

Veřejný ochránce práv v systému kontroly veřejné správy

Petra Vrbová

Bakalářská práce
2007

 Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně
Fakulta managementu a ekonomiky

Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně
Fakulta managementu a ekonomiky
Ústav veřejné správy a regionálního rozvoje
akademický rok: 2006/2007

ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

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

Téma práce: **Veřejný ochránce práv v systému kontroly veřejné správy**

Zásady pro vypracování:

1. Popište systém kontroly veřejné správy, jeho jednotlivé subjekty
2. Uvedte obecnou charakteristiku instituce veřejného ochránce práv
3. Charakterizujte činnost veřejného ochránce práv
4. Srovnajte roli ombudsmana v České republice a ve vybraných evropských zemích

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

Seznam odborné literatury:

1. GADASOVÁ, Dalimila. Správní právo. 1. vyd. Olomouc: Univerzita Palackého, 2000. 210 s. ISBN 80-244-0130-4.
2. REKTOŘÍK, Jaroslav. Kontrolní systémy veřejné správy a veřejného sektoru. 1. vyd. Praha: Ekopress, 2003. 212 s. ISBN 80-86119-72-6.
3. SLÁDEČEK, Vladimír. Zákon o Veřejném ochránci práv : komentář. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2000. 135 s. ISBN 80-7179-445-7.
4. Působení ombudsmana v demokratické společnosti: sborník příspěvků přednesených na mezinárodní vědecké konferenci dne 5. června 2003. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2003. 139 s. ISBN 80-210-3202-2
5. Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv.

Vedoucí bakalářské práce: JUDr. Miloš Matula, CSc.
Ústav veřejné správy a regionálního rozvoje
Datum zadání bakalářské práce: 20. října 2006
Termín odevzdání bakalářské práce: 5. ledna 2007

Ve Zlíně dne 20. října 2006


doc. PhDr. Václav Nováček, CSc.
děkan




doc. RNDr. René Wokoun, CSc.
ředitel ústavu

ABSTRAKT

Tato bakalářská práce pojednává o roli veřejného ochránce práv v České republice a nezávislé kontrolní činnosti, kterou vykonává. V úvodní části se tato práce zabývá kontrolou v oblasti veřejné správy a jejím členěním, dále je charakterizována kontrola ve veřejné správě a kontrola vykonávaná subjekty stojícími mimo veřejnou správu. Ve vztahu k veřejnému ochránci práv se tato bakalářská práce zabývá postavením a významem ombudsmana v kontrole veřejné správy, jeho působností a činností, zdůrazněno je jeho působení v oblasti moci soudní a realizace kontroly ve vztahu k ministerstvům. V závěru bakalářské práce je srovnána pozice veřejného ochránce práv v České republice a ve vybraných evropských státech, také je zmíněna aktuální problematika týkající se postavení veřejného ochránce práv v České republice.

Klíčová slova: veřejný ochránce práv, veřejná správa, kontrola, působnost, státní správa, samospráva.

ABSTRACT

This bachelor work deals with role of ombudsman in Czech Republic and independent inspection activities, which are executed by him. In the introduction this work engaged in inspection in public administration section and its structure; then there is characterized inspection in public administration and inspection realized by subjects which are outside public administration. Concerning ombudsman, this bachelor work deals with ombudsman status and his significance in public administration inspection, his competency and activity; there is point out his activity in sphere of judicature and realization of inspection in relation to ministries. In conclusion of bachelor work there is compared position of ombudsman in Czech Republic and in chosen European state; there are also mentioned up-to-date problems relating status of ombudsman in Czech Republic.

Keywords: ombudsman, public administration, inspection, force, government, self-government

Děkuji vedoucímu bakalářské práce panu JUDr. Miloši Matulovi, CSc., za cenné rady, připomínky a odborné vedení při zpracovávání této bakalářské práce.

OBSAH

ÚVOD	8
1 KONTROLA V OBLASTI VEŘEJNÉ SPRÁVY	9
1.1 DRUHY KONTROL.....	9
1.2 PRÁVNÍ ÚPRAVA	12
2 KONTROLA VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ A KONTROLA VEŘEJNÉ SPRÁVY	13
2.1 KONTROLA VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ.....	13
2.1.1 Služební dohled	13
2.1.2 Správní dozor	14
2.1.3 Správní dozor nad právními předpisy obcí a krajů.....	15
2.1.4 Inspekce	16
2.1.5 Finanční kontrola ve veřejné správě.....	17
2.2 KONTROLA VEŘEJNÉ SPRÁVY	20
2.2.1 Parlamentní kontrola.....	20
2.2.2 Kontrola vykonávaná Nejvyšším kontrolním úřadem	21
2.2.3 Kontrola vykonávaná soudy.....	23
2.2.3.1 Ústavní soud.....	23
2.2.3.2 Správní soudnictví	23
3 VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV A KONTROLA VEŘEJNÉ SPRÁVY	27
3.1 VZNIK A VÝVOJ INSTITUCE	28
3.2 KLASIFIKACE INSTITUCE.....	29
4 ČESKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV	31
4.1 MYŠLENKA OMBUDSMANA V ČESKÉ REPUBLICĚ A JEJÍ USKUTEČŇOVÁNÍ.....	31
4.2 ZÁKON Č. 349/1999 SB., O VEŘEJNÉM OCHRÁNCI PRÁV	33
4.2.1 Působnost	33
4.2.2 Personální aspekty	35
4.2.3 Činnost ochránce	36
4.2.4 Zvláštní oprávnění a povinnosti ochránce	39
4.3 VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV A SOUDNICTVÍ	40
4.3.1 Členění a charakteristika podnětů směřujícím vůči soudům v působnosti ochránce.....	43
4.4 VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV A VÝKONNÁ MOC	43
4.5 VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV A MINISTERSTVA.....	44
4.5.1 Metodické řízení ministerstvy.....	45
4.5.2 Výsledky šetření a součinnosti.....	46
5 ČINNOST VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV V PRAXI	47

5.1	KANCELÁŘ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV	47
5.2	SOUHRNNÁ ZPRÁVA O ČINNOSTI VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV	49
5.2.1	Informační aktivity ochránce	49
5.2.2	Styk ochránce s Parlamentem a Ústavním soudem.....	50
5.2.3	Vyřizování podnětů.....	51
5.2.3.1	Rok 2005.....	52
5.2.3.2	Rok 2006.....	57
6	OMBUDSMAN V EVROPĚ	60
6.1	ŠVÉDSKO	60
6.2	DÁNSKO	62
6.3	NIZOZEMÍ	63
6.4	VELKÁ BRITÁNIE	64
6.5	RAKOUSKO	65
6.6	NĚMECKO.....	67
6.7	ITÁLIE.....	67
6.8	EVROPSKÝ OMBUDSMAN.....	68
6.9	SROVNÁNÍ ROLE OMBUDSMANA V ČR A VE VYBRANÝCH EVROPSKÝCH STÁTECH.....	70
7	DISKUSE K VYBRANÉ PROBLEMATICE INSTITUTU VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV	72
7.1	POJEM „VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV“	72
7.2	OTÁZKA ÚSTAVNÍHO ZAKOTVENÍ INSTITUCE VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV	73
7.3	ROZŠÍŘENÍ PŮSOBNOSTI OMBUDSMANA	75
7.4	DOBŘÁ SPRÁVA	77
7.4.1	Souhrn hlavních principů dobré správy.....	78
	ZÁVĚR	82
	SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY.....	83
	SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK	87
	SEZNAM OBRÁZKŮ.....	88
	SEZNAM TABULEK	89

ÚVOD

Nedokonalost a neduhy veřejné správy jsou v České republice často probíranou problematikou, široce medializovanou v televizi, rozhlase, novinách i časopisech. V médiích zveřejňované případy pochybení veřejné správy jsou jen špičkou ledovce – kauzy totiž musejí být jedinečné a dostatečně šokující, aby přitáhly pozornost široké veřejnosti. Se vzrůstající četností klesá atraktivita pro média, ale pro každého postiženého se jedná o osobní problém, který vždy vnímá citlivě, protože se jedná o jeho soukromé záležitosti. Navíc se ocitá v nerovném postavení občana proti státu, kdy na rozdíl od specializovaného úředníka vykonávajícího mocenské pravomoci státu nemá dostatek informací, odborných znalostí, času a často ani finančních či jiných prostředků. Opravné prostředky jsou často – z pohledu postiženého – nedostačující: o odvolání rozhoduje v podstatě stejná instituce a soudní spor je pro finanční náročnost a délku trvání nedostupné řešení. Zejména pro tyto případy byla zřízena instituce ombudsmana - veřejného ochránce práv, kterou se chci zabývat ve své bakalářské práci, neboť mne zaujal právě princip nezávislého arbitra, který je oprávněn na žádost občana vstupovat do sporu občana proti státu a moderovat jeho řešení.

Protože veřejný ochránce práv je instituce kontrolní, nejprve uvedu obecnou problematiku kontroly v oblasti veřejné správy – kontrolu ve veřejné správě (vnitřní kontrola, kdy kontrolujícími subjekty jsou orgány veřejné správy) a kontrolu veřejné správy (vnější kontrola, kdy orgány veřejné správy a jejich činnost je kontrolována jinými subjekty než orgány veřejné správy). V další části práce vymezím instituci veřejného ochránce práv v České republice, která byla zřízena zákonem č. 349/1999 Sb., a zhodnotím skutečnou činnost veřejného ochránce práv. Dále stručně vymezím instituce ombudsmanského typu ve vybraných evropských zemích a porovnáám je se situací v České republice. Poslední částí mé práce bude uvedení diskuse k vybrané problematice institutu veřejného ochránce práv.

Čtenář této práce by měl získat vědomosti o postavení instituce veřejného ochránce práv v systému kontroly veřejné správy, o působnosti, pravomocích a povinnostech ombudsmana, dále je cílem mé práce zmapování instituce veřejného ochránce práv v České republice, od vzniku této instituce a jejího zakotvení v právním řádu až po činnost současného ombudsmana a výsledky této činnosti.

1 KONTROLA V OBLASTI VEŘEJNÉ SPRÁVY

Kontrola v sobě obsahuje pozorování, poznávání a zejména porovnávání stavu skutečného se stavem zamýšleným. Výsledkem je pak zjištění odchylek skutečného stavu od záměru, což následně vede k hodnocení souladnosti, popř. nesouladnosti obou uvedených stavů. V oblasti veřejné správy chápeme kontrolu buď jako veškerou kontrolu zasahující systém veřejné správy nebo jako kontrolu veřejné správy ze strany jiných subjektů, a je potřeba vždy zdůraznit, který výklad máme na mysli. [2]

Kontrola veřejné správy ve svém obecném pojetí zajišťuje provádění veškerých potřebných činností v odpovídajícím rozsahu, směru a čase. Kontrola ve veřejné správě přitom musí být systematická. Příliš častá a nekoordinovaná kontrolní šetření mohou narušovat normální chod kontrolovaných činností a plnění uložených povinností. Proto je nutné do kontroly vždy zavést určitý systém, koordinovat práci různých kontrolních orgánů a přesně vymezit jejich pravomoci, oprávnění a povinnosti. [5]

V rámci kontroly mohou být zkoumány jednak postupy vedoucí k určitému cíli, jednak dosahování cíle samotného. Obě tato zkoumání mohou být do jisté míry oddělena, některé kontrolní mechanismy mohou být zaměřeny na kontrolu postupu, jiné na kontrolu dosahovaného cíle. Zejména právní formy kontroly jsou často zaměřeny především na kontrolu postupu. V tomto smyslu může být kontrolováno dodržování nejen právních pravidel, ale i pravidel odborného postupu při řešení záležitostí. [2]

Subjektem kontroly jsou státní orgány nebo jiné orgány veřejné moci, kterým přísluší provádět zjišťování a hodnocení skutečného stavu se zamýšleným. Tento orgán může a nemusí být součástí systému veřejné správy, vždy ale musí mít pravomoc a působnost ve vztahu ke kontrole veřejné správy. Subjektem kontroly mohou být např. ministerstva, Nejvyšší kontrolní úřad, soudy. Objektem kontroly je pak orgán nebo pracovník veřejné správy, jehož činnost je zjišťována a hodnocena, např. správní úřady, orgány územní samosprávy apod. [2]

1.1 Druhy kontrol

Kontrolu lze členit podle různých kritérií a hledisek, jedná se zejména o tyto:

- a) Podle subjektu kontroly může jít o kontrolu individuální, kterou vykonává jeden subjekt kontroly, nebo o kontrolu koordinovanou, kterou vykonává více subjektů kontroly. Individuální i koordinovaná kontrola může být souborná (komplexní), která se týká všech stránek činnosti kontrolovaného objektu, nebo částečná (namátková), kdy se kontroluje pouze část činnosti kontrolovaného objektu) nebo výběrová (podle přijatého pravidla výběru). [6]
- b) Podle vztahu kontroly k objektu kontroly existuje kontrola vnitřní a kontrola vnější. Vnitřní kontrolu realizuje subjekt kontroly, který je součástí kontrolovaného systému. Vnější kontrola se naopak vyznačuje tím, že neexistuje vztah podřízenosti kontrolovaného objektu k subjektu kontroly. Vnější kontrola je chápána jako kontrola vykonávaná kontrolním orgánem u jemu nepodřízených, jím nezaložených ani nezřízených právnických osob a organizačních jednotek. [6]
- c) Podle organizačního vztahu je členění kontroly možné na vertikální a horizontální kontrolu. Vertikální kontrola je obsažena v základních povinnostech každého vedoucího podle zásady „kdo řídí, kontroluje a je také kontrolován“ a uplatňuje se především v lineárních organizačních strukturách. Horizontální kontrola je prováděna mezi pracovníky a pracovními kolektivy na stejném stupni řízení. [6]
- d) Podle systému kontroly je možno členit kontrolu na plánovitou a operativní. Plánovitá kontrola se realizuje systematicky a pravidelně na základě vypracovaného plánu kontrolní činnosti, ve kterém je již dopředu obsažena určitá cykličnost a je zde předpoklad určité efektivnosti. Oproti tomu operativní kontrola je kontrolou běžné, každodenní činnosti. [6]
- e) Podle časového vztahu kontroly a kontrolované činnosti rozeznáváme kontrolu předběžnou, průběžnou a následnou. Předběžná kontrola se vztahuje na způsob přípravy určitých správních činností a hodnotí se v ní např. připravenost správního orgánu a jeho pracovníků k zavedení určitého opatření, k výkonu určité kompetence. Průběžná kontrola se provádí v době vlastního průběhu určité správní činnosti až do jejího ukončení vydáním rozhodnutí nebo jiným způsobem. Následná kontrola se vztahuje již k ukončené správní činnosti. [2]

- f) Z jiného hlediska můžeme kontrolu členit na kontrolu občasnou, která je realizována nepravidelně (např. při předávání funkcí, majetku), a kontrolu stálou, která vyžaduje vysoké náklady a váže velký počet pracovníků. [6]
- g) Podle vztahu k podstatě věci je možno kontrolu rozčlenit na formální a neformální (meritorní). Formální kontrola se zabývá formálními náležitostmi kontrolovaných jevů (např. úplnost, číselná správnost). Neformální kontrola se zabývá věcnou správností, hospodárností jednotlivých úkonů. [6]
- h) Z hlediska jejího zaměření můžeme kontrolu členit na kontrolu služební, odbornou, právní, hospodářskou a politickou. Kontrola služební představuje nejkompexnější formu, protože se týká všech aspektů činnosti kontrolovaného objektu. Kontrola odborná se vztahuje k věcnému obsahu činnosti kontrolovaného objektu a zkoumá se při ní, zda postup orgánů a pracovníků veřejné správy odpovídá odborným hlediskům. V rámci právní kontroly se zkoumá především dodržování právních předpisů, zejména zákonů. Předmětem právní kontroly je nejen výsledek kontrolované činnosti, ale také respektování procesních postupů. Při kontrole hospodářské se zkoumá zejména účelnost vynakládaných prostředků a hospodárnost jejich využití. Předmětem kontroly politické je souladnost výkonu veřejné správy se záměrem a představami subjektu politické kontroly, kterou provádějí obecné výkonné orgány a zastupitelské orgány. [2]

Výše uvedené členění kontrol je základním rozdělením kontrolní činnosti v oblasti veřejného sektoru, tedy i ve veřejné správě. Co se týče odborné literatury, každý autor má toto rozčlenění kontroly trochu odlišné, lišící se nejen ve výčtu jednotlivých hledisek, ale i v pojmenování jednotlivých druhů kontroly.¹

¹ Srovnej např. PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 6. aktualiz. vyd. Brno: DOPLNĚK a Masarykova univerzita v Brně, 2004, str. 261.

1.2 Právní úprava

Postup při kontrole je ve větší či menší míře upravován právními předpisy. Jako příklad lze uvést zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, zákon č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, zákon č.320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě, a další, vždy v platném znění. Předmětem právní úpravy jsou práva a povinnosti kontrolujících, jejich pravomoc zjednávat či iniciovat nápravu zjištěných nedostatků a vyvozovat odpovědnost či k jejímu uplatnění dávat podnět, jakož i práva a povinnosti kontrolovaných. [1]

Co se týče právních předpisů musíme zmínit ještě zákon č.500/2004, správní řád, podle kterého vykonávají správní orgány tzv. instanční kontrolu, tj. instančně nadřízené orgány provádí kontrolu v souvislosti s rozhodováním o opravných prostředcích ve správním řízení. Tyto prostředky slouží k zajištění možnosti zjednání nápravy vydaných správních rozhodnutí pro případ, že jsou stíženy takovými vadami, pro které je nutné správní rozhodnutí změnit nebo zrušit. [5]

2 KONTROLA VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ A KONTROLA VEŘEJNÉ SPRÁVY

Kontrola ve veřejné správě nebo také vnitřní kontrola, či správní kontrola je taková kontrola, kdy kontrolujícími subjekty jsou orgány veřejné správy. V rámci této kontroly rozlišujeme:

- kontrolu zaměřenou na činnost správních orgánů ve vztazích hierarchické nadřízenosti a podřízenosti, včetně kontroly prováděné uvnitř jednotlivých orgánů veřejné správy,
- kontrolu zaměřenou na plnění povinností subjektů správního práva stojícími mimo příslušné hierarchické vztahy veřejné správy. [5]

Kontrola veřejné správy, vnější kontrola, je taková kontrola, kdy orgány veřejné správy a jejich činnost je kontrolována jinými subjekty než orgány veřejné správy. S přihlédnutím ke konkrétním subjektům kontroly veřejné správy a k jejich postavení pak rozlišujeme:

- kontrolu vykonávanou zákonodárným, resp. zastupitelskými orgány,
- kontrolu vykonávanou soudy,
- kontrolu vykonávanou Nejvyšším kontrolním úřadem,
- kontrolu vykonávanou správními orgány,
- kontrolu vykonávanou na základě podání občanů,
- kontrolu vykonávanou ve spojení s institutem veřejného ochránce práv. [5]

2.1 Kontrola ve veřejné správě

2.1.1 Služební dohled

Služební dohled se vykonává v rámci vztahů nadřízenosti a podřízenosti; z tohoto důvodu se často označuje též jako hierarchická kontrola. Právním základem pro kontrolu pracovníků veřejné správy ze strany vedoucích jsou pracovněprávní normy, jde-li o kontrolu podřízených orgánů a organizací, pak jsou to normy správního práva. Služební dohled vykonává nadřízený subjekt: vedoucí vůči pracovníkům, správní orgán vyššího stupně vůči podřízenému orgánu (např. ústřední správní úřad vůči územním správním úřadům). Kontrolovaný-

mi jsou podřízení pracovníci, organizační útvary správního úřadu, správní úřady, a popř. jimi řízené organizace a zařízení. [1]

Účelem služebního dohledu je zabezpečit, aby podřízení subjekty vykonávaly svou činnost v souladu s právními předpisy, směrnicemi (interními normativními akty) a služebními pokyny. Proto se při jeho provádění uplatňují hlediska zákonnosti, disciplinovanosti, věcné správnosti a účelnosti. Kontrolující má pravomoc ukládat podřízeným, aby zjednali nápravu, popř. sám přijímat opatření a ukládat disciplinární sankce. Služební dohled je součástí řídicí činnosti nadřízeného a je vykonáván z jeho iniciativy, a také na základě vnějších podnětů. Jeho soustavné provádění je důležité jak pro zajištění náležitého výkonu veřejné správy, tak pro samotný nadřízený subjekt, pro nějž působí jako zpětná vazba odhalující případné nedostatky v jeho řídicí činnosti. [1]

2.1.2 Správní dozor

Na rozdíl od služebního dohledu je správní dozor vykonáván **vůči nepodřízeným subjektům**. Správní dozor provádějí dozorčí orgány, tj. vykonavatelé veřejné správy, jimž zákon svěřuje dozorčí působnost. Jsou jimi: správní úřady, úřední osoby, někdy i právnické osoby soukromého práva a i fyzické osoby, jako např. lesní stráž. Správní dozor je vykonáván buď jako součást činnosti orgánů běžné veřejné správy (např. státní stavební dohled), anebo jako hlavní činnost speciálních orgánů, jakými jsou zejména státní inspekce – Česká obchodní inspekce, Státní zemědělská a potravinářská inspekce, Česká inspekce životního prostředí, Česká školní inspekce, Státní energetická inspekce apod. Objektem dozoru (tzv. dozorovanými objekty) mohou být státní orgány, právnické osoby i jednotlivé fyzické osoby. [1]

Hledisko pro hodnocení objektů podléhajících správnímu dozoru je dáno tím, zda jejich činnost je či není v souladu s právními předpisy a jinými předpisy, jejichž závaznost zakládá zákon, s individuálními správními akty (např. stavební povolení konkretizuje podmínky pro stavbu) a s veřejnoprávními smlouvami (např. dodržování podmínek stanovených dohodou o zřízení nových pracovních míst). Dozorčí orgán má právo požadovat odstranění zjištěných nedostatků nebo ukládat, aby je dozorovaný objekt odstranil ve stanovené lhůtě, anebo udílet závazné pokyny k jejich odstranění. Za protiprávní jednání mající povahu přestupků (např. přestupky proti stavebnímu řádu) nebo jiných správních deliktů (např. neoprávněné podnikání v rozporu s živnostenským zákonem) mohou ukládat sankce. [1]

2.1.3 Správní dozor nad právními předpisy obcí a krajů

Parlamentem ČR byl přijat zákon č. 234/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 131/2000 Sb., o hl. m. Praze, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, a zákon č. 312/2002 Sb., o úřednicích územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 46/2004 Sb. Novelty těchto zákonů byly 31. května 2006 publikovány ve Sbírce zákonů a nabyly účinnosti 1. července 2006. Těmito novelami dochází k podstatným změnám zejména v oblasti dozoru a kontroly nad výkonem samostatné a přenesené působnosti územních samosprávných celků, kdy dochází k oddělení institutů dozoru a kontroly.

