ZUZANA HORVÁTHOVÁ

POSTAVENÍ OMBUDSMANA V SYSTÉMU KONTROLY ČESKÉ VEŘEJNÉ SPRÁVY

UNIVERZITA
JANA AMOSE KOMENSKÉHO
PRAHA

PaedDr. Zuzana Horváthová, Ph.D.

POSTAVENÍ OMBUDSMANA V SYSTÉMU KONTROLY ČESKÉ VEŘEJNÉ SPRÁVY

UNIVERZITA
JANA AMOSE KOMENSKÉHO PRAHA
2021

POSTAVENÍ OMBUDSMANA V SYSTÉMU KONTROLY ČESKÉ VEŘEJNÉ SPRÁVY

Autoři
PaedDr. Zuzana Horváthová, Ph.D.

Recenzenti:
doc. Ing. Stanislav Karabec, Ph.D.
em. pedagog, Pedagogická fakulta UK Praha
Úřad vlády České republiky

doc. JUDr. PhDr. Jiří Bílý, CSc., LL.M.
Vysoká škola finanční a správní

Vydavatel:
Univerzita Jana Amose Komenského Praha
Roháčova 63, 130 00 Praha 3

Vydání I.
Počet stran 111
Praha 2021

© UNIVERZITA Jana Amose Komenského Praha
Všechna práva vyhrazena. Žádná část této publikace nesmí být kopírována a reprodukována v jakékoli formě bez písemného souhlasu vydavatele.

E-mail: vydavatelstvi@ujak.cz
http://vydavatelstvi.ujak.cz

ISBN 978-80-7452-207-9

Monografie byla vydána v rámci projektu Vědecko-výzkumného záměru Metropolitní univerzita Praha č. 87-02 „Mezinárodní obchod, finanční management a cestovní ruch“ financovaného z podpory MŠMT na Dlouhodobý koncepční rozvoj výzkumné organizace v roce 2021.

This monograph chapter is the result of Metropolitan University Prague research project no. 87-02 “International Business, Financial Management and Tourism” (2021) based on a grant from the Institutional Fund for the Long-term Strategic Development of Research Organizations.

PODĚKOVÁNÍ

Moje poděkování patří hlavně rodině, zejména partnerovi Petrovi a mým drahým rodičům, za trpělivost, empatii a podporu při psaní této publikace.

ABSTRAKT

Postavení ombudsmana v systému kontroly české veřejné správy

Klíčová slova: institut, kontrola, Nejvyšší kontrolní úřad, ombudsman, veřejná správa, Veřejný ochránce práv

Publikace se v teoretické části věnuje stručnému popisu činnosti veřejné správy, poukazuje na instituty i nástroje poskytující záruky zákonnosti veřejné správy a zabývá se jejími kontrolními mechanismy. Zaměřuje se na popis historického vývoje instituce ombudsmana ve světě od jeho počátků až po současnost. Značná pozornost je věnována institutu ombudsmana v ČR a jeho roli v systému české veřejné správy. V praktické části se zaměří na stručné srovnání postavení prezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu a samotného ombudsmana. V závěru textu budou prezentovány vybrané konkrétní příklady z praxe, vyhodnocení jejich výsledků a pohled na přínos ombudsmana ČR.

ABSTRACT

The Position of Ombudsman in the Czech Control's System of Public Administration:

Key words: Institute, Control, Supreme Audit Office, Ombudsman, Public administration, Public Defender of Rights

The thesis, in the theoretical part, deals with a brief description of the activity of the public administration, points to the institutes and instruments providing guarantees of the lawfulness of the public administration and deals with its control mechanisms. It focuses on the description of the historical development of the Ombudsman's institution in the world from its beginnings to the present. Particular attention is paid to the Institute of the Ombudsman in the Czech Republic and his role in the Czech public administration system. In the practical part, the thesis will focus on a brief comparison of the position of the President of the Supreme Audit Office and of the Ombudsman himself. In the end of the thesis, selected concrete examples from practice, evaluation of their results and a view of the contribution of the Czech ombudsman will be presented.

OBSAH

Úvod 7

1 Cíl, hypotéza a metodika 9

2 Demokratická podstata státu – definice veřejné správy a pojem demokratického státu 11

2.1 Pojem demokratického státu a podstata správy 11

2.1.1 Správa a veřejná správa 15

2.1.2 Dělení veřejné správy a její systém 17

2.2 Právní záruky ve veřejné správě 25

2.3 Kontrola ve veřejné správě 25

2.3.1 Předpoklady a proces 26

2.4 Systém kontroly ve veřejné správě 31

2.4.1 Postavení subjektů kontroly veřejné správy 32

3 Ombudsman – historie, postavení ombudsmana v EU a v ČR 41

3.1 Historie ombudsmana ve světě 42

3.1.1 Římský tribun lidu 42

3.1.2 První ombudsmani a jejich koncepce 43

3.1.3 Ombudsman a Evropská unie 46

3.1.4 Ombudsman ČR a lidská práva 47

4 Český Veřejný ochránce práv – právní analýza, závěry a východiska 49

4.1 Idea ombudsmana v ČR a její uskutečňování 49

4.2 Výkon funkce ombudsmana dle zákona č. 349/1999 Sb. 50

4.2.1 Část první – Obecná ustanovení 54

4.2.2 Část druhá – Činnost ochránce, její procesně-právní zakotvení 61

4.2.3 Část třetí – Zvláštní opatření a povinnosti ochránce 68

4.2.4 Část čtvrtá – Závěrečná ustanovení 72

5 Prezident Nejvyššího kontrolního úřadu 75

5.1 Postavení a funkce prezidenta NKÚ 75

5.2 Kontrolní činnost 80

5.3 Komparace postavení prezidenta NKÚ a VOP 82

6 Impakty Veřejného ochránce práv 85

6.1 Důvěra Čechů v ombudsmana 85

6.2 Žádost dětí o pomoc 86

6.3 Příklady řešení případů VOP 87

7 Příloha – komparace se zeměmi tzv. Visegrádské čtyřky 93

7.1 Veřejný ochránce práv ve Slovenské republice 93

7.1.1 Vznik funkce 93

7.1.2 Právní zakotvení 93

7.1.3 Ustanovení do funkce a předpoklady jejího výkonu 94

7.1.4 Inkompatibilita funkce 95

7.1.5 Zánik funkce 95

7.1.6 Působnost 95

7.2 Mluvčí občanských práv v Polské republice 96

7.2.1 Vznik instituce 96

7.2.2 Právní zakotvení 96

7.2.3 Ustanovení do funkce a předpoklady jejího výkonu 97

7.2.4 Inkompatibilita funkce 97

7.2.5 Zánik funkce 98

7.2.6 Působnost 98

7.3 Parlamentní komisař v Maďarské republice 99

7.3.1 Vznik funkce 99

7.3.2 Právní zakotvení 99

7.3.3 Ustanovení do funkce a předpoklady jejího výkonu 100

7.3.4 Inkompatibilita funkce 101

7.3.5 Zánik funkce 101

7.3.6 Působnost 101

Závěr – splnění hypotézy 103

Seznam použitých zdrojů 107

Seznam zkratek 110

Seznam tabulek a grafů 110

ÚVOD

Tématem této publikace je role ombudsmana v systému české veřejné správy. Přesto, že v evropském měřítku byla tato funkce již poměrně dobře známa, v České republice oslovila veřejnost převážně až v souvislosti s jejím vznikem na přelomu let 1999 a 2000.

Jedním ze základních stavebních kamenů demokratické společnosti je dobré fungování správy veřejných věcí, které je vykonáváno orgány státní moci. Občané přicházejí do styku s veřejnou správou neustále. Má-li být stát označen autoritou a moudrým služebníkem, musí hledat správná řešení v jednotlivých situacích, obsahujících každodenní život občanů. Od veřejné správy je očekávána garance a zákonná realizace úkolů a cílů, které vedou k dobré správě.

Problémy racionálního a efektivního fungování veřejné správy jsou intenzivně ovlivňovány vysokou dynamikou současného světa a složitým vývojem společenských struktur. Procesy, které probíhají ve veřejné správě, jsou dynamicky proměnlivé, ovlivňované interakcí a komunikací veřejnosti a pracovníků veřejné správy.

Veřejná správa jako organizace a instituce funguje jako celek ve smyslu úplnosti, souvztažnosti, sevřenosti a smysluplné svébytnosti. Uvedenou svébytnost a smysluplnost celku nelze odvodit a vytvořit pouhým skládáním jednotlivých částí, protože integrovaný celek obsahuje více vlastností než součet vlastností jeho jednotlivých částí. Tyto části se vzájemně podmiňují, přičemž změna jedné působí změnu všech ostatních, a tím také změnu celého celku.

Jinak řečeno, veřejná správa funguje jako systém a pro její analýzu i řízení je vhodné používat systémový přístup.

Systémová charakteristika veřejné správy a jejích prvků se dostává stále intenzivněji do zorného úhlu nejrůznějších věd. Samotný charakter veřejné správy však vyžaduje komplexní pohled, který se v hranicích jedné vědy nemůže dostatečně prosadit. To vyžaduje interdisciplinární přístupy, pro jejichž aplikaci mohou jednotlivé vědy právní, politické, sociologické, ekonomické poskytovat řadu teoretických i metodických podnětů a informací.

Hlavním posláním ombudsmanů je kontrola zákonnosti ve veřejné správě. Stále probíhá veřejná diskuse, ať již v odborných či laických kruzích, jejímž tématem je debata nad rozsahem působnosti ombudsmana. Častým názorem zejména osob, obracejících se na ombudsmana s podněty k výkonu šetření, je negativní hodnocení rozsahu oprávnění ombudsmana, pokud jde

o možnosti jeho konkrétního působení, v individuálních jím řešených případech. Stěžovatelé či obecně všechny osoby, obracející se na ombudsmana, pokud jde o jeho konkrétní ingerenční oprávnění, mají mnohdy zcela nereálné představy o jeho možnostech.

Existuje ovšem celá řada kontrolních institucí, jednou z nich je např. Nejvyšší kontrolní úřad. V obou zmiňovaných případech stojí v čele odpovědná osoba. Naprosto specifická je však zmiňovaná činnost institutu Veřejného ochránce práv a okruh jeho činností.

Právní ukotvení ombudsmanů je v různých státech odlišné. Jisté rozdíly panovaly i v názoru na opatření v dodržování lidských práv. Institut českého ombudsmana se řídí zákonem č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv. Rozbor tohoto zákona je rozhodující platformou této výzkumné práce.

1
CÍL, HYPOTÉZA A METODIKA

Cílem monografie a zároveň jejím předpokladem je shrnutí činnosti veřejné správy, především jejích kontrolních mechanismů. Zvláštní důraz je ovšem kladen na institut ombudsmana, jeho úlohu v systému české veřejné správy a zhodnocení vybraných příkladů z praxe.

Dále si publikace klade za cíl poskytnout stručný přehled o historii a vývoji instituce ombudsmana u nás i ve světě. Stručně bude dialekticky nastíněna také funkce a postavení prezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu ve vzájemné komparaci s Veřejným ochráncem práv ČR. Ve výsledku se text pokusí zhodnotit přínos ombudsmana České republiky a uvést příklady z jeho činnosti.

První část textu se tedy věnuje veřejné správě a jejím kontrolním mechanismům. Druhá část je zaměřena na historii i současnost ombudsmana a jeho instituci. Poslední část shrnuje a hodnotí dosavadní poznatky, porovnává postavení Veřejného ochránce práv a prezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu. Na závěr práce budou uvedeny příklady z praxe, řešené ombudsmanem ČR a jejich hodnocení a konečně stručná komparatistika sousedů ČR z V4.

Základní informace jsou interpretovány především studiem literatury k daným tématům, v menším měřítku pomocí online zdrojů. Pro dosažení vytýčených cílů bude využita metoda deskripce, komparační a historická.

Hypotézou publikace je prokázat, že existence stávající právní úpravy postavení veřejného ochránce práv má v ČR své opodstatnění a je funkční.

2
DEMOKRATICKÁ PODSTATA STÁTU – DEFINICE VEŘEJNÉ SPRÁVY A POJEM DEMOKRATICKÉHO STÁTU

Výraznou hodnotu v kontinuitě Evropy druhé poloviny dvacátého století představoval demokratický právní stát. Tyto hodnoty nadále trvají a jsou zakotveny v dnešní moderní ústavě.[1] Než přistoupíme k vymezení role ombudsmana v systému české veřejné správy, shrňme si ve stručnosti základní klasifikaci veřejné správy.

2.1 Pojem demokratického státu a podstata správy

Oblastí mého zájmu bude veřejná správa – tedy společenský subjekt, který bude zřejmě potřebné sociologicky zasadit do prostředí, ve kterém funguje. Problém je zdánlivě jednoduchý, stejně jako odpověď. Společenským subjektem, v obecném pohledu, budou v našem případě lidé. Lidé žijí ve společnosti. Ovšem už odpověď na otázku, co lze považovat za společnost, už tak jednoduchá není. Většinou se můžeme setkat s různými názory.

Jako nejobsáhlejší systém lidského spolužití bývá společnost nejčastěji chápaná jako:

- suma žijících jedinců, spojených sítí vzájemných kontaktů a interakcí, kterou označujeme jako sociální jednání;
- suma jedinců, která se vyznačuje především zvláštní kulturou, hodnotovým systémem a tradicemi. Podstatné pro zachování a fungování společnosti je přijímání a osvojování hodnot, norem, sociálních rolí a vzorů chování;
- specifický sociální útvar, ve kterém působí určité zákonitosti. Je odlišný od jiných sociálních útvarů, především prostřednictvím odlišných systémů hodnot a norem, jimiž každá společnost reguluje a uskutečňuje svoje cíle.

Na základě uvedených názorů a koneckonců i vlastní životní zkušenosti lze konstatovat, že společnost je vnitřně strukturovaným celkem, spojeným především strukturálními a funkcionálními vztahy jednotlivých prvků. Tyto

[1] HENDRYCH, D., et al.: Správní věda: Teorie veřejné správy. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 19.

prvky (oblasti, sféry, instituce, organizace apod.) mají nejrůznější podobu. Vznikla společenská struktura, která jako jednota základních společenských prvků především zahrnuje:

a) sféru materiálních činností a vztahů,

b) sféru duchovních činností a vztahů,

c) sféru organizačních, institucionálních & řídících činností a vztahů.

Uvedené prvky (sféry) jsou navzájem propojené, a proto se také vzájemně ovlivňují. To znamená, že společnost je nesmírně složitý sociální subjekt. Prochází podstatnými změnami v sociální struktuře v důsledku změn ve struktuře ekonomické, politické, vlastnické, v důsledku změn spojených s migrací, se změnami v povoláních, příjmech, životním stylu apod. Tyto změny ovlivňují prakticky všechny oblasti a subjekty společnosti. Přitom dochází k nejrůznějším střetům, konfliktům, které je nezbytné řešit tak, aby se nenarušovaly základní sféry společenského života.

Z uvedeného vyplývá, že současná společnost není homogenní, ale složitě vertikálně i horizontálně diferencovaná. To vše vyvolá potřebu její postupné stabilizace, regulace a usměrňování všech prvků společenského života. Základním prostředkem je relativně trvalá regulace vztahů prostřednictvím institucí. Formuje a rozvíjí se pak institucionalizovaná společnost – dochází k její institucionalizaci. Složité a dynamické společenské procesy vyvolávají potřebu jejich poznávání, řízení a racionalizování, vyžadují, aby byly spravovány.

Všeobecně správa **je obvykle vymezována jako:**

a) záměrná činnost nebo soubor takových činností, které sledují dosažení určitého cíle. Jsou zaměřeny k dosažení tohoto cíle a současně jde o zajištění těch procesů, jimiž se správa uskutečňuje.

b) institucionalizovaná činnost, vykonávaná v určitém relativně trvalém organizačním systému a zaměřená na regulaci tohoto systému.

c) správa, která se zaměřuje na oblast veřejných záležitostí, na oblast veřejných potřeb, zájmů a hodnot. Tu potom označujeme jako veřejnou správu.

Ve společnosti, zorganizované prostřednictvím státu, se veřejnou správou rozumí správa veřejných záležitostí, která je realizovaná jako projev výkonné moci ve státě. Pro tuto výkonnou moc je přitom charakteristické, že se jedná především o veřejnou moc, kterou realizuje v prvé řadě sám stát. Dále touto mocí disponují jím aprobované subjekty, povolané ke správě veřejných záležitostí. Veřejnou správu představují, jakožto subjekty jejího primárního výkonu, především stát prostřednictvím vlastních orgánů. Zahr-

nuje komplex určených činností, které produkují orgány státní správy, samosprávy a veřejnoprávní korporace.

Veřejná správa speciálně je záměrně a cílevědomě vytvořený sociální subjekt, zabezpečující uspořádání společenského života, regulaci a řízení společenských vztahů a činností v oblasti státní moci výkonné. Zahrnuje komplex určených činností, které produkují orgány státní správy, samosprávy a veřejnoprávní korporace. Je to proces, kde dochází k regulování, usměrňování, spravování veřejných zájmů. Jejím základním cílem, funkcí a činností je realizace veřejných zájmů ve státní administrativě.

Cíle veřejné správy jsou zpravidla **orientované:**

- na zabezpečení fungování společnosti jako celku;
- na řešení konkrétních problémů jednotlivých občanů a skupin obyvatelstva;
- na zabezpečování výkonu státní i samosprávné politické moci,
- na zabezpečování výkonu správy státu v jednotlivých oblastech společenského života prostřednictvím výkonné, nařizovací a podzákonné činnosti;
- na trvale udržitelný rozvoj společnosti, který je založený na integraci ekonomických, sociálních a ekologických cílů. Je to cílevědomý a optimálně usměrňovaný proces změn v rozvoji lidské společnosti. Je to takový rozvoj, který umožňuje uspokojovat rozumné, potřeby současné generace bez ohrožování života generací příštích;
- na koordinaci společenského života a integraci společenských (nestátních) vztahů.

Úkoly veřejné správy

Základními úkoly veřejné správy jsou ty úkoly, které jsou odvozeny od cílů a jsou zaměřeny na jejich dosahování.

Úkoly veřejné správy vyplývají z měnících se vnitřních a vnějších podmínek. Do popředí výrazně vstupuje potřeba zvýšit potenciál a výkonnost státu a veřejné správy k realizaci především následujících úkolů:

- transformace veřejné správy směrem k posílení jejího chápání jako služby veřejnosti (především v takových oblastech jakými jsou vzdělávání, zdravotní péče, justice, sociální zabezpečení, bydlení, veřejné práce atd.);

- příprava na nové výzvy v oblastech ekonomického rozvoje, územního plánování, ochrany životního prostředí, definování, dohledu a hodnocení veřejné politiky;
- zásadní adaptace na novou mezinárodní realitu;
- modernizace veřejné správy v zájmu zvýšení efektivnosti a kvality činnosti v souvislosti s omezováním rozpočtových výdajů na straně jedné a s růstem nároků na veřejnou správu na straně druhé;
- řízení procesu privatizace státních podniků a veřejných služeb, zajišťování svobodné soutěže a transparentnosti při jejím uskutečňování;
- zajištění efektivního výkonu vlastnických práv státu a dalších veřejnoprávních subjektů;
- podpory soukromého sektoru, zejména malého a středního podnikání, rozvíjení efektivních kooperačních vztahů mezi veřejným a soukromým sektorem;
- koncipování a uskutečňování účinných sektorových politik, zejména zajišťování vnitřní a vnější bezpečnosti, regionální politiky, dopravní politiky, informační a komunikační politiky, politiky životního prostředí, vzdělávací politiky, sociální politiky, politiky zaměstnanosti a zdravotní politiky;
- zajišťování podmínek pro prosperitu soukromého podnikání vytvářením optimální a racionální infrastruktury cestou modernizace komunikačních sítí, systémů informačních služeb pro občany a podnikatelské subjekty, poskytováním odborné pomoci územním samosprávám, podporou investic ve veřejném zájmu apod.;
- zvyšování kvality i kapacity veřejné správy ve sféře regulování a kontroly dodržování podmínek a pravidel tržního prostředí, zejména podmínek svobodné soutěže a eliminace monopolů, zajištění jakosti, technické úrovně a zdravotní nezávadnosti výrobků a ochraně spotřebitelů;
- omezování „šedé“ ekonomiky, zajišťování řádného odvodu daní, postihování a preventivní působení na hospodářskou kriminalitu;
- efektivní disponování s veřejnými finančními prostředky a s movitými s nemovitým majetkem státu, který má koneckonců také sloužit všem občanům. Moderní, racionálně a efektivně fungující veřejná správa je tak nezbytnou a nezastupitelnou podmínkou ekonomického růstu;
- zajišťování a posilování demokratických institucí a mechanismů. Je možné zde hovořit o dvou hlavních směrech rozvíjení politické demokracie – směrem k upevňování institucí a mechanismů reprezentativní demokracie a dále směrem k rozvíjení institucí a mechanismů participa-

tivní demokracie, to jest přímé účasti občanů a jejich organizací na řízení a správě státu;

- důsledné ochraňování základních lidských práv a svobod. Stát v tomto případě vytváří vlastní mechanismy a instituce ochrany těchto práv; ta jsou ovšem na základě mezinárodních úmluv chráněna i před zneužitím moci samotného státu.

Velmi důležité je pružně vytyčovat a racionálně realizovat úkoly systému ve vztahu ke konkrétnímu společenskému i globálnímu vývoji. Jako integrovaný systém je veřejná správa v nepřetržité interakci s vnějším (externím) i vnitřním (interním) prostředím. Neexistuje ve vakuu, ale v určitém prostředí, okolí, v němž existují jiné celky, souřadné nebo nadřazené, s nimiž je systém ve vzájemných vztazích (interakcích).

BÍLÝ[2] uvádí tuto základní úvahu: „Jako první pojem ústavy v dnešním slova smyslu použil v 1. století př. Kr. Cicero. Již staří Římané rozlišovali mezi oprávněními „rem publicam constituere“, jež mělo základní význam oproti „leges dare, leges scribere“, označující běžnou zákonodárnou činnost ... Ve skutečnosti o pojmu ústavnosti a zákonnosti v současném slova smyslu můžeme hovořit teprve v souvislosti se vznikem liberálního státu, ústavy a ústavního práva“.

MATES a MATULA[3] uvádějí: „Někdy bývá správa označována jako určitý druh řízení a nacházela se i pojetí, která dovozovala, že se jedná pouze o synonyma a oba pojmy vyjadřují prakticky totéž. Toto stanovisko je dnes však už považováno za překonané. Správa a řízení mají sice určité styčné body, ba se v jistém smyslu někdy i prolínají, bezpochyby se však jedná o dvě samostatné kategorie“.

2.1.1 Správa a veřejná správa

Z toho, co výše bylo řečeno, vyplynuly další předpoklady.

Tak PRŮCHA[4] ve své knize uvádí, že „veřejná správa je ústředním pojmem správního práva“. Dále autorka definuje, že pro veřejnou správu, která představuje veřejnou moc, je v obecné rovině charakteristické to, co představuje „moc“ jako takovou. Jedná se o vynutitelný určitý způsob chování nebo potrestání v případech jeho porušení. Veřejná moc tedy zabezpečuje optimální stav vztahů ve společnosti.

---

[2] BÍLÝ, J.: Základy právních nauk. Praha: ČZU, 2004, s. 107-108.

[3] MATES, P., MATULA, M.: Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, 1999, s. 41.

[4] PRŮCHA, P.: Správní právo: obecná část. 7. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 48.

Podle NEUBAUERA:[5] „Poměr jedince ke společnosti je dán zásadou, že společnost podporuje jedince, slouží mu. Stát a jeho normotvorný a mocenský aparát, veřejná správa a veřejní funkcionáři jsou zde hodnoceni potud, pokud plní tuto funkci vůči jedincům. Veřejný zájem v této ideologii je zájmem co největšího počtu jedinců, liší se tedy od zájmu soukromého jen kvantitou zájemců".

V historii se již celá generace právníků pokusila popsat či definovat správu. Šlo především o potřebu definice základního institutu správního práva, tedy veřejné správy. Správa v obecném významu však není totožná s veřejnou správou. Správa totiž není nasměrována pouze k plnění veřejných cílů, nýbrž také k cílům soukromým, kde se v poslední době rozvíjí tendence pohlížet na správu jako na řízení a nahradit její pojem nově managementem. Ten by potom našel uplatnění jak v soukromém sektoru, tak i pro oblast výkonu a organizaci veřejné správy. Avšak i toto základní vymezení pojmu rozlišuje, v obecné rovině správní činnost, jako činnost administrativní, řídící, organizační, kontrolní, plánovací apod.

Veřejnou správu chápeme jako záměrně a cílevědomě vytvořený sociální subjekt, zabezpečující uspořádání společenského života, regulaci a řízení společenských vztahů a činností.

Základní cíle, funkce a úkoly veřejné správy proto odvozujeme z identifikovaných a uznaných veřejných zájmů. Jejich zajišťování je důvodem samotné její existence. Veřejná správa jako správa veřejných záležitostí je správou ve veřejném zájmu. Základní cíle, funkce a úkoly veřejné správy proto odvozujeme z identifikovaných a uznaných veřejných zájmů. Jejich zajišťování je důvodem samotné její existence. Veřejná správa jako správa veřejných záležitostí je správou ve veřejném zájmu.

Základní cíle, funkce a úkoly veřejné správy odvozujeme z identifikovaných a uznaných veřejných zájmů. Jejich zajišťování je důvodem samotné její existence. Veřejná správa, jako sociální útvar, je zaměřovaná, usměrňovaná a determinovaná veřejným zájmem.

Veřejný zájem (společenský) zájem je takovým druhem zájmu, který má nadindividuální charakter. Jeho nositelem (garantem, realizátorem) je veřejná správa jako instituce, která prostřednictvím veřejného zájmu zaměřuje a realizuje svou činnost. Základními motivačními jsou faktory společensky uznané cíle a potřeby. Lidé participují na dané činnosti právě proto, že sdílejí společné integrující hodnoty. Veřejný zájem je činitelem skupinové (spo-

[5] NEUBAUER, Z.: Státověda a teorie politiky. Studijní texty. Praha: Sociologické nakladatelství Slon, 2006, s. 112.

lečenské) integrity veřejné správy, která je společným zájmem zainteresována na řešení společných problémů.

Je však nezbytné zdůraznit, že pojem „veřejný zájem“ není právně vymezený a je často chápaný velmi odlišně. Objevují se dokonce názory, především u krajně liberalistických kritiků veřejného zájmu, že „veřejný zájem“ je prázdným pojmem, že veřejný zájem jako sociální fenomén vlastně neexistuje, že i jeho teoretická reflexe je fikcí. V této souvislosti lze souhlasit s názorem, že pokud zpochybníme existenci veřejného zájmu, zpochybňujme tím zároveň i smysluplnost správy věcí veřejných.

Veřejná správa jako správa veřejných záležitostí je správou ve veřejném zájmu. Je to proces, kde dochází k regulování, usměrňování, spravování veřejných zájmů. Veřejnoprávní subjekty, které ji vykonávají, ji realizují jako právem uloženou povinnost.

Z uvedeného vyplývá, že další rozdělení veřejné správy lze definovat jako činnosti výkonné a nařizovací, tedy činnost provádějící zákony. V dnešní době veřejnou správu chápeme v užším významu jako službu, v širším smyslu pak jako druh vládnutí a správu veřejných věcí, ve prospěch občanů a za jejich aktivní účasti. Další úkoly, pohybující se v rámci právního řádu, které nemají tradiční veřejnoprávní povahu (na základě zákona nebo jeho rozhodnutí vydat prováděcí předpis), ale používají se smluvní formy práva soukromého i doporučení neboli faktické úkony, výzvy, navazující informace apod.[6]

2.1.2 Dělení veřejné správy a její systém

Jak již bylo zmíněno v předchozí kapitole, důležitým kritériem pro dělení správy je rozdělení správy veřejných a soukromých záležitostí. V současné době však dochází často k jejich splynutí. Mimo jiné jde o důsledek rozšiřování služeb veřejnosti, zabezpečující nejen subjekty veřejného práva (obce, stát apod.), ale také subjekty práva soukromého (nadace, obecně prospěšné společnosti apod.).

Nicméně některé základní aspekty rozlišení jsou zachovány. Tím je např. věcné hledisko mezi veřejnou a soukromou správou, projevující se mírou právní vázanosti. Cíl soukromé správy se obvykle charakterizuje volností svého jednání (právní řád má pouze negativní vázanost, to znamená, že vymezený je pouze rámec jednání). Veřejná správa je naproti tomu vázána jak negativně, tak i pozitivně, což jí stanovuje pravomoci a působnosti

[6] HENDRYCH, D., et. al.: Správní věda: Teorie veřejné správy. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 11-12.

pro jejího vykonavatele (např. zahrnuje všechny krajské úřady). Další „volnost“ spatřujeme např. v tom, že soukromá organizace si oproti veřejné správě určuje sama své úkoly, cíle i metody k jejich dosahování. Veřejná organizace je vázána zákony a jinými právními předpisy a usneseními nadřízených orgánů nebo zastupitelských sborů. Dodržování právních předpisů platí zejména pro případy rozhodování správního orgánu o právech a povinnostech občanů, nebo organizací.[7] Zárukami zákonnosti ve veřejné správě se budeme níže podrobněji zabývat.

Veřejnou správu lze dále rozlišit v tzv. pojetí funkčním (materiálním) nebo organizačním (formálním).[8] „Materiální“ výklad pojímá veřejnou správu jako činnost státních a dalších orgánů státní moci nebo subjektů, kterým je za účelem plnění určitých úkolů výkon veřejné správy propůjčen. Další vymezení tohoto pojetí je buď pozitivní nebo negativní.

Pozitivní vymezení veřejné správy nespočívá v tom, kdo zabezpečuje její úkoly, ale na míře decentralizace a centralizace veřejné moci ve státě. Platí, zde již zmiňovaný, rozdíl ve vázanosti příslušných orgánů k právním předpisům. Negativní vymezení charakterizuje souhrn činností veřejné správy, které nejsou kvalifikovány jako zákonodárné ani jako soudní.

