UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Monika Pástorová

Právní úprava pravomocí veřejného ochránce práv v ČR

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: Mgr. František Korbel, Ph. D.

Katedra správního práva

Datum vypracování práce: 25. 4. 2019

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracovala samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 129 965 znaků včetně mezer.

diplomantka

V Praze dne 25. 4. 2019

Obsah

Úvod **1**

1. Právní úprava a charakteristika veřejného ochránce práv **3**

1.1 Definice pojmu ombudsmana 3

1.2 Historický vývoj 6

1.3 Vznik veřejného ochránce práv v ČR 7

1.4 Právní úprava a problematika ústavního zakotvení ochránce 10

2. Působnost **12**

2.1 Zástupce veřejného ochránce práv 14

2.2 Ochrana osob omezených na svobodě 15

2.3 Právo na rovné zacházení a ochrana před diskriminací 18

2.4 Ochrana osob se zdravotním postižením 24

2.5 Sledování vyhoštění 25

2.6 Právo na volný pohyb osob občanů Evropské unie 26

2.7 Řízení ve věcech soudců a státních zástupců 27

3. Pravomoc **32**

3.1 Zvláštní oprávnění ochránce ve vztahu k legislativní činnosti 38

3.2 Oprávnění ve vztahu k soudům 38

3.3 Oprávnění ve vztahu k Ústavnímu soudu 40

3.4 Vztah veřejného ochránce práv k vládě 42

3.5 Právní pomoc 43

3.6 Další činnost ochránce 43

3.7 Informace o výsledcích činnosti ochránce 44

4. Statistické údaje o činnosti veřejného ochránce práv **47**

5. Evropský veřejný ochránce práv **48**

5.1 Vznik a právní úprava 48

5.2 Kompetence 49

Závěr **54**

Úvod

Cílem předkládané práce je jednak přiblížit činnost a kompetence veřejného ochránce práv, jakož i zastavit se nad úvahami, zda jsou jeho pravomoci dostačující či je třeba navrhnout změny aktuálního znění právní úpravy, které by výkon jeho působnosti učinily efektivnější. Otázka rozsahu jeho kompetencí byla vždy předmětem mnoha diskuzí a důvodem zdlouhavého procesu přijímání zákona o veřejném ochránci práv. Tento rozsah se vývojem času neustále vyvíjí a rozšiřuje, tudíž limity jeho kompetencí nejsou vždy zcela jasně ohraničeny a jsou tak obklopeny různými názory.

Diplomová práce vychází z řady zdrojů, především odborných publikací zaměřujících se na téma zřízení, existence a funkce institutu veřejného ochránce práv a publikace ústavního a správního práva za účelem celistvého uchopení postavení ochránce v kontextu systému práva. Knižní zdroje doplňují informace publikované v odborných časopisech, které se danému tématu věnují. Jedná se o publikace jak z let předcházejících zřízení institutu veřejného ochránce práv u nás, jejichž obsahem jsou úvahy o nutnosti jeho zřízení, otázky vymezení jeho kompetencí v porovnání se zahraničními zeměmi, kde je funkce ombudsmana tradičním institutem, tak publikace, jež se daným tématem zabývají již za doby trvání instituce. Jde tedy o zdroje vydané po přijetí zákona o veřejném ochránci práv, ve kterých autoři tento nový institut přibližují jak odborné, tak laické veřejnosti. Velkým přínosem jsou také materiály, jež jsou výsledkem národních a mezinárodních vědeckých konferencí a odborných seminářů konaných mimo jiné i pod záštitou Kanceláře veřejného ochránce práv. Neodmyslitelným podkladem je aktuální právní úprava, včetně souvisejících právních předpisů a předmětné judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu. K doplnění byly použity i internetové zdroje, především internetové stránky veřejného ochránce práv.

V práci je nastíněn historický vznik a vývoj institutu ombudsmana jako takového, jakož i zřízení institutu v českém právním prostředí. Část práce je věnována jeho vztahu k jiným orgánům veřejné moci, a to především z hlediska jeho oprávnění vůči jednotlivým složkám státní moci. K ucelení tématu jsem se věnovala také definování pojmu veřejného ochránce práv, nastínila postavení jeho zástupce a funkci jeho Kanceláře. V práci se dále věnuji problematice ústavního zakotvení ochránce a dalším

otázkám, jež jsou tématem diskuzí zejména odborné veřejnosti, jako je např. zřízení detašovaných pracovišť či regionálních a specializovaných ombudsmanů. V rámci unijní práva je část práce věnována také institutu veřejného ochránce práv EU.

Zajímavým aspektem pro zpracování tématu je nejen neuzavřený a měnící se obsah působnosti a pravomocí veřejného ochránce práv, tak zejména ve srovnání s rozdílným vymezením rozsahu jeho úkolů a prostředků k dosažení nápravy v jednotlivých oblastech jeho působnosti.

Výběr tématu je odrazem mého zájmu o instituci veřejného ochránce práv. V následujících bodech bych v uvedla důvody, které mě vedly k výběru tématu.

Prvním důvodem je moderní a neformální způsob jednání veřejného ochránce práv s úřady a dalšími institucemi v případě, že je jejich činnost v rozporu s právem, neodpovídá principům dobré správy či naopak jsou v rozporu s povinností konat, kterou jim ukládá zákon, nečinné. V dnešním rychle se rozvíjejícím světě s tendencí ústupu od formalismu se tento způsob řešení nedostatků správy jeví jako velmi efektivní a vítaný ze strany stěžovatelů, kteří z důvodu přílišného formalismu a očekávání zdlouhavého procesu soudních řízení, mnohdy svá práva neuplatňují.

Jedním z důvodů je také poměrně nedávné právní zakotvení institutu ochránce a s tím související profilace a rozšiřování kompetencí, jakož i řada otevřených otázek týkajících se jeho postavení, pravomocí a působnosti. Věřím, že tato instituce má stále prostor pro zlepšení a značnou kapacitu, která by mohla napomoci zkvalitnit činnost správních úřadů a dalších veřejných institucí.

Motivací je i osobní zkušenost, ze které se přístup zaměstnanců Kanceláře veřejného ochránce práv projevil jako velmi lidský, s empatickým porozuměním dané záležitosti a odborným poskytnutím právní pomoci týkající se komplikované a neobvyklé právní situace, čímž se potvrdil můj pozitivní pohled na instituci ombudsmana a profesionalitu právního aparátu Kanceláře veřejného ochránce práv. Ačkoliv veřejný ochránce práv nedisponuje mocenskými pravomocemi, je uznávanou autoritou a působí silou své argumentace. Respekt a uznání z mé strany je tedy také jedním z důvodů, jež utvrdil mé rozhodnutí věnovat se institutu veřejného ochránce práv v diplomové práci.

Předkládaná diplomová práce vychází z právního stavu ke dni 25. dubna 2019.

1. Právní úprava a charakteristika veřejného ochránce práv

1.1 Definice pojmu ombudsmana

Výraz „ombudsman“ sahá svým původem až do středověku. Jeho základ lze nalézt ve slově „umbup“ vyjadřující moc či autoritu, ale také ve švédském slově „ombud“, které označuje osobu, jenž vystupuje jako zástupce, zmocněnec či mluvčí jiných. Z historického hlediska jde tedy o osobu, jež dohlížela na dodržování zákonů, ostatních právních předpisů a plnění povinností státních úředníků.

Existuje řada snah o definování pojmu ombudsman.[1] Nejčastěji se uvádí definice Mezinárodní komise právníků[2], která se pokusila definovat zásady právního státu, přičemž ombudsmana zařadila mezi jeho nezbytné atributy. Komise charakterizuje ombudsmana jako: „*Úřad (instituci) zřízený ústavou, legislativním aktem nebo parlamentem, v jehož čele stojí nezávislý, vysoce postavený veřejný činitel, odpovědný zákonodárnému sboru nebo parlamentu, který přijímá stížnosti občanů na vládní úřady, úředníky a zaměstnance, nebo který jedná ze své vlastní iniciativy, a který má pravomoc vyšetřovat, doporučovat nápravná opatření a vydávat zprávy*.“[3]

Další definice veřejného ochránce jej charakterizuje jako „*nezávislého úředníka, ustanoveného proto, aby přijímal stížnosti občanů na zneužívání moci, nesprávné či pomalé jednání vládních úřadů. Provádí šetření, podává zprávy o svých zjištěních a doporučuje řešení.*“[4]

V důvodové zprávě[5] k návrhu zákona o veřejném ochránci práv je charakterizován následovně: „*Ombudsman by měl sloužit průměrnému, obyčejnému občanovi, bohatstvím neoplývajícímu a právnicky „nedotčenému“ individuu, ztracenému v houšti*

[1] K pojetí institutu významně přispěl projekt Vídeňské univerzity, jehož se zúčastnily téměř všechny evropské ombudsmanské instituce obsahující komparativní analýzu institucí: European Ombudsman-Institutions. First Results of the Scientific Project on Comparision of European Ombudsman-Institutions and their Legal Basis. University of Vienna and International Ombudsman-Institut. June 2006.
[2] Nevládní organizace vzniklá v Berlíně v roce 1952, jež spolupracuje s UNESCO. Jejím cílem je podpora právního státu a pokroku v oblasti lidských práv. Sdružuje přední právníky z celého světa.
[3] GAMMELTOFT – HANSEN, Hans. Dánská zkušenost. In: *Proč ombudsman v České republice? Sborník příspěvků z mezinárodního semináře „Ombudsman v České republice“*. Praha: Český helsinský výbor – Československá nadace Charty 77, 1993, s. 32.
[4] SLÁDEČEK, Vladimír. *Zákon o veřejném ochránci práv*. Komentář. 2., podstatně přepracované a rozšířené vydání, Praha: C. H. Beck, 2011, str. 1.
[5] Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ze dne 14. 4. 1999.

arogantní byrokracie, jako jednoduchá, nenáročná, a přitom relativně účinná forma domáhání se ochrany.[6] *Pomoc přitom může spočívat i "jen" v poskytnutí relevantní informace (právního charakteru). Vedlejším pozitivním efektem pak může být posílení důvěry ve veřejnou správu, pokud se stížnost ukáže lichou. Ombudsman by ovšem mohl napomoci v práci i poslancům, kteří dostávají různá podání a buď si s nimi nevědí rady nebo prostě nemají dostatečné prostředky a pravomoci k šetření. Odlehčit by tato instituce mohla i soudům, zejm. pak soudu ústavnímu, jež dostává řadu podání, které není oprávněn řešit.*"

Veřejného ochránce práv tedy můžeme obecně charakterizovat jako nezávislou a nestrannou osobu volenou zákonodárným sborem, jemuž je za výkon funkce odpovědná a která na základě stížnosti nebo z vlastní iniciativy šetří namítanou protiprávnost nebo jiná pochybení v jednání veřejné správy, a to neformálně a bezplatně, zpravidla není-li k dispozici jiný opravný prostředek, a svými přímo nevynutitelnými doporučeními iniciuje nápravu.

Kontrola činnosti veřejné správy, kterou uskutečňuje veřejný ochránce práv stojí vedle klasických procesních nástrojů kontroly, jako je vnitřní kontrola veřejnou správou samotnou a kontrola soudní. Na rozdíl od opravných institucí soudního typu, které lze uplatnit pouze v případě nesouladu s právními předpisy, může ochránce zjednat nápravu i tehdy, pokud je jednání úřadu sice po právu, ale jinak nesprávné, nepřiměřené či nespravedlivé.[7]

Podle způsobu jejich vzniku rozlišujeme tzv. parlamentního ombudsmana[8], který je volen zákonodárným sborem daného státu a který je parlamentu odpovědný. Tento model ustanovení je zakotven ve většině zemí na rozdíl od nepříliš rozšířeného typu tzv. ombudsmana moci výkonné, kterého označujeme jako ombudsmana nepravého, jež je volený vládou a jí je také odpovědný, případně od ombudsmana smíšeného typu.

[6] Téměř doslovná formulace se původně objevila v publikaci Vladmíra Sládečka. Ombudsman v Československu a v České republice. Správní právo 2/1993, s. 65-85.
[7] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 2 As 58/2007-52.
[8] Zpravidla volen dolní komorou zákonodárného sboru.

Jejich forma má pro svou podřízenost vládě charakter interní kontroly, chybí jim tak nezávislost – jeden z nezbytných základních znaků instituce ombudsmana.[9]

Dle jejich úkolů dělíme ombudsmany na všeobecné neboli generální, kteří se zaměřují na veškerou činnost veřejné správy, a na ombudsmany speciální, kterým je svěřena činnost pouze na určité oblasti výkonu veřejné správy (např. vězeňství, ochrana práv dětí, ochrana dat atd.).

Ombudsmani mohou mít působnost v celém státě, působit lokálně či v určitém regionu. Zemské ombudsmany můžeme nalézt převážně v zemích s federativním uspořádáním, jako je Německo, Itálie, Španělsko či Švýcarsko, kteří se zabývají činností veřejné správy na zemské úrovni. Místní ombudsmani se zabývají pouze činností místní správy, tedy stížnostmi na orgány v daném obvodu. Itálie např. nemá dosud ustanoveného ombudsmana s celostátní působností, má však velmi rozvinutou síť ombudsmanů regionálních.[10] Dále se můžeme ještě v některých zemích setkat s osobou tzv. soukromého ombudsmana, jenž působí mimo státní strukturu, jeho vznik a činnost jsou ale i přesto vždy upraveny zákonem.

V praxi se také setkáváme s dělením druhů institutu podle možnosti přístupu občana k ombudsmanovi. V tzv. skandinávském modelu má občan možnost obracet se na ombudsmana přímo, zatímco v britském modelu občané nemají bezprostřední kontakt s veřejným ochráncem a jejich stížností se ombudsman může zabývat teprve po předložení poslancem, tzv. poslanecký filtr. V některých zemích se ale můžeme setkat s institucemi, kde funkci ombudsmana plní petiční výbor, tedy orgán parlamentu, jako je tomu např. v Německu.

Český veřejný ochránce práv náleží do v Evropě převažující skupiny parlamentních ombudsmanů vykonávajících všeobecnou působnost na území celého státu. Mezi ombudsmany speciální mnohdy řadíme Finančního arbitra, jakožto orgán zřízený za účelem mimosoudních řešení spotřebitelských sporů na finančním trhu, případně Úřad pro ochranu osobních údajů.

---

[9] Podle důvodové zprávy k zákonu č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv: „*Vládní ombudsman nebývá zpravidla považován za dosti účinnou formu dozoru nad veřejnou správou, protože na rozdíl od ombudsmana parlamentního není ve své činnosti nezávislý, a vlastně sám součást veřejné správy tvoří.*“

[10] Ombudsman z regionu Valle d'Aosta zajišťuje koordinaci všech ostatních.

Když odhlédneme od procesních nástrojů ochrany v rámci soudního řízení včetně správního soudnictví, jehož složitost, nákladnost, zdlouhavost a mnohdy i účinnost byla a je předmětem řady diskusí, je možno využít pouze vnitřní kontroly státní správy, která se však často ukazuje jako nedostačující. Další rozdíl spočívá především v tom, že instituce soudního typu zjišťují nesoulad s právními předpisy, zatímco veřejný ochránce práv může zjednat nápravu i tehdy, kdy jednání úřadu je sice po právu, ale je jinak nesprávné, nepřiměřené či nespravedlivé.

1.2 Historický vývoj

Funkce prvního ombudsmana v dnešním pojetí byla zřízena v 18. století švédským králem Karlem XII., který měl za úkol dbát především na správné chování královských úředníků. K právnímu zakotvení této instituce došlo v roce 1809, kdy byla funkce ombudsmana zakotvena ve švédské ústavě, definována jako orgán parlamentu dohlížející na to, aby soudci a úředníci zachovávali zákony a jiné právní předpisy. Následující rok byl přijat zákon o instrukcích pro ombudsmana, který vymezil jeho pravomoci.

Začátkem 20. století se kontrolovaným subjektem stala z převážné většiny veřejná správa. Pod vlivem švédského vzoru vzniká roku 1919 obdobná instituce ve Finsku a posléze v dalších skandinávských zemích a v Německu. Do konce 20. století a zejména po 2. světové válce se ombudsmanská instituce rozšířila v různých modifikacích po celém světě a stala se tak součástí nejen moderních demokratických právních států, ale i států které atributy demokratických systémů postrádají. Můžeme se setkat nejen s označením ombudsman, ale také s výrazy jako mediátor, zplnomocněnec pro lidská práva, advokát lidu, mluvčí občanských práv či ochránce lidu.

Vlastní ombudsmany zřizují také mezinárodní či nadnárodní organizace. Jako příklad můžeme uvést Evropského veřejného ochránce práv působícího ve vztahu k výkonným úřadům Evropské unie. Rada Evropy v souvislosti s instituty ombudsmanů vydala Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. R (85)13 o instituci ombudsmana a Rezoluci Výboru ministrů č. (85)8 o spolupráci ombudsmanů členských států navzájem, obě z roku 1985.

1.3 Vznik veřejného ochránce práv v ČR

Přijetí zákona ovlivnila mimo jiné i již uvedená iniciativa Výboru ministrů členských států Rady Evropy, který vyzval členské státy, aby zvážily zřízení institutu ombudsmana, a především ty země, v nichž došlo k výrazným politickým a společenským změnám, a tedy možnému ohrožení lidských, sociálních a kulturních práv.

První snahy o zřízení jakési obdoby ombudsmana se uskutečnily již v polistopadovém období přijetím federální zákona č. 540/1990 Sb., o Generálním inspektorovi ozbrojených sil, jehož cílem byla ochrana příslušníků ozbrojených sil, kteří se tak mohli na generálního inspektora obracet v případě nerespektování lidské důstojnosti a občanských práv. Nicméně iniciativa nebyla nikdy uskutečněna, neboť ke zvolení generální inspektora nikdy nedošlo.

Debatu o zřízení institutu ombudsmana zahájili v roce 1992 významné osobnosti předlistopadových událostí, zejména signatářů Charty 77, kteří podepsali petici, se kterou se obrátili na tehdejšího předsedu České národní rady s žádostí o zapracování institutu veřejného ochránce práv do připravované ústavy.[11]

Za první skutečnou iniciativu lze považovat seminář konaný v roce 1993 „Ombudsman v České republice“, jenž byl zorganizován na podnět Českého helsinského výboru a Československé nadace Charty 77 spolu s Komisí pro lidská práva Poslanecké sněmovny ČR.[12] Na tomto semináři byl předložen a projednán návrh zásad zákona o veřejném ochránci práv, který byl vypracován na půdě Právnické fakultě Univerzity Karlovy.[13] O rok později, byl uspořádán druhý seminář s názvem „O úloze ombudsmana v evropských zemích“, na kterém byl projednán dopracovaný návrh z první konference, jež připravila skupina poslanců. Třetí návrh zásad zákona o veřejném ochránci práv byl předložen skupinou poslanců k projednání parlamentními výbory v roce 1995 dokonce dvakrát, nicméně k projednání nikdy nedošlo.

