

Evaluace a návrh opatření nástrojů veřejného ochránce práv

Bc. Miroslava Medeová

Diplomová práce
2012



Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně
Fakulta managementu a ekonomiky

Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně
Fakulta managementu a ekonomiky
Ústav regionálního rozvoje, veřejné správy a práva
akademický rok: 2011/2012

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Bc. Miroslava MEDEOVÁ**
Osobní číslo: **M10878**
Studijní program: **N6202 Hospodářská politika a správa**
Studijní obor: **Veřejná správa a regionální rozvoj**

Téma práce: **Evaluace a návrh opatření nástrojů veřejného ochránce práv**

Zásady pro vypracování:

Úvod

I. Teoretická část

- Charakterizujte veřejnou správu České republiky a kontrolní mechanismy působící na veřejnou správu.
- Charakterizujte institut Veřejného ochránce práv.

II. Praktická část

- Popište činnost Veřejného ochránce práv.
- Popište a zhodnoťte vliv Veřejného ochránce práv na rozhodovací činnost institucí působících v rámci veřejné správy.

Závěr

Rozsah diplomové práce: cca 70
Rozsah příloh:
Forma zpracování diplomové práce: tištěná/elektronická

Seznam odborné literatury:

- [1] POMAHAČ, R. a VIDLÁKOVÁ, O. Veřejná správa. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2002. 290 s. ISBN 80-7179-748-0.
[2] SLÁDEČEK, V. Zákon o Veřejném ochránci práv: Komentář. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011. 193 s. ISBN 978-80-7400-158-1.
[3] ŠABATOVÁ, A. Ombudsman a lidská práva. 1. vyd. Brno: DOPLNĚK, 2008. 200 s. ISBN 1081-340-2008.

Vedoucí diplomové práce: **Mgr. et Mgr. Monika Horáková**
Ústav regionálního rozvoje, veřejné správy a práva
Datum zadání diplomové práce: **18. června 2012**
Termín odevzdání diplomové práce: **13. srpna 2012**

Ve Zlíně dne 18. června 2012

prof. Dr. Ing. Drahomíra Pavelková
děkanka



RNDr. Oldřich Hájek, Ph.D.
ředitel ústavu

PROHLÁŠENÍ AUTORA DIPLOMOVÉ PRÁCE

Beru na vědomí, že:

- odevzdáním diplomové práce souhlasím se zveřejněním své práce podle zákona č. 111/1998 Sb. o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších právních předpisů, bez ohledu na výsledek obhajoby¹;
- diplomová práce bude uložena v elektronické podobě v univerzitním informačním systému.
- na mou diplomovou práci se plně vztahuje zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, zejm. § 35 odst. 3²;
- podle § 60³ odst. 1 autorského zákona má UTB ve Zlíně právo na uzavření licenční smlouvy o užití školního díla v rozsahu § 12 odst. 4 autorského zákona;

¹ zákon č. 111/1998 Sb. o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších právních předpisů, § 47b Zveřejňování závěrečných prací:

(1) Vysoká škola nevyjádřeně zveřejňuje disertační, diplomové, bakalářské a rigorózní práce, u kterých proběhla obhajoba, včetně posudků oponentů a výsledku obhajoby prostřednictvím databáze kvalifikačních prací, kterou spravuje. Způsob zveřejnění stanoví vnitřní předpis vysoké školy.

(2) Disertační, diplomové, bakalářské a rigorózní práce odevzdané uchazečem k obhajobě musí být též nejméně pět pracovních dnů před konáním obhajoby zveřejněny k nahlázení veřejnosti v místě určeném vnitřním předpisem vysoké školy nebo není-li tak určeno, v místě pracoviště vysoké školy, kde se má konat obhajoba práce. Každý si může ze zveřejněné práce pořizovat na své náklady výpisy, opisy nebo rozmnoženiny.

(3) Platí, že odevzdáním práce autor souhlasí se zveřejněním své práce podle tohoto zákona, bez ohledu na výsledek obhajoby.

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

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

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

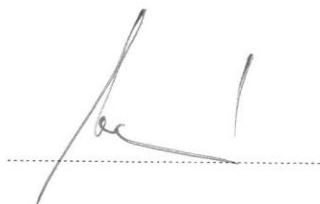
(1) Škola nebo školské či vzdělávací zařízení mají za obvyklých podmínek právo na uzavření licenční smlouvy o užití školního díla (§ 35 odst. 3). Odpirá-li autor takového díla udělit svolení bez vážného důvodu, mohou se tyto osoby domáhat nahrazení chybějícího přejevu jeho vůle u soudu. Ustanovení § 35 odst. 3 zůstává nedotčeno.