„Formální“ pojetí správy neklade důraz na činnost, nýbrž na organizace se svěřenou působností k řešení určitých veřejných úkolů. „Správa ve formálním pojetí je v zásadě soustavou jednotlivých správních úřadů nebo orgánů jako vykonavatelů veřejné správy ve smyslu materiálním, tj. jako určité činnosti.“[9]

Veřejnou správu je třeba odlišovat od správy soukromé. Veřejná správa jakožto správa veřejných záležitostí je správou ve veřejném zájmu. Subjekty, které ji vykonávají, ji realizují jako právem uloženou povinnost. Mají postavení veřejnoprávních subjektů.

Na výkonu veřejné správy se však mohou podílet i soukromoprávní subjekty. To přichází v úvahu tehdy a tam, kdy si subjekty veřejné správy zadají u soukromoprávních subjektů výkon veřejných služeb, jež by jinak měli provést sami. Činnost soukromoprávních subjektů však není považována za soukromou, ale je správou veřejnou, jelikož je vykonávána ve veřejném zájmu a při jejím provádění se musí řídit příslušnými právními předpi-

---

[7] HENDRYCH, D., et. al.: Správní věda: Teorie veřejné správy. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 12-13.
[8] PRŮCHA, P.: Správní právo: obecná část. 7. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 51.
[9] HENDRYCH, D., et. al.: Správní věda: Teorie veřejné správy. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 12-13.

sy. Takový výkon veřejné správy je však možný jen tehdy, kdy je postavení veřejnoprávního subjektu zastupitelné a kdy to nevylučuje povaha věci.

Charakter veřejné správy jako instituce a organizace umožňuje aplikaci systémového přístupu.

Použití systémového přístupu vychází z toho, že při záměrném zásahu do společenského systému se kromě důsledků žádoucích, zamýšlených a předvídaných dostaví také následky nežádoucí, nezamýšlené a nepředvídané, že některé následky mohou být latentní nebo se projevit se značným zpožděním a že požadované změny lze obvykle docílit několika alternativními způsoby. Fungování veřejné správy ale nevylučuje vnitřní i vnější konflikty. Pokud překročí určitou hranici, musí docházet k systémovým změnám, které nastolují narušenou rovnováhu.

Pojem „systém" je v současné době z různých důvodů jedním z nejužívanějších výrazů. Snad také proto je uvedený pojem často definovaný různými autory s určitými odlišnostmi, i když se často různé přístupy jen velmi málo odlišují. Uvedený pojem existuje v bohatě rozvětvené škále významů, podobně jako výraz „sociální". Stal se výrazem téměř módním a spolu s adjektivním tvarem „systémový" zaplavil sociální komunikaci.

Ovšem je výrazem poměrně starým, odvozeným z řeckého systema = spojení, složenina, oddělení, soustava, skladba, celek apod. Do moderního slovníku, zejména odborného, se dostal od 50. let z biologie do tzv. teorie systémů, za jejíhož otce je pokládán biolog L.v. Bertalanffy.[10]

Obecné využití výrazu „systém" lze, při určitém zjednodušení, rozdělit do pěti typologických tříd, které se navzájem pronikají a prostupují.

První třídu tvoří pojetí vzájemné závislosti – systém je množina, komplex apod. prvků, spojená množinou vztahů v celek. Slovo „systém" je užíváno v tom smyslu, že determinuje vztahy vzájemné závislosti, existující uvnitř komplexu empirických jevů. Např. R. Stark rozumí systémem „nějaký soubor vzájemně závislých částí".

Druhá třída chápe systém jako seberegulující (negativně entropickou) soustavu, sloužící nějakému cíli (účelu, funkci). Systém je organizované množství prvků, které jsou vzájemně svázané a plní určité funkce.

Třetí třídu tvoří pojetí, zdůrazňující zejména celostní charakter, např. L.v. Bertalanffy chápe systém v podobě jakéhokoliv uspořádání nebo kombinace jak částí nebo prvků v nějaký celek.

---

[10] Vývoj názorů na problémy společenské organizace a společenského systému podrobně poskytuje publikace: Keller, J. Sociologie organizace a byrokracie. Praha: ASPI, 2007.

Do čtvrté třídy patří pojetí, která zdůrazňují primát vztahů k okolí. Toto zavedení hlediska k okolí využívá také novější systémová teorie. Uvedený přístup ukazuje, že struktury a procesy systému jsou vůbec možné a pochopitelné jen ve vztahu k jeho okolí, že teprve vztah k okolí stanovuje, co je v systému prvkem a co funguje mezi systémy jako vztah.

Pátá třída pak zahrnuje ostatní nejrůznější přístupy a vymezení jako „množinové". W. R. Ashbyho „systém je jakákoli libovolně vybraná množina proměnných".

Porovnáním obsahu vedených typologických tříd vidíme, že prakticky všechny zahrnují přinejmenším jednu charakteristiku, kterou můžeme využít při vytváření pracovního pojmu „systém". Rovněž stručný pohled na vývoj názorů na uvedené pojmy poskytuje přehled nejrůznějších vědeckých směrů a postupů, které se někdy opakují, nebo se odlišují jen formálně stylisticky.

Domnívám se, že pro řešení specifických problémů, souvisejících s objektem veřejné správy, bude přijatelný interdisciplinární přístup, využívající poznatky právní vědy, teorie systémů, sociální psychologie, sociologie, managementu a pochopitelně dalších vědních disciplín.

Všeobecné znaky systému veřejné správy

a) Celistvost

Je to určitý diferencovaný celek prvků, které jsou ve vzájemné interakci a závislosti. Prvky jsou části, na které je možné a účelné systém dělit. Proto systém členíme na základní subsystémy, kde každý subsystém je součástí vyššího systému, jehož je subsystémem.

b) Účelově definovaná množina vztahů:

- mezi prvky navzájem,
- uvnitř prvků,
- mezi prvky a celkem,
- mezi prvky a okolním prostředím.

c) Strukturovanost

Celek systému se projevuje jako souhrn všech svých prvků a jejich vztahů. Prvky jsou vzájemně propojené, nepřetržitě se proměňují, vzájemně na sebe působí a společně určují vlastnosti celku. Vztahy mezi prvky vytvářejí strukturu systému. Především vnitřní organizace, struktura systému dává systému vlastnost celistvosti a umožňuje vznik nových systémových vlastností.

d) Cílovost

Je záměrně vytvářeným celkem, směřujícímu k dosažení předem stanovených cílů, které spočívají v jeho sebezachování a v seberozvoji.

e) Uspořádanost

Systém veřejné správy je celistvý a uspořádaný komplex prvků (subsystémů), které jsou ve vzájemné interakci a jsou určitým způsobem uspořádané. Je to proto, že systém nemůže fungovat a vyvíjet se jako chaotický celek. Zde se jedná o uspořádanost plánovitou a záměrnou. Systém je složitým, rozporným celkem, jehož prvky nejsou rovnocenné a v tomto smyslu jsou relativně samostatné.

f) Funkce

Systém jako celek slouží určitému účelu, realizuje určitou úlohu – má určitou funkci.

g) Chování

Je charakteristický určitým chováním, které se mění působením vnitřních a vnějších faktorů – lidských, technických a technologických, materiálních, finančních i informačních apod. Aktivní, cílové chování je možné tehdy, když je systém schopný přijímat, zpracovávat a využívat pro svoje další chování informace, především ze svého okolí.

Pomocí získávaní, přenosu, uchovávání a zpracování informací, umožňuje chování systému v určitých hranicích, ovlivňovat systém tak, že se vytváří cílový způsob jeho chování.

h) Otevřenost

Systém je otevřený, protože si vyměňuje s okolním prostředím energii, podněty a informace. To znamená, že má vstupy z okolí, výstupy do okolí a jeho stavy na vstupu a výstupu se mění. Systém funguje ve vnitřním a vnějším prostředí, které svým působením ovlivňuje a je také tímto prostředím ovlivňovaný.

i) Prostředí

Zahrnuje celý komplex faktorů a vztahů. Některé vývoj systému dynamizují, urychlují, jiné naopak zpomalují. Některé integritu systému podporují, zatímco jiné působí dezintegračně, jako určité bariéry.

- Vnější faktory zahrnují především tyto entity:
- politické a legislativní (politická stabilita, právní, sociální a ekonomické zákonodárství apod.),

- ekonomické, sociokulturní (zdraví, životní prostředí, životní styl apod.),
- demografické (rozvoj populace, věková struktura, vzdělanostní struktura apod.),
- vědeckotechnické (vědecký rozvoj, využívání vědeckých poznatků apod.),

Vnitřní faktory zahrnují především: finance, personální strukturu, řízení a řídící struktury, informační systém apod.).

j) Dynamická rovnováha a stabilita

V systému probíhají nepřetržité změny, které narušují uspořádanost systému a efektivnost dosahování stanovených cílů. Vznikají vztahy koordinace, subordinace, přeměny přetržitého i nepřetržitého charakteru. Tyto změny narušují uspořádanost systému. Pokud má realizovat cíle, pro které je určený musí vytvářet uspořádaný, rovnovážný, relativně stabilní celek.

Systém jako celek se pohybuje, mění se a vyvíjí. Rovněž se vyvíjejí také jeho prvky. Aby systém fungoval v dynamické rovnováze, musí reagovat na tyto změny a nepřetržitě se s nimi vyrovnávat.

Systémový přístup je způsob jednání a myšlení o veřejné správě, která reálně, konkrétně existuje.

Systémový přístup tím, že je aplikovaný interdisciplinárně, vyjadřuje osobnostní, lidské souvislosti organizace a propojení společenského působení subjektů se sociálními vztahy. Působí tu ovšem také opačné procesy – změny v sociální struktuře ovlivňují fungování a integritu celého systému veřejné správy. Je to proto, že jeho existence ovlivňuje sociální strukturu společnosti, činnost společenských organizací a institucí, ovlivňuje všechny vrstvy obyvatelstva, veřejnost a její mínění.

Systémová závislost a podmíněnost dává systému veřejné správy charakter nepřetržitě fungujícího dynamického celku. Realizaci veřejných zájmů přijímá systém veřejné správy jako vstupy a podněty. Protože se stavy na vstupu a výstupu systému nepřetržitě mění.

Z uvedeného pohledu chápeme tedy veřejnou správu jako relativně samostatný systém, který je vnitřně diferencovaný, složitý, otevřený a dynamický.

Systém veřejné správy je v konečném výsledku uspořádaný komplex prvků (částí, subsystémů). Jsou určitým způsobem organizované tak, že změny některých nebo výskyt nových se při zachování celku projeví i u ostatních prvků. Je to proto, že vzájemné interakce těchto prvků vytvářejí

novou kvalitu, novou realitu. V systému veřejné správy jde o uspořádanost plánovitou a zaměřenou na dosahování předem stanovených cílů. Základem jejich realizace je záměrná, cílevědomá činnost, vykonávaná ve veřejném zájmu.[11]

Na základě předchozího rozboru systému organizace společenských vztahů vůbec se můžeme pokusit o charakteristiku systémového přístupu k veřejné správě:

a) vychází komplexního pohledu, kdy subjekt a objekt veřejné správy fungují a vyvíjejí se ve vzájemném působení, vzájemném ovlivňování;
b) chápe fungování veřejné správy celostně v jejích vnitřních i vnějších souvislostech;
c) respektuje vazby mezi subsystémy veřejné správy i jejich vliv na výsledky a výstupy systému, odhaluje vnitřní organizaci systému a způsob vzájemného působení prvků, které jej tvoří;
d) posuzuje veřejnou správu v jejím dynamickém vývoji, respektuje genezi jejího systému a možnosti dalšího zkvalitňování;
e) bere v úvahu základní systémové faktory, které fungování veřejné správy podmiňují;
f) vhodně spojuje organizační, sociální i personální změny, které probíhají ve struktuře veřejné správy, identifikuje zdroje a faktory udržování, zdokonalování a rozvíjení systému;
g) umožňuje identifikovat a pochopit průnik teoretické, empirické i praktické roviny;
h) umožňuje identifikovat vzájemné vztahy systému s jinými systémy v horizontálním i vertikálním směru.

Potřeba aplikace systémového přístupu je v současnosti determinována a ovlivňována narůstáním složitosti procesů veřejné správy a existencí závažných změn, které probíhají.

Systémový přístup k veřejné správě můžeme pak aplikovat ve formulaci cílů a úkolů veřejné správy, v metodách realizace funkcí systému veřejné správy, v kultivaci relevantního prostředí systému veřejné správy a v dynamickém fungování systému veřejné správy.

---

[11] Primárně nás zajímají vztahy mezi prvky, sekundárně prvky samé. Tato množina je s okolím, z něhož byla vydělena, spojena vstupy a výstupy. Obecnou tendencí chování každého systému je snaha o přežití, proto se systém zmocňuje energie a materiálu z okolí a s ním se vyvíjí (zmocňuje se především zdrojů a informací). Jakákoliv změna na vstupu znamená i změnu na výstupu.

Cíle systému veřejné správy zde chápeme jako žádoucí stav, který má být v budoucnosti dosažený a měřitelný kvantitativními a kvalitativními ukazateli. Realizace cílů je možná za předpokladu, že systém je schopný přijímat, zpracovávat a využívat informace vnitřního i venkovního prostředí. Této realizaci veřejná správa podřizuje veškerou svoji činnost. To, jakým způsobem se obecné či veřejné zájmy akceptují, a nakonec i uspokojují, je průsečíkem historických tradic, konkrétní vývojové fáze dané společnosti, aktuální institucionální podoby veřejné správy, ale i charakteru prosazujících se politických zájmů.

Systém veřejné správy realizuje konkrétní cíle bezprostředně zaměřené na poslání a cíle obce, regionu či úkoly v rámci celého státu. Tyto cíle mohou mít povahu:

a) krátkodobých cílů a operativní činnosti,
b) střednědobých cílů, které bývají zpravidla vyjádřeny v programových prohlášeních koalic na konkrétní volební období,
c) dlouhodobých cílů, které bývají zpravidla vyjádřeny a formulovány ve volebních a dlouhodobých programech. Ty jsou obecně určitou formou strategického programu. Ten bývá zpravidla spíše „politickou vizí“, kterou je ovšem třeba – poté kdy je tato vize akceptována výsledkem voleb – transformovat do podoby konkrétního realizačního programu či strategie. Ta by ovšem měla nabýt podobu cílů a strategie veřejné správy a měla by mít všechny nezbytné náležitosti, tj. včetně zabezpečení zdroji, mezi nimiž nesmějí chybět lidské zdroje.

Cíle veřejné správy jsou zpravidla **orientované:**

- na zabezpečení fungování společnosti jako celku;
- na řešení konkrétních problémů jednotlivých občanů a skupin obyvatelstva;
- na zabezpečování výkonu státní i samosprávné politické moci;
- na zabezpečování výkonu správy státu v jednotlivých oblastech společenského života prostřednictvím výkonné, nařizovací a podzákonné činnosti;
- na trvale udržitelný rozvoj společnosti, který je založený na integraci ekonomických, sociálních a ekologických cílů. Je to cílevědomý a optimálně usměrňovaný proces změn v rozvoji lidské společnosti. Je to takový rozvoj, který umožňuje uspokojovat rozumné, potřeby současné generace bez ohrožování života generací příštích;
- na koordinaci společenského života a integraci společenských vztahů.

2.2 Právní záruky ve veřejné správě

Postavení a poslání veřejné správy si vyžaduje právní úpravu, činnosti i organizace veřejné správy v takovém měřítku, aby splňovala garanci zákonných realizací jejích úkolů a cílů, příslušných funkcí, forem realizace veřejné správy a metod. Veřejná správa je vázána jako výkonná, nařizovací a podzákonná činnost zákony, a musí zabezpečovat jejich provedení. Jedním z předpokladů právní jistoty je zachovávání zákonnosti.[12] Obecně se zárukami zákonnosti rozumí souhrn právních prostředků, které dodržování a porušování práva zabezpečují.

- Projevy zákonnosti ve veřejné správě chápeme především:
- plnění obsahu právních norem všemi subjekty správního práva, přísné vyžadování jeho dodržování,
- funkce veřejné správy jsou uskutečňovány příslušnými formami a metodami, realizovány pouze na základě zákona,
- poskytování právní ochrany subjektům správního práva dle jejich právního postavení.

Právní záruky ve veřejné správě slouží k zajištění zákonné realizace úkolů a cílů veřejné správy.

Sféra veřejné správy a její činnosti disponuje systémem záruk zákonnosti, které se vzájemně doplňují a těsné spolu souvisejí.[13]

2.3 Kontrola ve veřejné správě

„Kontrola je nedílnou součástí řídících procesů. Je to akt a proces, které ve zpětné vazbě podávají informaci o dosažení stanovených cílů.“[14] Vztah mezi rozhodováním, řízením a kontrolou můžeme formálně vymezit takto:

- „rozhodování ve veřejné správě – realizováno subjekty veřejné správy, ať již jednotlivci (individuální subjekty), nebo sociální subjekty (státní orgány, vlády všech úrovní apod.);
- řízení ve veřejné správě – součást všech rozhodovacích procesů a nedílná součást rozhodovací činnosti managementu;

[12] KNAPP, V.: Teorie práva. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 212.
[13] PRŮCHA, P.: Správní právo: obecná část. 7. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 322.
[14] NEMEC, J., OCHRANA, F., PAVEL, J., ŠAGÁT, V.: Kontrola ve veřejné správě. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 9.

- kontrola ve veřejné správě – jakýsi podsystém řízení, má funkci zpětné vazby, je nedílnou součástí procesu řízení, liší se od auditu ve veřejné správě“.[15]

2.3.1 Předpoklady a proces

Cílená činnost státní správy v sobě zahrnuje kontrolu jako součást působení a její cílená činnost je předmětem kontroly ze strany jiných subjektů.

Má-li být kontrola účinná, je nutné, aby kontrolující splňoval určité předpoklady. Za prvé musí být kompetentní a mít potřebné informace o kontrolovaném subjektu. Za druhé musí postupovat se vší svědomitostí a pečlivostí a za třetí musí být osobně a věcně nepodjatý a mít kritický postoj k vlastním měřítkům posuzování a hodnocení činnosti kontrolovaného subjektu.

Samotný kontrolní postup má mít tyto čtyři postupné kroky:

- zjištění existujícího stavu (toho, co jest),
- ověření zamýšleného stavu (toho, co má být),
- určení odchylek existujícího od zamýšleného,
- zhodnocení odchylek.

Tento postup však neposkytuje odpověď na otázku, kdy kontrolovat. Dle záměru bychom mohli kontrolu dělit na předběžnou, průběžnou a následnou. Tomuto dělení je blízká kontrola označovaná jako soustavná a kontrola prováděná namátkově, resp. ad hoc.

Předběžná kontrola spočívá v tom, že jinému orgánu, než který má pravomoc rozhodnout, se dává právo vyslovit nebo nevyslovit souhlas se zamýšleným rozhodnutím. Jedná se o akty, které mají povahu potvrzující nebo schvalující postup jiného orgánu. Ovšem předběžná kontrola tohoto typu je spíše charakteristická pro policejní stát a nikoli pro stát právní, ve kterém nepřevládají prostředky represivní. Avšak ani v právním státě některé formy předběžné kontroly nelze vyloučit, a to z důvodu ochrany veřejného zájmu nebo jistoty v právních vztazích, a to i pod hrozbou, že právní úkon provedený orgánem bez stanoveného schvalovacího řízení je od počátku neplatný. (např. ustanovení §41 odst. 2 zák. č. 128/2000 Sb., o obcích /obecní zřízení/).

[15] NEMEC, J., OCHRANA, F., PAVEL, J., ŠAGÁT, V.: Kontrola ve veřejné správě. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 10.

Průběžná kontrola v sobě nese kontrolu účelnosti, hospodárnosti a správnosti postupu řešení. Zjištění závad v takových případech je jakousi korekcí postupu, který se vychýlil od původního předpokladu a samozřejmě přispívá k vyšší kvalitě rozhodnutí. Sama o sobě je však průběžná kontrola neúplná a může být i neobjektivní, neboť nepodává dostatek informací o objektu kontroly a předávané informace nemusí být jednoznačné. Z tohoto důvodu je existence následné, tedy konečné kontroly realizace zamýšleného cíle, vyvrcholením kontrolního procesu.

S výkladem o kontrole jsou spojeny problémy terminologické a klasifikační. Z pohledu správní vědy není tato otázka sice primární, ale přesto pro objasnění smyslu kontroly je třeba vyjádřit poměr kontroly k jiným úkonům, které sledují stejný či obdobný účel. Moderní pojetí zahrnuje do kontroly jako její součást také poradenství spočívající v tom, že nadřízený orgán nebo jinak kompetentní subjekt touto cestou předchází nedostatkům, nebo je omezuje, aniž používá donucovacích prostředků. Za zvláštní způsob kontroly se považuje vyhodnocování nebo oceňování dosahovaného výsledku /zvláště programů a projektů/, a to především s ohledem na jejich úspěšnost.

Kontrola se zaměřuje na sledování stavu nějaké činnosti (věci) a ve srovnávání a vyhodnocování stavu existujícího se stavem zamýšleným. K odstranění zjištěných rozdílů může k tomu oprávněný orgán činit potřebná nápravná opatření.

Kontrolou v oblasti veřejné správy se sleduje dodržování zákonnosti, účelnosti a hospodárnosti záležitostí, které jsou předmětem kontroly. Dojde-li k uplatnění všech těchto hledisek kontroly, zda současně a v jakém pořadí, to závisí na řadě činitelů, z nichž podstatným je zvláště vztah kontrolujícího a kontrolovaného. Půjde-li o vztah nadřízenosti a podřízenosti, převáží kumulace kritérií kontroly v dalších případech jejich separace zvýrazněním spíše kritéria zákonnosti, porušením technických norem, standardů apod.

Kontrola spočívá buď v tom, že stát nebo jiný nositel veřejné správy:

- vykonává kontrolu činnosti svých vykonavatelů prostřednictvím orgánů, úřadů na veřejné správě nezávislých, jedná se tedy o kontrolu veřejné správy, anebo
- prostřednictvím příslušného správního úřadu /orgánu/ vykonává na základě zákona správní dozor nad činností nepodřízených fyzických a právnických osob.

Kontrolu veřejné správy v ČR přímo z pověření Ústavy vykonává Parlament /kontrola parlamentní/, Nejvyšší kontrolní úřad /kontrola hospoda-

ření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu/ a soudy /kontrola soudní/.

Tuto základní strukturu doplňují další články, které nazýváme zprostředkovatelskými /mediačními/, protože vstupují mezi vykonavatele veřejné správy občana, resp. organizaci. Zde jmenujme Veřejného ochránce práv, popř. zvláštní komise zřizované ad hoc pro určité situace nebo vyšetření určitých záležitostí zejména Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR.

V širším pojetí kontroly veřejné správy mohou plnit obdobnou roli různé nestátní organizace, např. Helsinský výbor, petiční výbory, občanská sdružení.

Zvláštní formy zprostředkování představují intervence jednoho správního úřadu ve prospěch určitých skupin občanů nebo organizací. Do zprostředkovatelských funkcí náleží taktéž masová média, která upozorňují na pochybení správních úřadů a orgánů samosprávných celků obecně nebo v konkrétních případech. Výše uvedené případy kontroly veřejné správy spadají do kontroly externí, která je vykonávaná prostřednictvím orgánů a úřadů stojící mimo organizační strukturu výkonné moci.

Z historického pohledu se kontrolní mechanismy ve veřejné správě rozvíjejí nejznatelněji až po druhé světové válce. Institut Nejvyššího kontrolního úřadu registrujeme ale už za Rakouska – Uherska. Z rozvoje kontrolních mechanismů vidíme, že byť se státní (byrokratický) aparát rozvíjel daleko dříve, kontrolní mechanismy a jejich propracovaná heterogenní soustava byla až reakcí na fungování průběžně rozvíjející se správy veřejných věcí a zájmů v moderní době.

Vždy však platilo, že funkce kontroly ve společnosti měla veřejnomocenský charakter, a byla tudíž chápána jako státní funkce.

Historickým vývojem veřejné správy (od konce 18. století) se začala oddělovat veřejná moc od soukromé správy. Dovršení procesu zřizování úřadů a zavádění byrokracie bylo na území Evropy postupné zavádění ústav, dělba moci a hierarchie práva. Teprve jasné vymezení činností veřejné správy vedlo k oddělení zájmů soukromé moci ve veřejné správě. V oblasti územní správy byl významným momentem vznik samosprávy.

Po vzniku Československé republiky byly přijímány a zachovávány modely z období Rakouska-Uherska. Reformní prvky lze spojovat s rozšiřováním veřejné správy do společenského života v souvislosti s demokratizací společnosti. Pracovněprávní úprava se více přibližovala veřejnému sektoru.

Mezi světovými válkami se reformy více odrážely v samosprávní oblasti, kde byla tendence ke vzniku oblastí – krajů. V této oblasti, která se svého významu dočkala daleko později, byl svým způsobem limit progresu dán národnostním složením a obavou z decentralizace.

Po druhé světové válce prošla veřejná správa řadou transformačních procesů. V tomto období dochází k podřízení se politickému rozhodování (ústřední orgány státní správy). Po sametové revoluci se podřízenost státní správy politickému rozhodování začíná opět vytrácet.

V současné době a před vznikem zákona o státní službě se podřízenost státní správy politickému rozhodování setkala opět s řadou kritik. Kritiky byly vzneseny už i ze strany Evropské komise. Implementace zákona o státní službě v současnosti stále probíhá a je na služebních orgánech, jakým způsobem budou rozhodovat v souladu s hlavní myšlenkou tohoto zákona, a to profesionalizací.

Aplikací správního řádu v zákoně o státní službě bude sehrávat zvláštní kontrolní důležitost správní soud. Zjednodušeně lze tvrdit, že kontrolu nad dodržováním zákonů posuzuje soudní systém. Činnosti, procesy, rozhodování ve věcech veřejné správy kontrolují a posuzují kontrolní orgány, které ručí státu za nápravu stávajících nesrovnalostí, slouží k zefektivnění stávajícího stavu a odstraňování nedostatků kontrolní činností zjišťovanou. Shledáváme i v současném uspořádání veřejné správy složitý a různorodý kontrolní mechanismus, který má za úkol vyvažovat rovnováhu a zaručovat nezávislost státního dozoru nad správou věcí veřejných.

Nejvýznamnějším způsobem kontroly je moc soudní. Soudy jako nezávislé orgány státní moci sledují dodržování právních předpisů. Občané se na ně mohou obracet v případech, kdy jsou přesvědčeni, že byla jejich práva poškozena či narušena. Soudní kontrola veřejné správy zákonitě vznikala po roce 1848 se vznikem státní byrokracie a úřadů. Nejvyšší správní soud Rakousko-Uherska, tedy i na území dnešní ČR, funguje už od roku 1876.

Z pohledu soudní moci mohou správní procesy přezkoumávat ústavní soudy. Ústavní soudy nepřezkoumávají pouze porušení zákonů, ale přímo narušení ústavou zaručených práv a svobod jednotlivců.

Kontrolu lze dělit z mnoha hledisek pro naše veřejnosprávní účely především na vnější a vnitřní. Rozlišujeme také kontroly preventivní či předběžné, průběžné a kontroly následné.

Pokud očekáváme, že kontrola bude účinná, je nezbytné, aby splňovala určité předpoklady. V první řadě musí být kompetentní a musí mít potřebné informace o kontrolovaném subjektu. Kontrolní postupy by měl být prová-

děny se vší svědomitostí a pečlivostí a v neposlední řadě musí být naplněna osobní a věcná nepodjatost a musí mít objektivně kritický postoj k činnosti kontrolovaného subjektu. Pro určení struktury kontroly veřejné správy je rozhodujícím hlediskem vztah kontrolovaného a kontrolujícího. Vnitřní kontrola ve veřejné správě spočívá na principu podřízenosti a nadřízenosti. Jedná se o vertikální rozložení vztahů, v jejichž rámci je povinnost řídit, a kontrolovat dodržování vnitřních předpisů a dbát na dodržování služební kázně. Může probíhat nepřetržitě, kdy jsou průběžně a systematicky kontrolovány úkoly a jejich plnění. Jedná se o pravomoci nadřízených směrem k podřízeným. Dalšími průběžnými kontrolami se zabývají specializovaná pracoviště, která si vytvářejí plány kontrolních akcí a auditů ve vlastních institucích. Řídí se zákonem č. 255/2012 Sb., o kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „KŘ“ nebo „kontrolní řád“). Veřejná správa ze své podstaty musí zajišťovat i svoji vlastní funkčnost a vyvíjet a rozvíjet, modernizovat a zefektivňovat činnosti dovnitř samotné organizace. Vnitřní organizace veřejné správy a zejména její fungování je upravována vnitřními akty, které nesmí být v rozporu se zákonnými normami a pro státní zaměstnance mají závazný charakter. Vnitřní předpisy jsou závazné a podléhají aktualizacím v souladu s novými zákonnými normami.[16]

KADEČKA, PRŮCHA,[17] ve své publikaci, uvádí: Vytváření předpokladů pro uplatnění významných záruk zákonnosti ve veřejné správě přisuzuje kontrole naprosto specifické a klíčové postavení. Na základě zjištěných výsledků kontroly, a jejím prostřednictvím, plní v rámci své samostatnosti jakési poslání. Především při plnění své zjišťovací funkce využívá právo na svobodný přístup k informacím ve veřejné správě.

Kontrola veřejné správy provádí veškeré potřebné činnosti v odpovídajícím čase, směru a rozsahu. Kontrola zjišťuje, nakolik odpovídá skutečný stav tomu zamýšlenému. V případě, že nebyly splněny povinnosti, vyvodí se závěry a určí se odpovídající opatření.

- Funkce kontroly veřejné správy:
  - poznávací,
  - zjišťovací,
  - porovnávací,
  - hodnotící,

[16] MATES, P., STARÝ, M.: Základy správního práva obecná část. Praha: Vysoká škola finanční a správní 2009. ISBN 978-80-7408-019-7, 100 s.

