je velmi obtížné.

---

<sup>7</sup> SKÁLA, J. *Český ombudsman*. Právník, 137, 1998, č. 2. s. 89.

<sup>8</sup> HORÁKOVÁ, M. In: *Role veřejného ochránce práv v politickém systému České republiky 2010*. Sborník příspěvků přednesených na odborné konferenci. Brno : Kancelář veřejného ochránce práv, 2010. s. 7.

<sup>9</sup> PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda*. Praha : Linde Praha, 1998. s. 352. ISBN 80-7201-141-3.

Obecně lze však říci, že se jedná o osobu, která je pověřena státem k řešení stížností občanů na protiprávní jednání ze strany veřejné správy.

## 2.2 Hlavní znaky instituce veřejného ochránce práv

Za hlavní znaky instituce veřejného ochránce práv lze považovat:

- ✓ jedná se o samostatný státní orgán, který je oddělený od správy a soudnictví,
- ✓ je zřizován cestou zákona, mezinárodní smlouvy nebo například v Rakousku, Polsku či Francii ústavou,
- ✓ přijímá a projednává stížnosti občanů na jednání orgánů státní správy a podniká kroky k nápravě,
- ✓ je úzce spjat s parlamentem, který jej volí a pověřuje k výkonu své funkce. Z jeho funkce je obtížné jej odvolat,
- ✓ je nezávislý nejen vůči moci výkonné, ale současně i vůči každému orgánu,
- ✓ jeho působnost není omezena, působí na úrovni celého státu,
- ✓ pro občana je snadno dostupný, má zajištěn přístup k potřebným dokumentům a podkladům, rychlé a neformální jednání, správní orgány jsou povinny s ním spolupracovat,
- ✓ jde o monokratický orgán,
- ✓ zahájit jednání může na žádost stěžovatele, parlamentu či z úřední povinnosti sám.

Institut veřejného ochránce práv je většinou označován za státní orgán, chybí mu však jeho znaky, jakými jsou především pravomoc autoritativního rozhodování.

Důležitým aspektem pro úspěšné fungování instituce je úzký vztah s parlamentem, kterému podává obecně, ale také konkrétně zaměřené zprávy. Teprve po splnění této podmínky může dosáhnout maximální efektivity.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> FILIP, J., SVATOŇ, J. *Státověda*. 5. Vydání. Praha : Wolters Kluwer, 2011. s. 299-301. ISBN 978-80-7357-685-1.

## 3 HISTORICKÝ EXKURZ

### 3.1 Historický vývoj instituce

Pojem ombudsman je v současné době rozšířen po celém světě. Historie tohoto pojmu však sahá až do starověku, kde můžeme najít obdobnou instituci předcházející dnešní podobě ombudsmana. Lze nalézt určité podobné činnosti a úlohy, ale je potřeba si uvědomit, že tyto instituce působily v rámci autokratického, resp. absolutistického, nikoliv však moderního, demokratického systému jak ho známe dnes. Jako příklad se někdy uvádí římský tribun lidu nebo kontrolní orgány působící ve starověké Číně.<sup>11</sup>

První zmínka o vzniku skutečné ombudsmanské instituce, se týká švédského krále Karla XII., který zřídil v roce 1713 instituci královského nejvyššího ombudsmana. Nejednalo se však stále o ombudsmana v takovém smyslu jak jej známe dnes, jelikož rané instituce ombudsmana měly odlišný pohled na ochranu lidských práv, než instituce v současné době. Účelem instituce ombudsmana bylo především dohlížet na dodržování zákonů a ostatních právních předpisů a plnění povinností státními úředníky.<sup>12</sup>

Přestože byl kancléř po roce 1719 jmenován vládou, nikoliv králem, zastával samostatné postavení a v jeho kompetenci bylo i plnění dalších úkolů. Později, když došlo k posílení parlamentní moci, byl kancléř jmenován parlamentem a působil jako jeho orgán. Instituce kancléře justice se tak stala předchůdcem a vzorem pro vytvoření instituce (parlamentního) ombudsmana, jež byl v roce 1809 přímo zakotven ve švédské ústavě. Jeho úkolem bylo dohlížet na to, jak soudci, vládní i ostatní úředníci dodržují zákony a jiné právní předpisy.<sup>13</sup>

Bylo jen otázkou času, kdy tuto instituci přijmou za své i další země. V roce 1919 obdobná instituce vzniká ve Finsku a posléze dalších skandinávských zemích. Pod zjevným vlivem švédské úpravy zřídilo specializovaného ombudsmana v roce 1959 Německo, jehož úkolem byla kontrola branných sil. Díky vzniku instituce ombudsmana na Novém Zélandě došlo v 60. a 70. letech k obrovskému rozmachu vzniku této instituce, nejen v zemích Evropy, ale i ve Spojených státech amerických, a dokonce i

---

<sup>11</sup> SLÁDEČEK, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv*. Komentář. 2. Vydání. Praha : C.H.Beck, 2011. s. 6. ISBN 978-80-7400-158-1.

<sup>12</sup> KOLEKTIV AUTORŮ. *Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti*. Sborník příspěvků přednesených na mezinárodní vědecké konferenci dne 14. května 2002. 1. vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2002. s. 9. ISBN 80-210-2944-7.

<sup>13</sup> SLÁDEČEK, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv*. Komentář. 2. Vydání. Praha : C.H.Beck, 2011, s. 6-7. ISBN 978-80-7400-158-1.

v Africe. Ani problematické hledání zdrojů na nové instituce díky ekonomické recesi v 80. letech, rozmach instituce nezastavila, pouze zpomalila.<sup>14</sup>

V 90. letech se přidaly především postkomunistické země a také zásluhou vývoje globalizace, resp. europeizace, byl tzv. Maastrichtskou smlouvou neboli Smlouvou o Evropské unii, jež byla podepsána v březnu 1992 a vešla v platnost od listopadu 1993, zřízen *Evropský ombudsman*, dohlížející nad činností institucí a orgánů Evropské unie. Doporučení Evropské unie přispělo k prosazení zřízení instituce ombudsmana i v České republice.<sup>15</sup>

### 3.2 Klasifikace instituce

Literatura rozlišuje tři typy ombudsmanů:

1. ombudsman moci zákonodárné – považován za historicky nejstarší a nejrozšířenější typ ombudsmana, jehož volí nejvyšší zastupitelský sbor a ke kterému má také určité vazby;
2. ombudsman moci výkonné – je jmenován vládou či hlavou státu a to bez vlivu parlamentu;
3. speciální ombudsman – který může být jednak součástí výkonné moci, stejně jako zákonodárné, a je přímo podřízen svému zřizovateli.

Sládeček rozděluje typy ombudsmanů dále na ombudsmany „pravé“ a „nepravé“. Za pravé ombudsmany považuje ombudsmany parlamentní, které dále člení na všeobecné a speciální. Všeobecní ombudsmani vykonávají dohled nad celou veřejnou správou, ať už na úrovni ústřední, státní nebo místní. Speciální ombudsmani se zabývají užší oblastí, např. ombudsman pro oblast vojenství, ombudsman pro vězeňství apod.

Za nepravé označuje výše uvedené ombudsmany moci výkonné a speciální ombudsmany, jelikož u nich dochází k absenci nejdůležitějšího znaku ombudsmana, který lze u této instituce považovat za profilující, a sice nezávislost.<sup>16</sup>

---

<sup>14</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>15</sup> *Evropský ombudsman*. In: *EUROSKOP.CZ: Věcně o Evropě* [online]. Praha : Vláda České republiky, 2005-2017 [cit. 2017-11-30]. Dostupné z: <<http://www.euroskop.cz/84/sekce/evropsky-ombudsman/>>.

<sup>16</sup> SLÁDEČEK, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv*. Komentář. 2. Vydání. Praha : C.H.Beck, 2011, s. 3-4. ISBN 978-80-7400-158-1.

### 3.3 Historie instituce Veřejného ochránce práv v ČR

Počátky veřejného ochránce práv nalezneme až v polistopadovém Československu. V 90. letech 20. století došlo k výrazným změnám v oblastech politických, společenských i právních a vytvoření takovéto instituce se tak jevílo jako logický krok. V prosinci 1990 byl přijat federální zákon č. 540/1990 Sb. o Generálním inspektorovi ozbrojených sil, jehož primárním úkolem neměla být pouze oblast ozbrojených sil, jak se může z názvu zdát, ale i dohled v oblasti respektování lidské důstojnosti a občanských práv. Je však nutno podotknout, že Generální inspektor nebyl nikdy zvolen.

Dalším pokusem o zavedení instituce ombudsmanského typu byl návrh, který byl zpracován na základě usnesení Federálního shromáždění č. 272 ze dne 30. 1. 1992. Tímto byla požádána vláda o vypracování návrhu zákona, kterým by se zřídil úřad pověřence pro lidská práva. Návrh byl ještě vypraven do připomínkového řízení, avšak díky politickým okolnostem v tomto stádiu ukončil svou legislativní pouť. Jednalo se o poslední pokus o uzákonění této instituce v době federace.<sup>17</sup>

Po vzniku České republiky probíhal ve dnech 24. a 25. června 1993 na Právnické fakultě Univerzity Karlovy seminář s názvem „Ombudsman v České republice“. Zde byla otevřena diskuze o návrhu zákona o veřejném ochránci práv. Následující rok se uskutečnil obdobný seminář, kde už samotní poslanci prezentovali vlastní návrh zákona o veřejném ochránci práv.<sup>18</sup>

V květnu 1995 byl návrh o veřejném ochránci práv - ombudsmanovi prezentován na půdě poslanecké sněmovny, ale na základě nabytí účinnosti nového jednacího řádu Poslanecké sněmovny byl tento návrh stažen. K opětovnému projednávání sněmovních výborů byl modifikovaný poslanecký návrh předložen v prosinci 1995. Tento návrh úspěšně prošel prvním čtením (únor 1996), ale k jeho následnému projednávání na dubnovém plénu Poslanecké sněmovny opět nedošlo. Hlavním důvodem byly blížící se volby a politické taktizování.<sup>19</sup>

Obdobný vývoj měl také návrh předložený v srpnu 1996, který překonal i druhé čtení, ale ve třetím jen těsně neprošel.

---

<sup>17</sup> SLÁDEČEK, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv*. Komentář. 2. Vydání. Praha : C.H.Beck, 2011. s. X. ISBN 978-80-7400-158-1.

<sup>18</sup> VESELÝ, J. *Ombudsman v našem právním řádu?*. Právní rozhledy: časopis pro všechna právní odvětví. Praha : C. H. Beck, 1997, roč. 5, č. 1, s. 18-26.

<sup>19</sup> SLÁDEČEK, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv*. Komentář. 2. Vydání. Praha : C.H.Beck, 2011. s. X-XI. ISBN 978-80-7400-158-1.

K oživení došlo až změnou vlády v roce 1998, kdy ČSSD vyhrála parlamentní volby a vyjádřila ve svém vládním programovém prohlášení úmysl předložit „návrh na doplnění ústavy o institut veřejného ochránce lidských práv a svobod, tzv. ombudsmana“. Tento návrh sice neprošel, avšak na podzim téhož roku inicioval tehdejší místopředseda vlády Pavel Rychetský vypracování návrhu zákona o veřejném ochránci práv. Tento návrh prošel legislativním procesem a dne 8. prosince 1999 vešel v platnost *zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv*.<sup>20</sup>

Prvním veřejným ochráncem práv v České republice byl zvolen uznávaný právník, bývalý obhájce pronásledovaných státním režimem před rokem 1989, soudce, předseda Nejvyššího soudu ČR a ministr spravedlnosti JUDr. Otakar Motejl.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> SLÁDEČEK, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv*. Komentář. 2. Vydání. Praha : C.H.Beck, 2011. s. X-XI. ISBN 978-80-7400-158-1.

<sup>21</sup> KALENSKÁ, R. *LEXikon Otakara Motejla*. 1. vyd. Praha : Nakladatelství Lidové noviny, 2006. s. 230-231. ISBN 80-7106-860-8.

## 4 SOUČASNÁ PRÁVNÍ ÚPRAVA INSTITUTU OMBUDSMANA V ČR

Jak je již výše uvedeno, ombudsman není na rozdíl od jiných záruk zákonnosti veřejné správy včleněn přímo do ústavního pořádku České republiky. Zákon č. 349/1999 Sb. o Veřejném ochránci práv ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o Veřejném ochránci práv) byl od nabytí účinnosti v roce 2000 již nesčetněkrát novelizován, je členěn do čtyř částí a obsahuje 28 ustanovení.

S poukazem jednotlivých ustanovení zákona o Veřejném ochránci práv byly rozšířeny pravomoci týkající se působnosti ochránce. Zákonem je zakotveno právo ochránce provádět systematické návštěvy míst, kde se nacházejí osoby omezené na svobodě, oprávnění ochránce navrhnout nejvyššímu státnímu zástupci podání žaloby k ochraně veřejného zájmu či oprávnění ochránce podávat návrh na zahájení řízení dle zákona o řízení, týkající se soudců a státních zástupců a zúčastnit se tohoto řízení. Ochránci dále přibyla působnost ve věcech práva na rovné zacházení a ochrany před diskriminací. Na základě zákona o pobytu cizinců, provádí ochránce některé „sledovací“ úkony při vyhošťování cizinců nebo u cizinců, kteří v České republice vykonávají trest odnětí svobody.<sup>22</sup>

V současné době se v legislativním procesu nachází novela zákona a tak je velmi pravděpodobné, že působnost veřejného ochránce práv bude v blízké budoucnosti ještě rozšířena. Dle jednoho z předložených pozměňovacích návrhů k této novele by mohl být ochránce rovněž pověřen také sledováním naplňování Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením, což nasvědčuje tomu, že působnost ochránce je rozšiřována za účelem lepší ochrany osob, kterým hrozí zvýšené nebezpečí špatného zacházení. Rozšíření jeho působnosti by se do budoucna mohlo týkat i jiných rizikových skupin.

