

Postavení ombudsmana ve vztahu k rozhodování ve veřejné správě v ekonomické oblasti

Markéta Malinová

Bakalářská práce
2010

 Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně
Fakulta managementu a ekonomiky

Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně
Fakulta managementu a ekonomiky
Ústav regionálního rozvoje, veřejné správy a práva
akademický rok: 2009/2010

ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Markéta MALINOVÁ**
Studijní program: **B 6202 Hospodářská politika a správa**
Studijní obor: **Veřejná správa a regionální rozvoj**

Téma práce: **Postavení ombudsmana ve vztahu k rozhodování
ve veřejné správě v ekonomické oblasti**

Zásady pro vypracování:

Úvod

I. Teoretická část

- Charakterizujte pojem a druhy kontroly veřejné správy.
- Analyzujte postavení veřejného ochránce práv v systému kontroly veřejné správy.

II. Praktická část

- Charakterizujte činnost veřejného ochránce práv v oblasti právní regulace ekonomických vztahů.
- Navrhněte náměty ke zlepšení existující situace.

Závěr

Rozsah práce: **cca 40**
Rozsah příloh:
Forma zpracování bakalářské práce: **tištěná/elektronická**

Seznam odborné literatury:

- [1] MATES, P., MATULA, M. Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy. 2. vyd. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, 1998, 105 s. ISBN 80-7079-753-3.
[2] PAVLÍČEK, V. a kol. Ústavní právo a státověda: 1 díl Obecná státověda – Ombudsman a jeho role. 1. vyd. Praha: Linde, 1998, s. 351-360. ISBN 80-7201-141-3.
[3] SLÁDEČEK, V. Zákon o veřejném ochránci práv./ 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2000, 133 s. ISBN 80-7179-445-7.

Vedoucí bakalářské práce: **JUDr. Miloš Matula, CSc.**
Ústav regionálního rozvoje, veřejné správy a práva
Datum zadání bakalářské práce: **6. dubna 2010**
Termín odevzdání bakalářské práce: **21. května 2010**

Ve Zlíně dne 6. dubna 2010


doc. Dr. Ing. Drahomíra Pavelková
děkanka




prof. RNDr. René Wokoun, CSc.
ředitel ústavu

2) zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, § 35 odst. 3;

(3) Do práva autorského také nezasahuje škola nebo školské či vzdělávací zařízení, užije-li několi za účelem přímého nebo nepřímého hospodářského nebo obchodního prospěchu, k výuce nebo k vlastní potřebě dílo vytvořené žákem nebo studentem ke splnění školních nebo studijních povinností vyplývajících z jeho právního vztahu ke škole nebo školskému či vzdělávacímu zařízení (školní dílo).

3) zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, § 60 Školní dílo.

(1) Škola nebo školské či vzdělávací zařízení mají za obvyklých podmínek právo na uzavření licenční smlouvy o užití školního díla (§ 35 odst.

3). Odpírá-li autor takového díla udělit svolení bez věcného důvodu, mohou se tyto osoby domáhat nahrazení chybnějiho projevu jeho vůle u soudu. Ustanovení § 35 odst. 3 zůstává nedotčeno.

(2) Není-li sjednáno jinak, může autor školního díla své dílo užití či poskytnout jinému licenci, není-li to v rozporu s oprávněnými zájmy školy nebo školského či vzdělávacího zařízení.

(3) Škola nebo školské či vzdělávací zařízení jsou oprávněny požadovat, aby jim autor školního díla z výdělku jím dosaženého v souvislosti s užitím díla či poskytnutím licence podle odstavce 2 přiměřeně přispěl na úhradu nákladů, které na vytvoření díla vynaložily, a to podle okolností až do jejich skutečné výše. Přitom se přihlíží k výši výdělku dosaženého školou nebo školským či vzdělávacím zařízením z užití školního díla podle odstavce 1.

ABSTRAKT

Cílem mé bakalářské práce je seznámit čtenáře s institucí Veřejného ochránce práv. V teoretické části se zabývám kontrolou veřejné správy a jejím členěním. Zaměřuji se zde také na činnost, funkce VOP i důvody vzniku ombudsmanské instituce v ČR. V praktické části se věnuji zejména působnosti a právnímu postavení VOP. Současně je tato část práce věnována analýze činnosti VOP v oblasti celní a daňové problematiky. A obsahuje i náměty ke zlepšení existující situace.

Klíčová slova: Veřejný ochránce práv, ombudsman, kontrola veřejné správy, působnost, pravomoc, podnět

ABSTRACT

The aim of my thesis is to make readers acquainted with the institution of the public defender of rights. In the theoretical part I am dwelling on the oversight of the public sector and its division. I am focusing on the activity, functions of the public defender of rights and reasons of the formation of the ombudsman institution in the Czech republic. In the practical part I am dealing with the jurisdiction and legal status of the public defender of rights. At the same time the thesis is dedicated to activity anylysis of the public defender as far as the customs and tax problem is concerned. Suggestions for improvement of the present situation are also included.

Keywords: Public Defender od Rights, Ombudsman, oversight of the public sector, jurisdiction, authoriry, motion

Touto cestou bych chtěla srdečně poděkovat vedoucímu bakalářské práce JUDr. Miloši Matulovi, CSc. za cenné rady, ochotu i odborné vedení této bakalářské práce. Také bych chtěla poděkovat MGr. Jiřímu Hrubému z Kanceláře VOP v Brně za poskytnutí rozhovoru i materiálů k dané oblasti.

Motto:

Vědění je hrdé, že zná tolik, moudrost je skromná, že nezná víc.

Cowper

Prohlašuji, že odevzdaná verze bakalářské práce a verze elektronická nahraná do IS/STAG jsou totožné.

OBSAH

ÚVOD	10
I TEORETICKÁ ČÁST	11
1 KONTROLA VEŘEJNÉ SPRÁVY	12
1.1 POJEM KONTROLY	12
1.2 KONTROLA VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ.....	12
1.2.1 Pojmy kontrola, dozor, dohled, inspekce	13
1.3 ČLENĚNÍ KONTROLY	13
1.3.1 Kontrola z hlediska časového průběhu.....	13
1.3.2 Kontrola z hlediska obecnosti a komplexnosti.....	14
1.3.3 Kontrola z hlediska zaměření.....	14
1.3.4 Kontrola z hlediska použitých metod.....	15
1.3.5 Kontrola systému VS	15
1.3.6 Kontrola VS vůči jiným subjektům.....	17
1.4 VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV	17
2 VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV	18
2.1 DEFINOVÁNÍ INSTITUCE	18
2.2 KLASIFIKACE INSTITUCE	19
2.3 DŮVODY VZNIKU INSTITUCE	21
2.4 VZTAH K JINÝM ORGÁNŮM.....	21
2.5 OMBUDSMAN A SOUDNICTVÍ	22
2.6 OMBUDSMAN A PROKURATURA.....	23
2.7 OBČANSKÁ KONTROLA	24
2.8 FUNKCE OMBUDSMANA	25
2.8.1 Ochranná funkce	25
2.8.2 Kontrolní funkce	25
2.8.3 Funkce iniciační a reformační	26
2.8.4 Poskytování právní pomoci	26
2.8.5 Funkce zprostředkovatelská	27
2.8.6 Funkce sociálně-psychologická a humanizační.....	27
2.8.7 Funkce demokraticko-politická.....	28
2.9 JINÉ FORMY POMOCI	28
2.9.1 Obecné soudy	29
2.9.2 Správní soudnictví.....	29
2.9.3 Ústavní soud.....	29
2.9.4 Správní kontrola	30
2.9.5 Parlamentní kontrola	30
2.9.6 Státní zastupitelství	30
2.9.7 Kancelář prezidenta republiky.....	31
II PRAKTICKÁ ČÁST	32

3	PRÁVNÍ POSTAVENÍ VOP	33
3.1	HISTORICKÝ VÝVOJ	33
3.2	ÚSTAVNÍ ZAKOTVENÍ	35
3.3	PRÁVNÍ ZAKOTVENÍ	35
3.4	ZÁKON O VEŘEJNÉM OCHRÁNCI PRÁV Č. 349/1999 SB.	36
3.4.1	Působnost VOP	36
3.4.2	VOLBA, FUNKČÍ OBDOBÍ	38
3.4.3	ZÁNİK FUNKCE	38
3.4.4	NÁVRHY NA ZMĚNY PŘEDPISŮ	38
3.4.5	ZPRÁVA O ČINNOSTI	39
3.4.6	VZTAH K POSLANECKÉ SNĚMOVNĚ	39
3.4.7	ÚČINNOST	39
3.5	ZÁKON Č. 18/2000 SB., KTERÝM SE MĚNÍ NĚKTERÉ ZÁKONY V SOUVISLOSTI S PŘIJETÍM ZÁKONA O VEŘEJNÉM OCHRÁNCI PRÁV	39
3.6	NAŘÍZENÍ VLÁDY Č. 165/2000 SB., O NĚKTERÝCH OPATŘENÍCH K PROVEDENÍ ZÁKONA Č. 349/1999 SB., O VEŘEJNÉM OCHRÁNCI PRÁV	40
3.7	PROCES VYŘIZOVÁNÍ STÍŽNOSTÍ	40
3.8	STATISTICKÉ ÚDAJE O ČINNOSTI VOP V ROCE 2009	41
3.8.1	Údaje o doručených podnětech	41
3.8.2	Údaje o vyřízených podnětech	44
3.9	ANALÝZA ČINNOSTI VOP V OBLASTI CELNÍ A DAŇOVÉ PROBLEMATIKY	45
3.9.1	První čtvrtletí roku 2009	45
3.9.2	Druhé čtvrtletí roku 2009	46
3.9.3	Třetí čtvrtletí roku 2009	47
3.9.4	Čtvrté čtvrtletí roku 2009	48
3.9.5	Daně, poplatky a cla	49
3.9.6	Shrnutí	52
4	NÁMĚTY KE ZLEPŠENÍ EXISTUJÍCÍ SITUACE	53
	ZÁVĚR	55
	SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY	56
	SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK	58
	SEZNAM OBRÁZKŮ	59
	SEZNAM TABULEK	60

ÚVOD

Tématem mé bakalářské práce je Postavení ombudsmana ve vztahu k rozhodování ve veřejné správě v ekonomické oblasti. Toto téma jsem si vybrala z důvodu, že kontrola veřejné správy mne zaujala již v počátcích mého studia na Univerzitě Tomáše Bati ve Zlíně. Svou práci jsem zaměřila zejména na činnost a postavení Veřejného ochránce práv, zejména z toho důvodu, že z hlediska historického se jedná o instituci relativně novou, která poslední léta nabývá na významu i důležitosti.

Uvědomuji si, že i přes zhruba desetiletou existenci úřadu VOP je stále potřeba seznamovat veřejnost s touto institucí. Považuji proto za cíl své práce provést určité resumé svých poznatků o VOP a přispět tak k vyššímu povědomí čtenářů v této oblasti.

V teoretické části se zabývám kontrolou veřejné správy, jejím členěním a seznamuji zde čtenáře s možnými typy vykonávaných kontrolních činností. Teoretická část je zároveň zaměřena na osvětlení pojmu Veřejného ochránce práv, na jeho činnost, funkci i důvod vzniku instituce v České republice.

Praktická část je zaměřena zejména na právní postavení VOP a jeho působnost. Provádím zde také analýzu jeho ekonomické činnosti, zaměřenou na poplatky, celní a daňovou problematiku. V oblasti daní, poplatků i cel provádím podrobnější analýzu v počtu podaných podnětů VOP za rok 2009. Zaměřila jsem se především na jednotlivá čtvrtletí tohoto roku a na základě srovnávací metody jsem provedla zhodnocení aktuálního stavu. V závěru jsou uvedeny i možné podněty ke zlepšení existující situace.

Ve své práci se opírám zejména o odbornou právní literaturu, platnou právní legislativu a o materiály poskytnuté Kanceláří Veřejného ochránce práv.

I. TEORETICKÁ ČÁST

1 KONTROLA VEŘEJNÉ SPRÁVY

1.1 Pojem kontroly

Představuje soubor činností jako je poznávání, pozorování, porovnání skutečného stavu se stavem žádoucím. Tyto činnosti vedou k hodnocení existujícího stavu, zjišťují se případné souladnosti, respektive nesouladnosti, dochází k hodnocení, vyvozují se důsledky a stanovují potřebná opatření. Kontrola je nedílnou součástí řídicího procesu. Může mít dvojí podobu. A to buď být součástí řídicího procesu, zabývat se vlastními záležitostmi, nebo být oddělena popřípadě vykonávána jinými subjekty. V praxi se jednotlivé fáze oddělují poměrně často. Kromě těchto uvedených případů mohou existovat i jiné formy dělení kontroly. [1]

1.2 Kontrola ve veřejné správě

Kontrola veřejné správy může být rovněž dělena na kontrolu ze strany jiných subjektů nebo na veškerou kontrolu sahající do systému veřejné správy. Vždy musí být zkoumán význam příslušného výkladu. Překročení hranic veřejné správy může nastat jak ze strany kontrolujícího subjektu, tak i ze strany kontrolujícího objektu. Tento případ nastává, pokud orgán veřejné správy kontroluje činnost objektu nespádajícího do veřejné správy. Jedná se například o dodržování podmínek pro povolení určité činnosti.

Kontrola slouží jako předpoklad pro realizaci odpovědnosti ve veřejné správě. Bez kontrolní činnosti by tuto realizaci nebylo možno uskutečnit. Platí to zejména pro odpovědnost politickou, právní, ale i pro ostatní druhy odpovědnosti v oblasti veřejné správy.

Kontrola jako součást veřejné moci tuto moc limituje, stává se tak součástí společenského řízení, respektování práva a obsahuje aspekty politické povahy, např. v parlamentním systému při provádění kontroly zákonodárným sborem.

V rámci kontrol se zkoumá jak postup dosažení cíle, tak i způsob, kterým se tohoto cíle dosáhlo. Obě tyto činnosti spolu sice souvisí, ale přesto mohou být odděleny, záleží na mechanismu, který kontrolní činnost provádí.

Právní forma kontroly se zabývá především kontrolou postupu, kdy se kontroluje nejen odbornost řešení záležitostí, ale i dodržování právních pravidel.

Subjekt kontroly je orgán státní nebo veřejné moci, který má pravomoc a působnost ke kontrole VS , případně je nápomocný jinému orgánu a který tuto zmíněnou pravomoc a působnost má. Objekt kontroly představuje orgán nebo jednotlivce, jehož činnost je zkoumána.[1]

1.2.1 Pojmy kontrola, dozor, dohled, inspekce

Tyto pojmy jsou velmi častou a diskutovanou otázkou, zejména z hlediska jejich použití v praktickém životě. V rámci teoretického pojetí i obvyklého používání lze tyto pojmy odlišit. Přesto však při používání dochází často k jejich vzájemným přesahům, zvláště pak u pojmu kontrola a dozoru.

Dozor lze vysvětlit jako část kontroly v širším slova smyslu nebo jej od kontroly oddělit a používat označení kontrola a to v případě, kdy nelze případ podřadit pod pojem dozoru. Dozor provádí nejčastěji nezávislý orgán. Proti jiným formám kontroly je dozor vzdálenější řídicímu procesu a předmětem jeho zkoumání bývá často některý z aspektů kontrolované činnosti. V případě, že se dozor zabývá těmito aspekty, lze hovořit o pojmu odborný dozor.