[17] KADEČKA, S., PRŮCHA, P.: Správní právo: obecná část. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 50-51.

- nápravná.

HENDRYCH[18] popisuje další dělení kontroly veřejné správy takto:

- předběžná – jiný orgán, než který má pravomoc rozhodnout, dostane právo se vyjádřit k zamýšlenému rozhodnutí,
- průběžná – kontrola účelnosti, správnosti, hospodárnosti při postupu řešení, pozitivní je včasné zjištění závad a jejich odstranění,
- následná – nedostatky, které nebylo možné odhalit během průběžné kontroly, odhalí zpravidla konečná kontrola,
- namátková, soustavná.

KADEČKA, PRŮCHA[19] uvádějí: Tzv. administrativní dozor, což je specifická forma kontroly, který spadá do kompetence příslušným správním orgánům (např. hygienický, požární nebo vodohospodářský dozor apod.), se uplatňuje u subjektů, které nejsou hierarchicky podřízeny daným správním orgánům, se zaměřuje na zákonnost, účelnost a hospodárnost. Tuto kontrolu lze provádět i v užším slova smyslu ve vztazích hierarchické podřízenosti a nadřízenosti, provádějí ji rovněž správní orgány.

Ze strany vnějších subjektů může být veřejná správa sama předmětem kontroly. V tom případě se jedná o vnější kontrolu veřejné správy jako celku. Tuto kontrolu provádějí orgány státu, ale také občané.

Obecní správa podléhá specifické kontrole ve veřejné správě, kterou provádí orgány státní správy ve spojení s dalšími státními orgány.

2.4 Systém kontroly ve veřejné správě

Výše uvedené předběžné informace pomáhají při odpovědi na stěžejní otázku v genezi tématu této práce. Též vyplývá, že občanům je umožněno uplatnit svůj vliv v systému kontroly veřejné správy. Autorka práce se domnívá, že další konkretizování jednotlivých bodů bude z hlediska tohoto vztahu přínosné.

- **Základní rozlišení:**

a) správní kontrola prováděná orgány veřejné správy,

- vztah hierarchické nadřízenosti a podřízenosti, zaměřeno na činnost správních orgánů, provádí se také uvnitř,

[18] HENDRYCH, D., et. al.: Správní věda: Teorie veřejné správy. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 188.

[19] KADEČKA, S., PRŮCHA, P.: Správní právo: obecná část. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 51.

- mimo hierarchické vztahy, zaměřeno na plnění povinností subjektů správního práva,

b) vnější kontrola – jiné subjekty kontrolují orgány veřejné správy a jejich činnost.

2.4.1 Postavení subjektů kontroly veřejné správy

- kontrola vykonávaná zákonodárným (zastupitelskými) orgány,
- kontrola vykonávaná soudy,
- kontrola vykonávaná Nejvyšším kontrolním úřadem,
- kontrola vykonávaná správními orgány,
- kontrola vykonávaná na základě podnětů, stížností a peticí občanů,
- kontrola vykonávaná ve spojení s právem na informace ve veřejné správě,
- kontrola vykonávaná ve spojení tzv. Veřejného ochránce práv.[20]

▪ **Zákonodárné, resp. zastupitelské orgány**

Tyto druhy kontroly veřejné správy jsou vyjádřením podstaty vztahů mezi mocí zákonodárnou, resp. zastupitelských orgánů, a orgány veřejné správy.[21] Uvedená kontrola, která bývá označována někdy i jako politická, spočívá v kontrole činnosti moci výkonné zákonodárným orgánem. Výkon kontrolních pravomocí tohoto orgánu ovlivňuje také fakt, že se jedná o zastupitelský sbor složený ze členů přímo volených občany. Kontrolu zákonodárnými nebo také zastupitelskými orgány vykonává Parlament ČR na základě ústavy – zákon č. 90/1995 Sb.[22] Demokratické státy se vyznačují dělbou moci a vyvážeností moci výkonné, zákonodárné a soudní. Parlamentní kontrola se zabývá převážně kontrolou činnosti vlády. Veřejná správa však není parlamentní kontroly ušetřena. Pro demokratický stát je příznačné, že funguje kontrola zastupitelských sborů na všech úrovních, proto neexistuje činnost veřejné správy, která by této kontrole nepodléhala. Na úrovni území samosprávy je realizována kontrola zastupitelstvy obcí a krajů ve vztahu

[20] KADEČKA, S., PRŮCHA, P.: Správní právo: obecná část. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 52.
[21] KADEČKA, S., PRŮCHA, P.: Správní právo: obecná část. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 52.
[22] HENDRYCH, D., et.al.: Správní právo: obecná část. 5. vyd. C. H. Beck, 2003, s. 585.

k dalším orgánům, vztahuje se pouze k činnosti obcí při výkonu samostatné působnosti.[23]

- **Soudy**

Soudní kontrola veřejné správy je obsažena v ústavě ČR: „Každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.“[24] Nejúčinnější kontrolou činnosti veřejné správy a měřítkem vyspělosti každého státu představuje samotná možnost přezkoumávat správní rozhodnutí, řešit kompetenční spory nezávislým soudem, nebo činit opatření proti nečinnosti správních orgánů. Kontrola veřejné správy vyjadřuje právo na soudní ochranu zakotvenou v ústavě. Zřízením Nejvyššího správního soudu a vydáním soudního řádu správního „zák. č.150/2002 Sb.,“[25] byla v České republice dokončena výstavba institucí soudní kontroly. Správní soudnictví zaujímá zvláštní místo v soudní kontrole veřejné správy.[26] Správní soudy přezkoumávají rozhodnutí správních orgánů stran veřejných subjektivních práv, chrání proti nečinnosti a nezákonným zásahům správního orgánu, řeší kompetenční žaloby ve sféře veřejné správy, dále se angažují ve volebním soudnictví a věcech politických hnutí a politických stran. Nejvyšší správní soud zajišťuje jednotu a zákonnost rozhodování, vydává stanoviska, rozhoduje o kasačních stížnostech a dalších případech stanovených zákonem.

Soudní přezkoumávání, rozhodování nebo rozhodnutí správních orgánů ve věcech soukromého práva není v působnosti soudního řádu správního, řídí se občanským soudním řádem a je v jurisdikci obecných soudů.[27]

Mimo správního soudnictví provádí kontrolu veřejné správy také Ústavní soud. Jeho činnost upravuje „zákon č. 182/1993 Sb.,“[28] o Ústavním soudu. Ústavní soud řeší mimo jiné stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí správního orgánu, pokud bylo porušeno ústavně zaručené základní právo nebo svoboda původního účastníka řízení jako stěžovatele. Toto říze-

---

[23] HENDRYCH, D., et. al.: Správní věda: Teorie veřejné správy. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 191.

[24] Ústava ČR, Listina základních práv a svobod: ÚZ. č. 1158. Úplné znění usnesení předsednictva České národní rady, č. 2/1993 Sb., Hlava pátá. Čl. 36 (1). Ostrava-Hrabůvka: Sagit, 2016, s. 19.

[25] PRŮCHA, P.: Správní právo: obecná část. 7. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 333.

[26] HENDRYCH, D., et. al.: Správní věda: Teorie veřejné správy. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 192.

[27] KADEČKA, S., PRŮCHA, P.: Správní právo: obecná část. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 52-53.

[28] PAVLÍČEK, V.: Ústavní právo a státověda. II. Díl. Praha: Linde, 2001, s. 417.

ní je vedeno proti jeho dalšímu účastníkovi, kterým je správní orgán. Pro původního účastníka řízení platí před Ústavním soudem povinnost zastoupení advokátem, za správní orgán může jednat osoba oprávněná, nebo též zastoupení advokáta. Pokud stížnost splňuje veškeré náležitosti stanovené zákonem a Ústavní soud vyhoví stížnosti účastníka, dojde ke zrušení rozhodnutí správního orgánu. Toto rozhodnutí je konečné a není dána možnost k podání dalšího opravného prostředku.

Ústavní soud má v kompetenci také přezkoumání ústavnosti a zákonnosti normativních správních aktů.[29] Dále je možné rozhodnout o souladu těchto aktů s ústavou a ústavními nebo jinými zákony, mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách, které Českou republiku zavazují. Ústavní soud mj. rozhoduje také o ústavnosti a zákonnosti v souvislosti s právními předpisy krajů, obcí a správních aktů vydaných v jejich působnosti.[30]

- **Nejvyšší kontrolní úřad**

„Postavení Nejvyššího kontrolního úřadu je upraveno v samostatné hlavě páté Ústavy (čl. 97): je to nezávislý orgán, který vykonává kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu. Podrobně jeho organizaci a působnost upravuje zákon č. 166/1993 Sb.“[31]

Základním posláním NKÚ je odhalovat případné nedostatky vzniklé při hospodaření státním majetkem a při plnění státního rozpočtu.[32]

Dle výše uvedeného zákona č. 166/1993 Sb., se NKÚ musí zaměřovat na zjištění, zda činnosti, které podléhaly jeho kontrole, jsou v souladu s právními předpisy. Soustředí se i na formální a věcnou správnost, posuzuje hospodárnost i účelnost činností, které kontroloval. Po provedení kontroly je vypracována písemná zpráva obsahující vyhodnocení skutečností, které byly zjištěny a její celkové shrnutí.[33]

Konečnou zprávu předkládá prezident NKÚ Parlamentu republiky. Dále se vydává věstník úřadu, který se zveřejňuje i na internetových stránkách.

---

[29] KADEČKA, S., PRŮCHA, P.: Správní právo: obecná část. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 53-54.
[30] PRŮCHA, P.: Správní právo: obecná část. 7. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 336-337.
[31] HENDRYCH, D., et.al.: Správní právo: obecná část. 5. vyd. C. H. Beck, 2003, s. 590.
[32] § 10 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.
[33] KADEČKA, S., PRŮCHA, P.: Správní právo: obecná část. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 54.

Tento věstník obsahuje kontrolní nálezy a další náležitosti dle zákona. Věstník je vydáván čtvrtletně.[34]

Z výše uvedeného je zřejmé, že NKÚ nemá v pravomoci provádět některé autoritativní zásahy do činnosti kontrolovaných subjektů. Není pověřena ani sjednáváním nápravy v případě, že zjistí některé nedostatky. Jejím posláním je v rámci zákona subjekty kontrolovat, vypracovat zprávu o výsledku a dále s ním seznámit příslušné orgány.

Prezidenta i viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu jmenuje na návrh Poslanecké sněmovny prezident republiky.[35] Dalšímu vymezení postavení prezidenta tohoto úřadu se budu věnovat v praktické části této práce.

- **Správní orgány**

Tento druh kontroly veřejné správy je především státní kontrolou, kterou vykonávají ministerstva a další ústřední orgány státní správy. Vykonávají ji také místní orgány státní správy a obce, pokud také vykonávají státní správu. Další, kteří vykonávají kontrolu, jsou orgány státní správy, které jsou na tuto činnost v působnosti a jsou specializované na kontrolu, inspekci, odborný dozor podle zvláštních předpisů. Pravidla pro tyto kontroly se nacházejí v zák. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů.

Příslušné orgány v oblasti státní správy vykonávají kontrolu jako součást plnění vlastních úkolů v příslušném odvětví.

V tomto případě se kontroluje především hospodaření s finančními prostředky, což je předmětem této činnosti a dohlíží se na další plnění povinností subjektů, vyplývající z obecně závazných právních předpisů. Tyto kontroly mohou být prováděny pouze na základě své osobní, věcné a místní působnosti, v jejím okruhu a rozsahu.

Tato kontrola spadá dle zákona o státní kontrole s upravenými pravidly do tzv. „kontrolního řádu“. Pracovníci provádějí tuto kontrolu na základě písemného pověření orgánů. To jim zajišťuje potřebná oprávnění, např. vstupují-li do objektů, provozů nebo zařízení kontrolovaných osob, žádat předložení písemností a dokladů, požadovat adekvátní informace, případně žádat jinou formu součinnosti.

---

[34] § 45 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

[35] PRŮCHA, P.: Správní právo: obecná část. 7. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 337.

Protokol je následně i úředním vyjádřením kontrolního zjištění. Kontrolované osoby mají možnost nesouhlasu s výsledkem kontroly, který mohou vyjádřit pomocí institutu tzv. námitek. Tyto musí obsahovat důkladné odůvodnění, a ve lhůtě pěti dnů ode dne seznámení se s jeho obsahem doručeny v písemné formě.

K přijímání opatření, ke zjednání nápravy zjištěného nedostatku, obvykle nemají kontrolní orgány na základě zákonu o státní kontrole pravomoci. Pokud se na ně nevztahují zvláštní právní předpisy (mají orgány specializované kontroly, inspekce nebo dozoru), musí postoupit výsledky zjištění oprávněným orgánům, které zajistí nápravu daného stavu.

Kontrolním orgánům náleží dle zákona pouze ukládání pořádkových pokut v případech nesoučinnosti, když kontrolnímu orgánu znemožní řádně provést kontrolu. V případech nutnosti zrušení platných předpisů je nutný podnět u příslušných orgánů.

Již zmíněné orgány specializované kontroly mají významné postavení při výkonu státní kontroly. Vztahují se na ně zvláštní předpisy: může se jednat např. o ochranu fiskálních zájmů státu, které spadají do oblasti specializované kontroly.

Dále jsou to např. Česká obchodní inspekce, Česká inspekce životního prostředí, Český úřad bezpečnosti práce, Česká zemědělská a potravinářská inspekce apod. Vztahují se na ně samostatně upravené zákony. Kontrolu vykonávají jen ve vymezeném rozsahu působnosti.

Instanční kontrola, prováděná instančně nadřízenými orgány, rozhoduje o tzv. opravných prostředcích ve správním řízení. Řídí se zákonem č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů. Slouží k možnosti zjednání nápravy správních rozhodnutí v případech, kdy mají vady vedoucí ke zrušení nebo změně správního rozhodnutí.[36]

- **Na základě podání občanů**

Tato kontrola veřejné správy se provádí z podnětu občana, na základě ústavně zaručeného politického práva a navazující právní úpravy. Až do konce roku 2005 byla platná vládní vyhláška č. 150/1958 Ú. L., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících, zrušená nařízením vlády č. 370/2005 Sb.[37]

---

[36] KADEČKA, S., PRŮCHA, P.: Správní právo: obecná část. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 54-56.

[37] KADEČKA, S., PRŮCHA, P.: Správní právo: obecná část. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 56.

V současnosti tuto kategorii upravuje zákon 500/2004 Sb., § 175 správního řádu. Stížnosti je možné podávat v souvislosti s řízením, resp. jeho postupy dle správního řádu. Stížnosti lze podávat zejména proti vlastnímu postupu správních orgánů, nebo proti nevhodnému chování úředníků, jestliže právní řád nemá s ohledem na konkrétní případ jiný, ochranný prostředek. Každá osoba, která byla takovouto nevhodnou činností dotčena, má právo podat stížnost.

Podání takové stížnosti však dle zákonné úpravy nesmí způsobit stěžovateli újmu. Lze ji podat jak písemně, tak také ústně. Při ústním podání by bylo vhodné, v rámci možností, vyřídit stížnost ihned. Jestliže to z nějakého důvodu není možné, je nutné sepsat ze strany správního orgánu písemný záznam. Podání stížnosti se provádí u správního orgánu, který vede předmětné řízení, jež má také povinnost prošetření všech skutečností, obsažených ve stížnosti. Správní orgán se rozhodne, zda vyslechne stěžovatele, případně osoby, které mohou pomoci záležitost objasnit, a hlavně ty, proti kterým stížnost směřuje.

Na vyřízení stížnosti, od doby doručení příslušnému orgánu až k jejímu vyřízení, je stanovena zákonná lhůta 60 dnů. Do té doby musí stěžovatel obdržet informaci o vyřízení stížnosti, která už také musí být vyřešena. Pokud nejsou v reálné době zajištěny veškeré podklady potřebné k vyřízení stížnosti, může se z toho důvodu lhůta o potřebnou dobu překročit.

Správní orgán je povinen učinit okamžitá opatření vedoucí k nápravě v případě, že je stížnost shledána jako opodstatněná. Celý případ včetně nápravy se zaznamenává do spisu. Jestliže o to stěžovatel požádal, má právo podle zákonné úpravy obdržet vyrozumění.

Nelze se odvolávat proti způsobu, jakým byla stížnost vyřizována, avšak má možnost, pokud není spokojen s vyřízením žádosti, na přešetření způsobu vyřízení jeho stížnosti nadřízeným správním orgánem.[38]

- **Petice**

Zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním, upravuje kolektivní stížnosti. Jedná se hlavně o pravidla, kterými se hromadné návrhy nebo stížnosti řídí a jakým způsobem se má postupovat. Záležitosti věcného či jiného zájmu, případně stížnosti patřící do příslušnosti státních orgánů, může občan vyjádřit buď sám nebo kolektivně, formou petice. Toto právo je pevně zakotveno v ústavě.

[38] PRŮCHA, P.: Správní právo: obecná část. 7. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 343-344.

Petice představuje určitý návrh, který je podepsán minimálně dvěma občany. Obvykle však bývá jejich počet daleko vyšší. Obsahem je společný nebo veřejný zájem.

Dle svého uvážení si občané mohou sestavit „petiční výbor“. V takovém případě je nutné zvolit si zástupce pro jednání s úřady. V obou případech platí požadavek plnoletosti osob. Právní úprava ve své samostatné části upozorňuje, že každý, kdo se pod ni podepisuje, má právo předem se s obsahem petice seznámit.

Samotná petice musí mít určité náležitosti: jméno, příjmení a bydliště podávajícího občana, členů petičního výboru nebo jejich zástupce. Text by měl být podepsaný především jejími předkladateli. Nikdo nesmí být k podpisu nucen.

Petice může být bez povolení vyvěšena na veřejně přístupných místech pro možnost dalších podpisů. Nesmí však docházet k rušení veřejného pořádku a omezování dopravy. Organizovat příjem nových podpisů může jakákoli osoba starší šestnácti let.

Pro orgán to znamená, že pokud je mu petice adresována a přijal ji, musí se jí začít zabývat, posoudit obsah, vyvodit opatření, a odpovědět tomu, kdo ji podal. Důležité je, aby příslušný orgán zkoumal, zda petice neporušuje zákony, ústavu a nesahá do soudcovské nezávislosti.

Daný orgán posoudí, zda je nutné zřídit nápravu nebo se spojí ke spolupráci s těmi, kdo ji podepsali. Do třiceti dnů má orgán povinnost sdělit stanovisko nebo vysvětlení tomu kdo petici podal. Ten ji po obdržení odpovědi považuje za vyřízenou. Pro případ nevyhovujícího způsobu vyřízení, není přípustné odvolání, ale je právo na podání nové petice.[39]

- **Právo na informace ve veřejné správě**

„Právo na informace, či na svobodný přístup k informacím, ve veřejné správě patří v demokratických státech k ústavně zaručeným politickým právům. Je upraven v zák. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu, ve znění pozdějších předpisů.“[40]

Zákon tak v praxi realizuje právo občanů na přístup k informacím podle odst. 5 čl. 17 Listiny základních práv a svobod. Jak státní orgány, tak také územní samosprávy mají povinnost poskytovat přiměřené informace o své činnosti. Všechny tzv. povinné subjekty jsou zavázány zákonem, hlavně

[39] PRŮCHA, P.: Správní právo: obecná část. 7. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 345-347.
[40] KADEČKA, S., PRŮCHA, P.: Správní právo: obecná část. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 58.

k tomu, aby docházelo ke zveřejňování základních informací, které přibližují občanům jejich činnost. Tyto informace by měly být automaticky a všeobecně přístupné, pokud se nejedná o výjimky, kde zákon vylučuje a omezuje jejich poskytnutí. Jsou to informace, které porušují ochranu soukromí osobnosti, nebo jsou z nějakých důvodů prohlášeny za utajované.

Žádost o poskytnutí informace má své náležitosti postupu při jejich vyřizování a způsobu podání, které musí žadatel dodržovat, ten má také možnost odvolání se proti odmítnutí a nárok na soudní přezkum rozhodnutí ohledně neposkytnuté informace. V rámci zákona se poskytuje také prolomení mlčenlivosti zaměstnancům, aby informace mohly být zpřístupněny. Žadatel o poskytnutí informací má tedy zákonem upraveny podmínky pro přístup i poskytování informací.[41]

Se zveřejňováním informací též souvisí, že v případě žádosti o informaci, která byla již dříve zveřejněna, může být žadatel odkázán na toto zveřejnění. Tento úkon však musí být učiněn do 7 dnů od podání žádosti i s informací, kde je možnost ji vyhledat. Tato situace může souviset s neinformovaností žadatele o již zveřejněné informaci, přesto však musí být znovu individuálně poskytnuta, pokud na tom žadatel trvá.[42]

- **Institut Veřejného ochránce práv**

V práci se budu v následujících kapitolách podrobněji zabývat institutem ombudsmana, proto se zde omezím pouze velmi stručně na jeho kontrolní činnost ve veřejné správě.

Veřejný ochránce práv (ombudsman) patří mezi významné instituce kontrolující činnost veřejné správy. Jeho smyslem je poskytovat občanům ochranu zvláštního charakteru ve spojení s veřejnými úřady. Na druhé straně informuje příslušné úřady parlament i vládu o vzniklých závadách a podává návrh na jejich odstranění. Občan se může na tento nezávislý státní orgán obrátit se svojí stížností, pokud se domnívá, že byl poškozen ve svých právech ze strany správního úřadu, orgánem územního samosprávného celku, nebo k nim bylo přihlíženo nedostatečně. Veřejný ochránce práv je vázán zákonem, pokud uzná, že stížnost je oprávněná, doporučí úřadům, aby se věc znovu zvážila. Tak vlastně vstupuje mezi občana a stát tím, že chrání tyto osoby před nesprávným jednáním úřadů i dalších institucí, pokud shledá, že neodpovídá principům demokratického právního státu, dobré správy,

---

[41] KADEČKA, S., PRŮCHA, P.: Správní právo: obecná část. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 59.

[42] PRŮCHA, P.: Správní právo: obecná část. 7. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 360.

a je v rozporu s právem. Zabývá se také nečinností úřadů, čímž chrání základní práva a svobody občana.[43]

Do konkrétního výčtu úřadů spadajících do působností ombudsmana na území státu patří ministerstva a jiné správní úřady, s působností pro celé území státu, a jim podléhající správní úřady: Rada pro rozhlasové a televizní vysílání, Česká národní banka působící jako správní úřad, Armáda České republiky, Policie České republiky, Hradní stráž, Vězeňská služba České republiky, zařízení k výkonu vazby a trest odnětí svobody, ochranná a ústavní výchova, ochranné léčení i veřejné zdravotní pojišťovny apod.

Na druhé straně se působnost ochránce nevztahuje na Parlament, vládu a prezidenta republiky, Nejvyšší kontrolní úřad, státní zastupitelství a na soudy, s výjimkou orgánů státní správy.

Jestliže ombudsman nezjistí při šetření žádná pochybení ani porušení předpisů vyrozumí o tom písemně stěžovatele i úřad. Pokud ale došlo k porušení právních předpisů nebo jiných pochybení vyzve úřad k vyjádření, k tomu je určena lhůta 30 dnů.[44]

---

[43] HENDRYCH, D., et. al.: Správní věda: Teorie veřejné správy. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 192-193.

[44] KADEČKA, S., PRŮCHA, P.: Správní právo: obecná část. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 57-58.

3
OMBUDSMAN – HISTORIE, POSTAVENÍ OMBUDSMANA V EU A V ČR

Dnešní výraz „ombudsman“ přešel do většiny jazyků ze švédštiny, kde „ombud“ znamená osobu vystupující v roli zástupce, zmocněnce či mluvčího jiných osob. Již ve staré severštině – starogermánském jazyku, z něhož se později vyvinuly severské germánské jazyky, existovalo slovo „umboðsmaðr" označující člověka, který se zabýval stížnostmi druhých na zneužívání moci státu.

Pojem „ombudsman“ (ochránce) je druhové nebo konkrétní pojmenování stávající instituce, která nese rozličné názvy a definice v různých zemích. Ve Francii a ve frankofonních zemích je to mediátor (Médiateur de la République), vystupuje zde jako prostředník mezi občanem a úřadem. V Rakousku (Volksanwalt) a také v Rumunsku (Avocatul poporului) se označuje jako advokát lidu. Obhajuje ty, kteří to v nerovném vztahu občan – úřad sami nedokážou. Polsko si vybralo označení mluvčí občanských práv (Rzecznik prawobywatelskich). V Rusku a okolních státech je to zase zplnomocněnec pro lidská práva (upolnomočennyj po pravam čelověka), kterého zplnomocnila Duma, a hájí lidská práva. Česká republika i Slovensko preferuje označení ochránce (veřejný ochránce práv), podobně jako Kanada, kde je ochranou občana (Protecteur du citoyen).[45]

Činnost „ochránce“ velmi dobře vystihují definice a zákony různých autorů. Existuje jich velké množství, pocházejí z různých zdrojů, jejich podstata však zůstává zachována. Pro náš lepší pohled na tento institut si některé z nich uveďme:

„Veřejný ochránce práv je charakterizován jako instituce, která působí k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v zákoně, 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.“[46]

„Ochránce přispívá k prosazování práva a 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 a za tím účelem poskytuje metodickou pomoc obětem diskri-

[45] ŠABATOVÁ, A.: Ombudsman a lidská práva. Brno: Doplněk, 2008, s. 59-60.
[46] PAVLÍČEK, V.: Ústavní právo a státověda. II. Díl. Praha: Linde, 2001, s. 478.

minace při podávání návrhů na zahájení řízení z důvodů diskriminace, provádí výzkum, zveřejňuje zprávy a vydává doporučení k otázkám souvisejícím s diskriminací, zajišťuje výměnu dostupných informací s příslušnými evropskými subjekty."[47]

Ještě si uveďme jednu velmi lidsky znějící definici: „Ombudsman by měl sloužit průměrnému, obyčejnému občanovi, bohatstvím neoplývajícímu a právnicky nedotčenému individuu, ztracenému v houšti arogantní byrokracie, jako jednoduchá, nenáročná, a přitom relativně účinná forma domáhání se ochrany". Účinnou pomoc může přitom poskytnout relevantní informace právního charakteru. Na druhou stranu přináší pozitivní efekt i posílení důvěry ve veřejnou správu, pokud se stížnost ukáže být lichou.[48]

3.1 Historie ombudsmana ve světě

Již ve starověké minulosti můžeme zaznamenat, stejně jako u řady dalších právních institucí, kořeny vzdáleně podobné institutu ombudsmana.

3.1.1 Římský tribun lidu

Tribun lidu (latinsky tribunus plebis), volený shromážděním plebejů na jeden rok, byl římským úředníkem (magistratus) jehož úloha spočívala v ochraně plebejů proti útisku patricijů. Tribunát údajně vznikl v roce 494 př.n.l. v době, kdy plebejové na protest proti svévoli patricijů opustili Řím. Vrátili se, až když byl odsouhlasen úřad, který jim měl poskytovat náboženskou ochranu před jakýmkoli fyzickým útokem. Tribunovi lidu náleželo právo pomoci i ochrany plebejů před zvůlí úředníků a jeho dům byl stále přístupný. Později měli tribunové pravomoci ještě silnější. Dokonce směl vynést i trest smrti nad osobou, která zasahovala do výkonu jeho povinností. Plebejové se zavázali posvátným slibem s vědomím popravy každého, kdo by se dopustil této velezrady. Důležitým právem tribuna bylo právo na zakročení umožňující vetovat jakékoli rozhodnutí ostatních úředníků, jiného tribuna lidu, či usnesení senátu. Mohl svolat a předsedat shromáždění (concilia plebis). Vyzýval římský senát ke schůzi a předkládal návrh senátního usnesení. Pravomoc tribuna však sahala pouze po hranice města Říma. Počet

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

[48] SLÁDEČEK, V.: Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2000, s. 5.

jeho úředníku se postupem času měnil. Do roku 449 př. n. l. byli dva, potom se jejich počet zvýšil až na deset.[49]

Konzulové, kteří měli nejvyšší moc ve státě, vztahující se na všechny státní záležitosti, které nebyly v kompetenci jiných magistrátů, pokud nezvládali své povinnosti, mohli dát podnět ke zvolení diktátora. Pro tribuny lidu nastalo přelomové období. Před zvolením diktátora (Lucius Cornelius Sulla) měli tribunové lidu silné pravomoci. Tento diktátor však dosavadní pravomoci tribunů lidu odstranil, zbavil je nejenom práva veta, ale dokonce některé z jejich dosavadních činností prohlásil za nelegální, a zamezil jim v kariérním postupu.[50]

Za konzulátu Crassa a Pompeia, v roce 70 př. n. l., byla moc tribunů lidu opět obnovena.

Tribunát byl však v době úpadku zneužíván vlivnými jedinci k vlastnímu prospěchu a prosazení osobních zájmů. Na soudech a ve správě bylo rozpoutáno násilí. Pravomoc tribunů lidu skončila na neomezenou dobu v rukou císaře Augusta a jeho nástupců. Získané kompetence zajišťovaly možnost svolávat senát, nedotknutelnost, právo veta i právo vynášet rozsudky smrti.[51]

3.1.2 První ombudsmani a jejich koncepce

Instituce prvního ombudsmana vznikla na začátku 18 století ve Švédsku, kde král Karel XII. zřídil v roce 1713 úřad nejvyššího královského ombudsmana. Zárodek samotného výrazu vznikl patrně z islandštiny.[52]

Roku 1719 byl vládou jmenován ombudsman, nazývaný později kancléř justice (justitieombudsman). Později, když došlo k posílení vlivu parlamentu, působil jako jeho orgán. K ústavnímu zakotvení došlo v roce 1809 a hned následující rok byl přijat zákon o instrukcích a k vymezení pravomocí ombudsmana.[53]

---

[49] Historie světa. [online]. Praha: Webgarden, © 2006-2017, 2016 [cit. 2017-06-25]. Dostupné z WWW: <http://histor-greek.mypage.cz/menu/rim/tribun>.