### 4.1 Obecná ustanovení

V obecném ustanovení zákona o Veřejném ochránci práv je jeho působnost vymezena takto: „*Veřejný ochránce práv (dále jen "ochránce") působí k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i*

---

<sup>22</sup> SLÁDEČEK, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv*. Komentář. 2. Vydání. Praha : C.H.Beck, 2011. s. 50. ISBN 978-80-7400-158-1.



*před jejich nečinností, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod*<sup>23</sup> Lze tedy hovořit o velmi široké škále záležitostí, do kterých může ochránce zasahovat. Jedná se o menší pochybení až po samotné porušení zákona.

Ochránce působí napříč celou naší republikou a je oprávněn zabývat se stížnostmi, které směřují proti činnosti:

- ministerstev a jiných správních úřadů a správních úřadů jim podléhajících,
- orgánů územní samosprávy, avšak pouze při výkonu státní správy, nikoli tam kde rozhodují ve vlastní působnosti,
- České národní banky, pokud působí jako správní úřad,
- Rady pro rozhlasové a televizní vysílání,
- Policie České republiky s výjimkou vyšetřování, kdy působí v trestním řízení
- Armády České republiky a Hradní stráž,
- Vězeňské služby České republiky,
- zařízení, v nichž se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranná nebo ústavní výchova a ochranné léčení, zabezpečovací detence,
- veřejných zdravotních pojišťoven,
- orgánů soudu a státního zastupitelství při výkonu státní správy (především otázka průtahů v řízení, nečinnosti soudů či nevhodného chování soudců), nikoliv proti samotnému rozhodnutí soudu nebo státního zástupce.<sup>24</sup>

Ochránce má vůči některým orgánům subjektivní negativně vymezenou působnost, což znamená, že vůči těmto ochránce v žádném případě nemůže uplatňovat své pravomoci. Jedná se konkrétně o tyto orgány:

- Parlament
- prezidenta republiky
- vládu
- Nejvyšší kontrolní úřad

Rovněž zahrnuje orgány, které jsou k nim určeny druhově:

- zpravodajské služby České republiky

---

<sup>23</sup> SLÁDEČEK, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv*. Komentář. 2. Vydání. Praha : C.H.Beck, 2011. s. 45. ISBN 978-80-7400-158-1.

<sup>24</sup> SLÁDEČEK, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv*. Komentář. 2. Vydání. Praha : C.H.Beck, 2011. s. 45. ISBN 978-80-7400-158-1.

- orgány činné v trestním řízení
- státní zastupitelství
- soudy<sup>25</sup>

#### 4.1.1 Volba, funkční období

V obecných ustanoveních lze dále najít pravidla pro volbu veřejného ochránce práv. Sněmovna volí ochránce ze čtyř navržených kandidátů, z nichž po dvou navrhne prezident a dva zvolí senát. Shodné návrhy jsou přípustné, tudíž kandidáti mohou být pouze dva. Veřejný ochránce práv je volen na šestileté období a může být po vypršení tohoto období zvolen ještě jednou. Kvalifikačním předpokladem pro zvolení veřejného ochránce práv je jeho volitelnost do Senátu, kam může být zvolen občan České republiky, který dosáhl čtyřiceti let.

Sídlem ochránce je Brno, i když z počátku návrh zákona předpokládal, že sídlem ochránce bude Praha, což bylo odůvodňováno tím, že všechna ministerstva a jiné ústřední správní úřady, stejně jako naprostá většina správních úřadů s celostátní působností, jsou lokalizovány právě v Praze. V průběhu projednávání návrhu zákona v Poslanecké sněmovně bylo však rozhodnuto o umístění instituce v Brně, jelikož zde má sídlo Nejvyšší a Ústavní soud.<sup>26</sup>

#### 4.1.2. Zástupce ochránce

Totožné podmínky pro volbu, i pro výkon svého postu musí splňovat i zástupce veřejného ochránce práv. Podobně jako v řadě dalších zemí, také i v České republice došlo v souvislosti se zavedením institutu veřejného ochránce práv, ke zřízení funkce jeho zástupce. Ochránce je koncipován v podstatě jako monokratický orgán, avšak vzhledem ke značnému rozsahu působnosti i různorodosti veřejné správy je zástupce doporučen. Tento je volen odděleně a veřejný ochránce práv nemá žádnou možnost jakkoliv ovlivnit jeho volbu. Zástupce zastupuje v plném rozsahu ochránce v případě jeho nepřítomnosti.

V zahraničí je zřizování zástupce ombudsmana již zavedenou praxí. Tento post je odůvodňován komplikovaností i různorodostí veřejné správy, a tímto se má tak umožnit určitá dělba práce, odlehčení pracovního břemene ochránci či dělba působnosti.

<sup>25</sup> SLÁDEČEK, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv*. Komentář. 2. Vydání. Praha : C.H.Beck, 2011. s. 71-73. ISBN 978-80-7400-158-1.

<sup>26</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.

Zástupce ochránce je ochráncův nejbližší pracovník, na kterého se ochránce musí nejen spolehnout, nýbrž i zajistit kontinuitu a jednotnost přístupů ve způsobu výkonu působnosti, především při práci s podněty.<sup>27</sup>

Dle mého názoru by měl mít ochránce alespoň možnost se ke kandidátům nezávazně vyjádřit, zejména proto, že personální nesrovnalosti by mohly přinést neblahé následky. Institut Veřejného ochránce práv je přeci jen křehkou záležitostí, jelikož je založena na důvěře občanů a autoritě uplatňované vůči úřadům.

#### **4.1.3 Neslučitelnost funkce, slib, imunita**

Instituce veřejného ochránce práv má rovněž za následek neslučitelnosti některých funkcí. Funkce je neslučitelná s ústavními i veřejnými funkcemi, či s dalšími soukromoprávními a výdělečnými aktivitami, vyjma činností, které nesnižují jeho důvěryhodnost a tím i autoritu. Jedná se například o publikační a pedagogickou činnost.

Důvod těchto omezení je zajistit veřejnému ochránci práv co největší nezávislost a nestrannost ve výkonu jeho funkce. Aby mohl veřejný ochránce práv dobře vykonávat svoji funkci je nestrannost a také jeho nezávislost na moci výkonné velmi důležitá pro jeho práci.

Veřejný ochránce práv se zavazuje k plnění své funkce slibem, který skládá do rukou předsedy Poslanecké sněmovny. Pokud by nebyl slib složen do 10 dní od zvolení, jednalo by se tak o nepřekonatelnou vadu a vyžadovala by se nová volba. Slib ochránce zní: „*Slibuji na svou čest a svědomí, že svou funkci budu vykonávat nezávisle a nestranně, v souladu s Ústavou a ostatními zákony a že budu chránit neporušitelnost práv.*“<sup>28</sup>

Veřejný ochránce práv je rovněž vázán povinností mlčenlivosti, které ho může zprostit pouze předseda Poslanecké sněmovny. Tato povinnost ochránce se vztahuje především ke skutečnostem, které se dozvěděl při výkonu své funkce. Pro potřeby šetření jsou ochránci sdělovány osobní údaje či citlivá data, na které se vztahuje zákon o ochraně osobních údajů. Stejnou měrou se tato povinnost vztahuje i na zaměstnance Kanceláře Veřejného ochránce práv a to i po zániku funkce.<sup>29</sup>

---

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

<sup>28</sup> SLÁDEČEK, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv*. Komentář. 2. Vydání. Praha : C.H.Beck, 2011. s. 84. ISBN 978-80-7400-158-1.

<sup>29</sup> ŠABATOVÁ, A. *Ombudsman a lidská práva*. 1. vydání. Doplněk, 2008. s. 111 - 113. ISBN 978-80-7239-229-2.

Ochránce také nelze trestně stíhat bez souhlasu Poslanecké sněmovny. Trestní stíhání není ovšem vyloučeno navždy, vztahuje se pouze k období výkonu jeho funkce. To však není případ správní imunity, jelikož ta se na ochránce nevztahuje vůbec. V případě, že způsobí přestupek, je odpovědný stejně jako každý jiný občan. Institut imunity je aplikovatelný i v jiných státech, jelikož má svůj nezastupitelný význam pro efektivní výkon funkce.<sup>30</sup>

#### 4.1.4 Zánik funkce a plat

Zánik funkce je zákonem taxativně vymezen. Ochránce pozbývá funkce vždy v den následujícím po dni, kdy došlo k jedné z pěti v zákoně explicitně uvedených skutečností:

1. uplynutí funkčního období;
2. nabytí právní moci rozsudku soudu, kterým byl ochránce odsouzen za trestný čin – tomuto musí nutně předcházet souhlas Poslanecké sněmovny s trestním stíháním;
3. ztráta pasivního volebního práva do Senátu;
4. ujednání se funkce prezidenta republiky, senátora a soudce, poslance či funkce ve veřejné správě;
5. vzdání se funkce veřejného ochránce práv – vzdát se své funkce může ochránce prostřednictvím písemného prohlášení, které se předává do rukou předsedy Poslanecké sněmovny.

Pokud dojde k odvolání z funkce, musí předtím proběhnout kvalifikované posouzení vzniku neslučitelnosti s výkonem funkce nebo vzniku členství v politické straně nebo politickém hnutí. Naplnění důvodu zkoumá Poslanecká sněmovna, která, o tomto rozhodne usnesením. Funkce ochránce zaniká tedy až doručení písemného vyrozumění o odvolání ochránci.

Se zánikem funkce ochránce, ať už se jedná o pozbytí funkce či odvolání funkce uvědomí předseda Poslanecké sněmovny Senát, prezidenta republiky i veřejnost.<sup>31</sup>

Funkce veřejného ochránce práv je funkcí veřejnou, tudíž za tuto náleží plat, odchodné, náhrada výdajů a naturální plnění jako prezidentovi Nejvyššího kontrolního úřadu. Stejně platové podmínky se vztahují také na jeho zástupce. Platové podmínky jsou stanoveny na úrovni, která odpovídá významu a náročnosti funkce.

<sup>30</sup> SLÁDEČEK, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv*. Komentář. 2. Vydání. Praha : C.H.Beck, 2011. s. 92-94. ISBN 978-80-7400-158-1.

<sup>31</sup> SLÁDEČEK, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv*. Komentář. 2. Vydání. Praha : C.H.Beck, 2011. s. 88. ISBN 978-80-7400-158-1.

Na ochránce nelze vztahovat například platový zákon pro zaměstnance státní správy či zákoník práce, jelikož nemá postavení běžného úředníka, nýbrž vysoce postaveného státního funkcionáře s autoritou i odpovědností.<sup>32</sup>

## 4.2 Činnost ochránce

Další ustanovení zákona č. 349/1999 Sb. je věnováno vymezení činnosti ochránce. Jsou zde upraveny nástroje a prostředky, které může ochránce využívat při výkonu své funkce. Ochránce nejedná pouze na základě vnějších podnětů, ale může jednat také ze své vlastní iniciativy, což mu umožňuje nebýt svázán pouze případy, které dostane. Tato možnost je dle mého názoru velice přínosná zvláště pro typ úřadu, který ochránce zastává, neboť může uplatňovat svoji moc a přispívat tak ke zkvalitnění chování státní správy.

Veřejný ochránce práv je povinen jednat na základě podnětu nejen fyzické, ale také právnické osoby, dále na základě podnětů, které jsou adresovány poslancům či senátorům, avšak svým charakterem spadají do kompetence veřejného ochránce. Dále jedná na základě podnětu, adresovanému Parlamentu, který jej opět postoupil ochránci nebo jedná, jak je již výše uvedeno, z vlastní iniciativy.<sup>33</sup>

Veřejný ochránce práv disponuje také oprávněním požadovat zproštění mlčenlivosti jednotlivých pracovníků úřadu a zařízení, je-li jim zákonem uložena. V případě šetření ochráncem nelze uplatňovat povinnost mlčenlivosti na základě smlouvy.<sup>34</sup> Veřejný ochránce práv společně se svým zástupcem nepodléhají povinnosti prokazovat se platným osvědčením, umožňujícím přístup k utajovaným skutečnostem jakéhokoliv stupně. Toto oprávnění nelze delegovat na ostatní pověřené zaměstnance Kanceláře Veřejného ochránce práv.<sup>35</sup>

Ochránce zahajuje šetření z vlastní iniciativy zejména za situace, kdy se jedná o systémový problém či o problém, který byl odkryt na základě jeho dílčích šetření či médií. Často se jedná také o šetření v záležitostech, ve kterých samotné osoby, nemohou stížnost samy, z jakýchkoliv důvodů, podat.