Dalším poměrně málo ustáleným pojmem je dohled. Nevztahuje se k činnosti následné, ale soustřeďuje se na právě probíhající proces s ohledem na hodnocení jeho „správnosti“. Příkladem může být státní odborný dozor nad bezpečností práce.

Označení kontrolní činnosti velmi obdobného charakteru jako je dozor, zejména dozor odborný, je poslední z výše uvedených pojmů a to inspekce. Může být jak součástí činnosti nadřízených orgánů, tak také označením kontrolních orgánů oddělených od běžné řídicí činnosti. Inspekce se týká zejména jednorázového provedení kontroly.[1]

1.3 Členění kontroly

Na členění kontroly lze nahlížet z různých hledisek, jak z hlediska časového, tak z hlediska obecnosti, komplexnosti, z hlediska zaměření kontroly, použitých metod i prostředků, z hlediska subjektů, objektů kontroly i v jejich postavení v systému VS.[1]

1.3.1 Kontrola z hlediska časového průběhu

Z hlediska časového rozlišení může být kontrola rozlišována na kontrolu předběžnou, průběžnou a následnou. Pro zahájení určitých správních činností je používána předběžná kont-

rola, která ještě před nabytím právní moci hodnotí připravenost určitého správního orgánu k zavedení připravovaného opatření. V průběhu určité správní činnosti až do okamžiku ukončení této činnosti se používá kontrola průběžná. A k již ukončené správní činnosti se používá kontrola následná.

Také lze kontrolu dělit na jednorázovou, namátkovou, stálou a soustavnou. Jednorázová kontrola může být opakovaná. Může být součástí stále kontroly, nebo být samostatná. Pokud je potřeba zjistit stav skutečnosti v případech výkonu správní činnosti u většího počtu subjektů a nelze kontrolovat všechny subjekty, provede se kontrola namátková, kdy se kontrolují pouze vybrané subjekty. V hierarchických vztazích se uplatňuje kontrola stálá. S řídicími vztahy rovněž souvisí kontrola soustavná, neboli systematická.

Dále se dá hodnotit stav a soulad skutečností se záměry, nebo zjišťovat a hodnotit přípravy předpokládaných změn z dlouhodobého hlediska.[1]

1.3.2 Kontrola z hlediska obecnosti a komplexnosti

V obecném hledisku lze dělit kontrolu na obecnou a speciální. V rámci poměru nadřízenosti a podřízenosti se provádí obecná kontrola. Může být prováděna zvláštními kontrolními úřady. Speciální kontrola je velmi blízká pojmu dozor.

V komplexním hledisku lze dělit kontrolu na částečnou a komplexní. Pokud se kontrolní činnost zabývá pouze určitou částí, jedná se o kontrolu částečnou. Pokud se dotýká všech stránek činností, nazve se kontrolou komplexní.

Zásadními otázkami kontrolované činnosti se zabývá kontrola rámcová. Detailní aspekty jednotlivých případů má na starosti kontrola podrobná.[1]

1.3.3 Kontrola z hlediska zaměření

Z tohoto pohledu lze kontrolu členit na kontrolu služební, odbornou, právní, hospodářskou a politickou.

Nejobsáhlejší formu představuje kontrolní činnost služební. Odpovídá hierarchických vztahům a dotýká se všech aspektů kontrolovaného subjektu. K obsahu činnosti z odborného hlediska odpovídá kontrola odborná.

Kontrola právní, hospodářská, politická mohou vystupovat odděleně a provádějí kontrolu služební na vyšší úrovni. Respektování právních předpisů a procesních postupů má na sta-

rosti právní kontrola. Hospodářská kontrola se zabývá zejména hospodárností a účelností vynakládaných prostředků. Obě tyto kontroly spolu souvisí.

Nejvyšší výkonné a zastupitelské orgány vykonávají kontrolu politickou. Politická kontrola se nesmí vymykat mezím zákona v právním hledisku.

Dále se kontrola člení na věcnou a personální. Úkolem věcné kontroly je zjišťovat a posuzovat obsah i postup správní činnosti. V personální kontrole se hodnotí zejména výkon jednotlivých pracovníků VS. Výkon celého organizačního nebo správního orgánu představuje kontrola organizační.

Věcná kontrola může být i obsahová, formální a procesní. Při obsahové kontrole se posuzuje správnost výsledků správního orgánu. Formální stránka a její soulad s právem náleží do formální kontroly. Hodnocení z hlediska odborného a právního se provádí kontrolou procesní. Procesní a formální kontrolu provádí většinou stejný subjekt.[1]

1.3.4 Kontrola z hlediska použitých metod

V tomto členění dělíme kontrolní činnost dle používaných metod. Jedná se zde o kontrolu právní, neprávní formální a neformální.

Právní kontrola se zabývá způsobem provedení kontrolní činnosti. Nejčastěji se provádí formou dozoru nebo prostřednictvím instanční kontroly. Uplatňuje právní hlediska. Formalizovaná kontrola vychází jak z hlediska právního, tak i neprávního. Neformální kontrola se také opírá o právní podklad v rámci pracovních vztahů. Hodnotící a zjišťující činnost probíhá bez speciálního kontrolního orgánu.

Dále se kontrola člení na přímou a nepřímou. Pokud se provede kontrola bezprostředně, jedná se o kontrolu přímou. Tato kontrola probíhá bez asistence ostatních kontrolních subjektů, popřípadě jen pouze k jejich vzájemné spolupráci.

Pokud se vyskytnou alespoň dva subjekty, jedná se o kontrolu nepřímou. Jeden subjekt ji provádí a druhý dává podnět. Stanovuje se způsob a cíl této kontroly.[1]

1.3.5 Kontrola systému VS

Veřejná správa rozlišuje vnitřní a vnější kontrolní činnost. Z hlediska systému VS jako celku může být kontrolní činnost dělena na interní a externí. Jedná se především o kontrolní činnost prováděnou zejména soudy, zákonodárnými orgány nebo občany.

Dle státní správy a samosprávy lze také posuzovat internost a externost kontroly. Z pohledu VS je externí kontrola ta, která je vykonávána jiným orgánem VS. Není součástí služebních a pracovněprávních vztahů, ale hierarchického uspořádání organizačních vztahů.

Interní kontrola je uskutečňována v rámci nadřízenosti, podřízenosti v rámci služebních vztahů. Realizuje se různou formou. Dle využití organizačních vazeb dále rozeznáváme interní kontrolu:

- kontrolu s využitím pracovněprávních vztahů
- kontrolu s využitím vztahů daných případnou speciální úpravou státní služby, event. služby ve VS vůbec
- kontrolu s využitím vnitřních organizačních vazeb v orgánu VS v širším rozsahu než by odpovídalo bezprostředním vztahům nadřízenosti a podřízenosti
- kontrolu s využitím hierarchických vazeb mezi orgány státní správy
- kontrolu prováděnou jinými orgány veřejné správy mimo rámec hierarchických vztahů nadřízenosti a podřízenosti, pokud nejsou speciálními kontrolními orgány (zejména dozor může náležet do této uvedené formy)
- kontrolu prováděnou speciálními kontrolními orgány, pokud je lze zahrnout do systému VS (např. kontrola vykonávaná Nejvyšším kontrolním úřadem)
- kontrolu prováděnou jako státní dozor vůči samosprávě, event. naopak kontrola umožněná orgánům samosprávy vůči státní správě

Uplatnění jednotlivých druhů interní kontroly závisí na tom, zda se interní kontrola posuzuje z hlediska celého systému VS, subsystému, případně jednotlivých orgánů a pracovníků VS..

Externí kontrolu rozeznáváme nejlépe podle subjektů, které tuto kontrolu vykonávají. Dále tento typ kontroly členíme:

- kontrolu uskutečňovanou občany
- kontrolu prováděnou sdělovacími prostředky
- kontrolu realizovanou institucemi občanské společnosti
- parlamentní kontrolu
- kontrolu prováděnou specializovanými orgány mimo sféru VS (např. ombudsman)

- soudní kontrolu v rámci obecného nebo správního soudnictví
- soudní kontrolu v rámci ústavního soudnictví

U externí kontroly dochází k rozdílům zvláště v oblasti rozsahu, formy i důsledku.[1]

1.3.6 Kontrola VS vůči jiným subjektům

Veřejná správa provádí kontrolu závisující přímo na výkon VS nebo na jiné činnosti kontrolovaných objektů. Kontroluje se dodržování zákonů (např. ve vztahu k ochraně životního prostředí, zdraví obyvatelstva apod.), hospodaření s poskytnutými státními prostředky, ochranu veřejných věcí dle zákona. Vztahuje zvláště na kontrolu podnikatelských subjektů.[1]

1.4 Veřejný ochránce práv

Dle výše uvedeného rozdělení kontroly lze poznamenat, že Veřejný ochránce práv v ČR z hlediska svého zaměření představuje kontrolu vnější, následnou, odbornou, specializovanou, inspekční, právní, vykonávanou externím, nezávislým, nestranným orgánem v zájmu ochrany zákonnosti a spravedlnosti jednání VS při vyčerpání všech ostatních, dostupných, prostředků nápravy. [2]

2 VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV

V moderní demokratické společnosti často působí organizace, provádějící kontrolní činnost moci výkonné, zaměřující se na ochranu zájmů věcí veřejných i soukromých. Velmi významná kontrola je kontrola parlamentní, kdy nástroj kontroly představuje státní rozpočet a státní závěrečný účet. Pro speciální úseky moci výkonné, jako např. kontrarozvědné služby jsou vytvářeny speciální parlamentní kontrolní orgány. Velmi významnou pravomoc mají i ústavní a správní soudy. Hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu mají na starosti Nejvyšší kontrolní úřady. Dále jsou známy orgány prokuratury, které působí v některých státech. Možnost podílet se na kontrole moci výkonné mají i jednotliví občané. Relativně novou institucí je také úřad Veřejného ochránce práv, tzv. ombudsmana.[2]

2.1 Definování instituce

Výraz „ombudsman“ pochází ze švédštiny, ale kořeny tohoto slova lze vysledovat i v islandštině, kdy slovo „umbuc“ znamenalo moc, autoritu. Byla takto označována osoba, vystupující jako zmocněnec, zástupce dalších osob. V současnosti se tímto pojmem označuje nezávislá a nestranná osoba pověřená parlamentem, která se zabývá stížnostmi občanů proti nečinnosti a nespravedlivému, nezákonnému jednání VS.[2,s.352]

Definicí tohoto pojmu je mnoho, ale velmi častou charakteristikou 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.[2,s.353]

Prof. D. C. Rowat v souvislosti s analýzou švédského ombudsmana zdůrazňuje následující zřejmě všeobecně akceptovatelné – fundamentální znaky instituce:

- 1) jde o funkcionáře parlamentu;
- 2) nestranného „vyšetřovatele“(investigator), který je politicky nezávislý;
- 3) nemá oprávnění rušit nebo měnit rozhodnutí (orgánů);
- 4) může provádět šetření (i) z vlastní iniciativy;

5) způsoby (styl) jeho práce jsou neformální, rychlé a levné.[2,s.353]

Dále se všeobecně uznává význam lidského (osobního) faktoru jako je protiklad anonymity (a příp. nevstřícnosti) úředníků. Poukazuje se též na komplementárnost, tj. doplňkovost funkce ve vztahu k jiným systémům ochrany práv. Můžeme tedy uzavřít, že v současné době pod výrazem ombudsman většinou chápeme nezávislou a nestrannou osobu volenou parlamentem, která na základě podnětů (stížností) nebo z vlastní iniciativy a poměrně neformálně, šetří zákonnost či spravedlivost (správnost, přiměřenost) jednání či nečinnosti veřejné správy – zpravidla když není k dispozici jiný účinný právní prostředek – a svými přímo nevynutitelnými doporučeními iniciuje nápravu.[2,s.352]

Přestože lze i ve vzdálenější minulosti nalézt jisté, nicméně pouze formálně blízké, předchůdce instituce (např. římský tribun lidu), s prvním „skutečným“ ombudsmanem se setkáváme až v polovině 18. století ve Švédsku. Zpočátku ani nešlo o funkci řádnou a pravidelnou. Vznik regulérního ombudsmana je situován do roku 1809, kdy byla tato instituce dokonce přímo zakotvena v ústavě. Pod vlivem švédského vzoru vznikaly obdobné instituce i v dalších zemích. Nejprve v sousedních státech severských (Finsko 1919, Norsko 1952, Dánsko 1953), v průběhu 60. (někdy se hovoří o „ombudsmánii“) a dalších let se vynořily v různých částech světa, včetně Afriky. Uveďme např. Nový Zéland (1962), Guyanu (1966), Velkou Británii (1967) a Francii 1973). Z nejnovější doby pak zmiňme Maďarsko (1989, resp. 1993), Švýcarsko (1992), Slovinsko (1993), Rusko (1994) a Gruzii 1996). Celkově ve světě působí více než sto institucí ombudsmanského typu.[2,s.352]

Žádná z výše uvedených definic není ale schopna zahrnout všechny aspekty instituce, neboť původní švédský model se do ostatních zemí rozšířil v rozdílných formách, které vycházely z místních tradic, zvláštností apod. Původně se tato instituce zabývala sledováním a dodržováním zákonů, právních předpisů a plněním povinností úředníků. Šetřením stížností v důsledku chybného fungování VS se zabývaly pozdější modifikace. K určitému rozšíření působnosti ombudsmana docházelo zejména v 70. a 80. letech. Již se neřeší nesprávné či nezákonné jednání správy, ombudsman šetří porušování základních práv a svobod garantovaných ústavou.[2,s.354]

2.2 Klasifikace instituce

Z hlediska klasifikace bývá ombudsman často řazen k určitému typu modelu. Dle tohoto rozřazení se používají často tři typy ombudsmanů - Ombudsman moci zákonodárné, om-

budsman moci výkonné a zvláštní ombudsman. Nejvíce rozšířený je ombudsman moci zákonodárné. Volí ho nejvyšší zákonodárný sbor na zpravidla pevně stanovené funkční období. Předsedou vlády, event. hlavou státu je volen ombudsman moci výkonné. Charakter jak moci výkonné tak orgánu ustanoveného legislativou mohou mít speciální ombudsmeni. Ombudsman je podřízený i přímo odpovědný orgánu, který ho zřídil.

Vládní ombudsman i ombudsman zvláštní jsou často označováni za ombudsmany „nepravé“ a to z důvodu své závislosti a podřízenosti. Ombudsmana, který je v různé míře odpovědný parlamentu, lze proto označit jako ombudsmana „pravého“. Dále lze tuto skupinu ombudsmanů dělit ještě na ombudsmany všeobecné, speciální. Speciální se ještě dělí dle územního rozsahu a to na „ústřední“ (celostátní), „zemské“, a „místní“ (regionální, městské apod.).

Zemský ombudsman se vyskytuje převážně ve federacích, např. v Německu, Rakousku nebo Austrálii. Zaměřuje se na činnost ústřední správy. Místní ombudsman na rozdíl od ombudsmana „ústředního“ působí pouze na určitém území a zabývá se stížnostmi směřujícími na místní orgány. Většinou nejdříve vznikají ombudsmeni „ústřední“ a později dochází k ustanovení ombudsmanů „místních“. Dochází k tomu ale i obráceně, a to zejména v menších státech. Příkladem nám slouží Dánsko.