- podle § 60⁴ odst. 2 a 3 mohou užit své dílo – diplomovou práci – nebo poskytnout licenci k jejímu využití jen s předchozím písemným souhlasem Univerzity Tomáše Bati ve Zlíně, která je oprávněna v takovém případě ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které byly Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně na vytvoření díla vynaloženy (až do jejich skutečné výše);
- pokud bylo k vypracování diplomové práce využito softwaru poskytnutého Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně nebo jinými subjekty pouze ke studijním a výzkumným účelům (tj. k nekomerčnímu využití), nelze výsledky diplomové práce využít ke komerčním účelům.

Prohlašuji, že:

- jsem diplomovou práci zpracoval samostatně a použité informační zdroje jsem citoval;
- odevzdaná verze diplomové práce a verze elektronická nahraná do IS/STAG jsou totožné.

Ve Zlíně 13.8.2012



⁴ zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, § 60 Školní dílo:

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

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

ABSTRAKT

Diplomová práce charakterizuje veřejného ochránce práv. Hlavním záměrem je zhodnotit jeho vliv na veřejnou správu v České republice. Teoretická část popisuje z obecného hlediska veřejnou správu v České republice a její kontrolní mechanismy. Praktická část je věnována rozboru působnosti a pravomocí veřejného ochránce práv. V rámci zjištěných poznatků jsou podány návrhy na zlepšení činnosti veřejného ochránce práv. V závěru je zhodnocen vliv ochránce na rozhodovací činnost institucí v rámci veřejné správy.

Klíčová slova:

pravomoc, působnost, veřejná správa, veřejný ochránce práv

ABSTRACT

This thesis characterized by the Public Defender of Rights. The main aim is to assess his impact on public administration in the Czech Republic. The theoretical part describes in general terms public administration in the Czech Republic and its control mechanisms. The practical part is devoted to analyzing competence and powers of the Public Defender of Rights. As part of the findings are submitted proposals to improve the performance of the Public Defender of Rights. In conclusion is evaluated influence of the Public Defender of Rights on decision activities of institutions within the public administration.

Keywords:

authority, competence, public administration, the Public Defender of Rights

Ráda bych touto cestou poděkovala své vedoucí diplomové práce Mgr. et Mgr. Monice Horákové za ochotu, pomoc a čas, které mi při zpracování práce poskytla.

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

OBSAH

ÚVOD	10
I TEORETICKÁ ČÁST	12
1 SYSTÉM VEŘEJNÉ SPRÁVY V ČESKÉ REPUBLICE	13
1.1 STÁT JAKO INSTITUCE	13
1.2 VEŘEJNÝ SEKTOR A VEŘEJNÁ SPRÁVA	13
1.3 ORGANIZAČNÍ STRUKTURA VEŘEJNÉ SPRÁVY	14
1.3.1 Subjekty veřejné správy	14
1.3.1.1 Státní správa.....	14
1.3.1.2 Samospráva.....	15
1.3.2 Působnost orgánů činných v rámci veřejné správy	16
1.3.3 Pravomoc orgánů činných v rámci veřejné správy.....	17
1.4 VYMEZENÍ SYSTÉMU VEŘEJNÉ SPRÁVY V ÚSTAVĚ ČESKÉ REPUBLIKY	17
1.4.1 Ústava České republiky.....	17
1.4.2 Moc zákonodárná, výkonná a soudní	18
1.4.3 Vymezení institutu Nejvyššího kontrolního úřadu a České národní banky	19
1.4.4 Vymezení územní samosprávy.....	19
2 KONTROLA VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ	20
2.1 ZÁKLADNÍ OBLASTI KONTROLY VEŘEJNÉ SPRÁVY	20
2.1.1 Vnitřní kontrola ve veřejné správě	20
2.1.2 Vnější kontrola veřejné správy.....	22
2.1.2.1 Parlamentní kontrola.....	22
2.1.2.2 Nejvyšší kontrolní úřad.....	22
2.1.2.3 Soudní kontrola.....	23
2.1.2.4 Laická kontrola	24
3 VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV	25
3.1 VYMEZENÍ INSTITUCE	25
3.2 VZNIK INSTITUCE OCHRÁNCE V ČESKÉ REPUBLICE	27
3.3 PŮSOBNOST	28
II PRAKTICKÁ ČÁST	30
4 FORMY ČINNOSTI VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV A JEJICH PRŮBĚH	31
4.1 PODNĚTY, S NIMIŽ SE LZE OBRÁTIT NA VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV	31
4.1.1 Fyzická osoba	32
4.1.2 Postoupený podnět poslancem, senátorem, některou z komor Parlamentu.....	33
4.1.3 Šetření z vlastní iniciativy	33
4.1.4 Obsahové náležitosti podnětu	34
4.1.5 Způsoby podání podnětu	35
4.1.6 Struktura podnětů ve statistických číslech	37