---

<sup>32</sup> SLÁDEČEK, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv. Komentář. 2. Vydání.* Praha : C.H.Beck, 2011. s. 96. ISBN 978-80-7400-158-1.

<sup>33</sup> SLÁDEČEK, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv. Komentář. 2. Vydání.* Praha : C.H.Beck, 2011. s. 99. ISBN 978-80-7400-158-1.

<sup>34</sup> SLÁDEČEK, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv. Komentář. 2. Vydání.* Praha : C.H.Beck, 2011. s. 124. ISBN 978-80-7400-158-1.

<sup>35</sup> ŠABATOVÁ, A. *Ombudsman a lidská práva.* 1. vydání. Brno : Nakladatelství Doplněk, 2008. s. 123. ISBN 978-80-7239-229-2.

Zákon vymezuje, co by měl správný podnět obsahovat a kdy je možné jej odložit. Pokud podnět neobsahuje veškeré náležitosti, není to důvod k tomu, aby se jím veřejný ochránce práv nezabýval, vyzve však stěžovatele o doplnění či nápravu podnětu. Pokud je podaný podnět shledán veřejným ochráncem práv jako důvodný, lze zahájit vyšetřování. Veřejný ochránce práv při šetření disponuje vyšetřovacími oprávněními, která jsou pro výkon instituce veřejného ochránce práv velmi důležité a odlišuje se jimi i od jiných kontrolních orgánů.<sup>36</sup>

Zákon vymezuje i další důvody, kdy je možno stížnost odložit. Kromě podnětu, kdy stěžovatel nedoplní potřebné náležitosti ani po výzvě, lze stížnost odložit rovněž z těchto důvodů:

- zjevná neopodstatněnost stížnosti,
- předmět stížnosti je starší než 1 rok,
- věc, které se podnět týká, je projednávána soudem nebo již bylo vydáno soudní rozhodnutí v téže věci,
- věc, která již byla ochráncem prošetřena bez toho, že by podnět přinášel nové skutečnosti.<sup>37</sup>

Veřejný ochránce práv stížnost odloží také v případě, že by tato byla podána osobou, které se předmět stížnosti netýká.

Pokud nejsou shledány důvody k odložení podání, je zahájeno šetření a stěžovatel je o tomto písemně informován.

Šetření provádí ochránce v rozsahu svých pravomocí. Získává informace, které jsou potřebné k objektivnímu zhodnocení, zda došlo k porušení práv a povinností či nikoliv. Šetření provádí nahlížením do spisů, které jsou mu úřady na jeho žádost povinny předložit, dotazováním se zaměstnanců úřadů a rozhovory s osobami umístěných v zařízeních bez přítomnosti třetích osob. Šetření může probíhat písemnou formou, osobním šetřením na místě údajného porušování práv či u dotčených úřadů.<sup>38</sup>

Na konci šetření shrne ochránce své poznatky a uvede svůj právní názor ve Zprávě o výsledku šetření. Pokud ochránce zkonstatuje, že úřad pochybil, zasílá

---

<sup>36</sup> ŠABATOVÁ, A. *Ombudsman a lidská práva*. 1. vydání. Brno : Nakladatelství Doplněk, 2008, s. 119 - 122. ISBN 978-80-7239-229-2.

<sup>37</sup> SLÁDEČEK, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv*. Komentář. 2. Vydání. Praha : C.H.Beck, 2011. s. 109. ISBN 978-80-7400-158-1.

<sup>38</sup> SLÁDEČEK, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv*. Komentář. 2. Vydání. Praha : C.H.Beck, 2011. s. 118-119. ISBN 978-80-7400-158-1.

společně se zprávou i žádost o vyjádření se k přijatým krokům vedoucím k nápravě. Na toto vyjádření má úřad lhůtu 30 dnů.

Pokud jsou úřadem přijatá opatření pro ochránce dostatečná, ukončí následně své šetření a vyrozumí o tomto obě strany. Pokud však úřad své vyjádření nezašle, nebo jsou jeho opatření nedostatečná, vydá ochránce Závěrečné stanovisko.

Ochránce může navrhnout opatření k nápravě, kterými jsou:

- zahájení řízení o přezkoumání rozhodnutí, úkonu nebo postupu úřadu, lze-li je zahájit z úřední moci,
- provedení úkonů k odstranění nečinnosti,
- zahájení disciplinárního nebo obdobného řízení,
- zahájení stíhání pro trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt,
- poskytnutí náhrady škody nebo uplatnění nároku na náhradu škody.<sup>39</sup>

Je třeba zdůraznit, že ombudsman nemá oprávnění zasahovat do chodu příslušného úřadu, má pouze oprávnění opatření k nápravě doporučit. Nejedná se tedy o nařízení k přijetí těchto opatření.

Ve lhůtě 30 dnů je úřad povinen oznámit ochránci svůj postoj k obsahu Závěrečného stanoviska s vyjádřením, jak dále bude pokračovat k zajištění nápravy. Jestliže úřad v této lhůtě nereaguje nebo způsob zajištění nápravy je podle ochránce nedostatečný, vyrozumí ochránce o této skutečnosti nadřízený úřad, pokud tento neexistuje, vládu a informuje veřejnost o svém zjištění s uvedením názvu úřadu a osoby odpovědné za jeho jednání.<sup>40</sup>

#### **4.2.1 Přijetí podnětu k šetření**

Každý má právo obrátit se na ochránce ve věci, která spadá do jeho působnosti. Podnět nepodléhá poplatku a nesmí být podroben úřední kontrole, tímto je rozuměno, že u osob zbavených či omezených na svobodě je nepřípustné, aby jejich podněty byly dozorovány, popřípadě upravovány zaměstnanci zařízení, kde se tyto osoby nacházejí. Stěžovatelé mají několik způsobů, jak svůj podnět podat:

- písemně – nejběžnější způsob podání, kdy stížnost lze zaslat poštou nejlépe na vytištěném formuláři podnětu. Lze zvolit také formu vlastního dopisu, kdy tento

<sup>39</sup> SLÁDEČEK, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv*. Komentář. 2. Vydání. Praha : C.H.Beck, 2011. s. 128-131. ISBN 978-80-7400-158-1.

<sup>40</sup> SLÁDEČEK, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv*. Komentář. 2. Vydání. Praha : C.H.Beck, 2011. s. 134. ISBN 978-80-7400-158-1.

musí obsahovat veškeré nutné údaje, týkají se osoby stěžovatele a podstaty problému. Při respektování pravidel elektronické komunikace je stížnost včetně příloh možné poslat i na technickém nosiči dat.

- datovou schránkou – kdy datová zpráva může obsahovat vyplněný formulář podnětu či vlastní dopis obsahující důležité informace o problému. Tato musí být v souladu s pravidly elektronické komunikace.
- pomocí interaktivního on-line formuláře elektronické podatelny – tento zaručí, že podání bude obsahovat všechny potřebné náležitosti. Zde musí být rovněž respektována pravidla elektronické komunikace. Odkaz na formulář je možné získat na webových stránkách ochránce a jeho výhodou je jistota, že veškeré nutné informace budou zadány.
- Osobně doručit do podatelny Kanceláře veřejného ochránce práv – doručení možné každý pracovní den v úřední hodiny. Takto lze doručit stížnost i s přílohami nejen písemně (na papíře), ale také na technickém nosiči dat.<sup>41</sup>
- Osobně podat do protokolu – lze se dostavit do Kanceláře veřejného ochránce práv v pracovní dny v úředních hodinách, kde je stížnost sepsána a projednána s právníkem Kanceláře. Výhodou tohoto podání je skutečnost, že přímo na místě tak může být poskytnuta pomoc při formulaci náležitostí podnětu, či možné pochybnosti o působnosti ochránce, popřípadě další informace. Tímto způsobem je předcházeno podávání zbytečných podnětů.<sup>42</sup>

Podnět veřejnému ochránci práv se může týkat pouze věcí, které spadají do jeho působnosti a pouze vlastní věci stěžovatele. Ačkoli to zákon výslovně neuvádí, předpokládá se podání, stejně tak i komunikace se stěžovatelem, v českém jazyce.<sup>43</sup>

Stížnost musí vždy obsahovat tyto informace včetně příloh:

- jméno, příjmení, bydliště, u právnické osoby název a sídlo stěžovatele či osobu oprávněnou jejím jménem jednat, telefonní číslo,
- vylíčení podstatných okolností problému, včetně sdělení, zda tato záležitost byla již řešena jiným orgánem a s jakým výsledkem,

---

<sup>41</sup> *Jak podat stížnost?* [online]. Brno : Kancelář veřejného ochránce práv, 2014-2018. [cit. 2018-01-30]. Dostupné z: <<https://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/jak-podat-stiznost/>>.

<sup>42</sup> SLÁDEČEK, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv*. Komentář. 2. Vydání. Praha : C.H.Beck, 2011. s. 104-105. ISBN 978-80-7400-158-1.

<sup>43</sup> SLÁDEČEK, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv*. Komentář. 2. Vydání. Praha : C.H.Beck, 2011. s. 104. ISBN 978-80-7400-158-1.



- označení úřadu či úřadů, vůči nimž stížnost směřuje,
- doklad o tom, že stěžovatel daný problém již s úřadem řešil, vyzval jej k nápravě, ale bez úspěchu.
- pokud bylo v dané záležitosti vydáno nějaké rozhodnutí, je třeba předložení jeho kopie,
- kopie dokumentů obsahující důležité informace vztahující se k dané záležitosti.

Zákon ochránci nestanovuje žádné lhůty. Délka šetření a vyřízení stížnosti záleží na okolnostech a složitosti případu, ochránce se snaží v rámci svých možností řešit všechny podněty co nejrychleji.

Proti způsobu vyřízení a rozhodnutí o podnětu ochráncem není přípustné odvolání.<sup>44</sup>

### 4.3 Zvláštní oprávnění a povinnosti ochránce

Na základě ustanovení § 22 zákona o Veřejném ochránci práv, může ochránce doporučit vydání, změnu a zrušení právního předpisu, včetně předpisů interních. Zrušení či změna vnitřních předpisů je z hlediska výkonu veřejné správy dosti důležitým oprávněním, neboť právě jimi si orgány státní správy nastavují výkon své činnosti a právě jejich změnou či zrušením je možno dosáhnout nápravy tím, že se do budoucna změní správní praxe úřadů. Poznatky veřejného ochránce práv, na základě kterých se snaží změn dosáhnout, nemusí nutně vycházet pouze ze zjištěných skutečností na základě opakovaně podávaných stížností na nesprávný úřední postup, může se však zaměřit i na zprávy z hromadných sdělovacích prostředků, na odbornou literaturu a podobně.

Jde-li o zákon, nařízení nebo interní předpis vlády, předkládá tato doporučení vládě. Nejedná se však o zákonodárnou iniciativu, nýbrž o právně nezávazná doporučení, jimiž se příslušný orgán není povinen ani zabývat a ochránci sdělí pouze své stanovisko.<sup>45</sup> I přes tuto skutečnost dosáhl ochránce v této oblasti řady úspěchů.

Návrh týkající se vnitřních předpisů se předkládá tomu úřadu, jehož působnosti se týká. Úřad, jemuž bylo doporučení adresováno, je povinen do 60 dnů sdělit své stanovisko k obdrženému doporučení.

<sup>44</sup> *Jak podat stížnost?* [online]. Brno : Kancelář veřejného ochránce práv, 2014-2018. [cit. 2018-01-30]. Dostupné z: <<https://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/jak-podat-stiznost/>>.

<sup>45</sup> ŠABATOVÁ, A. *Ombudsman a lidská práva*. 1. vydání. Doplněk, 2008. s. 129. ISBN 978-80-7239-229-2.

Ochránce je oprávněn podávat doporučení všem správním úřadům jak s celostátní tak i územně omezenou působností, které disponují pravomocí vydávat právní předpisy, především

ve vztahu k vyhláškám ministerstev a dalších úřadů s celostátní působností. Stejně tak i k předpisům správních úřadů s omezenou územní působností, jako je například nařízení krajské hygienické stanice. Pokud jde o nařízení vlády, ale i zákony, může se obrátit také na vládu, což je jediný přímý „kontrolní“ vztah ochránce vůči vládě.

Ochránce je také oprávněn navrhnout nejvyššímu státnímu zástupci podání žaloby k ochraně veřejného zajmu. Pokud nejvyšší státní zástupce, jakožto jediný oprávněný takovou žalobu podat, tuto nepodá, má povinnost na základě zákona o státním zastupitelství nejpozději do tří měsíců od doručení návrhu vyrozumět ochránce. Nevyhovění návrhu je nejvyšší státní zástupce povinen odůvodnit. Návrh ochrany bývá podrobně právně odůvodněn, je tudíž povinnost státního zástupce odůvodnit nevyhovění přece jen o něco více zavazující než povinnost úřadu sdělit stanovisko. Tohoto oprávnění již veřejný ochránce práv několikrát využil.<sup>46</sup>

Ustanovení § 23 a § 24 zákona o Veřejném ochránci práv, ukládá ochránci informační povinnosti. Každoročně do konce března, předkládá ochránce Sněmovně zprávu o své činnosti za uplynulé období. Současně tuto písemnou souhrnnou zprávu odesílá také Senátu, prezidentu republiky, vládě a ministerstvům a úřadům s celostátní působností. Pravidelně v tříměsíčních intervalech informuje Sněmovnu o věcech, ve kterých nebylo dosaženo nápravy.