V posledních letech dochází často k ustanovení jednoho či více zástupců ombudsmana. Je to způsobeno převážně nárůstem i složitostí jednotlivých případů. S tím souvisí i vznik samostatných ombudsmanů, kteří mají na starosti konkrétní oblast (např. dětský ombudsman, ombudsman pro vězeňství, vojenství, apod.) Zároveň poměrně hodně novou tendencí je zřizování tzv. „soukromých“ ombudsmanů působících mimo státní struktury.

Dále se ombudsman rozlišuje dle šíře oprávnění. Pokud je osoba oprávněna se na instituci obracet přímo, jedná se o tzv. skandinávský model. Pokud se lze dovolávat jednání ombudsmana nepřímo přes tzv. poslanecký filtr jedná se o britský model. Někdy je zmiňován i africký model ombudsmana, charakterizován zejména kolektivním složením instituce.[2]

Novinkou posledních let je evropský veřejný ochránce práv. První evropský veřejný ochránce práv byl zvolen v roce 1995. Svou funkci vykonával od roku 2003. V současné době tento úřad spravuje P. Nikiforos Diamandouros, který dříve vykonával funkci národního veřejného ochránce práv v Řecku. Jeho činnost spočívá v šetření stížností v oblastech

porušené úředního postupu ze stran institucí i orgánu Evropské unie. Může provádět šetření ze své iniciativy a je z hlediska své funkce nezávislou a nestrannou osobou.[5]

2.3 Důvody vzniku instituce

Vznik ombudsmanské instituce v ČR zapříčinila nedostatečná ochrana práv a svobod v oblastech Ústavního, správního i obecného soudnictví. Hlavní nedostatek byl viděn v nemožnosti vyvolat přezkum řízení u případů, které nebyly zákonem zmíněny. Jednalo se zejména o odškodnění obětí trestných činů dle Úmluvy RE č. 116., nedostatek ochrany citlivých dat před zneužíváním např. § 24 a 26 zákona č. 256/1992 Sb., o ochraně osobních údajů v informačních systémech apod. Jistá pomoc sice existovala v Listině základních práv a svobod, kde se uvádí právo na soudní i jinou ochranu pro každého ve věcech porušení práva jak veřejného nebo společného zájmu, i v zákoně č. 436/1991 Sb. je upravena možnost podání stížností na postup soudů a také zakotvení zabývajících se neslučitelností funkcí i omezení týkající se střetu zájmů v řadě dalších zákonů, které se dotýkají práv a svobod, ale neřeší reálné a vynutitelné prostředky k nápravě, úhradě škod a předcházením těmto škodám i újmám. Po zrušení všeobecného dozoru prokuratury nebylo možno vymáhat nápravu následků i příčin v oblasti porušení práva a svobody osob. Z tohoto důvodu se vznik instituce ombudsmana stal pro ČR naprostou nezbytností. [4]

2.4 Vztah k jiným orgánům

V souvislosti s postavením ombudsmana v ústavním systému se uvádí nedostatky ve vztazích na dělbu moci. Jedná se zejména o moc zákonodárnou i výkonnou. To se samozřejmě promítá přímo do vztahu občanů k úředníkům. Ombudsman pak funguje spíše jako zprostředkovatel, který chrání občana a snaží se zabránit některým konfliktům. Je potřeba si ale uvědomit, že může chránit i úředníka, pokud se podaná stížnost nezakládá na reálném podkladu.

Vztah ombudsmana k ostatním orgánům státu je založen na součinnosti a pomoci. Je oprávněn žádat pomoc, podklady, vyjádření k věci, vstup do objektů, apod. Na moci výkonné je nezávislý. Širší rozsah povinností je ale stanoven orgánům VS a nezřídka i vládě. Ombudsmanova činnost má však limitovanou povahu. Nemůže vydávat příkazy, nařízení ani zahajovat disciplinární řízení, ale je vykonávána formou rad, názorů, návrhů, doporu-

čení apod. Návrh a doporučení ombudsmana z důvodu autority bývá většinou respektován. [2]

2.5 Ombudsman a soudnictví

Ombudsmanova působnost často zasahuje i do jiných ochraňujících systémů. Překrývání kompetencí se týká převážně ústavního a správního soudnictví. Vazby mezi ombudsmanskými institucemi a soudy jsou velmi různorodé. Soudci i soudy zpravidla působí paralelně, bez závislosti na konkurenční vztahy. Z toho důvodu VOP často nepožaduje využití všech opravných prostředků a návrhů k soudu, případně může mít diskreční pravomoc. Tuto diskreci využívá, zejména pokud dojde ke zjištění průběhu soudního řízení i šetření ve stejné záležitosti jako je i průběh šetření. Zpravidla pak dochází k zastavení tohoto šetření. Často bývá stanoveno, že opatření ombudsmana nelze znovu soudně přešetřit. Velmi zřídka dochází k zahájení soudního řízení přímo ombudsmanem. Výjimku tvoří novější typy ombudsmanů, kteří mohou podávat kvalifikovaná podání ústavními soudy a to buď z hlediska ústavní stížnosti, nebo jako návrh na posouzení popřípadě zrušení právního předpisu.

Oproti účinnějším formám soudním ochrany, ombudsmanská instituce představuje rychlejší, levnější vyřízení záležitosti a zpravidla i se značně obdobnými výsledky. Ombudsman zpravidla nemůže zasahovat přímo do způsobu vyřízení záležitosti, ale je mu umožněno administrativními kroky ovlivnit zprostředkovanou formou. Za nesporný klad lze uvést i neformální lidský přístup při ombudsmanském jednání.

Ombudsman neřeší jen záležitosti soudně napadnutelné, ale plní i velmi významnou roli poradenskou a informační. Z důvodu menší přehlednosti VS kolikrát postačuje pouze i osvětlení dané věci k vyřešení případu. [2]

Za zmínku stojí i odborná právní pomoc představující formu nestranné konzultace, za kterou není vybírána úhrada, a která by měla občanovi pomoci zaměřit se na ty právní předpisy, které jsou podstatné k projednání celého jeho případu. Kancelář VOP dokáže poradit i v ohledu předmětnosti případu. Často se stává, že se daná stížnost stává bezpředmětnou a díky konzultaci s pracovištěm VOP občan ušetří svůj čas i peněžní prostředky za poskytnutí právních služeb.[4]

Ombudsman na rozdíl od soudce neposuzuje jen zákonnost v rámci řešeného případu, ale zabývá se i dalšími detaily. Pokud je nějaká činnost oprávněná, může šetřit dál a zjišťovat jiné skutečnosti, které by soudu unikly. Hlavní jeho činností je administrativní jednání, jež postrádá určitou úroveň slušného jednání, vyznačuje se zbytečnými průtahy apod.

Ombudsman je schopen vykonávat i jiné funkce, které by neumožňovalo soudní jednání. Často je využíván jako pomocník stěžovatelů, který je nápomocný v hledání uspokojivého řešení pro obě strany. Návrhy na zlepšení právních předpisů i administrativy probíhá prostřednictvím navrhovatele. Praxe ukazuje, že větší část stížností je nakonec označena jako neopodstatněná. [2]

2.6 Ombudsman a prokuratura

Dozor prokuratury měl významnou úlohu hlavně u bývalých socialistických států. Vzhledem k povaze systémů docházelo k ovlivňování a zásahům do konkrétních případů. Instituce byla sice ve vztahu k parlamentu i vůči jiným složkám dělby moci z velké části autonomní, přesto však vůči ochraně VS málo funkční. Problém spočíval v určité protikladnosti cílů mezi funkcemi státního žalobce a ochráncem občanských práv.[2]

Prokuratura představovala orgán chránící veřejný zájem a plnila funkci tzv. Všeobecného dozoru. Vycházela z fungujícího sovětského vzoru a dohlížela na dodržování a zachování zákonů, právních předpisů občany, úřady, výbory, soudy, ministerstvy aj. Jmenování i odvolání generálního prokurátora bylo plně v kompetenci prezidenta republiky. O prokuratuře se často hovořilo jako o tzv. čtvrté moci ve státě. Přestože byla tzv. nezávislá, podléhala plně vládnoucí straně, která v podstatě veškeré dění politicky ovlivňovala. Dala by se označit jako úřad komunistické podoby VOP.

Z hlediska funkčnosti lze říci, že úřad ombudsmana i prokuratury obsahuje větší množství společných znaků. Prokuratura představovala nezávislý orgán, odpovědný parlamentu, který prošetřoval doručené stížnosti a zároveň mohl provádět šetřící činnosti ze své vlastní iniciativy. Odstranění nedostatků mohla pouze navrhnout, nepříslušelo jí ale vydávat v konkrétní věci jakékoliv nařízení. Dalším společným bodem byla snaha seznamovat občany s právním řádem republiky.

Prokuraturu v ČR jako takovou zrušil zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství. Státní zastupitelství se vztahuje především na trestní řízení a tzv. Všeobecný dozor prokuratury

nad státní správou byl tímto ukončen, bez toho aniž by byl jiným orgánem suplován. Prokuratura zanikla dne 1.1.1994.

Vyskytovaly se zde ale i jiné instituce, které se snažily plnit některé z funkcí ombudsmana. Jednalo se o Kancelář prezidenta republiky, Československý helsinský výbor, Chartu 77, Výbor na ochranu nespravedlivě trestaných, do let 1989 také obecné soudy.

Ve Slovenské republice je prokuratura zahrnuta v Ústavě, kde je charakterizována ochranou zájmů a práv fyzických i právnických osob. Kompetence prokuratury převyšují kompetence státního zastupitelství a zejména po roce 1989 si získala na vážnosti i úctě. Díky své nestrannosti i nezávislosti představuje pro své občany orgán hodný jejich plné důvěry.

Ruskou podobu VOP představuje Zmocněnec pro lidská práva, který je zakotven v Ústavě. Občané přesto v souvislosti s ochranou svých práv upřednostňují prokuraturu, představuje pro ně rychlejší, levnější a dostupnější formu ochrany práva.

Prokurátor v Polsku má obdobné postavení jako tamější ombudsman. Jeho kompetence zahrnuje možnost vstoupit do řízení, podat návrh k prošetření, atd. Zároveň má povinnost zahájit trestní řízení, pokud je mu tato činnost nařízena ombudsmanem.[4]

V ČR se v současné době nepovažuje za vhodné, aby se působnost VOP vztahovala na státní zastupitelství, a to zejména z důvodu, že jeho činnost není výkonem VS ale převážně činností v oblasti trestní. [3]

Existence prokuratury či státního zastupitelství je ovlivněna převážně režimem dané země. A ať už se jedná o demokratický či totalitní systém, mohou se stát kontrolní činnosti z hlediska vlády nepohodlné. [4]

2.7 Občanská kontrola

Další možnost, jak se obrátit na státní správu vlastním podnětem nebo stížností, umožňuje petiční právo, zaručené čl. 18 Listiny základních práv a svobod. Podmínkou petičního práva je, aby petice byla podána z důvodu veřejného zájmu. Více je specifikováno v zákoně č. 85/1990 Sb., o právu petičním. Peticí se na státní orgán může obrátit větší skupina lidí nebo i jednotlivec. Petice musí mít písemnou formu a musí být opatřena podpisy občanů, kteří zároveň v této souvislosti mají možnost založit petiční výbor. Jelikož se týká veřejného či jiného zájmu, není proto možno se jejím prostřednictvím domoci konkrétního řešení jednotlivých stížností podaných občany. [4]

Samotní občané se mohou účastnit kontroly výkonné moci. A to buď kolektivním způsobem, kdy se občané stávají členy jednotlivých výborů nebo nezávislých komisí, nebo se na kontrole podílí sami individuálním způsobem, kdy se účastní různých zasedání apod.[2]

2.8 Funkce ombudsmana

Představují určitý souhrn ochrany před špatnou správou z hlediska právního řádu, právních jistot, spravedlnosti, zajišťující zprostředkování, humanizaci, demokratizaci společnosti v ČR zejména v zaměření pomoci jednotlivcům.[4]

2.8.1 Ochranná funkce

Ochranná funkce se vztahuje zejména na případy, kdy jednatelce použil všechny své možnosti k dovolání práva, stále se cítí ukřivděn, a proto se obrací stížností na instituci VOP, po které žádá prošetření záležitosti s následnou nápravou vzniklých chyb. Ochranná funkce spočívá tedy v posouzení celé záležitosti a za pomoci vysvětlení, kritiky, prevence zajistit, aby k chybám nadále nedocházelo. Tato funkce se často potýká s nepostačující rychlou ochranou jednotlivcům a zároveň se snaží chránit život jednotlivé osoby před státní správou. Hlavním cílem činnosti VOP je ochrana lidských práv a svobod zejména v oblasti mimosoudní ochrany. Úspěšnost ochranné funkce ovlivňuje více skutečností, jednou z těchto skutečností je i míra poskytnuté podpory ze stran veřejnosti, správních orgánů, parlamentu i sdělovacích prostředků.

Při výkonu své funkce se VOP řídí jak platným právním řádem, tak i mezinárodními dohodami v souvislosti s danou problematikou a posuzuje zejména morálnost v provádění, dodržování i ve výkonu státní správy.

Důležité je uvědomit si, že VOP je tu pro každého občana, zejména pro jednotlivce znevýhodněné, utlačované ve společnosti. Snaží se pomoci zejména těm, kteří mají pro nápravu omezené možnosti.[4]

2.8.2 Kontrolní funkce

Kontrolní funkce bývá nejčastěji uplatňována v situacích, kdy dochází k nedostatkům ze strany kontrolních, inspekčních i dozorových orgánů státní správy a snaží se tyto oblasti pokrýt.

Společnost má tendence zvyšovat kvalitu i výkon státní správy zejména stížnostmi, které by těmto změnám podle občanů měli napomáhat. Jedná se o snahy nezávislé kontroly ze strany jednotlivců, jejichž problém je však zejména v jejich objektivitě i kolikrát velmi zaujatém postoji.

Kontrolní činnost ze strany VOP se vyznačuje svou nezávislostí. Funguje jako doplňující kontrolní instituce, která jedná z popudu stížností případně z iniciativy své vlastní, projevující se zejména preventivní funkcí s cílem napomoci správnému fungování dobré správy v mezích daných zákonem.[4]

2.8.3 Funkce iniciační a reformační

Iniciační a reformační funkce je spojena s korekcí zákonů i správních předpisů. Pomocí této funkce se ombudsman snaží řešit základní problémy právního řádu. Právní řád se dá označit za nepřehledný. Potřebují se provést změny, které by vedly ke zkvalitnění právního řádu a sloužily větší jeho přehlednosti. Změny, které by sjednotily instituce v používání pojmů, zrušily nesmyslné předpisy a vyrovnaly rozdíly mezi rozdílnou úrovní zákonů i právních předpisů. Ze stran politiků by se čekala snaha o nápravu právních nejistot, ale není tomu tak, proto se o vyrovnání těchto nedostatků snaží VOP pomocí touto iniciační a reformační úlohou. Jak už napovídá název, iniciační funkce iniciuje nápravu u konkrétní instituce. Reformační funkce doporučuje správní a právní změny pomocí předkládaných návrhů.