[50] BÍLÝ, J.: Some Notes on Cicero's Plea on behalf of Caecina. Conclusions and Ways Out. In: Journal on European History of Law. London: STS Science Centre Ltd., vol. 9/2018, no. 2, s. 183.

[51] Historie světa. [online]. Praha: Webgarden, © 2006-2017, 2016 [cit. 2017-06-25]. Dostupné z WWW: <http://histor-greek.mypage.cz/menu/rim/tribun>.

[52] SLÁDEČEK, V.: Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 6.

[53] ŠABATOVÁ, A.: Ombudsman a lidská práva. Brno: Doplněk, 2008, s. 57.

Velký vliv na vývoj této instituce měla druhá světová válka, kdy otázka lidských práv byla nacistickou zvůlí v mezinárodním měřítku otřesena v samotných základech. Začaly se masově objevovat názory o nutnosti zajištění záruky lidských práv ve světě.[54]

V závislosti na historicko-politickém vývoji v konkrétních zemích se tak přenesla do přibližně stovky států po celém světě. Zajímavé je i označení této instituce v cizích jazycích: ve španělštině „el defensor del pueblo", ve francouzštině „le défenseur des droits", v italštině „il difensore civico", v rumunštině a moldavštině „avocatul poporului", v polštině „rzecznik praw obywatelskich", v ruštině „уполномоченный по правам человека" atd.

PAVLÍČEK[55] uvádí, že by bylo mylné chápat moderního ombudsmana především jako ochránce základních lidských práv a svobod, který by konkuroval soudnictví. Prapůvodní účel instituce, jak jsme si již výše uvedli, spočíval v dohlížení na dodržování zákonů, právních předpisů a plnění povinností státních úředníků v souvislosti s dobrou správou.

Přesto, že první ombudsmanské instituce nebyly zamýšleny ani dávány do přímé souvislosti s ochranou lidských práv, změnily válečné události jejich původní záměr, který byl zajišťování kontroly veřejné správy a jejího výkonu.[56]

Problematika rozvoje lidských práv bylo, na základě výše uvedených skutečností, velmi aktuálním tématem, kde jinde než na půdě OSN. Po jejím přijetí byla dne 10. 12. 1948 vyhlášena Všeobecná deklarace lidských práv. Jednalo se o písemnou artikulaci lidských práv, nezcizitelnou hodnotu, chráněnou mezinárodním společenstvím, která byla první tohoto druhu. Členské státy byly valným shromážděním vyzvány k co nejširšímu uveřejňování těchto dokumentů. Deklarace má dodnes svou praktickou hodnotu a významnou symboliku.[57]

V Berlíně v roce 1952 byla založena Mezinárodní komise právníků (Commission internationale de Juristes), která je nevládní organizací udržující oficiální vztahy s UNESCO podporující lidská práva a právní stát. Z celého světa je v ní sdruženo 60 významných právníků. Podle ní je definice státu a jeho zásad vykládána nejenom jako kontrola výkonné moci parlamentní a soudní, ale hraje zde svou roli i ombudsman a parlamentní komise. Nutno podotknout, že v té době byla i pro západní demokratické státy insti-

---

[54] ŠABATOVÁ, A.: Ombudsman a lidská práva. Brno: Doplněk, 2008, s. 17.
[55] PAVLÍČEK, V.: Ústavní právo a státověda. II. Díl. Praha: Linde, 2001, s. 478.
[56] SLÁDEČEK, V.: Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 12.
[57] ŠABATOVÁ, A.: Ombudsman a lidská práva. Brno: Doplněk, 2008, s. 17.

tuce ombudsmana ještě nezvyklá a málo rozšířená. Ombudsman existoval pouze na Novém Zélandu a ve skandinávských zemích. Přesto se, na základě zkušeností s ním, komise právníků pokusila o definici obecných znaků instituce a jejich zahrnutí mezi důležité znaky právního státu.[58]

V třídně a politicky rozděleném světě na východ od „železné opony" se tato instituce těžko mohla prosadit.

Pojem lidských práv tak, jak se nacházejí v dnešní podobě, prošel dlouhým vývojem. Správa a správní právo byly oddělovány od oblasti práva, které jako by s lidskými právy nesouvisely. Vývoj demokratického právního státu je však postupně sbližoval, a jeho nezbytnou součástí se stalo dodržování lidských práv na mezinárodní úrovni. Diskuse se však vedly na mezinárodních úrovních dlouho předtím a byly definovány požadavky pro právní stát v oblasti státní správy. Již v Lagosu (1961), v Riu de Janeiru (1962) na různých úrovních, např. na půdě Organizace spojených národů, UNESCO, Radě Evropy, Mezinárodní komisi právníků apod. Pro rozšíření a větší vztah k lidským právům při výkonu veřejné správy ombudsmanských institucí se vyslovila především Rada Evropy. Důležitou roly hrály i pravidelné „tematické kulaté stoly evropských ombudsmanů."[59]

Na spojení ombudsmana a lidských práv byl kladen důraz také prostřednictvím čestného předsedy mezinárodní asociace Daniela Jacoby a jím pronesené řeči na statutárním sjezdu AOMF v roce 2003. Jeho analýza desítek zákonů ze zemí sdružených v této asociaci, vymezujících působnost instituce ombudsmana ukazuje, že k lidským právům se vymezuje jen zlomek z těchto z nich.

Nejlépe z této analýzy vyšly východoevropské země. Jacoby však zdůraznil, že nezmínění zákona o lidských právech u dalších zemí nemusí být překážkou, aby se ombudsmani angažovali v lidských právech.[60]

Samotný fakt, že Daniel Jacoby byl požádán o přednesení vstupní řeči s tématem o lidských právech, poukázal na to, že je potřeba, aby se ombudsmani ochranou základních práv a svobod zabývali, byť do té doby ani zdaleka nebylo samozřejmostí. Dotazník, který byl předložen k vyplnění téměř všem evropským ombudsmanským institucím s následujícím zněním, dopadl

---

[58] BÍLÝ, J.: Základy společenských věd IV. Ostrava: Key Publishing, 2009, s. 123: „Jde o vysoce citlivou oblast z hlediska možnosti propagace nacionalismu, nepřiměřeného vytváření kultů, potlačování práv znevýhodněných účastníků".

[59] BÍLÝ, J.: The Human Rights, Canonic Law and the Impact of Religion from the Perspective of Vatican II. In: Journal on European History of Law. London: STS Science Centre, vol. 11/2020, no. 1, s. 185.

[60] ŠABATOVÁ, A.: Ombudsman a lidská práva. Brno: Doplněk, 2008, s. 62-63.

takto: „Jakou roli (ve vaší práci) hraje ochrana lidských práv?“ Celkem 8 z dotazovaných odpovědělo, že ochranu lidských práv považují za okrajový úkol, 21 ji považují za hlavní úkol, 25 institucí s Českou republikou považují tuto otázku za důležitý úkol. Našly se i odpovědi, konkrétně ve Flandrech a Lichtenštejnsku, že ochranou lidských práv by se ombudsman neměl zabývat vůbec.[61]

Úřad evropského veřejného ochránce vznikl v roce 1995[2], má sídlo ve Štrasburku a veřejný ochránce je volen Evropským parlamentem na pětileté funkční období. V současnosti funkci zastává Emily 0'Reillová. Veřejný ochránce se zabývá stížnostmi na instituce a úřady Evropské unie, jako jsou např. nekalé jednání, diskriminace, překročení pravomocí, odmítnutí poskytnutí informace a další. V roce 2012 zveřejnil evropský ombudsman Evropský kodex řádné správní praxe, kde se uvádí, že: „Úředníci si jsou vědomi toho, že orgány Unie tu jsou, aby sloužily zájmům Unie a jejích občanů při plnění cílů stanovených Smlouvami. Činí pouze taková doporučení a rozhodnutí, která jsou v souladu s těmito zájmy. Úředníci plní své úkoly podle svých nejlepších schopností a za všech okolností usilují o splnění nejpřísnějších profesních norem. Jsou si vědomi toho, že do jejich funkce je vkládána důvěra veřejnosti, a jdou ostatním příkladem“.

3.1.3 Ombudsman a Evropská unie

Na základě smlouvy o Evropském společenství Evropský parlament jmenuje ombudsmana zmocněného přijímat stížnosti od kteréhokoliv občana Evropské unie nebo od kterékoliv fyzické či právnické osoby s bydlištěm nebo sídlem v členském státu, týkající se případů administrativních nesprávností v činnosti orgánů Společenství, s výjimkou Soudního dvora a soudu první instance při jejich soudní činnosti.

Ombudsman provádí šetření, která považuje za odůvodněná, a to buď z vlastní inciativy nebo na základě stížnosti předložených mu přímo nebo prostřednictvím člena Evropského parlamentu. Zjistí-li nesprávnosti, postoupí věc orgánu, jehož se to týká. Ten mu ve lhůtě 3 měsíců sdělí své stanovisko. Ombudsman poté předá správu Evropskému parlamentu a uvedenému orgánu. Osoba podávající stížnost je informována o výsledku šetření. Ombudsman podává každoroční zprávu o výsledku svých šetření Evropskému parlamentu.

[61] ZDRAŽILOVÁ, P., KRIŠOVÁ, D.: 15 let činnost veřejného ochránce práv: Sborník z mezinárodní konference, 15 Years of the Public Defender of Rights: International Conference Proceedings. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2015, s. 48.

Ombudsman je jmenován po každých volbách Evropského parlamentu na dobu jeho funkčního období. Může být jmenován i opakovaně. Odvolán může být Soudním dvorem na žádost Evropského parlamentu, nesplňuje-li nadále podmínky pro výkon své funkce nebo dopustí-li se závažného provinění.

Ombudsman vykonává svou funkci nezávisle, při výkonu svých povinností nesmí žádat ani přijímat pokyny od žádného orgánu, nesmí po dobu výkonu své funkce vykonávat jiné placené či neplacené povolání.

Úředními jazyky jsou v podstatě všechny, kterými se hovoří v členských státech EU. Pracovními jazyky jsou zásadně angličtina a francouzština kromě Soudu, pracujícího výlučně ve francouzštině.

3.1.4 Ombudsman ČR a lidská práva

Dříve než se v následující kapitole budu podrobněji věnovat instituci ombudsmana v České republice, uveďme si dvě krátké úvahy:

První z nich zazněla od Tomáše Langáška, přednesená na mezinárodní konferenci, ve které mimo jiné uvádí: „V době přijetí českého zákona o veřejném ochránci práv však již bylo v menšině přesvědčení, že ombudsman by se neměl lidskými právy zabývat, protože mu to tradičně nepřísluší.“[62]

Druhá, kterou zde uvedu, zazněla na stejné konferenci u příležitosti 15 výročí založení instituce ombudsmana v ČR z úst Jana Bartoška: „Myslím si totiž, že každá společnost, která rezignuje na lidská práva, rezignuje i na svou budoucnost. Rezignuje i na svou účast v tomto evropském prostoru, a především na hodnoty, z kterých jsme vyrostli.“[63] Jiří Bílý k tomu však výstražně dodává: „Stojíme ovšem i před skličujícími problémy. Problémem je to, že některé vlády pokládají lidská práva za politickou, a ne společenskou otázku. Nejsou ochotny plnit úmluvy o lidských právech proto, že se cítí politiky ohroženy. Úmluvy o lidských právech se v těchto případech stávají pouhým cárem papíru ... Rozhodující je, aby se o hnutí za lidská práva začal zajímat i soukromý sektor. Proto i dnes platí, že lidská práva nespo-

[62] ZDRAŽILOVÁ, P., KRIŠOVÁ, D.: 15 let činnost veřejného ochránce práv: Sborník z mezinárodní konference, 15 Years of the Public Defender of Rights: International Conference Proceedings. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2015, s. 48.

[63] ZDRAŽILOVÁ, P., KRIŠOVÁ, D.: 15 let činnost veřejného ochránce práv: Sborník z mezinárodní konference, 15 Years of the Public Defender of Rights: International Conference Proceedings. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2015, s. 29.

čívají na státním zákonodárství, ale že existují nezávisle na státu a že jsou státem nedotknutelná. Stát má pouze povinnost je chránit.“[64]

[64] BÍLÝ, J.: Základy společenských věd IV. Ostrava: Key Publishing, 2009, s. 125.

4
ČESKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV

V minulé kapitole byl zaměřen pohled na dodržování lidských práv z titulu instituce ombudsmana ve světě a v ČR. Hlavním úkolem této práce je však přiblížit roli ombudsmana v systému české veřejné správy.

4.1 Idea ombudsmana v České republice a její uskutečňování

Právnímu zakotvení této instituce předcházel sled oficiálních, i neoficiálních iniciativ k vydání zákona. Počátky těchto snah se objevovaly již v polistopadovém Československu. V prosinci 1990 byl přijat federální zákon č. 540/1990 Sb., o Generálním inspektorovi ozbrojených sil, kterým byla právně zřízena instituce vykazující některé známky ombudsmana. Úprava měla umožnit příslušníkům ozbrojených sil obracet se na inspektora ve věcech respektování lidské důstojnosti a občanských práv. Inspektor byl oprávněn iniciovat nápravu, nemohl však vydávat pokyny příslušníkům ozbrojených sil ani měnit nebo rušit rozkazy jim vydávané. Ani při opakovaných pokusech nedošlo k nalezení obecně přijatelné osoby, inspektor nebyl Federálním shromážděním zvolen.[65]

S rozpadem Československa pozbyl zákon č. 540/1990 platnosti. K dalšímu pokusu o zakotvení instituce ombudsmanského typu došlo prostřednictvím vládního návrhu České a Slovenské Federativní republiky z června 1992 a zásad ústavního zákona o ochránci lidských a občanských práv. Předcházelo mu usnesení Federálního shromáždění č. 272. Vláda byla požádána o předložení návrhu zákona o zřízení úřadu pověřence pro lidská práva. Ani tento poslední pokus společné federace o uzákonění ombudsmana nebyl úspěšný. Na požádání Českého helsinského výboru byl v roce 1994 na právnické fakultě UK připraven návrh zásad zákona o veřejném ochránci práv. Posléze posloužil tento návrh poslancům ČNR, členům Výboru petičního pro lidská práva a národnosti, k vypracování nového projektu tohoto typu.

Za vyústění snah o zřízení instituce v České republice je možné považovat návrh zásad zákona o veřejném ochránci práv v květnu 1995. Tento návrh byl předložen v září a v prosinci 1995. Návrh prošel v prvním čtení (únor 1996), po volbách byl v modifikovaném znění opětovně předložen

[65] PAVLÍČEK, V.: Ústavní právo a státověda. II. Díl. Praha: Linde, 2001, s. 47.

v srpnu 1996. Poté co úspěšně proběhly dvě čtení (říjen 1996 a únor 1997), jeho změněná podoba neprošla v březnu 1997.

Další iniciativa k oživení tohoto tématu přišla po parlamentních volbách se změnou vlády v roce 1998. ČSSD vyjádřila ve svém vládním prohlášení úmysl předložit „návrh na doplnění ústavy o institut Veřejného ochránce lidských práv a svobod (tzv. ombudsmana)“. Přesto, že nebyl nabídnut návrh příslušného ústavního zákona, inicioval místopředseda vlády P. Rychetský vypracování návrhu zákona o Veřejném ochránci práv. Návrh byl dopracován v prosinci 1998, po řádném připomínkovém řízení byl projednán v Legislativní radě vlády.[66]

V dubnu 1999 předložila vláda nový návrh zákona Poslanecké sněmovně. Legislativní proces neprovázely výraznější kontroverze, přestože návrh si nezískal podporu všech politických stran zastoupených v parlamentu. Poslaneckou sněmovnou byl návrh schválen a v nezměněném znění jej přijal i senát. V lednu 2000 byla přijata související předloha vyhlášená jako zákon č. 18/2000 Sb., kterým se některé zákony mění v souvislosti s přijetím zákona o Veřejném ochránci práv. V červnu vydala vláda nařízení č. 165/2000 Sb., o některých opatřeních k provedení zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv. Ustanovení Veřejného ochránce práv a jeho zástupce bylo uskutečněno až na druhý pokus 12. 12. 2000. První Veřejný ochránce práv, JUDr. Otakar Motejl, byl zvolen a hned následující rok, v lednu 2001, byla zvolena i jeho zástupkyně, Mgr. Anna Šabatová.[67]

4.2 Výkon funkce ombudsmana dle zákona č. 349/1999 Sb.

Na webových stránkách Veřejného ochránce práv je hned v úvodní pasáži stručně vymezena charakteristika činnosti ombudsmana. Mezi základní činnosti ombudsmana se zde řadí ochrana osob před jednáním úřadů a dalších institucí, pokud je toto jednání v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy nebo jsou úřady nečinné. Podle D. Hendrycha je smyslem fungování ombudsmana dát občanům zvláštní ochranu proti veřejným úřadům. Nahlédneme-li do textu zákona, působnost ombudsmana je vymezena hned v jeho úvodních ustanoveních. Shora zmíněná charakteristika činnosti ombudsmana odpovídá dikci ustanovení § 1 odst. 1 zákona. Ve stejném ustanovení, nyní však v odstavci druhém, je vymezen věcný rozsah působnosti ombudsmana. Je zde formou ta-

[66] SLÁDEČEK, V.: Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, s. X-XI.
[67] SLÁDEČEK, V.: Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, s. XI-XIII.

xativního vyčtu uvedeno, na činnost, jakých orgánů veřejné správy dopadá působnost ombudsmana, jinými slovy, vůči kterým orgánům veřejné správy může ombudsman aplikovat svoje pravomoci dané mu zákonem. Mezi tyto subjekty zákon obecně řadí jak orgány státní správy (typicky ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy) tak i orgány samosprávné (obce, kraje). V tomto ohledu lze konstatovat, že působnost ombudsmana, pokud jde o rozsah jím „kontrolovaných" subjektů[68] je poměrně široká.

Podle zákona je ombudsman nadán i další působností, jak ji definuje zákon v ustanovení § 1 odst. 3. Ombudsman podle zmíněné normy provádí systematické návštěvy míst, kde se nacházejí nebo mohou nacházet osoby omezené na svobodě veřejnou mocí nebo v důsledku závislosti na poskytované péči, s cílem posílit ochranu těchto osob před mučením, krutým, nelidským, ponižujícím zacházením nebo trestáním a jiným špatným zacházením. Konečně dalším okruhem působnosti je činnost ombudsmana podle tzv. antidiskriminačního zákona. Ombudsman tedy vykonává i působnost ve věcech práva na rovné zacházení a ochrany před diskriminací.

Charakteristické rysy instituce ombudsmana v České republice

Ombudsman „na základě stížností a podnětů občanů, které je povinen přijímat (a to i neformálním způsobem, třeba telefonicky), provádí vlastní šetření (někdy tak může učinit i z jiného podnětu nebo zvláštní iniciativy) a zjistí-li, že práva občanů byla porušena, doporučuje správním orgánům provedení nápravy" (§ 2 zák. č. 349/1999 Sb.).

Níže si vyjmenujme základní znaky instituce ombudsmana se stručným vysvětlením.

Jde o instituci samostatnou, která je zcela oddělena od veřejné správy i soudů. Dále je to orgán monokratický, což znamená, že rozhodování je v rukou jediné osoby, jež tento orgán zároveň řídí.

Z důvodu co nejširší přístupnosti občanů k ombudsmanovi je podání stížnosti či podmětu bezplatné. Zákon o veřejném ochránci práv dále zakot-

[68] Ustanovení § 1 odst. 2 zákona definuje dosah ombudsmana takto: Působnost ochránce se vztahuje 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.

vuje v § 5 nezávislost a nestrannost ombudsmana, což jsou nejdůležitější rysy potřebné pro bezchybný výkon této funkce.

Ombudsman má dále povinnost mlčenlivosti, což je důležité nejen pro zajištění větší důvěryhodnosti instituce pro občany, ale i pro zajištění vyšší podpory pro spolupráci ze strany úřadů.

Pro činnost veřejného ochránce práv je typická určitá neformálnost při jednání s občany, kterým je tato instituce pak mnohem přístupnější než např. formální úřední procedury.

Veřejný ochránce práv se během výkonu své funkce musí řídit principem demokratičnosti, tedy dodržováním a prosazováním zásad demokratického právního státu, mezi něž patří: ústavnost, zákonnost, základní práva a svobody a další.

Pro výkon funkce ombudsmana jsou nezbytné znalosti principů mediace – zprostředkování, kdy je žádoucí dojednat kompromisní či smírné řešení sporu se souhlasem obou stran, tedy občana a orgánu veřejné správy.

Ombudsman je na základě § 15, 16 a 20 zákona o veřejném ochránci práv oprávněn požadovat součinnost úřadů. Ochránce je oprávněn s vědomím vedoucích úřadů, a to i bez předchozího upozornění, vstupovat do všech prostor úřadů a provádět šetření. V případě odmítnutí součinnosti ze strany úřadu může ombudsman oznámit tento postup nadřízenému orgánu, v případě jeho neexistence pak vládě, nebo přistoupit k uveřejnění informace o odmítnutí spolupráce.

S tím je spojen další princip fungování instituce veřejného ochránce, a tedy to, aby byla jeho činnost veřejná. Ombudsman je z podstaty své funkce blízký občanům, a proto musí konat transparentně. Tím se zároveň zvyšuje povědomí občanů o jeho činnosti a o možných problémech, které mohou při jednání s veřejnou správou nastat. Vůči nespolupracujícím úřadům pak může ombudsman využít možnosti tzv. sankčního zveřejnění, jehož cílem je upozornit na nespolupracující úřad, což lze pokládat za určitý druh donucovacího prostředku, který jinak veřejný ochránce práv k dispozici nemá. „Jiným způsobem (autoritativně) nemůže ochránce do činnosti úřadů zasahovat“.[69] S veřejností ombudsman nejčastěji komunikuje prostřednictvím svých pravidelných zpráv v elektronickém zpravodaji či dalších publikacích, příp. prostřednictvím četných vzdělávacích akcí.

[69] HENDRYCH, D. a kol.: Správní právo. Obecná část 9. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016, s. 430.

Vztah ombudsmana k Parlamentu České republiky

Další z významných charakteristik je propojenost s Parlamentem České republiky, který ombudsmana volí, odvolává z funkce, zprošťuje mlčenlivosti a jemuž se veřejný ochránce zodpovídá ze své činnosti podáváním pravidelných čtvrtletních a ročních zpráv. Podle § 9 zákona o veřejném ochránci práv může dát podnět k zahájení řízení také poslanec či senátor.

Kromě souhrnné písemné zprávy ombudsman podle § 24 předkládá Poslanecké sněmovně nejméně jednou za 3 měsíce informaci o své činnosti. Dále také zprávu o jednotlivých případech, u nichž se nedosáhlo opatření k nápravě ani s postupem podle § 20.

Zprávy a informace předložené ombudsmanem Poslanecká sněmovna projednává, ombudsmanovi přísluší právo zúčastnit se schůze Poslanecké sněmovny a jejího orgánu, pokud se jedná o věcech v oblasti jeho působnosti, a to i tehdy, když je schůze prohlášena za neveřejnou. Také mu je uděleno slovo, pokud o něj požádá.[70]

Tento bod paragrafu opět ukazuje, že ombudsman není přímo podřízen Poslanecké sněmovně, spíše se jedná o jistý druh oboustranné odpovědnosti.

Vazba na Parlament České republiky je dále umocněna i skutečností, že pouze poslanecká sněmovna může vydat souhlas s trestním stíháním ombudsmana, který má v souladu s § 7 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv trestní imunitu.

Vztah ombudsmana a vlády

Veřejný ochránce se v zákonem vyjmenovaných případech může obracet na vládu. Jsou to:

- případy, kdy ministerstvem nebyla přijata dostatečná opatření k nápravě pochybení, jímž se ombudsman zabýval. Ochránce v takové situaci předkládá vládě pro informaci materiál;
- případy, kdy ministerstvem nebyla přijata dostatečná opatření k nápravě nezákonné správní praxe obecnějšího charakteru. Potom ochránce předkládá vládě materiál nelegislativní povahy s návrhem usnesení, jímž vláda vyzývá příslušné ministerstvo k nápravě praxe;
- případy, kdy ombudsman vládě doporučí přijetí, změnu, nebo zrušení zákona. Činí tak opět formou materiálu nelegislativní povahy s návrhem usnesení na zahájení příslušných legislativních prací. Ombudsman

[70] SLÁDEČEK, V.: Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 152.

má také možnost připomínkovat návrhy právních předpisů, které jsou vládě předkládány.

Vztah ombudsmana a Ústavního soudu

Veřejný ochránce může být Ústavním soudem České republiky vyzván, aby vstoupil jako tzv. vedlejší účastník do řízení o zrušení zákonů či jiných právních předpisů. V případě, že se ombudsman rozhodne do řízení vstoupit, může pak využít svých zkušeností a poznatků s praktickými dopady jednotlivých zákonů.

Dále má veřejný ochránce na základě § 64 odst. 2 písm. f) zákona č. 182/1993, o Ústavním soudu, pravomoc podat návrh na zrušení podzákonných právních předpisů, nebo jejich části. V tomto případě jsou to zpravidla vyhlášky obcí či ministerstev apod.

Zabývá-li se Ústavní soud České republiky případem, jímž se již dříve zabýval veřejný ochránce, může soud požádat o stanovisko, které ombudsman poskytne jako tzv. *amicus curiae*.

V roli opatrovníka pak často ochránce hájí zájmy dětí v některých řízeních o ústavní stížnosti.

4.2.1 Část první – Obecná ustanovení

Ústava České republiky, Listina základních práv a svobod takto definuje Veřejného ochránce práv:

„Veřejný ochránce práv (dále jen ochránce) působí k ochraně osob před jednáním úřadů, a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod.“[71]

Z výše uvedeného plyne, že ochránce není včleněn přímo do ústavního pořádku tak jako je tomu u jiných záruk správy. Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, byl opakovaně novelizován, je členěn do čtyř částí obsahujících 28 paragrafů. První český ombudsman JUDr. Otakar Motejl případně upozorňoval už na tento nedostatek.

Ombudsman je druh ústavně právní instituce, a to z několika důvodů. Předně se koncepčně jedná o orgán veřejné správy systémově nezávislý na ostatních orgánech veřejné správy, tedy zejména v oblastech výkonné a nařizovací moci, a nezávislý i na nezávislé oblasti jurisdikční. Současně však jde

[71] Ústava ČR: Listina základních práv a svobod. § 1 (1) zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv. Zpravodaj ÚZ. č. 1188. Ostrava: Sagit, 2016, s. 137.

o orgán, který má v popisu své práce inspekčně zjišťovací, kontrolní a zprostředkovací funkci v oblasti lidských práv, což tuto instituci staví nad systém orgánů státní správy, případně územní samosprávy při výkonu státní správy. To lze konstatovat především s ohledem na to, že tyto orgány „vrchnostensky" a na základě zákonů rozhodují o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. Konečně postup a případná opatření, které ombudsman koná k nápravě porušování práv fyzických a právnických osob, se kontrolně dotýkají celé státní správy.[72]

Jak už bylo ve stručnosti uvedeno text právního zákona, definující úlohu ochránce, nezmiňuje obecnou ochranu lidských práv, nýbrž jeho hlavním úkolem je především ochrana občanů, před protiprávním zásahům orgánů veřejné správy.

Stanislav Křeček[73] se ve svém článku nad tímto faktem pozastavil s obavou případného omezení nynějšího hlavního poslání ochránce pro případ, že by došlo k rozšíření jeho působnosti.

Zmíněny už byly i existují názory, které nepatrně posunují tento pohled do popředí. Zdá se být pravděpodobné, že svou nynější úlohu by musel ochránce omezit, a věnovat se nově nabytým povinnostem, proto autorka souhlasí s názorem, že se jeví obtížné tyto dvě oblasti vykonávat současně v žádoucí kvalitě.[74]

- **Působnost ochránce § 1**

Působnost ombudsmana byla již stručně zmíněna, tato kapitola je podrobnějším studiem dané oblasti.

Rozsah působnosti ombudsmana:

- Ministerstva a jiné správní úřady s působností pro celé území České republiky a jim podřízené správní úřady.
- Rada pro rozhlasové a televizní vysílání.
- Česká národní banka (pokud působí jako správní orgán).
- Policie České republiky (s výjimkou trestního řízení).
- Armáda České republiky a Hradní stráže.
- Vězeňská služba České republiky.

---

[72] KLÍMA, K.: Listina a její realizace v systému veřejného a nového soukromého práva. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 305-6.

[73] KŘEČEK, S. Jak dál v ombudsmanově? Blog: Názory aktuálně. [online]. © 1999–2014 Economia, 2014 [cit. 2017-06-25]. <http://blog.aktualne.cz/blogy/stanislav-krecek.php?itemid=22503>.

[74] Vyjádření autorky.

- Zařízení, v nichž se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranná nebo ústavní výchova a ústavní léčení (tuto pravomoc má VOP od roku 2006).
- Zdravotní pojišťovny.
- Orgány soudu a státního zastupitelství při výkonu státní správy (otázka průtahů v řízení, nečinnosti soudů a nevhodné chování soudců), nevztahuje se na samotné rozhodnutí soudu, nebo státního zástupce; tuto pravomoc má VOP od roku 2008).[75]

Ochránce musí podnět ze zákonných důvodů odložit, pokud věc, které se podnět týká, nespadá do jeho působnosti.[76]

Pro to, aby se ombudsman podnětem na jednání správního úřadu vůbec mohl začít zabývat, musí toto jednání podle § 1 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv naplnit určité podmínky. Musí být v rozporu s právem, příp. neodpovídat principům demokratického právního státu a dobré správy, event. jít o nečinnost.

Od roku 2009 byla působnost ombudsmana v souvislosti s přijetím antidiskriminačního zákona rozšířena na záležitosti týkající se také práva na rovné zacházení a ochrany před diskriminací. V této oblasti došlo k zajímavému průlomu činnosti ochránce práv do soukromoprávních vztahů, které jinak do působnosti ombudsmana nespadají.