Vedle podrobných informací o činnosti ochránce obsahují tyto zprávy upozornění na problémy, které veřejný ochránce práv zjistil, které považuje za příčinu nespokojenosti stěžovatelů se stavem legislativy. Naslouchajícimu zákonodárci tak signalizuje nedostatky, které je třeba odstranit. Zpráva je přístupna rovněž veřejnosti.

Prostřednictvím sborníků, které jsou přístupné na webových stránkách, seznamuje ochránce se svou činností širokou veřejnost. Neméně důležitým prostředkem k seznamování odborné veřejnosti s problematikou zákona jsou také odborné konference.<sup>47</sup> Tím ochránce plní povinnost uloženou mu zákonem vhodným způsobem průběžně informovat veřejnost o své činnosti.

---

<sup>46</sup> SLÁDEČEK, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv*. Komentář. 2. Vydání. Praha : C.H.Beck, 2011. s. 144-147. ISBN 978-80-7400-158-1.

<sup>47</sup> SLÁDEČEK, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv*. Komentář. 2. Vydání. Praha : C.H.Beck, 2011. s. 147-151. ISBN 978-80-7400-158-1.

#### 4.4 Závěrečná ustanovení

Veřejný ochránce práv je v zásadě monokratickým orgánem. Svoji funkci nemůže vykonávat bez materiálního a personálního vybavení. Kancelář veřejného ochránce práv je organizační složkou státu a na základě zákona plní úkoly, které jsou spojené s odborným, organizačním a technickým zajištěním činnosti ochránce.

Sídlem Kanceláře veřejného ochránce práv je Brno, což je dáno i zákonem, avšak původně bylo navrhováno sídlo v Praze, jak je již výše uvedeno.

Kancelář veřejného ochránce práv je složena z vedoucího kanceláře, ze sekretariátu vedoucího kanceláře, sekretariátu ochránce a zástupce ochránce, tří odborů, které jsou dále členěny na jednotlivé oddělení nebo referáty, a útvar interního auditu. Bližší organizační strukturu a vymezení činností jednotlivých organizačních útvarů lze nalézt v Organizačním řádu Kanceláře veřejného ochránce práv.

Ochránce má pro plnění úkolů k dispozici asistenty, které může pověřit, aby prováděli jednotlivá šetření ve smyslu zákona a aby jednali jeho jménem v příslušném řízení před Ústavním soudem. Pověření je písemné a má povahu plné moci s tím rozdílem, že ochránce jím nezmocňuje zaměstnance Kanceláře k provedení právního úkonu, nýbrž k výkonu jemu zákonem svěřené pravomoci. Jednotliví zaměstnanci však nedisponují žádnou vlastní pravomocí navenek vůči stěžovatelům, úřadům či zařízením, pouze ochránci pomáhají.<sup>48</sup>

V závěrečném ustanovení se zákon věnuje také rozpočtu. Výdaje na činnost ochránce a jeho Kanceláře jsou hrazeny ze samostatné kapitoly státního rozpočtu. Tím je také zajištěna finanční nezávislost na vládě.<sup>49</sup>

Prvním působícím ochráncem práv v České republice byl právník, advokát, politický nestraník, bývalý předseda Nejvyššího soudu a ministr spravedlnosti JUDr. Otakar Motejl. Funkci vykonával v období od 18. prosince 2000 do 9. května 2010 a svou osobností a erudicí položil základ a váženost této instituce.

Po zesnulém JUDr. Motejlovi, zastával funkci od 13. září 2010 do 20. prosince 2013 JUDr. Pavel Varvařovský, který byl soudcem Nejvyššího soudu a poté soudcem Ústavního soudu České republiky.

---

<sup>48</sup> SLÁDEČEK, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv*. Komentář. 2. Vydání. Praha : C.H.Beck, 2011. s. 155-160. ISBN 978-80-7400-158-1.

<sup>49</sup> SLÁDEČEK, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv*. Komentář. 2. Vydání. Praha : C.H.Beck, 2011. s. 55. ISBN 978-80-7400-158-1.

V současné době funkci Veřejné ochránkyně práv zastává Mgr. Anna Šabatová PhD, která V letech 2001 – 2007 zastávala funkci zástupkyně veřejného ochránce práv. V letech 2008 – 2011 zastupovala Českou republiku jako členka Evropského výboru pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání, který je orgánem Rady Evropy. Je rovněž držitelkou Ceny OSN za obranu lidských práv, české prezidentské Medaile za zásluhy, Ceny Alice Garrigue Masarykové, kterou převzala od velvyslance USA v České republice a Řádu za zásluhy o Polskou republiku. Zástupcem Veřejné ochránkyně práv je od 5. dubna 2013 JUDr. Stanislav Křeček.<sup>50</sup>

Veřejná ochránkyně pověřila svého zástupce výkonem části působnosti ochránce. Využila tak svého oprávnění daného zákonem o veřejném ochránci práv. Pověření se však nevztahuje na účast při jednáních vlády, účasti v legislativním procesu ani zákonodárného oprávnění ochránce podat žalobu ve veřejném zájmu či dalších zvláštních oprávnění ochránce. Působnost je v současné době rozdělena takto:

Veřejná ochránkyně práv:

- sociální zabezpečení – dávky pomoci v hmotné nouzi, důchody, dávky pro zdravotně postižené, příspěvky na péči apod.,
- ochrana práv dětí a rodiny – činnost orgánů sociálně právní ochrany dětí, dávky pěstounské péče, ústavní výchova,
- práva a zaměstnanost – činnost úřadu práce, kontrola orgánů inspekce práce,
- evidence obyvatel, matriky – občanské průkazy, cestovní doklady, evidence obyvatel, věci volební, apod.
- cizinecké věci – azylové řízení a integrace azylantů, konzulární služby, rozhodnutí o správním vyhoštění, apod.
- zdravotnictví – pojistné a činnost zdravotních pojišťoven, péče o zdraví,
- samospráva – dozor a kontrola státu nad územní samosprávou, ochrana a územní členění,
- školství – správa na úseku školství,
- činnost Policie ČR a
- Vězeňské služby ČR a dále
- Armády ČR, činnost rady pro rozhlasové a televizní vysílání, služební poměry, registrace církví, práva menšin, sociální služby apod.

---

<sup>50</sup> *Veřejní ochránci práv a jejich zástupci*. [online]. Brno : Kancelář Veřejného ochránce práv, 2014-2018. [cit. 2018-02-01]. Dostupné z WWW: < <https://www.ochrance.cz/historie/ochranc-i-a-zastupci/> >.

Zástupce veřejné ochránkyně práv:

- stavby, regionální rozvoj a péče o památky – stavení řízení, územní plánování, užívání staveb apod.
- ochrana životního prostředí – ochrana přírody a krajiny, vod, ovzduší, zemědělský půdní fond, myslivost, rybářství apod.,
- pozemkové právo – pozemkové úřady, katastr nemovitostí, restituce,
- doprava a komunikace – dopravně správní agendy, správa pozemních komunikací,
- přestupky – proti občanskému soužití a majetku, proti veřejnému pořádku, apod.,
- státní správa soudů – Probační a mediační služba, průtahy v soudním řízení, apod.,
- daně, poplatky a cla – správní poplatky, místní poplatky,
- podnikání a ochrana spotřebitele – Česká obchodní inspekce, činnost živnostenských úřadů, správa na úseku podnikání,
- Energetický regulační úřad,
- Státní energetická inspekce,
- Český telekomunikační úřad,
- Právo na informace,
- Činnost orgánů veřejného zdraví,
- Úřad pro ochranu osobních údajů a dále
- Národní bezpečnostní úřad, Úřad průmyslového vlastnictví, Český statistický úřad, dozor nad peněžními ústavy, cenová regulace, ochrana hospodářské soutěže a jiné.

Vzhledem k dosaženým úspěchům, vybudovanému obrazu o této instituci a také díky medializaci působení Veřejného ochránce práv lze konstatovat, že veřejnost má v současné době přehled o obecném působení existence této instituce, i když v prvních letech činnosti ochránce tomu tak nebylo.<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> *Rozdělení působnosti mezi veřejnou ochránkyní práv a jejím zástupcem.* [online]. Brno : Kancelář Veřejného ochránce práv, 2014-2018. [cit. 2018-02-01]. Dostupné z WWW: <<https://www.ochrance.cz/historie/ochrancu-a-zastupci/>>.

## 5 PRINCIPY DOBRÉ SPRÁVY

Požadavky na kvalitu činností a rozhodování veřejné správy se v posledních letech razantně zvýšily. Souvisí to mimo jiné se vzrůstajícími požadavky na úroveň a záruky právního státu v oblasti moci výkonné, zejména se vzrůstajícím rozsahem veřejných úkolů, prostředků k jejich naplňování a dále i rozsahem a četností agend a věcí, které jsou veřejné správě svěřeny k rozhodnutí.

V této souvislosti se vyprofilovaly požadavky obecnější povahy, které vedle konkrétních pravidel ovládají nejen postup správních orgánů, ale i jejich přístup k těm, vůči nimž je veřejná správa vykonávána. Jde o určité principy, které jsou označovány jako principy dobré správy.<sup>52</sup>

Nastavení a působení principů dobré správy lze nalézt nejen v oblasti právních základů, ale i konkrétních úprav a samozřejmě také v aplikační praxi veřejné správy. Nalezneme je rovněž v té části soudnictví, která se veřejnou správou zabývá. Nejde tedy pouze o právo správní, nýbrž také o právo ústavní a právo evropské, a to nejen na úrovni Evropské Unie, ale také jako *ius commune*, zejména na bázi Rady Evropy.<sup>53</sup>

Dobrá správa je neurčitý právní pojem, který není zákonem vymezen, ačkoliv je požadavek dodržování principů dobré správy obsažen hned v prvním paragrafu zákona o Veřejném ochránci práv a také v § 8 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Právo na dobrou správu není pouze souborem nároků na chování orgánů veřejné správy, nýbrž i jakési hodnotící kritérium úrovně výkonu veřejné správy.<sup>54</sup>

Dobrá správa je pojem popisující takové chování orgánů státní správy, které jim sice nepředepisuje přímo zákon, ale které po nich přesto můžeme spravedlivě požadovat. Naopak špatná správa vede ke vzniku nespravedlností, k obtěžování osob přehnanou byrokracií, k průtahům a jiným nežádoucím důsledkům.<sup>55</sup>

---

<sup>52</sup> SKULOVÁ, S., POTĚŠIL, L. a kol. *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě – jejich systém a efektivnost*. 1. vydání. Praha : C.H.Beck, 2017. s. 91. ISBN 978-80-7400-647-0.

<sup>53</sup> HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha : C.H.Beck, 2009, s.769- 775. ISBN 978-80-7400-049-2.

<sup>54</sup> TOMOSZEK, M. *Realizace práva na dobrou správu a úloha ombudsmana*. In *Moderní veřejná správa a ombudsman - sborník příspěvků*. 1. vydání. Brno : Masarykova univerzita pro kancelář veřejného ochránce práv, 2005. s. 68-71. ISBN 80-210-3792-X.

<sup>55</sup> *Principy dobré správy*. Sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci. Brno : Masarykova univerzita, 2006, s. 11. ISBN 80–210–4001–7.

V ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv jsou základní principy dobré správy považovány za jedno z kritérií při posuzování činnosti veřejné správy. Jedná se o historicky první český právní předpis, ve kterém se pojem dobrá správa objevuje, avšak bez bližší specifikace.

Veřejný ochránce práv přispívá mimo jiné k předcházení chybám úřadů, k čemuž slouží publikační řada Edice dobré správní praxe, která je ojedinělým společným projektem Veřejného ochránce práv a Ministerstva vnitra. Jeho cílem je pomáhat při řešení konkrétních problémů, formou praktických návodů k různým tématům přispívá k posílení dobré správní praxe, pomáhá při řešení nejčastějších problémů, jež se dotýkají do různých oblastí práva a spadají do působnosti několika ústředních orgánů státní správy. Jedná se o jakýsi návod, jak v dané situaci postupovat. Mohou ji využívat subjekty, kde chybí dostatečný administrativní aparát, odborné znalosti či zkušenosti.<sup>56</sup>

V komentáři k zákonu o Veřejném ochránci práv se pojem dobré správy v zákonném textu ocitl takto: „*Teprve v expertním návrhu zákona z r. 1998 se objevil požadavek, aby jednání veřejné správy „odpovídalo“ principům dobré správy. Určitou inspiraci zřejmě poskytla britská úprava, kde se mluvilo (a mluví stále) o „špatné správě“ (maladministration) a jejich konkrétních projevech (obdobně se to objevuje i v jiných zákonech z anglo-americké oblasti). Jednoho ze spoluautorů expertního návrhu (V. Mikule) napadl opačný postup: Proč vymezovat příklady „špatné správy“, když můžeme naopak na veřejné správě požadovat, aby se chovala v souladu s principy „dobré správy“?*“<sup>57</sup>

Tomáš Langášek vysvětluje ve své publikaci pojem dobré správy takto: „*Zákon o veřejném ochránci práv v § 1 odst. 1 používá pojem dobré správy, resp. jejích principů jako referenční kritérium pro hodnocení správních činností ve vertikálním vztahu jednotlivce a orgánu veřejné moci, správní řád ve svém § 8 odst. 2 zdůrazňuje ty obsahové komponenty pojmu dobré správy, které vedou k optimálnímu uspořádání horizontálních vztahů mezi vykonavateli veřejné správy a k efektivnější souhře současně probíhajících správních činností.*“<sup>58</sup>

<sup>56</sup> SKULOVÁ, S., POTĚŠIL, L. a kol. *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě – jejich systém a efektivnost*. 1. vydání. Praha : C.H.Beck, 2017. s. 113-114. ISBN 978-80-7400-647-0.