Vyskytují se samozřejmě i země, kde není VOP umožněno podílet se na změnách právních předpisů a kde VOP nemá možnost předkládat návrhy na změnu legislativy. Iniciační právo však bývá vesměs přiznáváno a tolerováno.[4]

2.8.4 Poskytování právní pomoci

V důsledku nepřehlednosti právního řádu, různorodosti právních předpisů i díky nesmyslnosti některých předpisů vznikla funkce poskytování právní pomoci. Pomáhá běžnému občanovi orientovat se v právních předpisech. Běžní občané totiž zpravidla netuší, které předpisy jsou platné a kterými se kdy řídit. Zároveň i časté novelizace předpisů bývají pro občany problémem. Proto není divu, že běžný občan uvítá levné, rychlé a srozumitelné objasnění právního problému.

Cílem této funkce je zvýšit občanovu osvětu v legislativní oblasti a napomoci mu získat vyšší právní vědomí.[4]

2.8.5 Funkce zprostředkovatelská

Funkce zprostředkovatelská napomáhá občanům v řešení jejich stížností pomocí zprostředkovatele. VOP občanům zprostředkovává informace, pomoc, šetření i osvětlení situace způsobem, který je pro občana ne jen srozumitelný, ale který také zajišťuje zvětšení jeho důvěry ve správní orgán i veřejnou správu. VOP má za cíl sblížit občana i stát a sladit jejich vzájemné cíle a zájmy.

S tím také souvisí důležitá vlastnost této zprostředkovatelské funkce a tou je ovlivňování anarchie občanů i byrokracie ze stran úřadů i státu. Dochází tak k posilování demokratické společnosti. O stavu společnosti, množství stížností i kritických oblastech podává ombudsman statistiky i zprávy, které předkládá pravidelně parlamentu. Pro plnění funkce zprostředkovatele potřebuje dostatečnou volnost ze stran moci zákonodárné, výkonné i soudní. Týká se ho však povinnost respektovat nezávislost soudů i jejich výroků.

Pro správné využití zprostředkovatelské funkce je nutná úzká spolupráce státní správy s kanceláří VOP. Je potřeba, aby státní orgány ve VOP neviděly někoho, kdo by organizaci měl škodit, ale někoho, kdo by slušným, citlivým jednáním napomáhal k snižování nedostatků, chyb i byrokratických omylů nalezených ve státní správě.[4]

2.8.6 Funkce sociálně-psychologická a humanizační

Sociálně-psychologická a humanizační funkce představuje činnost zaměřenou na obranu proti moci a jejímu zneužívání ze stran VS. Zároveň lze mluvit o snahách přiblížit VS občanovi a vyvažovat obě strany a posilovat tak demokratický systém. Nejde jen o to, aby ze stran VS byly dodržovány postupy, ale aby její činnost vyhovovala požadavkům rovnosti, spravedlnosti i kvalitě života.

VOP slouží občanovi a vykonává svou činnost v jeho zájmu. Pro občana často představuje jedinou naději a často také jediného zachránce při pomoci s postupem řešení konfliktů či nepochopení s úřady. VOP poskytuje pomoc psychologického, právního i sociálního charakteru. Snaží se přitom zesilovat důvěru občana ve státní systém. Zároveň se snaží pomocí sociálně-psychologické a humanizační funkce urovnat vztahy mezi občany a VS, jejichž cíle jsou nezdědka naprosto odlišné.

VOP zároveň monitoruje situaci i nespokojenost občanů s fungováním VS, sleduje zpětnou vazbu a vyhodnocuje celý stav.

Zároveň se VOP snaží o funkci preventivního charakteru, kdy s předstihem a včas reaguje na stížnosti a celkově tak zlepšuje náladu veřejnosti. Snaží se předcházet chybám ve VS, zároveň také v právní i sociální a politické oblasti.[4]

2.8.7 Funkce demokraticko-politická

Funkce demokraticko-politická se zabývá řešení problémů náročnějšího charakteru. Společnost se neustále proměňuje, vzniká potřeba volající po změnách VS a pro občana čisté podobě, k rychlému řešení konfliktů a posílení demokraticky právního státu. Situaci by pomohla kontrola volených orgánů z vnějších stran, která by vedla k upevnění demokracie v zemi a v posílení práva jedince.

Stát je z hlediska výkonu zastoupen orgány, které státní moc vykonávají pomocí mocenského principu. Nad občanem tudíž mají převahu, kterou se VOP pomocí demokraticko-politické funkce snaží usměrňovat. Občan by měl dostat od státu to, co mu po právu náleží.

V některých zemích je běžným postupem stížnosti, původně zaslané poslanci k prošetření, předelegovat ji do rukou ombudsmana.

Problém občana i státu spočívá v byrokracii, která má za následek napětí v komunikaci, neschopnost jednat rychle a co nejjednodušším způsobem. VOP nemá za cíl změnit fungování celého státního aparátu. Snaží se pouze o funkci tzv. doplňkovou, kdy pomocí kontroly, nápravy a ochrany zabrání nedostatkům i chybným rozhodnutím ve správě a přispívá tak demokracii ve státě.[4]

2.9 Jiné formy pomoci

Existují i jiné formy pomoci v řešení stížností občanů než je VOP. Osoby, které se cítí poškozeny veřejnou správou, se mohou obrátit na ústavní, soudní, správní kontrolu, petiční právo, vyhlášku o vyřizování stížností, oznámení a podnětů, právní pomoc ze stran advokátů, na poslance či státní zastupitelství v případě trestního skutku.[4]

2.9.1 Obecné soudy

Každý občan se může dovolávat svého práva u nezávislého a nestranného soudu či jiného orgánu dle listiny základních práv a svobod v čl. 36 odst. 1. Obecné soudy vymezuje článek 91 Ústavy. Patří zde Nejvyšší soud, Nejvyšší správní soud, krajské a vrchní soudy.

V některých případech se může stát, že se působnost soudů i ombudsmana překrývá. Ombudsman umožňuje občanovi problémy řešit rychlejší a levnější cestou. Soudní forma ochrany má však v praxi daleko větší účinnost.

V případě nezákonného rozhodnutí soudu, případně jiného státního orgánu či VS nebo nesprávným úředním postupem se dle třetího odstavce čl. 3 Listiny základních práv a svobod přiznává právo na náhradu škody. Zákon č. 82/1998 Sb. upřesňuje postup.

Rozhodnutí o výši nároku je dle tohoto zákona plně v kompetenci soudu. Škoda nemůže být uplatněna v případě, že soud na základě správního soudnictví rozhodl o tom, že se nejedná o nezákonné rozhodnutí.

Ve druhé části zákona se odpovědnost za škody způsobené nesprávným úředním postupem převádí na stát. Nesprávný úřední postup zákon blíže nespecifikuje. Záleží tedy na soudu, zda konkrétní záležitost jako nesprávný úřední postup charakterizovat bude či nikoliv.[4]

2.9.2 Správní soudnictví

Ochrana práv občanů i právnických osob je základním kamenem správního soudnictví. Dle odstavce 2 čl. 36 Listiny základních práv a svobod existuje právo osoby poškozené ve svých právech ze stran úřadu se bránit, obrátit se o pomoc na soud a vyvolat tak řízení, ve kterém nebude mít orgán správy vůči němu nadřízené postavení.

Správní soudnictví je plně v kompetenci obecných soudů. Správní soudnictví nemá představovat další instituci VS, ale nezaujaté řešení právních sporů občanů. Všechna rozhodnutí správního soudnictví mohou být soudem přešetřena.[4]

2.9.3 Ústavní soud

Dle článku 87 odst. 1 písmena d) je Ústavní soud zmocněn rozhodovat o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených práv a svobod.

Zákon č. 91 zřizoval Ústavní soud ČSFR. V letech 1921-1931 a 1938-1939 provozoval svoji činnost. Po vzniku samostatné ČR byl schválen nový zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.[4]

2.9.4 Správní kontrola

Pro působení veřejné správy je důležitou součástí kontrola správy, jež probíhá jak ze strany samotné VS, tak i ze stran jiných subjektů. Pokud probíhá kontrola v rámci VS jedná se o tzv. vnitřní kontrolu, kterou vykonávají nadřízené orgány v rámci principu nadřízenosti, podřízenosti. Pokud tuto kontrolní činnost vykonává instituce nezaujatá, napomáhá to samozřejmě její větší objektivitě. Mluvíme-li o kontrole ze stran ministerstev, místních a ústředních orgánů státní správy a obcemi mluvíme o kontrole vnější. Kontrolní činnost je také prováděna státní správou formou specializované kontroly, inspekce nebo odborného dozoru. Kontrola prováděna tímto způsobem se pak plně shoduje s inspekční činností VOP. Inspekční činnost náleží do kompetence ombudsmana. Správní orgány však nemohou kontrolní a inspekční činnost provádět na základě žádosti občana. To je v kompetenci pouze institutu VOP. Instančně nadřízené orgány v souvislosti se změnou nebo zrušením nařízení v oblasti opravných prostředků mohou provádět tzv. instanční kontrolu.[4]

2.9.5 Parlamentní kontrola

Na činnost exekutivy dohlíží parlament. Parlamentní kontrolu neprovádí sám, ale s pomocí jednotlivých orgánů VS, na které deleguje svou pravomoc. Dohlíží, aby činnost exekutivy byla v souladu se zákony, spravedlností, principy dobré správy a aby došlo k nápravě vad a chyb způsobených státní moci. V možnostech poslance však není zabývat se každou stížností zvlášť. Jeho hlavní povinností je věnovat se přípravě a tvorbě zákonů. V případě rozhodování v konkrétních záležitostech voličů by mohlo dojít i k politickému vlivu vzhledem k jejich zaměření, což by bylo samozřejmě nežádoucí. Poslanci zároveň nemají potřebné znalosti všech správních oborů i odvětví, což by šetření záležitostí značně komplikovalo.[4]

2.9.6 Státní zastupitelství

Státnímu zastupitelství předcházela úřad prokuratury, který prováděl dozor nad prováděním zákonů i jiných právních předpisů ze stran občanů, národních výborů, organizací, státní

správy i ministerstev. Prokuratura dohlížela na zákonnost ve VS a posuzovala jak protiprávní činnost tak se zabývala i činností protiprávní. Fungovala až do roku 1993, kdy vstoupil v platnost zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství.[4]

2.9.7 Kancelář prezidenta republiky

Na kancelář prezidenta se občané se svými žádostmi o pomoc v určitém případě či situaci mohou obracet také. Prezident dle Ústavy článku 62 písm. g) má jisté pravomoci ve zmírňování, odpouštění či zahlazování trestů. Může také zadat nařízení, aby nebylo zahájeno řízení proti obviněnému. V dnešní době je nejčastější pomoc ze stran kanceláře prezidenta formou odborné rady, právního či sociálního charakteru. Kancelář prezidenta svou činností zvyšuje právní vědění ve státě a napomáhá občanům orientovat se lépe v právním řádu.[4]

II. PRAKTICKÁ ČÁST

3 PRÁVNÍ POSTAVENÍ VOP

Přijetím vládního návrhu zákona o Veřejném ochránci práv vznikla v ČR nová instituce, která se stala součástí právního řádu. Veřejný ochránce práv v ČR představuje určitou podobu ve světě již známé instituce tzv. ombudsmana. Z hlediska současného vývoje můžeme ombudsmana specifikovat jako nestrannou, nezávislou osobu, která je volena parlamentem a která se zabývá stížnostmi na nevhodné chování i nezákonnost v oblasti veřejné správy. VOP může zahájit šetření i na vlastní popud a zabývá se věcí, pokud není v kompetenci jiného právního prostředku. Nápravu iniciuje formou nevynutitelných opatření. [3]

3.1 Historický vývoj

Právní zakotvení instituce provázal náročný sled formálních i neformálních iniciativ k vydání patřičného zákona. První zmínky k zavedení instituce se objevují již počátkem devadesátých let, kdy se polistopadové Československo zdálo být připraveno i na tento typ změn. Přijetím zákona č. 540/1990 Sb., o Generálním inspektorovi ozbrojených sil, se poprvé v československém právním řádu vyskytovala instituce, která nesla určité ombudsmanské znaky. Stalo se tak v prosinci 1990, kdy se tato instituce vyznačovala omezenou působností týkajících se pouze ozbrojených sil. Generální inspektor byl volen Federálním shromážděním. Tato funkce byla vykonávána po období čtyř let, kdy se prováděl dohled nad činností a stavem ozbrojených sil, realizace branné politiky státu, a rovněž také inspekce zaměřená na občanská práva a lidskou důstojnost. Výhodou bylo, že jednotlivý příslušníci ozbrojených sil se mohli na Generálního inspektora obracet přímo, bez újmy či jiného potrestání, bez vazeb na služební, případně státní tajemství. Generální inspektor nebyl oprávněn vydávat pokyny, měnit nařízení či rozkazy příslušníků ozbrojených sil, jeho oprávnění bylo spíše iniciačního rázu. Zprávy ze své činnosti měl předkládat zastupitelským sborům. Bohužel ke zvolení Generálního inspektora, i přes více opakovaných pokusů, nedošlo. Poslanci federálního shromáždění nebyli schopni nalézt vhodnou osobu pro tento post, proto Generální inspektor nebyl zvolen. Podmínka funkce generálního inspektora byla existence České a Slovenské Federativní Republiky. Po rozpadu federace na dva samostatné státy, nebylo možno nadále ustanovení zákona č. 540/1990 Sb. aplikovat.

Další velkou snahou o zakotvení instituce ombudsmanského typu se zdá být vládní návrh z roku 1992 o zásadách ústavního zákona o ochránci lidských a občanských práv České a

Slovenské Federativní Republiky. Dne 30. ledna 1992 jí byla požádána vláda o zřízení úřadu pověřence (ombudsmana) pro lidská práva. Vzhledem k volbám, nové vládě i celkově politické situaci nebyl návrh zákona posunut dál než do připomínkového řízení.

Na podzim roku 1992 probíhala příprava Ústavy ČR, při této příležitosti vznikly i další návrhy zákona, které však nebyly Českou národní radou projednány. ČSSD předkládala návrh jmenování tzv. Ochránce základních práv a svobod, který měl vystihovat dle (čl. 8) charakter instituce ombudsmanského typu.

V roce 1993 v červnu probíhal v ČR seminář s názvem „Ombudsman v České republice“, kde se hovořilo zejména o návrhu zásad zákona o veřejném ochránci práv, který byl zpracován Právnickou fakultou UK. Tento návrh napomohl přímo k projektu návrhu zásad zákona o veřejném ochránci práv. Projednávání návrhu se konalo v červnu 1994 na dalším semináři s názvem „O úloze ombudsmana v evropských zemích“.

V květnu 1995 předložili poslanci sněmovnímu výboru (Poslanecká sněmovna 1995) návrh zásad zákona o veřejném ochránci práv - ombudsmanovi. K projednání se dostal až v září 1995, kdy už platil nový jednací řád Poslanecké sněmovny, dle zákona č. 90/1995 Sb., s účinností od 1. srpna 1995, a tudíž byl z jednání výboru vyřazen. Opět jej poslanci v mírných úpravách předložili v prosinci 1995. Tentokrát úspěšně prošel prvním čtením, které se konalo v únoru 1996, avšak k dalšímu projednávání Poslaneckou sněmovnou konajícimu se v dubnu, nedošlo, a to z důvodu politických taktik souvisejících s koncem volebního období. Další vhodná doba pro předložení návrhu byla opět po volbách, kdy byl v srpnu 1996 předložen znovu, v prvním čtení v říjnu 1996 prošel, ve druhém čtení, které se konalo v únoru 1997, byl schválen také, avšak třetí čtení konající se v březnu 1997 skončilo pro tyto snahy neúspěšně.