[11] Český helsinský výbor zaslal témuž adresátovi také dopis se stejným požadavkem.
[12] Z obsahu semináře vznikl sborník nazvaný *Proč ombudsman v České republice?* Praha: Český hlesinský výbor – Československá nadace Charty 77, 1993.
[13] Autory návrhu jsou Vladimír Sládeček a Vladimír Mikule.

Bylo tak vypracováno několik návrhů zákona o veřejném ochránci práv, jež byly inspirovány především právní úpravou Velké Británie, Francie, Německa, Portugalska, Dánska, Nizozemí a Polska.[14] Jednou z dalších inspirací byl i návrh zásad ústavního zákona o ochránci lidských a občanských práv České a Slovenské Federativní Republiky.[15]

Schválením prošel až několikátý návrh zákona, jenž byl schválen těsnou většinou 8. listopadu 1999. Zákon byl následně vyhlášen ve Sbírce zákonů pod číslem 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv dne 30. prosince 1999 s účinností od 28. února 2000. V návaznosti byl přijat zákon č. 18/2000 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o VOP.

K provedení zákona bylo přijato nařízení vlády č. 165/2000 Sb., jež zřizuje Kancelář Veřejného ochránce práv se sídlem v Brně. Kancelář plní úkoly spojené s odborným, organizačním a technickým zabezpečením činnosti ochránce. Podle zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, je Kancelář organizační složkou státu[16] a je tak oprávněna v hospodářských, pracovněprávních a dalších vztazích jednat jménem státu. Řídí se Statutem Kanceláře veřejného ochránce práv, k jehož vydání je na základě zákona o VOP oprávněn přímo ochránce.

V čele stojí vedoucí Kanceláře, kterého jmenuje a odvolává veřejný ochránce práv. Kromě vedoucího Kanceláře úřad tvoří sekretariát veřejného ochránce práv a jeho zástupce, sekretariát vedoucího Kanceláře, Odbor právní, Odbor administrativních a spisových služeb, Odbor vnitřní správy a Útvar interního auditu. Ochránci mohou být pro plnění úkolů při výkonu jeho působnosti jmenováni asistenti. Podrobnosti o organizační struktuře Kanceláře, jakož i o oprávněních a působnosti jednotlivých organizačních útvarů a zaměstnanců Kanceláře upravuje Organizační řád, který je

[14] Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv ze dne 14. 4. 1999.
[15] SLÁDEČEK, Vladimír. Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2000, s. 6.
[16] V zákoně o VOP je uvedeno, že Kancelář VOP je rozpočtovou organizací, což je institut kommunistického práva. V roce 2000 byly rozpočtové organizace transformovány na organizační složky státu (zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích) a byla jim odebrána právní subjektivita.

přílohou Statutu Kanceláře. Kancelář hospodaří s rozpočtovými prostředky samostatné kapitoly státního rozpočtu.[17]

První veřejný ochránce práv byl zvolen až 18. prosince 2000, tedy skoro po deseti měsících od účinnosti zákona o VOP. Byl jím uznávaný právník JUDr. Otakar Motejl, který v úřadu setrval až do své smrti 9. května 2010. Jeho nástupcem se stal JUDr. Pavel Varvařovský, který ovšem v prosinci roku 2013 ze své funkce odstoupil. Nahradila jej současná ombudsmanka Mgr. Anna Šabatová, Ph. D., bývalá zástupkyně veřejného ochránce práv.

Výkon funkce veřejného ochránce práv je veřejnou funkcí. Zákonnou podmínkou pro výkon funkce je volitelnost do Senátu. Podmínky tedy splňuje občan ČR, který má volební právo a dosáhl věku čtyřiceti let. Dalšími podmínkami, které vyplývají z obsahu volebního práva, je skutečnost, že osoba není omezena na svobodě, ani není omezena ve svéprávnosti. Vzhledem k povaze funkce se nabízí otázka, zda by neměl být ukotven požadavek právního vzdělání, jak je tomu až na výjimky ve většině zemí.[18] Nicméně je třeba poukázat na to, že ačkoliv podmínka právního vzdělání nebyla do českého právního řádu zakotvena, osobnost Otakara Motejla vytvořila vysoký kvalifikační standart pro výkon funkce.

Výkon funkce veřejného ochránce práv je neslučitelný s výkonem funkce prezidenta republiky, poslance, senátora a soudce, jakož i s jakoukoliv činností ve veřejné správě. Dále je výkon funkce ochránce 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 ani členem politické strany nebo politického hnutí.

Volen je Poslaneckou sněmovnou ze čtyř kandidátů, z nichž po dvou navrhuje Senát a prezident. Návrhy se mohou shodovat. Mandát ochránce je šestiletý a po uplynutí funkčního období smí být zvolen ještě jednou. Funkce ochránce a jeho zástupce může

[17] Jeden z předpokladů zajištění nezávislosti insitutu ochránce.
[18] S názorem se ztotožnuje i Vladimír Sládeček v článku Veřejný ochránce práv: několik glos (zejména k postavení a povaze instituce). In *Pocta Zdeňku Jičínskému k 80. narozeninám*. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, s. 103.

zaniknout pouze ze zákonem stanovených důvodů, kterými jsou uplynutí funkčního období, pravomocné odsouzení pro trestný čin, ztráta volitelnosti do Senátu, vznik neslučitelnosti a rezignace. Poslanecká sněmovna jej obligatorně odvolá z funkce, pokud ochránce vykonává činnost neslučitelnou s výkonem jeho funkce, nebo z důvodu členství v politické straně nebo hnutí.

1.4 Právní úprava a problematika ústavního zakotvení ochránce

Instituci veřejného ochránce práv upravuje zákon č. 349/199 Sb., o veřejném ochránci práv. Do poslední novelizace v souvislosti s přijetím zákona č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (Antidiskriminační zákon), která nabyla účinnosti 1. 1. 2018, prošel zákon celkem 14 novelizacemi. Zákon provádí nařízení vlády č. 165/2000 Sb., o některých opatřeních k provedení zákona.

Ústavní zakotvení institutu veřejného ochránce práv zůstává otevřenou otázkou, která je předmětem řady diskuzí mezi odborníky nejen z oboru práva ale i z oblastí, jež s činností veřejného ochránce práv souvisí. Ve většině zemí Evropy je ombudsman zakotven na ústavní úrovni či byl do ústavy nebo do zákona na ústavní úrovni začleněn dodatečně.

O zařazení institutu do Ústavy usiloval především předchozí ochránce Pavel Varvařovský. Na tuto problematiku reagoval na konferenci pořádané v roce 2010. Podle jeho slov některé prvky, které obsahuje institut veřejného ochránce práv, jsou takového charakteru, že by měly být v Ústavě zakotveny. Je jednak vybaven poměrně významnými pravomocemi a jednak často vstupuje do interakcí s ústavními orgány.

Naopak podle některých odborníků není ústavní regulace ochránce nezbytnou podmínkou jeho efektivního působení, protože „*nejde o orgán, který by disponoval samostatnou mocenskou pravomocí a mohl tak ingerovat do existující dělby státní moci. Jde o orgán od parlamentu, tedy moci zákonodárné, odvozený, opatřený toliko iniciačními oprávněními (pravomocemi). Jedině parlament je, na základě jeho podnětu*

(zprávy), oprávněn sankcionovat, mocensky uplatnit svou pravomoc vůči moci výkonné.“[19]

Jedním z argumentů podporujících ústavní úpravu ochránce je nesoulad právní a faktické ústavy. Pokud má ústava plnit svůj účel, měly by se formálně stanovené státní instituce shodovat s realitou a naopak. Porušením obsahového a formálního souladu ústavního pořádku dochází k inkompatibilitě vnitrostátního práva, jejíž následkem je narušení hierarchického uspořádání právní řádu České republiky, při kterém „*základy organizace státní moci, vymezení vztahu státu a jednotlivce, zakotvení hodnot a státních cílů a konečně vztah mezi mezinárodním právem a vnitrostátním právem by měl být – v obecné rovině – svěřeny ústavní materii, kterou by teprve následně měly provádět a konkretizovat právní předpisy nižší právní síly, a to v souvislosti s principy zakotvenými v ústavním pořádku*.“[20] A právě zřízení tak významné instituce, jejíž účelem je ochrana lidských práv a svobod, jakou veřejný ochránce práv nepochybně je, tak danému principu neodpovídá.

Návrh eventuální ústavní úpravy instituce veřejného ochránce práv byl dokonce vypracován, a to v souvislosti s plánovanou novelou Ústavy v roce 2010, nicméně byl ministrem spravedlnosti odmítnut. Podle odborníka správního práva, zajímajícího se mimo jiné i o institut veřejného ochránce práv Vladimíra Sládečka, by ústavní úprava měla být stručná následující vzor úpravy Nejvyššího kontrolního úřadu či České národní banky. Upravovala by pouze základní otázky, jako je definice instituce a její činnosti, způsob ustanovení do funkce, funkční období, inkompatibilita a imunita. Systematicky navrhuje tuto základní charakteristiku upravit v jednom ustanovení zařazeném za čl. 97 Ústavy, jež upravuje Nejvyšší kontrolní úřad.

Pro doplnění bych uvedla, že ústavní zakotvení jakékoliv instituce zvyšuje určitým způsobem její vážnost a uznání ve společnosti, jakož i její postavení v systému ústavních institucí.

---

[19] SLÁDEČEK, Vladimír. Ombudsman: Charakteristika instituce (část I.) In: *Správní právo*, 3., aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolter Kluwer, 1998, s. 12.
[20] ŠÍMÍČEK, Vojtěch. Důvody ústavního zakotvení Veřejného ochránce práv. In: *Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti.* Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2002, s. 22

2. Působnost

Podle zákonné úpravy působí veřejný ochránce práv k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v zákoně o VOP, 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. Textace ustanovení zákona tak „*dává ochránci dostatečně pevnou oporu k obraně těch, kteří se na něj obrátí, nebo k šetření z vlastní iniciativy*“.[21]

Prvotní úkol ombudsmana spočíval v dohledu nad výkonem veřejné správy, tedy dohledu nad dodržováním zákonů a jiných právních předpisů a plnění povinností státními úředníky. V souvislosti s celosvětově se rozvíjejícím důrazem na ochranu základních lidských práv a svobod se tato koncepce v této oblasti rozšířila. Tato tendence se objevuje především v 80. a 90. letech minulého století. Je třeba nicméně zdůraznit, že ochrana lidských práv a svobod poskytovaná ochráncem není všeobecná, ale vztahuje se pouze k institucím, vůči nimž je jeho působnost stanovena. Ochrana lidských práv a svobod a zejména základních přísluší v první řadě orgánům soudní moci, zvláště pak ústavnímu soudu. Zákonná formulace vymezující věcnou působnost ochránce při ochraně osob před jednáním úřadů: „*pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu, čímž přispívá k ochraně základní práv a svobod*“, lze považovat za zřejmé upřednostnění poskytnutí ochrany především jiným než základním právům, i když některá nezákonná jednání či pochybení správních úřadů mohou zakládat porušení i základních práv a svobod (např. průtahy v řízení).[22]

Dalo by se říci, že působnost ochránce se do určité míry překrývá se správním soudnictvím, nicméně: „*účel a způsob práce při výkonu správního soudnictví a působnosti veřejného ochránce práv je odlišný. Jednání veřejného ochránce práv má ve vztahu k rozhodování ve správním soudnictví jen komplementární povahu, podstatná část jeho agendy se pak týká „obyčejných“ stížností, věcí, které do pravomoci správních*

[21] ŠABATOVÁ, Anna. *Ombudsman a lidská práva*. Brno: Doplněk, 2008. s. 75.
[22] SLÁDEČEK, Vladimír. *Zákon o veřejném ochránci práv*. Komenář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck 2000, s. 20.

soudů nespadají."[23] Veřejný ochránce práv se přesto často objevuje v judikatuře správních soudů, kterou aktivně sleduje a poskytuje k ní svá vyjádření. Tvoří také jedno z připomínkových míst ve věci rozhodování o zařazení vybraných rozhodnutí soudu do Sbírky zákonů.

V řadě zemí se stále častěji setkáváme se specializovanými ombudsmany, kterým je svěřen výkon pravomoci v zákonem stanové oblasti veřejné správy, jako příklad lze uvést Rakousko, Polsko či Slovinsko. V zahraničí tak působí specializovaní ombudsmané pro zdravotnictví, pro armádu, policii či další specifické oblasti veřejné správy.

Zákonná úprava stanovuje působnost ochránce 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, a není-li dále stanoveno jinak na Policii České republiky, Armádu České republiky, Hradní stráž, Vězeňskou službu České republiky, dále na zařízení, v nichž se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranná nebo ústavní výchova, ochranné léčení, zabezpečovací detence, jakož i na veřejné zdravotní pojišťovny.

Zákon nicméně netradičně definuje okruh subjektů, vůči kterým není ochránce oprávněn zasahovat. Jeho působnost se tak nevztahuje 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. Negativní vymezení působnosti neodpovídá legislativním zvyklostem, pokud je vymezena již působnost pozitivní.

Jednou z možností ochránce, jak přispět k nápravě nezákonného nebo nesprávného postupu instituce, na kterou se jeho působnost nevztahuje, je iniciovat šetření u orgánů státní správy, které vůči nim disponují kontrolními pravomocemi. Příkladem jsou zdravotnická zařízení[24], jejichž kontrolními orgány jsou krajské úřady a ministerstvo

[23] SLÁDEČEK, Vladimír. Může „nové" správní soudnictví nahradit Veřejného ochránce práv? In: *Právní rozhledy*. 2002, č. 8, s. 375

[24] V původním návrhu zákona měl mít ochránce působnost taktéž vůči zdravotnickým zařízením. V některých zemích působí specializovaný ombudsman pro zdravotní péči (Rakousko).

zdravotnictví, či ve vztahu ke školním institucím, jejichž kontrolním orgánem je Česká školní inspekce. Je však třeba si uvědomit, že „*efektivita takového nepřímého zásahu je podstatně nižší, než když může ochránce vstoupit do přímé komunikace s diskriminujícím nebo jinak práva porušujícím subjektem."*[25]

Zákonné vymezení působnosti nedává ochránci právo vstupovat do soukromoprávních vztahů či sporů, a to včetně sporů mezi zaměstnanci a zaměstnavateli, i když je jejich zaměstnavatelem státní úřad. Toto omezení působnosti je problematické především ve věcech šetření diskriminačního jednání, kdy je ochránce z tohoto důvodu často ve své činnosti limitován a odkázán na nepřímé řešení dané záležitosti.

2.1 Zástupce ochránce a rozdělení působnosti

Institut veřejného ochránce práv je monokratickým orgánem. V době nepřítomnosti ochránce jej v plném rozsahu zastupuje jeho zástupce. Na rozdíl od jiných zemí, kde si zástupce vybírá sám ochránce, a to zpravidla z řad svých spolupracovníků, nebo je volen zákonodárným sborem na jeho návrh, v naší právní úpravě platí pro jeho volbu ustanovení o ochránci. Zástupce je tedy volen zákonodárným sborem, jehož kandidáty navrhuje prezident republiky a Senát. Zákonodárce zvolil tento způsob ustanovení do funkce s určitým záměrem: „*úmysl zákonodárce při úpravě postavení zástupce ochránce spočíval právě v tom, aby zástupce ochránce zastával v zásadě stejně silné postavení jako ochránce (imunita, vyšetřovací oprávnění, adekvátní plat), což by u běžného zaměstnance, kterého by si osobně vybral ochránce nebylo možné.*“[26] Nejen volba ale i důvody pozbytí funkce, odvolání a právní postavení zástupce jsou shodné s postavením ochránce. Jde o značně neobvyklou konstrukci, která se v zahraničních úpravách de facto nevyskytuje.[27]

Z důvodu skončení šestiletého funkčního období současného zástupce veřejného ochránce práv Stanislava Křečka v dubnu roku 2019, byli v souladu se zákonnými požadavky jmenováni prezidentem republiky a Senátem noví kandidáti, ze kterých bude Poslanecká sněmovna volit nového zástupce veřejného ochránce práv. Prezident

[25] ŠABATOVÁ, Anna. *Ombudsman a lidská práva*. Brno: Doplněk, 2008, s. 104.
[26] SLÁDEČEK, Vladimír. Veřejný ochránce práv: Česká varianta ombudsmana skutečností. In: *Právní rozhledy*, 2001. č. 8, s. 354
[27] ŠABATOVÁ, Anna. *Ombudsman a lidská práva*. Brno: Doplněk, 2008, s. 110.

republiky navrhl opakovanou volbu Stanislava Křečka a dále advokáta a exposlance Zdeňka Koudelku. Senát navrhuje bývalou ústavní soudkyni a senátorku Elišku Wagnerovou a děkanku Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně Markétu Seluckou.

V souladu s ustanovením zákona je ochránce oprávněn pověřit zástupce výkonem části své působnosti, čehož současný ochránce práv využil a pověřil svého zástupce výkonem působnosti v několika oblastech. Pověření se netýká účasti na jednáních s členy vlády a s orgány obou komor parlamentu, účasti v legislativním procesu ani zákonodárného oprávnění ochránce podat žalobu ve veřejném zájmu a dalších zvláštních oprávnění, jež přísluší pouze ochránci.

2.2 Ochrana osob omezených na svobodě

Významným aktem z hlediska ochrany lidských práv bylo přijetí Opčního protokolu k Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (OPCAT). Na základě tohoto Opčního protokolu se působnost ochránce významně rozšířila, resp. novelizací zákona o veřejném ochránci práv přijetím zákona č. 381/2005 Sb. Od účinnosti této novely ochránce začal systematicky navštěvovat místa, kde se nacházejí nebo mohou nacházet osoby, které jsou omezeny na svobodě veřejnou mocí nebo v důsledku závislosti na poskytované péči. Jde zejména o zařízení, kde se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranná nebo ústavní výchova, ochranné léčení, zabezpečovací detence. Dále to jsou místa jako policejní cely, zařízení pro zajištění cizinců, azylová zařízení či místa, kde se osoby mohou nacházet v důsledku závislosti na poskytované péči, zejména zařízení sociálních služeb a jiná zařízení poskytující obdobnou péči, zdravotnická zařízení a zařízení sociálně-správní ochrany dětí.