<sup>57</sup> SLÁDEČEK, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv*. Komentář. 2. Vydání. Praha : C.H.Beck, 2011. s. 55. ISBN 978-80-7400-158-1.

<sup>58</sup> LANGÁŠEK, T. *Principy dobré správy po přijetí nového správního řádu*. Správní právo. Praha : Ministerstvo vnitra ČR, roč. 2008, 4-5, s. 243. ISSN 0139-6005.

## 5.1 Ombudsmanovo desatero

Jak je již výše uvedeno, sousloví „dobrá správa“, i když není v českém prostředí legislativně zakotveno, používá nejen zákon o Veřejném ochránci práv, ale i správní řád. Ani jeden právní předpis však tento pojem blíže nespecifikují.

Dne 22. března 2006 na konferenci „Principy dobré správy“, konané v Brně představil JUDr. Otakar Motejl seznam základních principů dobré správy. Právě na této konferenci bylo formulováno a přijato deset principů dobré správy, které se staly jakýmsi „desaterem“, jak by měla dobrá veřejná správa fungovat. Lze hovořit o dokumentu doporučující povahy, který však není pouhou teorií. Principy byly sestaveny na základě poznatků ochránce z jednotlivých šetření. Jedná se o tyto principy:

- ✓ *Dodržování právního řádu – správní úřad musí postupovat v souladu s právním řádem, vykládat předpisy dle jejich smyslu v souladu s právními principy dobré správy, respektovat nařízení nadřízených orgánů, řídit se judikaturou soudů. Svoji pravomoc by měl používat jen k účelům, ke kterým byl zákonem zmocněn.*
- ✓ *Nestrannost – požadavek na rovné zacházení se všemi adresáty veřejnoprávního působení, všichni mají právo vyjádřit se k dané věci. V případě zamítavého rozhodnutí je správní orgán povinen toto rozhodnutí odůvodnit.*
- ✓ *Včasnost – každý má právo, aby jeho žádost byla vyřízena v přiměřené lhůtě, bez zbytečných průtahů. Nastanou-li důvody prodlevy, správní úřad má povinnost o tom adresáta vyrozumět.*
- ✓ *Předvídatelnost - správní orgán rozhoduje v obdobných případech stejně, tak jak již jednou rozhodl v minulosti. Odchýlí-li se od zavedené praxe, musí opět zdůvodnit, proč tak učinil, co ho k tomuto odlišnému rozhodnutí vedlo. V obdobných případech se tedy používají obdobné postupy.*
- ✓ *Přesvědčivost – správní úřad během řízení informuje adresáta o zjištěných skutečnostech, o povinnostech, které adresát má vůči úřadu, informuje ho také, jak bude postupovat v budoucnu. Nutné je dbát na komunikační a intelektuální schopnosti adresáta.*
- ✓ *Přiměřenost – v případě mimořádné, neočekávané události musí správní orgán postupovat tak, aby hájený zájem nebyl postupem správního orgánu dotčen, nebyl nepřiměřeně tvrdý. Správní orgán zvolí takové prostředky, jež co možná nejméně zatěžují účastníky řízení, jsou hospodárné a šetrné. Pro tento princip je důležitá součinnost mezi úřadem a adresátem.*



- ✓ *Součinnost – cílem je komplexní vyřešení problému dané osoby proto, aby bylo dosaženo vyřešení problému, je nutné, aby úřad s dotčenou osobou komunikoval, předával jí informace. Informace musí poskytnout i občan úřadu, důležitý je i přenos, výměna informací mezi správními orgány.*
- ✓ *Odpovědnost – správní orgán nese odpovědnost za své rozhodnutí, měl by se proto zabývat i problematikou předběžné otázky (posouzením dané věci), neměl by odmítat rozhodnutí, která spadají do jeho působnosti. Ke všem návrhům, námítkám či připomínkám by se měl vyjádřit. V případě, že pochybí, měl by učinit vůči poškozené osobě omluvu, sjednat nápravu.*
- ✓ *Otevřenost – každý má právo nahlížet do všech úředních spisů, dokumentů, činit z nich výpisy, kopie. Omezení jsou v případě nutnosti ochrany osobních údajů, soukromí osob, jejich oprávněných zájmů, nebo pokud se věc týká utajovaných skutečností, obchodních tajemství apod. Limity jsou dány zákonnou úpravou. Úřady mají povinnost občany informovat o své činnosti a k tomu účelu zřizují úřední desku, k informacím také poskytuje dálkový přístup.*
- ✓ *Vstřícnost – povinnost úředníků chovat se k osobám zdvořile a s respektem. Měli by se snažit osobě pomoci tak, aby osoba dosáhla požadovaného cíle.<sup>59</sup>*

Cílem veřejného ochránce práv není dosáhnout toho, aby byly principy dobré správy vymezeny zákonem. Výše uvedené principy dobré správy využívá při svých šetřeních vůči úřadům, operuje a cítí se být zavázán, nejen vůči občanům, ale i vůči úřadům – povinnosti učinit své postupy předvídatelnými. Předvídatelnost rozhodování je ostatně jeden z požadavků, které sám na úřady klade, proto principy dobré správy alespoň v hrubých obrysech načrtnul.<sup>60</sup>

Kvalitní výkon veřejné správy v nemalé míře ovlivňuje náš každodenní život, proto snahou a smyslem tehdejšího ombudsmana bylo na základě těchto principů vylepšit českou veřejnou správu, zlepšit a zefektivnit vztah mezi správními orgány a adresáty. Toto ostatně platí dodnes.

<sup>59</sup> *Principy dobré správy.* Sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci dne 22. března 2006, Brno : Masarykova univerzita pro Kancelář veřejného ochránce práv, 2006. s. 15 - 17. ISBN 80-210-4001-7.

<sup>60</sup> *Principy dobré správy.* Sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci dne 22. března 2006, Brno : Masarykova univerzita pro Kancelář veřejného ochránce práv, 2006. s. 12. ISBN 80-210-4001-7.

## 6 KOMPARACE SE ZAHRANIČNÍ ÚPRAVOU

### 6.1 Slovensko

Slovenský veřejný ochránce práv je nezávislým orgánem, který slouží k ochraně základních lidských práv a svobod všech osob před výkonem veřejné správy a dalšími orgány veřejné moci, pokud jsou v rozporu s právním řádem. Podrobněji je institut slovenského ochránce upraven zákonem číslo 564/2001 Z.z. Tento zákon upravuje například působnost, podmínky a způsob výkonu a volbu či odvolání veřejného ochránce.<sup>61</sup>

Veřejný ochránce práv byl na Slovensku zřízen o dva roky později než v České republice, ale na rozdíl od České republiky je tento začleněn přímo do ústavního pořádku Slovenské republiky. Druhý oddíl osmé hlavy slovenské ústavy definuje ochránce takto: Veřejný ochránce práv je nezávislý orgán, který se v rozsahu a způsobem stanoveným zákonem podílí na ochraně základních práv a svobod fyzických osob a právnických osob při konání, rozhodování nebo nečinnosti orgánů veřejné správy, pokud je jejich konání, rozhodování nebo nečinnost v rozporu s právním pořádkem.<sup>62</sup>

Stejně jako český ochránce je i slovenský volen parlamentem, avšak způsob jeho volby je jednodušší než ten náš. Slovenského ochránce volí Národní rada z kandidátů, které navrhne nejméně 15 jejich poslanců. Kandidát na ombudsmana musí být slovenské národnosti, bezúhonný a způsobilý k právním úkonům.<sup>63</sup> V porovnání s Českou republikou je slovenský ochránce volen pouze na pět let a jeho minimální věk musí být 35 let, což je oproti českému ochránci o pět let méně.

Jako historický první veřejný ochránce práv byl dne 19. března 2002 v tajném hlasování zákonodárního sboru zvolen doc. JUDr. Pavel Kandráč CSc. Národní rada Slovenské republiky jej zvolila i na další funkční období, které mu skončilo 27. března 2012.

---

<sup>61</sup> *Verejný ochránca práv* [online]. Bratislava : Kancelária verejného ochránca práv, 2018. [cit. 2018-01-15]. Dostupný z WWW: <<http://www.vop.gov.sk/verejny-ochranca-prav>>.

<sup>62</sup> *Ústava Slovenskej republiky* [online]. [cit. 2018-01-15]. Dostupné z WWW: <<https://www.prezident.sk/upload-files/20522.pdf>>.

<sup>63</sup> *Zákon o verejnom ochrancovi práv* [online]. [cit. 2018-01-15]. Dostupný z WWW: <<http://www.zakonypreludi.sk/zz/2001-564>>.

Dne 28. března složila předepsaný slib nová veřejná ochránkyně práv JUDr. Jana Dubovcová. V současné době zastává funkci veřejné ochránkyně práv Prof. JUDr. Mária Patakyová, PhD.<sup>64</sup>

Co se týká samotného výkonu funkce, zde platí obdobná pravidla jako u nás. Ochránce nemůže zasahovat do rozhodnutí jiných orgánů, může na ně pouze upozornit. Velký rozdíl oproti české právní úpravě lze nalézt v tom, že i když se kancelář slovenského ochránce práv nachází v Bratislavě, je možné využít služeb ochránce také osobně i v jiných městech, pokud se dotýčný na určené úřední hodiny předem objedná.

Slovenský ochránce je orgán monokratický, jelikož slovenská ústava ani speciální zákon vůbec neupravují funkci zástupce. Monokratičnost slovenského ochránce je tudíž na rozdíl od toho českého nezpochybnitelná.

Podobně jako v České republice přijímá slovenský ochránce podněty pro šetření od fyzických nebo právnických osob, nebo může zahájit šetření z vlastní iniciativy. Stejně jako v české úpravě jsou rovněž ve slovenském zákoně vymezeny okruhy institucí, vůči kterým je ombudsman oprávněn zasahovat. Věcná působnost ochránce je vymezena jak v Ústavě, tak i v zákoně č. 564/2001 Z.z.. Slovenský ombudsman se zabývá nezákonným postupem veřejné správy pouze v souvislosti s porušením základních práv a svobod fyzických a právnických osob. Dále se jeho působnost nevztahuje na Národní radu Slovenské republiky, prezidenta Slovenské republiky, vládu, Ústavní soud, Nejvyšší kontrolní úřad, zpravodajské služby, na rozhodování pravomoci vyšetřovatelů Policejního sboru, prokuraturu a na soudy s výjimkou státní správy soudů a důvodů předpokládajících disciplinární provinění soudců.

Oproti české právní úpravě tak nemůže zasahovat proti špatným rozhodnutím či nečinnosti orgánů veřejné, je tudíž jeho působnost v tomto směru značně omezená.

Oproti současné české právní úpravě jsou pravomoci slovenského ochránce rozšířeny o možnost obracet se přímo na Ústavní soud. Další rozdíl oproti české právní úpravě lze spatřit v tom, že slovenský ombudsman nedisponuje, na rozdíl od ombudsmana českého, imunitou. Stejně jako v České republice, ani na Slovensku neexistuje ombudsman dětský.

---

<sup>64</sup> *Verejný ochranca práv v Slovenskej republike* [online]. [cit. 2018-01-15]. Bratislava : Kancelária verejného ochránce práv, 2018. Dostupný z WWW: <<http://www.vop.gov.sk/vznik-a-vyvoj-v-slovenskej-republike>>.

Mezi povinností slovenského ochránce patří každoroční vypracování zprávy, kterou předkládá Slovenské národní radě a také informovat veřejnost o své činnosti veřejnost.<sup>65</sup>

## 6.2 Dánský ombudsman Lidové sněmovny

Ke zřízení instituce ombudsmana došlo v Dánsku v roce 1953, kdy byl tento vtělen § 55 do Ústavy Dánského království. Oficiální název úřadu je Ombudsman Lidové sněmovny. I přesto, že dánská Ústava umožňuje volbu až dvou ombudsmanů, reálně je volen pouze jeden, protože samotná zákonná úprava počítá pouze s jedním ombudsmanem jako osobitým, monokratickým a koncentrovaným státním orgánem.

Co se týká funkčního období, tak u dánského ombudsmana není toto vymezeno počtem let, nýbrž je závislý na funkčním období parlamentu - Lidové sněmovny (Folketingu). Po každých parlamentních volbách zvolí nový parlament nového ombudsmana. Řádné volební období parlamentu je čtyřleté, ale v Dánsku je tradice častých předčasných voleb. Je však zvykem, že pokud se o znovuzvolení uchází stávající ombudsman, je tento také zvolen. Znovuzvolení je neomezené.<sup>66</sup>

Ombudsman musí být osoba s právníkem vzděláním a jeho funkce je neslučitelná s funkcí poslance a člena místní rady. Bez souhlasu Právního výboru parlamentu nesmí ombudsman zastávat žádné místo ve veřejných či soukromých institucích.