Základní změnou je odstranění duplicitního působení krajských úřadů a Ministerstva vnitra při dozoru nad zákonností právních předpisů obcí všech typů a nad usneseními, rozhodnutími a jinými opatřeními obcí v samostatné působnosti. Dozor nad výkonem samostatné působnosti obcí podle hlavy VI obecního zřízení je novelou v plném rozsahu svěřen Ministerstvu vnitra, dozor nad výkonem přenesené působnosti, včetně nařízení obcí, budou naopak vykonávat pouze krajské úřady. Nad právními akty orgánů městských obvodů a městských částí provádí dozor příslušný magistrát, který rovněž postupuje v přenesené působnosti. Výkon dozoru je limitován zásadou obsaženou v čl. 101 odst. 4 Ústavy, podle kterého může stát zasahovat do činnosti územních samosprávných celků jen vyžaduje-li to ochrana zákona a jen způsobem stanoveným zákonem. Z výkonu dozoru jsou vyloučena rozhodnutí a jiné úkony v samostatné či přenesené působnosti učiněné podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a dle zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů (§128 odst. 7 zákona o obcích). Ustanovení o dozoru nad rozhodnutími, usneseními a jinými opatřeními obce (orgánu městského obvodu nebo městské části) v samostatné působnosti se rovněž nepoužijí v případě porušení právních předpisů občanského, obchodního a pracovního práva a v případě, kdy jsou dozor nebo kontrola samostatné působnosti upraveny zvláštním právním předpisem. Dozor nad samostatnou působností krajů je svěřen Ministerstvu vnitra, dozor nad přenesenou působností krajských úřadů je svěřen věcně příslušným ministerstvům. [9]

Vedle nového uspořádání kompetencí při provádění dozoru a sjednocení procesních postupů při něm bylo druhou hlavní změnou, kterou novela sledovala, doplnit do všech tří zákonů zvláštní ustanovení, na jejichž základě by k tomu příslušné orgány mohly provádět obecnou kontrolu výkonu (samostatné i přenesené) působnosti územních samosprávných celků (hlava VII obecního zřízení, hlava VII krajského zřízení a hlava XI zákona o hlavním městě Praze). Ustanovení obsažená ve všech třech zákonech v části označené jako „Dozor“ upravují až samotné právní prostředky, jimiž dozorující orgány zasahují proti nezákonným nebo jinak nesprávným aktům orgánů územní samosprávy, tedy dozorová opatření, jimiž dozorující orgán reaguje na zjištěné nezákonnosti, resp. nesprávnosti, tyto zákony však dosud v podstatě neupravovaly postup dozorujících orgánů, který by tomu měl předcházet. [18]

Kontrolou se ve všech třech zákonech rozumí činnost příslušných orgánů veřejné správy, při které se zjišťuje, zda orgány územních samosprávných celků dodržují při výkonu samostatné působnosti zákony a jiné právní předpisy a při výkonu přenesené působnosti zákony, jiné právní předpisy a v jejich mezích též usnesení vlády, směrnice ústředních správních úřadů, jakož i opatření příslušných orgánů veřejné správy přijatá při kontrole výkonu přenesené působnosti (viz § 129 odst. 3 zákona o obcích, § 86 odst. 2 zákona o krajích a § 113 odst. 3 zákona o hlavním městě Praze). Všechny tři zákony obsahují základní pravidla (jakési kontrolní řády) pro provádění této kontroly zahrnující práva a povinnosti kontrolujících a kontrolovaných, průběh kontroly (včetně pořádkové pokuty za neplnění povinnosti poskytovat kontrolujícím součinnost) a její výsledek (kontrolní protokol), včetně navazujících procesů (námitky proti výsledku kontroly, resp. reakce kontrolovaných subjektů na provedená zjištění). Kontrolu budou provádět stejné orgány, do jejichž působnosti je svěřeno provádění dozoru, tzn. v případě obcí Ministerstvo vnitra (kontrola samostatné působnosti) a krajské úřady (kontrola přenesené působnosti), v případě městských částí a městských obvodů magistráty, v případě krajů (včetně hlavního města Prahy) Ministerstvo vnitra (kontrola samostatné působnosti) a věcně příslušná ministerstva a jiné ústřední správní úřady (kontrola přenesené působnosti). [18]

2.1.4 Inspekce

Pojem inspekce se používá pro označení druhu kontrolní činnosti, který má v podstatě obdobnou povahu jako dozor, zejména odborný dozor, od kterého je terminologicky obtížně odlišitelný. Dále se takto označuje jednorázové provedení kontroly, zejména opět odborné-

ho dozoru. V obou uvedených případech může být inspekce i součástí činnosti nadřízeného orgánu. Inspekce může konečně být také k označení orgánu provádějícího dozor nebo speciálního kontrolního orgánu zřízeného v rámci hierarchických vztahů, avšak odděleného od běžné řídicí činnosti. [2]

2.1.5 Finanční kontrola ve veřejné správě

Problematika finanční kontroly ve veřejné správě je řešena samostatným zákonem č.320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě. Zákon se zaměřuje především na vytvoření komplexního vertikálního a horizontálního systému finanční kontroly jako nedílné součásti řízení na všech stupních veřejné správy, na jednotné metodické řízení finanční kontroly v celé veřejné správě, vytvoření právních a institucionálních podmínek pro zajištění finanční kontroly a prostředků poskytnutých ČR ze zahraničí. Dále se zaměřuje na prohloubení provádění předběžné, průběžné a následné finanční kontroly v působnosti řídicích struktur a kontroly systému řídicí finanční kontroly nezávislými specializovanými útvary včetně zajištění vzájemné spolupráce a výměny informací. [6]

Na zákon pak navazuje prováděcí Vyhláška MF ČR č. 64/2002 Sb., která stanovuje bližší podrobnosti o kontrolních metodách a kontrolních postupech, strukturu a rozsah zpráv o výsledcích finančních kontrol, postup a termíny jejich předkládání. Úzké vazby má tento zákon především na zákony č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, č. 250/2000, o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, č. 128/2000 Sb., o obcích, č. 129/2000 Sb., o krajích, č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze. [6]

Zákon upravuje třístupňový systém finanční kontroly ve veřejné správě. Tvoří jej v 1. stupni MF jako ústřední správní úřad pro finanční kontrolu, v 2. stupni správci rozpočtových kapitol a orgány veřejné samosprávy jako správci veřejných rozpočtů a ve 3. stupni ostatní organizační složky státu a územních samosprávních celků, včetně právnických osob, které hospodaří s veřejnými prostředky. [6]

Systém finanční kontroly, jenž lze ze zákona odvodit, se člení do dvou základních forem²:

- kontroly veřejnosprávní
- vnitřního kontrolního systému.

Za **veřejnosprávní** se považuje kontrola, kterou vykoná:

- orgán veřejné správy u jiného, na sobě nezávislého orgánu veřejné správy (tedy vztah vně resortu),
- orgán veřejné správy u podřízené organizační složky státu nebo podřízené státní příspěvkové organizace (tedy vztah uvnitř resortu),
- poskytovatel veřejné finanční podpory, kterým je orgán veřejné správy zmocněný k jejímu poskytování zvláštním právním předpisem, u žadatele či příjemce této podpory; jím může být veřejnoprávní i soukromoprávní subjekt.

Výkon veřejnosprávní kontroly se řídí částí druhou zákona o finanční kontrole. Pokud zákon nestanoví ve svých jednotlivých ustanoveních jinak, platí pro něj pravidla kontrolního řádu, uvedená v části třetí zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů. Ošetřeny jsou procedury zahájení, průběhu i ukončení veřejnosprávní kontroly, jakož i procedury spojené s přijímáním a plněním opatření k odstranění nedostatků, případně s ukládáním sankcí v případech neplnění zákonem daných povinností ze strany kontrolovaných osob. [10]

Zákonem se v podmínkách české veřejné správy nastavuje finanční kontrola coby nedílná součást vnitřního řízení na všech jejích stupních. **Vnitřní kontrolní systém**, který ukládá zákon (podle části čtvrté) vybudovat v převážné většině úřadů a institucí, přispívá k vytvoření podmínek pro hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy, ke způsobilosti včas detekovat, vyhodnocovat a minimalizovat provozní, právní a jiná rizika vznikající v souvislosti s plněním poslání jednotlivých institucí a k informování o výskytu závažných nedostatků i přijímání opatření k jejich odstranění. [10]

² Jan Šelešovský uvádí ještě jeden segment finanční kontroly ve veřejné správě, a to finanční kontrolu podle mezinárodních smluv, která zahrnuje fin. kontrolu zahraničních prostředků vykonávanou mezinárodními

Vnitřní kontrolní systém člení právní norma na tzv. řídicí kontrolu a na interní audit. U **řídicí kontroly** se jedná o finanční řízení se zabudovanými prvky kontroly, tedy o procedury, které jsou svěřeny k výkonu řídicím a výkonným složkám každého orgánu veřejné správy v jednotlivých definovaných věcných oblastech činností, jakými jsou např. správa chodu orgánu veřejné správy, správa rozpočtových prostředků vyčleněných na předem stanovené účely, správa prostředků poskytnutých z evropských fondů. Vedle řídicí kontroly zmiňuje zákon ve vnitřním kontrolním systému další jeho část – **interní audit**, který zajišťuje funkčně nezávislý útvar. Organizační zakotvení útvaru musí být provedeno tak, že útvar podléhá přímo vedoucímu orgánu veřejné správy a je organizačně oddělen od všech řídicích a výkonných struktur. Deklaruje se tím nezávislost kontroly při jejím provádění a při hodnocení plnění úkolů veřejné správy. [10]

Zákon č. 320/2001 Sb. ustanovil Ministerstvo financí orgánem oprávněným metodicky usměrňovat a koordinovat výkon finanční kontroly ve státě. Vysoká míra odpovědnosti pro ministerstvo znamená, že na svých bedrech nese zátěž přípravy a vydávání potřebných metodických dokumentů, aby jednotlivé články veřejné správy měly potřebná odborná vodítka pro svou práci. Ministerstvo financí je ze zákona zmocněno připravovat a poskytovat vládě každoročně zprávu o výsledcích a stavu finanční kontroly v celé veřejné správě. Z pozice ministerstva rovněž vyplývají jeho úkoly na poli finančního řízení a finanční kontroly v negociačních procesech s Evropskou unií. [10]

Zvýrazněna je role vedoucích orgánů veřejné správy, kterými jsou obecně statutární orgány, tj. osoby nebo orgány oprávněné jednat jejich jménem. Na úrovni ministerstev jsou jimi ministři české vlády a u ostatních ústředních orgánů jejich představitelé. V kraji zákon určuje vedoucím orgánu veřejné správy ředitele krajského úřadu, v obci je jím starosta. Těmto vedoucím orgánům veřejné správy je uložena odpovědnost za organizování, řízení a zajištění přiměřenosti a účinnosti finanční kontroly. Přitom jim zákon ukládá řídit se mezinárodně uznávanými standardy. K zajištění přiměřené jistoty, že kontrola poskytuje včasné a spolehlivé informace o hospodaření, jež jsou podkladem pro účinné řízení orgánu veřejné správy při plnění schválených záměrů a cílů, musejí vedoucí orgánů veřejné správy pověřit výko-

nem finanční kontroly kvalifikované a bezúhonné zaměstnance a zároveň zajistit, aby byly vyloučeny nežádoucí zásahy směřující k jejich ovlivnění při výkonu finanční kontroly. Kromě toho musejí z titulu svého postavení sledovat a vyhodnocovat výsledky finanční kontroly a přijímat, v případě konstatovaných nedostatků, potřebná a kvalifikovaná opatření za účelem nápravy zjištěného stavu, dokonce zavádět systémová opatření s cílem eliminovat příčiny a předcházet včas nesprávným operacím. [10]

Spolu s ostatními vedoucími zaměstnanci mají za povinnost zavést a udržovat v orgánu veřejné správy vnitřní kontrolní systém, v němž musejí nalézt způsob transformace v zákoně obecně nastavených pravidel a procedur do vnitřních organizačních struktur. Jde o zavedení specifických funkcí ve finančním řízení v podobě zřízení pozic tzv. příkazců operací, správců rozpočtu a hlavního účetního jako základních prvků finanční kontroly při správě a užívání veřejných prostředků. Smyslem těchto kroků je zamezit rozhodování a výkonu majetkových a finančních operací, včetně jejich vypořádání a vyúčtování, jednou jedinou osobou. Proces rozhodování a realizace takovýchto operací musí být rozdělen mezi více článků, aby se zamezilo nekorektním a nelegálním postupům při nakládání s veřejnými prostředky. [10]

2.2 Kontrola veřejné správy

2.2.1 Parlamentní kontrola

Parlamentní kontrola je výrazem kontrolní funkce moci zákonodárné vůči moci výkonné (tedy i vůči veřejné správě). Na prvním místě se projevuje jako kontrola vůči vládě, nejvýznamnější složce moci výkonné. Vláda je odpovědna Poslanecké sněmovně (čl. 68 odst. 1 Ústavy). Jakási „preventivní“ kontrola vlády se realizuje v rámci procesu vyslovení, popř. nevyslovení důvěry vládě Poslaneckou sněmovnou po jejím ustavení. „Průběžná“ kontrola důvěry vlády je pak možná kdykoli v průběhu jejího funkčního období, buď na žádost vlády nebo z iniciativy Poslanecké sněmovny. [7]

Za základní formu kontroly je možné považovat samotný proces projednávání a schvalování návrhů zákonů. Projevuje se zejména v tom, že vládní návrh zákona dozná v části legislativního procesu, probíhající v Parlamentu, určité změny na základě pozměňovacích návrhů, případně může být v prvním nebo v dalších čteních v Poslanecké sněmovně zamítnut. [7]

Dalším parlamentním prostředkem kontroly je kontrola finančního hospodaření – při schvalování státního rozpočtu, státního závěrečného účtu, dále kontrola při projednávání zpráv o stavu a úkolech v určité oblasti státní správy a při kontrole činnosti institucí, které mohou ohrozit práva a svobody občanů (BIS, Policie ČR, Vojenské obranné zpravodajství). [1]

Každý poslanec má právo interpelovat vládu nebo její členy ve věcech jejich působnosti, přičemž podle čl. 53 Ústavy musí interpelovaní členové vlády odpovědět na interpelaci do třiceti dnů ode dne jejího podání. V rámci legislativního procesu kontrolně působí také stálé orgány zákonodárného sboru, tj. výbory, podvýbory a komise Poslanecké sněmovny a Senátu. Člen vlády má právo účastnit se schůzí obou komor, jejich výborů a komisí a je povinen osobně se dostavit do schůze Poslanecké sněmovny na základě jejího usnesení. To platí i o schůzi výboru, komise nebo vyšetřovací komise, kde však se člen vlády může dát zastupovat svým náměstkem nebo jiným členem vlády, není-li výslovně požadována jeho osobní účast (čl. 38 odst. 2 Ústavy). [7]

2.2.2 Kontrola vykonávaná Nejvyšším kontrolním úřadem

Nejvyšší kontrolní úřad je ústavně zřízeným nezávislým kontrolním orgánem (čl. 97 Ústavy). Formálně není NKÚ orgánem veřejné správy, resp. správním úřadem, není součástí veřejné správy ve formálním organizačním pojetí, jde o nezávislý kontrolní orgán České republiky, který není podřízen ani vládě, ani Parlamentu, ale také nemá vlastní exekutivní rozhodovací pravomoc, kromě oprávnění ukládat pořádkové pokuty. Z hlediska dělby moci bychom ho měli přiřazovat k moci výkonné, zvláště z toho důvodu, že zcela dominantním a jediným předmětem jeho činnosti je správa ve smyslu materiálním, tj. výkon kontroly. [7]

Posláním NKÚ je podle Ústavy kontrolovat hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu. Bližší úprava postavení, působnosti, organizační struktury NKÚ a dalších podrobností je ústavně svěřena zákonu č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů. [5]

Nejvyšší kontrolní úřad vykonává kontrolu:

- a) hospodaření se státním majetkem a finančními prostředky vybíranými na základě zákona ve prospěch právnických osob, s výjimkou prostředků vybíraných obcemi nebo kraji v jejich samostatné působnosti,

- b) státního závěrečného účtu,
- c) plnění státního rozpočtu,
- d) hospodaření s prostředky, poskytovanými České republice ze zahraničí, a prostředky, za něž stát převzal záruky,
- e) vydávání a umořování státních cenných papírů,
- f) zadávání státních zakázek. [1]

Kontrola prováděná NKÚ má být zaměřena na zjišťování, zda kontrolované činnosti jsou v souladu s právními předpisy, zda jsou věcně a formálně správné, a současně se má posuzovat účelnost a hospodárnost kontrolovaných činností. Zjišťované skutečnosti podléhají kontrole Úřadu bez ohledu na druh a stupeň utajení. Po provedené kontrole se vypracovává písemná zpráva, která musí obsahovat shrnutí a vyhodnocení skutečností zjištěných při kontrole. [5]

NKÚ nemá pravomoci, jejichž uplatněním by mohl zasahovat do činnosti kontrolovaných objektů. Zákonná úprava je založena na koncepci, že úkolem NKÚ je zjistit skutečný stav věci a odstranění případných nedostatků je věcí kontrolovaných objektů a jejich řídicích orgánů.

Orgány NKÚ jsou:

- prezident a viceprezident (jsou jmenováni prezidentem republiky na návrh Poslanecké sněmovny),
- Kolegium (skládá se z prezidenta, viceprezidenta a 15 členů NKÚ, kteří jsou voleni Poslaneckou sněmovnou na návrh prezidenta NKÚ),
- senáty (jsou složeny nejméně ze tří členů NKÚ),
- kárná komora (předsedou je prezident, popř. viceprezident, a členy jsou dva soudci Nejvyššího soudu, jmenovaní jeho předsedou).

Objektem kontroly NKÚ jsou organizační složky státu, právnické a fyzické osoby, nestanoví-li zvláštní zákon jinak. Nejvyšší kontrolní úřad provádí kontrolní akce podle ročního plánu, jenž je schvalován Kolegiem NKÚ. V plánu kontrolní činnosti je mimo jiné určeno složení senátu, který bude projednávat a schvalovat kontrolní závěr. Samotné kontrolní akce pak provádějí kontroloři (zaměstnanci NKÚ). V činnosti NKÚ se výrazně uplatňuje princip

veřejnosti (publicity): plán kontrolní činnosti, kontrolní závěry a výroční zpráva jsou publikovány ve Věstníku NKÚ, který vychází čtyřikrát ročně. [1]

2.2.3 Kontrola vykonávaná soudy

2.2.3.1 Ústavní soud

Významná úloha v zabezpečování ústavnosti a zákonitosti v oblasti veřejné správy náleží Ústavnímu soudu. Je totiž povolán přezkoumávat ústavnost a zákonitost právních předpisů vydávaných orgány veřejné správy, jejich postup ve věcech týkajících se základních práv a svobod fyzických a právnických osob, jakož i dodržování předpisů o jejich kompetenci. Při přezkoumávání právních předpisů, jiných aktů a postupů veřejné správy uplatňuje Ústavní soud výlučně hledisko ústavnosti a zákonitosti. Řízení před Ústavním soudem se vždy zahajuje na návrh oprávněných subjektů a koná se podle ustanovení zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů. [1]

Do pravomoci Ústavního soudu při zajišťování ústavnosti a zákonitosti ve veřejné správě patří:

- a) Rozhodovat o zrušení jiných právních předpisů, než zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním zákonem, zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy.
- b) Rozhodovat o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánu veřejné moci do ústavně zaručených práv a svobod.
- c) Rozhodovat o ústavní stížnosti orgánů územní samosprávy proti nezákonnému zásahu státu.
- d) Rozhodovat o tzv. kompetenčních sporech. [1]

2.2.3.2 Správní soudnictví

Úprava správního soudnictví platná do 31. 12. 2002 byla často předmětem kritiky jak ze strany odborné veřejnosti, tak ze strany státních orgánů. Namítala se především jednoinstančnost, resp. neexistence opravných prostředků, dále se poukazovalo na chybějící soudní ochranu před nečinností správního úřadu a také se namítal nesoulad úpravy správního soudnictví s čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o lidských právech, tj. nedostatek tzv. plné jurisdikce

při přezkumu správního rozhodnutí, tzn. absence možnosti komplexně posuzovat skutkový i právní stav věci (včetně možnosti provádět dokazování), neboť podle tehdejší úpravy bylo možno přezkoumávat pouze zákonnost rozhodnutí. [7]

Nová úprava provedená zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, přinesla změny, které ve značné míře reagovaly na vytýkané nedostatky: podrobnější úpravu průběhu řízení, rozhodování v tzv. plné jurisdikci, zřízení Nejvyššího správního soudu (a tedy mj. zavedení dvouinstančnosti) a významné rozšíření pravomoci správních soudů (zejm. věci nečinnosti a jiné zásahy veřejné správy). [7]

Organizace správního soudnictví

Ve správním soudnictví jednají a rozhodují krajské soudy a Nejvyšší správní soud. U krajského soudu vykonávají správní soudnictví specializované senáty (nestanoví-li zákon jinak, ve složení předseda a dva soudci) a specializovaní samosoudci (např. ve věcech důchodového pojištění, nemocenského pojištění, přestupků). Nejvyšší správní soud se skládá z předsedy soudu, místopředsedy soudu, předsedů kolegií, předsedů senátů a dalších soudců. Předsedu a místopředsedu Nejvyššího správního soudu jmenuje a odvolává z řad soudců tohoto soudu prezident republiky. Nejvyšší správní soud rozhoduje v první a poslední instanci v případech stanovených soudním řádem správním (např. o kompetenčních žalobách) nebo zvláštním zákonem. V případech stanovených soudním řádem správním rozhoduje o kasačních stížnostech. Rozhoduje v senátech (předseda a dva soudci) nebo v rozšířených senátech (předseda a šest soudců, rozhoduje se ve věcech volebních, politických stran a hnutí a v řízení o kompetenčních žalobách). [1]

Pravomoc a příslušnost soudů

K řízení je **věcně příslušný** krajský soud, nestanoví-li soudní řád správní nebo zvláštní zákon jinak. Nestanoví-li soudní řád správní jinak, je k řízení **místně příslušný** soud, v jehož obvodu je **sídlo správního orgánu**, jež ve věci **vydal rozhodnutí v posledním stupni** nebo jinak zasáhl do práv toho, kdo se u soudu domáhá ochrany. V této příslušnosti jsou možné jisté zákonné odlišnosti; například ve věcech důchodového pojištění a důchodového zabezpečení je k řízení příslušný ten krajský soud, v jehož obvodu má navrhovatel bydliště, popřípadě v jehož obvodu se zdržuje. Anebo ve věcech nemocenského pojištění, pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti je k řízení příslušný

takový krajský soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který ve věci rozhodl v prvním stupni. [11]

Ve správním soudnictví přezkoumávají soudy na základě žalob nebo opravných prostředků rozhodnutí orgánů veřejné správy, např. rozhodnutí orgánů státní správy, územní samosprávy, orgánů zájmové samosprávy, pokud jim zákon svěřuje rozhodování o právech, právem chráněných zájmech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy. Soud přezkoumává zákonnost takových rozhodnutí. Soudy nepřezkoumávají obecně závazné normativní akty, rozhodnutí organizační povahy a rozhodnutí upravující vnitřní poměry orgánu, který je vydal. Pokud jde o individuální správní akty, je v zákoně výslovně stanoveno, ve kterých případech tato rozhodnutí soud nepřezkoumává (např. rozhodnutí o regulaci cen, rozhodnutí o stavební uzávěře apod.). [4]

Soudy ve správním soudnictví tedy rozhodují o:

- e) žalobě proti rozhodnutí správního orgánu,
- f) ochraně proti nečinnosti správního orgánu,
- g) ochraně před nezákonným zásahem správního orgánů,
- h) kompetenčních žalobách. [1]

Řízení se zahajuje na návrh, který se nazývá žalobou. Taková žaloba musí být podána do dvou měsíců od doručení rozhodnutí orgánu veřejné správy v posledním stupni, pokud zákon nestanoví jinak. Soudní přezkum v takových případech přichází v úvahu až po vyčerpání řádných opravných prostředků ve správním řízení. V případě, že soud žalobě vyhověl napadené rozhodnutí orgánu veřejné správy zruší. Orgán veřejné správy je vázán právním názorem soudu uvedeným v příslušném rozsudku. [4]

Proti pravomocným rozhodnutím krajských soudů - s výjimkami, které jsou odůvodněny povahou věci (např. věci volební) - je možno podat **mimořádný opravný prostředek - kasační stížnost**, o které rozhoduje Nejvyšší správní soud. Kasační stížnost je široce otevřený mimořádný opravný prostředek, kterým se lze domáhat nápravy jak v hmotněprávních otázkách, tak nápravy vadného procesu. Může být tedy podána jak proti rozhodnutí ve věci samé, tak i proti velké části procesních rozhodnutí (zamítnutí nebo odmítnutí návrhu, zastavení řízení s výjimkami stanoveným v § 104 s. ř. s.), ale vždy **pouze jen z některého důvodu, který zákon vypočítává** a přesně vymezuje (např. nezákonnost, vada řízení, zmateč-

nost řízení, nepřezkoumatelnost). Protože formulování kasační stížnosti je právně odborně náročné, stanoví zákon, že stěžovatel musí být zastoupen advokátem. Lhůta pro podání kasační stížnosti je krátká - dvoutýdenní. Její zmeškání nelze prominout. Je-li však kasační stížnost včas podána, ale má nedostatky, má stěžovatel právo na to, aby nedostatky mohl odstranit do jednoho měsíce od doručení usnesení, kterým mu je soud vytkl. Kasační stížnost je třeba podat u toho krajského soudu, který vydal rozhodnutí, proti kterému stížnost směřuje. Ten také se postará o odstranění nedostatků, soustředění spisů a opatření vyjádření druhé strany; poté věc předloží k rozhodnutí Nejvyššímu správnímu soudu. [36]

Druhým **mimořádným opravným prostředkem** je **obnova řízení**. Je však přípustná jen v řízení o žalobách proti nezákonným zásahům a v řízení ve věcech politických stran, tedy tam, kde soud sám zjišťoval skutkový stav věci. Tak jako podle ostatních procesních předpisů se řízení rozpadá do dvou fází: řízení o povolení obnovy a řízení obnovené. V první fázi se zkoumá, zda je dán důvod obnovy (tedy to, že vyšly najevo důkazy nebo skutečnosti, které účastník bez své viny neuplatnil v původním řízení, v jejichž světle může být výsledek řízení pro něj příznivější), ve druhé fázi, poté, kdy je obnova řízení povolena, se provede nové řízení ve věci samé. K podání návrhu je stanovena lhůta tří měsíců od okamžiku, kdy se návrhovač o důvodu obnovy dozvěděl, nejpozději však lze návrh podat do tří let od právní moci původního rozhodnutí. [36]