Zákon o veřejném ochránci práv v § 1 odst. 7 dále negativní definicí vymezuje orgány, na něž se jeho působnost nevztahuje. Jde o Parlament České republiky, prezidenta a vládu, Nejvyšší kontrolní úřad České republiky, zpravodajské služby, orgány činné v trestním řízení, rozhodovací činnost státních zastupitelství a soudů.

V zásadě se činnost ochránce vztahuje na celou veřejnou správu, při vyskytnutí pochybností jsou zákonem dány výše uvedené specifické instituce, na které se vztahuje jeho působnost, stejně jako oblasti, na které se tato působnost nevztahuje.

Vztah ochránce k Ústavnímu soudu se dá definovat spíše jako role „vedlejšího účastníka“ v řízeních na zrušení podzákonných předpisů.[77]

---

[75] Kancelář Veřejného ochránce. Ombudsman. [online]. Omega Design, [cit. 2017-06-25]. Dostupné z WWW: <https://www.ochrance.cz/pusobnost-verejneho-ochrance-prav/>.

[76] ŠABATOVÁ, A.: Ombudsman a lidská práva. Brno: Doplněk, 2008, s. 120.

[77] SLÁDEČEK, V.: Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2000, s. XXVIII.

- **Volba a funkční období ochránce § 2**
  - ochránce je volen Poslaneckou sněmovnou na funkční období 6 let z kandidátů, ze kterých po dvou navrhuje prezident republiky a senát. Jsou přípustné i shodné návrhy. Zvolen může být pouze na dvě bezprostředně po sobě jdoucí období.
  - ochráncem může být zvolen každý, kdo je volitelný do Senátu.
  - sídlo ochránce se nachází v Brně,
  - zástupce ochránce má pravomoc ochránce nahradit v plném rozsahu v případě jeho nepřítomnosti. Může být ochráncem pověřen k výkonu části jeho působnosti. Pro případ volby, pozbytí, nebo odvolání z funkce a právní postavení zástupce ochránce platí ustanovení zákona o ochránci obdobně, pokud tento zákon nestanoví jinak.[78]

Ombudsmana volí Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky z kandidátů, z nichž dva jmenuje prezident a dva Senát Parlamentu České republiky (v případě že navrhnou stejnou osobu nebo osoby, se počet kandidátů pohybuje od dvou do čtyř). Jeho funkční období trvá šest let a může být zvolen pouze dvakrát bezprostředně po sobě.

Do rukou předsedy Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky skládá veřejný ochránce svůj slib v tomto znění: „Slibuji na svou čest a svědomí, že svou funkci budu vykonávat nezávisle a nestranně, v souladu s Ústavou a ostatními zákony a že budu chránit neporušitelnost práv“.[79] Složením slibu se ombudsman ujímá své funkce.

„Ochráncem může být zvolen každý, kdo je volitelný do Senátu.“[80] Z citace příslušného zákona vyplývá, že podmínky ke zvolení ochráncem nejsou příliš složité, resp. věk nad 40 let, státní občanství České republiky a právo volit. Byť je znalost práva pro výkon funkce ombudsmana nepostradatelná a všichni dosavadní ochránci práv České republiky měli či mají právnické vzdělání, je s podivem, že zákon podmínku právnického vzdělání pro zvolení do funkce ombudsmana nestanovuje. Při další novelizaci zákona o veřejném ochránci práv by stálo za to tuto podmínku v zákoně zakotvit.

---

[78] SLÁDEČEK, V.: Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 75.

[79] § 4 odst. 2 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění 396/2012 Sb. In: BECK on-line. [cit. 25.6.2017].

[80] § 2 odst. 2 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění 396/2012 Sb. In: BECK on-line. [cit. 25.6.2017].

- **Neslučitelnost funkce § 3**
  - funkce ochránce je neslučitelná s funkcí prezidenta republiky, poslance, senátora, a soudce a nesmí vykonávat žádnou činnost ve veřejné správě,
  - výkon funkce ochránce je dále neslučitelný s jinou výdělečnou činností, s výjimkou správy vlastního majetku a činnosti vědecké, pedagogické, publicistické, literární nebo umělecké, pokud není taková činnost na újmu výkonu funkce,
  - dále nesmí být ochránce členem žádného politického hnutí,
  - po dobu výkonu funkce se ochránce, pokud podléhá branné povinnosti, nepovolává k vojenské činné službě nebo se mu vojenská činná služba přeruší a zameškané vojenské cvičení promíjí.

Uvedené prvky jsou standardní, a s mírnými obdobami se vyskytují také u úprav, jiných ústavních činitelů.[81]

- **Slib ombudsmana § 4**

Ochránce předkládá svůj slib do rukou Poslanecké sněmovny, následující den po dni, kdy uplynulo funkční období dosavadního ochránce. Až do složení slibu nového ochránce, vykonává působnost ochránce, jehož funkční období končí.

Ve slibu pronáší ochránce toto: „Slibuji na svou čest a svědomí, že svou funkci budu vykonávat nezávisle a nestranně, v souladu s Ústavou a ostatními zákony a že budu chránit neporušitelnost práv.“[82]

A. ŠABATOVÁ,[83] vnímá smysl této formulace takto: „chránit neporušitelnost práv“; odkazuje k Listině, v jejíž preambuli lze chápat jako „uznávajíc neporušitelnost přirozených práv člověka, práv občana a svrchovanost zákona“. Podobnou formulaci obsahuje také slib ústavních soudců. Naproti tomu soudci obecných soudů slibují, že se budou „řídit právem České republiky“.

- **Odpovědnost a nezávislost ochránce v § 5**

V § 5 zákona č. 349/1999 Sb., se stanoví, že ochránce je za výkon své funkce odpovědný Poslanecké sněmovně. Dále se zde uvádí, že svoji funkci vykonává nezávisle a nestranně.

---

[81] SLÁDEČEK, V.: Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 82.

[82] SLÁDEČEK, V.: Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 84.

[83] ŠABATOVÁ, A.: Ombudsman a lidská práva. Brno: Doplněk, 2008, s. 112.

Jedná se o relativní nezávislost, která je zamýšlena ve vztahu k moci zákonodárné, avšak je zde určitá vázanost. Z důvodu, že Poslanecká sněmovna jako součást zákonodárné moci přijala tento zákon, je nadále Poslaneckou sněmovnou volen do funkce rovněž, jako ho sněmovna za určitých okolností může z funkce odvolat. Jistou vázanost ukazuje i fakt, že Poslanecká sněmovna, Senát nebo poslanci a senátoři mohou za určitých podmínek zahájit jednání ombudsmana. Poslanecká sněmovna může odsouhlasit také trestní stíhání ombudsmana při výkonu jeho funkce.

Vladimír Sládeček v tomto směru zmiňuje i teoretickou možnost obstrukcí na straně předsedy Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, což by mohlo zabránit složení slibu.

Tato vázanost na Poslaneckou sněmovnu je pochopitelná z pohledu, že se nejedná o Ústavní zákon, který by tuto funkci upravoval, a také vzhledem k tomu, že i ombudsman musí být někomu odpovědný. Nezávislost, která vyplývá už z jeho slibu, je významná k moci výkonné, tedy k správním úřadům a institucím zmíněných v § 1, který hovoří o působnosti ombudsmana. Vůči výkonné moci se jedná o úplnou nezávislost a správním úřadům plynou jisté povinnosti vůči této instituci.

Dále Vladimír Sládeček uvádí také nezávislost vůči soudní moci, vzhledem k pravomoci ombudsmana, souběžně šetřit případy, které projednává soud, a zároveň vzhledem k imunitě, kterou používá.

Nezávislost instituce se odráží i z faktu, že ombudsman má možnost zahájit šetření z vlastní iniciativy, nepodléhá branné povinnosti a výdaje použité na jeho činnosti jsou hrazeny ze státního rozpočtu.

Nestrannost patrně předurčuje nenadržování jedné ze stran, ať již stěžovateli nebo úřadu, nýbrž maximálně objektivní přešetření věci. Nepřichází do úvahy ani některá forma podjatosti.[84]

- **Zánik funkce ombudsmana v § 6**

Zákon upravuje také všechny situace, za nichž funkce veřejného ochránce práv zaniká.[85]

Pozbytí funkce z níže uvedených důvodů vysloví předseda Poslanecké sněmovny a uvědomuje o tom písemně ochránce:

- funkce ochránce (ombudsmana) zaniká dnem následujícím po uplynutí jeho funkčního období,

[84] SLÁDEČEK, V.: Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2000, s. 36-37.
[85] ŠABATOVÁ, A.: Ombudsman a lidská práva. Brno: Doplněk, 2008, s. 113.

- pokud nabyl právní moci rozsudek soudu, kterým byl ochránce odsouzen pro trestný čin,
- přestal být volitelný do Senátu,
- ujal se výkonu funkce uvedené v § 3 odst. 1 nebo vykonává činnost ve veřejné správě,
- bylo doručeno předsedovi Poslanecké sněmovny písemné prohlášení ochránce, že se této funkce vzdává.

Pokud vykonává ochránce činnost, která je podle § 3 odst. 2 neslučitelná s výkonem jeho funkce nebo pokud je členem politické strany či hnutí, odvolá ho Poslanecká sněmovna a dá mu o tom písemné vyrozumění.

Předseda Poslanecké sněmovny uvědomí o odvolání ochránce z funkce Senát, prezidenta republiky, veřejnost a Poslaneckou sněmovnu.

Volba ochránce, která se konala ve lhůtě počínající šedesátým dnem před uplynutím funkčního období ochránce, je ukončena dnem jeho uplynutí.

Pokud dojde k uvolnění funkce ochránce před skončením jeho funkčního období, volba nového ochránce se koná ve lhůtě 60 dnů.

Jestliže nedošlo ve lhůtě podle odstavce 5 nebo 6 ke zvolení, musí se konat nová volba ve lhůtě 60 dnů.[86]

- **Trestní imunita, mlčenlivost ochránce podle § 7**
  - Ochránce nelze trestně stíhat, pokud s tím nesouhlasí Poslanecká sněmovna. Odepře-li sněmovna tento souhlas, je trestní stíhání ochránce vyloučeno po dobu výkonu působnosti ochránce.
  - Povinností ochránce je zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, které nabyl při výkonu funkce, i po jejím ukončení, pokud zákon nestanoví jinak. Stejná povinnost je uložena i zaměstnancům Kanceláře Veřejného ochránce práv (dále jen „Kancelář“).
  - Povinnosti mlčenlivosti podle odstavce 2 může ochránce nebo zaměstnance Kanceláře z vážných důvodů zprostit předseda Poslanecké sněmovny.
  - Státní orgány, včetně orgánů činných v trestním řízení, mají oprávnění nahlížet do spisů ochránce nebo mu tyto spisy odejmout jen

[86] SLÁDEČEK, V.: Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 88-89.

na základě zákona a se souhlasem ochránce, v případě jeho odepření, se souhlasem předsedy Poslanecké sněmovny.[87]

K výše uvedenému tématu ŠABATOVÁ[88] uvádí: Obecně lze říci, že ustanovení o mlčenlivosti je ochranou pro jednotlivce a jeho soukromí (zdravotní stav, citové vazby, majetkové poměry apod.), nebo ochraňuje zájmy státu, kterými jsou územní celistvost a svrchovanost. Dále vyjadřuje názor, že povinnost ochránce dodržovat mlčenlivost o veškerých skutečnostech nabytých při výkonu funkce je absurdní, a není splnitelná. Také výhradní možnost, zprostit se mlčenlivosti pouze s povolením předsedy Sněmovny, vidí při denním běžném provozu Kanceláře téměř jako nerealizovatelnou.

- **Funkce a plat ombudsmana § 8**

Funkce ochránce je dle odstavce 1 veřejnou funkcí, z toho důvodů je občanům zpřístupněna, a to za rovných podmínek. Ochránci náleží, mimo platu, také odchodné, náhrada výdajů a naturální plnění, stejně jako prezidentovi Nejvyššího kontrolního úřadu.

Postavení ochránce není shodné s postavením „běžného úředníka“, jeho autorita a odpovědnost ho předurčují k roli vysoce postaveného státního funkcionáře, kterému náleží v souladu s jeho postavením odpovídající finanční ohodnocení.[89]

4.2.2 Část druhá – Činnost ochránce, její procesně-právní zakotvení

Existují určité limity v tom, na čí podnět může veřejný ochránce práv provádět svou činnost, která představuje jednání a provádění šetření. Tyto limity jsou funkčního charakteru a chrání především úřad před absolutním zaneprázdněním. Existuje osobní odpovědnost jedince za to, zda se vůbec rozhodne na ochránce obrátit.

- **Podněty k jednání ombudsmanovi § 9**

Ochránce může zahájit své jednání na základě čtyř podnětů. V prvé řadě je to na základě podnětu fyzické nebo právnické osoby. Druhá varianta je zprostředkovaná, kdy podnět podaný poslanci nebo senátorovi je dále postoupen ochránci. Třetí způsob je na základě podnětu některé z komor Par-

---

[87] SLÁDEČEK, V.: Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 92-93.
[88] ŠABATOVÁ, A.: Ombudsman a lidská práva. Brno: Doplněk, 2008, s. 115.
[89] SLÁDEČEK, V.: Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 96.

lamentu, která ho poté postoupí ochránci. Čtvrtý způsob je konání z vlastní iniciativy ombudsmana. Zákon říká, že na ombudsmana se může obrátit opravdu každý. Ochránce nejedná, pokud podá podnět dalších osoba, např. příbuzný apod.[90]

- **Právo podat podnět ombudsmanovi § 10**

Zákon uvádí, že každý má právo obrátit se písemnou formou s podnětem na ochránce ve věci, která patří do jeho působnosti. V § 10 se upravuje i možnost podání ústní formou do protokolu.[91]

Možnost podat stížnost se týká osob zdržujících se na území České republiky (i jiný než český státní občan), ale nevylučuje se ani možnost podání podnětu ze zahraničí.

Podnět se týká pouze věcí, které spadají do působnosti ochránce. Neměl by mít charakter petice. Předpokládá se komunikace v českém jazyce, ale není to dáno zákonem. U písemných podnětů je možno využít nepovinného formuláře. Zákon nevylučuje zastupování advokátem. Nevládní organizace nepodávají podněty, přesto je možná určitá forma součinnosti. Úřední kontrole nesmí být podrobena osoba, která je zbavena osobní svobody, tedy osoba „omezená“.[92]

- **Náležitosti podnětu § 11**

V paragrafu 11 je upraven přehled náležitostí, které podnět obsahuje:[93]

- vylíčení podstatných okolností věci (§ 10 odst. 1), včetně sdělení, jakým způsobem byla věc řešena jiným správním orgánem,
- označení úřadu, případně jméno a příjmení (nebo další údaje totožnosti) osoby, jíž se podnět týká,
- doklad o tom, že úřad, jehož se podnět týká, byl již neúspěšně vyzván k nápravě,
- u fyzických osob je nutno zadat jméno, příjmení a bydliště stěžovatele, u právnických osob název a sídlo osoby, která je oprávněna jejím jménem jednat,
- pokud se podnět týká rozhodnutí, stěžovatel přiloží také jeho stejnopis.

---

[90] ŠABATOVÁ, A.: Ombudsman a lidská práva. Brno: Doplněk, 2008, s. 117-118.
[91] § 10 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv.
[92] SLÁDEČEK, V.: Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 102-106.
[93] § 10 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv.

Není stanoveno dodržení přesné formy podnětu. Ani nedodání všech náležitostí neznamená, že by mělo dojít k odložení podnětu. Ochránce, pokud je to nutné, musí nejprve vyzvat stěžovatele k doplnění potřebných údajů, avšak, i když nejsou doloženy, může ochránce případ zahájit z vlastní iniciativy.[94]

Jasné definování požadavků je z hlediska vyšší srozumitelnosti a orientace praktické pro obě strany, jak stěžovatele, tak i ombudsmana. Obdrží-li ochránce od stěžovatele dostatečné podklady, usnadní to jeho práci při šetření.[95]

- **Odložení podnětu § 12**

Ochránce může odložit podnět ze dvou základních pohledů. První znamená automatické obligatorní odložení, a to, když věc, které se podnět týká, není v rámci jeho působnosti, nebo se týká jiné osoby než té, která podnět podává. Druhý případ už značí automatické odložení. Je na rozhodnutí ombudsmana, jestli se rozhodne z uvedených důvodů případ odložit, či nikoli, v tom případě zahájí šetření z vlastní iniciativy.

Důvody odložení případu jsou:

- náležitosti podle § 11, nebyly doplněny ani ve stanovené lhůtě,
- podnět je zjevně neopodstatněný,
- od právní moci rozhodnutí nebo od opatření či události, kterých se podnět týká, uplynula v den doručení podnětu doba delší jednoho roku,
- jedná se o podnět ve věci, která už byla ochráncem přešetřena (§ 17 a 18)

a opakovaný podnět nepřináší nové skutečnosti.[96]

Ochránce podnět v některých případech odložit ze zákonných důvodů musí, někdy ho zase odložit může, v těchto případech však vždy musí o zákonných důvodech svého rozhodnutí vyrozumět písemně. V případech, kdy podala podnět jiná osoba, např. příbuzný, podá ombudsman informaci o nutnosti „vlastního podání“ žadatele.[97]

---

[94] SLÁDEČEK, V.: Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2000, s. 51-53.
[95] ŠABATOVÁ, A.: Ombudsman a lidská práva. Brno: Doplněk, 2008, s. 120.
[96] SLÁDEČEK, V.: Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2000, s. 54.
[97] ŠABATOVÁ, A.: Ombudsman a lidská práva. Brno: Doplněk, 2008, s. 120.

Uvedený paragraf vyjmenovává další možnosti, jejichž splnění může nebo nemusí být podnět ochráncem odložen.

Jakýkoliv podnět může být brán jako neopodstatněný, pokud se na první pohled, bez bližšího prozkoumání, jeví jako neracionální, což znamená, že není důvodný. Jako příklad může posloužit situace, kdy napadaný postup úřadu vykazuje zjevně známky souladu s právem.[98]

Vzhledem k taxativnímu pojetí, přesto, že lhůta jednoho roku rozhodnutí ve věci podnětu od pravomocného rozhodnutí již uběhla, může v zásadě ochránce šetřit případy bez ohledu na dobu jejich vzniku.

Na druhou stranu ochránce nemůže odložit podnět, týkající se dosud nepravomocného rozhodnutí, pokud k tomu nejsou jiné zákonné důvody. V těchto případech šetření buď zahájí, nebo se řídí podle § 13.

Proti rozhodnutí o odložení věci nelze podat opravný prostředek (např. u soudu), je však možnost, ze strany stěžovatele, podat podnět nový, opětovně směřovaný na institut ombudsmana.[99]

- **Poučení o postupu ombudsmana § 13**

Ochránce je povinen neprodleně vyrozumět stěžovatele, který jej nesprávně osloví se stížností, jež svým obsahem poukazuje na možnost opravného prostředku ve věcech správních nebo soudních či ústavní stížnost.

Tímto způsobem se může zabránit tomu, aby stěžovatel, který nezná dobře právní řád a mylně se domnívá, že se může „odvolat k ombudsmanovi“, neztrácel cenný čas. Nežádoucím důsledkem tohoto nesprávného postupu by mohl přijít o opravný prostředek, který mu nabízí právní řád.

Z uvedeného důvodu se musí ombudsman tomuto zákonnému požadavku přizpůsobit a reagovat neprodleně na doručené podání odpovědi, a to ještě tentýž den.[100]

- **Zahájení šetření § 14**

Pokud ochránce neodloží podnět (§ 12) a nepostupuje podle § 13, zahájí šetření a vyrozumí o tom stěžovatele.

Jedná se o situaci, kdy není shledán důvod pro to, aby se šetření odložilo, nebo se sám ochránce rozhodne zahájit šetření. Přesto se nedá vyloučit situace, kdy teprve až po zahájení šetření vyjde najevo, že je dán důvod pro

---

[98] SLÁDEČEK, V.: Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2000, s. 56.
[99] SLÁDEČEK, V.: Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2000, s. 57-58.
[100] ŠABATOVÁ, A.: Ombudsman a lidská práva. Brno: Doplněk, 2008, s. 122.

odložení podnětu. Ochránce se v rámci svého diskrečního oprávnění rozhodne, že se dále věcí nebude zabývat.[101] O této skutečnosti je povinen, podle § 13, neprodleně vyrozumět stěžovatele a poučit jej o správném postupu."[102]

- **Vyšetřovací oprávnění ombudsmana podle § 15**

Tento paragraf stanoví pravomoci a oprávnění ombudsmana k efektivnímu jednání s úřady. Ochránce má pravomoc, a to i bez předchozího upozornění, vstoupit do všech prostor úřadů a provézt šetření, které ho opravňuje k:

- nahlížení do spisů,
- kladení otázek jednotlivým zaměstnancům úřadu,
- rozmluvě s osobami umístěnými v zařízeních, a to bez přítomnosti jiných osob.

Úřady jsou povinny na žádost ochránce a ve lhůtě jím stanovené:

- poskytnout informace a vysvětlení,
- předložit spisy a jiné písemnosti,
- sdělit písemně stanovisko ke skutkovým a právním otázkám,
- provést důkazy, které ochránce navrhne,
- provést úkony dozoru, k nimž jsou podle zákona oprávněni a které ochránce navrhne.

Ochránce je oprávněn být přítomen při ústním jednání a provádění důkazů úřady a klást přítomným osobám otázky.

Na žádost ochránce zprostí pro účely šetření osoba k tomu oprávněná podle zvláštního zákona jednotlivé zaměstnance úřadu mlčenlivosti, je-li jim zvláštním zákonem uložena, v opačném případě zbaví zaměstnance úřadu mlčenlivosti sám vedoucí úřadu, nadřízený vedoucího úřadu a dále předseda vlády. Pro účely tohoto zákona se vůči ochránci nelze dovolávat povinnosti mlčenlivosti uložené smlouvou.

Podle Sládečka neexistuje jistý nedostatek pravomocí ochránce ve skutečnosti, že nemá ze zákona právo pozvat si úředníka k dotazování do svého úřadu.[103]

---

[101] SLÁDEČEK, V.: Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 118.
[102] § 12-15. zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv.
[103] SLÁDEČEK, V.: Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 118-121.

Na druhou stranu má ochránce možnost dostat se k utajovaným materiálům, protože on i jeho zástupce mají přístup ke všem utajovaným informacím všech stupňů.[104]

- **Úřední součinnost ombudsmana § 16**

Součinnost a poskytnutí informací, se nemusí týkat pouze úřadů, kterých se dotýká stížnost. Podle § 16 mají všechny státní orgány a osoby, které vykonávají veřejnou povinnost poskytnout ochránci v mezích svých působností pomoc při jeho šetření. Podstatné je, že se toto ustanovení vztahuje i na orgány, které jsou z působnosti ochránce vyloučeny.[105]

- **Nezjištění pochybení § 17, výzva úřadu § 18**

V případě, že ochránce šetřením nezjistí žádné porušení právních předpisů ani jiná pochybení, písemně o tom vyrozumí stěžovatele i úřad, kterého se šetření týkalo.

Může se jednat až o jednu pětinu z celkového množství případů. Jak uvádí Vladimír Sládeček, takovýto výsledek šetření se může projevit formou zvýšené důvěry ve veřejnou správu.

V případě zjištění pochybení, vyzve ombudsman v rámci objektivního posouzení úřad, aby se k této skutečnosti vyjádřil do 30 dnů. Po sdělení úřadu o provedení opatření k nápravě může tyto opatření ochránce shledat dostatečnými a vyrozumí o tom oba subjekty.

Pokud stanovená lhůta uplyne, nebo ombudsman shledá opatření jako nedostatečná, sdělí písemně oběma stranám své stanovisko a návrh opatření k nápravě.[106]

- **Opatření k nápravě § 19**

Ochránce není přímo vázán přesným výčtem opatření, které může použít. Jedná se však pouze o návrh těchto opatření, ombudsman nesmí autoritativně nařídit jejich provedení.

Ochránce může navrhovat k nápravě zejména tato opatření:

- zahájení řízení o přezkoumání rozhodnutí, úkonu nebo postupu úřadů, lze-li je zahájit z úřední moci,
- provedení úkonů k odstranění nečinnosti,
- zahájení disciplinárního nebo obdobného řízení,

---

[104] ŠABATOVÁ, A.: Ombudsman a lidská práva. Brno: Doplněk, 2008, s. 123.
[105] SLÁDEČEK, V.: Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář. 2. vyd. Praha: C H. Beck, 2011, s. 124-125.
[106] SLÁDEČEK, V.: Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2000, s. 65-67.

- zahájení stíhání pro trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt,
- poskytnutí náhrady škody nebo uplatnění nároku na náhradu škody.[107]

Veřejný ochránce je rovněž od roku 2012 oprávněn podat ke správnímu soudu žalobu k ochraně veřejného zájmu, prokáže-li závažný veřejný zájem k jejímu podání. Tato pravomoc je zakotvena v čl. 66 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů. První žaloba tohoto druhu byla podána v roce 2012 proti rozhodnutí Městského úřadu v Duchcově o povolení stavby fotovoltaické elektrárny na území obce Moldava. Soud žalobě vyhověl a zrušil rozhodnutí městského úřadu, jež odporovalo celé řadě veřejných zájmů včetně ochrany životního prostředí.

- **Sankce – lhůty, postup § 20**

Po doručení závěrečného stanoviska má úřad 30 ti denní lhůtu na sdělení ochránci, jaká opatření provedl k nápravě. Pokud úřad nesplní tuto povinnost nebo jsou-li opatření posouzená jako nedostatečná, ochránce vyrozumí nadřízený úřad, případně vládu. O svých zjištěních může informovat i veřejnost včetně sdělení jména a příjmení osob oprávněných jednat jménem úřadu. Tímto způsobem pak může postupovat i tehdy, není-li splněna povinnost z § 15 a 16.

Veřejnost by měla být informována prostřednictvím tiskových konferencí, rozhovorů pro hromadné sdělovací prostředky, event. zpráv pro ČTK.

Kromě popsaných možností je další variantou předložení zprávy Poslanecké sněmovně.[108]

Ochránce přiměřeně používá oba druhy sankcí. Obrátit se na vládu je pro něj však časově náročnější. Přesto to vede zpravidla ke konkrétnímu výsledku, např. ke změně zákona, nebo systémové změně.[109]

- **Vlastní iniciativa ochránce § 21**

Pokud jedná ombudsman z vlastní iniciativy, řídí se ustanovením § 15 až 20.

Operativní činnost se bude projevovat zejména přešetřováním zpráv, o nezákonnostech a „přehmatech“ veřejné správy, získaných monitorová-

---

[107] SLÁDEČEK, V.: Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 131.
[108] SLÁDEČEK, V.: Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 134-136.
[109] ŠABATOVÁ, A.: Ombudsman a lidská práva. Brno: Doplněk, 2008, s. 127.

ním tisku, rozhlasu a televize. Jednání ochránce může být také vyvoláno neformálním, resp. náležitosti nesplňujícím podnětem, např. (anonymním) telefonickým rozhovorem."[110]

- **Návštěva zařízení ochráncem § 21a**

Od roku 2006 je novelou zákona rozšířena působnost ochránce. Jedná se o kontrolu míst, kde by se mohli nacházet nebo nacházejí osoby omezené na svobodě rozhodnutím orgánu veřejné moci, nebo v důsledku závislosti na péči, s cílem posílit ochranu těchto osob před mučením, krutým, nelidským a ponižujícím zacházením nebo trestáním a jiným špatným zacházením.

Ochránce vyzývá k nápravě jak zařízení, tak jeho zřizovatele, příp. aby se ve stanovené lhůtě vyjádřili. Pokud k tomu nedojde, jsou použity stejné sankce jako v případě úřadů. Zprávy se o zařízeních nezveřejňují, ochránce zpracuje obsáhlou zprávu, která obsahuje zevšeobecnění problematických aspektů, které zaregistroval při návštěvě více zařízení jednoho druhu. Takové zprávy ombudsman zveřejňuje na internetových stránkách Kanceláře.[111]

- **Rovné zacházení § 21b**

Ochránce 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, a za tímto účelem provádí tato opatření:

- poskytuje metodickou pomoc obětem diskriminace při podávání návrhů na zahájení řízení z důvodů diskriminace,
- provádí výzkum,
- zveřejňuje zprávy a vydává doporučení k otázkám souvisejícím s diskriminací,
- zajišťuje výměnu dostupných informací s příslušnými evropskými subjekty.[112]

4.2.3 Část třetí – Zvláštní oprávnění a povinnosti ochránce

Ochránce může doporučit vydání, změnu nebo zrušení právního či vnitřního předpisu. Toto doporučení podává úřadu, jehož působnosti se týká, a jde-li o nařízení nebo usnesení vlády, nebo zákon, vládě.

---

[110] SLÁDEČEK, V.: Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 137-138.
[111] ŠABATOVÁ, A.: Ombudsman a lidská práva. Brno: Doplněk, 2008, s. 127-128.
[112] SLÁDEČEK, V.: Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 140-141.

Úřad má povinnost do 60 dnů sdělit své stanovisko k doporučení podle odstavce 1. Ustanovení § 20 odst. 2, které platí obdobně.

Dále je ochránce oprávněn navrhnout nejvyššímu státnímu zástupci podání žaloby k ochraně veřejného zájmu. Pokud nejvyšší státní zástupce nepodá žalobu, postupuje podle zvláštního zákona.[113]

„Jde především o návrhy na změny či zrušení, překonaných, zkostnatělých, zbytečně obtěžujících, zkrátka nevyhovujících, jak právních, tak i interních norem (jejich částí), resp. postupů v nich upravených.“[114]

Ochránce má oprávnění podávat doporučení všem správním úřadům (s celostátně i územně omezenou působností), které disponují pravomocí vydávat právní předpisy, tj. zejména ve vztahu k vyhláškám ministerstev (a dalších úřadů s celostátní působností), rovněž i k předpisům správních úřadů s omezenou územní působností (např. nařízení krajské hygienické stanice). Má možnost obrátit se i na vládu, pokud se jedná o nařízení vlády.