Prvotním kontrolním mechanismem fungujícím v těchto zařízeních je vlastní kontrolní činnost a řešení stížností samotnými orgány zařízení. Jedná se tedy o kontrolu vnitřní, prováděnou orgány funkčně a organizačně začleněnými do stejné struktury jako kontrolované subjekty. V oblasti vězeňství tuto kontrolu provádí orgány Vězeňské služby ČR. Od roku 2000, resp. 2001 provádí dozor nad dodržováním právních

předpisů při výkonu trestu odnětí svobody státní zástupci krajského státního zastupitelství, v jehož obvodu se trest nebo vazba vykonává.[28] „*Dozor pověřeného státního zástupce je sice vykonáván systematicky, je však zaměřen poměrně úzce a vzhledem k začlenění státních zastupitelství v rezortu ministerstva spravedlnosti (stejně jako Vězeňská služba ČR) jej nelze jednoznačně považovat za kontrolu vnější a nezávislou*."[29]

Kontrolní mechanismus dodržování práv vězněných osob nicméně existuje i na úrovni mezinárodní. Česká republika jakožto smluvní strana Evropské úmluvy o zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání[30] umožňuje konání kontrolních návštěv členům Evropského výboru pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání[31]. Výstupem je zpráva výboru pro Českou republiku, která obsahuje doporučení a připomínky, na kterou navazuje zpráva ČR o jejich plnění. Vzhledem k tomu, že se návštěvy výboru uskutečňují v několikaletých intervalech a pouze v několika málo vybraných zařízeních, nelze tak hovořit o kontrole systematické.

Jak bylo zmíněno, cílem této ochrany je zamezit či předejít nebezpečí před mučením, krutým, nelidským, ponižujícím zacházením nebo trestáním a jiným špatným zacházením těchto osob. Formálně může špatné zacházení spočívat nejen v porušování základních práv garantovaných Listinou základních práv a svobod nebo mezinárodním právem či v překračování zákonů a podzákonných právních předpisů, ale i v neplnění různých instrukcí, pokynů, popřípadě standardů kvality zacházení, podpory a péče, dobré praxe nebo postupů lege artis.

S osobami, jež jsou v těchto zařízeních umístěny, může ochránce mluvit bez přítomnosti jiných osob a má tak možnosti zjistit skutečný stav. Po návštěvě těchto zařízení

---

[28] § 78 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů, § 29 zákona č. 293/1993 Sb., o výkonu vazby, ve znění zákona č. 208/2000 Sb. a zákona č. 258/2000 Sb., zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů.

[29] MAREČKOVÁ, Jana. Kontrolní mechanismy dodržování práv vězněnýc osob. In: *Trestněprávní revue* 9/2004, s. 279

[30] Evropskou úmluvu přijala Rada Evropy dne 26. listopadu 1987 ve Štrasburku. Úmluva vstoupila v platnost pro Českou republiku dnem 1. ledna 1996 a byla publikována ve Sbírce zákonů pod č. 9/1996 Sb.

[31] European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment – CPT

ochránce vypracuje zprávu o svých zjištěních, jejíž součástí mohou být doporučení nebo návrhy opatření k nápravě. Současně dotčené zařízení vyzve, aby se k jeho zprávě, doporučením nebo návrhům na opatření k nápravě vyjádřily ve lhůtě jím stanovené. Tímto způsobem může ochránce vyzvat zřizovatele zařízení nebo i příslušné úřady. Nejzávažnější pochybení a nedostatky sděluje ochránce ústně přímo řediteli zařízení, aby tak zvýšil účinnost a urychlení procesu nápravy. Shledá-li ochránce jejich vyjádření dostatečnými, zařízení, popřípadě jeho zřizovatele nebo příslušné úřady o tom vyrozumí. Jinak o tom může po obdržení nedostatečného vyjádření nebo po marném uplynutí lhůty vyrozumět nadřízený orgán, popřípadě vládu, nebo může o svých zjištěních informovat veřejnost včetně sdělení jména a příjmení osob oprávněných jednat jménem tohoto zařízení.

Svá zjištění a doporučení týkající se podmínek v určitém typu zařízení ochránce zobecňuje v souhrnných zprávách z návštěv. Návrhy na zlepšení zjištěného stavu směřuje jak k samotným zařízením a jejich zřizovatelům, tak i ústředním orgánům státní správy. Jejich publikace pak působí jako účinná prevence působící na ostatní zařízení, která se mohou potýkat s podobnými nedostatky a inspirovat je tak k přijetí patřičných opatření k nápravě.

V záležitostech vězeňství vydal ochránce v roce 2010 Sborník stanovisek. Část sborníku je věnována konkrétním případům, ze kterých lze usoudit, že ochránce je orgány vězeňské služby respektován a jeho stanoviska a doporučení k nápravě bývají neprodleně realizována a dochází tak efektivně k nápravě ve věcech, u kterých byla ochráncem shledána pochybení.[32]

Ochránce se setkává i s případy, které svou závažností zasahují do ústavně zaručených práv a svobod, čímž se do oblasti působnosti dozoru v místech, kde jsou osoby omezeny na svobodě, promítá i jeho působnost ve věcech ochrany práv a svobod. Ačkoliv tato situace nastává zřídka, může míra nebezpečí pro osoby umístěné v těchto zařízeních dosahovat ohrožení jejich práv a svobod vysokého stupně. V případě jednoho zařízení sociální péče tak musel ochránce s ohledem na závažnost situace, kde pochybení dosahovala intenzity ponižujícího zacházení ve smyslu základních práv a svobod

[32] MOTEJL, Otakar. Vězeňství. In: *Sborník stanovisek veřejného ochránce práv*. Praha: Wolters Kluwer, 2010.

zaručených Listinou, o svých zjištěních informovat nejen příslušné dozorové orgány, ale i přímo vládu.[33]

Výkon kontrolní činnosti zařízení, kde se nacházejí osoby omezené na svobodě, zahrnuje pestrou škálu typů institucí, a to jak veřejnoprávního, tak soukromoprávního charakteru. Míra účinnosti se tedy v této souvislosti často značně liší, především co do uznání autority institutu veřejného ochránce práv. Jak bylo uvedeno, ve sféře vězeňství dochází k nápravě nezákonného nebo závadného stavu bez jakýkoliv problémů, zatímco u zařízení sociálních služeb, které jsou převážně zřízeny jako právnické osoby soukromého práva, dochází k průtahům ve věcech nápravy či dokonce k ignoraci doporučujícího stanoviska ochránce. Je tedy otázkou, zda by pravomoci veřejného ochránce práv neměly být v této oblasti posíleny, neboť se jedná o případy, kdy může docházet k ohrožení těch nejzákladnějších práv a svobod osob omezených na svobodě, tedy k ohrožení jejich života a zdraví.

2.3 Právo na rovné zacházení a ochrana před diskriminací

Oblast této působnosti byla veřejnému ochránci práv přidělena v souvislosti s přijetím zákona č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (Antidiskriminační zákon). Ochránce tak v souladu s příslušnými směrnicemi Evropské unie[34] přispívá k prosazování práva na rovné zacházení se všemi osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ, národnost, pohlaví, sexuální orientaci, věk, zdravotní postižení, náboženské vyznání, víru nebo světový názor. Má především sloužit k zajištění rovného přístupu ke vzdělání, práci, podnikání, poskytování zboží a služeb, zdravotní péči či sociálním výhodám. Za tím účelem poskytuje metodickou pomoc obětem diskriminace při podávání návrhů na zahájení řízení z důvodů diskriminace, provádí v dané oblasti výzkum, zveřejňuje zprávy a vydává doporučení k otázkám souvisejícím s diskriminací či zajišťuje výměnu dostupných informací s příslušnými evropskými subjekty. K tomu, aby ochránce tuto činnost mohl efektivně vykonávat, byl zřízeno v rámci Kanceláře veřejného ochránce práv Oddělení rovného zacházení.

[33] Nesoučinnost navštíveného zařízení. In ochrance.cz [online]. [cit. 2019-02-08]. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/zvlastni-opravneni/vlada-cr/2017-sanatorium-lotos.
[34] Např. směrnice č. 2000/73/ES, 2000/78/ES aj.

V některých zemích Evropské unie je kompetence v oblasti boje s diskriminací svěřena speciálním institucím, které spolupracují na platformě zvané Equinet (European Network of Equality Bodies).[35]

Za diskriminační nepovažujeme pouze diskriminaci přímou, ale i nepřímou, kterou se rozumí takové jednání nebo opomenutí, kdy na základě zdánlivě neutrálního ustanovení, kritéria nebo praxe je jedna osoba znevýhodněna oproti ostatním. Pokud je ale dané ustanovení, kritérium nebo praxe objektivně odůvodněno legitimním cílem a prostředky k jeho dosažení jsou přiměřené a nezbytné, o nepřímou diskriminaci se nejedná. Zákaz diskriminace tak není zákazem absolutním. Za diskriminaci se nepovažuje rozdílné zacházení, které je nezbytným požadavkem pro výkon práce, pokud to vyplývá z její povahy, daný požadavek však musí být oprávněný a přiměřený. Pouze v takovém případě může zaměstnavatel zdůvodnit rozdílné zacházení s jednotlivými osobami nebo skupinami osob.

Pojem diskriminace zahrnuje i obtěžování, sexuální obtěžování, pronásledování, pokyn a navádění k diskriminaci. Obtěžování je jednání zaměřené proti: „*lidské důstojnosti, cti, sebevědomí, sebeúctě dotčené osoby. Obtěžování může mít mnoho různých podob, od verbálního po psaný projev, gesta nebo chování, ale musí být dostatečně závažné a vytvářet zastrašující, ponižující nebo urážlivou atmosféru.*“[36] Za sexuální obtěžování se považuje výše popsané jednání se sexuálním podtextem. Pronásledováním se rozumí nepříznivé zacházení, postih nebo znevýhodnění, k němuž došlo v důsledku uplatnění práv podle antidiskriminačního zákona. Nemusí se přitom jednat pouze o oběť diskriminace, ale i o svědky, spolupracovníky nebo o osoby, které oběti poskytly právní pomoc, pokud jsou vystaveny nepříznivému zacházení. Pokyn k diskriminaci je chování osoby zneužívající své podřízené k diskriminaci třetí osoby a naváděním k diskriminaci se rozumí přesvědčování, utvrzování nebo podněcování k diskriminování jiného.

Je třeba dodat, že otázky nerovného zacházení upravují i jiné právní předpisy než antidiskriminační zákon. Jedná se např. o školský zákon v oblasti vzdělávání nebo

[35] www.equineteurope.org
[36] JOUZA, Ladislav. Nový antidiskriminační zákon. In: *Bulletin advokacie.* Praha: Wolters Kluwer, 2009, č. 11, s. 33-34.

zákaz diskriminace v zaměstnání je obsažen i v zákoně o zaměstnanosti, zákoníku práce a služebním zákoně atd.

Výrazným nedostatkem v rozsahu pravomoci ochránce, a to nejen ve věcech nerovného zacházení, lze shledat v nemožnosti ochránce žádat vysvětlení a informace od jiných osob než správních úřadů, přestože většina zahraničních ombudsmanů touto pravomocí disponuje. Především se ale tento nedostatek projevuje v rámci jeho činnosti v oblasti diskriminačního jednání, kdy dochází ke kontaktu převážně s osobami soukromého práva.

Složitost řešení otázek nerovného zacházení a diskriminace lze nicméně spatřovat i v pasivitě ze strany diskriminovaných osob. Až 90 % obětí diskriminace neuplatní svá práva u soudu. Problémem v těchto případech není nepředvídatelnosti výsledku, výše soudního poplatku či zajištění právního zástupce, ale především obava z ukončení pracovního poměru či jiné újmy ze strany osoby, která se dopouští diskriminačního jednání.

O právních aspektech diskriminace z důvodu věku ochránce pořádá tzv. kulaté stoly, kterého se účastní zaměstnanci ministerstev, orgány Inspekce práce, soudci či zástupci neziskových organizací. Během nich ochránce poukazuje na případy, kterými se zabývaly jak české soudy, tak Soudní dvůr EU.[37]

Efektivita a otázka dostatku pravomoci veřejného ochránce práv v oblasti nerovného zacházení byla tématem semináře konaném v roce 2013.[38] Dle názoru jednoho z odborníků, jež na tomto semináři vystoupil, by měl mít veřejný ochránce práv jako equality body, tj. orgán, který má působit v oblasti prosazování rovného zacházení, v této oblasti pravomoci posíleny. Zvažuje, zda by měl mít ochránce postavení správního orgánu nebo quasijudiciálního institutu, který by po vzoru Nizozemí rozhodoval, zda došlo či nedošlo k diskriminaci, včetně případných právních důsledků z tohoto jednání. Další možností je také zastoupení obětí diskriminace před soudy. Ačkoliv je to

[37] Sborníky z konferencí. In ochrance.cz [online]. [cit. 2019-02-08]. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2018/kulaty-stul-na-tema-vekova-diskriminace/

[38] Kolektiv autorů. Rovnost a zákaz diskriminace v činnosti veřejného ochránce práv. In: *Sborník ze semináře uskutečněného dne 20. února 2013*. Praha: Wolters Kluwer, 2016.

považováno za netradiční pojetí ombudsmana, je to žádoucí k pozici equality body, která by měla mít efektivní nástroje k prosazování cílů antidiskriminační právní úpravy.

Významným tématem na výše zmíněném semináři bylo zavedení tzv. whistleblowing, jehož českým ekvivalentem je výraz „oznamování“. Jako whistleblower by byl označován zaměstnanec, který oznámí nelegální, nespravedlivé nebo neetické jednání svého zaměstnavatele. Jelikož se jedná o institut, který vyžaduje zvýšenou ochranu této osoby, je zde právní úprava žádoucí. Absenci zákonné úpravy whistleblowingu v pracovněprávních či služebních předpisech částečně nahrazuje judikatura soudů. Jednou z navrhovaných možností bylo začlenění této problematiky do antidiskriminačního zákona, čímž by došlo k rozšíření pravomoci veřejného ochránce práv do té míry, že by se dostal do postavení vykonavatele veřejné moci, což je v naprostém rozporu s principy nezávislého kontrolora, který stojí mimo veřejnou správu. Doporučení ochránce vůči veřejné správě mají vždy charakter doporučení, která nemají závaznou povahu a nezakládají tudíž dotčeným osobám žádná práva ani povinnosti. Jedním z návrhů právní úpravy bylo umožnit ochránci vydávat stanoviska, která by whistleblowera postavila do statutu chráněné osoby či dokonce dovolila vydávat závazná stanoviska dle správního řádu.[39] Nedořešeným problémem bylo, že návrh neumožňoval žádné prostředky, kterými by mohl ochránce zjistit, zda se zaměstnavatel skutečně dopustil diskriminačního jednání, a přesto by vydával závazný dokument pro účely soudního řízení. Stejně tak není možné, aby k rozšíření působnosti ochránce zasahovalo do oblasti trestního práva a ochránce tak mohl posuzovat, zda došlo k naplnění skutkové podstaty trestného činu, o čemž může autoritativně rozhodovat pouze soud. Dalším nedostatkem v návrhu bylo prolínání veřejnoprávní a soukromoprávní oblasti, jež spočívalo v uplatňování závazného stanoviska dle správního řádu v pracovněprávních, tedy soukromoprávních vztazích. Ačkoliv návrh usiloval o účinné řešení na podporu a ochranu osob, jež se domnívají, že jsou ze strany zaměstnavatele diskriminovány, navrhovaná právní úprava obsahovala řadu nedostatků a poukazovala na neuchopení systematiky právního řádu a instituce veřejného ochránce práv. V této souvislosti bylo od zmíněné právní úpravy upuštěno. Instituce ochránce je v této věci nevhodným řešením a v budoucích úvahách o zákonné ochraně

[39] § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád: „Závazné stanovisko je úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu.“

whistleblowerů by měli předkladatelé zákona najít jiné řešení, které by se nepromítalo do pravomocí veřejného ochránce práv.

Velkým přínosem v činnosti veřejného ochránce práv do ochrany osob před nerovným zacházením, jsou jeho sjednocující stanoviska, která tak slouží jako návod jak pro diskriminované, tak pro osoby, jež se mohou diskriminačního jednání dopouštět. Ačkoliv dle názoru ochránce je charakter jeho stanovisek spíše vědecko-výzkumný a je zaměřen na konkrétní problémy, s kterými se lidé v praxi setkávají. Jeho činnost přispívá také legislativním krokům nejvyšších představitelů státu, jež tak mají možnost se seznámit s jeho praktickými zkušenostmi a odbornými úvahami nad problematikou diskriminace.

Jak bylo zmíněno v úvodu této části, veřejný ochránce práv poskytuje nejen metodickou pomoc obětem diskriminace při podávání návrhů na zahájení řízení z důvodů diskriminace, ale i provádí výzkum. Zákon přitom nestanovuje, jakými prostředky a způsoby má ochránce k naplnění svých zákonných úkolů dojít, ani nestanovuje žádná procesní pravidla či zákonná omezení. Jednou ze specifických metod, která se používá za účelem zjišťování a prokazování diskriminačního jednání, je tzv. situační testování. Během něj se vytváří situace, kdy je osoba příslušející k určité menšinové skupině, která se často potýká se znevýhodněním, záměrně vystavena možnému diskriminačnímu jednání ze strany osoby, u které je diskriminační jednání namítáno. Slouží jednak k prokazování diskriminačního jednání v konkrétních případech, tedy jako důkazní prostředek pro účely vedení řízení proti diskriminující osobě, jednak jako metoda, která zjišťuje výskyt, rozsah a závažnost nerovného zacházení v určité oblasti, aniž by zde byl úmysl zahájit soudní spor.

Jeho hlavní úlohou stanovenou zákonem je pomoc obětem diskriminace, která může spočívat v získávání důkazních prostředků pro soudní řízení. Možnost využití situačního testování veřejným ochráncem práv v rámci metodické pomoci je možné pouze za předpokladu, že osoby, které se na ochránce obrátily, se již staly obětmi diskriminačního jednání. Může se jednat i o situace, kdy se osoba stala obětí diskriminace na základě situačního testování, které provedla sama, nebo ve spolupráci s nezávislými organizacemi, které se zabývají ochranou práv obětí diskriminace. Nicméně v případě, že se na veřejného ochránce práv obrátí osoba, která nemá k

dispozici žádné důkazy, kterými by svá tvrzení potvrdila, veřejný ochránce práv se do situačního testování zapojit nemůže, neboť jako orgán veřejné moci může činit pouze to, co mu zákon dovoluje a provádění testování nelze v žádném případě označit jako metodickou pomoc obětem diskriminace. Takto získané důkazy by byly označeny za nezákonné a nemohly by být u soudu připuštěny. Za tímto účelem veřejný ochránce práv uzavřel s několika neziskovými organizacemi dohody o spolupráci, jež pomáhají obětem diskriminace tyto důkazy zajišťovat. Mimo tuto zákonnou překážku by mohlo být namítáno i možné ohrožení nezávislosti ochránce.