3 VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV A KONTROLA VEŘEJNÉ SPRÁVY

Postavení a poslání Veřejného ochránce práv ve své podstatě velmi úzce souvisí s postavením a posláním veřejné správy, a to ve spojení s její kontrolou, která je součástí širěji vnímané soustavy právních záruk ve veřejné správě. Právní záruky ve veřejné správě slouží k zajištění zákonné realizace cílů a úkolů veřejné správy, které jsou co do své podstaty a významu především zárukami zákonnosti ve veřejné správě. [5]

Ve sféře veřejné správy a její činnosti přichází v úvahu celý systém záruk zákonnosti, které spolu ve svém jednotlivém pojetí bezprostředně souvisí a vzájemně se doplňují. K právním zárukám či zárukám zákonnosti ve veřejné správě patří kontrola veřejné správy, právo na informace ve veřejné správě, zrušení, změna, sistace vadných správních aktů aj. opatření ve veřejné správě, uplatňování odpovědnosti za porušení právních povinností, přímé donucení ke splnění právní povinnosti. Specifické a svým způsobem klíčové postavení v systému právních záruk ve veřejné správě zaujímá kontrola veřejné správy, a to zejména tím, že jejím prostřednictvím a na základě jí zjištěných výsledků se v mnohých případech vytváří předpoklady pro uplatnění ostatních právních záruk, které přes tento společný vztah ke kontrole však vždy plní svébytné a relativně samostatné poslání. [5]

Kontrola veřejné správy prostřednictvím činnosti ochránce celý systém kontroly veřejné správy žádoucím a současně také nezastupitelným způsobem doplňuje. Jde o kontrolní institut, který vůči veřejné správě působí zvenčí, který se zaměřuje jednak na rozpor s právem, a stejně tak i na rozpor s principy tzv. dobré správy, který přitom přichází v úvahu zpravidla až v návaznosti na využití či vyčerpání možností nápravy v samotné veřejné správě, a který má přitom ryze iniciační charakter. Takto koncipovaný kontrolní institut dříve náš systém kontroly veřejné správy nezahrnoval a proto jej příslušným způsobem obohatil. Tento institut byl, jako specifický kontrolní institut v České republice, zaveden právní úpravou z r. 1999 - zákonem č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, a po obsahové stránce ve značné míře vychází z Doporučení výboru ministrů Rady Evropy o instituci ombudsmana. Radou Evropy bylo členským státům doporučeno, aby zvážily zřízení ombudsmana nebo institucí ombudsmanského typu zejména tam, kde došlo k prudkým společenským a politickým změnám, transformaci ekonomiky nebo násilným událostem válečného typu, a tím k ohrožení lidských, hospodářských, sociálních a kulturních práv. [5]

Veřejný ochránce práv je považován za českou variantu tzv. ombudsmana. Ombudsmana pak můžeme z pohledu současných poznatků zhruba obecně charakterizovat jako nezávislou a nestrannou osobu volenou parlamentem, která na základě stížností nebo z vlastní iniciativy a poměrně neformálně šetří namítanou protiprávnost nebo jiná pochybení v jednání (včetně nečinnosti) veřejné správy. Ombudsman se věcí začne zabývat zpravidla tehdy, když není k dispozici jiný, účinný (obranný) právní prostředek, a svými přímo nevynutitelnými doporučeními iniciuje nápravu. [7]

3.1 Vznik a vývoj instituce

Původ slova ombudsman lze nalézt ve středověkých výrazech „umbup“ (moc, autorita), případně ve švédském slově „ombud“, které označuje osobu, jež vystupuje jako zástupce, zmocněnec či mluvčí jiných. Funkci prvního „skutečného“ ombudsmana (pokud pomineme některé podobné činnosti římských tribunů lidu či středověkých panovníků) zřídil v 18. století švédský král Karel XII. Od roku 1713 měl tento královský ombudsman dbát především na správné chování královských úředníků. Od roku 1809 byla instituce ombudsmana poprvé pevně zakotvena ve švédské ústavě, kdy byla definována jako orgán parlamentu dohlížející na to, jak soudci, vládní a ostatní úředníci zachovávají zákony a jiné právní předpisy. Největšího rozvoje dosáhla instituce ombudsmana ve 20. století. Zejména po 2. světové válce vnikala v různých modifikacích závislých především na historickém a politicko-sociálním vývoji konkrétní země téměř ve 100 státech světa. Název instituce je pochopitelně v různých zemích různý, např. ve Španělsku působí defensor del pueblo, ve Francii médiateur, v Rakousku Volksanwaltschaft, v Polsku Rzecznik praw obywatelskich, v Rumunsku Avocatul Popolurii či v České republice veřejný ochránce práv. [29]

V počátcích existence instituce zastal plnění úkolů vyplývajících z funkce jeden člověk s relativně nepočetným odborným aparátem. Kvantitativní nárůst veřejné správy (subjektů i počtů úředníků) vedoucí k vytvoření komplikovanějšího, méně průhledného systému, především svou diferenciací agendy a odbornou různorodostí správních činností vyvolal potřebu dělby kompetencí ombudsmana. Dochází k ustanovování jednoho či více zástupců (všeobecného) ombudsmana. Velice dobře to můžeme pozorovat právě na příkladu Švédska, "kolébky" instituce, jež se zde postupně rozrostla na čtyři ombudsmany, kteří však nepůsobí jako orgán kolegiální, ale každý z nich má přesně vymezenou oblast, kde samostatně vykonává svou činnost, v Řecku má ombudsmana dokonce čtyři zástupce. Většinou je zástupce

ombudsmana ustanovován stejným způsobem jako ombudsman a pro jeho postavení i činnost platí obdobně stejná úprava jako pro ombudsmana. Někdy si ovšem svého zástupce vybírá sám ombudsman, bez jakékoliv ingerence parlamentu. Pravidlem pak bývá, že ombudsman může na svého (své) zástupce delegovat výkon části kompetence. [8]

Jinou formou dělby kompetencí je poměrně častý jev, kdy vedle všeobecného ombudsmana nezávisle působí i ombudsman (či ombudsmané) zabývající se pouze určitou oblastí, tedy ombudsman speciální (např. ombudsman pro oblast vojenství, ombudsman pro vězeňství, ombudsman pro ochranu dat, dětský ombudsman atp.). Pro jeho volbu, postavení a vztahy k parlamentu většinou platí obdobná pravidla jako pro "hlavní" ombudsmany. Ne vždy se však jedná o ombudsmana parlamentního. [8]

Nikoliv zanedbatelnou novější tendencí, která stojí za povšimnutí, se jeví zřizování tzv. "soukromých" ombudsmanů působících sice mimo státní struktury, ale jejichž existence bývá někdy založena zákonem (např. ve Velké Británii). Jedná se zpravidla o nestátní instituce, plnící funkci "stěžovatelského místa", kontrolní jednotky, začleněné do rámce organizace konkrétního podniku (firmy), resp. souboru podniků v určité významné oblasti. [8]

3.2 Klasifikace instituce

Základní rozdělení (modely) ombudsmanů lze odvodit od způsobu jejich vzniku. Parlamentním označujeme ten model, kdy ombudsman je volen parlamentem, případně jeho dolní komorou a svým způsobem je mu odpovědný. Ombudsman je volen obvykle na dobu určitou, možnost jeho odvolání je buď zcela vyloučena nebo povolena jen v taxativně vymezených případech. Tento model se z pohledu účinnosti a funkčnosti jeví jako výhodnější. Druhým modelem je model vládního ombudsmana, který je někdy označován také jako ombudsman nepravý. V tomto případě je ombudsman volen vládou, tvoří součást veřejné správy a není zcela nezávislý. Z tohoto důvodu se většinou nejedná o účinnou ochranu proti nesprávnému nebo nezákonnému postupu veřejné správy. [8]

Další dělení lze provést na ombudsmany všeobecné (generální), kteří se zaměřují obecně na všechny činnosti veřejné správy, a na ombudsmany speciální, věnující se pouze určité oblasti výkonu veřejné správy (např. vězeňství, vojenství, ochrana dětí, ochrana dat atd.). Ombudsmani mohou být centralizováni v jednom místě, či působit lokálně (Itálie, Švýcarsko). Český veřejný ochránce práv náleží do většinové skupiny všeobecných parlamentních ombud-

smanů působících centrálně, kteří v současné době s určitými modifikacemi působí téměř ve všech zemích EU. [8]

Jiná důležitá klasifikace, týkající se vlastně jen ombudsmana legislativního (parlamentního), v zásadě vychází z rozdílu v možnostech přístupu k ombudsmanovi. Rozlišuje se pak tzv. skandinávský model, kdy je občan oprávněn se na instituci obracet přímo, a britský model, pro který je charakteristický tzv. poslanecký filtr, tzn. že jednání ombudsmana se lze dovolávat nepřímo, prostřednictvím podání k poslanci, který zpravidla, byť většinou formálně, musí vyslovit se šetřením ombudsmana souhlas. [8]

Rozsah působnosti ombudsmana a vymezení jeho zákonných oprávnění je v různých zemích odlišný. Obecně jde však vždy o osobu, která je státem pověřena k řešení stížnosti jednotlivců na jednání veřejné správy či z vlastní iniciativy upozorňovat na nesrovnalosti či protiprávnosti. [8]

4 ČESKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV

4.1 Myšlenka ombudsmana v České republice a její uskutečňování

Právnímu zakotvení této instituce předcházely sled neoficiálních i oficiálních iniciativ k vydání zákona. Již v prosinci 1990 byl přijat federální zákon č. 540/1990 Sb., o Generálním inspektorovi ozbrojených sil, kterým byla právně zřízena instituce vykazující určité znaky ombudsmana. Úprava měla umožnit příslušníkům ozbrojených sil obracet se na inspektora ve věcech respektování lidské důstojnosti a občanských práv. Inspektor byl oprávněn iniciovat nápravu, nemohl však vydávat pokyny (typické pro ombudsmanské instituce) příslušníkům ozbrojených sil ani měnit a rušit rozkazy jim vydané. Ani po několika opakovaných pokusech nedošlo k nalezení obecně přijatelné osoby a inspektor nebyl Federálním shromážděním zvolen. [3]

Dalším závažným pokusem o zřízení instituce ombudsmana byl vládní návrh zásad ústavního zákona o ochránci lidských a občanských práv České a Slovenské Federativní Republiky, pocházející z června 1992. Návrh sestával z preambule a vlastního textu zásad. Ochránce lidských a občanských práv byl zvláště s ohledem na federativní uspořádání koncipován jako kolegiální, šestičlenná instituce. Navrhovalo se šestileté funkční období s možností jednoho opětovného zvolení. Významnou garancí nezávislosti byla odvolatelnost jen z důvodů taxativně uvedených, v zásadě však jen z důvodu spáchání úmyslného trestného činu. Kromě volitelnosti a věku 35 let se u ochránce předpokládalo, že "požívá úcty veřejnosti v oblasti ochrany lidských a občanských práv a svobod". Právníké vzdělání se vyžadovalo u tří ochránců. Okruh působnosti československého ombudsmana byl stanoven velice široce: měl zkoumat, zda v činnosti státních orgánů, právnických osob, organizací, občanských sdružení i orgánů samosprávy nedošlo "jakýmkoliv způsobem" k porušení lidských a občanských práv. Ochránce měl vyvíjet činnost jak na základě podání, tak i z vlastní iniciativy; disponoval obvyklými vyšetřujícími oprávněními. Shledal-li ochránce porušení práv a svobod, měl zaslat příslušnému orgánu podnět či upozornění o zjištěných skutečnostech, event. včetně návrhů na nápravu. Kromě této u ombudsmana běžné iniciační pravomoci byl ochránce také oprávněn dávat podněty k uskutečnění zákonodárné iniciativy, k zahájení řízení u ústavního soudu nebo k zahájení řízení proti zaměstnanci státního orgánu, který porušil právní předpisy z oblasti ochrany práv a svobod občanů. I u československého ombudsmana se předpokládalo podávání výročních, příp. zvláštních zpráv. Při vypracování tohoto projektu vláda

vycházela z usnesení Federálního shromáždění č. 272 ze dne 30. ledna 1992, kterým byla požádána o předložení návrhu zákona o zřízení úřadu pověřence (ombudsmana) pro lidská práva. Zásady byly ještě zaslány do připomínkového řízení, ale zřejmě s ohledem na konání voleb, nastoupení nové vlády a další následné události, byl legislativní proces v tomto stadiu ukončen. [19]

V červnu 1993 se konal seminář „Ombudsman v České republice“, jehož náplní byla i diskuze o neoficiálním návrhu zásad zákona o veřejném ochránci práv, zpracovaném Právnickou fakultou UK. Posléze tato předloha posloužila jako výchozí materiál pro vypracování návrhu zásad zákona o veřejném ochránci práv, který byl předložen v květnu 1995 skupinou poslanců. Z důvodu přijetí zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny nemohl být projednáván, proto byl v prosinci 1995 předložen návrh obdobný. S ohledem na uplynutí volebního období byl projednán pouze v prvním čtení. Teprve další návrh poslanci iniciovaný v srpnu 1996 absolvoval řádný legislativní proces, nicméně ve třetím čtení poměrně těsně neprošel. Vláda, která byla jmenována po volbách v r. 1998, vyjádřila již ve svém programovém prohlášení úmysl zřídit instituci ombudsmana. V dubnu 1999 byl nový návrh zákona předložen Poslanecké sněmovně. Přestože návrh neměl podporu všech politických stran zastoupených v Parlamentu, byl Poslaneckou sněmovnou schválen a v nezměněné podobě ho přijal i Senát (zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv). [3]

V lednu 2000 pak byla přijata související předloha, vyhlášená jako zákon č. 18/2000 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o VOP a v červnu vydala vláda nařízení vlády č. 165/2000 Sb., o některých opatřeních k provedení zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv.

První pokus o ustanovení Veřejného ochránce práv a jeho zástupce (duben – červenec 2000) skončil neúspěchem. Na podzim roku 2000 se konala volba nová a 12. prosince byl zvolen první Veřejný ochránce práv. V lednu 2001 byl zvolen i jeho zástupce. [3]

Následovalo několik změn zákona, z nichž asi nejvýznamnější je zákon č. 381/2005, kterým byla rozšířena působnost ochránce.

V průběhu roku 2005 pokračoval legislativní proces k přijetí zákona, jenž měl svěřit ochránci roli nezávislé instituce, na kterou by se mohly obracet o pomoc osoby postižené diskriminačním jednáním. Vládní návrh zákona o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací (antidiskriminační zákon, sněmovní tisk č. 866) a návrh do-

provodného zákona, jímž se mění některé zákony v souvislosti s přijetím antidiskriminačního zákona (sněmovní tisk č. 867), byly 7. prosince 2005 ve třetím čtení přijaty Poslaneckou sněmovnou, Senát však tyto návrhy vrátil s řadou připomínek zpět Poslanecké sněmovně, kde jeho zastánci neměli 101 hlasů nutných k přehlasování, a oba zákony byly zamítnuty. [32]

Poslední změnou je nepřímá novela zákona o veřejném ochránci práv -zákon č. 342/2006 Sb., kterým se mění některé zákony související s oblastí evidence obyvatel a některé další zákony, a který ukládá Ministerstvu vnitra, krajským úřadům a obecním úřadům obcí s rozšířenou působností poskytovat ochránci pro výkon jeho působnosti z informačního systému evidence obyvatel údaje o obyvatelích a na vyžádání z registru rodných čísel údaje o fyzických osobách, kterým bylo přiděleno rodné číslo.

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

Česká podoba ombudsmana má specifické postavení, kterému odpovídá i zvolená koncepce právní úpravy. Jejím smyslem je bezpochyby promítnutí principu výlučné pravomoci a odpovědnosti ochránce za nezávislý a nestranný výkon funkce. Na rozdíl od koncepce institucionální, kdy je zákonem instituce zřízena a současně upraveno její právní postavení v čele s předsedou či jiným činitelem (jak je tomu např. u Nejvyššího kontrolního úřadu), je zákon o veřejném ochránci práv koncipován jasně monokraticky. Zákon tak prvotně upravuje právní postavení a pravomoci ochránce jako veřejného činitele. Zástupce ochránce je pak vybaven kompetencemi ochránce v době nepřítomnosti a dalšími jen v rozsahu mu svěřenými ochráncem. Institucionální zázemí, kancelář, která činnosti ochránce napomáhá, vzniká v této koncepci z jeho vůle. [16]

4.2.1 Působnost

Posláním ochránce je působit k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je toto jednání v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinnostmi, a tím přispívat k ochraně základních práv a svobod (§1 odst. 1 zák.).

Působnost Veřejného ochránce práv je vymezena pozitivně i negativně a vztahuje se na všechny správní úřady a další subjekty, pokud vykonávají státní správu. Aby nevznikaly

výkladové pochybnosti, jsou v zákoně výslovně uvedeny některé specifické správní instituce, na které se kompetence ombudsmana také vztahuje (např. Rada pro rozhlasové a televizní vysílání, Vězeňská služba).

Působnost ochránce se vztahuje (pozitivní vymezení) na ministerstva a jiné správní úřady s působností pro celé území státu, správní úřady jim podléhající, Českou národní banku, pokud působí jako správní úřad, Radu pro rozhlasové a televizní vysílání, orgány územních samosprávných celků při výkonu státní správy, dále na Policii České republiky, Armádu České republiky, Hradní stráž, Vězeňskou službu České republiky, na zařízení, v nichž se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranná nebo ústavní výchova, ochranné léčení, na veřejné zdravotní pojišťovny (§1 odst. 2).

Stávající povinnosti ombudsmana se od 1. ledna 2006, kdy nabyl účinnosti zákon č. 381/2005, rozšířily o úkol provádět systematické návštěvy míst, kde se nacházejí nebo mohou nacházet osoby omezené na svobodě veřejnou mocí nebo v důsledku závislosti na poskytované péči, s cílem posílit ochranu těchto osob před mučením, krutým, nelidským, ponižujícím zacházením nebo trestáním a jiným špatným zacházením (§1 odst. 3 zák.).

Působnost ochránce podle odstavce 3 se vztahuje na:

- zařízení, v nichž se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranná nebo ústavní výchova anebo ochranné léčení,
- další místa, kde se nacházejí nebo mohou nacházet osoby omezené na svobodě veřejnou mocí, zejména policejní cely, zařízení pro zajištění cizinců a azylová zařízení,
- místa, kde se nacházejí nebo mohou nacházet osoby omezené na svobodě v důsledku závislosti na poskytované péči, zejména ústavy sociální péče a jiná zařízení poskytující obdobnou péči, zdravotnická zařízení a zařízení sociálně-právní ochrany dětí

Působnost ochránce se nevztahuje (negativní vymezení) na Parlament, prezidenta republiky a vládu, na Nejvyšší kontrolní úřad, na zpravodajské služby České republiky, na orgány činné v trestním řízení, státní zastupitelství a na soudy, s výjimkou orgánů správy státního zastupitelství a státní správy soudů. Uvedené zákonné vymezení působnosti nedává ochránci právo vstupovat do soukromoprávních vztahů či sporů (včetně sporů mezi zaměstnanci a

zaměstnavateli, i když jejich zaměstnavatelem je státní úřad). Ochránce také nemůže posuzovat jednání a rozhodování orgánů obcí a krajů v samostatné působnosti (§1 odst.5).

4.2.2 Personální aspekty

Jelikož má ochránce charakter orgánu odvozeného od moci zákonodárné, je volen Poslaneckou sněmovnou na funkční období šesti let z kandidátů, z nichž po dvou navrhuje prezident republiky a Senát; shodné návrhy jsou přípustné. Ochránce může být zvolen pouze na dvě bezprostředně po sobě jdoucí funkční období. Jedna a tatáž fyzická osoba může tedy zastávat funkci ochránce maximálně dvanáct po sobě jdoucích let. Jazykovou interpretaci můžeme dojít k závěru, že pokud je po těchto dvou funkčních obdobích zvolen nový ochránce, z právního hlediska může být v následujícím období opětovně zvolen Poslaneckou sněmovnou původní ochránce³. Ochránce může být zvolen každý, kdo je volitelný do Senátu, tj. každý občan ČR, který má právo volit a dosáhl věku 40 let⁴.

Ochránce je utvořen jako **monokratický** orgán. Na této monokratičnosti nic nemění fakt, že ochránce je zastupován tzv. zástupcem ochránce, a to v plném rozsahu v době jeho nepřítomnosti. Ochránce ho může také pověřit výkonem části své působnosti, což umožňuje určitou dělbu práce. Úkoly spojené s odborným, organizačním a technickým zabezpečením činnosti ochránce plní *Kancelář veřejného ochránce práv*, která je organizační složkou státu. Výdaje na činnost ochránce a jeho kanceláře jsou hrazeny ze samostatné kapitoly státního rozpočtu. Sídlem ochránce je statutární město Brno. [12]

Inkompatibilita je stanovena obdobně jako u ústavních činitelů. Funkce ochránce je neslučitelná s funkcí prezidenta republiky, poslance, senátora a soudce, jakož i s jakoukoliv činností ve veřejné správě. Výkon funkce ochránce je dále neslučitelný s jinou výdělečnou činností, s výjimkou správy vlastního majetku a činnosti vědecké, pedagogické, publicistické, literární nebo umělecké, není-li taková činnost na újmu výkonu funkce a její důstojnosti a neohrožuje-li důvěru v nezávislost a nestrannost výkonu funkce. Ochránce nesmí být členem politické

³ KOLMAN, Petr. Veřejný ochránce práv ve vztahu k veřejné správě. *Veřejná správa: týdeník vlády ČR*. 2005, roč. 16, č. 14, s. 10, 22 -25

⁴ Čl. 19 Ústavy

strany nebo politického hnutí. Po dobu výkonu funkce se ochránce, pokud podléhá branné povinnosti, nepovolává k vojenské činné službě nebo se mu vojenská činná služba přeruší; vojenské cvičení takto zameškané se promíjí (§3 zákona).

Ochránce se ujímá výkonu funkce složením slibu do rukou předsedy Poslanecké sněmovny, nesložil-li slib do 10 dnů ode dne zvolení nebo složil-li slib s výhradou, hledí se na něj, jako by nebyl zvolen. (§4 zákona)

Ochránce vykonává svou funkci nezávisle a nestranně, přičemž za její výkon je odpovědný Poslanecké sněmovně. K posílení nezávislého postavení slouží zakotvení imunity a taxativní stanovení důvodů ztráty funkce. Pozbytí funkce může ochránce jen ze zákonem přesně stanovených důvodů: jestliže uplynulo jeho funkční období, pravomocným odsouzením pro trestný čin, ztrátou volitelnosti do Senátu, vznikem neslučitelnosti funkcí a rezignací (§6 zákona). Ochránce požívá trestní imunity, nikoli však doživotně: nelze ho stáhat bez souhlasu Poslanecké sněmovny, odepřel-li Poslanecká sněmovna souhlas, je trestní stíhání vyloučeno po dobu výkonnosti ochránce (§7 odst. 1). Ochránce je povinen zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o kterých se dozvěděl při výkonu funkce, a to i po ukončení výkonu funkce. Jedná se tedy o mlčenlivost časově neohrazenou, v žádném případě nekončící dnem uplynutí funkčního období ochránce (§7 odst. 2). Funkce ochránce je veřejnou funkcí. Náleží mu plat, náhrada výdajů a naturální plnění jako prezidentovi Nejvyššího kontrolního úřadu. Zástupci ochránce náleží plat, náhrada výdajů a naturální plnění jako viceprezidentovi Nejvyššího kontrolního úřadu (§8 zákona).

4.2.3 Činnost ochránce

Ochránce jedná na základě podnětu kterékoliv fyzické nebo právnické osoby nebo z vlastní iniciativy, a dále na základě podnětu adresovaného poslanci nebo senátorovi, který jej ochránci postoupil nebo na základě podnětu adresovaného některé z komor Parlamentu, která jej ochránci postoupila (§11 zákona).