Další snahy v tomto směru nastaly až po volbách, kdy se v roce 1998 dostala k moci ČSSD. ČSSD záměr doplnit ústavu o institut VOP a svobod sdělila už ve svém vládním programu. Na podzim roku 1998 proto zadala zpracování návrhu zákona externě, a to členům katedry správního práva a správní vědy právnické fakulty UK. V prosinci 1998 byl tento návrh dokončen a po připomínkovém řízení byl projednán v Legislativní radě vlády. Po schválení vládou v dubnu 1999 byl předložen Poslanecké sněmovně, kde úspěšně odolal snahám ODS proti schválení tohoto zákona a podobně tomu tak bylo i v Senátu.

Související předloha (Poslanecká sněmovna 1999) byla přijata v lednu 2000, vyhlášena jako zákon č. 18/2000 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Veřejném ochránci práv a nařízení vlády č. 165/2000 Sb., o některých opatřeních k provedení zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv vydala vláda v červnu 2000.

V ČR dále proběhly další dva významné semináře týkající se instituce ochránce v ČR. První s názvem „Pro a proti zavedení instituce veřejného ochránce práv“ probíhal v červnu 1999 a druhý „O roli a instituci ombudsmana“ probíhal v dubnu 2000 formou mezinárodní konference zabezpečené Senátem. [3]

3.2 Ústavní zakotvení

Ústavní rozsah dohledu a působení této instituce bývá alespoň stručně uveden v ústavě. Běžný zákon pak stanovuje podrobnosti. Ústavní regulace ombudsmana však není povinná, protože se nejedná o orgán zasahující do samostatných mocenských pravomocí a nemůže tak ovlivnit dělbu státní moci. Ombudsman je orgánem parlamentu, moci zákonodárné a tedy jen parlament je oprávněn penalizovat a uplatňovat svoji pravomoc vůči moci výkonné. Existuje řada států, které úpravu ombudsmana v ústavě zahrnutu mají. Přesto je i velký počet těch, kde ombudsman v různých formách působí a v ústavě přitom zahrnut není. V Ústavě ČR VOP zakotven není. Obecně se má za to, že zakotvení instituce ombudsmana v ústavě má posilující charakter jeho činnosti a sjednává si tak tímto i větší autoritu v zemi.[3]

3.3 Právní zakotvení

Přijetím vládního návrhu zákona o Veřejném ochránci práv se součástí právního řádu v ČR a soustavy právních orgánů stala zcela nová instituce. Návrh zákona byl schválen 4. listopadu 1999 Poslaneckou sněmovnou. V Senátě se schválení návrhu zákona uskutečnilo 8. prosince téhož roku.[3]

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

3.4.1 Působnost VOP

V porovnání s dřívějšími návrhy je značně potlačena zejména ve vztahu k lidským právům a svobodám. V dnešní době se ombudsman nedá chápat pouze jako Ochránce základních práv a svobod, a tudíž jako konkurent zejména Ústavního soudnictví. Tyto tendence se objevují zejména u novějších typů ombudsmanů, kdy lze jako příklad uvést Slovinsko a Maďarsko. Původní účel instituce se zakládá v dohledu nad dodržováním zákonů, právních předpisů, povinností úředníkům před byrokracií, nespravedlivému, necitlivému chování ze stran úředníků VS. Jeho činnost představovala pomoc vůči tzv. „špatné správě“. VOP by se měl zabývat zejména arogancí, nezdvořilostí, různými průtahy ze stran úřadů, jenž většinou neporušují základní práva a svobody, ačkoliv ochrana lidských práv spadá spíše do kompetencí Ústavního soudu. Pomocí ombudsmana by se mohlo eliminovat množství návrhů předkládaných Ústavnímu soudu, které se týkají jiných práv než základních.

V oblasti veřejné správy mají značný význam principy demokratického právního státu. Základní zakotvení principů demokratického právního státu lze nalézt v Ústavě (čl. 2 odst. 3 a 4) a v Listině (čl. 2 odst. 2 a 3). Značí se zde skutečnost, že každý může činit vše, co není zákonem zakázáno a nesmí být nucen činit to, co mu zákon neukládá. Zároveň lze státní moc uplatnit v případech a mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Úřady tedy smí zasahovat, sankcionovat a požadovat podklady i údaje pouze v případě, umožňuje-li to zákon, popřípadě prováděcí právní předpis.

Značné množství principů lze nalézt i ve vymezení tzv. dobré správy. Dobrá správa se řídí dokumenty Rady Evropy a jejich orgány, např. materiálem Rady Evropy Principles of Administrative Law Concerning the Relations Between Administrative Authorities and Private Persons (Strasbourg 1996). Uvádí se zde mnoho hmotně právních principů, mezi které patří např. zákonnost, objektivita, nestrannost, také procesních principů jako právo být slyšen, právo zastupování, pomoc apod., a zároveň nezapomíná ani na ostatní principy jako je právo na spravedlivý proces. Tyto dokumenty se zabývají ochranou práv v okruhu veřejné správy. [3]

V roce 2006 proběhla v ČR konference, kde se mohla k principům VS vyjádřit i veřejnost. Snahy VOP vedly k deseti principům, podle kterých bude vycházet v šetření záležitostí, podle kterých se dá jeho počínání v šetření odvodit. Mezi tyto principy patří soulad

s právem, nestrannost, včasnost, předvídatelnost, přesvědčivost, přiměřenost, efektivnost, odpovědnost, otevřenost a vstřícnost. [5]

V této souvislosti se často používá pojem i tzv. špatné správy, která se vlastně principy dobré správy neřídí. Špatná správa vystihuje zejména jednání jako je úmyslné prodlevy v šetření záležitostí, nedostačující šetření, neefektivitu, hrubost apod. Týká se zejména byrokratických zlovyků veřejné správy. Není výjimkou některých zemí uvádět v zákoně o ombudsmanovi chování, které bude mít v tomto směru VOP za povinnost prozkoumat. Jedná se většinou o jednání určité veřejné osoby vůči osobám neveřejným a o porušování povinností při výkonu veřejné funkce. K osvětlení výrazu špatné správy značně napomoci zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti. Vyskytuje se zde pojem nesprávný úřední postup, jehož definice v zákoně obsažena není. Označuje ale také jako nesprávný úřední postup úkon nebo rozhodnutí, které nebylo vydáno v době stanovené zákonem (§ 13 cit. zák.).

Působnost ochránce je poměrně složitá a nedá se zákonem vymezit na celou VS. Ministerstva a jiné ústřední správní úřady zahrnuje kompetenční zákon. Týká se ministerstva financí, školství, kultury, dopravy a spojů, spravedlnosti, vnitra, obrany, zahraničních věcí, mládeže a tělovýchovy, sociálních věcí, zemědělství, průmyslu a obchodu, životního prostředí. K jiným ústředním správním úřadům náleží Český statistický úřad, Český úřad zeměměřičký a katastrální, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Správa státních hromadných rezerv, Národní bezpečnostní úřad apod. Ústřední správní úřady a správní úřady, jejichž působnost je celostátní, ale nemají statut ústředního správního úřadu, jsou označovány jako jiné správní úřady s působností pro celé území státu. Podléhají jim správní úřady, často pojmenované jako dekoncentráty, neboli územní odborné správní úřady. Jedná se o místní správní úřady, které řídí ministerstva nebo jiné ústřední správní úřady, jejichž působnost je vymezená zákonem (čl. 79 odst. 1 Úst.) s působností dílčí neboli speciální týkající se pouze části daného území. Místní státní správu představují územní odborné správní úřady ve spolupráci s dalšími správními úřady s obecnou kompetencí. Působnost VOP by se tedy měla zabývat jak správou ústřední, tak místní, zároveň i správou obecní, což samozřejmě klade vysoké nároky na ombudsmany. Tudíž se nabízí otázka, zda je ombudsman schopen za takovýchto podmínek svou funkci kvalitně a dostatečně zastat? [3]

3.4.2 VOLBA, FUNKČÍ OBDOBÍ

Ochránce je volen do funkce Poslaneckou sněmovnou, kdy dva kandidáty navrhuje prezident republiky, dva Senát. Návrhy pro volbu do funkce mohou být shodné. Ochráncem může být osoba, která splňuje požadavky pro volbu do Senátu. Do funkce může být ochránce volen po dobu šesti let, maximálně dvě funkční období po sobě. Pro sídlo ochránce je zvoleno město Brno. Prvním ochráncem pro ČR byl zvolen v říjnu 2000 JUDr. Otakar Motejl, který ve funkci setrval do 9.5.2010. Jeho, již druhé, funkční období ukončila náhlá smrt. Nyní tento post vykonává RNDr. Jitka Seitlová, která nyní funkci VOP převzala po panu JUDr. Motejlovi.

Z hlediska náročnosti této funkce může ombudsman delegovat část výkonu své působnosti na svého zástupce, jehož volbu ani nominování nemůže žádným způsobem ovlivnit. V prvním funkčním období byla zástupkyní VOP zvolena Mgr. Anna Šabatová. Ve druhém funkčním období vykonávala tento post RNDr. Jitka Seitlová.

Ombudsman má povinnost učinit slib do deseti dnů od svého zvolení, který předkládá Poslanecké sněmovně, které je odpovědný. Svou funkci musí vykonávat nezávisle a nestranně. Na osobu ombudsmana se vztahuje trestní imunita a zároveň i povinnost mlčenlivosti o skutečnostech získaných ze své funkce. [3]

3.4.3 ZÁNİK FUNKCE

nastává dnem uplynutí daného funkčního období, odsouzením pro trestný čin, ztrátou možnosti být volen do Senátu, vykonávali funkci nebo činnost, která se s funkcí ochránce neshoduje, vzdáli se této funkce, jeli členem politické strany nebo hnutí a jestliže do deseti dnů od zvolení nesložil slib, pozbyl funkci, zemřel nebo byl odvolán. [3]

3.4.4 NÁVRHY NA ZMĚNY PŘEDPISŮ

předpisů, doporučení k vydání, případně zrušení právních předpisů jsou rovněž v kompetenci VOP. Doporučení předává úřadu, jehož činnosti se daná problematika týká. Úřad je povinen na toto doporučení sdělit své stanovisko a to do šedesáti dnů. Změna legislativy se týká zejména v současné době zaostalých, nevyhovujících, obtěžujících právních předpisů a interních norem. Nejedná se o kvalifikovanou iniciativu, ale o podnět ze strany ochránce právně nezávazný. Ochránce zde vychází ze zkušeností z jednotlivých šet-

ření získaných během své praxe a o jednotlivých předložených návrzích informuje Poslaneckou sněmovnu.[3]

3.4.5 ZPRÁVA O ČINNOSTI

je ombudsmanem vyhotovována každoročně a vždy nejpozději do 31. března předkládána Poslanecké sněmovně. Zpráva obsahuje informace o činnosti ochránce, současném stavu VS i nedostacích obsažených v právních předpisech. Není určena jen potřebám parlamentu, ale je směřována i jiným vysokým státním úředníkům. Slouží k regulaci VS a bývá pravidelně vhodnými způsoby zveřejňována.[3]

3.4.6 VZTAH K POSLANECKÉ SNĚMOVNĚ

není z hlediska ochránce ve vztahu podřízenosti, nadřízenosti ale ve vztahu odpovědnosti za výkon funkce. Ochránce je povinný předkládat Poslanecké sněmovně nejméně jednou za tři měsíce zprávu o své činnosti, také o případech, kdy se nepodařilo provést nápravu nebo pokud jde o doporučení k nápravě právních předpisů. Může se účastnit schůzí poslanecké sněmovny, případně mít slovo, pokud se jednání týká jeho působnosti. [3]

3.4.7 ÚČINNOST

zákon nabývá po stanovené ochranné lhůtě šedesáti dnů, která zajišťuje plnou funkčnost úřadu ombudsmana. Dne 28. února 2000 nastala účinnost tohoto zákona.[3]

3.5 Zákon č. 18/2000 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Veřejném ochránci práv

S návrhem zákona o Veřejném ochránci práv souvisí soubor návrhů novel sedmi zákonů, kde první dva návrhy novel (čl. I a II) se týkají výkonu funkce VOP, ostatní (čl. III a VII) přísluší nemocenskému, důchodovému, zdravotnímu, sociálnímu pojištění VOP a jeho zástupci a pojednává i o povinnosti platit toto pojistné a přispívat na státní politiku zaměstnanosti. Pojistné hrazené státem za VOP a jeho zástupce představuje finanční dopad návrhu zákona na státní rozpočet ve výši zhruba asi 900 tisíc Kč ročně. Návrh zákona je v souladu s ústavním pořádkem ČR a mezinárodními smlouvami.

Zákon nabývá účinnosti dnem nabytí účinnosti zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv. Tento zákon nabyl účinnost dne 28. února 2000. [3]

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

Důvodem návrhu nařízení vlády bylo vytvořit podmínky pro další postup přípravy činnosti i vlastní činnost VOP po jeho zvolení a Kanceláře VOP v návaznosti na platný zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv. Vydání nařízení mělo za cíl zajistit prostory, materiální zajištění i zaměstnance v předstihu než bude ombudsman ustanoven do funkce, aby mohl co nejdříve vykonávat svou činnost. Vláda je odpovědná za provádění zákonů, je proto oprávněna vydávat nařízení, která umožní realizovat některá ustanovení Zákona při zachování jeho smyslu, což je podstatné. Nařízení musí být v mezích zákona, které jsou vymezeny výslovně nebo vyplývají z účelu a smyslu zákona. Důležitá je zde otázka, zda bylo nutné nařízení vydat, zda je v souladu se Zákonem i Ústavou a zda neexistuje i jiná cesta k tomu jak stanoveného cíle dosáhnout?