Opakem je situační testování, jež si klade za cíl zjistit rozsah diskriminace ve společnosti, tedy jako prostředek výzkumu, jež zákon ochránci výslovně stanovuje. Tato metoda testování se nejčastěji používá v otázkách přístupu k zaměstnání, ke zboží a službám, k bydlení či ke zdravotní péči a lze ji použít pro zkoumání zacházení se skupinami osob, jež bývají cílovými skupinami nerovného zacházení především z důvodu věku nebo etnického původu. Vzhledem k povaze instituce ochránce a požadavkům na etický výkon jeho funkce je však nutné respektovat určité jednání vyžadující vyšší standard, aby tak bylo zajištěno jeho postavení jakožto nezávislé instituce veřejné moci.

Veřejný ochránce práv se nejčastěji setkává s případy, kdy dochází k nerovnému zacházení v zaměstnání z důvodu věku. Obvykle se jedná o situace, kdy je se zaměstnanci zacházeno rozdílně, protože získali nárok na starobní důchod. Setkal se tak s případy, kdy bylo poskytnuto odstupné nad rámec zákona či poskytnutí prémií z tržeb u osob nepobírajících starobní důchod. Pokud ale takové zacházení nemá věcný důvod spočívající v povaze vykonávané práce, jedná se o přímou diskriminaci z důvodu věku. Často se zaměstnavatelé mylně domnívají, že přiznání benefitu vnitřním předpisem nebo kolektivní smlouvou je pouze v jejich kompetenci a nevztahuje se na ně žádná právní regulace. V těchto případech ochránce především doporučuje se obrátit na Inspektorát práce, pokud nápravy nedosáhli přímo u zaměstnavatele či odborové organizace. Ochránce nicméně poskytuje pomoc i zaměstnavatelům, kteří se na něj obrací s dotazy, zda kolektivní smlouva či vnitřní nařízení neodporuje principům rovného zacházení.

Je na místě zde zmínit známý případ ve věci diskriminace romských žáků v přístupu ke vzdělání, konkrétně zařazování žáků do praktických základních škol na základě jejich etnického původu. Veřejný ochránce práv v rámci své výzkumné pravomoci uskutečnil na toto téma v letech 2011-2012 rozsáhlé výzkumné šetření. Jedním z podnětů byl odsuzující rozsudek Velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci *D. H. a ostatní proti České republice* z roku 2007. Rozsudek potvrdila i České školní inspekce ve své závěrečné zprávě. která v této souvislosti požádala ochránce o právní stanovisko v dané věci. Ochránce na základě tohoto průzkumu potvrdil nežádoucí stav deklarovaný v rozsudku štrasburského soudu, včetně skutečnosti, že k nápravě nedošlo ani po pěti letech od jeho vydání. Je nutno dodat, že příčinou je sice zejména nezájem velké většiny Romů o vzdělání, nicméně zvýšení úrovně vzdělání romské populace může přispět k jejímu lepšímu uplatnění na pracovním trhu.

Působnost ochránce v oblasti nerovného zacházení je velmi komplexní, o čemž svědčí i zřízení samostatného odboru v Kanceláři VOP. Jak bylo uvedeno, v praxi se ochránce setkává často s problémem nemožnosti zásahu do soukromoprávní sféry fyzických a právnických osob, jež se dopouští diskriminačního jednání, spočívající v nedostatku oprávnění, která by mu umožnila provést patřičná šetření, včetně realizace doporučujících opatření k nápravě či nátlakových opravných prostředků spočívajících v upozornění dohledového orgánu či medializaci. Dalším nedostatkem se jeví nemožnost veřejného ochránce práv podat návrh k soudnímu řízení, ať již za účelem ochrany diskriminované osoby či ve veřejném zájmu.

2.4 Ochrana osob se zdravotním postižením

Mezi další specifickou oblast působnosti veřejného ochránce práv patří sledování naplňování mezinárodní smlouvy upravující práva osob se zdravotním pojištěním, jež získal na základě sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 10/2010 Sb. m. s. o sjednání Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením. Ochránce se tak systematicky zabývá problematikou práv osob se zdravotním postižením. Provádí v této oblasti průzkumy, zveřejňuje zprávy ze své činnosti, vydává doporučení za účelem naplňování práv osob se zdravotním postižením či spolupracuje se zahraničními a mezinárodními organizacemi a jinými subjekty.

Rovněž jako v jiných oblastech působnosti, může ochránce v případě nesplnění povinnosti poskytnout součinnost o této skutečnosti informovat veřejnost včetně zveřejnění jména a příjmení osob oprávněných jednat jménem povinného orgánu.

K plnění těchto úkolů ochránce zřídil poradní orgán, jehož členy jsou osoby se zdravotním postižením a osoby hájící jejich práva a zájmy, které jsou jmenovány organizacemi osob se zdravotním postižením. Mezi prioritní témata patří otázka vzdělání, zaměstnání či přístupnosti v jiných oblastech života, práva projevovat svou vůli v případě omezení svéprávnosti, životní úrovně či sociálního zabezpečení. Poradní orgán je mimo jiné připomínkovým místem v rámci legislativní činnosti.

2.5 Sledování vyhoštění

V souvislosti s přijetím zákona č. 427/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, je ochránce dále oprávněn sledovat zajištění cizinců. Jeho úkolem je tedy sledovat jak zajištění cizinců a výkon vyhoštění, tak i předání nebo průvoz těchto osob, včetně výkonu trestu vyhoštění cizinců, kteří byli vzati do vyhošťovací vazby, nebo kteří vykonávají trest odnětí svobody. Pro tyto účely je Policie České republiky povinna o těchto úkonech informovat veřejného ochránce práv s dostatečným předstihem. Patřičnou součinnost poskytuje v těchto věcech také Ministerstvo vnitra. Po provedeném sledování vyhoštění nebo omezení osobní svobody, jež souvisí s vyhoštěním, ochránce vypracuje zprávu obsahující výsledky jeho zjištění, jejíž součástí mohou být doporučení nebo případné návrhy opatření k nápravě.

V rámci této působnosti realizuje Kancelář VOP projekt pod názvem „Podpora účinného systému sledování nucených návratů“, který je financován fondem Evropské unie. Hlavním cílem tohoto projektu je podpora fungování nezávislého a účinného systému pro sledování nucených návratů cizinců podle návratové směrnice.[40] Jeho cílem je podpora ochrany práv cizinců během jejich navrácení, zvýšení účinnosti boje proti nedovolenému přistěhovalectví a podpora dobré praxe v oblasti výkonu návratů cizinců. Za tímto účelem je naplánováno zvýšení počtu sledování návratů příslušníků cizích

[40] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí.

států prostřednictvím zaměstnanců Kanceláře veřejného ochránce práv. Veškeré zjištěné nedostatky pak budou zapracovány do písemné zprávy a budou poskytnuta doporučení k nápravě.[41]

Z dostupných informací lze usoudit, že činnost veřejného ochránce práva je v oblasti sledování vyhoštění cizinců dostatečně účinná a k dosažení svých cílů a nápravy nezákonných a vadných jednání se rozsah zákonných pravomocí jeví dostačujícím.

2.6 Právo na volný pohyb osob občanů Evropské unie

Působnost ve věcech práva na volný pohyb občanů Evropské unie a Evropského hospodářského prostoru a jejich rodinných příslušníků se odvíjí v souvislosti s přijetím zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, jež byl přijat v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2014/54/EU ze dne 16. dubna 2015 o opatřeních usnadňujících výkon práv udělených pracovníkům v souvislosti s jejich volným pohybem. Za tímto účelem ochránce poskytuje metodickou pomoc občanům Evropské unie při podávání návrhů na zahájení řízení z důvodů diskriminace, provádí průzkumy a analýzy v otázkách volného pohybu občanů Evropské unie, zveřejňuje výsledky svých zjištění a vydává případná doporučení související s naplňováním práv občanů Evropské unie. Na svých internetových stránkách dále zveřejňuje aktuální informace o právech občanů Evropské unie či zprostředkovává výměnu informací s příslušnými národními a mezinárodními organizacemi či jinými subjekty, jež se zabývají právy občanů Evropské unie.

Jako i v jiných oblastech působnosti, může ochránce v případě nesplnění povinnosti součinnosti informovat o zjištěných nedostatcích veřejnost, a to včetně sdělení jména a příjmení osob oprávněných jednat jménem úřadu. V této oblasti mají stejná práva jako občané EU i občané států v rámci Evropského hospodářského prostoru, tedy občané z Norska, Islandu nebo Lichtenštejnska.

V oblasti volného pohybu osob občanů EU vydal veřejný ochránce práv v roce 2017 sborník stanovisek pod názvem „Občanství Evropské unie“, který obsahuje případy, s kterými se ochránce v minulosti zabýval. Sborník reaguje i na implementaci směrnice

[41] Podpora účinného systému sledování nucených návratů. In ochrance.cz [online]. [cit. 2019-02-24]. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/kancelar-vop/projekty-spoluprace/sledovani-nucenych-navratu/

EU o migrujících pracovnících, jež má usnadnit prosazování práv, která plynou z volného pohybu pracovníků a dalších osob.[42]

2.7 Řízení ve věcech soudců a státních zástupců

Podle ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky jsou soudy a soudci při výkonu rozhodovací činnosti nezávislí a žádný jiný orgán státu či jiná osoba, tedy ani ochránce, nesmí ovlivňovat jejich rozhodování ve věci. Ochránce může šetřit pouze postup orgánů státní správy soudů. Může tak provádět šetření, jestli příslušné orgány plní povinnosti, které jim právní předpisy ukládají a že tak činí v souladu s principy dobré správy, popřípadě zda nejsou nečinné, tedy porušují svou zákonnou povinnost konat.

Toto zvláštní oprávnění v oblasti státní správy soudnictví spočívající v právu navrhovat zahájení kárných řízení proti funkcionářům soudu získal ochránce v roce 2008. Směřuje proti předsedům a místopředsedům soudu v případě, že porušují povinnosti spojené s výkonem jejich funkce, a to nejpozději do tří let ode dne spáchání kárného provinění. Subjektivní lhůta je šestiměsíční a počíná dnem, kdy se ochránce dozvěděl o skutečnostech týkajících se kárného provinění. Kárná provinění soudců a orgánů státní správy soudů upravuje zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích. Oprávnění ochránce podat návrh na zahájení kárného řízení stanovuje potom zákon č. 7/2002 Sb., o řízeních ve věcech soudců a státních zástupců.

Speciální skutková podstata kárného provinění stanovená v zákoně o soudech a soudcích ukládá ochránci povinnost konkrétně vymezit, v čem porušení povinnosti soudního funkcionáře spočívá a jakým jednáním či opomenutím soudce či státní zástupce tuto povinnost porušil. Týká se to zejména průtahů v řízení, nečinnosti soudů a státních zastupitelství a nevhodného chování soudců či státních zástupců[43]. Zásadně nelze provádět jakékoliv kroky či šetření týkajících se rozhodnutí soudce či státního zástupce. Ochránce, jako žádná jiná osoba či orgán veřejné moci, nemůže zasahovat do rozhodovací činnosti soudů, jejichž ústavním atributem je jejich nezávislost. Stejně jako

[42] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/54/EU ze dne 16. dubna 2014 o opatřeních usnadňujících výkon práv udělených pracovníkům v souvislosti s jejich volným pohybem.
[43] Na ochránce se ročně obrací okolo 300 stížností ve věcech státní správy soudu. Nejčastěji uváděným nedostatkem jsou průtahy v soudních řízeních.

není odvolacím místem proti jejich rozhodnutí. Oprávnění ochránce by mělo sloužit zejména k postihu zjevných excesů soudních funkcionářů, jež snižuje efektivitu činnosti soudnictví.

První kárný návrh podal první veřejný ochránce práv Otakar Motejl na místopředsedu Vrchního soudu v Praze Jaroslava Bureše, podle kterého pochybil při vyřízení stížnosti na nevhodné chování soudce a nezjednal patřičnou nápravu ve věci, jež ohrožovala důvěru v nestranné a nezávislé rozhodování soudů. Je třeba doplnit, že aktivní legitimace tohoto návrhu byla posuzována Ústavním soudem na návrh kárného soudu, jež se domníval, že zvláštní oprávnění ochránce je v rozporu s ústavním pořádkem. Podal tak k Ústavnímu soudu návrh na zrušení ustanovení zákonů, která ochránci tuto pravomoc stanovují. Ústavní soud však ve svém nálezu uvedl, že oprávnění ochránce v řízení o kárné odpovědnosti předsedů a místopředsedů soudů naplňuje smysl a účel jeho působnosti.

Z aktuální činnosti ochránce bych zmínila vyjádření současného ochránce předneseného na shromáždění delegátů Soudcovské unie ČR v roce 2018, jehož tématem bylo hovořit především o aktuálních tématech justice, s nimiž se v rámci své činnosti setkává. Upozornil především na dlouhodobě přetrvávající nedostatky ve zveřejňování soudních rozhodnutí v databázi Ministerstva spravedlnosti, které má přispívat k transparentnosti a předvídatelnosti rozhodování soudů a ke sjednocování rozhodovací praxe. Přestože je databáze v provozu od roku 2011 a je povinností soudů svá rozhodnutí zveřejňovat, obsahuje pouze velmi malý počet rozhodnutí a jejich publikace je výsledkem snahy pouze několika soudců. Nedostatek vidí také ve skutečnosti, že soudy anonymizovaná soudní rozhodnutí zveřejňují v komerčních databázích, ačkoliv databáze vedená ministerstvem je snadno přístupná i veřejnosti.

Dalším tématem téhož shromáždění byl výběr soudců a kariérní postup, který by měl být podle slov ochránce upraven zákonem. Podle něj by systém výběru soudců měl zohledňovat aktuální požadavky soudnictví. V takovém případě považuje za zbytečné, aby soudní čekatelé, jež se specializují na správní právo, měli být prvně jmenováni na okresní soudy, jakožto soudci obecných soudů.[44] Je také přesvědčen, že by justice měla

[44] Anna Šabatová. Zpráva o šetření z vlastní iniciativy ve věci naplňování evidence soudních rozhodnutí. [online]. [cit. 2019-02-08]. Dostupné z: http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4496.

umožnit vstup mezi soudce i zkušeným a respektovaným právníkům s dostatečnou praxí, kteří by zaručovali vysokou právní kvalifikaci či dokonce jsou odborníky v určité specifické právní oblasti, tedy umožnit vstup do soudnictví osobám mimo justiční prostředí. Ve vztahu k soudní správě ochránce na shromáždění uvedl, že žádný soudní funkcionář by neměl být jmenován opakovaně a souhlasí naopak s prodloužením funkčního období ze sedmi na deset let.

V roce 2015 byl ve věcech státní správy soudů ochráncem vydán sborník stanovisek, jež obsahuje několik konkrétních příkladů z praxe.[45] Již v úvodu ochránce zmiňuje stále aktuální problematiku průtahů soudních řízeních, kterou se ve sborníku široce zabývá. Zaměřuje se nejen na samotné vyřizování stížností, ale i otázkami určení lhůty k provedení určitého procesního úkonu. Ochránce může při vyřizování stížností na průtahy přispět pouze k odstranění formálních pochybení, případně k nápravě nečinnosti orgánů státní správy soudů. Jeho činnost má větší význam zejména v případě nikoliv objektivních příčin průtahů v soudním řízení. V těchto případech usiluje o to, aby předsedové soudů důkladně zvážili uložení výtky nebo kárného postihu vůči soudci, kterého se kárné řízení týká. Kromě posuzování včasného vyřízení stížnosti v zákonem stanovené jednoměsíční lhůtě, je úkolem ochránce posuzovat také vyřízení stížnosti po z hlediska věcné správnosti. Ochránce nesouhlasí například s případy, kdy předseda soudu ve svém vyjádření na stížnost uzná, že v dané věci dochází k průtahům v řízení, př. k nečinnosti soudu, ale současně prohlásí stížnost za nedůvodnou. V případě, že je soud nečinný z objektivních důvodů, je tato stížnost podle ochránce důvodná, přestože není v možnostech soudu zajistit patřičnou nápravu. Prohlášení stížnosti za důvodnou souvisí mimo jiné s odpovědností státní moci, která zaručuje osobám právo na spravedlivý proces.

Nejčastější příčinou průtahů v řízení jsou kapacitní důvody soudů, které se odvíjí od rozpočtových pravidel, jež předseda soudu de facto nemůže ovlivnit vůbec či pouze v nepatrné míře. Pro posouzení kárné odpovědnosti soudce pak platí, že za průtahy, jež jsou následkem pouze objektivních okolností, nemůže být soudce kárně odpovědný. Skutečnost, že orgány státní správy soudu nedisponují účinnými prostředky, které by

[45] Kolektiv autorů. Státní správa soudů. In: *Sborník stanovisek veřejného ochránce práv*. Praha: Wolters Kluwer, 2015.

mohly přetíženost soudu zmírnit, však nemůže být důvodem k tomu, aby stížnost byla posouzena jako nedůvodná. Ochránce se dále vyjádřil, že předseda soudu by měl ve své odpovědi stěžovateli alespoň vysvětlit či přiblížit aktuální situaci soudu, která by spolu s projevem lítosti či omluvy mohla být pro stěžovatele určitým zadostiučiněním pro.

Šetření ochránce ve věci podnětu, který směřoval proti postupu při vyřizování stížnosti vedlo k doplnění instrukce Ministerstva spravedlnosti č. j. 106/2001-OSM, o vyřizování stížností na postup soudů podle zákona o soudech a soudcích, a to o ustanovení § 7a. Podle tohoto ustanovení je stížnost na průtahy důvodná nebo částečně důvodná i tehdy, došlo-li k průtahům v řízení v důsledku objektivních okolností na straně soudu. Ve svém druhém odstavci pak uvádí demonstrativní výčet těchto objektivních okolností: objektivními okolnostmi na straně soudu se zejména rozumí nadměrný nápad podání, vysoký počet nedodělků, nedostatečné personální a technické vybavení soudu a dlouhodobější pracovní neschopnost soudních osob. Došlo tak k naplnění dlouhodobě prosazovaného názoru ochránce, že objektivní příčiny průtahů nemohou být důvodem pro shledání stížnosti nedůvodnou a přímo nám tak demonstruje účinnost a smysl instituce veřejného ochránce práv, který je, ačkoliv přes často zdlouhavý průběh, schopen zajistit ochranu práv a oprávněných zájmů osob.

Do oblasti této působnost spadá rovněž problematika nevhodného chování soudců. Etickými pravidly pro právnická povolání, a obzvláště pro soudce, se podrobněji zabýval Otakar Motejl, který tato pravidla shrnul v dokumentu nazvaném „Zásady etického chování právníků“.[46]

Z podnětů, které byly ochránci zaslány, namítající nevhodné chování soudních osob lze vyvodit, že převážná část se týká zásady veřejnosti soudních jednání. Veřejnost zde ochránce chápe v širokém slova smyslu, zahrnuje sem tedy nejen účast zástupců veřejnosti u soudního řízení, ale také zjišťování jejich totožnosti, protokolace jejich přítomnosti a pořizování zvukových nebo zvukově-obrazových záznamů.