Každý má právo obrátit se s písemným podnětem na ochránce ve věci, která patří do jeho působnosti. K větší neformálnosti a tedy snazšímu přístupu co nejdříve do veřejnosti k ochránci, napomáhá i skutečnost, že podnět lze učinit také ústně do protokolu. Jedná se zde tedy o fakultativní zásadu písemnosti. *Princip neformálnosti* – typický pro práci ombudsmana - podtrhuje i absence povinnosti fyzické nebo právnické osoby být v tomto přípa-

dě zastoupen advokátem a taktéž skutečnost, že podnět nepodléhá žádnému poplatku. Vedle principu neformálnosti se zde tedy uplatňuje i *princip bezplatnosti*. [12]

Ochránce nejprve provádí předběžnou analýzu věci, kdy posuzuje, zda jde o problém spadající do jeho působnosti, je-li dodržena lhůta, jež může uplynout od aktu úřadu (jeden rok), zda věc není předmětem jednání soudu atp. Ochránce podnět obligatorně odloží, tj. nebude se jím dále zabývat, jestliže věc nespadá do jeho působnosti anebo se netýká osoby, která podnět podala (§12 odst. 1). V dalších, zákonem stanovených případech disponuje ochránce diskrečním oprávněním, tj. možností zvážit, zda zahájí šetření, přestože jinak existují relevantní důvody, které zpravidla šetření ztěžují (např. podání ani po výzvě neobsahuje předepsané náležitosti – viz §12 odst. 2). [3]

Co tedy podnět musí obsahovat? Podle § 11 musí obsahovat:

- vylíčení *podstatných okolností* věci včetně sdělení, zda věc byla předložena také jinému státnímu orgánu, popřípadě s jakým výsledkem,
- *označení úřadu*, popřípadě jméno a příjmení nebo jiné údaje o totožnosti osoby, jíž se podnět týká,
- doklad o tom, že úřad, jehož se podnět týká, byl *neúspěšně vyzván k nápravě*,
- jméno, příjmení a bydliště, u právnické osoby název, sídlo a osoby oprávněné jejím jménem jednat, toho, kdo podnět podává - tedy označení tzv. *stěžovatele*.

Pokud se podnět týká *rozhodnutí*, stěžovatel musí přiložit jeho stejnopis.

Jestliže ochránce dojde k závěru, že není důvodu, proč se podnětem nezabývat, zahájí vlastní šetření. Pro tyto účely disponuje vůči úřadům, na jejichž činnost dozírá, vyšetřovacími oprávněními. Je tedy oprávněn vstupovat do všech prostor úřadů a provádět šetření spočívající v nahlížení do spisů, kladení otázek jednotlivým zaměstnancům úřadů, rozmluvě s osobami umístěnými zařízeních, v nichž se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranná nebo ústavní výchova anebo ochranné léčení, a to bez přítomnosti jiných osob. Ochránce je dále oprávněn být přítomen při ústním jednání a provádění důkazů úřady a klást přítomným osobám otázky. Ochránce je rovněž oprávněn žádat, aby jednotliví zaměstnanci úřadu byli pro účely šetření podle předchozích odstavců *zproštěni povinnosti mlčenlivosti*, je-li jim zákonem uložena (§ 15). Všechny státní orgány a osoby vykonávající veřejnou správu jsou

v mezích své působnosti povinny poskytovat ochránci při šetření pomoc, kterou si vyžádá (§ 16).

Výsledkem každého šetření ochránce je buď zjištění nebo nezjištění pochybení ze strany daného kontrolovaného úřadu. I když ochránce šetřením nezjistí porušení právních předpisů ani jiná pochybení, písemně o tom vyrozumí stěžovatele i úřad (§ 17).

Naopak, zjistí-li ochránce šetřením porušení právních předpisů či jiná pochybení, vyzve úřad, aby se k jeho zjištěním *ve lhůtě 30 dnů* vyjádřil. Poté v případě, že prošetřovaný úřad na výzvu sdělí, že provedl nebo provádí opatření k nápravě a ochránce tato opatření shledá dostatečnými, vyrozumí o tom stěžovatele i úřad. Jinak ochránce po obdržení vyjádření nebo marném uplynutí lhůty sdělí písemně své závěrečné stanovisko úřadu a stěžovateli; součástí tohoto stanoviska je **návrh opatření k nápravě** (§ 18).

Ochránce může, dle § 19, navrhnout zejména tato opatření k nápravě:

- a) zahájení řízení o přezkoumání rozhodnutí, úkonu nebo postupu úřadu, lze-li je zahájit z úřední moci,
- b) provedení úkonů k odstranění nečinnosti,
- c) zahájení disciplinárního nebo obdobného řízení,
- d) zahájení stíhání pro trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt,
- e) poskytnutí náhrady škody nebo uplatnění nároku na náhradu škody.

Jelikož zde zákonodárce použil výrazu *zejména*, jedná se o demonstrativní výčet možných návrhů a nikoliv o konečnou množinu relevantních návrhových opatření k nápravě. Samozřejmě i potenciální návrhy řešení jdoucí nad rámec tohoto demonstrativního výčtu musí být v souladu s právními předpisy – zásada legality ve veřejné správě. [12]

Je nutné zdůraznit, že návrh opatření má pouze iniciační charakter, Veřejný ochránce práv nemá oprávnění přímo ovlivňovat či jinak zasahovat do činnosti úřadů, jeho sdělení, resp. návrh řešení není příkazem nadřízeného podřízenému. [7]

Úřad má za povinnost do 30 dnů od doručení závěrečného stanoviska sdělit ochránci, jaká opatření k nápravě provedl. Jestliže předmětný úřad zmíněnou povinnost nesplnil, nebo jsou-li opatření k nápravě podle názoru ochránce nedostatečná, ochránce má dvě možnosti dalšího postupu:

- a) vyrozumí nadřízený úřad a není-li takového úřadu, vládu,
- b) může o svých zjištěních informovat veřejnost včetně sdělení jména a příjmení osob oprávněných jednat jménem úřadu⁵ (§ 20).

Jestliže nedojde ani potom k náležité nápravě, podá Veřejný ochránce práv zprávu Poslanecké sněmovně (§24 odst.1).

Při jednání z vlastní iniciativy Veřejný ochránce práv disponuje obdobnými, zejména vyšetřovacími oprávněními a právem předkládat svá stanoviska a návrhy jako při jednání na základě podnětu.

4.2.4 Zvláštní oprávnění a povinnosti ochránce

Obecně platí, že aktivity ombudsmana se zpravidla nevyčerpávají jen prací s podněty, eventuálně šetřením z vlastní iniciativy. Ochránce má tzv. zvláštní oprávnění, spočívající v tom, že je oprávněn doporučit **vydání, změnu nebo zrušení** právního nebo vnitřního předpisu. Doporučení podává úřadu, jehož působnosti se týká, a jde-li o nařízení, usnesení vlády nebo zákon, vládě. Předmětný správní úřad (nebo vláda) je povinen ve lhůtě do 60 dnů sdělit své stanovisko k ombudsmanově doporučení. [7]

Veřejný ochránce práv je rovněž oprávněn podat Ústavnímu soudu návrh na zahájení řízení o zrušení jiného právního předpisu nebo jeho ustanovení pro jeho rozpor s ústavním pořádkem nebo zákonem.⁶ S oprávněním iniciovat řízení u Ústavního soudu souvisí i právo ochránce účastnit se řízení o návrhu na zrušení jiného právního předpisu u Ústavního soudu, i když sám návrh nepodal. Podle § 69 odst. 2 zákona o Ústavním soudu je soudce zpravodaj povinen neprodleně zaslat návrh na zahájení takového řízení také ochránci, nejedná-li se o jeho návrh, a ochránce může Ústavnímu soudu do 10 dnů od doručení návrhu sdělit, že vstupuje do řízení; pak má postavení vedlejšího účastníka řízení. [7]

⁵ Novela č. 381/2005 Sb.: ochránce má nově oprávnění zveřejnit jména a příjmení osob oprávněných jednat jménem úřadu v případě, že nedojde k názorové shodě. Jde v podstatě o jedinou „osobní“ sankci, kterou ochránce disponuje.

⁶ § 64 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

Ochránce má nově (od 1.1. 2006) oprávnění navrhnout nejvyššímu státnímu zástupci podání žaloby k ochraně veřejného zájmu ve správním soudnictví.

Ochránce má mimo oprávnění také své zákonem vymezené povinnosti: musí podávat každoročně do 31. března Poslanecké sněmovně **souhrnnou písemnou zprávu** o své činnosti za uplynulý rok; zpráva je sněmovní publikací. Zprávu současně zasílá dalším orgánům – Senátu, prezidentu republiky, vládě a ministerstvům a jiným správním úřadům s působností pro celé území státu a vhodným způsobem ji zveřejňuje. Uplatňuje se tu zásada *publicity* ve veřejné správě, která je charakteristickou pro moderní právní stát. Tuto zásadu ochránce naplňuje rovněž tím, že soustavně seznamuje veřejnost se svou činností a s poznatky, které z jeho činnosti vyplynuly. [12]

Ochránce dále Poslanecké sněmovně předkládá:

- a) nejméně jednou za 3 měsíce informaci o své činnosti,
- b) zprávu o jednotlivých věcech, v nichž nebylo dosaženo dostatečných opatření k nápravě,
- c) doporučení týkající se vydání, změny nebo zrušení právních předpisů.

Poslanecká sněmovna projednává zprávy a informace předložené ochráncem. Ochránce má ze zákona výsadu zúčastnit se schůze Poslanecké sněmovny a jejího orgánu, jedná-li se o věcech týkajících se jeho působnosti, i když schůze nebo její část byla prohlášena za neveřejnou. Požádá-li o slovo, bude mu uděleno.

4.3 Veřejný ochránce práv a soudnictví

Obecně lze říci, že se veřejný ochránce práv při své činnosti často setkává se stížnostmi občanů směřujícími vůči soudům všech stupňů. Dle § 1 odst. 3 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, v aktuálním znění, se působnost ochránce nevztahuje mimo jiné na soudy, s výjimkou orgánů státní správy soudů a orgány správy státního zastupitelství. Vzhledem k výše uvedenému a z důvodu zachování ústavního principu nezávislosti soudní moci ochránce při svých šetření nezasahuje do rozhodovací činnosti soudů. Jeho šetření jsou zaměřena na to, zda jsou plněny povinnosti uložené jednotlivým orgánům státní správy soudů příslušnými právními předpisy, tj. jde zejména o šetření stížností na průtahy v řízení, na nečinnost soudů, a na nevhodné chování soudních osob. Nevhodné chování soudce nelze

zaměřovat s podjatostí soudce a dále nelze též usuzovat na nevhodné chování soudce ve vazbě na jeho rozhodování. [20]

V případě, že je z podání klienta zřejmé, že v řízení, kterého se podnět týká, může docházet k průtahům ze strany soudu, je mu poskytnuto poučení o možnosti podání stížnosti na průtahy v řízení k rukám předsedy příslušného soudu podle zákona o soudech a soudcích. Stěžovatelům je zároveň zasílán informační leták, v němž je jednoduše a srozumitelně vysvětleno, co může veřejný ochránce činit ve vztahu k soudům, co je to státní správa soudů⁷, na co a jak si mohou k předsedovi soudu stěžovat, co jsou to odůvodněné a neodůvodněné průtahy v řízení, a zejména skutečnost, že stížnost předsedovi soudu musí předcházet působení veřejného ochránce práv. [20]

Při svých šetření se ochránce obrací na dotčené předsedy soudů a žádá je dle § 15 odst. 2 písm. a) a c) zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, o poskytnutí vysvětlení a právní posouzení předmětné záležitosti, tj. většinou stížnosti na průtahy⁸ v řízení, z hlediska výkonu státní správy soudu, který předseda soudu zabezpečuje. Po seznámení se stanoviskem předsedy soudu je nutno uskutečnit další analýzu případu. V úvahu přichází zjištění, že stížnost důvodná není, a že k průtahům ze strany soudu v předmětném řízení nedošlo. V takovém případě je o závěru veřejného ochránce práv stěžovatel vyrozuměn a oběma stranám (tedy stěžovateli i předsedovi soudu) je zaslána písemná zpráva u výsledku šetření. Dalším výsledkem může být zjištění, kdy předseda soudu konstatuje, že k průtahům v řízení

⁷ Úkolem státní správy soudů je jednak vytvářet podmínky k řádnému výkonu soudnictví zejména po stránce personální, organizační, hospodářské, finanční a výchovné, na straně druhé dohlížet na řádné plnění úkolů soudům svěřených, samozřejmě při dodržení zásady nezávislosti každého soudce v rozhodování. Významným úkolem předsedy soudu v rámci státní správy soudů je pak povinnost vyřizovat stížnosti fyzických či právnických osob a zajistit nápravu zjištěných nedostatků. [34]

⁸ Přiměřenost délky soudního řízení závisí v civilních i v trestních věcech na konkrétních okolnostech případu. Podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva ve Štrasburku jsou určujícími kritérii především: *složitost věci* (objem spisu, potřeba svědeckých výpovědí a znaleckých posudků apod.), *chování soudních stran* (nedostavování se k jednání, vyhýbání se doručení, zneužívání opravných prostředků), *postup soudu* (nečinnost, neefektivní organizace a koordinace práce) a *význam předmětu sporu* pro stěžovatele. Pomocí těchto měřítek hodnotí i Veřejný ochránce práv, zda jsou v dané věci neodůvodněné průtahy a kým byly vyvolány, resp. čím byly zapříčiněny. [34]

došlo, tyto průtahy však byly způsobeny příčinami objektivního charakteru, jejich příčinou je tedy okolnost nezávislá na vůli soudu (soudce). Tyto průtahy se posuzují jako odůvodněné, protože není v moci státní správy soudu ani jednotlivých soudců je ovlivnit. Příčinou odůvodněných průtahů v řízení je tak na jedné straně nedostatek soudců, nedostatečné materiální vybavení soudů, extrémní počet žalob připadajících na jednoho soudce, apod., na druhé straně složitost konkrétního řešeného případu, zejména nutnost pořizování znaleckých posudků, složitého dokazování, důsledné využívání opravných prostředků účastníky v řízení atd. Se zjištěnými skutečnostmi ochránce opět seznámí stěžovatele a závěrečnou zprávu, v níž jsou zjištěné skutečnosti zrekapitulovány a ochráncem zhodnoceny, opět zašle stěžovateli i oslovenému předsedovi soudu. V těchto případech je šetření ukončeno ve smyslu ustanovení § 17 zákona o VOP. [20]

Jestliže šetření ukazuje na vážnější poruchu v plnění úkolů orgánů státní správy soudů, příp. průtahy v řízení nejsou předsedou soudu přesvědčivě zdůvodněny, ochránce případně požádá předsedu soudu o doplňující informace k vysvětlení průtahů, příp. o sdělení, zda a jaká opatření k nápravě byla po zjištění průtahů ze strany soudu přijata. V případě, že ochránce v průběhu šetření shledá neodůvodněné průtahy (jde o průtahy, které vznikají např. špatnou organizací práce, liknavostí soudce, jeho nedostatečnou důsledností, neefektivní prací soudních kanceláří spočívajících v subjektivních okolnostech, jenž je možné přijetím určitých opatření odstranit), předseda soudu je na zjištění veřejného ochránce práv, tedy na pochybení státní správy soudu, upozorněn ve smyslu ust. § 18 odst. 1 zákona o VOP a současně je vyzván, aby se k zjištěním ochránce vyjádřil v zákonem stanovené třicetidenní lhůtě, a sdělil, jaká opatření k nápravě byla ze strany soudu přijata. [20]

V případech podnětů, které **nejsou v jeho působnosti**, se ochránce opakovaně setkává se žádostmi občanů na přezkoumání jejich rozhodnutí, se žádostmi o intervenci do jejich soudního řízení, či s prosbami o zastupování u soudu, dále se stížnostmi na vedení sporu, rozhodování soudce, způsob provádění exekuce, v trestních věcech pak se žádostmi na přezkoumání rozhodnutí vydaných v trestním řízení, stížnostmi pro porušení zákona, či na tzv. „nespravedlivé odsouzení“. Časté jsou též žádosti o posouzení jejich sporu či sdělení, jak dále postupovat (dotazy na tzv. právní názor na věc). Výjimkou nejsou ani požadavky na potrestání určitého soudce, či přikázání věci jinému soudu nebo se na ochránce obrazejí občané se stížnostmi na rozhodování, podjatost soudce, nesprávný postup, nepřipuštění důkazů apod. Dále se ochránce setkává s případy, v nichž se na něj občan obrátí s podnětem,

který je opravným prostředkem proti soudnímu rozhodnutí. V těchto případech je povinností ochránce o tom stěžovatele ihned vyrozumět a poučit ho o správném postupu, tak aby nedošlo k zmeškání lhůty. [20]

V případech, kdy není možné se stížností zabývat z důvodu, že je mimo působnost stanovenou zákonem, ochránce se dále podnětem nezabývá s tím, že pokud má pro to dostatek informací, kvalifikovaně poradí jak dále postupovat, např. na jaký orgán státní správy se obrátit, zda jsou dány podmínky pro použití řádného či mimořádného opravného prostředku nebo zašle stěžovateli seznam bezplatných občanských poraden či seznam, obsahující údaje o advokátech poskytujících bezplatnou právní radu, resp. zprostředkujících kontakt na konkrétního advokáta k informativní poradě. [20]

4.3.1 Členění a charakteristika podnětů směřujícím vůči soudům v působnosti ochránce

Veřejný ochránce práv se v této oblasti zabývá tímto okruhem podnětů:

- průtahy v řízení, nečinnost soudů
- správa soudních poplatků
- nevhodné chování soudních osob, správa soudních kanceláří
- ostatní působnost Ministerstva spravedlnosti ČR

Stížnosti týkající se oblasti správa soudu – průtahy v řízení lze klasifikovat na stížnosti týkající se průtahů v civilním řízení, stížnosti týkající se průtahů v konkursním řízení, stížnosti na průtahy v exekučním řízení. Specifickou oblastí pak jsou stížnosti na znalce v tom smyslu, že buď stěžovatel napadá kvalitu zpracovaného znaleckého posudku, nebo si stěžuje na celkovou dobu, po kterou znalec posudek zpracovával. [20]

4.4 Veřejný ochránce práv a výkonná moc

Tento vztah není v zákoně o veřejném ochránci práv přímo vyjádřen. Podle § 1 odst. 1 zákona působí veřejný ochránce práv k ochraně osob před jednáním úřadů, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod. V praxi veřejného ochránce práv se lze setkat i s případy, kdy k ochraně osoby, která se na ochránce

obrátila, nelze již z právního hlediska nic podniknout. Podmínky pro zahájení šetření dané zákonem jsou však splněny a osoba, i přes vysvětlení, na šetření svého podnětu trvá. Pokud je dáno stěžovateli za pravdu, může pro něho závěr šetření mít význam určitého morálního zadostiučinění. Nemělo by však stačit pouhé konstatování, že úřad se dopustil pochybení, ale je třeba se pokusit zjistit také příčiny pochybení. Pro stěžovatele i pro úřad to může být důležité. Stěžovatel může vidět za pochybením podjatost, snahu mu uškodit. Ve skutečnosti se však může jednat o neznalost konkrétního úředníka, o organizační nedostatek, o systémovou chybu. Výsledky šetření ochránce mohou být pro úřad ponaučením při řešení budoucích obdobných případů, podnětem k personálním nebo organizačním opatřením. Veřejný ochránce práv by se měl pokusit dospět k závěru, zda příčina pochybení je v činnosti úřadu, případně úředníka, anebo zda za pochybení může ústřední orgán státní správy, např. svou špatnou nebo žádnou metodikou, či zda se jedná o chybu legislativy. Mohou nastat případy, kdy konkrétní úředník, anebo úsek na úřadě může být neúměrně přetížen, a proto nestačí vyřizovat věci ve stanovených lhůtách nebo se může jednat o špatnou organizaci práce na daném úřadě. Hledat chybu pak nelze na jednotlivém úředníkovi, ale na jeho nadřízených. Někdy může být chyba i ve špatném zákonu, a vinit nelze ani úředníka, ani místní a ani ústřední úřad. Nepříjemnosti na úřadech totiž nemusí způsobovat jen úředníci, ale příčina může být i v činnosti moci zákonodárné. Veřejný ochránce práv pak může Poslanecké sněmovně signalizovat, kde v úřednické praxi při aplikaci zákonů nastávají problémy, a být jakousi zpětnou vazbou Poslanecké sněmovny. Ochránce tak plní nejen funkci zprostředkovatele mezi stěžovatelem a úřadem, ale může sehrát obdobnou úlohu i mezi mocí zákonodárnou a mocí výkonnou. Svým způsobem lze tedy veřejného ochránce práv označit i za ochránce úředníků a úřadů. [17]

Pokud veřejný ochránce práv při šetření podnětů zjistí, že jednání úřadů neodpovídá principům dobré správy, měl by se, na základě vyjádření dotčených úřadů, pokusit objasnit i příčiny špatné správy. Veřejný ochránce práv tak svou činností přispívá ke kvalitnějšímu fungování exekutivy, k „lepší správě“. Vzájemný vztah veřejného ochránce práv a výkonné moci není vztahem konfrontace, ani nadřízenosti a podřízenosti, ale spíše spolupráce. [17]

4.5 Veřejný ochránce práv a ministerstva

Podle zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, spadá činnost ministerstev a dalších ústředních správních úřadů do jeho působnosti. Ochránce věnuje ústředním správním

úřadům zvýšenou pozornost, neboť velkou měrou ovlivňují kvalitu výkonu státní správy. Ministerstva se významně podílejí na legislativním procesu, zajišťují metodické vedení, dozorují výkon státní správy a samosprávy v obci a kraji, vedou správní řízení, v nichž rozhodují o řádných a mimořádných opravných prostředcích. Jedná se o řadu úkolů, které ne vždy zcela plní ke spokojenosti občanů. [35]

Na veřejného ochránce práv se obrací řada osob se stížnostmi, v nichž namítají nezákonnost či rozpor s principy dobré správy v samotné práci ministerstva či jemu podřízeného správního úřadu. Shledá-li ochránce po provedeném šetření pochybení na straně ministerstva, navrhuje opatření k nápravě. Nejčastěji doporučuje zrušení nezákonného rozhodnutí, obnovu řízení, odstranění nečinnosti, přijetí, změnu či zrušení právního předpisu. Pokud se dopustil pochybení podřízený správní úřad, a nepřijal dostatečná opatření k nápravě, vyrozumí ochránce nadřízený úřad, ministerstvo. Může také informovat veřejnost. V řadě případů ochránce vyzve ministerstvo již v průběhu šetření k součinnosti a žádá jeho vyjádření k problematice. [35]

4.5.1 Metodické řízení ministerstvy

Za dobu své činnosti dospěl ochránce k řadě dílčích zjištění o úrovni ústřední státní správy. Zjistí-li v činnosti podřízených správních úřadů pochybení usiluje nejen o nalezení řešení konkrétní věci, ale také o pojmenování příčin, které vedly k selhání v činnosti státního úřadu. V řadě případů dojde k závěru, že příčina tkví v nejednotné interpretaci právních předpisů a požaduje důsledné metodické vedení ke sjednocení výkladu sporných ustanovení a vyšší míru koordinace mezi jednotlivými ministerstvy. Ochránce opakovaně zaznamenal kritiku kvality a způsobu metodického vedení ministerstvy ze strany krajských úřadů. Ministerstva podle zjištění ochránce metodicky řídí prostřednictvím zpravodajů a věstníků jednotlivých ministerstev. Takto publikované názory jsou pro výkon přenesené působnosti územní samosprávy (obce a kraje) nezávazné. Ochránce zjistil, že tímto způsobem sdělená stanoviska nerespektoval ani prvoinstanční ani krajský úřad. Pokud by ministerstva publikovala své metodické pokyny jako akty řízení stanoveným způsobem ve Věstníku pro orgány krajů a obcí, byly by v nich obsažené názory právně závazné. [35]

4.5.2 Výsledky šetření a součinnosti

Veřejný ochránce práv hodnotí komunikaci s ministerstvy zásadně jako dobrou. Obrací se na ně nejen v případě zjištění pochybení, ale také často se žádostí o součinnost při řešení problematických případů. Naopak některá z ministerstev požadují informace o případech šetřených ochráncem jako reflexi stávající aplikační praxe, o níž by se jinak nedozvěděla. Ministerstva se rovněž obracejí na ochránce, ač není stálým připomínkovým místem, se žádostmi o připomínky k připravovaným právním předpisům. Veřejný ochránce práv intenzivně komunikuje s ministerstvem pro místní rozvoj, ministerstvem životního prostředí, ministerstvem dopravy, ministerstvem práce a sociálních věcí, ministerstvem zdravotnictví a ministerstvem vnitra. Zvýšenou měrou se obrací také na ministerstva financí, spravedlnosti, školství a kultury. [35]

Veřejný ochránce práv považuje soustavnou spolupráci s ministerstvy za účelem zkvalitnění výkonu státní správy za jeden ze svých hlavních úkolů. Na základě podnětů občanů zjišťuje a vyhodnocuje, s jakými problémy se ve státní správě setkávají. Získané informace ochránce zobecňuje a zejména na základě šetření zahájeného z vlastní iniciativy předává jednotlivým ministerstvům. Zastává názor, že v mnoha případech lze zjištěné nedostatky odstranit důsledným odborným a metodickým řízením. Jeho základ spočívá v kvalitě činnosti jednotlivých ministerstev. V případech, kdy výsledky šetření nasvědčují tomu, že je třeba změnit právní předpis, veřejný ochránce práv využívá svého zvláštního oprávnění a doporučuje jeho přijetí, změnu či zrušení. [35]

5 ČINNOST VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV V PRAXI

Jako první veřejný ochránce práv byl zvolen Poslaneckou sněmovnou JUDr. Otakar Motejl, který svou funkci vykonává od 18. prosince 2000. Funkci zástupkyně veřejného ochránce práv vykonává od 31. ledna 2001 Anna Šabatová.