Působnost ombudsmana se vztahuje na všechny oblasti veřejné správy včetně vojenské. Současný zákon o ombudsmanovi, který je účinný od 1. 1. 1997 rozšířil působnost ombudsmana i na samosprávné korporace a jiné subjekty vykonávající veřejnou správu. Působnost ombudsmana se vztahuje také na státní evangelicko-lutherskou církev s výjimkou případů dotýkajících se byť nepřímě církevních dogmat a doktrín. Při hodnocení činnosti místní samosprávy musí ombudsman brát v úvahu specifické podmínky, za nichž místní správa pracuje. Ombudsman neprojedná stížnosti,

---

<sup>65</sup> *Zákon o verejnom ochrancovi práv* [online]. [cit. 2018-01-15]. Dostupný z WWW: <<http://www.zakonypreludi.sk/zz/2001-564>>.

<sup>66</sup> KOUDELKA, Z. *Dánský ombudsman*. In Sborník z mezinárodní vědecké konference „Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti“ [online]. [cit. 2018-02-28]. Dostupný z WWW: <<http://www.ochrance.cz/cinnost/stanoviska.php>>.

kteře směřují proti soukromoprávním rozhodnutím v osobních sporech, i když se na napadený úřad jinak pohlíží jako na součást veřejné správy.<sup>67</sup>

Ombudsmana volí parlament z kandidátů, které navrhuje právní výbor Lidové sněmovny. Ombudsman musí mít po celou dobu funkčního období důvěru parlamentu, v opačném případě jej lze odvolat. Parlament rovněž stanovuje obecná pravidla jeho činnosti. Při řešení konkrétních případů je však ombudsman na parlamentu nezávislý. Mezi povinnosti ombudsmana patří každoroční předkládání zprávy o své činnosti, kterou předkládá parlamentu. Zpráva je v písemné formě a je vždy veřejná.

Úřad dánského ombudsmana má sídlo v hlavním městě Kodani, zaměstnanci úřadu však nejsou stále přiděleni do jednotlivých kanceláří, ale postupně rotují. Ombudsman i jeho zaměstnanci jsou stejně jako u nás povinni zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o nichž se dozví při výkonu své funkce, pokud je tak stanoveno. Každoročně ombudsman předkládá parlamentu zprávu o své činnosti.<sup>68</sup>

Podobnost týkající se institutu ombudsmana s českou právní úpravou je zde zřejmá, neboť při zpracovávání návrhu české právní úpravy se vycházelo převážně z té dánské. Rozdíl lze spatřit v délce funkčního období či v jeho závislosti na funkčním období parlamentu. Odlišnost můžeme spatřit také u volby ombudsmana, kdy v české právní úpravě na rozdíl od dánské je přímo uvedeno, kolik kandidátů na funkci má být navrženo.

Dalším rozdílem je skutečnost, že česká právní úprava umožňuje ochránci funkci zastávat pouze dvě bezprostředně po sobě jdoucí funkční období, zatímco v Dánsku je znovuzvolení ombudsmana neomezené. Další odlišnost lze spatřit v oblasti působnosti, která v dánské právní úpravě, zastřešuje také oblast samosprávy, zatímco v české úpravě se o tomto pouze uvažuje. Dalšími odlišnostmi, které lze spatřit jsou zakotvení institutu ombudsmana přímo v Ústavě či kvalifikační předpoklad právnického vzdělání.

---

<sup>67</sup> KOUDELKA, Z. *Dánský ombudsman*. In Sborník z mezinárodní vědecké konference „Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti“ [online]. [cit. 2018-02-28]. Dostupný z WWW: <<http://www.ochrance.cz/cinnost/stanoviska.php>>.

<sup>68</sup> KOUDELKA, Z. *Dánský ombudsman*. In Sborník z mezinárodní vědecké konference „Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti“ [online]. [cit. 2018-02-28]. Dostupný z WWW: <<http://www.ochrance.cz/cinnost/stanoviska.php>>.

### 6.3 Polsko

Polsko je první zemí střední a východní Evropy, kde byla zřízena instituce parlamentního ombudsmana. Důraz v činnosti polského ombudsmana je kladen na ochranu práv a svobod občanů. Dle Ústavy a Zákona polského Mluvčího občanských práv je tento charakterizován tak, že stojí na strážci práv a svobod občanů zakotvených v Ústavě a jiných právních předpisech.<sup>69</sup>

Zákon o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Mluvčím občanských práv) byl polským parlamentem přijat již v roce 1987, ale teprve o deset let později, v roce 1997, jej Polsko zakotvilo v Ústavě. Mluvčí občanských práv (Rzecznik Praw Obywatelskich) se řadí k ombudsmanům parlamentního typu, a za dobu své existence si získal značnou prestiž. Polská Ústava jej popisuje jako strážce zásady rovného zacházení, musí chránit práva a svobody člověka a občana, jež jsou stanovena v polské ústavě. Každý může požádat o pomoc, jestliže je konáním veřejného orgánu porušeno jeho právo nebo svoboda.

Základní zakotvení instituce je tedy v Ústavě Polské republiky, která se věnuje této problematice ve dvou kapitolách. Nejprve v kapitole Svobody, práva, závazky osob a občanů v čl. 80 deklaruje, že v souladu se zásadami stanovenými zákonem má každý právo požádat komisaře pro občanská práva o pomoc při ochraně svých svobod nebo práv porušených orgány veřejné správy. Druhá kapitola Orgány státní kontroly a ochrany práv, čl. 208-212, upravuje postavení Mluvčího občanských práv podrobněji.<sup>70</sup>

Polský ombudsman je jmenován parlamentem, polským Sejmem. Ustanovení do funkce je spojeno s určitými podmínkami, mezi které patří státní občanství Polska, podmínka právního vzdělání a profesionálních zkušeností, stejně tak vysoká autorita, vzhledem k morálním vlastnostem a celospolečenskému uznání. Konkrétní věková hranice není uvedena. Kandidát musí mít vynikající znalost práva, nemusí však být právník. Komisař pro občanská práva nesmí vykonávat žádnou jinou funkci, s výjimkou profesní činnosti v institutu vysokoškolského vzdělávání, ani vykonávat jiné odborné činnosti. Nesmí být členem politické strany či politického hnutí, odborové organizace a nesmí vykonávat žádnou veřejnou funkci, jež by mohla ohrozit důstojnost a vážnost funkce ombudsmana.

---

<sup>69</sup> FILIP, J. et al., *Soudobé ústavní systémy*. 2. doplněné vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2001, s. 151. ISBN 80-210-2520-4.

<sup>70</sup> *Ústava Polské republiky* [online]. [cit. 2018-02-28]. Dostupný z WWW: <<http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>>.

Mluvčí občanských práv jako zvláštní kontrolní orgán je volen na dobu pěti let dolní komorou polského Národního shromáždění (parlamentu) Sejmem, a jeho volba podléhá souhlasu Senátu (horní komory Národního shromáždění). Je volen na návrh Maršálka (předsedy) Sejmu nebo skupiny 35 poslanců. Mluvčí občanských práv je nezávislý, zprávy o své činnosti každoročně skládá Sejmu a Senátu.

Jak je již výše uvedeno, funkční období je pětileté a tuto lze vykonávat maximálně dvě bezprostředně po sobě jsoucí období. Doba působnosti není vázána na volební období parlamentu.<sup>71</sup>

Komisař pro občanská práva nesmí být trestně odpovědný ani zbaven svobody bez předchozího souhlasu Sejmu. Komisař pro občanská práva není zadržován ani zatčen, s výjimkou případů, kdy byl zadržen ve spáchání trestného činu a jehož zadržení je nezbytné k zajištění řádného průběhu řízení. Maršál Sejmu musí být o této vazbě okamžitě informován a může nařídít okamžité propuštění zadržené osoby.<sup>72</sup>

Mluvčí se ujímá záležitostí občanů a disponuje jistými procesními oprávněními (může podávat mimořádné opravné prostředky, stížnosti k Vrchnímu správnímu soudu, návrhy k Ústavnímu tribunálu a Nejvyššímu soudu na výklad právních předpisů).

Polskému ombudsmanovi byla svěřena řada pravomocí, mezi které patří například právo na veškeré informace od státních orgánů, provádět šetření, aniž by o tom byl dotčený orgán předem informován nebo upozorněn. Dále má právo nahlížet do dokumentů, či do spisové agendy správních orgánů, soukromoprávních subjektů nebo profesních a zájmových organizací, včetně orgánů územní samosprávy. Pokud při svém šetření neshledá pochybení, informuje stěžovatele o výsledku svého šetření. V opačném případě má právo vytknout šetřenému orgánu či úřední osobě nezákonný postup a následně předložit příslušnému orgánu nebo instituci opatření k nápravě, jejichž cílem je zajistit účinnou ochranu práv a svobod člověka a občana a zefektivnit postupy takovýchto případů. Do nezávislosti soudců a soudů tímto podnětem nezasahuje. Veřejný ochránce práv může také požádat příslušné orgány o legislativní iniciativu nebo o vydání nebo změnu jiných právních aktů ve věcech týkajících se svobody a práv osoby a občana. Ombudsman má určitá procesní oprávnění, mezi něž patří například žádost Nejvyššímu soud, aby vydal usnesení, jehož cílem je objasnění právních

---

<sup>71</sup> *Zákon o Rzeczniku praw obywatelskich* [online]. [cit. 2018-02-28]. Dostupný z WWW: <<https://www.rpo.gov.pl/pl/content/ustawa-o-rzeczniku-praw-obywatelskich>>.

<sup>72</sup> *Ústava Polské republiky* [online]. [cit. 2018-02-28]. Dostupný z WWW: <<http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>>.

ustanovení vyvolávajících pochybnosti v praxi nebo jejichž uplatňování způsobilo nesrovnalosti v judikatuře.

Před správním a justičním orgánem je postavení polského ombudsmana v podstatě stejné jako postavení prokurátora. Má možnost podat návrh, vstoupit do řízení nebo právo uložit prokuratuře, aby bylo zahájeno trestní řízení.<sup>73</sup>

Polská Ústava také od roku 2000 zakotvuje Mluvčího práv dítěte (Rzecznik Praw Dziecka), který dohlíží na práva a svobody dětí z hlediska ústavního a z hlediska mezinárodních závazků. Při plnění svých povinností se řídí dobrými životními podmínkami dítěte a zohlední, že rodina je přirozeným prostředím pro rozvoj dítěte.<sup>74</sup>

Odlišnost polské právní úpravy institutu ombudsmana od české lze spatřit způsobem volby. Zatímco český Senát pouze doporučuje své kandidáty do funkce, v Polsku je nutný jeho souhlas se jmenováním. Pro Českou republiku by mohla být inspirací zejména možnost mluvčího podávat mimořádné opravné prostředky, návrhy k Ústavnímu tribunálu či Nejvyššímu soudu týkající se výkladu právních předpisů nebo podávat stížnosti k Vrchnímu správnímu soudu.<sup>75</sup>

## 6.4 Rakouský Zástupce lidu

Federálním zákonem č. 121/1977 byl dočasně zřízen Institut Zástupce lidu (Wolksanwaltschaft). Tento byl novelou zákona v roce 1981 trvale ukotven. Rakousko termín „ombudsman“ nepoužívá, jedná se však o stejnou instituci.

Úřad sídlí ve Vídni a skládá se ze tří členů volených Národní radou. Funkční období Zástupce lidu je šest let a znovuzvolení je možné pouze jednou. Pro funkci není předepsána žádná kvalifikace, nemusí tedy jít o právníka. Výkon funkce je výhradně nezávislý, z funkce osobu vykonávající Zástupce lidu nelze odvolat.

Úkolem institutu je přešetřovat stížnosti na činnost orgánů veřejné správy Spolku (federace), má pravomoc zahájit šetření na základě stížnosti i z vlastní iniciativy. Zástupce lidu však šetření nezahájí, dokud nejsou vyčerpány veškeré opravné prostředky.

---

<sup>73</sup> *Zákon o Rzeczniku praw obywatelskich* [online]. [cit. 2018-02-28]. Dostupný z WWW: <<https://www.rpo.gov.pl/pl/content/ustawa-o-rzeczniku-praw-obywatelskich>>.

<sup>74</sup> *Rzecznik praw dziecka* [online]. [cit. 2018-02-28]. Dostupný z WWW: <<https://www.brpd.gov.pl/materialy-do-pobrania/ustawa>>.

<sup>75</sup> FILIP, J. et al., *Soudobé ústavní systémy*. 2. doplněné vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2001, s. 151. ISBN 80-210-2520-4.



Stížnost může podat i cizinec nebo osoba právnická, vždy se však musí jednat o osobu přímo poškozenou. Stížnost lze kromě obvyklé písemné formy podat také ústně, telegramem nebo faxem či prostřednictvím jiné osoby.

Pro šetření nejsou stanovena žádná formální pravidla. Všechny federální i zemské orgány jsou v rámci šetření povinny poskytnout Zástupci lidu informace a pomoc a nemohou uplatňovat námitku ochrany tajemství. Rakouský ombudsman však není oprávněn předvolávat a vyslýchat svědky.