Důležitým prvkem ochrany je záruka nezávislého a nestranného soudce, který je přidělen na základě předem stanoveného rozvrhu práce, který je sestavován na kalendářní rok. V průběhu roku může předseda soudu po projednání se soudcovskou

[46] MOTEJL, Otakar. Zásady etického chování právníků. In: *Ad Notam*. Praha: C. H. Beck, 1999, č. 1, s. 8.

radou ve stanovených případech rozvrh práce změnit. Tyto rozvrhy práce jsou veřejné a je možné je dohledat na internetových stránkách jednotlivých soudů. Pro mnohé osoby jsou nicméně velmi nepřehledné, především v případech, kdy dojde k nějaké změně. Ochránce se proto zabýval otázkou, jakým způsobem by měly být rozvrhy práce zveřejňovány a dospěl k názoru, že by neměla být zveřejněna pouze samotná změna rozvrhu práce ale i jeho úplné znění s vyznačením změn. S jeho názorem se ztotožnilo Ministerstvo spravedlnosti, které připravilo návrh novely zákona o soudech a soudcích s příslušným doplněním. V roce 2011 tak nabyla účinnost novela zákona, jež zakotvila oprávnění Ministerstva spravedlnosti sledovat postup soudů při tvorbě a změnách rozvrhu práce, jejich vydávání a rozdělování věcí podle rozvrhu práce.

V roce 2010 vydal ochránce Desatero dobré praxe pro posouzení žádosti o odškodnění za nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup, jež o dva roky později schválila vláda v usnesení č. 593 ze dne 15. srpna 2012 jako doporučený postup všem členům vlády, vedoucím ostatních ústředních správních úřadů a vedoucím jiných správních úřadů. Ochránce tím významně přispěl ke sjednocení praxe ústředních orgánů státní správy při vyřizování žádostí. Pro doplnění uvádím, že ochránce může taktéž šetřit postup orgánů státní správy při vyřizování žádosti o odškodnění, zejména co se týče naplňování zmíněného Desatera, nicméně jedině soud je přesto oprávněn rozhodnout, zda byla nesprávným úředním postupem nebo nezákonným rozhodnutím způsobena škoda či nemajetková újma.

Je třeba vzít na vědomí, že nelze zcela oddělit postavení soudních funkcionářů od jejich soudcovských funkcí, nicméně lze s jistotou prohlásit, že osobnost veřejného ochránce práv nevyvolává nejmenší obavu z možného vlivu či zneužití jeho pravomoci z pozice kárného žalobce.[47]

[47] PASSER, Jan. Pohled soudů na veřejného ochránce práv. In: *Sborník příspěvků přednesených na odborné konferenci: Role veřejného ochránce práv v politikém systému České republiky.* Brno: Kancelář VOP, 2010, s. 45.
[online]. [cit. 2019-02-23]. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/Role_VOP_v_politickem_systemu.pdf

3. Pravomoc

Úkolem ombudsmana je dohled nad dodržováním zákonů a ostatních právních předpisů, jakož i kárných předpisů ve veřejné správě a především nad plněním povinností státními úředníky, k ochraně občanů před špatnou správou, byrokratickými a necitlivými postupy úředníků ve veřejné správě, přehlíživým nebo liknavým jednáním, arogancí, nezdvořilostí, průtahy atd. Veřejný ochránce práv není oprávněn zasahovat do činnosti a rozhodování úřadů a zařízení a nemůže tedy měnit nebo rušit jejich rozhodnutí.

Při výkonu funkce, a to i po ukončení výkonu funkce, je ochránce povinen zachovávat mlčenlivost o skutečnost, o kterých se dozvěděl. Stejnou povinnost mají i zaměstnanci jeho Kanceláře. Jediným, kdo může ochránce nebo zaměstnance této povinnosti zprostit, je předseda Poslanecké sněmovny.

Ochránce jedná na základě podnětu fyzické nebo právnické osoby. Dále na základě podnětu adresovaného poslanci, senátorovi, nebo některé z komor Parlamentu, jež byl ochránci postoupen. Na ochránce se obrací především osoby, které nejsou schopny účinně hájit svá práva, ať už z důvodu nedostatečné právní orientace v nepřehledném systému veřejné správy či snížené možnosti přístupu k soudu nebo advokátní pomoci z finančních důvodů. Početnou skupinou jsou tak především senioři či osoby s nižšími příjmy. Lze sledovat také zvyšující se počet podnětů, kdy se na ochránce obracejí v zastoupení svých klientů dokonce advokáti, což poukazuje na důvěru v institut ochránce ze strany odborníků práva. Právnické osoby se na ochránce obrací velmi zřídka, včetně obcí a krajů jakožto územně samosprávných korporací.

Ochránce může rovněž zahájit šetření z vlastní iniciativy. Některé poznatky vycházejí z individuálních podnětů, jiné z vlastní činnosti, některé dokonce prostřednictvím jejich zveřejnění v médiích. Významné je zahájení z vlastní iniciativy ve věcech, kde je příčinou systémový problém, který plyne z neexistence či nepřesnosti právní regulace. V těchto případech je cílem ochránce vydání, změna nebo zrušení právní úpravy, což patří mezi jeho zvláštní oprávnění stanovené zákonem. Ochránce často zahajuje šetření z vlastní iniciativy v reakci na obecnou praxi ve veřejné správě, jehož záměrem je zvýšení předvídatelnosti správních rozhodnutí a kvality jejich odůvodnění. Zejména tak usiluje o respektování judikatury vyšších soudů ze strany správních úřadů a snížit tak

počet případů individuálního domáhání se práv u Nejvyššího správního soudu či Ústavního soudu.

Obdobně jako je správní úřad podle správního řádu povinen zkoumat podání podle svého obsahu, i ochránce zkoumá, zda se nejedná o opravný prostředek, tedy zda není přijatý podnět žalobou nebo opravným prostředkem ve správním soudnictví, případně zda se nejedná o ústavní stížnost. V takovém případě ochránce podání příslušnému orgánu nepostupuje, je však povinen stěžovatele neprodleně vyrozumět o správném postupu, pokud je jeho podání skutečně zamýšleno jako opravný prostředek. Včasná reakce ochránce je zde vyžadována především z důvodu běžících lhůt k podání opravných prostředků.

Podnět stěžovatele musí nejen patřit do oblasti jeho působnosti, ale musí také splňovat náležitosti stanovené zákonem. V případě, že věc, které se podnět týká, do jeho působnosti nespadá, podnět odloží. Podnět také odloží, pokud se věc netýká osoby, která jej podala. V těchto případech ochránce podnět odloží obligatorně, v další případech může podnět odložit dle svého uvážení. Ochránce tedy podle zákona nemusí jednat na podnět jiných osob, které podali podnět ve prospěch příbuzného, přátel či jiné osoby, ani na základě podnětu, který mu postoupil státní orgán. Praxe však ukázala, že takové důvody, kdy lze odložit případ jsou různé a nenabídnout jiné východisko k řešení problému by mohlo být velmi tvrdé. Nabízí se pak dva způsoby řešení. Jednou z možností je zahájit šetření z vlastní iniciativy. Častější je pak informování podatele o tom, že podnět musí podat osoba, které se věc týká, a to sama nebo prostřednictvím právního zástupce. V ostatních případech ochránce zahájí šetření, o čemž písemně vyrozumí stěžovatele. V praxi obvykle ochránce vyrozumí o zahájení šetření i dotyčný úřad a současně žádá o vyjádření ke skutkovým a právním otázkám.

Ochránce může fakultativně podnět odložit, pokud nejsou ve stanovené lhůtě doplněny zákonem požadované náležitosti nebo je-li návrh zjevně neopodstatněný. Dále také v případě, kdy od právní moci rozhodnutí, od opatření či události, které se podnět týká, uplynula doba delší než jeden rok, nebo je-li věc projednávána soudem nebo již byla soudem rozhodnuta. Podobně je tomu v případě, kdy věc již byla ochráncem přešetřena a opakovaný podnět nepřináší nové skutečnosti.

Velmi důležitá je skutečnost, že podnět nesmí být podroben úřední kontrole. Toto ustanovení pamatuje zvláště na podání osob omezených na svobodě a jeho cílem je: „*ochránit stěžovatele před případnou nevolí personálu a posilovat důvěru v to, že je možné se dovolat práva a spravedlnosti mimo instituci, pokud stížnostní systém v rámci zařízení selhává*.“[48]

Veřejný ochránce práv disponuje řadou oprávnění, která mu umožňují učinit potřebná šetření ve věci. S vědomím vedoucích úřadů, a to i bez upozornění, je oprávněn vstupovat do všech prostor úřadů a nahlížet zde do spisů, klást otázky jednotlivým zaměstnancům úřadů či rozmlouvat s osobami umístěnými v zařízeních, a to bez přítomnosti jiných osob. Ačkoliv zákon umožňuje ochránci provádět šetření bez předchozího upozornění, ve většině případů svoji plánovanou přítomnost příslušnému úřadu předem oznamuje. Předchází tak nejen neochotě a nepřipravenosti zaskočených úředníků spolupracovat, ale i situacím, kdy příslušné úředníky nelze zastihnout z důvodu jejich nepřítomnosti. Zrcadlově jsou úřady povinny na jeho žádost a ve lhůtě jím stanovené poskytnout informace a vysvětlení, předložit spis či jiné písemnosti, sdělit své písemné stanovisko ke skutkovým a právním otázkám, provést důkazy, které navrhne nebo provést úkony dozoru, k nimž jsou podle jiného zákona oprávněny.

Povinnost součinnosti mají nejen orgány veřejné správy, u kterých se vede šetření, ale všechny státní orgány a osoby vykonávající veřejnou správu, a to dokonce i v případě, že se na ně nevztahuje působnost ochránce. Pravomoc se nicméně nevztahuje na fyzické a právnické osoby soukromého práva, jako je tomu např. u polského ombudsmana, kde má tuto povinnost každý.[49] Problém tak nastává v případě, kdy šetření probíhá na základě podnětu týkajícího se diskriminačního jednání ze strany právnické nebo dokonce fyzické osoby a tato osoba patřičnou součinnost neposkytuje v požadovaném rozsahu či vůbec. Je tedy otázkou, zda by neměla být kompetence ochránce rozšířena i na soukromoprávní osoby, aby tak mohl účinně vykonávat šetření a dosáhnout nápravy nezákonného či nesprávného jednání.

[48] ŠABATOVÁ, Anna. *Ombudsman a lidská práva*. 1. vydání. Brno: Doplněk, 2008, s. 119

[49] SEITLOVÁ, Jitka. Hodnocení činnosti veřejného ochránce práv a jeho postavení. In: *Sborník příspěvků přednesených na odborné konferenci: Role veřejného ochránce práv v politikém systému České republiky*. Brno: Kancelář VOP, 2010, s. 9. [online]. [cit. 2019-02-23]. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/Role_VOP_v_politickem_systemu.pdf.

Pro účely těchto šetření mohou být jednotliví zaměstnanci na žádost ochránce zproštěni oprávněnou osobou povinnosti mlčenlivosti uloženou zákonem. Této povinnosti se nelze dovolávat ani u mlčenlivosti uložené smlouvou. Ochránce má zvláštní přístup k utajovaným informacím podle zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, kde je jeho oprávnění explicitně uvedeno mezi dalšími osobami, které mají přístup k utajovaným informacím všech stupňů utajení bez platného osvědčení a poučení. Jde tedy o oprávnění, které je výlučně uděleno veřejnému ochránci práv a není možné jej postoupit jeho zástupci, ani žádnému zaměstnanci Kanceláře.

Specifickou součinnost poskytuje Ministerstvo vnitra a Policie České republiky, zejména poskytují údaje z registrů, jako je např. registr obyvatel nebo registr cizinců, které jsou nezbytné k plnění jeho úkolů. Do zákona o veřejném ochránci práv bylo novelizací vloženo ustanovení, které taxativně vyjmenovává, jaké údaje a informace lze ochránci z informačního systému veřejné správy poskytnout. Nicméně „*vzhledem k tomu že ochránce má podle § 15 a § 16 přístup ke všem písemnostem a informacím, jeví se poněkud nadbytečné vyjmenovávat jednotlivé druhy údajů, které mohou být ochránci z informačního systému poskytnuty. Tento výčet je de facto omezení, i když to pravděpodobně zákonodárce neměl na mysli, jímž je částečně derogována povinnost všech orgánů a osob vykonávajících veřejnou správu poskytnout ochránci pomoc, kterou si vyžádá*.“[50]

Ochránce je oprávněn být přítomen při ústním jednání a provádění důkazů úřady a klást přítomným osobám otázky. Pokud se ochránce nebo jím pověřený zaměstnanec Kanceláře účastní ústního jednání, vzniká faktický problém v případech, kdy se jedná o řízení s více účastníky, neboť nesmí ohrozit zásadu rovnosti stran řízení a musí i v tomto případě respektovat nestrannost. Jeho úkolem totiž není zastupovat účastníka řízení, který dal podnět k šetření, ale vykonávat dohled na zákonností postupu správního úřadu, u kterého řízení probíhá.

Pokud ochránce šetřením nezjistí porušení právních předpisů ani jiná pochybení, písemně o tom vyrozumí stěžovatele i úřad, jehož se šetření týkalo a šetření tím ukončí.

[50] ŠABATOVÁ, Anna. *Ombudsman a lidská práva*. 1. vydání. Brno: Doplněk, 2008, s. 124.

V praxi se ustálila dvojí podoba těchto vyrozumění. Ve složitějších případech ochránce zpracovává závěrečnou zprávu, která je přílohou dopisů, který je zasílán stěžovateli a všem dotčeným orgánům. V jednodušších případech zasílá stěžovateli a úřadům dopisy s rozdílným obsahem. Dopis stěžovateli je strukturován tak, aby vysvětlení, že úřad postupoval správně, bylo pochopitelné, př. sdělení doplní o doporučení, informaci či radu. Zatímco pro účely úřadu není tento speciální přístup nutný.

V opačném případě vyzve úřad, aby se ve lhůtě 30 dnů k těmto zjištěním vyjádřil. Lze očekávat, že již na základě této výzvy příslušný úřad provede nápravu. Shledá-li ochránce, že úřad provedl opatření k nápravě dostatečně, vyrozumí o tom stěžovatele i úřad. Jestliže úřad ve stanovené lhůtě ochránci nesdělí, jaká opatření k nápravě provedl, nebo považuje-li tato opatření za nedostatečná, ochránce úřadu a stěžovateli písemně sdělí své závěrečné stanovisko, jehož součástí je jeden či více návrhů opatření k nápravě. Jak již bylo uvedeno výše, návrh má pouze iniciační charakter, neboť ochránce není oprávněn přímo zasahovat do činnosti a rozhodování úřadů.

Ochránce může navrhnout zejména zahájení řízení o přezkumu rozhodnutí, úkonu nebo postupu úřadu, lze-li je zahájit z moci úřední, provedení úkonů k odstranění nečinnosti, zahájení disciplinárního řízení, zahájení stíhání pro trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt nebo poskytnutí náhrady škody nebo uplatnění nároku na náhradu škody. „*Ostatně si je třeba uvědomit, že závěrečné stanovisko s návrhem opatření není rozhodnutím, tj. výsledkem kvalifikovaného právního procesu (procesu v pravém smyslu slova), aktem, který by měl bezprostřední právní účinky, nabýval právní moci apod.*“ [51]

Ve lhůtě do 30 dnů od doručení závěrečného stanoviska ochránce je úřad povinen sdělit, jaká opatření k nápravě provedl. Pokud opět nedojde k nápravě, nebo je-li nedostatečná, ochránce vyrozumí nadřízený úřad, případně vládu. Jednou ze specifických a účinných sankčních pravomocí, kterými ochránce disponuje, je možnost o svých zjištěních informovat veřejnost, a to včetně sdělení jména a příjmení osob oprávněných jednat jménem úřadu. Takto může postupovat také v případě, kdy úřad neposkytne patřičnou součinnost a pomoc při šetření. Tato sankční opatření může použít jednotlivě, současně

[51] SLÁDEČEK, Vladimír. Veřejný ochránce práv: Česká varianta ombudsmana skutečností. In: *Právní rozhledy*, 2001. č. 8, s. 354.

i následně. Nejnáročnějším sankčním prostředkem je možnost obrátit se na vládu, je však obvykle nejúčinnější a vede k systémové změně praxe nebo zákona. Jde ale samozřejmě o prostředek, který není z povahy věci užíván příliš často.

Zveřejnění prostřednictvím médií se v jednotlivých případech uplatňuje pouze ojediněle. Důvodem jsou především záležitosti spojené s mlčenlivostí a ochranou osoby stěžovatele. Určitý vliv lze spatřovat i v umístění sídla Kanceláře VOP mimo hlavní město ČR, čímž se vysílání uskutečňuje spíše na regionální úrovni. Ukazuje se také, že zveřejnění není většinou efektivním nástrojem nátlaku, který by vedl ke změně postoje úřadu či k požadovanému výsledku. Touto kompetenci disponuje převážná část ombudsmanů v zemích Evropské unie, v některých případech dokonce bez jakýchkoliv omezení. Kroky, které jsou uloženy ochránci před samotnou možností zveřejnění, poskytuje úřadům ve srovnání s jinými zeměmi jednu z nejdelších lhůt k provedení nápravy, ať už z vlastní iniciativy či na základě nápravného opatření doporučeného ochráncem. Pokud ani v takovém případě úřad neučiní patřičná opatření k nápravě, podá ochránce zprávu Poslanecké sněmovně.

Zpravidla ochránce zahajuje šetření poté, kdy nebylo dosaženo nápravy v odvolacím řízení, čímž je omezeno jeho neformální působení ve prospěch vyšší efektivity. Ačkoliv většina štěžovatelů preferuje mimosoudní řešení za pomoci ochránce, může nastat situace, že uplyne zákonná lhůta pro uplatnění nároku podáním žaloby u soudu. Průměrná délka šetření ochránce je kolem jednoho roku, ve značné části případů délka řízení přesahovala i 12 měsíců. Dalo by se tedy říci, že ochránce je v případě takového postupu jakýmsi specifickým mezičlánkem správního procesu.

Ochránce působí jako nezávislý, bezplatný, relativně operativní a poměrně neformální institut ochrany práv. Mnohdy může ochránce úspěšně působit mezi zúčastněnými stranami v klasické pozici mediátora. Z nejen zahraničních zkušeností také vyplývá, že sama existence ombudsmana působí i generálně preventivně, neboť úřady i úředníci vykonávající státní správu si musejí být při jejím výkonu vědomi, že když účastník nebude s jejich jednáním, postupem či rozhodnutím spokojen, mohou se dostat do situace, kdy budou nuceni svoje jednání či postupy zdůvodňovat a obhájit.