K 18. 12. 2006 skončilo ombudsmanovi funkční období, proto se 12. prosince konala v Poslanecké sněmovně tajná volba nového veřejného ochránce práv. Stal se jím opět JUDr. Otakar Motejl, který se prosadil v konkurenci dalších tří kandidátů, z nichž Senát navrhl kromě doktora Motejla ještě senátorku Jitku Seitlovou (za hnutí Nezávislí) a prezident nominoval bývalého rektora ČVUT Jiřího Witzanyho a předsedu Spolku na podporu nezávislé justice v ČR Šalamouna Johna Boka. Doktor Motejl se funkce na další období ujal 19. prosince 2006 složením slibu do rukou předsedy Poslanecké sněmovny. Funkční období zástupkyně veřejného ochránce práv Anny Šabatové končí 31. ledna příštího roku, na svou funkci však znovu nekandiduje. Poslanci budou o jejím nástupci rozhodovat na příští řádné schůzi, která začíná dne 30. ledna 2007. Stejně, jak tomu bylo v případě volby ombudsmana, budou vybírat mezi kandidáty navrženými Senátem a prezidentem republiky. Nominováni jsou: senátorka Jitka Seitlová, poradce pro otevřenost veřejné správy a někdejší poslanec ODA Oldřich Kužílek a předseda Rady vlády pro lidská práva a bývalý poslanec ODS Jan Litomiský, na jehož nominaci se Senát a prezident shodli.

5.1 Kancelář veřejného ochránce práv

Kancelář veřejného ochránce práv se sídlem v Brně, Údolní 39 byla zřízena k plnění úkolů spojených s odborným, organizačním a technickým zabezpečením činnosti veřejného ochránce práv. Kancelář je organizační složkou státu a hospodář s prostředky státního rozpočtu v samostatné rozpočtové kapitole č. 309. Postavení Kanceláře je upraveno Statutem Kanceláře veřejného ochránce práv, vydaného veřejným ochráncem práv dne 31. ledna 2001. [30]

Organizační struktura Kanceláře je upravena Organizačním řádem. V čele Kanceláře stojí vedoucí Kanceláře, který je jejím statutárním orgánem a plní úkoly v souladu s pokyny veřejného ochránce práv. Vedoucím Kanceláře je v současnosti JUDr. Jaroslav Kupka. Kancelář je členěna na sekretariát ochránce a jeho zástupce, odbor věcné působnosti, odbor administrativních a spisových služeb a odbor vnitřní správy. Při hospodaření s veřejnými pro-

středky postupuje Kancelář podle obecně závazných předpisů, zejména podle ustanovení zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, a vyhlášky MF ČR č. 62/2001 Sb., o hospodaření organizačních složek státu a státních organizací s majetkem státu, všechny ve znění pozdějších předpisů. Podle ustanovení § 21 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů, a v souladu s vyhláškou ministerstva financí č. 323/2005 Sb., ze dne 12. srpna 2005, Kancelář zpracovává, předkládá a zveřejňuje roční zprávy o Kanceláři a jejím hospodaření za příslušný rok. Informace týkající se nebo související s tímto hospodařením podává Kancelář podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. [30]

V letošním roce provedl Nejvyšší kontrolní úřad kontrolní akci 06/15, jejímž cílem bylo prověřit hospodaření Kanceláře Veřejného ochránce práv v letech 2001 až 2005, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující. Kontrolou hospodaření s majetkem státu bylo zejména zjištěno, že v roce 2001 byly poskytnuty k podpoře neziskové činnosti dary ve výši celkem 487 000 Kč, přestože to zákon o rozpočtových pravidlech neumožňoval. V prvním rozpočtu Kanceláře veřejného ochránce práv pro rok 2001 bylo připraveno půl milionu korun v takzvaném dispozičním fondu. Už od dob první republiky mají podle veřejného ochránce práv takový fond k dispozici někteří čelní představitelé státu. Podle ombudsmana se jedná o jakési volné prostředky k jejich dispozici, se kterými mohou nakládat, jak uznají za vhodné pro veřejné blaho. Veřejný ochránce práv ovšem podle rozpočtových předpisů nárok na takový fond nemá, a kancelář jej proto do rozpočtu pro rok 2001 zahrnula chybně. Peníze z fondu byly použity zejména na nákup výtvarných potřeb pro děti ze speciálních škol, které s jejich pomocí namalovaly obrazy, jež nyní zdobí sídlo Veřejného ochránce práv. Ombudsman je přesvědčen o tom, že způsob vynaložení peněz z fondu nebyl v rozporu s morálkou. Kancelář ombudsmana bude nucena částku vrátit do státní pokladny a navíc se udělením dotace bude zabývat finanční úřad, který může kanceláři vyměřit pokutu, a to dokonce až do výše přidělené dotace, tedy až do půl milionu korun. [37]

V účetní závěrce za rok 2005 pak byla zjištěna celková nesprávnost ve výši přes 4,4 mil. korun. Na ní se podílely nadhodnocení a podhodnocení zůstatků některých položek příslušného výkazu účetní závěrky posuzované podle platných účetních předpisů. Výše zjištěné nesprávnosti byla výrazně ovlivněna nesprávným oceněním bezúplatně získané budovy v

roce 2000, která měla být podle předpisů o účetnictví zaúčtována v pořizovací, nikoli zůstatkové ceně; rozdíl činil téměř 3,5 milionu Kč. [37]

Podle prezidenta NKÚ dále vnitřní kontrolní systém Kanceláře neplnil své úkoly stanovené zákonem o finanční kontrole. Interní audit nepůsobil jako ujišťovací a konzultační útvar, který má napomáhat ke zdokonalování procesů v účetní jednotce, neověřoval, zda údaje ve finančních, účetních a jiných výkazech věrně zobrazují majetek, zdroje jeho financování a hospodaření s ním. [37]

5.2 Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv

Obsahem souhrnné zprávy je celková bilance práce Veřejného ochránce práv za uplynulý rok, především pokud jde o provedená šetření a jejich výsledky. Zpráva je strukturována do několika částí. Obecné a statistické údaje o činnosti veřejného ochránce práv a Kanceláře veřejného ochránce práv v hodnoceném období předkládá zpráva v krátkých úvodních pasážích. Její podstatnou část pak tvoří prezentace praktických poznatků veřejného ochránce práv z činnosti v hodnoceném období spolu s příklady v podobě konkrétních případů, jimiž se ochránce zabýval. Vedle šíře dosavadní agendy je z ní zřejmá prohlubující se potřeba komplexního zevšeobecňujícího pohledu v jednotlivých agendách oborů a oblastí práva, kterých se dotýká, a určitý posun ve vnímání výstupů jeho činnosti převážnou většinou orgánů státní správy a v řadě případů i orgánů samosprávných. Ve třetí části zprávy pak ochránce předkládá vývoj v řešení poznatků, na které upozorňoval ve svých minulých zprávách, a zejména zobecnění nejzávažnějších problémů vycházející z analýzy podnětů řešených v daném roce. Současně s jejich výčtem předkládá ochránce i doporučení, jak by bylo možno podle jeho názoru uvedené problémy řešit. [31]

5.2.1 Informační aktivity ochránce

Podle § 23 odst. 2 zákona o VOP je ochránce povinen soustavně seznamovat veřejnost se svou činností a s poznatky, které z jeho činnosti vplynuly. Veřejný ochránce práv seznamuje veřejnost se svou činností nejen formou soustavné práce se všemi médii, která projeví o jeho činnosti zájem, ale také dalšími nástroji prezentace. Ochránce pořádá pravidelné měsíční tiskové konference, na nichž poskytuje aktuální informace o své činnosti a tematické zprávy zaměřené vždy na základní okruh problémů, který byl v daném období aktuální. Kromě toho ochránce i jeho zástupkyně poskytují v průběhu roku řadu rozhovorů a dalších mediálních

vystoupení pro veřejnoprávní i soukromoprávní televizní a rozhlasové stanice i pro tisk. [31]

Novou přístupnou formou, kterou se veřejnost seznamuje s činností ochránce, je cyklus České televize Případ pro ombudsmana, vysílaný na druhém programu České televize od září 2005. Na konkrétních případech je veřejnost seznamována s lidským rozměrem podnětů a osudy těch, kteří se s nimi na ombudsmana obracejí, ale také s rozsahem působnosti ochránce, jeho pracovními postupy, s prací jeho odborných spolupracovníků a k ucelenému obrazu činnosti přispěly i reakce představitelů dotčených úřadů. V září 2006 začala Česká televize vysílat druhou řadu cyklu. Oproti první řadě je v tomto cyklu vedle prostoru pro stěžovatele, dokumentujícího lidskou dimenzi příběhu, věnováno více času právní argumentaci ochránce, která byla pro řešení jednotlivých případů zásadní. [32]

V průběhu roku 2005 přistoupil ochránce k vytvoření nové podoby svých webových stránek (www.ochrance.cz), na nichž má umístěnu také elektronickou podatelnu. Při přestavbě webu kladl ochránce důraz na maximální funkčnost a přístupnost. Od 30. září 2005 jsou stránky veřejného ochránce práv zařazeny v Katalogu stránek přístupných pro nevidomé a jsou oprávněny používat logo Blind Friendly Web. [31]

5.2.2 Styk ochránce s Parlamentem a Ústavním soudem

Druhé čtvrtletí 2006 lze v činnosti ochránce charakterizovat mj. jako období zvýšeného kontaktu s Parlamentem České republiky, a to zejména s výbory a plénem jeho Poslanecké sněmovny, ale i s výbory a plénem Senátu. Důvodem přítomnosti ochránce na jednání zákonodárce byl zejména pokračující legislativní proces, v jehož důsledku mělo dojít k dalšímu rozšíření jeho působnosti a účast na projednání jeho souhrnné zprávy za minulý rok. Po předcházejícím projednání Souhrnné zprávy o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2005 (sněmovní tisk č. 1276) v Petičním výboru ji na své 55. schůzi dne 26. dubna 2006 za přítomnosti ochránce projednalo plénum Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR. V průběhu rozpravy bylo konstatováno, že zprávu lze hodnotit kladně, neboť zákonodárci přinášají reflexi toho, co se aktuálně v jednání a přístupu k řešení problémů na úseku veřejné správy odehrává včetně návrhů na možné řešení zjištěných závad. Poslanecká sněmovna poté vzala souhrnnou zprávu ochránce za uplynulý rok na vědomí. Dne 21. června 2006 se ochránce zúčastnil jednání Ústavně-právního výboru Senátu ČR a následně pak i plenárního zasedání 12. schůze Senátu ČR, kde byla jeho souhrnná zpráva o činnosti za rok 2005 (senátní tisk č.

353) projednána a posléze vzata na vědomí. Také v průběhu rozpravy v horní komoře Parlamentu se zpráva setkala s velmi kladným ohlasem. [32]

Ustanovení § 64 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zakotvuje oprávnění ochránce navrhnout Ústavnímu soudu zrušení nebo změnu podzákoných předpisů. Ochránce tohoto oprávnění v průběhu roku 2005 nevyužil. V průběhu roku 2005 obdržel veřejný ochránce práv od Ústavního soudu 20 návrhů s výzvou ke vstupu do řízení podle § 69 odst. 2 zákona o Ústavním soudu. Ve většině případů se jednalo o návrhy na zrušení obecně závazných vyhlášek měst a obcí nebo jejich některých ustanovení, ale i dalších podzákoných právních předpisů. Do žádného z nich ochránce nevstoupil. [31]

5.2.3 Vyřizování podnětů

Podněty ochránci lze podávat:

- **Písemně** – dopisem nebo na vytištěném formuláři podnětu, odeslaném jako běžná poštovní zásilka na adresu sídla veřejného ochránce práv, Údolní 39, 602 00 Brno.
- **Elektronickou poštou** (i bez elektronického podpisu) - e-mailem zaslaným na adresu podatelna@ochrance.cz nebo pomocí elektronické podatelny, na níž je umístěn formulář, který zaručí, že podání bude obsahovat všechny potřebné náležitosti.
- **Osobně** lze podněty doručit v pracovní dny v době 8:00 - 16:00 hod. do podatelny Kanceláře veřejného ochránce práv nebo je v tutéž dobu a na téže adrese osobně podat do protokolu, který se stěžovatelem sepíše právník Kanceláře veřejného ochránce práv.

Informace o stavu vyřizování podnětů podaných veřejnému ochránci práv lze zjistit na telefonické informační lince ochránce. [30]

Podněty, u nichž je dána příslušnost veřejného ochránce práv:

- restituční nároky, družstva, nemovitosti, vlastnické vztahy,
- zdravotnictví, zdravotní péče,
- stavební řízení,
- daně, cla, poplatky a řízení o nich,
- ochrana životního prostředí,

- ochrana práv dětí, mládeže a rodiny a sociální nároky s ní spojené,
- armáda, policie, vězeňská služba, ochranná výchova a ochranné léčení,
- věci cizinců a státního občanství,
- ostatní nezačleněné obory.
- soudní správa – průtahy v řízení.

Podněty, u nichž příslušnost veřejného ochránce práv není daná:

- opravné prostředky,
- konkursní řízení,
- majetkové, rodinné a ostatní občanskoprávní spory,
- trestní věci,
- ostatní,
- samostatná působnost obcí.

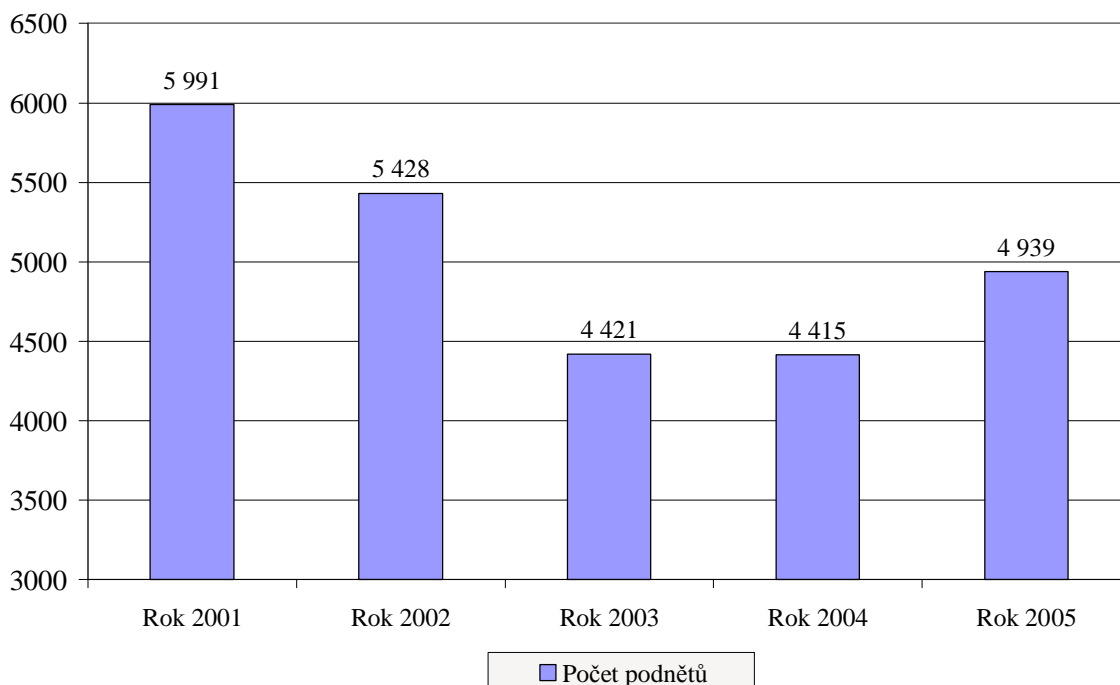
5.2.3.1 Rok 2005

V průběhu roku 2005 bylo veřejnému ochránci práv **doručeno celkem 4 939 podnětů**. Oproti roku 2004, kdy zaevidoval celkem 4 415 nových podnětů, se jejich počet zvýšil o 524. Ochránce přičítá tento vývoj zejména skutečnosti, že institut veřejného ochránce práv se postupně stal stabilní součástí společenského vědomí. To, že počet doručených podnětů vykazoval nárůst zejména v posledních měsících roku, lze přičíst i zájmu veřejnosti o činnost ochránce, vyvolanému zvýšenou intenzitou jeho mediální prezentace a zveřejněním výsledků několika mediálně sledovaných kauz. Také v roce 2005 využíval ochránce své významné zákonné oprávnění jednat i bez návrhu a v **38 případech** zahájil **šetření z vlastní iniciativy**. Jednalo se vesměs o případy, kdy se z různých zdrojů nebo jako vedlejší informací při šetření běžných podnětů dozvěděl o problému, který považoval za potřebné prošetřit. Celkem v **11 případech** ochránce založil tzv. „spis zvláštní důležitosti“, v jehož rámci řeší obecně se vyskytující nebo jinak významné problémy s možným obecným dopadem na neurčitou skupinu osob. Zpravidla se jedná o šetření na vyšší úrovni, vedené ochráncem za účelem odstranění obecné či systémové vady. [31]

Rok	Šetření z vlastní iniciativy
2001	8
2002	36
2003	44
2004	49
2005	38

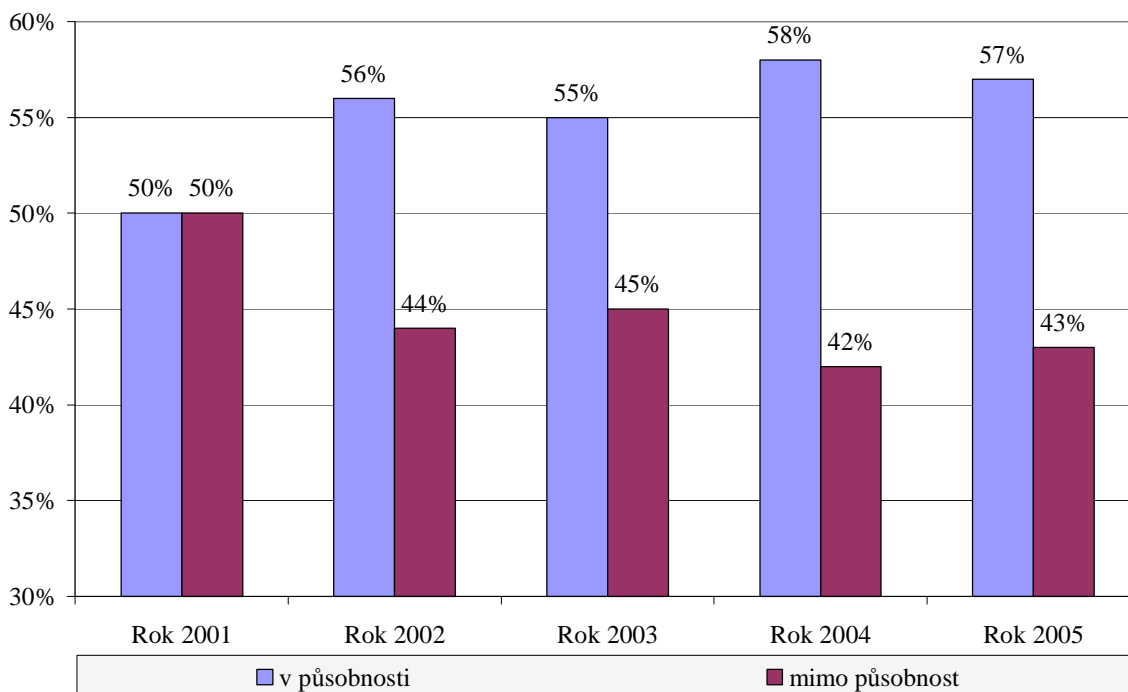
Tab. 1. Počty šetření zahájených z vlastní iniciativy

Podle statistických údajů programu spisové a archivní služby ochránce bylo včetně podnětů doručených v r. 2000 ještě před zvolením ochránce do funkce založeno celkem **25 464 spisů**. Následující sloupkový graf dokumentuje dlouhodobý vývoj počtu doručených podnětů. Je z něho zřejmé, že po roce 2001, kdy se ochránce ujal výkonu funkce, se po prvotním relativně vysokém počtu doručených podnětů pohybuje jejich počet ročně kolem 4 700. [31]



Obr. 1. Přijaté podněty v jednotlivých letech

Relativně stabilní hodnoty lze vysledovat také při posouzení **struktury doručených podnětů z pohledu působnosti ochránce** vymezené zákonem o veřejném ochránci práv, které se blíží hodnotám minulých let. Opět převažovaly podněty v působnosti veřejného ochránce práv, jichž bylo **2 816**, tj. **57 %** z celkového počtu. [31]



Obr. 2. Poměr stížností v působnosti a mimo působnost v jednotlivých letech

Z následující tabulky (Tab. 2.) je zřejmé, že v roce 2005 se **strukturální skladba podnětů** ani její vývoj oproti minulému roku příliš nezměnily. Z oblastí v působnosti ochránce patří stále nejvyšší počet doručených podnětů do sféry sociálního zabezpečení, přičemž právě podněty z této oblasti vykazují oproti roku 2004, vedle oblasti zdravotnictví a péče o zdraví a oblasti vězeňství, nejvýraznější nárůst. Pokračoval soustavný pokles podnětů v oblasti pozemkového práva, zejména zásluhou výrazného poklesu podnětů z oblasti restitucí. I když podněty, jejichž předmětem jsou problémy z oblasti staveb a regionálního rozvoje, tvoří druhou nejčastěji zastoupenou skupinu podnětů doručených ochránci, jejich počet oproti roku 2004 vykazuje mírný pokles. Vývoj u ostatních oblastí je téměř ustálen, a pokud ho posoudíme podle shora uvedených kritérií, lze konstatovat stabilizovaný vývoj vztahů, které jsou ve společnosti vnímány jako problematické. [31]

Podněty dle oblastí	Celkem	Podíl v %
Pozemkové právo a restituce	179	3,6 %
Zdravotnictví a péče o zdraví	238	4,8 %
Sociální zabezpečení	540	10,9 %
Stavby a regionální rozvoj	346	7,0 %
Daně, poplatky a cla	173	3,5 %
Ochrana životního prostředí	91	1,8 %
Ochrana práv dětí, mládeže a rodiny	118	2,4 %
Armáda, policie a vězeňství	244	4,9 %
Věci cizinců	92	1,9 %
Vnitřní správa	77	1,5 %
Státní správa soudnictví	254	5,1 %
Doprava a spoje	97	2,0 %
Správní trestání a ochrana dle § 5 ObčZ	131	2,6 %
Správa na úseku zaměstnanosti a práce	66	1,3 %
Samospráva, územní členění a právo na informace	18	0,4 %
Ostatní nezařazené obory v působnosti VOP	152	3,0 %
Celkem v působnosti	2 816	57,0 %
Konkurz a konkurzní řízení	67	1,3 %
Civilněprávní věci	1 228	24,9 %
Trestněprávní věci	383	7,7 %
Ostatní obory mimo působnost VOP	180	3,6 %
Samostatná působnost územně samosprávných celků	265	5,4 %
Celkem mimo působnost	2 123	43,0 %
CELKEM	4 939	100,0 %

Tab. 2. Počty přijatých podnětů v roce 2005 dle oblastí

V průběhu roku 2005 ochránce **vyřídil celkem 4 762 podnětů** a vytvořil a podepsal přibližně 19 500 dokumentů. K datu zpracování souhrnné zprávy za rok 2005 se v různé fázi rozpracovanosti nacházelo celkem **938 spisů**. Počet uzavřených spisů sice zcela nedosahuje počtu doručených podnětů, v průběhu roku 2005 však ochránce kladl daleko větší důraz na prohloubení dosahu jednotlivých šetření a tlaku na odstraňování obecnějších příčin nepříznivého stavu zjištěného šetřením individuálních podnětů. V uvedeném počtu uzavřených

spisů je zahrnuto i **21 tzv. „spisů zvláštní důležitosti“**. V průběhu roku 2005 veřejný ochránce práv a jeho spolupracovníci uskutečnili celkem **274 šetření na místě samém** zaměřených nejen na aktuální spisovou dokumentaci dotčeného úřadu či dotčených úřadů, ale především na osobní prověření situace v terénu. To platí zejména ve věcech z oblasti stavebního a kolaudačního řízení, ochrany životního prostředí, ale také ve věcech výkonu ochrany práv dětí a mládeže a v agendě vězeňství. [31]

V této souvislosti je třeba uvést, že veřejný ochránce práv již od počátku svého působení v souladu s ustanovením § 2 odst. 4 zákona o veřejném ochránci práv **pověřil výkonem části své působnosti zástupkyni veřejného ochránce práv**, a to zejména v agendách z oblasti zdravotnictví a zdravotní péče, sociálního zabezpečení, ochrany práv dětí, mládeže a rodiny, problematiky cizinců a státního občanství a v některých dalších z oblastí mimo působnost ochránce. V těchto agendách pak zástupkyně veřejného ochránce práv vykonává v intencích citovaného zákona plně kompetence veřejného ochránce práv. K zajištění podkladů šetření podnětů na místě samém pověřoval ochránce v řadě případů podle ustanovení § 25 odst. 3 cit. zákona také odborné pracovníky Kanceláře. [31]

Z celkového počtu podnětů vyřízených v roce 2005 veřejný ochránce práv:

- **1 490** případů odložil, i když zpravidla alespoň s jednoduchou radou, jak může stěžovatel dále postupovat při ochraně svých práv. Důvodem odložení věci byl vesměs nedostatek zákonné působnosti, ojediněle jiný v zákoně uvedený důvod, zejména nedoplnění vyžádaných dokladů stěžovatelem;
- **2 585** podnětů vyřídil obsáhlejší právní radou a objasněním postupu, kterým se stěžovatel může sám domoci svých práv nebo nároků, či mu jinak pomohl, zejména v řadě případů působil jako mediátor mezi ním a úřadem, vstupem do věcí odstranil nečinnost úřadu apod.; i když jinak v řadě těchto případů nemohl ve věci zasáhnout pro nedostatek působnosti;
- ve **241** případech provedeným šetřením neshledal v činnosti úřadů pochybení ani rozpor s principy dobré správy nebo konstatoval, že sice k drobným pochybením došlo, avšak jejich důsledek nemohl mít vliv na výsledná rozhodnutí (např. drobná formální vada apod.);

- ve **425** případech zjistil šetřením závažné pochybení dotčeného úřadu nebo souběžně několika dotčených úřadů.