Nařízení nabývá účinnosti dnem jeho vyhlášení. [3]

3.7 Proces vyřizování stížností

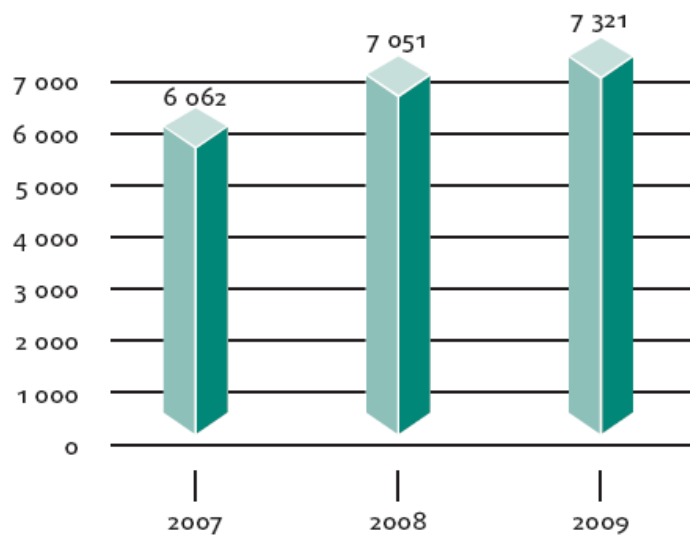
Vyřizování a šetření stížností probíhá dvěma způsoby. První je formou přijatého podání či stížnosti. Druhý pak z popudu vlastního, který vyplývá z kontrolní, tudíž inspekční, činnosti. Nejčastější forma stížnosti je uskutečňována ze stran občana formou podání. Není ale výjimkou ani podání ze stran právnických subjektů. Řízení zahájené z vlastního podnětu ombudsmana nebývá zas tak časté. Jedná se většinou o skutečnosti, které se VOP rozhodne šetřit na základě vlastního pozorování případů ze své praxe, svého okolí, či inspirace z médií. Způsob šetření i pořadí případu k prošetření je plně v kompetenci VOP. VOP má povinnost uvědomit předem o stížnosti úředníka a umožnit mu tak se k celé záležitosti vyjádřit. Řízení v konkrétní záležitosti obvykle probíhá rychle a pružně. Na základě výsledku šetření se vydává závěrečné stanovisko, ke kterému dává svolení VOP nebo jeho asistent. Konečné rozhodnutí je vydáváno formou neformální zprávy stěžovateli. Často obsahuje i radu nebo návod jak postupovat dál. Tato zpráva bývá VOP podepisována. V rámci šetření má VOP pravomoc vydat napomenutí či návrh na změnu postupu orgánu VS, také možnost stíhat úřední osobu soudní cestou. Pro stížnosti i jejich formu a způsob předání existují určitá pravidla. Anonymní stížnost zpravidla nebývá akceptována. Předání stížnosti VOP bývá limitováno časově. Celkově však záleží na osobním posouzení VOP, zda v dané věci bude řízení zahájeno či nikoliv. Pokud se řízení VOP rozhodne nezahajovat, nemůže být

soudně ani jiným způsobem stíhán. Vzhledem k specifičnosti jednotlivých případů neexistují stanovené časové limity k prošetření jednotlivých případů.[3]

3.8 Statistické údaje o činnosti VOP v roce 2009

3.8.1 Údaje o doručených podnětech

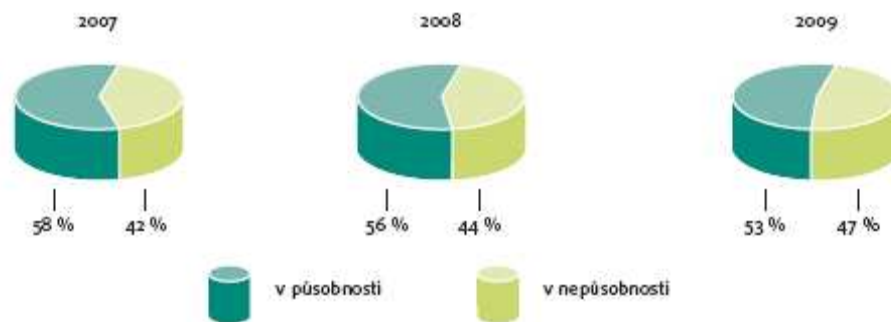
V průběhu roku 2009 bylo ochránci doručeno celkem **7321 podnětů**. Kancelář ochránce osobně **navštívilo** celkem **1381** osob, z nichž **576** využilo možnost podat **podnět ústně do protokolu** a **802** osobám byla na místě podána **právní rada**, jakým způsobem mají řešit konkrétní problém (tato podání se nezapočítávají do celkového počtu doručených podnětů). Pro úplnost je třeba uvést, že do počtu podnětů doručených ochránci nebyla a nejsou zahrnuta další podání stěžovatele doručená ochránci v průběhu vyřizování spisu. Srovnání počtu doručených podnětů v minulých letech dokumentuje sloupkový graf.[6,s.33]



Obrázek 1 Přijaté podněty v jednotlivých letech [6]

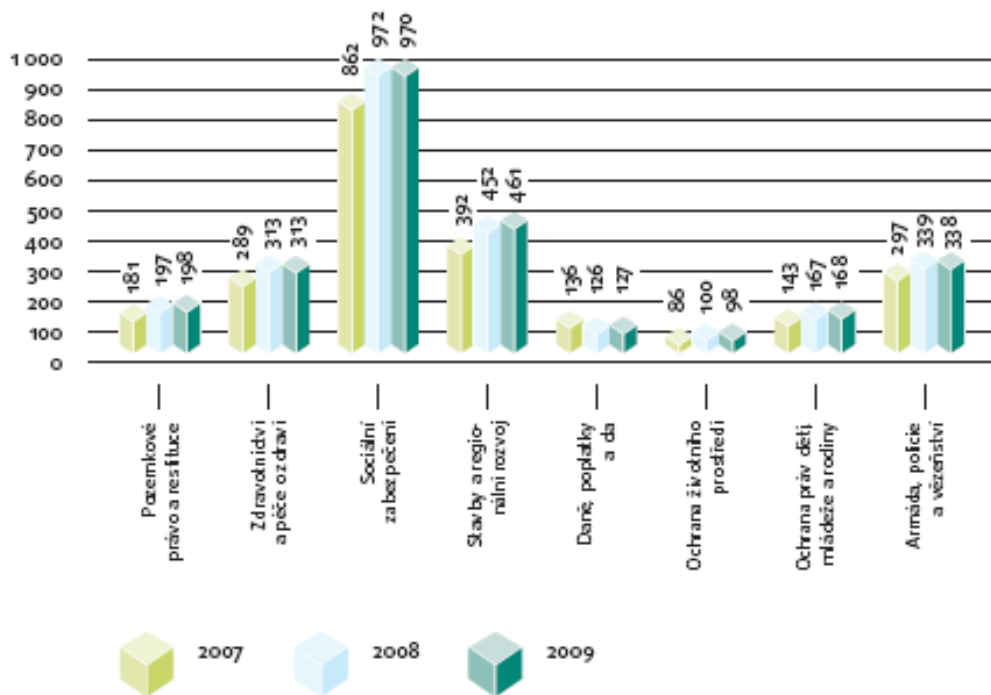
Informační telefonní linky, která slouží k zodpovídání žádostí o jednoduchou právní radu a dotazům na stav vyřizování podnětů, využilo v uplynulém roce **5433 osob**.

Struktura podnětů z hlediska působnosti se v roce 2009 oproti předchozím letům příliš nezměnila (viz grafické vyjádření). Tak jako v minulých letech převažovaly podněty spadající do působnosti ochránce. V roce 2009 bylo **v působnosti 53%** z celkového počtu podnětů, **mimo působnost potom 47 % podnětů**. [6,s.33]

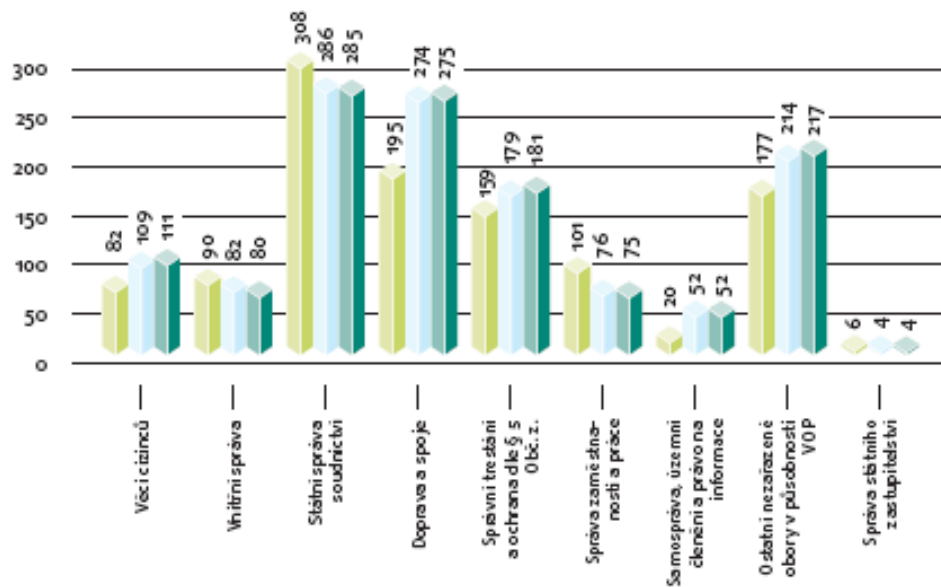


Obrázek 2 Struktura podnětů z hlediska působnosti ochránce [6]

Podněty doručené ochránci jsou tříděny nejen z hlediska jeho působnosti, ale rovněž i podle jednotlivých oblastí státní správy. Z grafu na následující straně vyplývá, že standardně se na ochránce obrací **nejvíce občanů v oblasti sociálního zabezpečení, stavebního řádu, vězeňství, zdravotnictví a státní správy soudů**. [6,s.34]

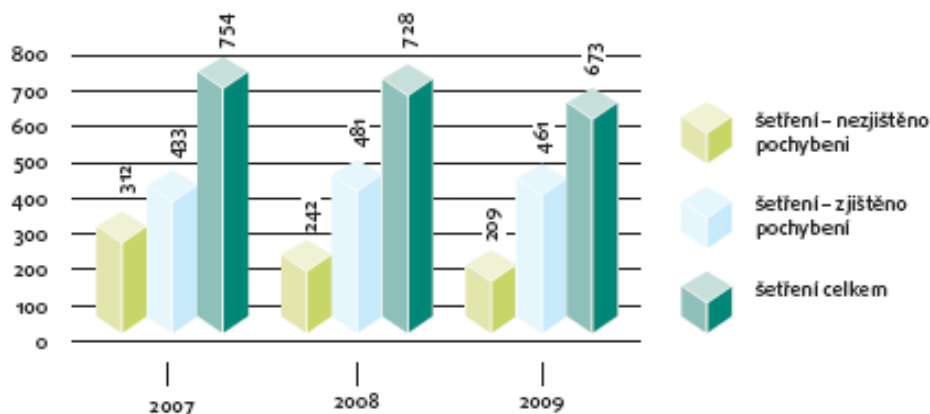


Obrázek 3 Přijaté podněty v působnosti v jednotlivých letech v členění dle oblastí [6]



Obrázek 4 Přijaté podněty v působnosti v jednotlivých letech v členění dle oblastí.[6]

V roce 2009 zahájil ochránce celkem **673 šetření**, přičemž ve **29 případech** využil svého **oprávnění zahájit šetření z vlastní iniciativy**. Počet takových šetření je na stejné úrovni jako v roce 2008 (šlo také o 29 případů). Jednalo se obdobně jako v minulých letech o problémy obecného charakteru nebo o takové situace, kdy se ochránce o nesprávném postupu úřadů dozvěděl z hromadných prostředků.[6,s.36]



Obrázek 5 Počty šetření, počty zjištěných pochybení [6]

3.8.2 Údaje o vyřízených podnětech

Ochránce v roce 2009 **vyřídil celkem 7413 podnětů**. Z celkového počtu vyřízených podnětů bylo:

- **575 odloženo**. Důvodem odložení byl především nedostatek působnosti. V menší míře se potom jednalo o odložení z důvodu nedoplnění záležitostí podnětu, anebo o odložení podnětu pro zjevnou neopodstatněnost;
- **6076 objasněno**. V těchto případech ochránce poskytoval stěžovatelům především radu, jak by měli dále postupovat při ochraně svých práv. Ochránce v určitých případech vyřídil podnět formou objasnění s tím, že problém stěžovatele není ojedinělý a že na základě obdobných podnětů zahájil ochránce ve věci obecnější šetření z vlastní iniciativy.

Ochránce **ukončil** v roce 2009 celkem **673 šetření** s tím, že:

- **209** případů bylo uzavřeno konstatováním, že ochránce nezjistil v postupu úřadu pochybení;
- **461** případů bylo uzavřeno konstatováním pochybení, z toho:

- Ve **379** případech úřad sám napravil svá pochybení poté, co ochránce vydal **zprávu o šetření**;
- V **66** případech úřad svá pochybení sám napravil a ochránce musel vydat závěrečné stanovisko, jehož součástí byl návrh opatření k nápravě (pochybení úřadu tak byla napravena až na základě **závěrečného stanoviska**);
- V **17** případech úřad svá pochybení nenapravit ani po vydání závěrečného stanoviska, a ochránce proto využil **sankčního oprávnění** a o pochybení úřadu vyrozuměl nadřízený úřad a informoval veřejnost.

Do počtu vyřízených podnětů v roce 2009 je dále třeba započítat **83 případů**, kdy stěžovatel vzal svůj podnět zpět, a dále **6 podání**, kdy podnět byl svým obsahem **opravným prostředkem** podle předpisů ve věcech správních nebo soudních (§ 13 zákona o veřejném ochránci práv).

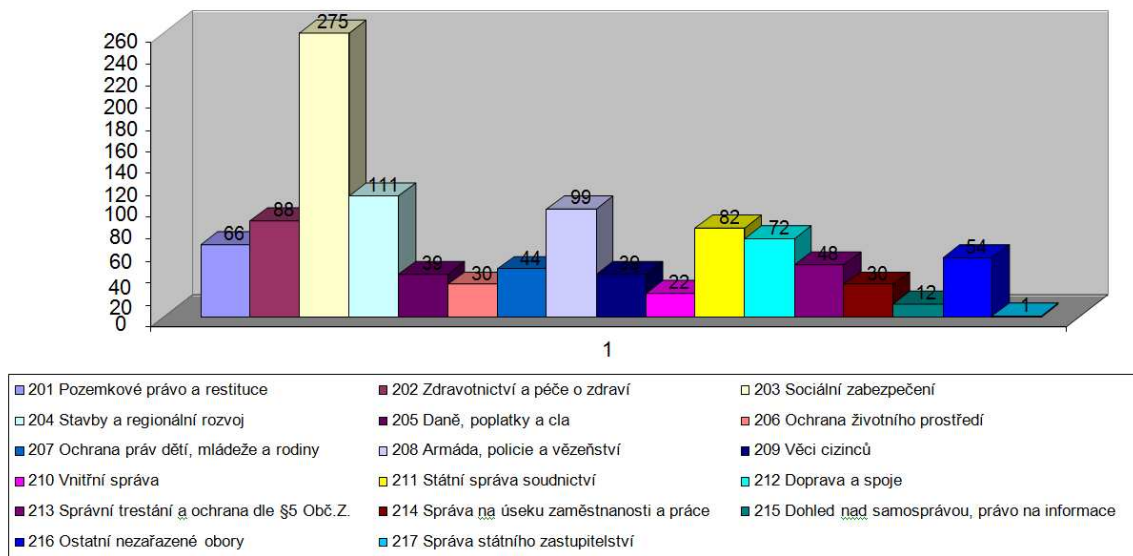
Ochránce v roce 2009 ukončil také **4** tzv. **šetření zvláštní důležitosti**, jejichž výsledkem by měla být změna správní praxe v určitých oblastech nebo vytvoření legislativního doporučení vládě a Poslanecké sněmovně.[6,s.36,37]

3.9 Analýza činnosti VOP v oblasti celní a daňové problematiky

V této části se zaměřím na ekonomickou oblast podrobněji, a to zejména s ohledem na celní a daňové záležitosti. Výše uvedené grafy ukazují pohled na tuto oblast souhrnně za rok 2009. Nyní se však budu zabývat statistikou celé oblasti postupně. Zaměřím se zde na jednotlivé části roku, tudíž na jednotlivé čtvrtletí za sebou.