3.1 Zvláštní oprávnění ochránce ve vztahu k legislativní činnosti

Jednou ze zvláštních oprávnění veřejného ochránce práv ve vztahu k výkonné moci je možnost doporučit vydání, změnu nebo zrušení právního nebo vnitřního předpisu, a to úřadu, jehož působnosti se daný předpis týká. Úřad je k tomuto doporučení povinen do 60 dnů sdělit své stanovisko. Pokud jde o nařízení nebo usnesení vlády nebo zákon, tato doporučení podává vládě. Fakticky se Kancelář ochránce stala připomínkovým místem v rámci legislativního procesu a připomínkuje tak všechny relevantní zákony. Stejně jako Ústavní soud usiluje o výklad ve prospěch, aby tak zabránil častým změnám zákonů.

3.2 Oprávnění ve vztahu k soudům

Oprávnění, která jsou svěřena ochránci, jsou oproti prostředkům, jimiž disponuje soud, značně omezená. Velkou výhodou je však neformálnost jeho postupu a nesvázanost procesními pravidly.

S účinností od 1. 1. 2012 je veřejný ochránce práv oprávněn k podání žaloby k ochraně veřejného zájmu ke správnímu soudu, a to v souladu s právní úpravou zakotvenou v zákoně č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. Toto oprávnění mu umožňuje před soudem napadnout pravomocné rozhodnutí správního orgánu, a to do tří let od nabytí právní moci napadeného rozhodnutí. „*Zvláštní žalobní legitimace ochránci umožní iniciovat soudní řízení a dosáhnout tak jak autoritativního rozhodnutí soudu v konkrétním případě, tak interpretačního vodítka pro nápravu nezákonné správní praxe*.“[52] Žaloba k ochraně veřejného zájmu tak neslouží jenom k ochraně práv účastníků daného správního řízení, ale jejím cílem je zejména poskytnout soudní ochranu veřejnému zájmu.

Pojem „veřejný zájem“ je obsahově značně neurčitý a jeho výklad se bude odvíjet od konkrétního případu.[53] Veřejný ochránce práv je oprávněn k podání žaloby pouze

[52] VALACHOVÁ, Kateřina. Veřejný ochránce práv a ochrana základních práv a svobod v oblasti veřejné správy. In: *Působnost ombudsmana k ochraně základních práv a svobod*. In ochrance.cz [online]. [cit. 2019-02-15]. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/Konference_v_Senatu.pdf

[53] Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10.05.2013, č. j. 6 As 65/2012-161 musí být veřejný zájem výslovně formulován ve vztahu ke konkrétní posuzované záležitosti a musí být přesvědčivě odlišen od zájmu soukromého či kolektivního.

ve výjimečných případech. Jedná se zejména o situace, kde negativní dopady správního rozhodnutí v konkrétní věci jsou ve vztahu k veřejnému zájmu velmi závažné a zájem na posouzení věci soudem tak bude podstatným způsobem přesahovat individuální zájmy účastníků řízení.

Do konce roku 2011 byl veřejný ochránce práv oprávněn navrhnout podání žaloby k ochraně veřejného zájmu nejvyššímu státnímu zástupci. Pokud by ji nejvyšší státní zástupce nepodal, měl podle zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, povinnost vyrozumět ochránce, proč tak neučinil, a to do 3 měsíců od doručení návrhu.

Ochránce dále působí jako komplementární prvek k obecnému soudnictví, př. k soudu Ústavnímu, neboť ochrana práv zaručených Ústavou a dalšími ústavními zákony, př. jinými právními předpisy je především úkolem soudů. Zřízením institutu ochránce tak byla ochrana práv a svobod jednotlivců systémově ucelena či alespoň doplněna.

Z hlediska konkurence se soudy je taktéž třeba vzít v úvahu i nepřímý vliv veřejného ochránce práv, který může nastat v případě nesouladu mezi stanoviskem ochránce a názorem vyjádřeným soudem či Ústavním soudem v jejich rozhodnutích. Tato odlišná vyjádření a postoje k dané otázce mohou vést k vyvolání odborné debaty a následné změny pohledu na věc, což pomáhá bližšímu pochopení fungování veřejné moci a praktických dopadů takového fungování na jednotlivce.

Podle názoru právníků Kanceláře veřejného ochránce práv by více než rozšiřování působnosti bylo za účelem zvýšení efektivity činnosti ochránce přínosné posílení jeho pravomocí. Nedostatek pravomoci veřejného ochránce práv je diskutován především v souvislosti s otázkou, zda by rozšíření pravomocí nemohlo spočívat v možnosti veřejného ochránce práv zahájit, případně i vést soudní řízení. S tímto názorem Kanceláře veřejného ochránce práv se zcela ztotožňuji a udělení této pravomoci by podle mého názoru bylo pozitivním krokem směřujícím ke zvýšení efektivity jeho činnosti, a to zejména v oblastech, kde míra uznání jeho doporučení k vyřešení problému nepostačuje. Došlo by tak k propojení vzájemně komplementárních funkcí, například i z hlediska přímého využití informací získaných ochráncem při jeho činnosti v následujícím soudním řízení, jakož i k podstatnému posílení ochrany celých kategorií osob, pokud by ochránce mohl zahájit soudní řízení a domáhat se nápravy ve prospěch určité skupiny osob v obdobném postavení, zejména v případech, kde z hlediska

hodnoty nároku pro jednotlivce není ekonomické vést spor a náklady koordinace mezi členy skupiny by byly nepřiměřené. Nemožno opomenout, že díky svému šetření má ochránce kvalifikované znalosti v dané věci a disponuje odborným právním aparátem v rámci Kanceláře, čímž by byl jako účastník řízení cenným přínosem z hlediska efektivity řízení a kvality rozhodnutí. Mimo jiné by tak mohl i nepřímo přispívat ke snížení často kritizovaných průtahů soudních řízení.

V praxi nastávají také situace, kdy porušení práv spočívá v nejednoznačnosti či rozpornosti právní úpravy. V těchto případech je nutné, aby se poškozený obrátil přímo na soud a domohl se objasnění sporné právní otázky. Soudní řízení je však zpravidla velmi zdlouhavé a finančně náročné, navíc nesprávným uplatněním zákona dle rozporné či nejasné právní úpravy může docházet k poškození práv a oprávněných zájmů i dalších osob. Nabízí se tedy rozšíření pravomoci ochránce o možnost podat soudu návrh na vyřešení sporných juristických otázek.

3.3 Oprávnění ve vztahu k Ústavnímu soudu

Ve vztahu k Ústavnímu soudu ochránce disponuje zvláštním oprávněním, které spočívá v možnosti podávat návrhy na zrušení podzákonných právních předpisů nebo jeho jednotlivých ustanovení podle čl. 87 odst. 1 písm. b) ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, zakotveném v zákoně č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu. V řízení před Ústavním soudem může pověřit své spolupracovníky, aby jednali jeho jménem. Nejčastěji se ochránce nachází v pozici tzv. vedlejšího účastníka, a to v řízeních o návrzích jiných navrhovatelů, které se týkají zrušení nejen jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých částí, ale i zákonů či jednotlivých ustanovení zákona. Na základě výzvy Ústavního soudu, kterou je v těchto případech povinen zaslat, ochránce soudu sdělí do 10 dnů od doručení, zda vstupuje do řízení. Z předchozího lze tak snadno dojít k závěru, že ochránce je oprávněn podat návrh na zrušení pouze podzákonných právních předpisů, nikoliv právních předpisů se silou zákona či dokonce ústavního zákona.

Veřejný ochránce práv stejně jako Ústavní soud poskytuje ochranu základním lidským právům a svobodám. Věcná působnost ochránce je nicméně v tomto pojetí limitována na ochranu základních lidských práv a svobod ve vztahu k činnosti, rozhodnutím či naopak nečinnosti orgánů veřejné moci, neposkytuje tedy ochranu všem základním

právům a svobodám, které zaručuje ústavní pořádek a mezinárodní smlouvy. Dalším aspektem, který činnost obou institucí odlišuje, spočívá v závaznosti jejich rozhodnutí. Soudní rozhodnutí jsou vynutitelná, zatímco ochránce disponuje pouze nezávaznými doporučeními. Ve prospěch ochránce naopak hovoří možnost jeho přímého působení na správní orgán, a tedy bezprostřední možnost aktuální nápravy, zatímco Ústavní soud je omezen na následné konstatování protiústavnosti. Ochránce je tak daleko více zaměřen na postupy směřující k nápravě, zatímco soudy se svou povahou orientují na hodnocení stavu, tedy jakýsi výsledek daný rozhodnutím. Z praktického hlediska ochránce považuje porušení zákona či jiného právního předpisu nebo principů dobré správy jednáním veřejné správy za zásah do základních práv a svobod pouze ve výjimečných případech, čímž je souběh ochrany základních práv a svobod ochráncem a Ústavním soudem minimalizován. Pro doplnění bych uvedla, že porušení základního práva či svobody nemusí spočívat v jednání orgánu veřejné správy, ale může být důsledkem systémového nedostatku, rozporné právní úpravy či jejího nesprávného výkladu.

Ústavní stížnost může ve většině případů podat ten, kdo vyčerpal veškeré procesní prostředky, které mu zákon k ochraně jeho práva poskytuje. Tento procesní postup předpokládá velmi zdlouhavý průběh a může do určité míry snižovat možnost nápravy. Zdlouhavý průběh a zájem na bezprostřední nápravě jsou relevantním důvodem pro řešení vadného stavu za pomoci veřejného ochránce práv. Určitý vliv na volbu prostředku k nápravě lze shledat i ve vyšší míře důvěry k osobnosti ochránce, který je personifikován v konkrétní osobě, zatímco vztah k soudci je pak méně osobní či zcela neosobní. Často se totiž jedná o zásah do citlivých práv člověka, jež bývá nezřídka velmi zranitelnou osobou, jako jsou starší osoby či osoby zdravotně postižené.

V případech, kdy je věc projednávána Ústavním soudem, př. soudem obecním, nebo již byla věc soudem rozhodnuta, ochránce využije svého zákonného oprávnění a věc odloží. Pokud byla věc rozhodnuta odmítavým usnesením, může se ochránce věcí zabývat, jakož i zvolit i jinou právní argumentaci.

Dlouhodobou snahou veřejného ochránce práv podporovanou soudci Nejvyššího správního soudu, je rozšíření jeho pravomoci o aktivní legitimaci napadnout před Ústavním soudem zákon, nikoliv pouze podzákonný právní předpis. Rozšíření jeho oprávnění umožňující podání návrhu na zrušení zákona vyžaduje účinná ochrana práv a

oprávněných zájmů osob. Některé argumenty podporující aktuální rozsah pravomoci se opírají o skutečnost, že úkolem ochránce je chránit osoby před jednáním úřadů, které vydávají podzákonné právní předpisy. Nicméně jednání úřadů musí být vždy v souladu se zákonem, pokud je tedy určitý zákon ústavně nekonformní, nelze sjednat nápravu účinným způsobem pouze prostřednictvím nezávazných doporučení adresovaných vládě.

Ochránce vystupuje dále před Ústavním soudem jako tzv. *amicus curiae*, a to v případech, kdy tento soud rozhoduje ve věci, kterou se ochránce v předchozím řízení zabýval v rámci své působnosti. Ochránce má v těchto případech postavení nestranné osoby bez procesních práv, jež informuje o svém právním nebo jiném pohledu na daný případ. Poskytuje Ústavnímu soudu své stanovisko, které mu může pomoci k pojetí projednávané věci v širším kontextu.

3.4 Vztah veřejného ochránce práv k vládě

Ve vztahu k vládě je ochránce připomínkovým místem k návrhům zákonů, bývá členem Legislativní rady vlády a je oprávněn adresovat jí svá doporučení týkající se vydání, změny či zrušení zákona, nařízení vlády či jejího usnesení. Dále se obrací na vládu v situacích, kdy není zjednána náprava nezákonného či vadného postupu úřadu, úřad nepřijal žádná opatření k nápravě vyjádřena v závěrečném stanovisku ochránce nebo opatření, která úřad provedl, nejsou dostatečná. Jde tedy o případy, kde ochránce může využít svého oprávnění a vyrozumět nadřízený úřad nebo není-li takový, vládu. Od roku 2011 je ochránce členem Rady vlády pro lidská práva

Oprávnění ochránce ve vztahu k vládě byla počátkem roku 2011 blíže specifikována na společné schůzi spolu s předsedou vlády, na které byly rozděleny tři skupiny případů, ve kterých se ochránce obrací na vládu.

První skupinu tvoří situace, kdy některé z ministerstvech po ukončení šetření ochránce nepřijalo dostatečná opatření k nápravě konkrétního pochybení. V těchto případech ochránce v souladu s ustanovením zákona o veřejném ochránci práv vyrozumívá o výsledku šetření vládu ve formě materiálu zv. "Pro informaci členů vlády".

Do druhé skupiny byly zařazeny případy, kdy určité ministerstvo po šetření ochránce nepřijalo dostatečné opatření k nápravě týkající se obecné nezákonné nebo nesprávné

správní praxe. V těchto případech ochránce vyrozumívá vládu prostřednictvím nelegislativních podkladů, obvykle současně s návrhem usnesení, kterým by vláda zavázala příslušné ministerstvo ke změně tohoto správního postupu. Projednání v této věci se ochránce obvykle účastní, ačkoliv zákon o veřejném ochránci práv mu toto oprávnění přímo nestanovuje.

Třetí skupinou jsou případy, kdy ochránce využívá svého zvláštního zákonného oprávnění a doporučuje vládě přijetí, změnu nebo zrušení zákona, případně nařízení nebo usnesení vlády. Doporučení předkládá vládě ve formě materiálu nelegislativní povahy, bez připomínkového řízení a s návrhem usnesení, jímž má vláda zavázat příslušné ministerstvo k příslušným legislativním pracím. Projednání materiálu se taktéž koná zpravidla za účasti ochránce.

3.5 Právní pomoc

Ochránce přijímá značné množství podnětů z různých oblastí práva, zejména pak z oblastí práva, kde nemá působnost. Přestože se ochránce snaží poskytnout stěžovateli optimální právní návody pro řešení jeho situace, nemůže potřebnou právní pomoc nahrazovat.

V případě, že se stěžovatel nemůže domoci svých práv z důvodu nedostatku finančních prostředků na poskytnutí právní pomoci a podnět nespadá do působnosti veřejného ochránce práv, může se za zákonem stanovených podmínek obrátit na Českou advokátní komoru, která v souladu s ustanoveními zákona č. 85/1998 Sb., o advokacii a dalšími předpisy[54], určí advokáta k poskytnutí bezplatné právní pomoci či rady.

3.6 Další činnost ochránce

V rámci osvětové činnosti veřejný ochránce práv pořádá konference, semináře a diskuzní kulaté stoly. Příspěvky jednotlivých přednášejících jsou obvykle shrnuty do sborníků. Jako příklad lze zmínit např. Sborník ze semináře na téma Vliv judikatury Soudního dvora EU na antidiskriminační právo. Tyto konference a semináře jsou zaměřeny spíše na odbornou veřejnost a státní správu za účelem poskytování metodické

[54] Usnesení představenstva č. 3/2018 Věstníku o zajištění bezplatné právní pomoci a Vyhláška MSp ČR o stanovení formulářů žádosti o určení advokáta a formuláře podnětu k poskytnutí jednorázové právní porady.

pomoci a sjednocování výkladů práva a postupů orgánů veřejné správy. Smyslem je tedy nejen poskytnutí informací o činnosti, ale především snaha o zlepšení právního prostředí a dosažení předvídatelnosti rozhodování státní správy a zákonnosti jejich postupů, včetně souladu jejich činnosti s principy dobré správy.

Poměrně netradiční činností, ve srovnání se zahraničními ombudsmany, je spolupráce s Českou televizí při přípravě seriálu *Ochránce*, dříve známého pod názvem *Případ pro ombudsmana*, který byl vysílán od roku 2005. Diváci se tak prostřednictvím tohoto pořadu mohli seznámit s neobvyklými případy osob, které se nevzdaly svých práv a oprávněných zájmů. Jsou také návodem, jak v obdobných situacích postupovat, kterým věcem je třeba věnovat zvýšenou pozornost, na jaký úřad se obrátit či zda je možné se domáhat ochrany prostřednictvím soudu. Na internetových stránkách ochránce je možné nalézt veškeré díly, včetně donedávna poslední série z roku 2016.[55] Od dubna tohoto roku Česká televize obnovila vysílání pořadu, jehož jednotlivé díly budou opět průběžně zveřejňovány na internetových stránkách ochránce.

3.7 Informace o výsledcích činnosti ochránce

Zákon ukládá veřejnému ochránci práv nejen přispívat k nápravě pochybení úřadů či institucí vůči konkrétnímu občanu, ale také získané poznatky zobecňovat a navrhovat systémová opatření k nápravě, jež by vedly ke změně příčin těchto pochybení. Přispívá tím ke všeobecnému zkvalitnění výkonu veřejné správy. Ochránce tak podává každoročně Poslanecké sněmovně souhrnnou písemnou zprávu o své činnosti za uplynulý rok. Tuto zprávu je povinen předložit do 31. března roku a současně ji zasílá Senátu, prezidentu republiky, vládě, ministerstvům a jiným správním úřadům s působností pro celé území státu. Ve většině států zpráva neslouží jen pro potřeby parlamentu, ale je např. přímo zasílána také všem vyšším státním úředníkům. To má význam nejen jako prostředek nepřímého, obecně pozitivního vlivu na činnost veřejné správy, ale především vede i ke sjednocování její praxe. Poslanecká sněmovna tyto zprávy projednává na schůzi, které se ochránce účastní. Zákon o veřejném ochránci práv mu zaručuje udělení slova, kdykoliv o to požádá.[56]

[55] www.ochrance.cz/dalsi-aktivity/tv-serial/
[56] Jeden z argumentů, jakožto ústavního oprávnění, v otázce ústavního zakotvení ochránce.

Prostřednictvím petičního výboru překládá poslanecké sněmovně kromě souhrnné zprávy o své činnosti informace o své činnosti, a to nejméně jednou za tři měsíce. Důležitým kontrolním prostředkem je předložení zpráv ve věcech, ve kterých nebylo dosaženo dostatečných opatření k nápravě, a to ani za skutečnosti, že byl vyrozuměn o nedostatcích nadřízený úřad, případně vláda či byla dokonce o nich informována veřejnost. Poslanecká sněmovna následně tyto zprávy a informace předložené ochráncem projednává, čímž je dána možnost legislativní nápravy vedoucí k uspokojení práv a oprávněných zájmů osob. Ochránce je oprávněn se projednávání zúčastnit, včetně projednávání v orgánech Sněmovny, účast je mu umožněna, i v případě, že je schůze nebo její část prohlášena za neveřejnou.