Příslušnou osobu vždy informuje o výsledcích své práce. Pokud zjistí pochybení, předkládá příslušným orgánům doporučení k nápravě a má rovněž pravomoc obracet se na Ústavní soud s požadavkem přezkoumání zákonnosti předpisů, které ústřední orgány vydaly orgány. Z ústavy přímo vyplývá, že dotčený orgán je povinen, ve lhůtě osmi týdnů, úřad Zástupce lidu seznámit s opatřeními, které přijal nebo písemně zdůvodnit proč doporučení nevyhověl. Každoročně předkládá výroční zprávu o činnosti Národní radě.

Vyjma Zástupce lidu s celostátní působností pracují v Rakousku ještě dva místní ombudsmeni (Tyrolsko a Voralberg) a také dětský ombudsman. Co se týká postavení a oprávnění místních ombudsmanů i ombudsmana federálního, lze nalézt určitě odlišnosti, kdy například tyrolský Zástupce lidu se může zabývat i stížnostmi, o které probíhá řízení a jako jediného z rakouských ombudsmanů jej z funkce lze odvolat.<sup>76</sup>

Instituce Zástupce lidu získala od 1. července 2012 nový úkol, a to chránit a podporovat lidská práva. Rozšíření úkolů je následkem přistoupení Rakouska k Úmluvě o právech osob se zdravotním postižením a s implementací Opčního protokolu k Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání. Díky tomuto působí instituce Zástupce lidu tzv. národní preventivní mechanismus.

Jedná se o největší rozšíření pravomocí a reformu úřadu od 70. let, jelikož dosud se soustředil primárně na následnou kontrolu veřejné správy. Nyní bude mít za úkol i preventivní monitoring, což zahrnuje sledování všech institucí a zařízení, kde jsou osoby ohroženy zneužíváním, nelidským zacházením a opatřeními, které je omezují na osobní svobodě. Jedná se například o nápravné instituce, policejní stanice, psychiatrické léčebny, domovy pro seniory, zařízení dlouhodobé péče nebo zařízení pro osoby se zdravotním postižením. Rakousko tak následuje model jiných evropských

---

<sup>76</sup> SLÁDEČEK, V. *Instituce ombudsmanského typu v Německu a Rakousku*. Informační studie č. 1.051. Parlamentní institut, 1993.

zemí, například Dánsko, Švédsko, Slovinsko, Kypr, Polsko či Česká republika, kde ombudsmanské instituce plní taktéž úlohu národního preventivního mechanismu.<sup>77</sup>

## 6.5 Evropský veřejný ochránce práv

Evropská unie poskytuje občanům, rezidentům, podnikům a sdružením, které mají sídlo na území Evropské unie mnoho výhod. Státní příslušníci členských států Evropské unie jsou taktéž občany Evropské unie a mají řadu práv vyplývajících z evropského občanství. Při uplatňování svých práv však lze narazit na problémy, které se potřeba řešit.<sup>78</sup>

Stejně jako mnoho států má i Evropská unie institut Evropského ombudsmana, který byl zaveden Maastrichtskou smlouvou v roce 1992. Ustanovení o tomto institutu byla následně zakomponována i do Lisabonské smlouvy.

Cílem instituce evropského veřejného ochránce práv je zlepšit ochranu občanů v případech nesprávného úředního postupu orgánů a institucí Společenství a tak podpořit otevřenost a demokratickou kontrolu rozhodovacích postupů a správy orgánů Společenství.

Evropský veřejný ochránce práv je nezávislým a nestranným orgánem, který je volen Evropským parlamentem. Funkční období je pětileté s možností opakovaného jmenování. Veřejný ochránce práv je jmenován Parlamentem po každých evropských volbách na dobu jeho funkčního období. Evropské předpisy pravomoc navrhopvat případné kandidáty přímo nikomu neukládají. Kandidovat může každý občan Evropské unie, který je způsobilý pro výkon nejvyšších soudních funkcí ve své zemi nebo má dostatečné schopnosti a zkušenosti pro výkon funkce veřejného ochránce práv. Kandidát na funkci veřejného ochránce práv musí mít podporu minimálně čtyřiceti poslanců Evropského parlamentu, kteří pocházejí alespoň ze dvou různých členských zemí unie. Poté jsou kandidatury předkládány Petičnímu výboru Parlamentu, který

---

<sup>77</sup> *Ochrana osob omezených na svobodě* [online]. Brno : Kancelář veřejného ochránce práv, 2014-2018. Dostupný z WWW: <<https://www.ochrance.cz/ochrana-osob-omezenych-na-svobode/aktuality-z-detenci/aktuality-z-detenci-2012/v-rakousku-zacal-od-1-cervence-pusobit-narodni-preventivni-mechanismus/>>.

<sup>78</sup> *Problémy s EU? Kdo Vám pomůže?* Lucemburk : Úřad pro úřední tisky Evropských společenství, 2015. s. 3. ISBN 978-92-9212-620-9

přezkoumá jejich přípustnost, a následně jsou předány plénu Evropského parlamentu k tajnému hlasování, kdy Parlament rozhoduje nadpoloviční většinou hlasů.<sup>79</sup>

Evropský veřejný ochránce práv, stejně jako český veřejný ochránce práv, disponuje imunitou a nesmí vykonávat žádnou jinou profesi, ať za úplatu či nikoliv. Odvolán může být pouze na žádost Evropského parlamentu Evropským soudním dvorem, pokud pozbyl způsobilosti k výkonu funkce, či se dopustí závažného pochybení. Sídlo Evropského veřejného ochránce práv je ve Štrasburku, v sídle budovy Evropského parlamentu.

Ve své působnosti se evropský veřejný ochránce práv zabývá případy nesprávného úředního postupu orgánů a institucí Unie, kdy nesprávným úředním postupem mohou být administrativní nesrovnalosti, diskriminace, zneužití pravomoci, odmítnutí poskytnout informace či neodůvodněné zpoždění. Mandát veřejného ochránce práv byl, díky vstupu Lisabonské smlouvy v platnost, rozšířen také na společnou zahraniční a bezpečnostní politiku a na činnost Evropské rady.<sup>80</sup>

Do působnosti veřejného ochránce práv nespádají stížnosti na činnosti Soudního dvora, Tribunálu a Soudu pro veřejnou službu, jedná-li v rámci své soudní pravomoci. Dále se nezabývá stížnostmi na místní, regionální a celostátní orgány, a to i přesto, že se tyto stížnosti týkají záležitostí souvisejících s Evropskou unií či aktivitami vnitrostátních soudů či veřejných ochránců práv, zde evropský veřejný ochránce práv neslouží jako odvolací instance proti rozhodnutím těchto subjektů. Do působnosti ombudsmana také nespádají případy, u nichž před podáním stížnosti neproběhly příslušné správní postupy v rámci dotčených organizací, případy týkající se pracovních vztahů mezi orgány a institucemi Společenství a jejich úředníky nebo zaměstnanci, s výjimkou těch případů, kdy byly vyčerpány možnosti interních žádostí a odvolání či stížnosti na podniky nebo na jednotlivce.

V rámci svých vyšetřovacích pravomocí může evropský veřejný ochránce práv požadovat informace od orgánů a institucí, které jsou povinny mu umožnit přístup k dokumentaci, pokud tato nepodléhá utajení, což však musí být náležitě odůvodněno.

---

<sup>79</sup> *Výzva k předložení nominací k volbě evropského veřejného ochránce* [online]. [cit. 2018-02-28]. Dostupný z WWW: <<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:096:0024:0025:CS:PDF>>.

<sup>80</sup> *Evropský veřejný ochránce práv* [online]. [cit. 2018-02-28]. Evropský parlament, Fakta a čísla o Evropské unii 2017. Dostupný z WWW: <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches\\_techniques/2017/N50523/04A\\_FT\(2017\)N50523\\_CS.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2017/N50523/04A_FT(2017)N50523_CS.pdf)>.

Informace od úředníků a dalších zaměstnanců dotčených orgánů a institucí, jež jsou povinni na žádost veřejného ochránce práv svědčit, ačkoli zůstávají vázáni povinností zachovávat služební tajemství. Informace orgánů členských států, které jeho žádosti musí vyhovět, ledaže by zveřejnění informací neumožňoval zákon nebo předpisy. I v těchto případech však může veřejný ochránce práv získat informace za předpokladu, že nebudou předány dále.

Pokud evropskému ochránci práv není poskytnuta spolupráce, kterou požaduje, informuje o této skutečnosti Evropský parlament, který dále podnikne náležité kroky. Veřejný ochránce práv může též spolupracovat se svými protějšky v členských státech, musí však dodržovat vnitrostátní předpisy daného členského státu.<sup>81</sup>

V případě, že veřejný ochránce práv v rámci svého šetření shledá, že došlo k pochybení, upozorní na tuto skutečnost dotčenou instituci a předloží jí doporučující návrh. Instituce má následně tříměsíční lhůtu na to, aby se k věci vyjádřila. Pokud v této lhůtě instituce neprojeví součinnost, informuje o této skutečnosti zvláštní zprávou Evropský parlament. Evropskému parlamentu rovněž podává každoroční výroční zprávu se svými poznatky.<sup>82</sup>

Stížnost lze podat elektronicky nebo vytisknout a zaslat poštou. Formulář je také k dispozici na požádání v papírové formě v kanceláři evropského veřejného ochránce práv. Kontaktovat ombudsmana lze v kterémkoliv z 24 úředních jazyků Evropské unie.

Evropskému parlamentu a dotčenému orgánu či instituci předává veřejný ochránce práv zprávu o výsledku svého šetření a nakonec informuje stěžovatele o výsledku tohoto šetření a o stanovisku dotčeného orgánu či instituce a sdělí mu svá doporučení.<sup>83</sup>

---

<sup>81</sup> Evropský veřejný ochránce práv.  
[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches\\_techniques/2017/N50523/04A\\_FT\(2017\)N50523\\_CS.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2017/N50523/04A_FT(2017)N50523_CS.pdf)

<sup>82</sup> ŠKRÁBALOVÁ, L. *Institut a smluvní zakotvení evropského ombudsmana: Historie, současnost a výhled do budoucna*, [online]. [cit. 2018-03-01]. Dostupný z WWW: <[http://www.unikoeln.de/wisofak/powi/wessels/DE/ARCHIV/IGC\\_Net/Skrabalova\\_European\\_Ombudsman.pdf](http://www.unikoeln.de/wisofak/powi/wessels/DE/ARCHIV/IGC_Net/Skrabalova_European_Ombudsman.pdf)>.

<sup>83</sup> *Problémy s EU? Kdo Vám pomůže?* Lucemburk : Úřad pro úřední tisky Evropských společenství, 2015. s. ISBN 978-92-9212-620-9

## 6.6 Evropský kodex řádné správní praxe

Evropská kodex řádné správní praxe by schválen Evropským parlamentem v roce 2001 a stal se nepostradatelným nástrojem uvádění zásady řádné správy v praxi. Pomáhá jednotlivým občanům pochopit a uplatnit svá práva a prosazuje veřejný zájem na otevřené, účinné a nezávislé evropské správě.

Stanoví souhrnně základní pravidla pro úředníky včetně vodítek, jak by se měly subjekty veřejného správního práva chovat při styku s veřejností. I když je Kodex přímo použitelný pouze na orgány a úředníky Evropské unie, stal inspirací pro některé obdobné texty v členských státech Evropské unie, kandidátských státech a třetích zemích, jelikož právo na řádnou správu je odvozeno od judikatury Soudního dvora týkající se řádné správy jako obecné zásady práva EU. Takové obecné zásady jsou závazné také pro členské státy, pokud jednají v rámci oblasti působnosti práva EU. Česká republika není výjimkou.

Evropský parlament přijal současně se schválením Kodexu usnesení, kterým Evropského veřejného ochránce práv vyzývá, aby tento používal při zkoumání, zda dochází k nesprávnému úřednímu postupu. Pro veřejného ochránce práv je tudíž Kodex hlavním nástrojem, se kterým během své činnosti pracuje.

Mezi hlavní zásady Evropského kodexu řádné správní praxe patří zásada zákonnosti, nediskriminace, přiměřenosti, zákaz zneužití pravomoci, nestrannost a nezávislost, objektivita, oprávněná očekávání, důslednost 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 dokumentům, vedení dostatečných záznamů, právo podat stížnost evropskému veřejnému ochránci práv a kontrola činnosti.<sup>84</sup>

Zásady tak pomáhají zvyšovat kvalitu veřejné správy, posilovat právní stát a snižovat pravděpodobnost svévolného uplatnění rozhodovací pravomoci.

---

<sup>84</sup> *Evropský kodex řádné správní praxe*. Lucemburk : Úřad pro úřední tisky Evropských společenství, 2013. s. 6-23. ISBN 978-92-9212-349-9

Veřejný ochránce práv, kdykoli je to relevantní, odkazuje na zásady stanovené v Kodexu během šetření možného nesprávného úředního postupu v rámci činností orgánů, institucí a jiných subjektů EU.<sup>85</sup>

I přesto, že Evropská unie je jen mezinárodní organizací, tudíž nedisponuje státní suverenitou, převzala z jednotlivých zemí model institutu ombudsmana téměř v identické podobě. Institut Evropského ochránce práv je tudíž založen na stejných principech a jeho cílem je také kontrola správy prováděná orgány Evropské unie. Co se týká srovnání české právní úpravy s úpravou evropskou, nejsou zde žádné podstatné odlišnosti.