3.9.1 První čtvrtletí roku 2009

Během prvního čtvrtletí roku 2009 bylo VOP doručeno **2071 podnětů**, což představuje o 17% větší množství než v období předcházejícího roku. Z těchto podnětů bylo **1112 (54%) v působnosti VOP a 956 (46%) do této působnosti nezasahovalo**.[7]

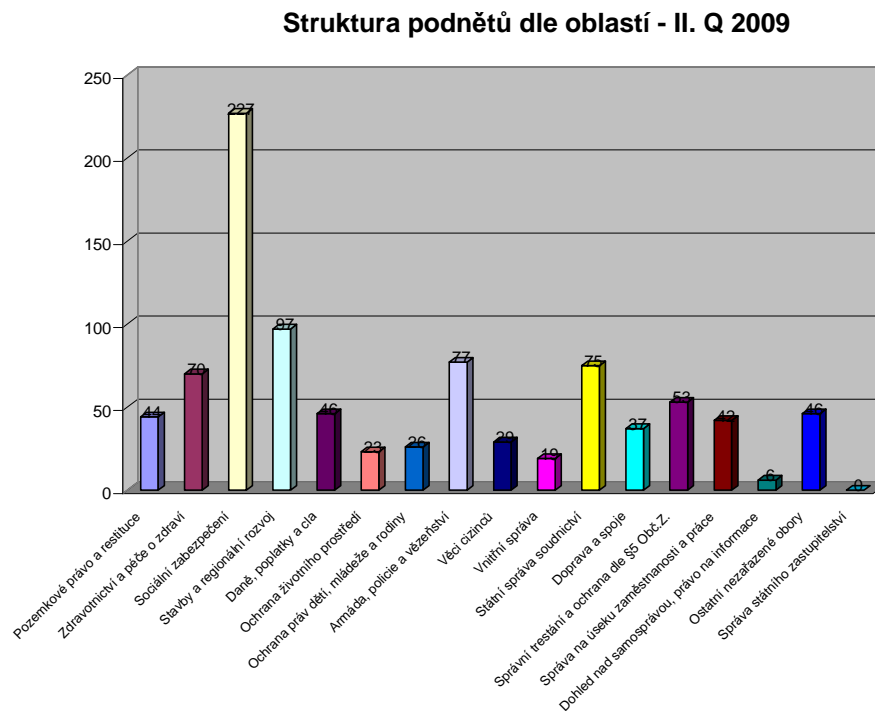


Obrázek 6 Struktura podnětů dle oblastí - I.Q 2009 [7]

Struktura doručených podnětů dle jednotlivých oblastí se v průběhu doby mění jen nepatrným způsobem. Nejvíce podnětů je z oblasti **sociálního zabezpečení** (275), a to zejména ve věcech důchodu a sociálních dávek. Další nejpočetnější skupinu tvoří podněty z oblasti **staveb a regionálního rozvoje** (111), z nichž nejvíce v záležitostech územního, stavebního a kolaudačního řízení. Věci z oblasti **vězeňství, policie a armády** (99) zaujmají třetí pozici. Záležitosti z oblasti **daní, poplatků a cel** (39) se umístilo celkově na sedmé pozici spolu s věcmi cizinců (39) v počtu doručených podnětů.[7]

3.9.2 Druhé čtvrtletí roku 2009

V druhém čtvrtletí roku došlo k navýšení o **18 podnětů** v porovnání s uplynulým rokem. VOP bylo celkem doručeno **1743** podnětů, z nichž **826 (48%)** nespadlo do jeho působnosti, zatímco zbylých **917 (52%)** ano.[8]



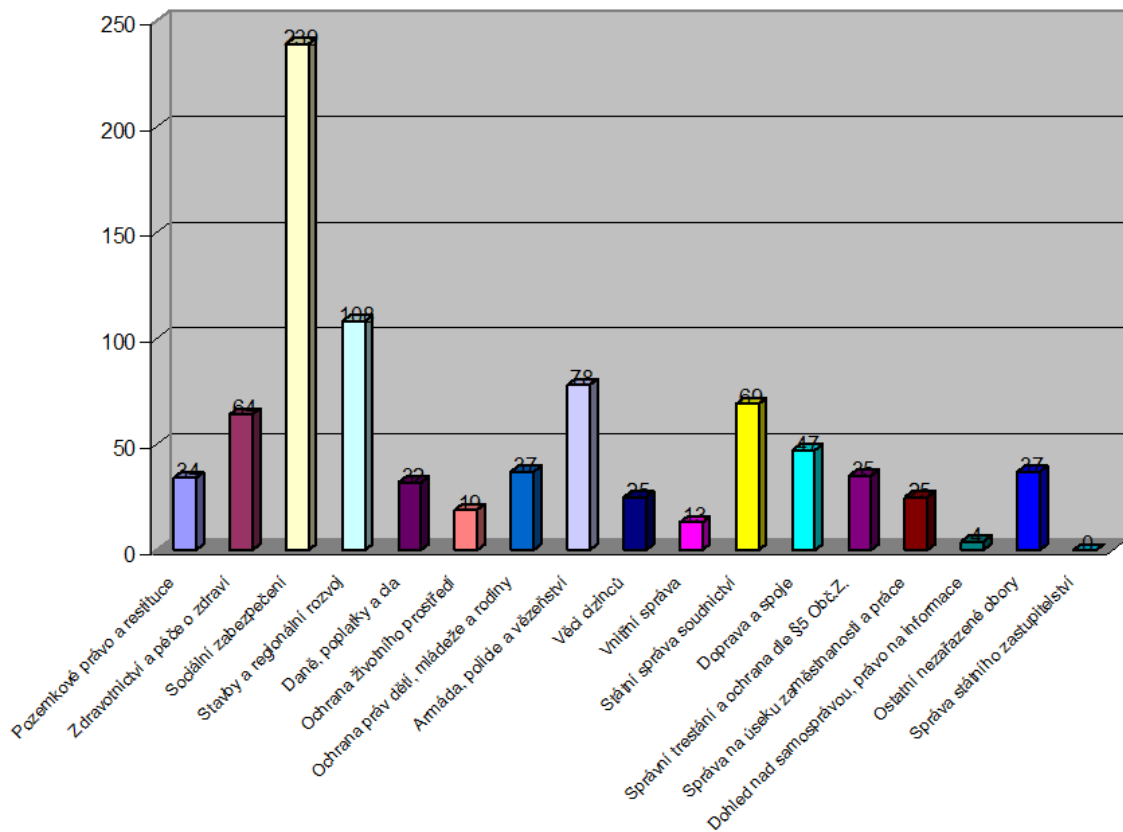
Obrázek 7 Struktura podnětů dle oblastí - II.Q 2009 [8]

V tomto období se ve struktuře právních podnětů vyskytují jen nepatrné odlišnosti. Nejčastější jsou opět podněty zasahující do sféry **sociálního zabezpečení** (227). Druhou velmi podstatnou skupinou tvoří podněty týkající se **staveb a regionálního rozvoje** (97). Na třetím místě se opět vyskytují podněty ze sféry **vězeňství, policie a armády** (77). **Daně, cla a poplatky** (46) získaly společně s ostatními nezařazenými odbory (46) sedmou pozici v počtu doručených podnětů.[8]

3.9.3 Třetí čtvrtletí roku 2009

Ve třetím čtvrtletí roku 2009 bylo ochránci doručeno celkem **1614 podnětů**, z nichž **866 (53 %)** spadalo do zákonem vymezené působnosti ochránce a **748 (47 %)** bylo mimo jeho působnost.[9]

Struktura podnětů dle oblastí - III. Q 2009



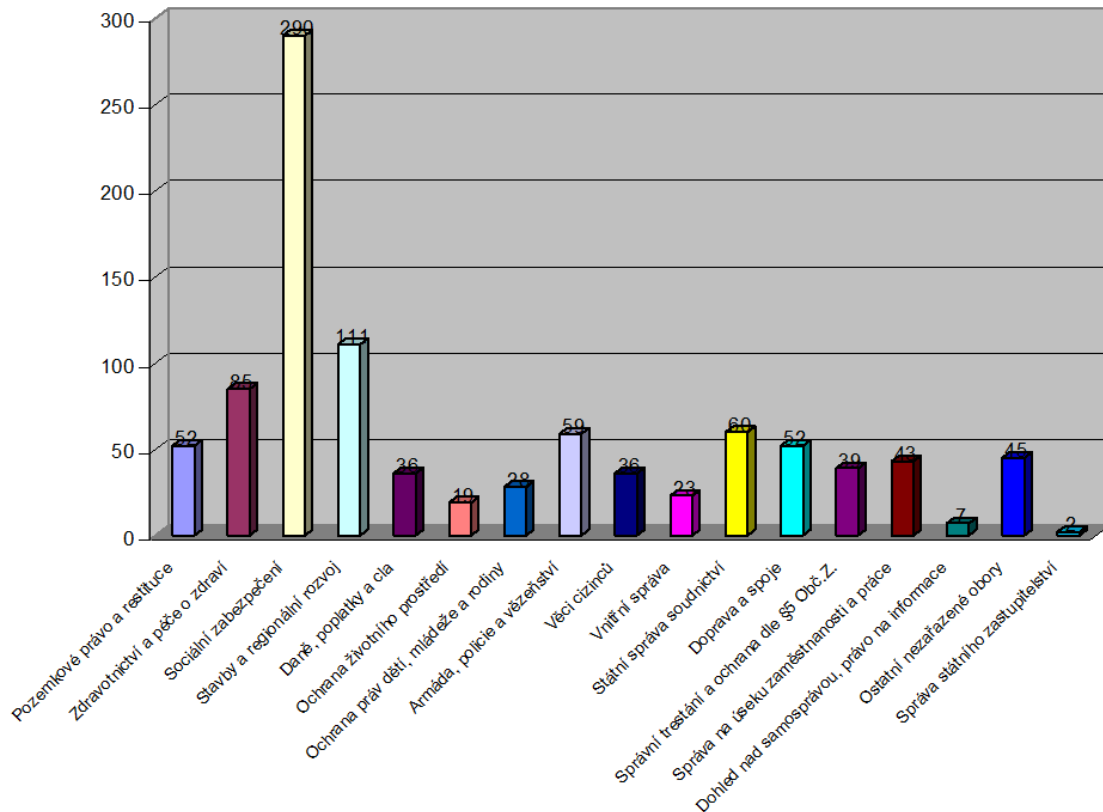
Obrázek 8 Struktura podnětů dle oblastí - III.Q 2009 [9]

Opět nejsou zaznamenány žádné výrazné změny. Struktura doručených podnětů se v podstatě nemění. Nejčetnějšími podněty jsou záležitosti z oblasti **sociálního zabezpečení** (239). Dále podněty z oblasti **staveb a regionálního rozvoje** (108) a pak také podněty z oblasti **vězeňství policie a armády** (78). **Daně, poplatky a cla** (32) se ocitli na 11. místě v počtu doručených podnětů.[9]

3.9.4 Čtvrté čtvrtletí roku 2009

Ve čtvrtém čtvrtletí roku 2009 bylo ochránci doručeno celkem **1893 podnětů**, z nichž **987 (52 %)** spadalo do zákonem vymezené působnosti ochránce a **906 (48 %)** bylo mimo jeho působnost.[10]

Struktura podnětů dle oblastí - IV. Q 2009



Obrázek 9 Struktura podnětů dle oblastí - IV.Q 2009 [10]

Nejčetnějšími jsou opět trvale podněty z oblasti **sociálního zabezpečení** (290). Další početnou skupinou jsou podněty z oblasti **staveb a regionálního rozvoje** (111). Dále následují podněty z oblasti **zdravotnictví a péče o zdraví** (85). A **daně, poplatky a cla** (36) tvoří opět jedenáctou pozici v počtu doručených podnětů VOP spolu s věcmi cizinců (36).[10]

3.9.5 Daně, poplatky a cla

V roce 2009 bylo VOP doručeno celkem 127 podnětů v této celé oblasti. V průběhu roku nejčastěji docházelo k stížnostem v **oblasti zdanění**. Často zde dochází k nesrovnalostem týkající se současné daňové právní úpravy. V důsledku toho se objevují různé křivdy, jimž nelze zamezit ani novelizací této právní úpravy.

Příkladem nespravedlnosti v daňové úpravě je např. zdanění příjmu z prodeje spoluvlastnického podílu na bytovém domě, ke kterému se vztahuje užívání jednoho z bytu. V právní

úpravě je sice stanovení daňových úlev pro příjmy z převodu majetku, pokud se tento majetek týká bytové potřeby poplatníka, ale z hlediska zákona č. 586/1992 Sb., o dani z příjmu nelze zařadit pod žádnou z jeho charakteristik dle § 4, tudíž se poplatníkovi úleva v dané záležitosti neposkytla.

Ojedinelým příkladem nejsou ani příjmy sloužící jako úplata za věčné břemeno v případech hrozícího vyvlastnění. Pokud se jedná o vyvlastnění pozemku, příjem je od daně osvobozen. Ale sjednání dohody o věčném břemenu zákon nezmiňuje, tudíž není možno jakékoliv osvobození od daní žádat.

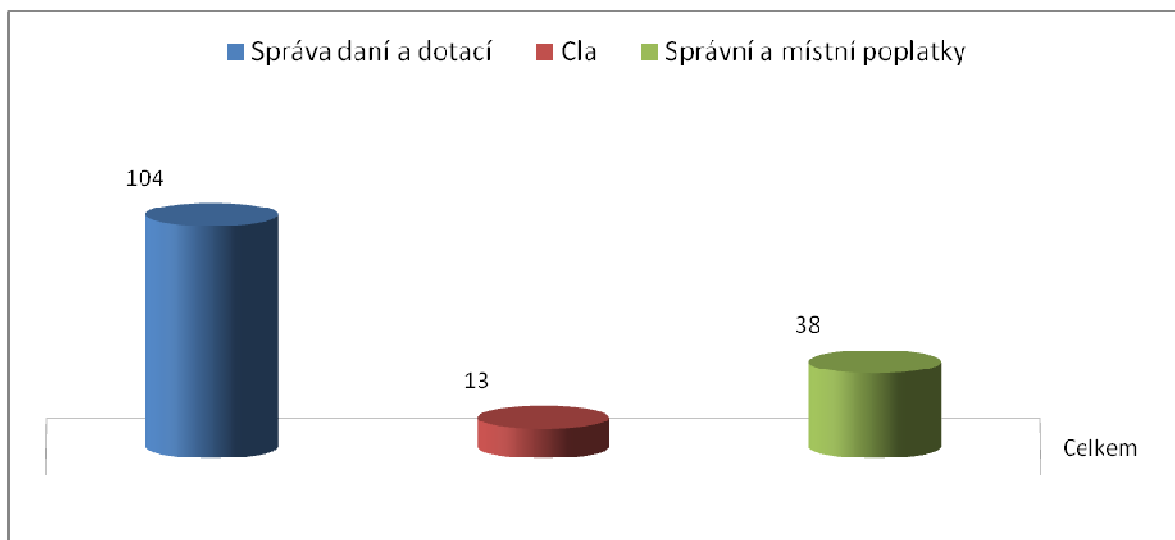
Dále se VOP často potýká se zdaňováním neexistujících částek, u kterých dochází u osob zaměstnaných v zahraničí. Těmto osobám se navyšuje základ daně o pojistné, které by bylo jinak odváděno do systému ČR a tady dochází k výše zmíněným fiktivním částkám a to z důvodu toho, že pojistné placené v ČR je obvykle vyšší než pojistné placené v zahraničí. V současné době se situace dá označit za diskriminační a politování hodné je, že současné ministerstvo financí i přes výzvy VOP na tyto apely nereaguje.