Z tohoto počtu:

- ve **346** případech bylo pochybení napraveno samotným úřadem již v průběhu šetření nebo za součinnosti ochránce, a ten jeho opatření shledal dostatečnými;
- v **60** případech ochránce po skončení šetření navrhl úřadu, který sám pochybení neodstranil, přijetí konkrétních opatření k nápravě zjištěných závažných nedostatků, úřad je přijal a ochránce to akceptoval;
- v **17** případech bylo šetřením zjištěno závažné pochybení úřadu, úřad je sám nenapravitel a ochráncem navrhovaná opatření nepřijal. Pro jeho odmítavý postoj byl veřejný ochránce práv nucen přistoupit k uložení sankcí,
- ve **2** případech využil ochránce zákonem daných zvláštních oprávnění. [31]

Za pět let svého působení upozornil veřejný ochránce práv ve svých souhrnných zprávách na potřebu hledat řešení u **32** problémů praxe, přičemž se většinou nespokojil pouze s definováním zjištěných nedostatků ve správě věcí veřejných, vyvolávajících nespokojenost veřejnosti, ale snažil se současně definovat příčiny jejich vzniku a zpravidla také navrhnout způsob jejich nápravy. Jednalo se vesměs o zásadní problémy, které neměl možnost vyřešit vlastní činností, neboť většinou vyžadovaly mezioborový přístup nebo systémové či principiální změny v oblasti legislativní. Do současné doby však přetrvávají závažné problémy, o nichž již ochránce v předchozích zprávách informoval a které uspokojivě vyřešit nemůže.

V souhrnné zprávě za rok 2005 ochránce předkládá jejich výčet s uvedením vývoje v jejich řešení a návazně pak zobecnění nejzávažnějších problémů, vycházející z analýzy podnětů řešených v roce 2005. V závěru každého z definovaných problémů pak ochránce navrhuje, jakým postupem či způsobem by mohlo dojít ke zjednání nápravy nepříznivého stavu. [31]

5.2.3.2 Rok 2006

K 30. 11. 2006 bylo veřejnému ochránci práv **doručeno celkem 5 997 podnětů**, z nichž do jeho působnosti spadalo **3 263 podnětů**. Uvedené údaje dokumentují skutečnost, že počet podnětů oslovujících ochránce má v porovnání se srovnatelným obdobím předchozího roku trvale vzestupný trend a že přetrvává i převažující počet podnětů v rámci zákonem

vymezené sféry jeho působnosti. Při posouzení vývoje počtu doručených podnětů z pohledu právních oblastí je zřejmé, že jejich struktura se příliš nemění. Stále nejčetnějšími jsou podněty z oblasti sociálního zabezpečení, z nichž nejčastější jsou věci důchodové. Vysoký zůstává i počet podnětů, jimiž se stěžovatelé na ochránce obracejí ve věcech státní správy soudnictví, z čehož většina podnětů se týká neodůvodněných průtahů v soudním řízení. Z podnětů, jejichž problematika se s působností ochránce míjí, se již stabilně nejčastěji jedná o podněty z oblasti civilněprávní. [32]

Podněty dle oblastí	Celkem	Podíl v %
Pozemkové právo a restituce	169	2,8 %
Zdravotnictví a péče o zdraví	271	4,5 %
Sociální zabezpečení	666	11,1 %
Stavby a regionální rozvoj	404	6,7 %
Daně, poplatky a cla	143	2,4 %
Ochrana životního prostředí	75	1,3 %
Ochrana práv dětí, mládeže a rodiny	176	2,9 %
Armáda, policie a vězeňství	260	4,3 %
Věci cizinců	83	1,4 %
Vnitřní správa	108	1,8 %
Státní správa soudnictví	298	5,0 %
Doprava a spoje	192	3,2 %
Správní trestání a ochrana pokojného stavu	122	2,0 %
Správa na úseku zaměstnanosti a práce	76	1,3 %
Dohled nad samosprávou, právo na informace	31	0,5 %
Ostatní nezařazené obory v působnosti VOP	179	3,0 %
Správa státního zastupitelství	10	0,2 %
Celkem v působnosti	3 263	54,4 %
Konkurz a konkurzní řízení	62	1,0 %
Civilněprávní věci	1 793	29,9 %
Trestněprávní věci	430	7,2 %
Ostatní obory mimo působnost VOP	154	2,6 %
Samostatná působnost územně samosprávných celků	295	4,9 %
Celkem mimo působnost	2 734	45,6 %

CELKEM	5 997	100,0 %
---------------	--------------	----------------

Tab. 3. Počty přijatých podnětů dle oblastí – leden až listopad 2006

Za hodnocené období pak ochránce **vyřídil 5 971 podnětů**. K 30. září se nacházelo v různé fázi rozpracovanosti celkem **2 945 spisů**.

Z vyřízených podnětů bylo:

- **1547 podnětů odloženo** zpravidla proto, že se jimi ochránce nemohl zabývat pro nedostatek působnosti nebo pro jiný v zákoně uvedený důvod.
- **3 759 podnětů objasněno nebo poskytnuta jiná pomoc**. V uvedených případech byl ochránce stěžovateli nápomocen jednoduchou právní radou, objasněním postupu, kterým se může sám domoci svých práv nebo mu jinak pomohl (působil jako mediátor mezi ním a úřadem, vstupem do věci odstranil nečinnost úřadu apod.), i když jinak nemohl ve věci zasáhnout zpravidla pro nedostatek působnosti.
- **Šetřením 286 podnětů nebylo ochráncem zjištěno pochybení úřadu**. Veřejný ochránce práv provedl šetření v dotčených úřadech, v šetřené věci však neshledal pochybení ani rozpor s principy dobré správy, příp. zjištěná drobná pochybení neměla vliv na rozhodnutí ve věci.
- **Pochybení úřadu bylo šetřením ochránce zjištěno u 379 podnětů**. [32]

6 OMBUDSMAN V EVROPĚ

6.1 Švédsko

Švédské království zakotvilo do svého základního zákona instituci parlamentního ombudsmana, nazývaného Justitieombudsmän (JO), již v roce 1809. Tento ombudsman vykonával dozor nad státní správou a nad justicí a do první světové války dohlížel i na vojenskou správu. V roce 1915 vznikl úřad Vojenského ombudsmana, který fungoval do šedesátých let. Od padesátých let měl JO v souvislosti s nárůstem státní administrativy více práce, naproti tomu činnost Vojenského ombudsmana stagnovala. Proto v roce 1966 přešla agenda tohoto ombudsmana pod JO, k němuž přibyli ještě noví dva ombudsmani. V roce 1975 dochází ke jmenování dalšího ombudsmana, čímž se jejich celkový počet rozšířil na současné čtyři. To je také podstatný rozdíl vůči této instituci v jiných zemích, kde je úřad ombudsmana zpravidla monokratický. [25]

Kromě toho, že parlament (Riksdag) volí všechny čtyři ombudsmany, usnází se také na jejich náhradnících. Tito vykonávají funkci ombudsmana v době, nemůže-li tak činit JO (např. nemoc, dovolená apod.). Náhradník JO je jmenován z osob, které dříve tuto funkci samy zastávaly. JO má velmi široké pole působnosti. Je nadán pravomocí kontrolovat státní úřady včetně soudů, orgánů místní správy, dále úředníky působící u všech těchto orgánů a také ty osoby, které jsou nadány úřední mocí. JO kontroluje, zda úřady a jednotliví úředníci dodržují zákony a nařízení a také to, jak plní své povinnosti, tzn. zda se při vyřizování různých záležitostí postupuje v souladu s právem. Nemůže však změnit rozhodnutí soudu. Toho lze docílit jedině podáním odvolání nespokojené strany k vyšší instanci. Kontrole JO nepodléhají členové švédského parlamentu, vlády, Státní rady, Justitiekanslier ("Kancleř spravedlnosti", tato instituce funguje coby "vládní advokát") a členové místních zastupitelstev. JO také nemůže kontrolovat noviny či televizi, advokáty, pojišťovny, praktické lékaře, soukromé společnosti a nadace. [25]

Nejobvyklejším a nejdůležitějším nástrojem práce ombudsmana ve vztahu k úřadům je tzv. "směrodatné vyjádření", jež má charakter instrukce. Směrodatné vyjádření ovšem nemůže napravit chybu, která již vznikla, neboť to jeho povaha nedovoluje. JO rovněž není odvolací instancí proti rozhodnutím úřadů. [25]

Kdokoliv má právo stěžovat si u JO, stížnost musí být formulována písemně a nevyžaduje se, aby byla napsána ve švédském jazyce. JO se obvykle nezabývá stížnostmi, které se vztahují k případům starším dvou let, a případy, které řeší jiný orgán. Jakmile úřad JO obdrží podání, je toto postoupeno dle své povahy některému ze čtyř ombudsmanů. Pokud JO sezná, že není třeba se případem blíže zabývat, vyrozumí o tom písemně stěžovatele. Detailní rozbor kauzy provádí právníci JO. Často je třeba získat další informace od dotčených úřadů nebo úředníků, kteří mají rovněž možnost vyjádřit se k případu. Na závěr každého případu vyhotoví JO rozhodnutí, které je zasláno stěžovateli a osobám na kauze zainteresovaným. V naprosté většině případů JO shledá, že nebylo učiněno pochybení, nicméně každý rok konstatuje kolem 600 chyb a nedbalostí, což činí 10-15 % celkového počtu případů. Kromě kontroly, kterou JO provádí na základě stížností z řad veřejnosti, uskuteční ročně 100–200 vyšetřování z **vlastní iniciativy** (ex offa). Děje se tak částečně na základě důvodů, které shledá při své činnosti inspekce JO, a částečně na základě údajů v tisku, rozhlase a TV, u kterých shledá JO, že je důležité se jimi blíže zaobírat. JO pravidelně kontroluje různé úřady, jako jsou soudy, věznice, daňové úřady, policie, sociální výbory, stavební rady, státní zdravotní pojišťovny a krajské úřady. [25]

Pokud JO objeví chybu, může udělit napomenutí, tj. kritizuje úředníka, popř. celý úřad za zjištěné nedostatky. Napomenutí nemá povahu trestu, protože se však často objeví v médiích, je tento typ sankce velmi účinný. Pokud vede vyšetřování k domněnce, že někdo spáchal trestný čin, **může JO podat žalobu** pro závažné úřední pochybení či jiný trestný čin, jehož se úředník v souvislosti s výkonem své činnosti dopustil (2x – 3x ročně). JO může rovněž požádat o provedení disciplinárních opatření proti chybujícímu úředníkovi. Jde např. o udělení důtky či srážky ze mzdy, ovšem i tato opatření jsou spíše výjimečná. V nejzávažnějších případech je důležité, aby JO zjistil, co se stalo, a pak to zveřejnil. Proto jsou **vyšetřovací kompetence** jedněmi z nejdůležitějších pravomocí, kterými JO disponuje. JO může požadovat informace a vydání dokumentů od kteréhokoliv úřadu ve Švédsku. Může dokonce nahlížet do tajných materiálů, aniž by k tomu potřeboval souhlas ministra vnitra. Povinností úřadu je na vyzvání ombudsmana vydat všechny jím požadované dokumenty včetně vysvětlení příslušných úředních postupů. [25]

Úřad JO vydává každý rok na podzim výroční zprávu. Ta obsahuje popis práce, kterou JO vykonal za uplynulý rok, dále statistiky, výběr důležitých rozhodnutí, jakož i shrnutí

v anglickém jazyce. Výroční zpráva je předkládána Parlamentu, rozesílá se všem úřadům ve Švédsku a je dostupná také v celé řadě knihoven. [25]

6.2 Dánsko

Institut dánského ombudsmana zavedl § 55 Ústavy Dánského království z 5. 6. 1953, který umožňuje zvolit parlamentu 1 či 2 osoby dohlížející na civilní i vojenskou státní správu. Oficiální název úřadu je Ombudsman Lidové sněmovny. Dánský ombudsman nemá funkční období pevně vymezeno počtem let, ale je závislý na funkčním období parlamentu - Lidové sněmovny. Tedy po každých parlamentních volbách nový parlament zvolí ombudsmana. Je však zvykem, že je znovu zvolen dosavadní ombudsman, pokud se uchází o znovuzvolení. Znovuzvolení je neomezené. Ombudsman musí mít stále důvěru parlamentu, neboť je parlamentem kdykoliv odvolatelný. Ombudsman je ze zákona penzionován koncem měsíce, v němž dosáhl 70 let. [15]

Působnost ombudsmana se vztahuje na všechny oblasti veřejné správy včetně vojenské. Nevztahuje se na rozhodovací působnost soudů. Působnost ombudsmana se vztahuje i na společnosti a instituce, na něž je přenesen státem výkon veřejné správy. Jeho působnost se vztahuje i na státní evangelicko-luterskou církev s výjimkou případů dotýkajících se byť nepřímě církevních dogmat a doktrín. Při hodnocení činnosti místní samosprávy musí ombudsman vzít v úvahu specifické podmínky, za nichž místní správa pracuje. Ombudsman neprojedná stížnosti směřující proti soukromoprávním rozhodnutím v osobních sporech, přestože se na napadený úřad jinak pohlíží jako na součást veřejné správy. [15]

Každá osoba má bez jakéhokoliv poplatku právo podat stížnost proti orgánům a institucím veřejné správy, na něž se vztahuje působnost ombudsmana. Jedna třetina všech podaných stížností je odmítnuta pro nedostatek působnosti ombudsmana (např. stížnosti na soukromé zaměstnavatele). Stížnost musí být podána do 12 měsíců od okamžiku, kdy nastala skutečnost, která je předmětem stížnosti, lze však podat stížnost i vůči neodůvodněným průtahům či nečinnosti subjektu veřejné správy. Stížnost lze podat jen proti rozhodnutím, u nichž byly vyčerpány jiné právní prostředky nápravy. Ombudsman posoudí, zda stížnost poskytuje dostatečné podklady pro další šetření. V případě, že ombudsman zjistí, že stížnost je zjevně neoprávněná, může případ uzavřít bez dalšího šetření. Ombudsman je oprávněn zahájit šetření i z vlastní iniciativy. [15]

Ombudsman si obvykle vyžádá spis v předmětné věci a požádá dotčený subjekt veřejné správy o vyjádření. Toto vyjádření pak pošle k případnému vyjádření stěžovateli. V rámci šetření je ombudsman oprávněn provést inspekci v prostorách subjektů, které spadají pod jeho pravomoc. Od těchto subjektů může ombudsman požadovat informace, předložení dokumentů a písemné zprávy. Ombudsman v rámci šetření musí zhodnotit zda subjekty, proti kterým šetření směřuje, nejednaly v rozporu s právním řádem nebo se nedopustily jiné chyby či opomenutí při své činnosti. Ombudsman může vyslovit kritiku, dát doporučení na nové rozhodnutí či jinak vyjádřit svůj pohled na případ. Pokud ombudsman zjistí, že se veřejná správa dopustila závažných chyb či opomenutí, podá zprávu Právnímu výboru parlamentu a zodpovědnému ministrovi anebo v případě územní samosprávy místní radě. [15]

Každoročně ombudsman předkládá parlamentu zprávu o své činnosti. Zpráva je v písemné formě a je vždy veřejná. Zprávu nejprve projedná podrobně Právní výbor parlamentu a následně parlament zpravidla již bez větší diskuze. [15]

6.3 Nizozemí

Institut ombudsmana existuje v Nizozemí od roku 1982. Do nizozemské ústavy byl zahrnut v roce 1999. Nizozemský ombudsman je stejně jako náš veřejný ochránce práv typem parlamentního ombudsmana, který je odpovědný dolní komoře parlamentu a je také dolní komorou volen. Jeho hlavním úkolem je prošetřovat akty správních orgánů. Působnost nizozemského ombudsmana se vztahuje na všechny správní úřady, s výjimkou několika vyňatých vládních nařízením. Samosprávné orgány měst a obcí mohou být podřízeny působnosti ombudsmana na svoji žádost. Pak finančně přispívají na jeho činnost, která se týká řešení stížností směřujících proti jejich orgánům. Samosprávné orgány mají však také možnost ustanovit si svého ombudsmana, a to samostatně, nebo společně s jinými samosprávami (svého ombudsmana tak má Amsterdam, Rotterdam, Den Haag a Utrecht). [26]

Ombudsman nemůže zahájit prošetřování stížnosti, pokud stěžovatel nevyčerpal všechny opravné prostředky, které mu právo nabízí. V tomto případě však má povinnost poučit tuto osobu o správném postupu a také (na rozdíl od českého ombudsmana) povinnost předat podnět orgánu, který je k jeho projednání příslušný. Ombudsman nemůže zahájit prošetřování stížnosti, také pokud lze sjednat nápravu ve správním soudnictví. Protože rozhodnutí ombudsmana nejsou právně závazná, ombudsman postrádá formální autoritu, pro důležitost

jeho práce je rozhodující jeho autorita neformální, založená především na kvalitě jeho práce (rychlá a důkladná šetření, dobře odůvodněná rozhodnutí a čtivé zprávy). [26]

Vedle běžného způsobu šetření stížnosti, který je zakončen závěrečnou zprávou obsahující rozhodnutí o správnosti aktu a ombudsmanovým doporučením, využívá ombudsman ve většině případů nejdříve tzv. **metodu intervence**. Dříve než zahájí vlastní šetření, využije svou neformální autoritu k intervenci u orgánu, proti němuž stížnost směřuje. Při intervenci ombudsman tento orgán o stížnosti informuje a otáže se, zda je šance na vyřešení problému. V praxi to často znamená, že orgán stěžovateli odpoví, věc vyjasní nebo přislíbí opatření. Stěžovatel tak obvykle dosáhne zadostiučinění a šetření tedy již nemá význam. Ombudsman však může rozhodnout, že šetření přesto provede, není-li reakce správního orgánu uspokojivá. K tomu však dochází zřídka. Intervencí je vyřešena většina stížností. Metoda intervence vznikla jako reakce na časovou náročnost běžné metody vyřizování stížností, kdy velká většina stížností směřuje právě proti časovým průtahům při výkonu státní správy. Je to také reakce na případy, kdy je nutný okamžitý zásah ombudsmana. [26]

Ombudsman vytvořil a využívá 2 skupiny kritérií k posuzování aktů orgánů státní správy:

- a) Soulad se zákonnými ustanoveními a nepsanými právními principy vyplývajícími ze soudní judikatury a právní doktríny.
- b) Pravidla tzv. řádné správy, jejichž nedodržení zpravidla nezakládá porušení žádného právního předpisu, avšak není to v souladu se všeobecnou představou o náležité správě.

Sama skutečnost, že se ombudsman rozhodl provést šetření určitého případu, obvykle na danou problematiku obrátí pozornost politiků a vysokých státních úředníků, což pravidelně vede k tomu, že jsou odpovídající kroky podniknuty ještě dříve, než ombudsman uveřejní svou zprávu. [26]

6.4 Velká Británie

Parlamentní komisař pro správu (Parliamentary Commissioner for Administration, the Parliamentary Ombudsman) byl poprvé ustanoven v roce 1967. Není volen parlamentem, jak by na první pohled vyplývalo z názvu, nýbrž je jmenován panovníkem. Do působnosti Parlamentního komisaře pro správu patří vyšetřování stížností veřejnosti na vládní úřady a řadu dalších institucí veřejné správy v Anglii, Skotsku a Walesu, dále také stížnosti na od-

mítnutí přístupu k informacím institucemi spadajícími pod Kodex poskytování státních informací. Stížnost musí vždy předložit poslanec parlamentu, uplatňuje se zde institut tzv. poslaneckého filtru. Vedle zmíněného Parlamentního komisaře pro správu působí též **Komisař pro zdraví** (od 1973), **Komisař pro Severní Irsko** (od 1974) a pět **Komisařů** (Anglie-3, Skotsko-1, Wales-1) **pro místní správu** (od 1974). Na Komisaře pro Severní Irsko a na Místní komisaře je možné se v řadě případů obracet přímo, bez poslaneckého filtru. Zmínění komisaři mají oprávnění zjišťovat údaje k daným případům špatné veřejné správy, mohou ověřovat předmětné doklady i vyslechnout zainteresované veřejnosprávní úředníky. Stížnosti se ve většině případů týkají rozhodování samosprávy - bydlení, plánování, vzdělávání, sociálních služeb, ochrany spotřebitelů a místních daní. [13]

Britští Komisaři (veřejní ochránci práv) nemají formální pravomoc k provedení nápravy. Zjistí-li, že úředník konal nezákonně (nebo např. nekonal vůbec) upozorní na to příslušný orgán. S informací o protizákonném jednání určitého správního orgánu nebo úředníka se Parlamentní komisař pro správu může obrátit na vládu, současně o tomto pochybení informuje i dolní komoru parlamentu. Parlamentní komisař pro správu může dolní komoru parlamentu také upozornit na zákon, který zapříčiňuje špatnou veřejnou správu nebo porušení práv v sektoru výkonu veřejné správy. V mnohých případech stačí, že Komisař zahájí monitorování a to samo o sobě vede k nápravě protizákonného stavu. Je to dáno vysokou mravní a společenskou autoritou zdejších veřejných ochránců práv. [13]

6.5 Rakousko

Rakouská ústava byla v roce 1981 obohacena o dosti obsáhlou novelizaci upravující problematiku úřadu Zástupce lidu (Volksanwaltschaft). Nový zákon o úřadu Zástupce lidu byl pak přijat pod č. 433/1982. Dále existují interní pravidla, jež upravují činnost úřadu a jsou taktéž zveřejněna v oficiální publikační sbírce. [27]

Úkolem úřadu Zástupce lidu je přešetřovat stížnosti na činnost orgánů veřejné správy Spolku (federace). Úřad sídlí ve Vídni a skládá se ze tří členů volených Národní radou na funkční období šesti let, znovuzvolení je možné pouze jednou. Pro funkci není předepsána žádná kvalifikace, nemusí tedy jít o právníka. V Rakousku se relativně viditelným způsobem uplatňují stranická hlediska: strany, které mají v parlamentu nejvíce křesel navrhuje po jednom kandidátu. Před nástupem do funkce členové úřadu Zástupce lidu požádají o stvrzení (ratifi-

kaci) své funkce federálním prezidentem. Každý ze členů úřadu plní postupně po dobu jednoho roku funkci předsedy. Výkon funkce Zástupce lidu je plně nezávislý, což potvrzuje i skutečnost, že osobu z této funkce nelze odvolat. [27]