4.2	ZPŮSOBY ŠETŘENÍ PODNĚTU	40
4.2.1	Odložení podnětu	40
4.2.2	Šetření podnětu a vyšetřovací oprávnění.....	42
4.2.2.1	Neformální šetření	42
4.2.2.2	Návrh na opatření ke zlepšení činnosti ochránce I.	42
4.2.2.3	Vyšetřovací oprávnění ochránce	43
4.2.2.4	Návrh na opatření ke zlepšení činnosti ochránce II.	44
4.3	STANOVISKA A OPATŘENÍ K NÁPRAVĚ.....	45
4.3.1	Nezjištění pochybení	45
4.3.2	Zjištění pochybení	46
4.3.2.1	Návrh na opatření ke zlepšení činnosti ochránce III.	46
4.3.2.2	Možnost navrhnout opatření k nápravě.....	47
4.3.2.3	Návrh na opatření ke zlepšení činnosti ochránce IV.....	48
4.3.2.4	Sankce v případě neuposlechnutí výzvy ochránce.....	49
4.3.3	Možnosti šetření z vlastní iniciativy.....	50
4.3.4	Zvláštní oprávnění a povinnosti	51
4.3.4.1	Možnost podat návrhy na změny předpisů	51
4.3.4.2	Možnost navrhnout nejvyššímu státnímu zástupci podání žaloby k ochraně veřejného zájmu	51
4.3.4.3	Návrh na opatření ke zlepšení činnosti ochránce V.....	52
4.3.4.4	Návrh na opatření ke zlepšení činnosti ochránce VI.....	53
4.3.4.5	Povinnosti ochránce	54
4.3.4.6	Zveřejňování poznatků a medializace instituce	55
4.3.5	Souhrnná zpráva za rok 2011, výčet aktivit ochránce za tento rok.....	56
4.3.5.1	První část – konečné zhodnocení činnosti za uplynulý rok	57
4.3.5.2	Druhá část – zhodnocení zvláštních oprávnění ochránce	58
4.3.5.3	Třetí část – statistické údaje a vybrané podněty a komentáře	59
4.3.5.4	Čtvrtá část - zhodnocení detenční agendy.....	60
4.3.5.5	Pátá část – zhodnocení agendy zabývající se diskriminací.....	61
4.3.5.6	Šestá část – zhodnocení dohledu nad vyhošťováním cizinců	61
4.3.5.7	Sedmá a osmá část – činnost Kanceláře veřejného ochránce práv	62
5	POSOUZENÍ VLIVU OCHRÁNCE NA VEŘEJNOU SPRÁVU	63
5.1	SHRNUTÍ VÝSLEDKŮ UVEDENÝCH V SOUHRNNÉ ZPRÁVĚ ZA ROK 2011.....	63
5.2	VŠEOBECNÉ POSOUZENÍ VLIVU OCHRÁNCE NA VEŘEJNOU SPRÁVU.....	64
	ZÁVĚR	66
	SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY	68
	SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK	75
	SEZNAM OBRÁZKŮ	76
	SEZNAM TABULEK.....	77
	SEZNAM PŘÍLOH.....	78

ÚVOD

Česká republika je státem svrchovaným, jednotným a demokratickým, založeným na úctě k právům a svobodám člověka a občana. V moderním demokratickém státě, mezi něž bezesporu Česká republika patří, je systém dělby moci tvořen orgány moci výkonné, zákonodárné a soudní. Jedná se o základní tripartitní rozdělení moci státu. Moc zákonodárná vytváří pravidla a zákony, moc výkonná tyto pravidla uplatňuje a moc soudní je oprávněna řešit spory, které vzniknou v rozmezí těchto norem.