Doporučení se týká rovněž orgánů územní samosprávy. Otázkou je, zda v případě územní samosprávy může jít pouze o předpisy vydané v přenesené působnosti, tzn. při výkonu státní správy (nařízení obcí a krajů), nebo také o právní předpisy vydávané v působnosti samostatné (obecně závazné vyhlášky obcí a krajů).

Návrhy týkající se nařízení vlády (čl. 78 Úst) a zákonů bude ochránce adresovat vládě. Přesto, že nemůže podněty ke změně zákonů účinně zasílat přímo Parlamentu, povinně tato doporučení předkládá Poslanecké sněmovně „na vědomí“. Ochránce také pravidelně uplatňuje svá doporučení na změny zákonů v souhrnné zprávě o činnosti.

Ochránce se také vyjadřuje ke kvalitě a užitečnosti interních předpisů, které mají pro oblast veřejné správy zásadní význam. Nemají však na rozdíl od právních předpisů obecnou závaznost. Právo je vydávat vyplývá ze vztahů nadřízenosti a podřízenosti, často stanovených zákonem. Interních předpisů je vydáváno značné množství, neboť se podílejí na fungování veřejné správy, a proto je jejich kvalita ne vždy vyhovující.

Pokud úřad odmítne doporučení ke změnám předpisů, ochránce o tom vyrozumí nadřízený úřad. Pokud jde o úřední předpisy správních úřadů, uvědomí vládu, případně věc zveřejní, nebo vypracuje souhrnnou zprávu v případě nařízení vlády či zákona.

---

[113] SLÁDEČEK, V.: Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 143.

[114] SLÁDEČEK, V.: Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2000, s. 75.

Souvisejícím oprávněním ochránce je komentovat situaci v oblasti veřejné správy, její fungování, organizační aspekty, nevhodnost některých procedur, zbytečné administrativní přetěžování občanů apod., které sice nevyplývají přímo ze zákona, nicméně tyto otázky mohou být zahrnuty do zprávy o činnosti, stejně jako do rozhovorů v tisku.

Odstavec 3 rozšiřuje zvláštní oprávnění ombudsmana o ustanovení, které ho opravňuje navrhnout nejvyššímu státnímu zástupci podání žaloby k ochraně veřejného zájmu.[115]

Ochránce také podává podle § 23 každý rok do 31. března Poslanecké sněmovně souhrnnou zprávu o své činnosti za uplynulý rok. Zároveň zasílá zprávu Senátu, prezidentu republiky, vládě a ministerstvům a jiným správním úřadům s působností pro celé území státu a vhodným způsobem ji zveřejňuje.

Ochránce seznamuje soustavně veřejnost se svou činností dle zákona. Obsahem souhrnných správ je bilance „práce Veřejného ochránce práv."[116]

Jak uvádí ŠABATOVÁ[117], je možné nepřetržitě v pracovní době zavolat na informační linku Kanceláře Veřejného ochránce práv, kde se lidé mohou informovat, v jakém stádiu se nachází šetření jejich konkrétní záležitosti. Mimo to právníci Kanceláře informují, zda je či není tato záležitost v jejich kompetenci, případně poskytnou informaci, kam se může dotyčný se svou žádostí obrátit.

Vztah ombudsmana k cizineckému právu

Veřejný ochránce je od 1.1.2011 na základě 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 (tzv. návratová směrnice) oprávněn provádět „sledování zajištění cizinců a výkonu správního vyhoštění, předání zajištěných cizinců nebo jejich průvozu přes Českou republiku a sledování trestu vyhoštění cizinců, kteří byli vzati do vyhošťovací vazby nebo kteří vykonávají trest odnětí svobody".[118]

---

[115] SLÁDEČEK, V.: Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 144-147.

[116] SLÁDEČEK, V.: Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 147-148.

[117] ŠABATOVÁ, A.: Ombudsman a lidská práva. Brno: Doplněk, 2008, s. 131.

[118] Veřejná ochránkyně práv. In: Veřejný ochránce práv [online], Brno: Kancelář veřejného ochránce práv [cit. 25.6.2017]. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/sledovani-whostenicizincu/

Cílem směrnice je dodržování práv zajištěných a vyhošťovaných cizinců, respektování mezinárodních závazků České republiky, zlepšení celkové úrovně zacházení s těmito osobami a v neposlední míře i prevence.

Policie České republiky má povinnost informovat ombudsmana o každém případu správního vyhoštění, předání či průvozu přes Českou republiku a poskytnout mu příslušnou asistenci. Veřejnému ochránci pak na základě § 178d odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisu, postupuje kopie všech rozhodnutí učiněných v konkrétním případě správního vyhoštění, aby ochránce mohl případ sledovat.

Např. v roce 2019, jak je uvedeno na webových stránkách veřejného ochránce, byly provedeny čtyři kontroly případů vyhoštění a předání. Ombudsman na základě monitoringu zveřejnil svá doporučení pro tyto situace, mezi něž patří především včasné informování cizince o všech krocích spojených s vyhoštěním včetně časového rámce. Veřejná ochránkyně také doporučila eskortované osoby preventivně nepoutat; k tomuto kroku by se mělo přistoupit pouze v případech, kdy hrozí důvodné nebezpečí útěku, agrese či sebepoškození cizince.

Semináře a sborníky v oblasti cizineckého práva

Už od počátku vzniku instituce ombudsmana v České republice se veřejný ochránce věnoval intenzivně problematice cizineckého práva. Výsledkem této činnosti dle Anny Šabatové „je zvýšení procesní ochrany cizinců ve vízových a pobytových řízeních, došlo k dramatickému poklesu počtu zajišťovaných cizinců, v řadě případů jdeme i nad rámec požadavků vyplývajících z unijních směrnic“.[119]

Kancelář veřejného ochránce práv vydala celkem osm sborníků ze seminářů a konferencí věnovaných vízové politice České republiky v oblasti krátkodobých schengenských víz, dlouhodobých víz a povolení k dlouhodobému či trvalému pobytu, azylové politiky, návratové směrnice atd.

I přes deklarované úspěchy vidí veřejná ochránkyně další prostor pro zlepšení v některých dle jejího názoru nejproblematičtějších místech, jakými jsou např. dostupnost zastupitelských úřadů České republiky pro podání žádostí o víza, komerční zdravotní pojištění, nemožnost cizinců s povoleným trvalým pobytem na území volit v komunálních volbách, nemožnost soudního přezkumu v případě neudělení dlouhodobého víza a mnohé další.

---

[119] Veřejná ochránkyně práv. In: *Sborník ze semináře Pobyt cizinců: Vybrané právní problémy*. Kancelář veřejného ochránce práv, 2013, s. 7. [cit. 25.6.2017]. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user upload/Publikace/Pobyt cizinců 2Q13.pdf

Zatím poslední sborník ze sledované oblasti vyšel v roce 2019 pod názvem *Aktuální právní problémy azylového a cizineckého práva* a významnou měrou přispěl k prohloubení diskuse ohledně aktuální migrační krize, s níž se v posledních letech potýká Evropská unie. Stěžejní část „Azyl a uprchlictví" se zabývá tématy kořenů azylu a právní úpravou v antickém právu, dublinským systémem, jakož i obecnými otázkami vyplývajícími z masového příchodu cizinců do Evropské unie.

Tento sborník se také věnuje problematickému fungování systému Visapoint, který slouží k registraci cizinců k podání žádosti o vízum na vybraných zastupitelských úřadech České republiky. Autor článku Pavel Pořízek si v něm klade otázku, zda systém opravdu zajišťuje rovný a spravedlivý přístup všech žadatelů pro podání žádosti o vízum. Vychází přitom z pravidelného monitoringu systému, jenž Kancelář veřejného ochránce provádí od roku 2011 a jehož výsledky jsou dle autora alarmující. „Pokud se cizinci nemohou registrovat k podání žádosti o udělení pobytu, který vychází z unijního práva, může tak případně docházet ke kolizi nejenom s právem na spravedlivý proces zakotveným v domácí Listině (základních práv a svobod), ale i s čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie".[120]

4.2.4 Část čtvrtá – závěrečná ustanovení

- **Kancelář ombudsmana § 25**

Kancelář ombudsmana je organizační složkou státu, podrobnosti upravuje statut, který je vydaný ochráncem. Ombudsmanovi mohou být pro plnění úkolů při výkonu jeho působnosti jmenováni asistenti, kteří se řídí zákoníkem práce, pokud není stanoveno jinak. Asistenta jmenuje i odvolává vedoucí Kanceláře na návrh ombudsmana. Stát se jím může bezúhonný občan, který má vysokoškolské vzdělání v oblasti práva a vykonal přípravnou praxi v Kanceláři po dobu nejméně 12 měsíců. Asistenti a další zaměstnanci Kanceláře plní pověřené úkoly ombudsmanem, a za určitých podmínek provádějí i šetření ve věci. Mohou jednat jménem ombudsmana v příslušném řízení.[121]

Předpokladem dobré práce Kanceláře jsou kvalifikovaní právníci, odborníci pro jednotlivé úseky veřejné správy s potřebnou praxí a znalostmi.

---

[120] POŘÍZEK, P.: *Sborník ze semináře. Aktuální problémy azylového a cizineckého práva.* Kancelář veřejného ochránce práv, 2016. [cit. 30.6.2017].
Dostupné z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user upload/Publikace/Azylove právo konference.pdf

[121] SLÁDEČEK, V.: Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 155.

Počet zaměstnanců by měl být v takovém množství, aby nehrozilo riziko těžkopádnosti a nešvary podobné těm, které sám řeší. Přesto se jejich počet z důvodu rozšiřování působnosti postupně zvyšuje. Výdaje na chod Kanceláře jsou hrazeny ze samostatné kapitoly státního rozpočtu. V roce 2016 jí byl schválen rozpočet 101 215 000,- Kč, v roce 2018 byl překročen o 10,67 %.

Ombudsman se osobně účastní šetření jen u významných případů, ve velké většině z nich ho zastoupí zaměstnanci Kanceláře.[122]

Analyzujeme-li postavení ombudsmana v systému a mechanismu veřejné správy, není možné pominout a nezmínit alespoň principiálně další veledůležitý orgán, kterým je NKÚ. Komparace s ombudsmanem je v této práci nezastupitelná.

[122] SLÁDEČEK, V.: Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 158-160.

5
PREZIDENT NEJVYŠŠÍHO KONTROLNÍHO ÚŘADU

5.1 Postavení a funkce prezidenta NKÚ

Hlavním úkolem NKÚ je odhalovat případné nedostatky vzniklé při hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu.

Postavení Nejvyššího kontrolního úřadu je upraveno v samostatné hlavě Ústavy /čl. 97 Úst/: je to nezávislý orgán, který vykonává kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu. Podrobně jeho organizaci a působnost upravuje zákon č. 166/1993 Sb.

Historicky NKÚ navazuje na Nejvyšší účetní kontrolní úřad, který byl zřízen po vzniku samostatného Československa za účelem kontroly státní správy, dodržování hospodářského plánu a plnění státního rozpočtu. Tento úřad fungoval až do roku 1951, kdy byl nahrazen Ministerstvem státní kontroly. To bylo po roce 1960 transformováno na Ústřední komisi státní kontroly a statistiky. V období kolem roku 1968 byla nejvyšší instituce kontroly podřízena Parlamentu. V roce 1971 byla zřízena soustava orgánů lidové kontroly (Výbor lidové kontroly), rozčleněná na federální a republikovou. Po roce 1990 vzniklo Federální ministerstvo kontroly a republiková ministerstva. Po vzniku ČR je nahradil NKÚ.

Nejvyšší kontrolní úřad plní svoji funkci samostatně a není závislý na moci zákonodárné (parlamentu), ani na moci exekutivní /vládě/. Vykonává tedy sice správu ve smyslu materiálním, formálně však není úřadem správním a v soustavě států má zcela specifické postavení. Do výkonu jeho působnosti lze zasahovat jedině zákonem nebo na základě zákona.

V maximální míře jsou eliminovány politické vlivy na jeho činnost. NKÚ tak představuje jeden z nezastupitelných prvků parlamentní demokracie.

Z Ústavy by se mohlo vyvozovat, že Úřad je organizačně založen na monokratickém principu (podle čl. 97 odst. 2 Úst prezidenta a viceprezidenta Úřadu jmenuje prezident republiky na návrh Poslanecké sněmovny, a to – vzhledem k čl. 62 písm. j) Úst – bez kontrasignace předsedou vlády). Prováděcí zákon však zavedl složitou kombinovanou soustavu orgánů úřadu, takže jeho jménem jedná a rozhoduje souběžně několik právně rovnocenných orgánů:

- prezident a viceprezident,

- Kolegium Úřadu, které je složeno z prezidenta a viceprezidenta a z 15 členů Úřadu, kteří jsou voleni poslaneckou sněmovnou,
- senáty Úřadu, které se skládají ze tří nebo více členů Úřadu a jsou zřizovány pro jednotlivé kontrolní akce,
- v některých věcech jednotliví členové Úřadu,
- Kárná komora Úřadu, která se skládá z prezidenta (popř. Viceprezidenta) Úřadu a dvou soudců Nejvyššího soudu jmenovaných předsedou tohoto soudu.
- Funkční období členů Úřadu trvá nepřetržitě do šedesáti pěti let věku.
- Pod kontrolu NKÚ spadá:
- hospodaření se státním majetkem a finančními prostředky vybíranými na základě zákona ve prospěch právnických osob s výjimkou prostředků vybíraných obcemi nebo kraji v jejich samostatné působnosti
- státní závěrečný účet
- plnění státního rozpočtu ČR – NKÚ zde vykonává jakousi „superkontrolu“, kontrolu v prvé řadě vykonávají jednotlivá ministerstva a ostatní ústřední orgány, dále pak Ministerstvo financí a územní finanční orgány a konečně sama vláda,
- hospodaření s prostředky poskytnutými státu ze zahraničí a s prostředky, za něž převzal záruky,
- vydávání a umořování státních cenných papírů,
- zadávání státních zakázek,
- hospodaření České národní banky v oblasti výdajů na pořízení majetku a výdajů na provoz ČNB /na základě novely zákona o České národní bance z roku 2002/

Úkolem úřadu je zkoumat kontrolované činnosti z hlediska zákonnosti, věcné správnosti, formální správnosti, jakož i z hlediska účelnosti a hospodárnosti. Úřad však nemá žádné exekutivní ani soudní pravomoci, a proto mu není dovoleno do činnosti kontrolovaných subjektů autoritativně zasahovat. Vykonává tedy pouze kontrolu následnou, nikoliv preventivní.

Hlavním posláním Nejvyššího kontrolního úřadu je zajistit, aby bylo nakládáno hospodárně s prostředky daňových poplatníků, s prostředky vybíranými na základě zákona a s majetkem státu. K naplnění kontrolní působnosti úřadu Kolegium každoročně sestavuje a schvaluje plán kontrolní činnosti na příslušný rozpočtový rok; konečným výstupem z kontroly zařazené do plánu je schválený kontrolní závěr. Kontrolním závěrem se rozumí

písemná zpráva obsahující shrnutí a vyhodnocení skutečností zjištěných při kontrole.

Věcné a časové vymezení kontrolních akcí v rozpočtovém roce se nazývá plán kontrolní činnosti. U každé kontrolní činnosti obsahuje předmět a cíle kontroly, označení kontrolovaného orgánu, časový plán, člena Úřadu, který vypracovává kontrolní závěr a byl-li zřízen senát Úřadu, tak jeho složení. Zhodnocení plánu kontrolní činnosti, finanční zhodnocení přínosu kontrolní činnosti a zhodnocení ostatní činnosti obsahuje výroční zpráva předkládaná prezidentem Úřadu Kolegiu Úřadu ke schválení. Následuje předložení Poslanecké sněmovně, Senátu a vládě do dvou měsíců po skončení rozpočtového roku a zároveň se zveřejňuje ve Věstníku Úřadu. Tímto způsobem se veřejnosti dostanou konkrétní informace jak o činnosti Úřadu samotného, tak o činnosti kontrolovaných úřadů a osob.

O kontrole se sepisuje kontrolní protokol obsahující popis zjištěných skutečností s uvedením nedostatků a označení ustanovení právních předpisů, které byly porušeny. Kontrolované osoby musí být seznámeny s obsahem kontrolního protokolu a obdrží jeho stejnopis.

Přehled základních informací o činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu a o přístupnosti závěrů provedených kontrol je vedle Věstníku NKÚ k dispozici v online databázích Registr kontrolovaných osob a Registr kontrolních akcí.

Souhrnné výsledky kontrolní a další činnosti NKÚ jsou zhodnoceny ve výroční zprávě publikované ve Věstníku NKÚ.

Výroční zpráva obsahuje zejména hodnocení:

- plánu kontrolní činnosti a jeho skladby včetně změn,
- dokončených a rozpracovaných kontrolních akcí,
- finančních přínosů z kontrol,
- ostatních aktivit NKÚ,
- kontaktů s veřejností a publikační činnosti.

Věstník NKÚ vychází čtvrtletně, a kromě schválených kontrolních závěrů a výroční zprávy obsahuje také plán kontrolní činnosti na příslušný rozpočtový rok, v jehož prvním čísle byly uvedené také jednací řády Kolegia i senátů a Kárný řád.

Informace zveřejňované ve Věstníku (o kontrolních závěrech a plánu kontrolní činnosti) jsou zaneseny rovněž do Registru kontrolovaných osob, který je k dispozici online uživatelům internetu. Správu databáze zajišťuje tiskový odbor NKÚ.

Podobně jako jsou v případě potřeby k dispozici online informace ke kontrolovaným osobám, existuje srovnatelné databáze pro akce kontrolované NKÚ. V registru kontrolních akcí lze v tomto případě vyhledávat podle několika sestav:

Přehled všech kontrolních akcí od roku 1993

Přehled neuzavřených kontrolních akcí (kontrolní závěr nebyl schválen)

Přehled kontrolních akcí, které nebyly publikovány podle zákona

Přehled zrušených kontrolních akcí

Přehled kontrolních závěrů projednávaných na schůzích vlády (od r. 1999)

Přehled podaných trestních oznámení Nejvyšším kontrolním úřadem (od r. 1993).

Pravomoc obecně můžeme definovat jako jeden z nejdůležitějších znaků státního orgánu, který vyjadřuje, jaký okruh prostředků je svěřen právní normou do působnosti konkrétního státního orgánu, a určuje tak vlastní mocenskou náplň činnosti tohoto orgánu. Pravomoc státního orgánu tak vypovídá o jeho postavení z hlediska způsobilosti projevovat se právem předpokládaným, vyžadovaným a zpravidla přesně vymezeným způsobem. Dle ustanovení § 3 odst. 1 zákona platí, že Nejvyšší kontrolní úřad vykonává kontrolu:

a) hospodaření se státním majetkem a finančními prostředky vybíranými na základě zákona ve prospěch právnických osob s výjimkou prostředků vybíraných obcemi nebo kraji v jejich samostatné působnosti,
b) státního závěrečného účtu,
c) plnění státního rozpočtu,
d) hospodaření s prostředky, poskytnutými České republice ze zahraničí, a s prostředky, za něž převzal stát záruky,
e) vydávání a umořování státních cenných papírů,
f) zadávání státních zakázek.

Tento taxativní výčet je dále doplněn § 4 odst. 1 zákona, který stanoví, že při kontrole Nejvyšší kontrolní úřad prověřuje, zda kontrolované činnosti jsou v souladu s právními předpisy, přezkoumává jejich věcnou a formální správnost a posuzuje, zda jsou účelné, hospodárné a efektivní. Zákonná úprava výsledků kontroly je upravena v § 4 odst. 3 zákona, a to takto: „*Výsledkem kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu jsou kontrolní závěry. Kontrolním závěrem se rozumí písemná zpráva obsahující shrnutí a vyhodnocení skutečností zjištěných při kontrole podle tohoto zákona*“.

Všechny (prezidentem Nejvyššího kontrolního úřadu) schválené kontrolní závěry jsou zveřejněny ve Věstníku Úřadu a zaslány Poslanecké sněmovně, Senátu a vládě v souladu s ustanovením § 30 odst. 1 zákona. Zde vzniká dle mého názoru první problém v rámci kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (nedostatečný „dopad" kontrolních závěrů), o kterém se zmíním v další části mé práce.

Působnost orgánu neboli jeho kompetence je naproti tomu chápána jako souhrn oprávnění a povinností sloužící k bližšímu vymezení pravomoci. Pojmově vyjadřuje působnost státního orgánu právem stanovený předmět, obsah a rozsah jeho činnosti, okruh společenských vztahů, ve kterých se realizují pravomoce.

Do věcné působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu patří kontrola hospodaření s majetkem státu a kontrola plnění státního rozpočtu. Osobní působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (tj. stanovení, nad kterými subjekty může Nejvyšší kontrolní úřad svoji pravomoc vykonávat) vychází především z ustanovení § 3 odst. 2 zákona, které vymezuje pozitivní působnost Nejvyššího kontrolního úřadu (v případě, že zákon nestanoví jinak) nad právnickými a fyzickými osobami a nad organizačními složkami státu, kterými se dle § 3 zákona č. 219/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů rozumí ministerstva a jiné správní úřady státu, Ústavní soud, soudy, státní zastupitelství, Nejvyšší kontrolní úřad, Kancelář prezidenta republiky, Úřad vlády České republiky, Kancelář Veřejného ochránce práv, Akademie věd České republiky, Grantová agentura České republiky a jiná zařízení, o kterých to stanoví zvláštní právní předpis anebo tento zákon.

Výkon funkce prezidenta NKÚ končí uplynutím funkčního období, rezignací, právní mocí soudního rozsudku, jímž byl zbaven nebo omezen na způsobilosti k právním úkonům, odsouzením pro trestný čin nebo odvoláním prezidentem republiky na návrh Poslanecké sněmovny. Zákon připouští, aby byl prezident NKÚ členem politické strany či hnutí (nedovoluje pouze zastávání funkcí). O kárných proviněních prezidenta rozhoduje Kárná komora NKÚ. O odvolání proti rozhodnutí Kárné komory rozhoduje Nejvyšší soud. Plat prezidenta NKÚ stanovuje zákon. Prezident NKÚ se může účastnit schůze poslanecké sněmovny, Senátu a jejich orgánů tehdy, když jsou projednávány návrhy a stanoviska, které předložil NKÚ, na požádání mu bude uděleno slovo.[123]

NKÚ je pověřen prováděním externího auditu v ČR (zákon č. 166/ /1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu). V čele NKÚ stál od jeho vzniku

[123] PAVLÍČEK, V.: Ústavní právo a státověda. II. Díl. Praha: Linde, 2001, s. 468-469.

v roce 1993 až do své smrti v roce 2003 Lubomír Voleník. Dva roky se politici nemohli shodnout na jeho nástupci, až ho v roce 2005 nahradil František Dohnal. Ten byl v únoru 2012 pravomocně odsouzen za to, že odmítal poskytnout poslancům údaje ke kontrole hospodaření úřadu. Dle zákona tak ve funkci skončil. Slib skládá do rukou prezidenta republiky na devítileté funkční období. Jeho působnost představuje řízení NKÚ, předsedání Kolegiu a Kárné komisi NKÚ. V době nepřítomnosti je jeho zástupcem viceprezident, který ho zastupuje v plném rozsahu. Členové úřadu, voleni Poslaneckou sněmovnou na návrh prezidenta NKÚ, jsou v počtu 15 členů.

5.2 Kontrolní činnost

Kontrolní činnost vykonávaná NKÚ je vymezena v části čtvrté zákona č. 166/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Z časového hlediska se jedná o kontrolu následnou, tedy kontrolu již ukončených činností, přičemž Nejvyšší kontrolní úřad z Ústavy ani ze zákona nedisponuje žádným nástrojem, který by mu dovolil autoritativně zasáhnout a zajistit tak efektivní nápravu. Z uvedeného tedy vyplývá, že NKÚ má určitá kontrolní oprávnění, jeho kontrolní činnosti podléhají veškeré skutečnosti související s kontrolovaným subjektem i bez ohledu na druh a stupeň utajení, avšak po provedení kontroly působí spíše jako bezzubý orgán, který pouze předá výsledky své činnosti v podobě kontrolních závěrů či stanovisek Poslanecké sněmovně a doufá, že Poslanecká sněmovna bude mít zájem na napravení zjištěných pochybení.

Plán kontrolní činnosti je základním dokumentem, kterému je podřízena veškerá kontrolní činnost Úřadu ve stanoveném období a který upravuje jak věcné, tak i časové vymezení veškerých kontrolních akcí v rozpočtovém roce. Při jeho zpracovávání vychází prezident NKÚ kromě svých vlastních podnětů i z podnětů viceprezidenta či členů Úřadu získaných většinou z kontrolní činnosti NKÚ, popř. z podnětů Poslanecké sněmovny, Senátu, jejich orgánů, nebo vlády. Podněty z PS, Senátu, či vlády však není vázán, neboť v tom případě by došlo k narušení principu nezávislosti.

Při provádění samotné kontrolní činnosti se postup a vztahy mezi kontrolory pověřenými kontrolní akcí na straně jedné a kontrolovanými osobami na straně druhé řídí kontrolním řádem (§ 19 a násl. zákona č. 166/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů). K zahájení řízení podle kontrolního řádu dochází okamžikem oznámení zahájení řízení kontrolované osobě. K provádění kontrolní činnosti je nutné písemné pověření prezidenta NKÚ, kde je uveden objekt a věcné vymezení kontroly, jména kontrolujících atd. Při samotném zahájení kontroly jsou kontrolující povinni předložit kon-

trolované osobě své pověření, seznámit ji s programem kontrolní akce a požádat ji o potřebnou součinnost. Z mé praxe mohu potvrdit, že jsou nejčastěji vyžadovány písemné podklady týkající se obsahu kontroly, případně následně další doplňující informace.

Ustanovení § 21 zákona č. 166/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů dává kontrolujícím osobám poměrně široké spektrum oprávnění při provádění kontroly (namátkou jmenujme možnost vstupovat do objektů, seznamovat se s utajenými informacemi atd.). Ustanovení § 22 shora citovaného zákona naopak stanoví povinnosti kontrolujících osob (zde bych zmínila především povinnost mlčenlivosti, která však není absolutní, jelikož může být ze zákona zrušena – např. zbavení povinnosti mlčenlivosti prezidentem NKÚ).

O průběhu kontrolní akce vede kontrolující kontrolní dokumentaci, ve které jsou zachyceny veškeré rozhodující skutečnosti a která musí být dostatečně úplná, přesná a srozumitelná. Kontrolující je při kontrolní akci povinen zjistit skutečný stav věci, prokázat jej příslušnými doklady, porovnat zjištěný stav se stanovenými kritérii a případně doložit, které právní předpisy, resp. která jejich ustanovení byla porušena nebo nebyla dodržena.

Na závěr každé kontrolní akce jednotlivé kontrolované osoby musí být sepsán kontrolní protokol, který musí obsahovat zejména popis skutečného zjištěného stavu věci s uvedením případných nedostatků a příslušných kritérií, např. ustanovení právního předpisu, kritérium účelnosti, hospodárnosti atd. Za obsah kontrolního protokolu je odpovědný vedoucí skupiny kontrolujících jmenovaný členem Kolegia. Znění kontrolního protokolu podepisují všichni kontroloři, kteří se kontrolní akce účastnili. Poté se s kontrolním protokolem může seznámit kontrolovaná osoba, které musí být předán stejnopis.

Proti obsahu kontrolního protokolu je kontrolovaná osoba oprávněna podat písemné odůvodněné námitky vedoucímu skupiny kontrolujících. Lhůta pro podání námitek je pět dní ode dne seznámení se s kontrolním protokolem, pokud není kontrolujícím stanovena lhůta delší. Rozhodování o námitkách je v působnosti vedoucího skupiny kontrolujících, který může námitkám vyhovět či nevyhovět. Pokud není námitkám vyhověno, může se kontrolovaná osoba ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí o nevyhovění námitkám odvolat k příslušnému členu NKÚ, senátu NKÚ či Kolegiu, kteří o odvolání a dalším postupu s konečnou platností rozhodnou.

Shrnutím a vyhodnocením skutečností zjištěných při kontrolní akci a uvedených v kontrolních protokolech je kontrolní závěr. Schválené kontrolní závěry jsou prezidentem NKÚ zveřejňovány ve Věstníku NKÚ, čímž

NKÚ realizuje svou povinnost poskytovat přiměřeným způsobem informace o své činnosti dle čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod.

Veškeré schválené kontrolní závěry jsou dále neprodleně zasílány Poslanecké sněmovně, Senátu, vládě, na požádání příslušným ministerstvům a také České národní bance, je-li ona kontrolovanou osobou. Pokud si to Poslanecká sněmovna, Senát, jejich orgány či vláda vyžádá, je prezident NKÚ povinen zaslat jim rovněž kontrolní protokoly a ostatní dokumenty a informace, které sloužily jako podklady pro vypracování kontrolního závěru.

NKÚ vykonává kontrolu prostředků, které se vážou k subjektům ústřední státní správy. § 4 odst. 1 uvádí, že při kontrole NKÚ se prověřuje, jestli jsou kontrolované činnosti v souladu se správními předpisy, věcná, formální správnost, účelnost a hospodárnost. Členové provádějí kontrolní činnost na základě písemného pověření prezidenta NKÚ. Kontrola má převážně formální charakter. Pro větší efektivnost kontroly chybí „kontrola ekonomického obsahu realizovaných aktivit“, tím je kontrolní činnost značně omezena, a pouhá kontrola účtů nepodává dostatečné informace o stavu.

Výsledkem kontroly NKÚ jsou tyto ukazatele:

- objem finančních prostředků a hodnota hmotného majetku státu,
- finanční prostředky ohrožené různými nedostatky,
- nedostatky, které jsou předpokladem k navrácení finančních prostředků nebo majetku státu.