Zákon o VOP ochránci ukládá povinnost tuto zprávu vhodným způsobem zveřejňovat. Zprávy ochránce o výsledcích šetření a závěrečná stanoviska zásadního významu jsou v anonymizované podobě dostupné na internetových stránkách ochránce. Stanoviska k vybraným případům ochránce lze nalézt i v systému *ESO* (Evidence stanovisek ochránce), který je dostupný na internetových stránkách ochránce. Tuto povinnost dále naplňuje vydáváním knižních publikací v podobě Sborníků stanovisek veřejného ochránce práv, jež jsou vždy zaměřeny na určitou oblast působnosti. Jejich obsahem jsou základní informace týkající se dané problematiky, včetně odkazů na příslušné právní předpisy, a dále především konkrétní případy šetřené ochráncem a související judikatura. Jako příklad bych uvedla Sborník stanovisek veřejného ochránce práv: Vězeňství (z roku 2010), Sborník stanovisek veřejného ochránce práv: Státní správa soudu (z roku 2015) či Sborník stanovisek veřejného ochránce práv: Kontrolní orgány (z roku 2016).[57] Celkem bylo vydáno 18 Sborníků stanovisek, z nichž poslední je z roku 2017 a zabývá se otázkou občanství EU. Každý sborník obsahuje část informativní a část kazuistickou, jež obsahuje stanoviska ochránce v konkrétních případech, včetně právního posouzení a následného opatření k nápravě, jež bylo v dané věci přijato.

Ve spolupráci s Ministerstvem vnitra ČR ochránce vydává publikační řadu s názvem "Edice dobré správní praxe", jejíž cílem je pomáhat při řešení konkrétních otázek

[57] Tyto Sborníky Vydává Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci se společností Wolters Kluwer ČR.

formou praktických návodů týkajících se různých témat. Doposud byly vydány celkem tři publikace, z nichž poslední je z roku 2011.[58]

Ochránce tak soustavně seznamuje veřejnost se svou činností a s poznatky, které z jeho činnosti vyplynuly, a tím přispívá k efektivnosti instituce.

[58] Edice dobré správní praxe. In ochrance.cz [online]. [cit. 2019-02-012]. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/dalsi-aktivity/publikace/edice-dobre-spravni-praxe/

4. Statistické údaje o činnosti veřejného ochránce práv

Za rok 2018 bylo přijato celkem 8 152 podnětů učiněných jak písemně, elektronickou poštou, telefonicky či ústně do protokolu. Z tohoto počtu bylo 5 644 podnětů v působnosti veřejného ochránce práv, zbývajících 2 508 podnětů bylo ve věcech, jež do jeho působnosti nespadají.

Vyřízeno bylo celkem 8 115 podnětů, z nichž 543 bylo odloženo především z důvodu, že se jimi ochránce nemohl zabývat pro nedostatek působnosti nebo pro jiný důvod uvedený v zákoně. Ve 6 801 případech byly podněty objasněny nebo byla poskytnuta jiná pomoc spočívající zejména v jednoduché právní radě, objasněním postupu, kterým se může stěžovatel domoci svých práv, případně jinou pomocí, jako je postavení ochránce v roli mediátora mezi stěžovatelem a úřadem, vstupem do věci vedoucí k odstranění nečinnosti úřadu apod., i když jinak nemohl ve věci zasáhnout zpravidla pro nedostatek působnosti. Pochybení úřadu bylo šetřením ochránce zjištěno u 505 podnětů. Ve 145 případech ochránce provedl v dotčených úřadech šetření, kde však neshledal pochybení ani rozpor s principy dobré správy, př. zjištěná drobná pochybení neměla vliv na rozhodnutí ve věci.

Ze 392 podnětů týkající se diskriminačního jednání bylo nerovné zacházení zjištěno ve 30 případech. Ve většině případech nebyla tedy diskriminace zjištěna a u 59 podnětů se diskriminaci nepodařilo prokázat.[59]

[59] Výroční zpráva 2018. [online]. [cit. 2019-02-012]. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Vyrocni_zprava_2018.pdf. Údajů za 4. čtvrtletí roku 2018 byly poskytnuto v odpovědi Kanceláře VOP ze dne 14. 2. 2019.

5. Evropský veřejný ochránce práv

5.1 Vznik a právní úprava

Evropský veřejný ochránce práv[60] je nezávislý a nestranný subjekt, který šetří stížnosti na nesprávný úřední postup a zaměřuje se na širší systémové otázky týkající se orgánů, institucí a jiných subjektů Evropské unie. V současnosti vykonává tuto funkci Emily O'Reilly, která se funkce ujala v roce 2013.

Institut evropského veřejného ochránce práv má základ v článcích 20, 24 a 228 Smlouvy o fungování Evropské unie a v článku 43 Listiny základních práv EU. Pravidla jeho činnosti a jeho povinnosti jsou potom dále vymezeny ve Statutu evropského veřejného ochránce práv, kterým je rozhodnutí Evropského parlamentu o pravidlech a obecných podmínkách pro výkon funkce veřejného ochránce práv ze dne 9. března 1994[61]. Revize rozhodnutí ze dne 18. června 2008 přinesla ochránci právo na neomezený přístup k všem dokumentům orgánů a institucí EU pro účely jeho šetření. V případě utajovaných dokumentů je nepochybně v oprávnění omezen tyto informace dále šířit. Nicméně samotná instituce veřejného ochránce práv byla zřízena Maastrichtskou smlouvou z roku 1992. A až o více než deset let později byla přijata na základě tohoto rozhodnutí prováděcí ustanovení, která stanovují postup jeho činnosti. Způsob zvolení a odvolání veřejného ochránce práv z funkce je pak stanoven v článcích 219 až 221 jednacího řádu Evropského parlamentu.

Evropský parlament přijal roku 2001 Kodex řádné správní praxe, tedy jakýsi procesní řád, který zahrnuje zásady evropského správního práva obsažené v judikatuře Soudního dvora EU a čerpá inspiraci rovněž z právních předpisů členských států. Kodex využívá při svých šetřeních jednak ochránce, jednak slouží jako pomůcka úředníkům orgánů a institucí EU, čímž napomáhá dosažení co nejvyšších standardů v oblasti unijní administrativy. V roce 2011 evropský ombudsman zformuloval Zásady veřejné služby, kterými by se měli řídit úředníci EU a které doplňují obecná pravidla stanovená mimo jiné výše zmíněným Kodexem. O čtyři roky později byl přijat Kodex chování veřejného

[60] V roce 1999 instituci ombudsmana zřídila také Rada Evropy, tzv. Komisař pro lidská práva Rady Evropy.
[61] Rozhodnutí Evropského parlamentu 94/262/ESUO, ES a Euratomu.

ochránce práv EU, jehož cílem je zajištění fungování orgánů EU jakožto odpovědné transparentní služby vstřícné k občanům, a s tím související důvěrou veřejnosti.

Veřejný ochránce práv EU nemá žádného zástupce, proto se zde jeví nutností tříměsíční lhůta ke zvolení nového ombudsmana v případě předčasného ukončení funkce a mohl tak být zajištěn nepřetržitý chod úřadu. Pokud není odvolán či není důvodem ukončení funkce jeho smrt, ombudsman zůstává ve funkci až do zvolení jeho nástupce. Zvláštností funkčního období je, že je shodné s funkčním obdobím Evropského parlamentu, jinými slovy, pokud je během funkčního období zvolen nový ochránce, zůstává ve funkci pouze do konce funkčního období Evropského parlamentu, jež ho ustanovil do funkce.

K posílení efektivity a posílení ochrany práv a oprávněných zájmů osob spolupracuje veřejný ochránce práv EU s ombudsmany členských států jak na celostátní, tak regionální úrovni a poskytuje vzájemnou podporu a spolupráci při šetření podnětů. Tato součinnost je založena na dobrovolnosti a může být sjednána na základě smlouvy respektující jak komunitární právo, tak právní řády členských států. Společně pak tvoří Evropskou síť veřejných ochránců práv. Do této sítě se řadí i ombudsmani z Islandu a Norska, Petiční výbor Evropského parlamentu a petiční výbory v Německu, jež plní ombudsmanskou funkci. Jelikož má právo a politika EU stále větší vliv na každodenní život občanů a rezidentů členských států, které ve většině případů uplatňují vnitrostátní orgány, veřejní ochránci práv jednotlivých zemí se zabývají rovněž stížnostmi, jež se týkají činnosti spadající do působnosti práva EU.

Jednou z nejdůležitějších činností sítě je sdílení informací o právu Evropské unie a osvědčených postupech, aby mohla veřejnosti poskytovat co nejkvalitnější služby. Vnitrostátní a regionální veřejní ochránci práv sdružení v síti mohou evropského veřejného ochránce práv požádat o poskytnutí písemných odpovědí na dotazy týkající se práva EU a jeho výkladu, včetně otázek, které mohou vyvstat při řešení konkrétních případů.

5.2 Kompetence

Stejně jako český ochránce provádí evropský veřejný ochránce práv šetření na základě stížnosti nebo z vlastního podnětu. Oprávněnou osobou je fyzická osoba s bydlištěm

nebo právnická osoba se sídlem v členském státě EU. Stížnost lze podat přímo nebo prostřednictvím člena Evropského parlamentu, pokud tvrzené skutečnosti nejsou nebo nebyly předmětem soudního řízení. Přípustnost stížnosti je limitována dvěma předpoklady. První z nich podmiňuje předložení žádosti do dvou let ode dne, kdy se stěžovatel dozvěděl o skutečnostech týkajících se stížnosti. Druhým kritériem je skutečnost, že stížnosti předcházely příslušné správní postupy v členském státě, které mohou vést k nápravě.

Orgány a instituce Evropské unie, včetně úředníků a jiných zaměstnanců, stejně jako orgány členských států, mají povinnost součinnosti. V opačném případě je ochránce EU oprávněn o tom informovat Evropský parlament, který učiní náležité kroky k nápravě. Případně může využít spolupráce s veřejnými zástupci daných členských států.

Evropský ombudsman především usiluje o dosažení smírného řešení. Na rozdíl od české právní úpravy má šetřený orgán nebo instituce, u něhož byl zjištěn nezákonný nebo nesprávný úřední postup, lhůtu tři měsíce, aby sdělil evropskému ochránci své stanovisko, případně učinil příslušné kroky k nápravě. Ochránce může poskytnout příslušnému orgánu či instituci návrh řešení, které jako nezávazné stanovisko může či nemusí být přijato.

Pokud nedojde k nápravě a není-li možné dosáhnout ani smírného řešení, může na adresu instituce, orgánu či jiného subjektu, ombudsman učinit tzv. kritickou poznámku. Kritická poznámka má mít preventivní účinek do budoucna a spočívá v upozornění příslušného orgánu, že došlo k postupu špatné správy. Na rozdíl od doporučení se jedná o méně závažný případ, který nemá velký společenský dopad.

V závažných případech ochránce podává Evropskému parlamentu zvláštní zprávu, jež usiluje o vynucení postupu v případech, že příslušný subjekt nereaguje či neučiní potřebná opatření dostatečně. V této zprávě může navrhnout systematická řešení a možná opatření k nápravě, jež by měla být v budoucnu přijata. Zvláštní zpráva Evropskému parlamentu je sice nejsilnějším nástrojem ombudsmana, nicméně pouze z formálního hlediska, jelikož postrádá jakékoliv donucovací mechanismy a je tak v praxi využíván jen zřídka. Shodně s českou právní úpravou má evropský ombudsman informační povinnost vůči zákonodárnému sboru, kterému podává každoročně zprávu o výsledcích svých šetření.

Činnost veřejného ochránce práv EU lze rozdělit do několika oblastí. Z velké části se jeho činnost shoduje s činností veřejného ochránce práv u nás. Především usiluje o zajištění transparentnosti subjektů Evropské unie v rozhodovacích procesech, včetně přístupu veřejnosti k dokumentům a informacím. Přibližně jedna třetina šetření ochránce se týká nedostatku informací nebo odmítnutí požadovanou informaci poskytnout. Dále usiluje o to, aby orgány EU nesly odpovědnost za vydaná rozhodnutí a poskytovaly řádná zdůvodnění a vysvětlení. Usiluje také o zaručení práv občanů EU účastnit se rozhodovacího procesu, včetně práv souvisejících s jazykovou bariérou. V našem právním prostředí se jazykové požadavky vztahují spíše na zajištění ochrany práv národnostních a etnických menšin, tedy jde spíše o záruku základních práv a svobod.

Taktéž oblast činnosti zabývající se etických požadavků a norem ve vztahu k unijním úředníkům, jakož i úlohy poradců a odborníků správní aparátu EU. Na rozdíl od českého ochránce se však nezabývá stížnostmi na chování jednotlivých úředníků evropských úřadů. Zabývá se tak například otázkami týkající se ochrany práva být vyslyšen, práva obdržet včasnou odpověď, práva na řádnou správu, jakož i práva na zdvořilou veřejnou službu. Tedy oblasti, které bychom mohly zařadit mezi principy dobré správy, jež jsou předmětem činnosti i veřejného ochránce práv v ČR.

Stejně jako náš veřejných ochránce práv se ochránce EU zabývá tím, aby orgány a instituce EU zaručovaly v rámci své činnosti ochranu základním právům a plnily tak své závazky zaručené Listinou základních práv, včetně ochrany práv osob se zdravotním postižením. Tato činnost na rozdíl od naší úpravy zahrnuje i ochranu osobních údajů, která je u nás v kompetenci Úřadu pro ochranu osobních údajů, tedy úřadu, který bývá považován obdobou specializovaného ombudsmana.

Stále aktuálním tématem české právní úpravy je, na rozdíl od evropské úpravy, ochrana oznamovatelů, tedy osob, které se snaží upozornit na protiprávní jednání, tzv. *whistleblowing*. Tato otázka je předmětem diskuzí zejména v oblasti antidiskriminačního jednání a ochrany zaměstnanců před negativními důsledky oznámení možného nerovného zacházení ze strany zaměstnavatele.

Poměrně neobvyklou oblastí působnosti veřejného ochránce práv EU je správa veřejných financí EU. Ochránce tak ověřuje, zda orgány a instituce EU, jež řídí finanční

programy a zadávací řízení, jednají s finančními partnery a dodavateli spravedlivě a v souladu s procesními pravidly. Z mého pohledu se jedná o jednu z nejcitlivějších oblastí veřejné správy, ve které dochází nejen u nás ale ve většině zemí k pochybením či nezákonným postupům, a ačkoliv dozor v této oblasti u nás přísluší Nejvyššímu kontrolnímu úřadu, věřím, že současný výkon působnosti ze strany veřejného ochránce práv, by mohlo ochranu veřejných finančních prostředků posílit

Specifickou oblastí související výlučně s evropským společenstvím jsou personální otázky, které se týkají stávajících či bývalých zaměstnanců orgánů a institucí EU, včetně problémů, s kterými se setkávají uchazeči o zaměstnání v orgánech EU.

Ve srovnání s českou právní úpravou rovněž evropský ombudsman nedisponuje legislativní iniciativou a nemůže tak přímo podat návrh na úpravu evropské legislativy. Může tak učinit nepřímo, tedy prostřednictvím právně nezávazných nástrojů, jako jsou např. doporučení, podněty, zvláštní zprávy nebo výroční zprávy, jež předkládá Evropského parlamentu. Jedná se o nezbytný legislativní nástroj, jehož cílem je především odstranit systémové nedostatky správy Evropské unie, které jsou příčinou nezákonného či nesprávného postupu orgánů a institucí EU a které jsou často občany EU namítány.

Míru uznání šetření evropského ochránce potvrzuje aplikace jeho závěrů v judikatuře evropských soudů. Ve shodě s právní úpravou veřejného ochránce práv u nás spočívá činnost evropského ochránce v nezávaznosti jeho stanovisek. Tato nezávaznost je jistým limitem pro evropské soudy, čímž taktéž zabýval ve své judikatuře.[62] Tribunál tak potvrdil a zdůraznil nezávaznou povahu výsledků šetření ombudsmana a dodal, že pokud o dané skutečnosti ombudsman informuje Evropský parlament, rovněž tyto závěry z činnosti ochránce jsou pro něj nezávazné a je zcela na jeho uvážení, jak bude v dané věci v rámci svých kompetencí postupovat. Soud dále uvedl, že z tohoto důvodu nemohou závěry jeho šetření způsobovat právní následky vůči třetím osobám a jsou pro dotčené osoby jen určitými doporučeními. Přes tuto skutečnost nelze však říci, že by byl evropský ochránce pasivním článkem evropské administrativy a nezávaznost jeho šetření rozhodně není překážkou v efektivnosti jeho činnosti. Nicméně je třeba si

[62] T-103/99 Associazione delle Cantine Sociali Venete v Ombudsman and Parliament [2000] ECR II-4165; bod 50.

uvědomit, že aplikace výsledků a závěrů šetření evropského ombudsmana v judikatuře soudů EU, se tato stanoviska stávají závaznými.

S problematikou nezávaznosti šetření ochránce souvisí i nemožnost podání opravných prostředků proti jeho závěrům, čímž se stávají konečná. Tato skutečnost by mohla být vnímána jako určitý nedostatek, jež může způsobit, že dotčené osoby upřednostní řešení věci soudní cestou. Nepřímým opravným prostředkem je řízení na náhradu škody u Evropského soudního dvora. Nelze tak jednoznačně tvrdit, že proti rozhodnutí evropského ombudsmana neexistuje žádný opravný prostředek.[63]

Přestože jsou ombudsmanovy možnosti, jak zasáhnout či změnit unijní administrativu omezené, nezávaznost jeho šetření není považována za překážku v jeho činnosti. Disponuje řadou nástrojů, které mu umožnují nezávaznost jeho aktů vyrovnat. Jedním z těchto nástrojů je politický tlak, který je ve spojení s osobním prvkem ombudsmana mnohdy účinnější, než mohou být právně závazné akty, kterými disponují jiné orgány a instituce. Politický tlak spočívá především ve vysoké míře jeho autority, proto je výběr vhodného kandidáta na funkci ochránce, ať již u nás či kdekoliv jinde, zásadním rozhodnutím, které nejvíce ovlivňuje míru efektivity činnosti institutu veřejného ochránce práv.

[63] Např. T-209/00 Lamberts v. Ombudsman and Parliament [2002] ECR II-765; body 49, 50, 59.

Závěr

Hlavním cílem předkládané práce bylo analyzovat pravomoci veřejného ochránce práv při výkonu jeho působnosti, a to především z hlediska významu a účinnosti institutu ochránce v praxi, včetně úvah *de lege ferenda* nad možnostmi zefektivnění jeho činnosti a rozsahem jeho pravomocí. V této souvislosti práce rozebírá i další související otázky diskutované jak odbornou, tak i laickou veřejností.