Jedním z principů právního státu je, že výkon státní moci je vázán zákony, což znamená, že stát nesmí činit nic, co mu zákon nedovoluje. Zákon ovšem nepočítá s tím, že člověk je tvor chybující a chybovat je tedy přirozené. Z tohoto důvodu je nutností zařadit do struktury státu nezávislý kontrolní systém, který bude schopen napravit chyby, odhalit nedostatky, analyzovat a dokumentovat problémy, v neposlední řadě stanovit určité zásady prevence. Mezi orgány, které přináležejí do kontrolního systému státu, řadíme také institut Veřejného ochránce práv.

Veřejný ochránce práv je specifický monokratický nezávislý státní kontrolní orgán. Tento institut stojí zcela mimo veřejnou správu, nezávisle a nestranně monitoruje činnost orgánů činných ve veřejné správě v rámci České republiky. Okruh jeho činnosti je vymezen zejména ochranou fyzických a právnických osob před jednáním a nesprávným rozhodováním úřadů, které je v rozporu s právním pořádkem a neodpovídá principům dobré správy, a také před nečinností orgánů veřejné správy. Základní principy jeho činnosti jsou spatřovány v dodržování lidských práv, dodržování zásad právního státu, zodpovědnost vlády a přístup ke spravedlnosti pro každého. Ochránce může zasáhnout v situaci, kdy vzniká podezření, že postup úřadu nebyl správný. Jeho činnost vytváří komplexní službu občanovi. Jde především o zlepšování komunikace mezi občanem a orgány činnými v rámci veřejné správy.

Výše uvedené shrnutí je základem teoretické části této diplomové práce. V rámci teoretické části se zabývám výchozím rozdělením státu na veřejný a soukromý sektor. Další pozornost je věnována pojmům veřejný sektor a veřejná správa. Vzhledem ke skutečnosti, že základní principy státu a veřejné správy zakotvuje Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., jinak také Ústava České republiky, věnuji svou pozornost vymezení systému veřejné správy v rámci tohoto základního zákona.

Kontrolní systém je nedílnou součástí právního řádu každého demokratického státu. Je známo, že institut Veřejného ochránce práv se částečně řadí do kontrolního systému České republiky. Z tohoto důvodu je součástí teoretické části práce vymezení kontrolního systému působícího na veřejnou správu. Daná charakteristika státu, veřejné správy a jejího kontrolního systému je vymezením stručným a tvoří základ pro následné zpracování části praktické.

Praktická část práce je již plně věnována činnosti veřejného ochránce práv. Jak napovídá téma práce „Evaluace a návrh opatření nástrojů veřejného ochránce práv“, základním smyslem práce je popsat stávající činnost ochránce, pokusit se nastínit nedostatky a problémy, se kterými se potýká a na základě zjištění následně zpracovat návrhy, které by vedly ke zlepšení jeho činnosti. Postupně jsou v diplomové práci popsány po jednotlivých krocích úkony ochránce od podání podnětu stěžovatelem po skončení vlastního šetření. V závěru popisu jednotlivých úkonů, které ochránce vykonává v rámci své činnosti, navrhuji a následně také odůvodňuji své návrhy na zlepšení a zefektivnění činnosti ochránce. Jedná se zejména o návrh na rozšíření sankčních opatření, možnost přikázání zkrácení lhůty k vyjádření úřadu, možnost zákonodárné iniciativy a s tím spojeno zařazení veřejného ochránce práv mezi ústavní činitele.

V rámci zhodnocení činnosti veřejného ochránce práv se opírám o činnost ochránce v roce 2011 a to zejména o činnost popsanou v Souhrnné zprávě za rok 2011. Závěrečná kapitola praktické části je věnována shrnutí výsledku činnosti ochránce za rok 2011 a všeobecnému posouzení vlivu ochránce na činnost veřejné správy v rámci České republiky.

Samotný závěr je věnován konečnému zhodnocení činnosti ochránce a jeho vlivu na veřejnou správu z pohledu autora diplomové práce.