Stížnost může podat i cizinec nebo osoba právnická. Vždy však musí jít o osobu přímo dotčenou (poškozenou). Není ovšem vyloučeno, aby Zástupce lidu i v případě nesplnění této podmínky zahájil řízení z vlastní iniciativy. Stížnost lze kromě obvyklé písemné formy podat taktéž ústně, telegramem či faxem nebo prostřednictvím jiné osoby. Úřad Zástupce lidu je povinen přezkoumat každou došlou stížnost, avšak pouze v případě vyčerpání všech dostupných opravných prostředků. Rakouský ombudsman kupř. nejedná, dokud neuplyne lhůta pro podání ke Správnímu nebo Ústavnímu soudu. Pro šetření nejsou stanovena žádná formální pravidla. Všechny federální i zemské orgány jsou v jeho rámci povinny poskytnout Zástupci lidu informace a pomoc; nemohou uplatňovat námitku ochrany (státního) tajemství. Rakouský ombudsman není oprávněn předvolávat a vyslýchat svědky. Příslušnou osobu vždy informuje o výsledcích své práce, event. o výsledných akcích. Zástupce lidu, obdobně jako v jiných státech, předkládá na podkladě svého šetření příslušným orgánům doporučení. Z ústavy přímo vyplývá, že dotčený orgán je povinen úřad Zástupce lidu seznámit s opatřeními, které přijal nebo písemně zdůvodnit proč doporučení nevyhověl, a to ve lhůtě osmi týdnů. Případy neplnění této povinnosti může Zástupce lidu jednak zahrnout do výroční zprávy nebo zveřejnit. Zástupce lidu podává každoroční zprávu o činnosti. Má také právo se obrátit na Ústavní soud, aby přezkoumal zákonnost předpisů vydaných ústředními úřady. [27]

Kromě federálního kolektivního ombudsmana působí v Rakousku ještě dva Zástupci lidu jako monokratické orgány na úrovni zemí (Voralberg a Tyrolsko). Pouze tyto dvě země využily možnosti zřízení "místního" ombudsmana. Ostatní země, resp. vyšší územně správní celky (včetně Vídně), v souladu s federální právní úpravou prohlásily ústředního Zástupce lidu za příslušného též k šetření stížností na zemskou veřejnou správu, a vlastní úřady si neztvářily. Pokud jde o postavení a oprávnění obou místních i ombudsmana federálního, vyskytují se zde některé odlišnosti. Tak např. tyrolský Zástupce lidu se může zabývat i stížnostmi, o které probíhá řízení a jako jediného z rakouských ombudsmanů ho lze z funkce odvolat. [27]

6.6 Německo

1956 byl zřízen speciální ochranný orgán, Zmocněnec pro kontrolu branných sil (Wehrbeauftragter) k "ochraně základních práv a jako orgán Spolkového sněmu" Jde tedy o instituci ombudsmanského typu oborově dosti úzce specializovanou, nicméně lze konstatovat, že Zmocněnec pro kontrolu branných sil (dále jen "Zmocněnec") má v Německu poměrně silné postavení a důležité pravomoci. [27]

Pokus o přijetí zákona o všeobecném ombudsmanovi Bundestagu v roce 1996 dopadl neúspěšně. Na federální úrovni tak byl ponechán stav, kdy funkci ombudsmana v podstatě plní petiční výbor parlamentu. Situace vznikla v roce 1975, kdy podle tehdejší změny ústavy došlo k posílení pravomoci petičního výboru: od této doby mu přísluší vyřizování podání charakteru stížností a petic, jež jsou přímo adresovány nejvyššímu zastupitelskému sboru. Petiční výbor má při šetření postavení obdobné ombudsmanským institucím: úřady jsou povinny předložit spisy, umožnit přístup, podat vysvětlení apod. Pokud jde o úroveň zemskou, i zde došlo v roce 1975 k obdobnému ústavnímu posílení pravomocí petičních výborů zemských parlamentů. Po sjednocení Německa se opět rozvinuly diskuse o instituci, v souvislosti s přípravou ústav pěti nových spolkových států. Ombudsman byl ústavně zakotven pouze v Meklenburku-Předních Pomořanech v r. 1994 (zákonná úprava byla přijata a ombudsman zvolen v r. 1995). Ve Šlesvicku-Holštýnsku působil od roku 1990 ombudsman moci výkonné, kterého v roce 1997 nahradil řádný ombudsman parlamentní. [8]

6.7 Itálie

Výrazným prvkem právního řádu Italské republiky je **občanský ochránce** (defensore civico). Ačkoli plní úlohu institutu ombudsmana, nenajdeme ho na celostátní úrovni, ale pouze na úrovni oblastí (regioni) nebo obcí. [13]

V Itálii najdeme dvacet oblastí (regionů), které se vyznačují značnou mírou samosprávné autonomie. Každý má svůj základní regionální zákon - **tzv. statut**, jenž mimo jiné upravuje pravomoc regionálních orgánů, tudíž i regionálního občanského ochránce. Ochránce je volen oblastní radou zpravidla dvoutřetinovou většinou na funkční pětileté období. Nesmí být zároveň členem oblastní nebo obecní rady. Pravomoci jsou ve zmíněných statutech formulovány tak, aby občanský ochránce mohl efektivně působit na veřejnou správu a být opravdovým mimosoudním ochráncem občana před případnými nezákonnostmi ze strany jejich

orgánů. Činnost občanského ochránce se rozvíjí buď přímo na základě podnětu poškozeného občana nebo ze zákonné povinnosti konat z moci úřední. Nezbytnou podmínkou toho, aby ombudsman mohl zahájit řízení, je skutečnost, že předmětná osoba již vyčerpala možnosti řešení svého problému standardními postupy před orgány veřejné správy. Občanský ochránce řádně projedná každou věc s příslušným veřejnosprávním orgánem a pokud zjistí, že skutečně došlo k porušení zákona či jiného obecně závazného právního předpisu, navrhne předmětnému úředníkovi nápravu. V případě, že daný orgán (respektive za věc odpovědný úředník) včas nepřistoupí k nápravným krokům, informuje občanský ochránce o celé záležitosti nadřízený veřejněsprávní orgán. V případech, kdy je zjištěno pochybení trestně-právního charakteru, sdělí občanský ochránce věc místně a věcně příslušnému soudu. [13]

6.8 Evropský ombudsman

Právní rámec pro jmenování ombudsmana Evropským parlamentem a jeho fungování stanoví článek 195 Smlouvy o Evropském společenství. Evropský ombudsman se stal ombudsmanem parlamentního typu, jelikož Evropský parlament má exkluzivní pravomoci při jeho nominaci. O nominacích osob na funkci ombudsmana rozhoduje Petiční výbor Evropského parlamentu. Seznam osob podpořených Petičním výborem je následně schválen na plenárním zasedání Evropského parlamentu. Ombudsman je zvolen prostou většinou při nadpoloviční účasti europoslanců. Funkční období Evropského ombudsmana je shodné s volebním obdobím Evropského parlamentu. Evropský ombudsman předkládá roční zprávy Evropskému parlamentu. Ombudsman je obdařen imunitou. Na žádost Evropského parlamentu může být Evropský ombudsman odvolán Evropským soudním dvorem, nesplňuje-li podmínky požadované pro výkon funkce nebo dopustí-li se závažného prohřešku. Evropský ombudsman nesmí vykonávat žádnou jinou profesi, ať již placenou nebo neplacenou. [28]

Evropský ombudsman se zabývá nesprávným úředním postupem institucí a orgánů EU - tedy jejich špatnou nebo nedostatečnou veřejnou správou. Dochází k ní, pokud orgán nejedná v souladu s právem, nerespektuje zásady dobré správy nebo pokud porušuje lidská práva. [28]

Některé příklady, kterými se ombudsman zabývá:

- neposkytnutí informace
- zbytečné průtahy ve správním řízení

- pracovní vztahy mezi evropskými institucemi a jejich zaměstnanci
- přijímání pracovníků
- výběrová řízení
- smluvní vztahy mezi evropskými institucemi a soukromými podniky
- administrativní nesrovnalosti
- diskriminace, zneužití pravomoci [28]

Mezi instituce a orgány Evropské unie, na které si lze stěžovat, patří např. Evropská komise, Rada Evropské unie, Evropský parlament, Evropský účetní dvůr, Hospodářský a sociální výbor, Výbor regionů, Evropská centrální banka, Evropská investiční banka, Evropský úřad pro nábor pracovníků (EPSO), Evropský úřad pro boj proti podvodům (OLAF), Europol a agentury – např. Evropská agentura pro životní prostředí, Evropská agentura pro bezpečnost a zdraví při práci, Evropské středisko pro rozvoj odborného vzdělávání, Úřad pro harmonizaci na vnitřním trhu. [28]

Soudní dvůr a Soud první instance, kterým přísluší soudní rozhodování, jsou z působnosti ombudsmana vyňaty. Evropský ombudsman se nezabývá stížnostmi na národní, regionální nebo místní správu (např. ministerstva, státní úřady, orgány územní samosprávy) členských států Unie a to ani v případě stížností týkajících se EU. Evropský ombudsman není ani odvolacím orgánem proti rozhodnutí soudů nebo závěrům šetření národních veřejných ochránců práv. Nemůže se také zabývat stížnostmi na podnikatelské či soukromé subjekty.

Stížnost k evropskému veřejnému ochránci práv může podat občan členského státu Unie, osoba s bydlištěm v členském státě a firmy, sdružení nebo jiné subjekty se statutárním sídlem v Unii. Stížnost musí být podána před uplynutím dvou let ode dne, kdy se stěžovatel dozvěděl o skutečnostech, na něž si stěžuje, nejprve se však musí na dotčenou instituci nebo orgán obrátit sám - např. formou dopisu. Nesprávným úředním postupem nemusí být postižen osobně. [28]

Veřejný ochránce práv stížnost přezkoumá a o průběhu a výsledcích šetření stěžovatele informuje. Ombudsman může **informovat dotčenou instituci** o podané stížnosti s tím, aby problém vyřešila. Pokud není možné případ uspokojivě vyřešit již v průběhu šetření, snaží se ombudsman najít **smírné řešení**, které odstraní pochybení a uspokojí stěžovatele. V případě, že pokus o smírné řešení selže, může veřejný ochránce práv navrhnout **opatření**

k **nápravě**, příslušná instituce pak musí zaslat ombudsmanovi své vyjádření do 3 měsíců. Jestliže instituce navrhovaná opatření nepřijme, může ombudsman podat zvláštní **zprávu Evropskému parlamentu**. Pokud se ombudsman nemůže stížností zabývat – například proto, že nespadá do jeho kompetence, doporučí stěžovateli jinou instituci, kam se obrátit (např. národní ombudsman či petiční výbor). Ke každé stížnosti, kterou se ombudsman zabývá, vydá své **rozhodnutí**. Rozhodnutí jsou vždy uveřejňována ve výroční zprávě ombudsmana a na jeho webových stránkách. Veřejný ochránce obvykle provádí šetření na základě stížností, může je však zahájit i **z vlastní iniciativy**. [28]

6.9 Srovnání role ombudsmana v ČR a ve vybraných evropských státech

Obecně lze říci, že role veřejného ochránce práv v ČR je obdobná s postavením ombudsmanů ve výše uvedených státech. Výjimkou je Německo, kde roli ombudsmana převzal (mimo kontrolu branných sil) petiční výbor parlamentu podle velmi obecně upraveného zákona. Ombudsman je v uvedených zemích chápán jako ochránce práv občanů proti státní moci s možnostmi dané (téměř vždy konkrétní) případy prošetřit, přičemž má možnost řešení navrhnout a moderovat, nikoli však případnou nápravu nařizovat.

Zcela přirozeně také role ombudsmana odpovídá tradicím a uspořádání dané země – tam, kde je významná role samosprávy, jsou zřízeny oblastní úřady veřejného ochránce práv s možnostmi kontrolovat i samostatnou působnost místních úřadů (Itálie, Velká Británie), nebo je alespoň dána samosprávnému celku možnost takový úřad zřídit, popř. delegovat jeho pravomoci na státem zřízený úřad (Rakousko, Nizozemí). Myslím si, že pokud se role veřejného ochránce práv v ČR dlouhodobě osvědčí, povede to k rozšíření pravomocí ombudsmana o kontrolu samosprávné působnosti úřadů. Pak by měla být dána krajům možnost zřídit vlastní úřad ombudsmana, třeba právě podle rakouského modelu.

Způsob volby ombudsmanů je také obdobný, s výjimkou Velké Británie a Německa jsou voleni parlamenty, délka funkčního období a odvolatelnost se liší, nicméně vždy je zdůrazněna nezávislost veřejného ochránce práv. Efektivita výkonu funkce ochránce práv zcela zásadně souvisí s jeho přirozenou autoritou, politickou kulturou a úrovní občanské společnosti v dané zemi – příkladem může být Nizozemsko, kde asi 80% stížností je řešeno pouhou neformální intervencí ombudsmana. Ve většině zemí pak velmi významnou úlohu hrají

zprávy o činnosti, které vytvářejí na dotčené instituce a úřady tlak (prostřednictvím médií) vedoucí ke zjednání nápravy.

7 DISKUSE K VYBRANÉ PROBLEMATICE INSTITUTU VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV

7.1 Pojem „veřejný ochránce práv“

Zejména v době přípravy zákona o veřejném ochránci práv a také rok, dva po přijetí tohoto zákona se objevily diskuse o názvovém označení tohoto institutu. Termín veřejný ochránce práv byl zvolen na základě inspirace označeními v jiných právních úpravách, kdy se více-slovné názvy na původní význam slova ombudsman určitým způsobem snaží postihnout obsah instituce (např. komisař pro veřejnou správu, ochránce, zastánce lidu, mluvčí občanských práv, obránce spravedlnosti apod.). Termín „ombudsman“ u nás nebyl akceptován zřejmě pro svou cizorodost, přesto se postupem času stal jakýmsi zástupným označením. Přívlastkem veřejný se chce zdůraznit ochráncův kontrolní vztah k veřejné správě a také jeho přístupnost široké veřejnosti. Objevily se názory, že tento způsob označení není dostatečně výstižný. Daleko výstižnější, ale také těžkopádnější bylo označení, které se objevilo v jedné z pracovních verzí zákona – doslovné spojení „ochránce práv ve veřejné správě“. [8] Jiný autor⁹ považuje za přílehavější označit tento institut jako „ochránce veřejných práv“, protože se působnost ochránce v širším smyslu chápe jako ochrana veřejných subjektivních práv ve sféře výkonné moci. Petr Kolman¹⁰ pak navrhuje označení „veřejný ochránce veřejných práv“, ve kterém by došlo jak ke zdůraznění původu instituce ze sektoru moci veřejné, tak i k zvýraznění typu ochraňovaných práv. V zásadách návrhu zákona se také uvažovalo o vyrovnání s eventualitou, kdy by funkci vykonávala žena – „veřejná ochránkyně práv“, nakonec tento odstavec v zákoně není.

Domnívám se, že ačkoli výše uvedená označení stojí za zamyšlení, vžil se za šest let název „veřejný ochránce práv“ natolik, že legislativní změna není nutná.

⁹ PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 6. aktualiz. vyd. Brno: DOPLNĚK a Masarykova univerzita v Brně, 2004. s. 289.

¹⁰ KOLMAN, Petr. Veřejný ochránce práv ve vztahu k veřejné správě. *Veřejná správa: týdeník vlády ČR*. 2005, roč. 16, č. 14, s. 10, 22 -25.

Dalším problémem, který se v souvislosti s označením VOP objevil, byla jazyková stránka. Parlament České republiky schválil název zákona obsahující pojmenování institutu ochránce v podobě, která odporuje pravidlům českého pravopisu. V této podobě vyšel zákon i ve Sbírce zákonů a podle zákona o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv je toto znění závazné. Nicméně se ztotožňuji s názorem ochránce, že dané znění není všeobecně závaznou pravopisnou normou, a proto v souladu s pravidly českého pravopisu lze psát v textu pojmenování veřejného ochránce práv s malým písmenem.

Pro výkon funkce ochránce je v českém zákoně stanovena jediná podmínka – volitelnost do Senátu. Žádné další kvalifikační předpoklady nejsou dány, i když v pracovní verzi předložené Legislativní radě vlády se vyžadovalo vysokoškolské právnické vzdělání. Tento předpoklad nakonec nebyl akceptován. Řada zahraničních úprav ale určité kvalifikační předpoklady zahrnuté v zákoně má. Tak např. v případě maďarského ombudsmana se musí jednat o nestraného maďarského občana s univerzitním právnickým vzděláním, který je vynikajícím právníkem – teoretikem nebo má za sebou desetiletou odbornou praxi a zkušenosti v oblasti ochrany ústavních práv a požívá všeobecné vážnosti. [8] Na Slovensku je možné zvolit za veřejného ochránce práv občana Slovenské republiky, který mimo jiné má způsobilost k právním úkonům, je bezúhonný a jeho vzdělání, schopnosti, zkušenosti a morální vlastnosti dávají záruku, že funkci VOP bude řádně vykonávat. Dánský ombudsman musí být osoba s právnickým vzděláním, jeho funkce je neslučitelná s funkcí poslance a člena místní rady a bez souhlasu Právního výboru parlamentu nesmí zastávat žádné místo ve veřejných či soukromých institucích. [15] Evropský veřejný ochránce práv je vybírán z osob, které jsou občany Evropské unie, mají plná občanská a politická práva, poskytují veškeré záruky nezávislosti, splňují podmínky požadované pro výkon nejvyšších soudních funkcí ve své zemi nebo mají obecně uznávané zkušenosti a způsobilost pro výkon funkce veřejného ochránce práv (čl. 6 Statutu EVOP).

7.2 Otázka ústavního zakotvení instituce veřejného ochránce práv

Zákonem č. 349/1999 Sb. byla zcela nově zřízena instituce, která na našem území dosud nikdy neexistovala, Parlament České republiky přitom při zřizování této nové instituce zvolil nezvyklý a netradiční postup, když veřejného ochránce práv nezakotvil přímo v ústavním pořádku, nýbrž zřídil jej pouze běžným zákonem. [14]

Ústavní pořádek České republiky představuje soubor právních norem, nadaných nejvyšší právní silou (formální aspekt) a zároveň regulujících nejdůležitější společenské vztahy (obsahový aspekt). Pokud má ústava plnit svůj skutečný účel a smysl, měla by se pokud možno zcela překrývat tzv. právní ústava (formálně upravené státní zřízení) s ústavou faktickou, tj. s reálně se uplatňujícím ústavním zřízením. Jestliže se právní ústava s ústavou faktickou převážně kryjí, hovoříme o reálné ústavě, v opačném případě se jedná o ústavu fiktivní. V České republice bohužel nezdůvodněně dochází k tomu, že z čistě pragmatických politických důvodů dochází ke značným disproporcím mezi právní a faktickou ústavou, což je velmi nevhodné a nesystémové. Klasickým příkladem tohoto jevu je právě instituce VOP, zřízená pouhým běžným zákonem a postrádající ústavní zakotvení, byť z hlediska svého zaměření a významu si ústavní zakotvení zaslouží. Již z tohoto důvodu by proto mělo dojít k ústavnímu zakotvení VOP. Ústavní pořádek, tzn. ústava ve formálním smyslu, přirozeně musí být dostatečně obecná a nemůže mít ambice podrobně reglementovat dění ve státě a společnosti. I přes tuto nezbytnou obecnost je však nutné, aby zakotvovala alespoň základní vymezení klíčových institucí. [14]

Vladimír Sládeček¹¹ zastává názor, že „ústavní regulace ombudsmana není *conditio sine qua non*, protože nejde o orgán, který by disponoval samostatnou mocenskou pravomocí a mohl tak zasahovat do existující dělby státní moci, nýbrž jde o orgán od parlamentu, tedy orgánu moci zákonodárné, odvozený, opatřený toliko iniciačními oprávněními (pravomocemi)“. Na druhou stranu se však nebrání eventuální stručné ústavní úpravě. Je řada států, patrně i početnější, kde ústava úpravu ombudsmana obsahuje (např. Švédsko, Finsko, Dánsko, Rakousko, Španělsko, Portugalsko, Maďarsko, Polsko, Slovensko), přičemž některé z těchto států přistoupily k ústavnímu zakotvení tohoto institutu až po určité době jeho působení na základě běžného zákona. Rakousko, jehož vývoj nám může být v určitých historických institucionálních aspektech blízký, má poměrně podrobnou ústavní úpravu ombudsmana (v rozsahu deseti článků). [8]

Vojtěch Šimíček se však domnívá, že jediným relevantním kritériem ústavní inkorporace určité instituce nemůže být samostatná mocenská pravomoc. V opačném případě by totiž

¹¹ Spoluautor návrhu zásad zákona o VOP

např. nebylo důvodné v ústavě výslovně zmiňovat orgány parlamentu jako komise nebo výbory. [14] Petr Průcha zastává názor, že institut, či postavení, ochránce lze vnímat jako institut či postavení orgánu veřejné moci, a jako takový potom Veřejný ochránce práv nutně mocensky dimenzovanou pravomocí disponuje, i když jde o pravomoc *sui generis*, tedy jakási pravomoc signalizační a iniciační. [5]

Velmi vážný argument pro ústavní zakotvení VOP můžeme spatřovat i v tom, že ústavní zakotvení určité instituce předpokládá široký společenský konsensus, odrážející se v dosažení kvalifikované většiny členů Parlamentu. Zřízení VOP (stejně jako zřizování jiných institucí) pouze běžným zákonem v konečném důsledku snižuje význam a vážnost této instituce. Navíc tento způsob zřízení VOP vyvolává potencionální riziko, spočívající v jeho možném budoucím zrušení rovněž pouze formou běžného zákona, pro jehož schválení postačuje často jen aktuální politická většina v Parlamentu (resp. v Poslanecké sněmovně). [14]

Na základě výše uvedeného se domnívám, že veřejný ochránce práv by měl být ústavně zakotven jako samostatný, nezávislý státní orgán v rámci samostatné hlavy Ústavy ČR, stejně jako je tomu u Nejvyššího kontrolního úřadu nebo u České národní banky, které svým zaměřením a funkcemi rovněž nekorespondují klasické trojdílné dělbě státní moci. Zakotvení ombudsmana v Ústavě by rovněž jistým způsobem posílilo jeho postavení a autoritu instituce.