K získání uceleného pohledu na instituci veřejného ochránce práv a uchopení souvislostí bylo nutné zmínit vznik a následný vývoj instituce ombudsmana u nás i v zahraničí, vymezit jeho základní charakteristiku a smysl existence v kontextu veřejné moci, včetně vysvětlení podstatných pojmů a institutů souvisejících s jeho činností a činností orgánů veřejné správy. Za tímto účelem práce taktéž obsahuje rozbor platné právní úpravy obsažené v zákoně o veřejném ochránci práv. Práce pak zkoumá jednotlivé oblasti působnosti ochránce, včetně rozboru problematiky nerovného zacházení ve smyslu antidiskriminačního zákona. Část práce je věnována i vztahům k jednotlivým složkám státní moci a zvláštním oprávněním a úkolům veřejného ochránce práv, kterými v této souvislosti disponuje či je povinen je plnit.

Veřejného ochránce práv můžeme obecně definovat jako nezávislou a nestrannou osobu, která je volena zákonodárným orgánem, kterému je za výkon funkce odpovědná a která na základě podané stížnosti nebo z vlastní iniciativy šetří neformálně a bezplatně namítanou protiprávnost či jiná pochybení v jednání státní správy a svými nezávaznými a přímo nevynutitelnými doporučeními iniciuje nápravu ve věci. Zpravidla tak činí v případech, kdy není k dispozici jiný opravný prostředek, jenž by vedl k nápravě.

Ochránce dále působí jako komplementární prvek k ústavnímu soudnictví, resp. soudnictví obecně, neboť ochrana práv zaručených Ústavou a dalšími ústavními zákony, př. jinými právními předpisy je především úkolem soudů. Zřízením institutu ochránce tak byla ochrana práv a svobod jednotlivců systémově ucelena či alespoň doplněna. Z hlediska konkurence se soudy je taktéž třeba vzít v úvahu i nepřímý vliv veřejného ochránce práv, který může nastat v případě nesouladu mezi stanoviskem ochránce a názorem vyjádřeným soudem či Ústavním soudem v jejich rozhodnutích. Tato odlišná vyjádření a postoje k dané otázce mohou vést k vyvolání odborné debaty a následné

změny pohledu na věc, což pomáhá bližšímu pochopení fungování veřejné moci a praktických dopadů takového fungování na jednotlivce.

Nedostatek pravomoci veřejného ochránce práv je diskutován především v souvislosti s otázkou, zda by rozšíření pravomocí nemohlo spočívat v možnosti veřejného ochránce práv zahájit, případně i vést soudní řízení. S tímto názorem Kanceláře veřejného ochránce práv se zcela ztotožňuji a udělení této pravomoci by podle mého názoru bylo pozitivním krokem směřujícím ke zvýšení efektivity jeho činnosti, a to zejména v oblastech, kde míra uznání jeho doporučení k vyřešení problému nepostačuje. Mimo jiné by tak mohl i nepřímo přispívat ke snížení často kritizovaných průtahů soudních řízení.

Významným přínosem pro výkon činnosti ochránce by bylo stanovení pravomoci podat návrh na zrušení zákona k Ústavnímu soudu. Ačkoliv je namítáno, že správní úřady, jejichž činnost ochránce kontroluje, mohou vydávat pouze podzákonné právní předpisy, pokud existuje případná protiústavnost zákona upravujícího činnost orgánů veřejné správy, ochránce by měl mít možnost využít poznatků ze své činnosti a navrhnout jeho zrušení. Ochránce může být často jediný, kdo ze své perspektivy rozezná skutečnou praktickou naléhavost některých nedostatků zákonné úpravy.

Jsem toho názoru, že k posílení dostupnosti ochrany ze strany veřejného ochránce práv by vedlo zřízení detašovaných pracovišť ochránce či zřízení ombudsmanských institucí na úrovni krajských zřízení. Taktéž se domnívám, že by pozitivní přínos mělo zřízení ombudsmanů působících na úrovni obce, jejichž působnost by se vztahovala na výkon nejen státní, ale i samosprávné činnosti, jako je tomu v některých evropských zemích. Zejména neformální a preventivní způsob výkonu činnosti místního ochránce práv může značně přispět ke zkvalitnění výkonu samosprávy, a to i z hlediska výše zmiňovaného získávání specifických znalostí takového ombudsmana o místních záležitostech a fungování obecních úřadů.

Zřízení speciálních ombudsmanů za účelem zvýšení odbornosti v jednotlivých oblastech působnosti, jež je tradičním pojetím instituce ombudsmana v jiných zemích, není podle mého názoru pro zvýšení efektivity činnosti ochránce nutným předpokladem. Přenos některých oblastí působnosti ochránce na jeho zástupce a faktický výkon činnosti příslušnými odbory Kanceláře plní tuto funkci dostatečně.

Rozporuplný názor mám na otázku zřízení soukromých ombudsmanů působících mimo státní strukturu, neboť jejich existence by mohla vyvolat pochybnosti o nestrannosti a nezávislosti funkce. Na druhé straně by mohlo zřízení soukromých ochránců práv vést ke snížení agendy veřejného ochránce práv zřízeného zákonem a především ke zvýšení dostupnosti v rámci sídelní decentralizace, na což naráží neexistence detašovaných pracovišť Kanceláře veřejného ochránce práv. Tuto funkci mohou dnes do jisté míry nahradit neziskové agentury, jež jsou zaměřeny na poskytování pomoci určitým znevýhodněným skupinám osob. Většinou je ale míra jejich odbornosti nižší, stejně jako mohou postrádat patřičné uznání ze strany orgánů veřejné moci.

Ztotožňuji se s názory většiny odborníků, podle kterých by měl být institut ochránce po vzoru jiných zemí zakotven na ústavní úrovni, ať již změnou Ústavy doplněním ustanovení o veřejném ochránci práv nebo úpravou institutu v ústavním zákoně. Věřím, že i přes značnou autoritu osobnosti veřejného ochránce práv, by mohlo jeho ústavní zakotvení přispět ke zvýšení jeho uznání, a tím i zvýšení účinnosti jeho výkonu činnosti, včetně ústavní záruky jeho existence spočívající v nemožnosti zrušení instituce běžným zákonem.

Především v souvislosti s jeho působností v oblasti ochrany rovného zacházení a zákazu diskriminačního jednání by měl ochránce disponovat po vzoru jiných zemí oprávněním žádat informace a vysvětlení, včetně dalších forem součinnosti i od soukromoprávních osob, u kterých provádí případná šetření. Nedostatek této pravomoci vede často k nemožnosti dosažení nápravy, přestože by působnost ochránce v této oblasti mohla značně přispívat ke zlepšení chápání a vnímání rovnosti a rovného zacházení. Věřím, že převážná většina osob, které se diskriminační jednání dotýká, bude více otevřena k možnosti neformálního šetření založeném na důvěře k osobě ochránce a jeho zaměstnancům, jež tento institut jednoznačně poskytuje, než k možnosti zdlouhavého soudního řízení založeném na neosobním vztahu mezi dotčenou osobou a soudcem.

Jak vyplývá ze statistických údajů a jak se lze i domnívat na základě pravděpodobně nízké úrovně obecné právní orientace běžných osob, řada podnětů zatěžuje výkon činnosti pracovníků Kanceláře z důvodu nedostatečné informovanosti stěžovatelů. Je všeobecně známo, že oblast správního práva je pro běžného občana nepřehledná a nemá tak možnost se v této spletitosti právních předpisů nijak zorientovat, navíc je třeba

zohlednit častou neochotu úředníků plnit svou informační povinnost a poskytnout tak osobám návod, jak ve věci postupovat, a případně rozporovat postup takových úředníků. I když tato myšlenka nesouvisí přímo s tématem práce, nabízí se tedy i otázka, zda by se základní orientace v právním systému neměla stát předmětem všeobecného vzdělávání, především na středních školách. Znalost alespoň základních právních principů a fungování právního systému by tak mohla preventivně předcházet nejčastějším právním pochybením, kterých se osoby dopouštějí v řízeních před správními orgány. Jde zejména o využití opravných prostředků, jakožto ústavně zaručeného práva domáhat se ochrany svých práv a oprávněných zájmů. Rovněž by právní vzdělávání mohlo případně přispět k pochopení role a pravomocí ochránce. K této myšlence mě přivedl údaj vyjadřující počet stížností podaných mimo působnost veřejného ochránce práv, a který tak poukazuje na skutečnost, že značná část stěžovatelů neví, v jakých oblastech veřejný ochránce práv působí, kdy je možné se na něj obrátit či kdy je pro stěžovatele výhodnější využít opravné prostředky správního práva.

Přestože je veřejný ochránce práv omezen ve svých pravomocech a nedisponuje žádnou nařizovací pravomocí ani nevydává závazná rozhodnutí, stejně jako nemůže napadená rozhodnutí měnit nebo rušit, jeho doporučení a stanoviska bývají ze strany dotčených úřadů respektována a většinou dochází k bezprostřední nápravě. Důvodem může být i sankční opatření ochránce spočívající v medializaci konkrétního případu, kdy může být označen nejen samotný úřad, ale také zveřejněno jméno úřední osoby, která je zodpovědná za nápravu v dané věci. Účinnost výkonu jeho funkce je ale především přisuzována vysoké míře autority veřejného ochránce práv.

Přes mnohé diskuze vedené v odborných i politických kruzích týkající se nutnosti či účelnosti zřízení instituce ochránce, jež předcházely přijetí zákona o veřejném ochránci práv, lze konstatovat, že veřejný ochránce práv plní nezastupitelnou roli v rámci kontroly činnosti orgánů veřejné správy, jakož i při ochraně práv a oprávněných zájmů osob, a institut veřejného ochránce práv tak lze považovat za nezbytný atribut právního státu.

Seznam použitých zkratek

Veřejný ochránce práv: ochránce, ombudsman

Kancelář veřejného ochránce práv: Kancelář, Kancelář VOP

Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv: zákon, zákon o VOP

Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv ze dne 14. 4. 1999: důvodová zpráva

Ústavní zákon č. 1/1993, Ústava ČR: Ústava

Seznam použitých zdrojů

1. Seznam použité literatury

HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo*, 7. vydání. Praha: C. H. Beck. 2009.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Zákon o veřejném ochránci práv*. Komentář. 2., podstatně přepracované a rozšířené vydání, Praha: C. H. Beck, 2011.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Zákon o veřejném ochránci práv*. Komentář. 1. vydání. Praha. C. H. Beck 2000.

ŠABATOVÁ, Anna. *Ombudsman a lidská práva*. Brno: Doplněk, 2008.

ŠILHÁNOVÁ, Libuše, ŠÍMOVÁ, Lucie. Záznam ze semináře konaného 24. - 25. 6. 1993 v Praze. *Proč ombudsman v České republice?* Český helsinský výbor – Československá nadace Charty 77, Praha 1993.

SUCHÁNEK, Radovan, MIKULE, Vladimír. *Pocta Zdeňku Jičínskému k 80. narozeninám*. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009.

ŠIMÍČEK, Vojtěch. Důvody ústavního zakotvení veřejného ochránce práv. In Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti: Sborník příspěvků přednesených na mezinárodní vědecké konferenci dne 14. května 2002. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2002.

MOTEJL, Otakar. Vězeňství. In: *Sborník stanovisek veřejného ochránce práv*. Praha: Wolters Kluwer, 2010.

JOUZA, Ladislav. Nový antidiskriminační zákon. In: *Bulletin advokacie.* Praha: Wolters Kluwer, 2009.

Kolektiv autorů. *Rovnost a zákaz diskriminace v činnosti veřejného ochránce práv*. Sborník ze semináře uskutečněného dne 20. února 2013. Praha: Wolters Kluwer, 2016.

Kolektiv autorů. Státní správa soudů. In: *Sborník stanovisek veřejného ochránce práv*. Praha: Wolters Kluwer, 2015.

PASSER, Jan. Pohled soudů na veřejného ochránce práv. In: *Sborník příspěvků přednesených na odborné konferenci: Role veřejného ochránce práv v politickém systému České republiky.* Brno: Kancelář VOP, 2010.

SLÁDEČEK, Vladimír. Veřejný ochránce práv: Česká varianta ombudsmana skutečností. *Právní rozhledy*, 2001.

SKÁLA, Josef. Český ombudsman. In: *Právník*. 1998

2. Seznam použitých internetových zdrojů

Historie institutu ombudsmana. In Ochrance.cz [online]. [cit. 2019-01-23]. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/verejny-ochrance-prav/historie/

JUDr. Otakar Motejl – první český veřejný ochránce práv. In ochrance.cz [online]. [cit. 2019-01-23]. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/historie/judr-motejl-prvni-cesky-verejny-ochrance-prav/

JUDr. Pavel Varvařovský – veřejný ochránce práv. In ochrance.cz [online]. [cit. 2019-01-23]. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/historie/pavel-varvarovsky/

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D. - veřejná ochránkyně práv. In ochrance.cz [online]. [cit. 2019-01-23]. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/verejna-ochrankyne-prav-ombudsmanka/

Principy dobré správy. In ochrance.cz [online]. [cit. 2019-01-24]. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/uploads/tx_odlistdocument/Principy_d_spravy_konference.pdf

Anna Šabatová. *Zpráva o šetření z vlastní iniciativy ve věci naplňování evidence soudních rozhodnutí.* [online]. [cit. 2019-02-08]. Dostupné z: https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4496.

VALACHOVÁ, Kateřina. Veřejný ochránce práv a ochrana základních práv a svobod v oblasti veřejné správy. In: *Působnost ombudsmana k ochraně základních práv a svobod*. In ochrance.cz [online]. [cit. 2019-02-15]. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/Konference_v_Senatu.pdf

https://www.ombudsman.europa.eu/cs/home

www.ochrance.cz

www.beckonline.cz

www.psp.cz

3. Seznam použitých právních předpisů

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších právních předpisů.

Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 18/2000 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o VOP.

Zákon č. 222/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

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

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

Zákon č. 427/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců a státních zástupců, ve znění pozdějších předpisů.

Zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 85/1998 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů.

Nařízení vlády č. 165/2000 Sb., o některých opatřeních k provedení zákona č. 198/2009 Sb.

Nařízení vlády č. 165/2000 Sb., jež zřizuje Kancelář Veřejného ochránce práv, ve znění pozdějších předpisů.

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

Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv ze dne 14. 4. 1999.

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

Instrukce Ministerstva spravedlnosti č. j. 106/2001-OSM, o vyřizování stížností na postup soudů podle zákona o soudech a soudcích.

4. Seznam použité judikatury

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 2 As 58/2007-52.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10.05.2013, č. j. 6 As 65/2012-161.

5. Seznam ostatních zdrojů

Elektronická zpráva z Kanceláře veřejného ochránce práv ze dne 14. 2. 2019.

Právní úprava pravomocí veřejného ochránce práv v ČR

Abstrakt

Diplomová práce je zaměřena na téma právní úpravy pravomoci a působnosti veřejného ochránce práv v České republice. Úloha a postavení veřejného ochránce práv, nejasnost rozsahu jeho působnosti a možnosti jeho pravomocí, včetně otázek týkající se efektivnosti a nutnosti zřízení institutu byli vždy předmětem mnoha diskuzí a byli také příčinou zdlouhavého legislativního procesu při jeho zřizování. Rozsah působnosti se vývojem času neustále vyvíjí a rozšiřuje, tudíž limity jeho kompetencí nejsou vždy zcela jasně ohraničeny a jsou tak obestřeny různými názory.

V práci je rovněž zmíněn historický vznik institutu ombudsmana jako takového a proces jeho zřízení v českém právním prostředí. Část práce je věnována jeho vztahu k jiným orgánům veřejné moci a jeho oprávnění vůči orgánům jednotlivých složek státní moci. Je zde podán náhled na jeho činnost ve vztahu k Ústavnímu soudu či obecným soudům, jakož i na jeho úlohu v rámci legislativní či jiné činnosti ve vztahu k vládě.

Část práce je věnována jednotlivým oblastem jeho působnosti. Kromě jeho hlavních zákonem stanovených úkolů je nastíněna i jeho činnost v podobě poskytování základní právní pomoci osobám obracející se na ochránce ve věcech, jež nespadají do oblasti jeho působnosti či jeho informační povinnost ve vztahu k veřejnosti.

K ucelení tématu se práce věnuje rozboru definice pojmu veřejného ochránce práv, působnosti a postavení jeho zástupce a funkce a úkoly Kanceláře veřejného ochránce práv. Součástí práce je i analýza stále aktuální otázky ústavního zakotvení ochránce či další otázky, jež jsou tématem diskuzí zejména odborné veřejnosti, jako je např. zřízení detašovaných pracovišť či regionálních a specializovaných ombudsmanů po vzoru jiných zemí. Diplomová práce je doplněna o právní úpravu veřejného ochránce práv EU.

Cílem práce je přiblížit výkon jeho činnosti a otevřít diskuzi ve vztahu k rozsahu jeho pravomocí a působnosti.

Klíčová slova: veřejný ochránce práv, ombudsman, pravomoc

Legal regulation of powers of the Public Defender of Rights in the Czech Republic

Abstract

The thesis is focused on the subject of legislation of the authority and competences of the Public Defender of Rights in the Czech Republic. The role and position of the Ombudsman, the lack of clarity of his scope and the possibilities for his powers, including the questions about the effectiveness and necessity to establish the institute, have always been the subject of discussions and have been the cause of the lengthy legislative process in its establishment. The scope of development is constantly evolving and expanding over time, hence the limits of his competences are not always clearly framed and are thus surrounded by different views.

The thesis also mentions the historical establishment of the ombudsman as such and the process of his establishment in the Czech legal environment. Part of the work is devoted to his relationship to other public authorities and his activity in relation to the authorities of particular components of state power. Also, there is given an insight into his activities with respect to the Constitutional Court or the general courts, as well as his role in the legislative work or other activity in relation to the government.

A part of the work is dedicated to the particular areas of his competences. In addition to his main statutory tasks, his activities are also outlined in providing basic legal assistance to persons turning to the Defender in matters that do not fall within his scope of competence or his information duty regarding to the public.

To complete the topic, the thesis is also dedicated to the definition of the concept of Public Defender of Rights, the scope and position of his representative and the functions and tasks of the Office of the Public Defender of Rights. Part of the thesis is the analysis of the current issue of the constitutional enactment of the Defender or other issues that are the subject of discussions, especially for the professional public, such as the establishment of detached workplaces or regional and specialized ombudsmen following the example of other countries. The legal regulation of the EU Ombudsman is also incorporated into the thesis.

The aim of the thesis is to explain the execution of his activities and to open a discussion in relation to the scope of his powers and competences.

Key words: Public Defender of Rights, Ombudsman, powers