I. TEORETICKÁ ČÁST

1 SYSTÉM VEŘEJNÉ SPRÁVY V ČESKÉ REPUBLICE

1.1 Stát jako instituce

Stát je teritoriálně organizovaná jednotka s vnitřní vertikální i horizontální organizací. Má svou strukturu, vnitřní suverenitu a je mezinárodněprávním uznávaným subjektem práva. Hlavní funkcí státu je zajistit existenci, prosperitu a život společnosti. Stanoví pravidla závazná jak pro stát samotný, tak pro jednotlivce. Významnou roli má stát na poli ekonomickém při zajišťování rozpočtu a při stanovování daňové a sociální politiky. Stát zajišťuje jak svou vnější ochranu při obraně teritoria, tak i vnitřní ochranu pořádku vydáváním závazných normativních aktů a výkonem spravedlnosti.

1.2 Veřejný sektor a veřejná správa

Národní hospodářství vnímáme jako souhrn hospodářských činností na území daného státu, kterých se účastní tři ekonomické subjekty (stát, podniky, domácnosti). Z hlediska vlastnictví členíme národní hospodářství na soukromý a veřejný sektor. V rámci soukromého sektoru jsou konkrétně definováni a vymezeni vlastníci věcí. Fyzická eventuelně právnická osoba z titulu svého vlastnictví může s věcí disponovat, o věci rozhodovat a také nést důsledky za tyto své rozhodnutí. Ve veřejném sektoru je vlastníkem některý ze subjektů veřejné správy. Subjekty veřejné správy jsou vázány velmi striktně právem, které vymezuje nejen rámec jednání, ale také jejich působnost a pravomoci. Veřejný sektor lze charakterizovat jako část národního hospodářství, která je financována cestou přerozdělovacích procesů z veřejných zdrojů – státní rozpočet, rozpočty regionální, municipální, jinak také obecní, městské rozpočty. Tato zjednodušená definice zahrnuje základ veřejného sektoru přerozdělování financí. Potřebné zdroje jsou vyprodukovány u jiných subjektů, než jsou následně spotřebovány. Aby stát mohl fungovat a plnit svou ekonomickou, sociální a politickou funkci, bez tohoto procesu se neobejde.

Definovat veřejnou správu je poměrně složitá záležitost: Zjednodušeně ji lze vymezit jako správu veřejných záležitostí vykonávanou subjekty veřejné správy a jejími orgány. Prostřednictvím veřejné správy jsou zajišťovány veřejné úkoly a záležitosti jako projev výkonné moci státu. „*J. Staša charakterizuje veřejnou správu jako jednu ze skupin činností, jimiž stát, popřípadě jiné zákonem zmocněné osoby v zájmu příslušného celku:*

- zasahují specifickým způsobem do právních poměrů subjektů v občanské společnosti;
- zajišťují nebo i přímo organizují uspokojování potřeb příslušného celku nebo některých potřeb subjektů v občanské společnosti;
- řeší některé své vnitřní poměry. “(Staša, 2001, cit. podle Horzinková, Novotný, 2008, s. 8)

1.3 Organizační struktura veřejné správy

Popsat a označit subjekty státní správy obecně, eventuelně cíleně v rámci České republiky, je tématem velmi rozsáhlým. V rámci své diplomové práce se zabývám popisem pouze v základním členění a to tak, abych se následně mohla opírat o tento stručný popis. Danou problematiku zpracovává velké množství akademických autorů, přičemž v mé práci jsem čerpala základní informace převážně z publikací Dušana Hendrycha, které jsem následně rozšiřovala o další získané informace.

1.3.1 Subjekty veřejné správy

Systém veřejné správy vymezujeme podle subjektů, které jí zabezpečují a to na státní správu, veřejnou samosprávu a ostatní veřejnou správu. Tyto tři systémy působí vedle sebe, navzájem se ovlivňují a doplňují. Nositelem veřejné správy v České republice jsou stát, obce a kraje, jiné samosprávné celky, případně další subjekty veřejného práva stanoví-li tak zákon.

1.3.1.1 Státní správa

Státní správu vykonávají ministerstva a ústřední orgány státní správy. V současné době působí na území České republiky 14 ministerstev, přičemž okruh působnosti je stanoven podle charakteru jejich činnosti. Ministerstva řídí a kontrolují své podřízené dekoncentrované správní úřady v rozmezí stanovených zákonem a předpisy. Naopak působnost ústředních správních úřadů je užší než u ministerstev a vztahuje se na jednotlivé odborné technické problémy. Působnost a postavení těchto úřadů je stanovena zvláštními zákony. Vedle výše uvedených organizačních celků se na výkonu státní správy podílejí i orgány, které stojí mimo strukturu veřejné správy. Jedná se například o Českou národní banku, Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových a jiné. V rámci státní správy

působí také soudy při výkonu vlastní správy soudů, eventuelně zastupitelské úřady České republiky v zahraničí.