7.3 Rozšíření působnosti ombudsmana

Český zákon o veřejném ochránci práv vymezuje v. § 1 působnost veřejného ochránce práv. V pozitivním vymezení působnosti zákon zmiňuje rovněž **orgány územních samosprávných celků při výkonu státní správy**. Zákonodárce tak reflektoval smíšený model místní správy uplatňující se v ČR, v němž obce, jako veřejnoprávní korporace nadané ústavně zaručeným právem na samosprávu, vykonávají i úkoly, které na ně přenesl stát – vykonávají tak funkce státu. Tato reflexe ho vedla k tomu, že kontrolnímu působení veřejného ochránce nepodrobil, tak jak je tomu např. na Slovensku, celou oblast výkonu veřejné správy, která obsahuje jak složku státně správní, tak složku samosprávnou (profesní či územní), nýbrž veřejného ochránce práv nadal šetřícími oprávněními toliko vůči orgánům, jež vykonávají státní správu. Činnost orgánů územní samosprávy může tedy prošetřovat a v případě zjištění

pochybení v jejich postupu uplatňovat svá iniciační nápravná oprávnění podle zákona o veřejném ochránci práv pouze tehdy, pokud je tato činnost svou povahou výkonem úkolů, jež byly obcím a krajům svěřeny státem jako úkoly tzv. přenesené působnosti. Orgány územní samosprávy, vykonávající-li svou samosprávnou působnost, může oslovit veřejný ochránce práv pouze v rámci prováděného šetření vůči orgánu, který je v jeho působnosti, s žádostí o poskytnutí součinnosti podle ust. § 16 zákona o VOP. [21]

O důvodech naznačeného omezení působnosti vůči orgánům územních samospráv je možno dlouho polemizovat. Zákon sám ani důvodová zpráva k němu na otázku nedává jednoznačnou odpověď. Z praxe veřejného ochránce práv (v případě rozličných sporů se zástupci místních samospráv o to, zda v konkrétním případě je dána či není dána působnost veřejného ochránce práv k postupu podle zákona o veřejném ochránci práv, resp. ve sporech o legalitu postupu veřejného ochránce práv vůči územním samosprávám) lze usuzovat, že omezení působnosti ochránce na výkon přenesené působnosti je obcemi a kraji vnímáno jako výraz ochrany takřka posvátného statku práva na samosprávu před zásahy státní moci, resp. jako výraz pochopitelné snahy demokratického právního státu minimalizovat zásahy státní moci do výkonu samosprávy na míru vyjádřenou konstituováním dozorových mechanismů státu podle zákona o obcích a zákona o krajích. [21]

Shrňme-li výše uvedené, je možno dospět k závěru, že nepůsobí-li veřejný ochránce práv ani při výkonu své působnosti státně mocensky, tím spíše není zásahem státní moci do práva na samosprávu takové jeho jednání, obrací-li se na orgány místní samosprávy bez nároku na vyžadování součinnosti podle ustanovení zákona o veřejném ochránci práv s žádostí o vysvětlení postupu, či s obecnými stanovisky nebo výzvami, kterými vyjadřuje svůj názor. Vycházíme-li z předpokladu, že úkolem veřejného ochránce práv je mj. seznamovat Poslaneckou sněmovnu s obsahem podnětů, jimiž se na něj osoby obracejí, aby případně mohl Parlament zvážit potřebu změn právní úpravy, nelze dost dobře připustit myšlenku, že zcela pomine ze zřetele jejich značnou část. Fakt, že v případě stěžovatelů, kteří se na ochránce obracejí s podněty směřujícími proti výkonu samosprávy, nemůže veřejný ochránce práv využít svých zákonných vyšetřovacích oprávnění, ještě nemusí znamenat, že se nepokusí alespoň neformálně zjistit, co je příčinou v nich vyjádřené nespokojenosti. Tento postup, ač z formálního hlediska může být zajisté hodnocen jako postup mimozákonný, je plně legitimován zákonným vymezením jednoho z cílů činnosti veřejného ochránce práv, a to vystupovat jako iniciativní mechanismus parlamentní kontroly. [21]

I když se tedy působnost ochránce na samostatnou působnost samosprávy nevztahuje, může ochránce podle povahy věci doporučit využít práv občana obce zakotvených v zákoně o obcích (zejména v § 16), dále vnitřních kontrolních mechanismů spjatých s činností orgánů obce (tj. zastupitelstva obce a jeho výborů, rady obce, starosty obce a obecního úřadu), práva na poskytnutí potřebných informací o činnosti obce a orgánů obce podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (u informací týkajících se samostatné působnosti obce), případně občanu navrhně, aby se obrátil na Ministerstvo vnitra s podnětem k provedení úkonů dozoru nad výkonem samostatné působnosti obce. Následně je ochránce oprávněn prošetřit postup orgánů dozoru nad výkonem samostatné působnosti obce. [33]

7.4 Dobrá správa

V březnu 2006 veřejný ochránce práv uspořádal konferenci na téma „Principy dobré správy“. Donedávna byl v České republice jediným platným a účinným předpisem, který obsahoval pojem dobré správy, zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv. Principy dobré správy zde slouží veřejnému ochránci práv k posouzení a hodnocení činnosti veřejné správy. Určitou inspiraci poskytla autorům návrhu zákona britská úprava, kde se mluví o „špatné správě“ („maladministration“). Napadlo je, proč vymezovat příklady „špatné správy“, když můžeme naopak na veřejné správě požadovat, aby se chovala v souladu s principy „dobré správy“. Úmyslně bylo použito „střechového“, značně obecného (a obsažného) vymezení pochybení v jednání veřejné správy, spojení, které obsahuje neurčité právní pojmy, a tedy poskytuje i prakticky neomezené výkladové možnosti. Navíc se výklad může přizpůsobit době, tj. může mít různý rozsah i obsah. [8]

Skutečnost, že donedávna žádný právní předpis principy dobré správy pozitivně nevymezoval, pochopitelně neznamená, že takové principy neexistovaly. Zákon sice nepodal jejich definici, ale potvrdil, že principy dobré správy existují a tím pádem je musí veřejná správa brát v úvahu a respektovat, a to i v případě, že je právní předpis pozitivně nevymezuje. O zlepšení situace se snaží nový správní řád, který zařadil principy dobré správy do základních zásad činnosti správních úřadů s tím cílem, že se principy v rovině legislativní i aplikačně právní stanou zřetelnějšími a jejich prosazovánílepší úroveň rozhodování veřejné správy. Jakýsi náznak pokusu o normativní zakotvení principu dobré správy nalezneme v § 8 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. [24]

Dobrá správa je pojem popisující takové chování orgánů státní správy, které jim sice nepředepisuje přímo zákon, ale které po nich přesto můžeme spravedlivě požadovat. Špatná správa vede ke vzniku nespravedlnosti, k obtěžování osob přehnanou byrokracií, k průtahům a jiným nežádoucím důsledkům. Protože veřejný ochránce práv s pojmem principy dobré správy při svých šetřeních vůči úřadům operuje, snaží se je alespoň v hrubých rysech načrtnout¹² tak, aby se jeho postupy staly předvídatelnými, což je ostatně jeden z požadavků, které sám na úřady klade. [22]

7.4.1 Souhrn hlavních principů dobré správy

Cílem ochránce je rovněž dopracovat předložený Souhrn hlavních principů dobré správy do konečné podoby a předložit jej Poslanecké sněmovně jako zvláštní informaci ze své činnosti spolu s žádostí, aby s tímto dokumentem vyslovila Sněmovna souhlas. Stane-li se tak, bude se ochránce snažit, aby principy dobré správy aprobované Sněmovnou vešly ve známost mezi úřady a bude nadále pokračovat ve své snaze prosazovat je v jednotlivých případech, které řeší. Konečným cílem by měla být kultivace české státní správy a předcházení konfliktům mezi osobami a úřady. [22]

- a) **Dodržování právního řádu** - princip obsahuje povinnost úřadu postupovat v souladu s právním řádem ČR jako celkem a vykládat právní předpisy podle jejich smyslu, v souladu s principy dobré správy, s respektem ke stanoviskům nadřízeného úřadu a konstantní judikatuře soudů. Nadřízený úřad zavazuje k poskytování jednoznačných a srozumitelných právních stanovisek podřízeným úřadům. Úředníky zavazuje, aby využívali své pravomoci pouze k účelu, ke kterému jsou jim zákonem svěřeny, a aby při užití správního uvážení zohledňovali výhradně objektivní kritéria a relevantní skutečnosti.
- b) **Nestrannost** - princip požaduje rovné zacházení se všemi osobami, především aby všem byla dána možnost se vyjádřit. Pokud se úřad rozhodne k některému vyjádření v dalším řízení nepřihlížet, vždy takový postup odůvodní. Stížnost osoby

¹² Principy dobré správy. Sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci, Brno 22. 3. 2006.

na konkrétního úředníka řeší zásadně jiný úředník, než proti kterému stížnost směřuje, a to na základě porovnání tvrzení obou stran a objektivně zjištěných skutečností.

- c) **Včasnost** - princip zavazuje úřad vyřídit každé podání osoby v rozumném a přiměřeném čase bez zbytečných průtahů, případně vyrozumět osobu o důvodech prodlevy a předpokládaném termínu vydání rozhodnutí. Pokud může mít rozhodnutí úřadu vliv na výsledek jiného řízení, snaží se úřad rozhodnout ještě před ukončením tohoto jiného řízení.
- d) **Předvídatelnost** - princip požaduje po úřadu, aby rozhodoval shodně s tím, jak rozhodoval obdobné případy v minulosti, případně odůvodnil, proč se od své dosavadní praxe v konkrétním případě odchýlil. Úřad také používá v obdobných případech obdobné postupy. Při užití správního uvážení se úřad drží předem daných obecných měřítek a vychází ze spolehlivě zjištěných skutečností. Struktura důležitých dokumentů úřadu je ustálena tak, aby se osoby mohly v těchto dokumentech snadno orientovat.
- e) **Přesvědčivost** - princip předpokládá, že úřad poskytuje osobě přiměřeně během řízení informace o zjištěných skutečnostech a o jejich povinnostech vůči úřadu a informuje ji o svém budoucím postupu. Úředník přihlíží ve svém ústním a písemném vyjadřování ke komunikačním a intelektuálním schopnostem osoby. Každé rozhodnutí úřadu má přesvědčivé odůvodnění, kde jsou přehledně popsány všechny skutečnosti, ze kterých úřad při přijímání rozhodnutí vycházel, dále způsob, jakým tyto skutečnosti zjistil, a u každé z nich je jednoznačně vysvětleno, jak ji úřad posoudil. Úřad poučí osobu v rozhodnutí o možnosti použití opravných prostředků, a to včetně soudního přezkumu. Úřad podnikne účinné kroky k tomu, aby se osoba, jíž se rozhodnutí týká, o něm dozvěděla.
- f) **Přiměřenost** - na základě tohoto principu úřad zohledňuje při uplatňování svých pravomocí mimořádnou situaci určité osoby a její oprávněné zájmy tak, aby jeho postup nebyl vůči této osobě nepřiměřeně tvrdý. Úřad se vždy snaží volit takové prostředky, které co nejméně zatěžují osoby zúčastněné na řízení a jsou vůči nim šetrné a hospodárné. Z možných řešení k dosažení účelu řízení upřednostňuje úřad to, které nejvíce respektuje práva a právem chráněné zájmy osob. Po osobách po-

žaduje pouze takovou míru součinnosti, která je k dosažení účelu řízení nezbytně nutná.

- g) **Součinnost** - podle tohoto principu úřad vždy usiluje o komplexní řešení problému osoby. Za tímto účelem naváže v případě potřeby kontakt s jinými úřady, případně zajistí vzájemnou komunikaci a předávání informací mezi svými vlastními odbory či organizačními jednotkami. Úřad je důsledný a udržuje kontakt s každým konkrétním případem či problémem až do jeho faktického vyřešení.
- h) **Odpovědnost** - princip požaduje po úřadu, aby se nevyhýbal posouzení předběžné otázky nebo přijetí rozhodnutí ve věci, která spadá do jeho působnosti. Ke všem námitkám a návrhům osob se úřad ve svém rozhodnutí jednoznačně vyjádří. V případě, že úřad udělá chybu, jasně a výslovně tuto chybu přizná, písemně se za ni osobě omluví a přijme účinná opatření k nápravě.
- i) **Otevřenost** - princip, podle něhož úřad umožní osobám nahlížet do všech úředních dokumentů a požítovat si jejich kopie. Toto oprávnění osob omezí pouze do té míry, jakou vyžaduje ochrana osobních údajů, soukromí, oprávněných zájmů jiných osob, utahovaných skutečností, obchodních tajemství nebo jiné zákonné limity. Úřad pečlivě dodržuje spisový pořádek a vede záznamy o příchozí a odchozí poště, takže je schopen jednotlivé dokumenty vyhledat. Na dokumentech úřadu je vždy uvedeno jméno úředníka, který dokument vypracoval, a kontakt na něj. Úřední deska úřadu je umístěna na snadno dostupném místě, je zřetelně označena a přehledně členěna.
- j) **Vstřícnost** - princip zavazuje úředníky, aby se chovali k osobám s respektem a zdvořilostí. Úřad se vždy snaží pomoci osobě dosáhnout cíle, který sleduje svým podáním, a teprve v případě, že to není možné, protože tomu brání zákon nebo oprávněný zájem jiné osoby, úřad podání odmítne. Úřad věnuje všem sdělením osob náležitou pozornost a na všechna podání řádně odpovídá, s výjimkou podání opakovaných a nepřinášejících nové skutečnosti a podání anonymních. [22]

Principy dobré správy, tak jak byly vymezeny veřejným ochráncem práv, by bylo možné vztáhnout alespoň ve většině případů také k činnosti jiných institucí státu, resp. veřejné moci všeobecně. V podstatě by vlastně měly platit také pro činnost soudů, pro přístup zákonodárce k realizaci jeho pravomocí, ale i pro další činnosti. Jsou to principy, které se vztahují k

jakémukoliv veřejnému rozhodování a nikoliv pouze ke správě. Samozřejmě některé z nich by musely z tohoto hlediska být modifikovány, není však důvod k tomu, aby se např. transparentnost rozhodování, vstřícnost nebo věcná správnost na základě objektivní analýzy neuplatňovala ve veřejném rozhodování všeobecně. [23]

ZÁVĚR

Veřejný ochránce práv je instituce, jejímiž základními aspekty jsou **samostatnost** (jedná se o orgán oddělený od vlády, ústavního a správního soudnictví či prezidenta republiky), **nezávislost a nestrannost** (ochránce nesmí být například členem politické strany nebo politického hnutí, osoba zastávající tuto funkci nesmí současně kupříkladu zastávat funkci poslance či jinou funkci), **bezplatnost a neformálnost** (podnět nepodléhá žádnému poplatku, lze jej učinit i ústně do protokolu, stěžovatel nemusí být zastoupen advokátem), **demokratičnost** (tj. dosažitelnost pro co nejširší okruh fyzických a právnických osob, úzce souvisí s výše zmíněnou bezplatností a neformálností), **volební princip** a **úzká vazba na Poslaneckou sněmovnu** (ochránce je volen Poslaneckou sněmovnou a ročně jí předkládá zprávu o své činnosti), **princip publicity** (ochránce je povinen soustavně informovat veřejnost o své činnosti), **princip součinnosti** (povinnost součinnosti ze strany orgánů veřejné správy), a **moderační princip** (ochránce má v rámci sporu mezi stěžovatelem a dotčeným orgánem převážně zprostředkovatelskou funkci).

Předností instituce ombudsmana je především jednoduchost a neformálnost řízení, rychlost a operativnost, bezplatnost a také přístupnost lidem bez právnického vzdělání. Navíc se ombudsman může zabývat i věcmi, které třeba soudně ani napadnout nelze tj. případy, kdy je jednání státní správy v rozporu s tzv. principy dobré správy, např. nekorektní přístup, diskriminace, nezdvořilé chování apod. Určitou nevýhodou pak je, že ombudsman nevydává státem vynutitelná rozhodnutí, ale pouze doporučení, která jsou však obvykle respektována a tím posilují autoritu instituce.

Autoritu instituce je nutné zdůraznit, neboť právě ta je stěžejní pro efektivní výkon funkce ombudsmana. Doufejme, že nevalná politická kultura v České republice nepovede k tomu, že do funkce ombudsmana bude v budoucnu zvolen „pouze“ politicky přijatelný člověk – na tomto místě by kompromis mohl znamenat znevážení a znehodnocení celé instituce.

Činnost veřejného ochránce práv přispívá ke kultivaci veřejné správy, lze jej pokládat za nový typ záruky zákonnosti ve veřejné správě našeho státu, a to za záruku pružnou, neformální, moderní a relativně rychlou. Pokud veřejnou správu chápeme jako veřejnou službu, pak veřejný ochránce práv v mezích své působnosti napomáhá k tomu, aby tato služba byla vykonávána co nejkvalitněji.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

- [1] KOLEKTIV AUTORŮ. *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. 4. vyd. Plzeň: vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2004. 447 s. ISBN 80-86473-0-5.
- [2] MATES, Pavel, MATULA, Miloš. *Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy*. Praha: VŠE, 1998. ISBN 80-7079-753-3.
- [3] PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda, II. díl*. 1. vyd. Praha: Linde Praha a. s., 2001. 551 s. ISBN 80-7201-273-8.
- [4] POLIÁN, Milan, GADASOVÁ, Dalimila. *Úvod do správního práva: obecná část*. 1. vyd. Olomouc: Vydavatelství Univerzity Palackého v Olomouci, 1994. 111 s. ISBN 80-7067-345-1.
- [5] PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 6. aktualiz. vyd. Brno: DOPLNĚK a Masarykova univerzita v Brně, 2004. 356 s. ISBN 80-7239-157-7.
- [6] REKTOŘÍK, Jaroslav, ŠELEŠOVSKÝ, Jan a kol. *Kontrolní systémy veřejné správy a veřejného sektoru*. Praha: Ekopress, s.r.o., 2003. 212 s. ISBN 80-86119-72-6.
- [7] SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 1. vyd. Praha: ASPI, a. s., 2005. s. 380. ISBN 80-7357-060-2.
- [8] SLÁDEČEK, Vladimír. *Zákon o veřejném ochránci práv: Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2000. 167 s. ISBN 80-7179-445-7.
- [9] ŠEMORA, Vítězslav. Dozor nad právními akty obcí po novele zákona o obcích. *Veřejná správa: týdeník vlády ČR*. 2006, roč. 17, č. 26, s. 22-23. ISSN 1213-6581.
- [10] MAŘÍK, Karel. Finanční kontrola ve veřejné správě. *Veřejná správa: týdeník vlády ČR*. 2002, roč. 13, č. 22, s. 12, 21 -22. ISSN 1213-6581.
- [11] KOLMAN, Petr. Správní soudnictví: otázka příslušnosti soudů. *Veřejná správa: týdeník vlády ČR*. 2004, roč. 15, č. 6, s. 12, 21. ISSN 0027-8009.
- [12] KOLMAN, Petr. Veřejný ochránce práv ve vztahu k veřejné správě. *Veřejná správa: týdeník vlády ČR*. 2005, roč. 16, č. 14, s. 10, 22 -25. ISSN 1213-6581.

- [13] KOLMAN, Petr. Ombudsman: důležitý prvek demokratické veřejné správy. *Veřejná správa: týdeník vlády ČR*. 2003, roč. 14, č. 30, s. 24-25. ISSN 0027-8009.
- [14] ŠIMÍČEK, Vojtěch. Důvody ústavního zakotvení veřejného ochránce práv. In *Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti. Sborník příspěvků z mezinárodní vědecké konference konané dne 14. května 2002*. Brno: Masarykova univerzita, 2002. s. 21-28.
- [15] KOUDELKA, Zdeněk. Dánský ombudsman. In *Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti. Sborník příspěvků z mezinárodní vědecké konference konané dne 14. května 2002*. Brno: Masarykova univerzita, 2002. s. 29-35.
- [16] HRABCOVÁ, Dana. Několik úvah o činnosti veřejného ochránce práv v ČR. In *Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti. Sborník příspěvků z mezinárodní vědecké konference konané dne 14. května 2002*. Brno: Masarykova univerzita, 2002. s. 55-61.
- [17] VALÁŠEK, Miloš. Vzájemný vztah veřejného ochránce práv a výkonné moci. In *Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti. Sborník příspěvků z mezinárodní vědecké konference konané dne 14. května 2002*. Brno: Masarykova univerzita, 2002. s. 89-90.
- [18] VEDRAL, Josef.. K nové právní úpravě dozoru nad územními samosprávnými celky. In *Dozor nad samostatnou a přenesenou působností územních samosprávných celků. Sborník příspěvků ze semináře pořádaného dne 6. června 2006* [online]. [cit. 2006-10-10]. Dostupný z [www: <http://www.mvcr.cz/sprava/mistni/seminare/sbornik06.pdf>](http://www.mvcr.cz/sprava/mistni/seminare/sbornik06.pdf).
- [19] *Proč ombudsman v ČR. Sborník příspěvků ze semináře konaného ve dnech 24. - 25. června 1993 v Praze* [online]. [cit. 2006-10-10]. Dostupný z [www: <http://www.helcom.cz/view.php?cisloclanku=2005030701&PHPSESSID=c3411e89c8adbfc820d7ee7cb25edcad>](http://www.helcom.cz/view.php?cisloclanku=2005030701&PHPSESSID=c3411e89c8adbfc820d7ee7cb25edcad).
- [20] MATOUŠOVÁ, Dana. Veřejný ochránce práv a jeho působení v oblasti moci soudní. In *Působení ombudsmana v demokratické společnosti. Sborník z mezinárodní vědecké konference konané dne 5. června 2003 v Brně* [online]. [cit. 2006-10-10]. Dostupný z [www:](http://www.mvcr.cz/sprava/mistni/seminare/sbornik06.pdf)

- <<http://www.ochrance.cz/dokumenty/dokument.php?back=/cinnost/stanoviska.php&doc=83>>.
- [21] LIFKA, Jiří. Vztah veřejného ochránce práv a územní samosprávy. In *Postavenie ombudsmana v demokratickom a právnom štáte. Sborník z mezinárodní vědecké konference konané dne 15. dubna 2004 v Bratislavě* [online]. [cit. 2006-10-10]. Dostupný z www: <<http://www.vop.gov.sk/aktivity/zborniky/ZBORNIK.pdf>>.
- [22] ČERNÍN, Karel. Principy dobré správy definované veřejným ochráncem práv. In *Principy dobré správy. Sborník příspěvků z pracovní konference konané dne 22. března 2006 v Brně* [online]. [cit. 2006-10-10]. Dostupný z www: <<http://www.ochrance.cz/dokumenty/dokument.php?back=/cinnost/stanoviska.php&doc=469>>.
- [23] MATULA, Miloš. Několik poznámek ke společenskému přesahu principů dobré správy. In *Principy dobré správy. Sborník příspěvků z pracovní konference konané dne 22. března 2006 v Brně* [online]. [cit. 2006-10-10]. Dostupný z www: <<http://www.ochrance.cz/dokumenty/dokument.php?back=/cinnost/stanoviska.php&doc=469>>.
- [24] ZIKMUNDOVÁ, Simeona. Otevřený úřad a principy dobré správy „Zavíráme?“. In *Principy dobré správy. Sborník příspěvků z pracovní konference konané dne 22. března 2006 v Brně* [online]. [cit. 2006-10-10]. Dostupný z www: <<http://www.ochrance.cz/dokumenty/dokument.php?back=/cinnost/stanoviska.php&doc=469>>.
- [25] KNOT, Jaroslav, ROUŠOVÁ, Helena, BÍNA, Pavel. Parlamentní ombudsman ve Švédsku. *Veřejná správa: týdeník vlády ČR*. 2001, č. 45 [online]. [cit. 2006-10-10]. Dostupný z www: <<http://www.mvcr.cz/casopisy/s/2001/0045/45pril1.html>>.
- [26] KRISTKOVÁ, Veronika. *Ombudsman – představitel tradice a autority* [online]. [cit. 2006-10-10]. Dostupný z www: <<http://www.eps.cz/via/index.php?cat=2003-2&art=2003.2.03>>.
- [27] SLÁDEČEK, Vladimír. *Institute ombudsmanského typu v Německu a Rakousku* [online]. [cit. 2006-10-10]. Dostupný z www:

- <<http://www.psp.cz/kps/pi/PRACE/PI-1-051.DOC>>.
- [28] ŠKRÁBALOVÁ, Lenka. *Co všechno potřebujete vědět o Evropském ombudsmanovi* [online]. [cit. 2006-10-10]. Dostupný z www:
<http://www.europeum.org/dispatch_article.php?aid=784>.
- [29] Historie a obecné zakotvení institutu ombudsmana [online]. [cit. 2006-10-10]. Dostupný z www: <<http://www.ochrance.cz/ombudsman/ochrance.php>>.
- [30] Kancelář veřejného ochránce práv [online]. [cit. 2006-10-10]. Dostupný z www:
<<http://www.ochrance.cz/ombudsman/kancelar.php>>.
- [31] Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2005 [online]. [cit. 2006-10-10]. Dostupný z www:
<<http://www.ochrance.cz/dokumenty/dokument.php?back=/cinnost/zpravy.php&doc=404>>.
- [32] Zprávy o činnosti ochránce 2006 [online]. [cit. 2006-12-10]. Dostupný z www:
<<http://www.ochrance.cz/cinnost/zpravy.php>>.
- [33] Veřejný ochránce práv a obce [online]. [cit. 2006-10-10]. Dostupný z www:
<<http://www.ochrance.cz/dokumenty/dokument.php?back=/pomoc/poradna.php&doc=478>>.
- [34] Veřejný ochránce práv a soudy [online]. [cit. 2006-11-10]. Dostupný z www:
<<http://www.ochrance.cz/dokumenty/dokument.php?back=/pomoc/poradna.php&doc=283>>.
- [35] Veřejný ochránce práv a ministerstva [online]. [cit. 2006-10-10]. Dostupný z www:
<<http://www.ochrance.cz/dokumenty/dokument.php?back=/media/index.php&doc=107>>.
- [36] Správní soudnictví [online]. [cit. 2006-10-10]. Dostupný z www:
<http://www.nssoud.cz/soucasne_soudnictvi.php>.
- [37] Tisková zpráva NKÚ [online]. [cit. 2006-12-10]. Dostupný z www:
<<http://www.nku.cz/scripts/detail.asp?id=1369>>.

SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK

ČR	Česká republika
JO	Justitieombudsman
MF	Ministerstvo financí
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
VOP	Veřejný ochránce práv

SEZNAM OBRÁZKŮ

Obr. 1. Přijaté podněty v jednotlivých letech	53
Obr. 2. Poměr stížností v působnosti a mimo působnost v jednotlivých letech	54

SEZNAM TABULEK

Tab. 1. Počty šetření zahájených z vlastní iniciativy.....	53
Tab. 2. Počty přijatých podnětů v roce 2005 dle oblastí	55
Tab. 3. Počty přijatých podnětů dle oblastí – leden až listopad 2006.....	59