Tyto „formální kontroly“, které nepodávají informaci o účelné a efektivní alokaci zdrojů z hlediska efektivnosti, účelnosti a hospodárnosti, nejsou zjevně dostačující.[124]

5.3 Komparace postavení prezidenta NKÚ a VOP

Již ze zběžného pohledu byly patrné jisté odlišnosti obou institucí, přestože jsou v mnohém shodné. Některé z nich si zde uvedeme:

Na první pohled je zřejmý rozdíl v právní úpravě institucí, kdy orgán NKÚ je zakotven v Ústavě ČR, naproti tomu VOP je upraven formou běžného zákona. Kontrola, která je vykonávána zmíněnými orgány se zásadně liší, mimo jiné ve skutečnosti, kdy NKÚ pouze „konstatuje stav“ výsledku vykonané kontroly, na rozdíl od VOP, který disponuje celou řadou oprávnění na „zlepšení stavu šetřeného případu“. Pro prezidenta NKÚ platí hra-

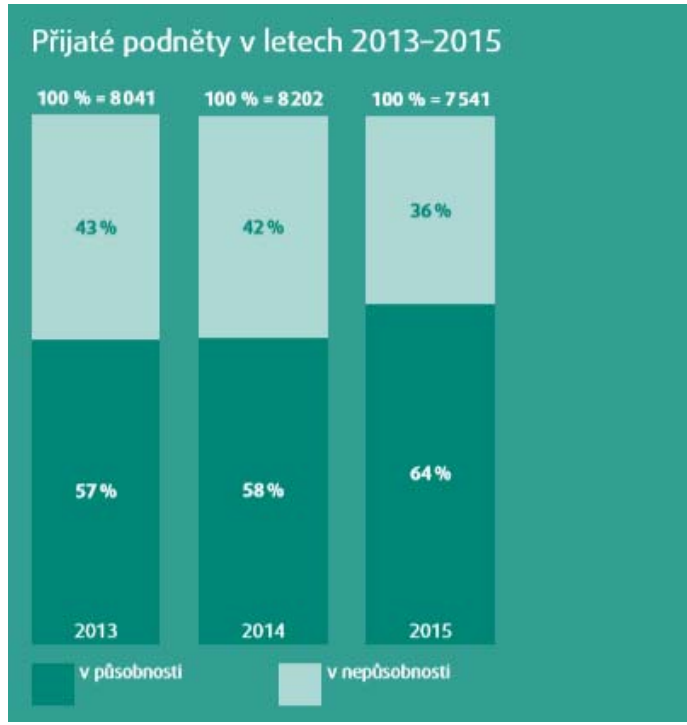
[124] NEMEC, J., OCHRANA, F., PAVEL, J., ŠAGÁT, V. Kontrola ve veřejné správě. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. s. 91-95.

nice pro zvolení do funkce 35 let, u VOP se udává věk „senátora“, tzn. věk 40 let. Prezident NKÚ je volen na období 9 let, naproti tomu u VOP je to období o 3 roky kratší, to znamená 6 let, v obou případech je možné zvolení dvakrát. NKÚ sídlí v Praze, VOP má své sídlo v Brně. Prezident NKÚ může být členem politického hnutí, naproti tomu VOP nikoli. Co do počtu zaměstnanců úřadů, Poslanecká sněmovna volí na návrh prezidenta NKÚ 15 členů, Kancelář VOP zaměstnávala v minulém roce 130 osob.

6
IMPAKTY VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV

6.1 Důvěra Čechů v ombudsmana

Graf č. 1: Činnost VOP v číslech:[125]



V roce 2020 bylo obdrženo 7 541 podnětů, což je o 661 podnětů méně než v roce 2019. Zvýšil se ale o 6 % počet podnětů, které jsou v působnosti ochránce. Je tedy zřejmé, že roste povědomí stěžovatelů o tom, s čím konkrétně jim může VOP pomoci, a neobracejí se na něj tak často s případy mimo jeho působnost. Je možné, že na tuto pozitivní změnu měl dopad také

[125] Kancelář Veřejného ochránce. Ombudsman: Výroční zpráva 2015. [online]. Omega Design, 2016 [cit. 2017- 06-29]. Dostupné z WWW: <https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_ snemovnu/Souhrnna-zprava_VOP_2015.pdf>.

projekt, „Společně k dobré správě“, zaměřený mimo jiné na zvyšování povědomí veřejnosti, o působnosti veřejného ochránce práv.

- Zjišťování důvěry ve vztahu k veřejnému ochránci práv a dalším kontrolním institucím. Prosinec 2019 – reprezentativní šetření CVVM:[126]

Tabulka č. 1: Důvěra Čechů v ombudsmana:[127]

Sledovaný stav v %	ČSÚ	ČNB	NKÚ	VOP	ÚOOÚ
Důvěřuje	55	54	50	**46**	44
Rozhodně důvěřuje	14	11	10	**8**	7
Spíše důvěřuje	41	43	40	**38**	37
Nedůvěřuje	33	34	35	**37**	43
Spíše nedůvěřuje	24	25	28	**23**	32
Rozhodně nedůvěřuje	9	9	7	**14**	11
Neví	12	12	15	**17**	13

6.2 Žádosti dětí o pomoc

V roce 2012 byla zřízena speciální internetová stránka obsahující informace pro děti, které tím pádem mají také možnost podávat podněty. Současná ochránkyně Anna Šabatová se snaží i za cenu neformální cesty v co nejkratší době těmto dětem odpovědět a poskytnout alespoň radu. Možnosti VOP pomoci těmto dětem jsou však omezeny její zákonnou působností. Přesto se v loňském roce obrátilo na ochránkyni s podněty a dotazy 55 dětí převážně ve věku 13-18 let, avšak ani sedmileté děti nejsou výjimkou. Často jde o rodinné problémy, týrání, dluhy rodičů, neplacení výživného apod. Výbor OSN pro práva dítěte dlouhodobě doporučuje zavedení „dětského ombudsmana.“[128]

---

[126] Globe 24.cz. Češi ombudsmanovi příliš nedůvěřují: Jedna instituce je na tom ale ještě hůř, jak ukázal průzkum. [online]. Praha: Incorp, 2017, [cit. 2017-30-06]. Dostupné z: WWW <https://globe24.cz/domov/25363-cesi-ombudsmanovi-prilis-neduveruji-jedna-instituce- je-na-tom-ale-jeste-hur-ukazal-pruzkum>.

[127] Vlastní zpracování.

[128] Kancelář Veřejného ochránce. Ombudsman: Přibývá dětí žádajících ombudsmanku o pomoc. [online]. Omega Design, 2016 [cit. 2017-06-25]. Dostupné z WWW: <https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy- 2016/pribyva-deti-zadajicich ombudsmanku-o-pomoc/>.

Názor autorky: Dětem by měly být poskytnuty podmínky, stejně jako je tomu u dospělých, aby měly možnost obrátit se v obtížné situaci na „dětského ombudsmana“ o pomoc nebo radu. Zvláště zarážející je výše uvedený fakt, že výbor OSN pro práva dítěte na tuto možnost dlouhodobě neúspěšně poukazuje.

6.3 Příklady řešené VOP

- Ochránkyně se zabývala případem, kdy Česká správa sociálního zabezpečení opakovaně odnímala vdovský důchod matce dvou nezaopatřených dětí. Žena si bez úspěchu několikrát stěžovala. Ze strany ČSSZ bylo pouze konstatováno, že problém je následkem chybného systému. S takovým postupem se ochránkyně nesmířila. Po jejím šetření úřad poučil pracovníky a do budoucna slíbil změnu systému.[129]

Názor autorky: Z uvedeného příkladu vyplývá, že přítomnost VOP u případu vzbuzuje autoritu a respekt, který představuje pozitivní dopad v podobě snahy o úspěšné vyřešení případu.

- Několika svým zaměstnankyním dala firma výpověď s jediným odůvodněním, že dosáhly důchodového věku. Zaměstnankyním, které odmítly přistoupit na dohodu o ukončení pracovního poměru, odmítli vyplatit roční odměny. Nadřízený jim také dle jejich tvrzení vyhrožoval přesouváním na různá místa za účelem „zprotivení práce“. Nakonec obdržely výpověď pro nadbytečnost, a hned vzápětí bylo vypsáno výběrové řízení na obdobnou pozici. Veřejná ochránkyně práv konstatovala zjevnou diskriminaci zaměstnankyň v důchodovém věku. O věci rozhodoval soud.[130]

Názor autorky: Jak ochránkyně uvedla, řešila se tentokrát diskriminace. Také tento příklad dokazuje, že práce ombudsmanky představuje významný přínos, který se dotýká různých věkových skupin. Pro starší a nemocné lidi představuje tato pomoc, nejenom z pohledu samotných „obětí“, ale také z pohledu celé společnosti, významný přínos.

---

[129] Kancelář Veřejného ochránce. Ombudsman: Opakovaná chyba úřadů. [online]. Omega Design, 2017 [cit. 2017-06-25].
Dostupné z WWW: <https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2017/opakovana-chyba-uradu-nekolikrat-pripravila-matku-deti-o-vdovsky-duchod/>.

[130] Kancelář Veřejného ochránce. Ombudsman: Věk nemůže být důvodem pro výpověď. [online]. Omega Design, 2016 [cit. 2017-06-25]. Dostupné z WWW: <https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2016/vek-nemuze-byt-duvodem-pro-vypoved/>.

- Ombudsman vydal dne 17.10.2008 Průběžnou zprávu o výsledku šetření ve věci obtěžování hlukem z provozovny restaurace, a to pod sp.zn. 1330/2008/VOP/TM. Reagoval tak na podnět stěžovatelky, bydlící v sousedním objektu, ve věci nepovolených hudebních produkcí z provozovny restaurace. Stěžovatelka se již dříve obrátila se stížností na stavební úřad a krajskou hygienickou stanici. V rámci šetření bylo ombudsmanem zjištěno, že objekt restaurace byl původně využíván jako nákupní středisko, se změnou účelu užívání na restauraci souhlasil stavební úřad, za podmínky krajské hygienické stanice, požadující absenci jakýchkoliv veřejných hudebních produkcí. Stavební úřad se však podnětem stěžovatelky nezabýval řádně, neprovedl kontrolu (stavební dohled), podnět pouze postoupil na příslušnou krajskou hygienickou stanici.

Ze závěrů šetření a právního shrnutí problematiky ombudsmanem tedy vyplývá následující: Nebyl-li objekt ve stavebním řízení posuzován z hlediska potenciálního užívání k pořádání veřejných produkcí hudby, je takové užívání vyloučeno. V tomto případě je v prvé řadě dána působnost stavebního úřadu, který je povinen zajistit a dozorovat užívání objektu v souladu s povoleným účelem. Instalace zařízení k produkci elektronicky zesilované hudby (např. tzv. jukebox) do provozovny k tomu nezkolaudované je porušením stavebního zákona.

Názor autorky: Sama skutečnost, že krajská hygienická stanice s ohledem na možné porušování hygienických limitů svou působnost vyloučit nemohla a věc následně i prošetřila, neznamená, že stavební úřad svou působnost automaticky vyloučí. Takový postup je v rozporu se stavebním zákonem, neboť podstatou problému je užívání stavby v rozporu s kolaudačním rozhodnutím.

- **Přijetí souhlasného prohlášení o určení otcovství**

Šetření ve věci vedené ombudsmanem pod sp.zn. 166/2004/VOP/MV se zabývalo otázkou postupu matričních úřadů v případě určení otcovství k dítěti tzv. souhlasným prohlášením. Stěžovatelka podala podnět ústně do protokolu, tento se týkal situace, kdy se stěžovatelce narodila v porodnici dcera, matriční úřad však odmítl stěžovatelce vydat rodný list dcery a odmítl přijmout souhlasné prohlášení o určení otcovství, z důvodu neplatnosti dokladu totožnosti stěžovatelky. Stěžovatelka měla pouze neplatný průkaz o povolení k pobytu, v den narození dcery neměla vydán průkaz nový. Otec dítěte měl však platný občanský průkaz, jeho prohlášení týkající se otcovství přijato být mělo. V rámci komunikace s matričním úřadem však bylo dosa-

ženo nápravy, rodný list byl po doložení dalších údajů vydán a nebylo tak nutno činit ze strany ombudsmana další opatření.

Jak uvedl v závěru stanoviska k tomuto případu ombudsman (resp. jeho zástupkyně), matriční úřad nemá podle platné právní úpravy možnost přijetí souhlasného prohlášení o určení otcovství odmítnout. Neodpovídá principům dobré správy, jestliže matriční úřad doporučí rodičům dítěte, aby souhlasné prohlášení učinili na soudu, a pokud soud prohlášení přijme, matriční úřad zapíše určení otcovství do matriky.

Názor autorky: Principům dobré správy by odpovídalo, pokud by matriční úřad osobu, která činí souhlasné prohlášení o určení otcovství, poučil o tom, za jakých podmínek (stav matky, požadavky na právní úkony dle § 37 an. občanského zákoníku) lze úkon považovat za platný. Z platné právní úpravy však nelze dovodit, že matriční úřad může přijmout úkony souhlasného prohlášení o určení otcovství až poté, kdy si ověří, že jsou splněny všechny požadavky právního řádu na jejich platnost.

- **Posouzení zdravotního stavu žadatele o invalidní důchod**

V oblasti uplatnění nároků žadatelů o invalidní důchod bylo ombudsmanem prováděno šetření ve více případech, na základě podnětu stěžovatelů. Jednou z šetřených „kauz“ byl i podnět, kterým se ombudsman zabýval v řízení pod sp.zn. 4473/2007/VOP/JŠL. V tomto případě šlo o situaci, kdy stěžovatelka opakovaně žádala o přiznání plného invalidního důchodu, který ji byl přiznán až po opakované žádosti, nikoliv však zpětně od roku 2003, kdy došlo k prvotní hospitalizaci. Příslušná posudková lékařka okresní správy sociálního zabezpečení nevycházela při posuzování zdravotního stavu stěžovatelky z úplné dokumentace. Jak plyne z právních závěrů ombudsmana v dané věci, v řízeních o plný invalidní důchod posuzují zdravotní stav pojištěnců posudkoví lékaři okresních správ sociálního zabezpečení. Jejich postup se řídí jednak zákonem č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, jednak zákonem č. 500/2004 Sb., správním řádem. Podle ustanovení § 3 správního řádu, nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2 správního řádu[131].

[131] Ombudsman v této souvislosti upozorňuje na nutnost zmínit především zásadu zakotvenou v ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu, podle něhož správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.

V řízení o přiznání plného invalidního důchodu je posudkový lékař povinen zjistit, zda zdravotní stav žadatele odpovídá plné invaliditě, a pokud ano, určit, kdy invalidita vznikla. K tomu si musí opatřit nezbytné podklady (§ 50 odst. 2 správního řádu). Těmito podklady jsou lékařské zprávy a posudky o zdravotním stavu vypracované odbornými lékaři, jakož i vlastní vyšetření.

Po prošetření věci dospěl ombudsman k závěru, že orgány správy sociálního zabezpečení se v důchodové záležitosti stěžovatelky dopustily pochybení ve smyslu ustanovení § 18 zákona a vyzval proto Českou správu sociálního zabezpečení, aby se k této věci vyjádřila a sdělila, jaká opatření k nápravě provedla. Na základě této výzvy Česká správa sociálního zabezpečení sdělila, že byly ve věci doplněny podklady, opatřena další dokumentace a vyžádány i další zprávy od ošetřujících lékařů stěžovatelky. Po posouzení všech odborných nálezů a ostatní zdravotnické dokumentace bylo nařízeno provedení kontrolní lékařské prohlídky se zaměřením na zjištění data vzniku plné invalidity stěžovatelky v souvislosti s hospitalizací v roce 2003. Dne 20. 8. 2008 byla provedena mimořádná kontrolní lékařská prohlídka zdravotního stavu stěžovatelky, na jejímž základě bylo určeno, že se stala plně invalidní již ode dne 3. 3. 2003. Od uvedeného data jí tudíž vznikl nárok na plný invalidní důchod. Ombudsman rovněž vyslovil zobecňující názor v této věci, zdůrazňující nutnost opatření všech potřebných pokladů v řízení o přiznání invalidního důchodu[132].

- **Nárok na informace o kontrolách čerpacích stanic**

Mediálně sledovanou kauzou, které se věnoval ombudsman v rámci šetření věci vedené jím pod sp.zn. 3186/2008/VOP/DS, byl odmítavý postoj České obchodní inspekce k požadavkům na zveřejnění seznamu čerpacích stanic, kterým byla udělena pokuta v souvislosti s prodejem nekvalitních pohonných hmot. Věcí se zástupkyně ombudsmana začala zabývat na základě vlastní iniciativy. Podle vyjádření České obchodní inspekce tato obdržela

[132] Pokud jde o zobecněný závěr, vyplývající z tohoto šetřeného případu, pak bylo ve zprávě ombudsmana konstatováno následující: při posuzování zdravotního stavu žadatele o důchodovou dávku podmíněnou dlouhodobě nepříznivým zdravotním stavem je třeba, aby si posudkový lékař vyžádal dostatečné podklady, tj. nejen zdravotnickou dokumentaci od ošetřujícího praktického lékaře, ale i zdravotnickou dokumentaci od odborného lékaře, u něhož je pojištěnec v dispenzární péči, či zdravotnickou dokumentaci z hospitalizace v lůžkovém zdravotnickém zařízení, pokud mohou přispět k objektivizaci data vzniku plné či částečné invalidity. Neopatří-li si posudkový lékař zmíněné podklady, je posudek jím vyhotovený neúplný a způsobuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí o důchodové dávce vydaného ČSSZ.

řadu žádostí o poskytnutí informace týkajících se výsledků správních řízení souvisejících s kvalitou pohonných hmot.

Česká obchodní inspekce pak vydala celkem 20 rozhodnutí o odmítnutí poskytnutí informace a odmítla tak zveřejnit jméno, resp. název kontrolovaného subjektu, jemuž byla uložena sankce za nedostatečnou kvalitu odebraného vzorku pohonných hmot. Konkrétním právním důvodem odmítnutí žádosti o poskytnutí informací, o něž Česká obchodní inspekce své rozhodnutí ve všech případech opřela, je skutečnost, že jde o informace získané od třetí osoby (provozovatelů čerpacích stanic) v rámci kontrolní činnosti[133].

Podle právního názoru zástupkyně ombudsmana zákon o České obchodní inspekci této inspekci umožňuje a ukládá, aby bez ohledu na požadavky veřejnosti sama ze své iniciativy zveřejňovala výsledky svých kontrol, přičemž za součást kontrolních zjištění je nutno považovat i jména a názvy kontrolovaných podnikatelů.

Šetření ukončila zástupkyně ombudsmana dle ustanovení § 18 zákona s tím závěrem, že v postupu České obchodní inspekce shledala pochybení a požádala šetřený subjekt o vyjádření ve lhůtě 30 dnů ode dne doručení zprávy. Ze sdělení České obchodní inspekce vyplynulo, že se nadále domnívá, že není oprávněna poskytnout název kontrolovaného subjektu. V souladu se zákonem proto zástupkyně ombudsmana vyzvala šetřený subjekt ke změně právního názoru a konstatovala možnost iniciace přezkumných řízení v již pravomocně uzavřených řízeních, týkajících se poskytnutí informací dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Výsledek „sporu“ mezi zástupkyní ombudsmana a Českou obchodní inspekcí byl fakticky zakončen zveřejněním požadovaných informací.

Názor autorky: Příkladů by bylo možné uvést velké množství, přesto by byla jejich podstata podobná. Autorka dává do popředí pozitivní skutečnost, že případy nezůstanou bez obeznámení veřejnosti a dalších kompetentních míst. Tato práce se tímto tématem výše podrobně zabývala a praxe toto také potvrzuje. Význam instituce ombudsmana spočívá z velké míry v předpokladu, že je především pomáháno těm, kteří si nevědí rady v těžké životní situaci.

Na druhou stranu mohou služby ombudsmana využít také ti, kteří „prostě jenom nemají čas“ nebo dostatek znalostí k řešení těžké či složité situace. Samotné vědomí, že tady někdo je, se zájmem vyslechne a zahájí

[133] Česká obchodní inspekce ve svých rozhodnutích výslovně odkázala na výjimku uvedenou v § 11 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím.

kroky vedoucí k nápravě, je samo o sobě dostatečný důvod pro tvrzení, že tato instituce má v demokratické společnosti své místo.

Je otázkou, kolik případů se dá zvládnout (nejvíc podnětů se týká sociálního zabezpečení), aby jejich velké množství nesnižovalo kvalitu jejich řešení. Rozhodnutí leží převážně na kompetentních orgánech, které mají za úkol posoudit, co všechno může ochránce vykonávat tak, aby byla zachována možnost individuálně se zabývat případy, které nejsou zcela běžné, každý je svým způsobem originální, přesto, že mají společné „jádro.“[134]

[134] Vyjádření autorky.

7
PŘÍLOHA – KOMPARACE SE ZEMĚMI TZV. VISEGRÁDSKÉ ČTYŘKY

Svoji podrobnou charakteristiku ochránce a orgánů, kteří jsou mu nápomocni v jeho činnosti, bych ráda doplnila ještě o několik právních úprav ombudsmanských institucí ve vybraných zemích.

Po politickém převratu řada postkomunistických zemí, zejména střední a východní Evropy, pomalu začala uvažovat o zakotvení ombudsmana do svých právních řádů. Inspirací pro tuto iniciativu byli tradiční demokratické země, kde ombudsman fungoval řadu let a tento institut se osvědčil.

Pro komparaci institutu ombudsmana jsem vybrala Slovenskou republiku, neboť ji s Českou republikou odedávna pojí společná historie. Dále Polsko, protože taktéž patří mezi naše sousední státy a geografická a jazyková blízkost ji ke komparaci předurčuje. A do třetice Maďarsko, jelikož vhodně uzavírá tuto skupinu zemí. Spojníkem těchto zemí je totiž skutečnost, že společně s Českou republikou tvoří takzvanou Visegrádskou čtyřku, což je společenství států, které vzniklo v roce 1991 za účelem společného řešení problémů ve střední Evropě. Tato spolupráci měla sestupnou tendenci a až v roce 1998 se obnovila za účelem vstupu do EU.

7.1 Verejný ochránca práv ve Slovenské republice[135]

7.1.1 Vznik funkce

Na Slovensku, stejně jako v České republice, se pro „ombudsmanský“ institut ujal výraz veřejný ochránce práv. Hlavním impulzem pro zavedení tohoto institutu do slovenského právního řádu bylo především splnění kritérií umožňující vstup do Evropské unie. Dalším motivem byla snaha začlenit se mezi moderní evropské státy, kde je ochraně základních práv přikládán velký význam.

7.1.2 Právní zakotvení

Dne 23. února 2001 byl přijat ústavní zákon č. 90/2001, který měnil a doplňoval Ústavu Slovenské republiky č. 460/1992. Následně Národní

[135] www.vop.gov.sk/vznik-a-vyvoj-v-slovenskej-republike

rada Slovenské republiky přijala zákon č. 564/2001 Z. z., o Veřejném ochránci práv, který měl konkretizovat jeho postavení.

Slovenská republika v roce 2001, jako poslední země z tzv. Visegrádské čtyřky,[136] zavedla tento institut do svého právního řádu, a to sice rovnou do právního předpisu v hierarchii právních norem nejvyššího – Ústavy. Slovenská konstituce, tomuto úřadu ponechala značný prostor v čl. 151 a), kde jsou mu věnovány odstavce 3, 4 a 5, přičemž článek má celkem 6 odstavců.

7.1.3 Ustanovení do funkce a předpoklady jejího výkonu

Pravomoc vybírat kandidáty, z kterých je následně ochránce volen, ponechal zákonodárce pouze poslancům Národní rady Slovenské republiky. Přičemž, aby byl návrh platný, je třeba minimálně 15 poslanců. Z těchto vybraných osob je dále volen Veřejný ochránce práv Národní radou Slovenské republiky, tedy zastupitelským sborem Slovenské republiky, k jeho zvolení je třeba prostá většina hlasů. Funkční období veřejného ochránce práv je pětileté a začíná plynout dnem složení slibu, který ochránce skládá do rukou Předsedy Národní rady Slovenské republiky.[137]

Stejně tak jako v České republice i na Slovensku může být ochránce zvolen maximálně na dvě po sobě jdoucí volební období. Dalšími požadavky je dovršení věku 35 let v den ustanovení do této funkce. Veřejným ochráncem práv může být zvolen občan Slovenské republiky, který je plně způsobilý k právním úkonů a je bezúhonný.[138] Veřejný ochránce práv musí mít trvalý pobyt na území Slovenské republiky. Také je mu výslovně zakázáno být členem politické strany či politického hnutí. Opětovné zvolení do funkce je možné jen na dvě bezprostředně následující období, stejně tak jako u jeho českého protějšku.

Na rozdíl od české právní úpravy, slovenský ochránce práv nemá svého zástupce. Veškerou agendu tedy provádí sám v součinnosti se svojí Kanceláří.

Pro výkon této funkce není striktně vyžadováno právnické vzdělání univerzitního typu. Zákon doslova hovoří o schopnostech a morálních vlast-

---

[136] ČR přijala institut ombudsmana v roce 1999, Polsko v roce 1987, Maďarsko v roce 1993.

[137] Ustanovení § 4-5 zákona č. 564/2001 Z. z., o Veřejném ochránci práv.

[138] za bezúhonného občana se pro účely tohoto zákona považuje občan, který nebyl právoplatně odsouzen za úmyslný trestný čin, nebo za trestný čin, za který mu byl uložen nepodmíněný trest odnětí svobody. Citace dle: zákona č. 564/2001 Z.z.o Veřejném ochránci práv, §4 odst. 4.

nostech, které jsou předpokladem, že ochránce bude svoji funkci zastávat svědomitě a řádně.[139]

7.1.4 Inkompatibilita funkce

Funkce ombudsmana je neslučitelná s řadou zákonem přesně vymezených úřadů. Jejich konkrétní výčet najdeme v § 7 zákona č. 564/2001 Z.z., ve znění pozdějších předpisů. Veřejný ochránce práv tak nemůže tak současně zastávat funkci prezidenta republiky, poslance Národní rady, člena vlády, soudce, ani ústavního soudce, předsedu, či místopředsedu Nejvyššího kontrolního úřadu, vedoucího nebo předsedu ústředního orgánu státní správy, člena Slovenské informační služby, příslušníka Policie, či jiných ozbrojených složek.

Veřejný ochránce práv nesmí vykonávat činnost v orgánech veřejné správy. Pokud se ochránce ujme kterékoliv z těchto zapovězených funkcí, dochází k automatickému pozbytí této funkce. Dále slovenský Veřejný ochránce práv nesmí vykonávat jinou finančně ohodnocenou funkci, tj. podnikat, popřípadě vykonávat jinou výdělečně činnou aktivitu. Výjimku tvoří správa vlastního majetku, jakož i majetku svých nedospělých dětí. Pokud Veřejný ochránce práv neohrožuje důstojnost a řádný výkon své funkce, je mu povoleno věnovat se literární, pedagogické, vědecké a umělecké.

7.1.5 Zánik funkce

K zániku funkce dochází za podmínek uvedených v § 8 zákona č. 564/2001. Tedy před koncem volebního období muže dojí v souvislosti se ztrátou volitelnosti, vzdáním se funkce, nabytím právní moci rozsudku, kterým byl odsouzený za úmyslný trestný čin, z důvodu neslučitelnosti funkce či pokud dojde k úmrtí. Nastanou-li tyto skutečnosti, je Veřejný ochránce práv povinen nahlásit předsedovi parlamentu. (vyjma úmrtí, či nabytí právní moci rozsudku samozřejmě).

Národní rada Slovenské republiky je také kompetentní k odvolání slovenského Veřejného ochránce práv, pokud mu zdravotní stav neumožňuje vykonávat jeho funkce, a to nejméně po dobu 3 měsíců. Tato pravomoc je fakultativní povahy, z čehož vyplývá, takže je pouze na uvážení rady, zda ochránce odvolá či nikoliv. Tuto úpravu dikce zákon 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv nezná.

---

[139] Ustanovení zákona č. 4 odst. 2 c) zákona č. 564/2001 Z.z., ve znění pozdějších předpisů.

7.1.6 Působnost

Slovenský veřejný ochránce práv, stejně tak jako jeho český kolega, disponuje celostátní působností. Slovenský ochránce práv jedná na základě podnětu fyzické nebo právnické osoby, může však jednat i z vlastní iniciativy. Jeho působnost se vztahuje na orgány státní správy, orgány územní samosprávy, právnické a fyzické osoby, které podle zvláštního zákona rozhodují o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy (např. sociální pojišťovna).[140]

Stejně tak jako v české právní úpravě zde najdeme negativní vymezení orgánů, které nespadají do působnosti Veřejného ochránce práv. Je to např. prezident, vláda, národní rada, ústavní soud, zpravodajské služby apod.

O pomocnou ruku se může na Veřejného ochránce práv obrátit každá fyzická či právnická osoba, která došla k závěru, že byla jednáním orgánu veřejné správy dotčena či porušena její základní práva a svobody, či právní předpis, anebo postupy těchto orgánů nebyly v souladu s dobrou správou.

7.2 Mluvčí občanských práv v Polské republice[141]

7.2.1 Vznik instituce

Polský zákon o „Rzeczniku Praw Obywatelskich“ (Mluvčím občanských práv) byl Sejmem přijat ještě v období socialismu, konkrétně v roce 1987. O tři roky později, kdy se Polsko transformovalo na demokratické státní zřízení a tento zákon prošel novelizací, aby byl uveden do souladu s pozměněnými ústavními předpisy, očištěn od ideologicky laděné terminologie a zbaven některých socialistických přežitků.[142]

7.2.2 Právní zakotvení

Nejdříve byl přijat zákon o Mluvčím občanských práv[143] a následně po deseti letech, v roce 1997, byla tato instituce začleněna i do Ústavy. Mluvčí občanských práv je v Polsku rozvinutější institut než ochránce v České republice, jež byl přijat až mnoho let po sametové revoluci.