---

<sup>85</sup> *Evropský kodex řádné správní praxe*. Lucemburk : Úřad pro úřední tisky Evropských společenství, 2013. s. 11. ISBN 978-92-9212-349-9

## ZÁVĚR

Jak je již výše uvedeno z počátku fungování instituce měl veřejný ochránce práv značné omezení, týkající se kompetencí. Tyto však byly na základě novel zákona značně rozšířeny, s čímž souvisí i rozšíření pravomocí. Dá se předpokládat, že i do budoucna se budou kompetence a potažmo i pravomoci veřejného ochránce práv nadále rozšiřovat.

Veřejný ochránce práv disponuje určitou morální autoritou, a i když nemá nařizovací ani rozhodovací pravomocí, jeho názor je velmi uznávaný.

Významnou úlohu veřejného ochránce práv můžeme spatřit rovněž v oblasti dobré správy. Jedná se o určité principy, které díky konkrétním pravidlům podporují správné fungování veřejné správy.

Pro komparaci institutu veřejného ochránce práv vybral zpracovatel Slovensko, Dánsko, Polsko a Rakousko. Jelikož jsme součástí Evropské unie, nemohl opomenout ani Evropského veřejného ochránce práv.

Všechny porovnávané instituce mají společné znaky, kdy mohou zahájit šetření z vlastní iniciativy, mohou přijímat podněty od fyzických i právnických osob či působí napříč celou republikou. Liší se především způsobem výběru a volby kandidátů, funkčním obdobím, požadovaným vzděláním na post veřejného ochránce práv či řadou svěřených pravomocí.

I přesto, že všichni odvozují svoji legitimitu od legislativního orgánu, hlavní a velmi podstatný rozdíl lze nalézt právě v právní úpravě jednotlivých zemí. Zatímco v České republice není veřejný ochránce práv zakotven přímo v Ústavě, slovenský, dánský, polský i rakouský „ombudsman“ má své postavení zajištěno v Ústavě daného státu. Faktem je, že veřejný ochránce práv funguje v České republice i bez takového zakotvení více než 17 let, avšak není pochyb o tom, že by si svoji důležitostí a nezastupitelností ústavní zakotvení jistě zasloužil.

Dle názoru zpracovatele práce by mělo být zákonem vyžadováno právnické vzdělání jako je tomu například v Dánsku, jelikož funkce veřejného ochránce práv je odborná a má určitá specifika.

Nejvíce kompatibilní je dle názoru zpracovatele český veřejný ochránce práv s ombudsmanem slovenským. Ombudsmani v obou zemích mají velmi podobou působnost a jsou zaměřeni na téměř totožnou oblast.

Pokud porovnáme Evropského veřejného ochránce práv s českým, nalezneme zde také mnoho společných rysů. Stejně jako český disponuje imunitou a jeho funkce je neslučitelná s funkcemi ostatními. Společné znaky lze nalézt také v působnosti obou institucí.

Institut veřejného ochránce práv v České republice lze shrnout jako velice důležitou součást českého právního systému. Jeho působnost má své opodstatnění, bez které by v oblasti ochrany základních práv a svobod i v systému kontroly veřejné správy zůstala citelná mezera.



# SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ

## Literární zdroje

1. *Evropský kodex řádné správní praxe*. Lucemburk : Úřad pro úřední tisky Evropských společenství, 2013. 28 s. ISBN 978-92-9212-349-9.
2. FILIP, J. et al., *Soudobé ústavní systémy*. 2. doplněné vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2001, 241 s. 151. ISBN 80-210-2520-4.
3. FILIP, J., SVATONĚ, J. *Státověda*. 5. Vydání. Praha : Wolters Kluwer, 2011. 400 s. ISBN 978-80-7357-685-1.
4. HENDRYCH, D. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. Praha : C.H. Beck, 2009, 838 s. Právnícké učebnice (C.H. Beck). ISBN 978-807-4000-492.
5. HORÁKOVÁ, M. In: *Role veřejného ochránce práv v politickém systému České republiky 2010*. Sborník příspěvků přednesených na odborné konferenci. Brno : Kancelář veřejného ochránce práv, 2010. 110 s.
6. KALENSKÁ, R. *LEXikon Otakara Motejla*. 1. vyd. Praha : Nakladatelství Lidové noviny, 2006. 372 s. ISBN 80-7106-860-8.
7. KOLEKTIV AUTORŮ. *Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti*. Sborník příspěvků přednesených na mezinárodní vědecké konferenci dne 14. května 2002. 1. vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2002. 120 s. ISBN 80-210-2944-7.
8. LANGÁŠEK, T. *Principy dobré správy po přijetí nového správního řádu*. Správní právo. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, roč. 2008, 4-5, 247 s. ISSN 0139-6005.
9. PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda*. Praha : Linde Praha, 1998. 363 s. ISBN 80-7201-141-3.
10. *Problémy s EU? Kdo Vám pomůže?* Lucemburk : Úřad pro úřední tisky Evropských společenství, 2015. 18 s. ISBN 978-92-9212-620-9.
11. SKÁLA, J. *Český ombudsman*. Právník, 137, 1998, č. 2. 118 s.
12. SKULOVÁ, S., POTĚŠIL, L., a kol. *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě – jejich systém a efektivnost*. 1. vydání. Praha : C.H.Beck, 2017. 464 s. ISBN 978-80-7400-647-0.
13. SLÁDEČEK, V. *Instituce ombudsmanského typu v Německu a Rakousku*. Informační studie č. 1.051. Parlamentní institut, 1993. 7 s.

14. SLÁDEČEK, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv: komentář*. 2. vyd. Praha : C.H. Beck, 2011. 216 s. ISBN 978-80-7400-158-1.
15. *Principy dobré správy*. Sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci dne 22. března 2006, Brno : Masarykova univerzita pro Kancelář veřejného ochránce práv, 2006. 267 s. ISBN 80-210-4001-7.
16. ŠABATOVÁ, A., *Ombudsman a lidská práva*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2008. 200 s. ISBN 978-80-7239-229-2.
17. ŠARDÍN, P. *Vznik instituce veřejného ochránce práv v České republice, aktéři, politické strany*. In: Role veřejného ochránce práv v politickém systému České republiky 2010. Sborník příspěvků přednesených na odborné konferenci. Brno : Kancelář veřejného ochránce práv, 2010. 110 s.
18. TOMOSZEK, M. *Realizace práva na dobrou správu a úloha ombudsmana*. In: Moderní veřejná správa a ombudsman - sborník příspěvků. 1. vydání. Brno : Masarykova univerzita pro kancelář veřejného ochránce práv, 2005. 174 s. ISBN 80-210-3792-X.
19. VESELÝ, J. *Ombudsman v našem právním řádu?*. Právní rozhledy: časopis pro všechna právní odvětví. Praha : C. H. Beck, 1997, roč. 5, č. 1, 26 s.

### **Elektronické zdroje**

1. *Evropský ombudsman*. In: *EUROSKOP.CZ: Věcně o Evropě* [online]. Praha : Vláda České republiky, 2005-2017 [cit. 2017-11-30]. Dostupné z: <<http://www.euroskop.cz/84/sekce/evropsky-ombudsman/>>.
2. *Evropský veřejný ochránce práv* [online]. [cit. 2018-02-28]. Evropský parlament, Fakta a čísla o Evropské unii 2017. Dostupný z WWW:< [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches\\_techniques/2017/N50523/04A\\_FT\(2017\)N50523\\_CS.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2017/N50523/04A_FT(2017)N50523_CS.pdf)>.
3. *Historie institutu ombudsmana* [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2014-2017. [cit. 2017-12-02]. Dostupné z: <<https://www.ochrance.cz/historie/>>.
4. *Jak podat stížnost?* [online]. Brno : Kancelář veřejného ochránce práv, 2014-2018. [cit. 2018-01-30]. Dostupné z: <<https://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/jak-podat-stiznost/>>.

5. KOUDELKA, Z. *Dánský ombudsman*. In Sborník z mezinárodní vědecké konference „Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti“ [online]. [cit. 2018-02-28]. Dostupný z WWW: <<http://www.ochrance.cz/cinnost/stanoviska.php>>.
6. *Ochrana osob omezených na svobodě* [online]. Brno : Kancelář veřejného ochránce práv, 2014-2018. Dostupný z WWW: <<https://www.ochrance.cz/ochrana-osob-omezenych-na-svobode/aktuality-z-detenci/aktuality-z-detenci-2012/v-rakousku-zacal-od-1-cervence-pusobit-narodni-preventivni-mechanismus/>>.
7. *Rozdělení působnosti mezi veřejnou ochránkyní práv a jejím zástupcem*. [online]. Brno : Kancelář Veřejného ochránce práv, 2014-2018. [cit. 2018-02-01]. Dostupné z WWW: < <https://www.ochrance.cz/historie/ochranci-a-zastupci/>>.
8. ŠKRÁBALOVÁ, L. *Institut a smluvní zakotvení evropského ombudsmana: Historie, současnost a výhled do budoucna*, [online]. [cit. 2018-03-01]. Dostupný z WWW: <[http://www.unikoeln.de/wisofak/powi/wessels/DE/ARCHIV/IGC\\_Net/Skrabalova\\_European\\_Ombudsman.pdf](http://www.unikoeln.de/wisofak/powi/wessels/DE/ARCHIV/IGC_Net/Skrabalova_European_Ombudsman.pdf)>.
9. *Veřejní ochránci práv a jejich zástupci*. [online]. Brno : Kancelář Veřejného ochránce práv, 2014-2018. [cit. 2018-02-01]. Dostupné z WWW: < <https://www.ochrance.cz/historie/ochranci-a-zastupci/> >.
10. *Verejný ochránca práv* [online]. Bratislava : Kancelária verejného ochránca práv, 2018. [cit. 2018-01-15]. Dostupný z WWW: <<http://www.vop.gov.sk/verejny-ochranca-prav>>.
11. *Verejný ochránca práv v Slovenskej republike* [online]. [cit. 2018-01-15]. Bratislava : Kancelária verejného ochránca práv, 2018. Dostupný z WWW: <<http://www.vop.gov.sk/vznik-a-vyvoj-v-slovenskej-republike>>.
12. *Výzva k předložení nominací k volbě evropského veřejného ochránce* [online]. [cit. 2018-02-28]. Dostupný z WWW: <<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:096:0024:0025:CS:PDF>>.

## Legislativní dokumenty

1. *Rzecznik praw dziecka* [online]. [cit. 2018-02-28]. Dostupný z WWW: <<https://www.brpd.gov.pl/materialy-do-pobrania/ustawa>>.
2. *Ústava Polské republiky* [online]. [cit. 2018-02-28]. Dostupný z WWW: <<http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>>.
3. *Ústava Slovenskej republiky* [online]. [cit. 2018-01-15]. Dostupné z WWW: <<https://www.prezident.sk/upload-files/20522.pdf>>.
4. *Zákon o Rzeczniku praw obywatelskich* [online]. [cit. 2018-02-28]. Dostupný z WWW: <<https://www.rpo.gov.pl/pl/content/ustawa-o-rzeczniku-praw-obywatelskich>>.
5. *Zákon o verejnom ochrancovi práv* [online]. [cit. 2018-01-15]. Dostupný z WWW: <<http://www.zakonypreludi.sk/zz/2001-564>>.

## ABSTRAKT

MOKOŠ. M. *Význam, postavení a kompetence veřejného ochránce : bakalářská práce*. České Budějovice : Vysoká škola evropských a regionálních studií, o.p.s., 2018. 54 s. Vedoucí bakalářské práce Mgr. Bc. Josef Kříha.

**Klíčová slova:** veřejných ochránce práv, dobrá správa, ombudsmanovo desatero, Evropský veřejný ochránce práv.

Bakalářská práce se zabývá institucí veřejného ochránce práv, vymezením pojmu a historií vzniku této instituce. Pojednává o významu a úloze této instituce, kdy vychází převážně z účinné české právní úpravy, kterou tato zastává v českém demokratickém právním státě. Charakterizuje principy dobré správy, které mají vliv na kvalitu činností a rozhodování veřejné správy a právě podle těchto by veřejná správa měla fungovat.

Závěr práce je věnován komparaci české právní úpravy s vybranými zahraničními právními úpravami institutu veřejného ochránce práv.

## ABSTRACT

MOKOŠ. M. *Memorandum, Position and Competence of the Public Protection : Bachelor thesis*. České Budějovice : The College of European and Regional Studies, o.p.s., 2018. 54 s. Thesis supervisor: Mgr. Bc. Josef Kříha.

**Key words:** Ombudsman, Ombudsman, Ombudsman, European Ombudsman.

The bachelor thesis deals with the institution of the Ombudsman, defining the concept and history of the establishment of this institution. It deals with the significance and role of this institution, based mainly on the effective Czech legislation it holds in the Czech democratic state. It characterizes the principles of good governance, which influence the quality of the activities and the decision making of the public administration, and according to them public administration should function.

The conclusion of the thesis is devoted to the comparison of Czech legal regulations with selected foreign legal regulations of the Institute of the Public Defender of Rights.