V **oblasti poplatků** se podněty nejčastěji zabývaly místními poplatky za komunální odpad, kdy některé obecní úřady v případě jejich nezaplacení vyhrožují exekucí, bez toho aniž by byl dodržen správný postup v této věci. Koncem roku 2009 probíhala konference k obecním daním, která byla zaměřena na současnou právní úpravu řízení o místních poplatcích. Závěrečná diskuse se zaměřila na řešení případů z praxe, např. jak vymáhat neuhrazené poplatky od nezletilých osob apod.

V rámci **celní oblasti** se šetřil velmi zajímavý případ problematiky vybírání poplatků ve veřejných archívech. V důsledku nedokonalého zpracování přílohy č. 4 vyhlášky, provádějící některá ustanovení zákona o archivnictví a spisové službě docházelo v některých archívech k vybírání poplatků v podstatně vyšších částkách než u institucí podobných. Na základě zjištění VOP byla Ministerstvem vnitra přijata vyhláška, která by v oprávněnosti vybírání částek měla být přesnější. Dále VOP požaduje, aby bylo upraveno, zda je vybírána částka správním poplatkem či soukromou platbou a to zejména kvůli případům, kdy se žádá vrácení již uhrazené částky.[6]

Tabulka 1 Statistika podniků v oblasti daní, poplatků a cel v roce 2009

	I.Q	II.Q	III.Q	IV.Q	Celkem	% Podíl
Správa daní a dotací	25	41	17	21	104	1,42%
Cla	5	2	2	4	13	0,18%
Správní a místní poplatky	11	4	12	11	38	0,52%
Celkem v oblasti daní, poplatků a cel	41	47	31	36	155	2,12%
Celkový počet všech podání					7321	100,00%



Obrázek 10 Grafické vyjádření počtu podniků

3.9.6 Shrnutí

Jak již ukazují výše uvedené grafy, počet podnětů zaslaných VOP se každoročně zvyšuje. V roce 2007 bylo VOP zasláno 6062 podnětů k prošetření. Není to málo, přesto se dle výše uvedených grafů dá sledovat stále narůstající tendence v tomto ohledu i v dalších letech. V roce 2008 VOP obdržel 7051 podnětů k šetření a rok později byl zaznamenán nárůst ještě o 270 podnětů.

K tomuto stále zvyšujícímu počtu podnětů přispívá i osvětová činnost ochránce. Během roku 2009 probíhaly v rámci jeho činnosti konference a mimořádný brífink. Také média prostřednictvím tiskových zpráv i televize přispěla v pořadu Případ pro ombudsmana k větší osvětě občanů.

Zvýšila se i návštěvnost webových stránek VOP a prokázala se i vysoká vytíženost telefonních linek, zřízených ochráncem k základní pomoci občanům.

Jak již naznačují výše uvedené grafy, VOP je nejvíce vytížen v oblasti sociálního zabezpečení, také ve stavebních záležitostech a velmi často se opakují i podněty v oblasti policie, vězeňství, zdravotní péče a státní správy soudu.[6]

Podněty v oblasti daní, poplatků i cel nemají tak velkou váhu a netvoří přední pozice v počtu doručených podnětů, jako výše zmíněné oblasti. Z celkového počtu podnětů zaslaných VOP za rok 2009 tvoří 2,12 %. Daňová problematika se vyskytuje poměrně často. Během roku 2009 bylo v této oblasti doručeno 104 podnětů, což tvoří zhruba 1,42 % z celkového počtu podání v oblasti daní, poplatků a cel. Podněty ohledně poplatků také nejsou zanedbatelné (38 podnětů), tvoří 0,52 %. Celní problematika se však vyskytuje velmi zřídka (13 podnětů), tvoří 0,18 %. Závěry jsou tedy zřejmé. Daňová problematika je mnohem četnější než problematika cel a správních poplatků.

Nicméně z pohledu na rok 2009 lze říci, že počet podnětů za jednotlivá čtvrtletí roku je poměrně vyrovnaný. Nejvyšší počet podnětů se vyskytoval v druhém čtvrtletí roku (46), nejnižší pak ve čtvrtletí třetím (32).

4 NÁMĚTY KE ZLEPŠENÍ EXISTUJÍCÍ SITUACE

V této části bakalářské práce bych ráda uvedla i několik námětů, které by dle mého názoru mohly pomoci VOP při výkonu této funkce.

Vznik instituce VOP v ČR samozřejmě hodnotím kladně a jsem velmi ráda za zřízení této instituce v naší zemi. Výkon této funkce si dovoluji označit jako velmi náročný a z tohoto důvodu se mne velmi nemile dotýká jakékoliv nerespektování tohoto institutu a je mi líto, že si někdo navzdory úsilí a těžké práci VOP dovolí jeho doporučení nerespektovat.

Hlavní nedostatky instituce totiž nevidím v činnosti VOP jako takové, ale v uplatnění poznatků a doporučení v praxi. Nelíbí se mi, že kolikrát časově náročné šetření vyjde v „ni-več“ a nalezení situací řešícího východiska navzdory jeho odbornosti není nakonec aplikováno do praxe.

Příkladem nám v tomto směru může být už jen Poslanecká sněmovna. Každoročně ji bývá předložena souhrnná zpráva, která obsahuje i řadu návrhů na změnu zákonů i právních předpisů, které by měly přispět k nápravě mnohých oblastí veřejné správy. Přestože bylo v roce 2009 Poslaneckou sněmovnou schváleno opatření, kterým žádala vládu, aby byla věnována pozornost souhrnným zprávám ombudsmana, zejména tedy legislativním podnětům této zprávy a žádala zároveň o předložení zpětné vazby v tomto směru, ke kterému zatím bohužel nedošlo. Nejen že nedošlo k podání zprávy, ale nedošlo ani k jejímu vládnímu projednání, což mne velice mrzí. Působí to na mne jako znevažování práce VOP. Kde jinde totiž než v politice by se měly dít podstatné kroky v o odstraňování nedostatků VS.

Netvrdím, že je situace v tomto směru úplně katastrofální. Určitě už došlo k nápravě mnoha oblastí VS, nicméně bych se přikláněla ke krokům razantnějším a přála bych si, aby se politické kruhy o možné nápravy v chodu VS i běžného života občana zajímaly více a věnovaly zde více své pozornosti.

Z hlediska poplatků by bylo určitě vhodné zabývat se novelou zákona o místních poplatcích, kde se vyskytují časté nedostatky zejména v oblasti nakládání s odpadem. Souhlasím s názorem VOP na tuto problematiku, kdy vyzývá k zavedení registru jak provozoven, tak i činností souvisejícími s převozem a skladováním odpadů, aby se zabránilo zneužívání zákona v tomto ohledu, a tudíž ČR vznikaly další vysoké náklady s jejich odstraňováním jako v minulých letech, nemluvě o rozsáhlých škodách způsobených životnímu prostředí.

V této souvislosti by bylo rozumné zaměřit se i na poplatky komunálního odpadu, které bez ohledu na věk musí uhradit každá fyzická osoba v místě svého trvalého pobytu. Problém se nachází u nezletilých osob, za které by tyto poplatky měli hradit zákonní zástupci. V případě neuhrazení tohoto poplatku zákonným zástupcem dochází k nepříjemné situaci, protože z hlediska právní úpravy vymáhání nedoplatku po rodičích je zcela nemožné. Narůstající dluh a hrozící exekuce se pak stávají velkou komplikací pro nezletilou osobu v době, kdy dosáhne zletilosti. Z tohoto důvodu by zde byla potřeba provést změnu v zavedení povinnosti uhrazení těchto závazků rodiči.

Dalším přínosem i pozitivní změnou by dle mého názoru bylo jednotné stanovení místních poplatků, a to jednotným způsobem pro všechny. VOP jsou často doručovány podněty, týkající se nepřehlednosti poplatků za komunální odpad. Hlavním problémem je zde systém rozložený na tři skupiny poplatků, kde maximální limit je stanoven jen u místního poplatku ve výši pětiset korun českých, zatím, co u ostatních poplatků toto omezení chybí. Domnívám se proto, že by zpřesnění, zpřehlednění a sjednocení celé této záležitosti prospělo.

Posledním mým námětem ke zlepšení existující situace sice není záležitost v oblasti daní, poplatků a cel, ale poměrně často diskutovaná otázka vztahující se k zakotvení instituci VOP do Ústavy ČR. Názory jsou v tomto směru značně odlišné. Odpůrci začlenění VOP do Ústavy ČR upozorňují zejména na nemožnost podílet se VOP na dělbě moci a na jeho pouze iniciační charakter. Z toho důvodu pokládají zakotvení instituce do Ústavy ČR za zbytečné. Zastánci naopak považují za důležité zvýšit respekt instituce. Opírají se o zahraniční zkušenosti v tomto směru a přikládají zakotvení VOP do Ústavy nesporný právní význam. Více tuto problematiku rozebírá JUDr.A.Cach.[4]

Já osobně si myslím, že zakotvení ombudsmana do Ústavy ČR by zvýšilo prestiž i autoritu instituce a že díky své prospěšnosti i významu by tato instituce do Ústavy ČR začleněna být měla. Zároveň si myslím, že by tato skutečnost byla vítána i ze stran veřejnosti, pro kterou se v posledních letech VOP stal nepostradatelnou osobou.

ZÁVĚR

Podívám-li se na VOP od jeho počátků až do dnešních dnů, musím konstatovat, že už není tím, čím býval. Většina změn nastala díky zkušenostem nabytých během dvou uplynulých funkčních období, projevujících se jeho rostoucí odpovědností, pravomocí i v rozšířených kompetencích kanceláře VOP.

VOP představuje nezávislou kontrolní instituci, která pomáhá řešit nespokojenost se správním rozhodnutím i nespravedlnosti a nežádoucí chování ze stran státní správy. Pro jednotlivce, kteří již použili všech dostupných právních prostředků, představuje jedinou naději na pomoc při nápravě svých záležitostí.

Činnost VOP má svým způsobem i psychologický charakter. Na občana působí jistě povzbudivě, může-li se obrátit na někoho, kdo povede orgány státní správy k odpovědnosti.

VOP se snaží nejen napravit vzniklé nedostatky a chyby, ale prokazuje i snahy o vytvoření preventivního prostředí a zabránění tak jednotlivým chybám i v budoucnu. Tímto přispívá i ke zlepšení vztahů mezi obyvatelstvem a orgány státní správy.

Řekla bych, že s délkou působení VOP roste i autorita této funkce a všeobecně je VOP za svou funkci uznáván. To jak roste povědomí o této instituci, se projevuje i v počtu podání, adresovaných VOP, jejichž počet se jak již ukazují statistiky, rok od roku zvyšuje.

Vznik instituce i její funkci v ČR ze svého pohledu hodnotím velmi kladně. Jediné, v čem bych dle svého mínění uvítala změnu, je zakotvení instituce VOP do Ústavy ČR a to zejména z důvodu zajištění větší autority i prestiže této funkce.

Úplný závěr své práce bych chtěla věnovat JUDr. Otakaru Motejlovi, který se úřadem VOP dostal do širokého povědomí veřejnosti a bude navždy znám jako první VOP. Velmi si vážím práce, nasazení i odvahy se kterou prosazoval začínající ombudsmanskou instituci v ČR. A proto musím dodat, že mne velmi zasáhla událost posledních dní, kterou se stalo úmrtí této významné osoby a lituji ztráty, kterou tímto utrpěla Instituce VOP i ČR dne 9.5.2010. Jsem totiž přesvědčena, že to byl člověk opravdu na svém místě a velmi mě mrzí, že tyto události provázely zrovna ukončení této práce.

Instituci VOP tímto přeji mnoho trpělivosti při výkonu svých funkcí a mnoho zdaru do dalších let.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

- [1] MATES, P., MATULA, M. Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy. 2. vyd. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, 1998, 105 s. ISBN 80-7079-753-3.
- [2] PAVLÍČEK, V. a kol. Ústavní právo a státověda: 1 díl Obecná státověda - Ombudsman a jeho role. 1. vyd. Praha: Linde, 1998, s. 351-360. ISBN 80-7201-141-3.
- [3] SLÁDEČEK, V. Zákon o veřejném ochránci práv./ 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2000, 133 s. ISBN 80-7179-445-7.
- [4] CACH, Alexandr. *Ombudsman*. Brno : [s.n.], 1999. s. 225
- [5] *Co pro Vás může udělat evropský veřejný ochránce práv? : Přehled práce veřejného ochránce práv a způsobů, kterými Vám může pomoci* [online]. Belgie : EU Bookshop, 2008 [cit. 2010-05-14]. Dostupné z WWW: <http://adrresources.com/docs/adr/2-2-1420/2008_ue_checo_guia_defensor.ombuds.pdf>. ISBN 92-9212-030-1.
- [6] Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv 2009 [online]. 1. vydání. Česká republika : Kancelář veřejného ochránce práv v roce 2010, Omega Design, s. r. o., 2010 [cit. 2010-05-12]. Dostupné z WWW: <http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snmovnu/Souhrnna_zprava_VOP_2009.PDF>. ISBN 978-80-254-6668-1.
- [7] MOTEJL, JUDr. Otakar. Zpráva za první čtvrtletí roku 2009. *2009_1_ctvrtleti* [online]. 21. dubna 2009, 1, [cit. 2010-05-14]. Dostupný z WWW: <http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snmovnu/Ctvrtletky/2009_1_ctvrtleti.doc>.
- [8] MOTEJL, JUDr. Otakar. Zpráva za druhé čtvrtletí roku 2009. *2009_2_ctvrtleti* [online]. 20. července 2009, 2, [cit. 2010-05-14]. Dostupný z WWW: <http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snmovnu/Ctvrtletky/2009_2_ctvrtleti.doc>.
- [9] MOTEJL, JUDr. Otakar. Zpráva za třetí čtvrtletí roku 2009. *2009_3_ctvrtleti* [online]. 21. října 2009, 3, [cit. 2010-05-14]. Dostupný z WWW: <http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snmovnu/Ctvrtletky/2009_3_ctvrtleti.doc>.

- [10] MOTEJL, JUDr. Otakar. Zpráva za čtvrté čtvrtletí roku 2009. *2009_4_ctvrtleti* [online]. 15. ledna 2010, 4, [cit. 2010-05-14]. Dostupný z WWW: <http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Ctvrtletky/2009_4_ctvrtleti.doc>.

SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK

VS Veřejná správa

VOP Veřejný ochránce práv

ČR Česká republika

SEZNAM OBRÁZKŮ

Obrázek 1 Přijaté podněty v jednotlivých letech [6].....	41
Obrázek 2 Struktura podnětů z hlediska působnosti ochránce[6].....	42
Obrázek 3 Přijaté podněty v působnosti v jednotlivých letech v členění dle oblastí [6]	43
Obrázek 4 Přijaté podněty v působnosti v jednotlivých letech v členění dle oblastí.[6]	43
Obrázek 5 Počty šetření, počty zjištěných pochybení [6]	44
Obrázek 6 Struktura podnětů dle oblastí - I.Q 2009 [7]	46
Obrázek 7 Struktura podnětů dle oblastí - II.Q 2009 [8]	47
Obrázek 8 Struktura podnětů dle oblastí - III.Q 2009 [9]	48
Obrázek 9 Struktura podnětů dle oblastí - IV.Q 2009 [10].....	49
Obrázek 10 Grafické vyjádření počtu podnětů	51

SEZNAM TABULEK

Tabulka 1 Statistika podniků v oblasti daní, poplatků a cel v roce 2009.....	51
--	----