---

[140] [online] 2012 [cit. 12. března 2012]. Dostupné na WWW: http://www.vop.gov.sk/posobnost-vop.

[141] Vypracováno dle podkladů dostupných na www.rpo.gov.pl

[142] SLÁDEČEK, V. Ombudsman, ochránce práv ve veřejné správě, Acta Universitatis Carolinae, Iuridica 3-4/1997, s. 95.

[143] Zákon č.21/1987 (Dziennk Ustav Nr 21, pz.123), dále budu používat pouze označení zákon č. 21/1987.

Chtěla bych upozornit, že v Polské republice existuje ještě druhý institut ombudsmana, taktéž veřejnoprávní povahy. Nazývá se „Rzecznik praw dziecka“, neboli „Mluvčí (či obhájce) práv dítěte“. Tento úřad byl po dlouhých diskusích, týkajících se především potřebnosti této funkce, uveden v platnost roku 2000. Úkolem této funkce je zajištění specializovanější ochrany práv dětí a mladistvých.[144] Dále se budu zabývat pouze právní úpravou Mluvčího občanských práv (dále jen „mluvčí“).

7.2.3 Ustanovení do funkce a předpoklady jejího výkonu

Návrh kandidátů na tuto funkci předkládá skupina minimálně 35 poslanců, nebo tzv. maršálek Sejmu, který je obdobou předsedy dolní komory Parlamentu, jak je tomu v jiných zemích. Ke svému zvolení potřebuje mluvčí získat prostou většinu hlasů poslanců ve Sejmu. Pokud kandidát získá dostatečnou podporu, následně je toto schválení diskutováno v Senátu, který je může potvrdit či zamítnout, opět na základě prosté většiny přítomných.

Proces volby je tedy ve srovnání s českou právní úpravou tohoto institutu značně složitý. Dojde-li ke zvolení mluvčího, jeho řádné funkční období trvá po dobu pěti let. Stejný kandidát může být volen pouze dvakrát. Tato úprava je řešena ještě striktnějším způsobem než v českém právním řádu, jelikož mluvčí může být zvolen pouze dvakrát bez ohledu na to, zda jsou tyto funkční období po sobě jdoucí či nikoliv.

Mluvčí je monokratickým orgánem, nicméně je oprávněn navrhnout zákonodárnému orgánu (Sejmu) až tři své zástupce. Zákon ponechává mluvčímu volnost v rozdělení pravomocí mezi jednotlivé zástupce, s podmínkou, že jeden ze zvolených zástupců provádí dozor v oblasti vojenství.

Mluvčí může také po souhlasném stanovisku Sejmu jmenovat své lokální zástupce. Kromě sídla kanceláře mluvčího, která sídlí ve Varšavě, také fungují úřady zmocněnců v Katovicích, Gdaňsku a Vratislavi a Krakově. Podnětem pro toto ustanovení lokálních zástupců bylo především velké množství podnětů, směřujících k mluvčímu, které je oproti jiným zemím alarmující.[145]

---

[144] MIKULE, V. Polský Obhájce práv dítěte (a ochraně práv vůbec), Správní právo, 2000, č. 5, s. 309.

[145] SZABÓ, L. Veřejný ochránce práv a ochrana základních lidských práv a svobod. Brno, 2009/2010, Diplomová práce. Právnická fakulta Masarykovy univerzity. s. 213.

Polským mluvčím občanských práv může být občan Polské republiky a musí oplývat výjimečnou znalostí práva, profesionální zkušeností a vysokou prestiží, jež vyplývá z jeho morálních kvalit a sociální vnímavosti.[146]

7.2.4 Inkompatibilita funkce

V článku 209 Ústavy Polské republiky je stanoveno, že mluvčí nesmí vykonávat žádnou další funkci ani odborné aktivity. Výjimku tvoří pouze vzdělávací činnost na vysoké škole. Dále mluvčí nesmí zastávat funkci v obchodní společnosti a být tak jako Veřejný ochránce práv v České republice členem politické strany. Je mu také zapovězena činnost, která by jakkoliv mohla snížit jeho důstojnost.

7.2.5 Zánik funkce

Před skončením řádného funkčního období může funkce mluvčího zaniknout pouze za podmínek zákonem přesně stanovených. A to, pokud se sám vzdal svého úřadu, pokud nedodržel podmínky, ke kterým se zavázal slibem či ztratil způsobilost v souvislosti se svým zdravotním stavem. Tento stav nastává, když je mluvčí zdravotně dlouhodobě nezpůsobilí k výkonu svých funkce. Toto musí být doloženo lékařským posudkem.[147]

V případě, že se sám dobrovolně mluvčí vzdá své funkce, usnáší na Sejm na návrh maršálka o jeho odvolání. Pokud mluvčí nedodržel podmínky, ke kterým se zavázal slibem, či ztratil způsobilost v souvislosti se zdravotním stavem, předkládá návrh na odvolání maršálek Sejmu nebo skupina nejméně 35 poslanců. Pro odvolání mluvčího je nutno minimálně 3/5 většina při účasti alespoň poloviny z celkového počtu přítomných poslanců. Usnesení Sejmu je dále zasláno prostřednictvím maršálka Senátu, který usnesení podpoří či naopak odmítne.

7.2.6 Působnost

Mluvčí je řazen k modelu ombudsmana s celostátní působností. Hlavní náplní jeho úřadu by měla být ochrana práv a svobod občanů, jež jsou zakotveny v ústavě a dalších právních předpisech. Zkoumá, zda instituce svým konání nebo naopak pasivitou neporušují zákony. Dále dohlíží nad zásady společenského soužití nebo sociální spravedlností. Dle mého názoru musí být v praxi velice problematické stanovit, co je sociálně spravedlivé, neboť

[146] Ustanovení čl. 1 zákona č. 21/1987, ve znění pozdějších předpisů.
[147] Ustanovení čl. 7 odst. 1 zákona č. 21/1987, ve znění pozdějších předpisů.

každá společenská třída má své priority. Nedovedu si dost dobře představit, o jaké podklady své závěry mluvčí opírá.

Mluvčí v Polské republice také disponuje řadou specifických pravomocí. Po ukončení svého šetření může iniciovat zahájení občansko-soudního řízení, řízení správního a též napadat správní rozhodnutí u správního soudu. Může také oslovit Sejm za účelem projednání určité věci Nejvyšší kontrolní komorou. Má silnou pravomoc napadnout pravomocné rozsudky, a to jakékoliv povahy. Také smí podávat ústavnímu soudu své kvalifikované návrhy.[148]

7.3 Parlamentní komisař v Maďarské republice

7.3.1 Vznik funkce

Nejstarší a zřejmě i nejvýznamnější z maďarských institucí je „Úřad parlamentního komisaře pro občanská práva“. Tuto instituci zřizovala již novelizovaná maďarská ústava z listopadu 1989, avšak po dlouhé období nebyla tato ústavní deklarace reálně naplněna. Důvodem byla (podobně jako v ČR v případě zřízení vyšších územně správních celků) vypjatá, několik let trvající debata nad podobou zákona, jež by vdechl život ústavnímu vymezení. Tento zákon byl konečně koncem roku 1993 přijat jako zákon č. 59/1993.

Z mého pohledu došlo zákonným ukotvením a následným naplněním instituce ombudsmana k výraznému mezníku v polistopadových dějinách Maďarska, a to zakotvením nové, významné demokratické instituce, jež je obranou občanů před zlovůlí státních úřadů. Tato instituce by byla před rokem 1989 nemyslitelná.

7.3.2 Právní zakotvení

Maďarsko se poněkud vymyká ze všeobecného (skandinávského) pojetí instituce ombudsmana. Důvodem je totiž jejich poněkud vyšší počet, neboť maďarská ústava zná dokonce tři „Országgyűlési Biztosok Hivatala“ (maďarský výraz pro ochránce veřejných práv, do češtiny bývají překládáni často jako komisaři).

Těmito ombudsmany jsou: 1. Parlamentní komisař pro ochranu občanských práv, 2. Parlamentní komisař pro práva národnostních a etnických menšin. 3. Parlamentní komisař pro ochranu a svobodu informací. Výčet komisařů však nemusí být úplný, neboť maďarská ústava obsahuje ustanovení, které umožňuje zákonem vytvořit úřady komisařů dalších, a z to z důvo-

[148] Ustanovení čl. 12,14,16 zákona č. 21/1989, ve znění pozdějších předpisů.

du ochrany kteréhokoliv z článků ústavního práva. K realizaci všech tří výše zmíněných zákonů v podobě jmenování osob do funkcí došlo v březnu roku 1995.[149]

Jak již bylo výše zmíněno, je úřad parlamentního komisaře pro občanská práva i komisaře pro práva národnostních a etnických menšin upraven maďarskou ústavou.[150] Naopak úřad komisaře pro ochranu osobních údajů je upraven běžným zákonem[151], avšak navazuje na čl. 59 a 61 Ústavy. Tyto články obsahují ustanovení pojednávající o ochraně osobních údajů. Zákonné i podzákonné normy, které upravují výkon funkce každého ze tří ombudsmanů, jsou vlastní každé jednotlivé instituci a nijak se neprostupují. Problematiku ustanovování do funkce a výkon funkce samotné upravuje částečně ústava a částečně zákon o komisaři pro ochranu občanských práv. Nadále se budu věnovat pouze Komisaři pro občanská práva, (dále jen „komisař"), jelikož se jedná o parlamentního komisaře s všeobecnou působností, zatímco ostatní dva řadíme mezi ombudsmany specializované.

7.3.3 Ustanovení do funkce a předpoklady jejího výkonu

Proces uvádění komisaře do funkce je následující: kandidát na komisaře je nejprve prezidentem republiky navrhován k potvrzení parlamentem (Národní shromáždění). Podmínkou je, aby uchazeč byl potvrzen minimálně dvoutřetinovou většinou přítomných poslanců. Pokud kandidát tohoto úřadu zvolen není, musí prezident do 30 dní předložit nový návrh.

Funkční období komisaře je šestileté, přičemž je jedné osobě dovoleno vykonávat tento úřad pouze ve dvou po sobě jdoucích obdobích.[152] Kandidát musí splňovat velmi přísná kritéria. Musí se jednat o maďarského občana s vysokoškolským právnickým vzdělání používajícím všeobecné vážnosti. Požadavek vysokoškolského právnického vzdělání je dále rozšířen o nutnost vynikající teoreticko-právní erudice či minimálně desetileté odborné praxe v oblasti ochrany základních lidských práv. Komisař dále musí splňovat požadavek absolutní nezávislosti. Uchazeč o tento úřad nesmí v posledních čtyřech letech před kandidaturou zastávat úřad poslance či prezidenta. Komisaři je také zapovězen výkon úřadu člena vlády či soudce Ústavního soudu. Nesmí být také členem politické strany nebo příslušníkem ozbrojených

[149] WOLF, E.: Ten years of ombudsman, Budapest, Argumentum Press, 2005, s. 15.
[150] Ustanovení čl. 32 b zákona č. 20/ 1949 Maďarská Ústava, ve znění pozdějších předpisů.
[151] Zákon č. 63/1992.
[152] Ustanovení čl. 32 b zákona č. 20/ 1949 Maďarská Ústava, ve znění pozdějších předpisů.

sil. Jak je z výše uvedeného patrno, je velmi nesnadné nalézt vhodné kandidáty na tento post.[153]

7.3.4 Inkompatibilita funkce

Po zvolení kandidáta do úřadu komisaře mu institut inkompatibility funkcí zakazuje vykonávat jakékoliv veřejné funkce. Dále se nesmí věnovat jakýmkoli výdělečným činnostem, vyjma činnosti literární, pedagogické a vědecké. Dále mu je odepřeno členství v obchodní společnostech či dozorčích radách podniků.[154]

7.3.5 Zánik funkce

Důvody pro zánik funkce jsou taxativně vyjmenovány v § 15 zákona 59/1993. Přirozeně hlavní a také v praxi nejčastější příčinou zániku funkce je uplynutí funkčního období. Dalšími důvody pro zánik mandátu je smrt nebo vzdání se úřadu. Dále poté porušením zásady neslučitelnosti funkce či zbavení funkce – komisař je totiž odvolatelný většinou přítomných poslanců na návrh.

7.3.6 Působnost

Hlavním úkolem parlamentního komisaře je šetření případů, jež souvisí s porušením ústavních práv. V zájmu nápravy věci má komisař iniciovat všeobecná i jednotlivá opatření.[155] Interpretací výše uvedeného lze dovodit, že komisař zastává stejnou agendu jako český ochránce.

---

[153] SLÁDEČEK, V.: Nové ombudsmanské instituce v postkomunistických státech, Správní právo, 1995, s. 200.
[154] Ustanovení čl. 5,6 zákona č. 59/1993.
[155] Ustanovení čl. 32 b zákona č. 20/ 1949 Maďarská Ústava, ve znění pozdějších předpisů.

ZÁVĚR – SPLNĚNÍ HYPOTÉZY

Tématem této monografie bylo shrnout činnost veřejné správy, popsat její kontrolní mechanismy apod. Za cíl si publikace položila především zhodnocení úlohy ombudsmana v systému české veřejné správy a hypotézou bylo odpovědět na otázku, zda je institut ombudsmana v České republice a v systému veřejné správy opodstatněný a z hlediska občanů přínosný. Mimo jiné byly uvedeny vybrané konkrétní příklady z činnosti ochránce, kde je zřejmé, že tato instituce má své důležité místo s velmi uspokojivými výsledky. Bez zajímavosti není ani dlouhá cesta vedoucí historií až k založení instituce Veřejného ochránce práv do její dnešní podoby.

V úvodu práce autorka přiblížila základní klasifikaci postavení, poslání veřejné správy, věnoval se také její právní úpravě, činnosti a organizaci. Důležitost je kladena především na zachování zákonitosti ve splňování garance zákonných realizací úkolů a cílů veřejné správy. Je možno bez nadsázky říci, že jsou patrné výsledky zásahů ochránce, které svědčí o jeho významném uplatnění. Osobně se domnívám, že by se jeho činnost v systému veřejné správy měla dále podporovat a její tříštění do dalších oblastí by nebylo dále efektivní z důvodu kvality výkonu a práce této instituce. Tato publikace mj. ukazuje, jaké by mohlo mít toto omezení záporné důsledky, především na kvalitě a výsledcích řešení případů.

Jako velmi žádoucí spatřuje autorka začlenění do úkolů ombudsmana i péči o děti, i kdyby se tato vymykala jeho zmiňovaným běžným činnostem. Jistě by byla úspěšně uplatněna pomoc dětem v různých těžkých situacích, kdy by ombudsman svým velmi výrazným vlivem mohl pomoci pozitivně vyřešit i velmi složité situace, které se týkají nejenom dospělých občanů.

Je zřejmé, že působnost ombudsmana nemá nahrazovat opravné prostředky v konkrétních správních řízeních. Ombudsman není ani soudní instancí, umožňující přezkum již vydaných rozhodnutí. Ombudsman je institucí s kontrolní pravomocí, působící ve vztahu ke konkrétní kauze, řešené zejm. na základě podnětu stěžovatele. Následná kontrola v rámci konkrétního případu, a především obsah jednotlivých šetření má však také preventivní význam. Vojtěch Šimíček hovoří v tomto smyslu o nutnosti ombudsmana „vyhodnocovat problémy obecnějšího významu a dopadu a profilovat se právě na jejich řešení.“[156] Prostřednictvím publikační činnosti ombud-

[156] Srovnej ŠIMÍČEK, V.: Veřejný ochránce práv jako neformální prostředek k nalézání spravedlnosti. In: Působení ombudsmana v demokratické společnosti. Vydání první. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2003, s. 25-31.

smana, ať již cestou povinných zpráv předkládaných Poslanecké sněmovně nebo publikací stanovisek ve sbornících řešené agendy, má tato původně ad hoc činnost význam i pro budoucí obdobné případy. V tomto spatřuji značný přínos činnosti ombudsmana.

Z veřejné diskuse zaznívají často stesky nad slabými pravomocemi ombudsmana, nad nulovými sankcemi pro šetřené subjekty, nad zdlouhavostí řízení apod. Je zřejmé, že větší prestiži a autoritě ombudsmana by jistě přispělo, pokud by měl možnost nejen na nedostatky v činnosti orgánů veřejné správy upozorňovat, ale především ukládat citelné sankce za situace, kdy není na jeho žádost zjednána náprava či kdy dotčený orgán veřejné správy jeho opatření a závěrečnou zprávu fakticky ignoruje. V tomto směru lze uvažovat o jisté potřebě novelizace stávajícího zákona. Jakmile totiž adresát právní povinnosti není stíhán sankcí pro případ nesplnění takové povinnosti, může se stát, a často se tak i stává, zákonem stanovená povinnost v praxi nevynutitelnou. A to jistě není cíl, který zákonodárce přijetím zákona o Veřejném ochránci práv sledoval.

Z uvedených informací vyplývá význam Veřejného ochránci práv z hlediska občanů České republiky, kteří by jinak museli s chybnými kroky či nečinností veřejné správy bojovat mnohem nákladnějšími a zdlouhavějšími prostředky. Instituci Veřejného ochránce práv se na základě své činnosti daří zmírnit dopady jednání úřadů na občana a hledat kompromisní řešení v případech, které by jinak musely být řešeny např. soudní cestou.

Nezastupitelnou roli hraje Veřejný ochránce práv i ve vztahu k cizincům, již se nacházejí na území České republiky a činnost veřejné správy se do jejich životů promítá stejnou měrou jako do života českých občanů. Ombudsman monitoruje proces vyhoštění cizinců a důsledně dbá na dodržování lidských práv v tomto procesu. Stejně tak hájí právo na spravedlivý proces cizinců, kteří ještě na území České republiky nevstoupili, nicméně tak hodlají v budoucnu učinit. Ombudsman se také intenzivně věnuje problematice migrační a azylové, která je v posledních několika letech velmi aktuální ve všech členských státech Evropské unie.

Za jednadvacet let fungování Veřejného ochránce práv v České republice došlo k zasazení instituce do kontextu kontrolních mechanismů veřejné správy a k celkovému zlepšení tohoto kontextu. Pro občana je zcela zásadní mít možnost bezplatného podání podnětu kvalifikovanému odborníkovi, který se jím bude v případě, že spadá do jeho kompetence, zabývat; v opačném případě stěžovateli minimálně doporučí na koho se obrátit.

Je zřejmé, že argumenty o nepotřebnosti či nadbytečnosti provázející formování základů této instituce v průběhu 90. let 20. století, se ukázaly jako liché. Postupné přidělování dalších kompetencí od roku 2000, kdy instituce vznikla, rozšířilo možnosti Veřejného ochránce práv kvalitněji hájit zájmy osob v řadě oblastí. Do budoucna by bylo zřejmě vhodné zvážit vznik specializovaných ombudsmanů pro specifické skupiny osob, kterými jsou např. nezletilé osoby či pacienti lékařských zařízení (existuje např. i ombudsman Českého rozhlasu). Odborný Veřejný ochránce práv by se tak mohl hlouběji věnovat dané problematice a odlehčil by práci obecnému Veřejnému ochránci, který by se naopak mohl soustředit na oblasti, v nichž specializovaný ombudsman není stanoven.

Veřejný ochránce práv je jednou z potřebných institucí demokratického právního státu. Jeho činnost přispívá dle Petra Kolmana ke „kultivaci veřejné správy“[157]. A s tím nelze než souhlasit.

[157] Blíže viz KOLMAN, P.: Veřejný ochránce práv ve vztahu k veřejné správě. Veřejná správa. 2005, č. 14, s. 10-13.

SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ

Literární zdroje

1. BÍLÝ, J.: Základy společenských věd IV. Ostrava: Key Publishing, 2009. 157 s. ISBN 978-80-7418-015-6.
2. BÍLÝ, J.: Základy právních nauk. Praha: ČZU, 2004. 274 s. ISBN 80-213-1496-6.
3. BÍLÝ, J.: Some Notes on Cicero's Plea on behalf of Caecina. Conclusions and Ways Out. In: Journal on European History of Law. London: STS Science Centre Ltd., vol. 9/2018, no. 2, s. 183.
4. BÍLÝ, J.: The Human Rights, Canonic Law and the Impact of Religion from the Perspective of Vatican II. In: Journal on European History of Law. London: STS Science Centre, vol. 11/2020, no. 1, s. 185.
5. HENDRYCH, D., et.al.: Správní právo: Obecná část. Páté rozšířené vydání. C. H. Beck, 2003. 794 s. ISBN 80-7179-671-9.
6. HENDRYCH, D.: Správní věda: Teorie veřejné správy. Třetí aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2009. 232 s. ISBN 978-80-7357-458-1.
7. HENDRYCH, D., et al.: Správní věda: Teorie veřejné správy. Čtvrté aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2014. 244 s.
8. KADEČKA, S., PRŮCHA, P.: Správní právo: Obecná část. Brno: Masarykova univerzita, 2006. 74 s. ISBN 80-210-3600-1.
9. KNAPP, V.: Teorie práva. Praha: C. H. Beck, 1995. 264 s. ISBN 80-7179-028-1.
10. MATES, P., MATULA, M.: Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, 1999. 112 s. ISBN 80-7079-407-0.
11. NEMEC, J., OCHRANA, F., PAVEL, J., ŠAGÁT, V.: Kontrola ve veřejné správě. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. 160 s. ISBN 978-80-7357-558-8.
12. NEUBAUER, Z.: Státověda a teorie politiky. Studijní texty. Praha: Sociologické nakladatelství Slon, 2006. 359 s. ISBN 80-86429-51-2.
13. PAVLÍČEK, V.: O České státnosti: Úvahy a polemiky. 3. Demokratický a laický stát. Praha: Karolinum, 2009. 544 s. ISBN 978-80-246-1642-1.

14. PAVLÍČEK, V.: Ústavní právo a státověda. II. Díl. Ústavní právo České republiky. 1. část. Praha: Linde, 2001. 551 s. ISBN 80-7201-273-8.
15. PRŮCHA, P.: Správní právo: Obecná část. Sedmé doplněné, aktualizované vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2007. s. 420. ISBN 978-80-210-4276-6.
16. SLÁDEČEK, V.: Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2000. 167 s. ISBN 80-7179-445-7.
17. SLÁDEČEK, V.: Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář. 2. vyd., Praha: C. H. Beck, 2011. 216 s. ISBN 978-80-7400-158-1.
18. ŠABATOVÁ, A.: Ombudsman a lidská práva. Brno: Doplněk, 2008. 200 s. ISBN 97880-7239-229-2.
19. ZDRAŽILOVÁ, P., KRIŠOVÁ, D.: 15 let činnost veřejného ochránce práv: Sborník z mezinárodní konference. 15 Years of the Public Defender of Rights: International Conference Proceedings. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2015. 116 s, 124 s. ISBN 978-80-87949-20-7.

Elektronické zdroje

1. Globe 24.cz. Češi ombudsmanovi příliš nedůvěřují: Jedna instituce je na tom ale ještě hůř, jak ukázal průzkum. [online]. Praha: Incorp, 2017 [cit. 2017-30-06]. Dostupné z: WWW <https://globe24.cz/domov/25363-cesi-ombudsmanovi-prilis-neduveruji-jedna-instituce-je-na-tom-ale-jeste-hur-ukazal-pruzkum>.
2. Historie světa. [online]. Praha: Webgarden, © 2006-2017, 2016 [cit. 2017-06-25]. Dostupné z WWW: <http://histor-greek.mypage.cz/menu/rim/tribun>.
3. Kancelář Veřejného ochránce. Ombudsman. [online]. Omega Design [cit. 2017-06-29]. Dostupné z WWW: <https://www.ochrance.cz/>.
4. Kancelář Veřejného ochránce. Ombudsman: Opakovaná chyba úřadů několikrát připravila matku dětí o vdovský důchod. [online]. Omega Design, 2017 [cit. 2017-06-25]. Dostupné z WWW: <https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2017/opakovana-chyba-uradu-nekolikrat-pripravila-matku-deti-o-vdovsky-duchod/>.
5. Kancelář Veřejného ochránce. Ombudsman: Přibývá dětí žádajících ombudsmanku o pomoc. [online]. Omega Design, 2016 [cit. 2017-06-25]. Dostupné z WWW: <https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2016/pribyva-deti-zadajicich-ombudsmanku-o-pomoc/>.

6. Kancelář Veřejného ochránce. Ombudsman: Působnost Veřejného ochránce práv. [online]. Omega Design, [cit. 2017-06-25]. Dostupné z WWW: <https://www.ochrance.cz/pusobnost-verejneho-ochrance-prav/>.
7. Kancelář Veřejného ochránce. Ombudsman: Věk nemůže být důvodem pro výpověď. [online]. Omega Design, 2016 [cit. 2017-06-25]. Dostupné z WWW: <https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2016/vek-nemuze-byt-duvodem-pro vypoved/>.
8. Kancelář Veřejného ochránce. Ombudsman: Výroční zpráva 2016. [online]. Omega Design, 2017 [cit. 2017-06-25]. Dostupné z WWW: <https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Vyrocni-zprava-2016_web.pdf>.
9. Kancelář Veřejného ochránce. Ombudsman: Výroční zpráva 2015. [online]. Omega Design, 2016 [cit. 2017-06-29]. Dostupné z WWW:<https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Souhrnna-zprava_VOP_2015.pdf>.
10. KŘEČEK, S. Jak dál ombudsmanově? Blog: Názory aktuálně. [online]. © 1999–2014 Economia, 2014 [cit. 2017-06-25]. <http://blog.aktualne.cz/blogy/stanislav-krecek.php?itemid=22503>.

Legislativní dokumenty

1. Ústava ČR: Listina základních práv a svobod. Parlament, volby, Ústavní soud, Ombudsman, ministerstva. Antidiskriminační zákon, Zákon o Sbírce zákonů. Volba prezidenta: Zpravodaj ÚZ. č. 1188. § 1-25. Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv. Redakční uzávěrka 24. 10. 2016. Ostrava : Sagit, 2016. 288 s. ISBN 978-80-7488-189-3.
2. Usnesení předsednictva ČNR zákon č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky. Hlava pátá. Čl. 36 (1).
3. Zákony pro lidi: Sbírka zákonů ČR [online]. §10, §45. Zákon č. 166/1993 Sb., zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu. Aion cs. © 2010-2017 [cit. 2017-06-25]. Dostupné z WWW: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1993-166#cast1>.

Seznam zkratek

ČR Česká republika

NKÚ Nejvyšší kontrolní úřad

VS Veřejná správa

VOP Veřejný ochránce práv

ČSÚ Český statistický úřad

ČNB Česká národní banka

ÚOOÚ Úřad pro ochranu osobních údajů

CVVM Centrum pro výzkum veřejného mínění

Seznam tabulek a grafů:

Graf č. 1: Činnost VOP v číslech 85

Tabulka č. 1: Důvěra Čechů v ombudsmana 86

PaedDr. Zuzana Horváthová, Ph.D. je od roku 2008 pedagogickou a akademickou pracovnicí na Metropolitní univerzitě v Praze, kde působí na katedře právních disciplín a veřejné správy. Vystudovala na fakultě přírodních věd geografii v oblasti vzdělávání a následně se zabývala po odborné stránce sociální oblasti v kontextu geografických věd. Je spoluautorkou magisterského oboru Evropská studia a veřejná správa na Metropolitní univerzitě v Praze, kde vede vícero zásadních předmětů, které tvoří součást socio-ekonomických předmětů daného oboru.

Je spoluautorkou mnoha vědecko-výzkumných celonárodních i mezinárodních grantů a projektů, se zaměřením na sociální politiku v kontextu veřejné správy. Je také autorkou monografií, odborných publikací a vědeckých článků v již zmíněné problematice.

Po odborné stránce se téměř dvacet let zaměřuje na problematiku sociální politiky v kontextu veřejné správy, regionalismu, sociálních a ekonomických atribut se zaměření na Evropskou unii. Blízká je i oblast zachycující vybrané hospodářsko-geografické problémy v komparaci jednotlivých regionů i z pohledu mezinárodních vztahů.

Předložená práce **„Postavení oumbudsmana v systému kontroly české veřejné správy"** je věnována aktuálnímu tématu, který má své teoretické i praktické aspekty. Dr. Horváthová si vytkla za cíl zkoumat vztah právní úpravy antidiskriminačního zákona a instituce českého veřejného ochránce práv a položila si zároveň otázku, zda je právní rámec nastaven dobře. Přiblížila čtenáři poslání českého a vybraných evropských ombudsmanů a náplň jejich práce v rámci boje proti zakázané diskriminaci.

Cíl práce byl zaměřen, za pomoci vybraných příkladů šetření českých ombudsmanů a statistických údajů v polistopadovém historickém vývoji, na zjištění účinnost aktivit veřejných ochránců práv v této oblasti, tj. jejich specifikum v rámci kontextu a souvislostí české veřejné správy.

doc. JUDr. PhDr. Jiří Bílý, CSc., LL.M.
Vysoká škola finanční a správní

Monografie PaedDr. Zuzany Horváthové, Ph.D. **„Postavení ombudsmana v systému kontroly české veřejné správy"** je vyústěním systematického studia a činnosti autorky v oblasti dosud málo komplexně zpracované. Poskytuje čtenáři přehledný pohled na aplikaci právních, sociologických i ekonomických věd, jejichž znalost je nutná pro různé formy kontrolních činností vykonávaných různými institucemi.

Publikace je správně rozdělena na úvodní teoretickou část věnovanou charakteristice činností veřejné správy a jejím kontrolním mechanismům a následnou hlavní část zaměřenou na historii a vývoj pozice ombudsmana v zahraničí a v České republice. Úplnost monografie je zajišťována komparativním zpracováním analogické pozice ochránců veřejných práv v zemích Visegrádské čtyřky.

doc. Ing. Stanislav Karabec Ph.D.
em. pedagog, Pedagogická fakulta UK Praha
Úřad vlády České republiky

ISBN 978-80-7452-207-9
9 788074 522079

http://vydavatelstvi.ujak.cz