Další složkou působící v rámci státní správy jsou veřejné sbory. Mezi tyto řadíme zejména Policii České republiky jako veřejný ozbrojený sbor s celostátní působností, Hasičský záchranný sbor České republiky, Ozbrojené síly České republiky rozčleněné na Armádu, Vojenskou kancelář prezidenta republiky a Hradní stráž. Struktura ostatních vykonavatelů státní správy je rozsáhlá, můžeme zde přiřadit jednotlivé státní fondy, veřejnoprávní instituce, které hospodaří se státním majetkem, a v neposlední řadě soukromé osoby, kterým je svěřen výkon státní správy na jednotlivých úsecích jejich působnosti (rybářská nebo lesní stráž). (Horzinková, Novotný, 2008, s. 24-51)

Na územní úrovni se na státní správě podílejí orgány se všeobecnou působností, kterou představují kraje a obce při realizaci přenesené působnosti, a specializované správní úřady s územní působností, řízeny ministerstvy a ústředními orgány státní správy.

1.3.1.2 Samospráva

V rámci samosprávné činnosti daný subjekt rozhoduje o svých záležitostech autonomním způsobem. Samosprávu jako takovou dělíme na územní a zájmovou.

Územní samosprávu zajišťují veřejnoprávní korporace - obce a kraje. Obec je základním územním samosprávním celkem, společenstvím občanů žijících na území vymezeném hranicemi obce. V rámci samostatné působnosti vystupuje obec svým jménem, má právní subjektivitu a nese odpovědnost, která pro ni plyne ze vzniklých vztahů. Obec nad 3000 obyvatel označujeme jako město, velká a významná města jako statutární město. Vyšším územním samosprávným celkem je kraj. Stejně jako obec vystupuje v právních vztazích pod svým jménem, tedy má právní subjektivitu, a tím nese odpovědnost za své konání. V současné době má Česká republika 14 krajů spolu s Hlavním městem Prahou. (Schelle, 2003, s. 112-121; Horzinková, Novotný, 2008, s. 40-58)

Zájmová a profesní samospráva má osobnostní základ. Jedná se o právnické osoby zřizované zákonem, které mají oprávnění vydávat závazné vnitřní předpisy pro komoru a pro její členy (Česká advokátní komora, Česká lékařská komora). Členství nevzniká automaticky, ale splněním podmínek a předpokladů vázaných na vstup do jednotlivých celků. (Horzinková, Novotný, 2008, s. 59-62)

Do skupiny ostatní veřejné správy se řadí organizace typu samosprávného veřejného ústavu, dále právnické osoby zřízeny za účelem plnění veřejné služby soukromoprávní povahy eventuelně veřejnoprávní povahy (nadace a nadační fondy, obecné prospěšné společnosti). Příkladem organizace, která vykazuje jen některé samosprávné znaky, je Všeobecná zdravotní pojišťovna zajišťující v první řadě veřejné zdravotní pojištění. Dalším příkladem organizace podléhající veřejné správě jsou veřejné vysoké školy.

1.3.2 Působnost orgánů činných v rámci veřejné správy

„Působnost státního orgánu je výchozím a neopomenutelným prvkem právního statusu každého státního orgánu. Jedná se o právní vyjádření úlohy a postavení státního orgánu v určitých společenských vztazích. Především vypovídá o právech svěřených úkolech a činnostech.“ (Filip, Svatoň a Zimek, 2006, s. 33) Působnost orgánu činného ve veřejné správě znamená právně stanovit jeho předmět, rozsah a obsah činností. V jednoduchosti se dá říci, že se jedná o rozdělení dělby práce mezi jednotlivými orgány v mezích zákona a rozdělení odpovědnosti orgánu za určitý úsek veřejné správy. V rámci své působnosti orgán veřejné správy projednává okruh jemu svěřených záležitostí, rozhoduje o nich a realizuje je.

Působnost je vymezená obvykle faktorem věcným, územním, časovým, osobním a funkčním. Věcná působnost stanoví, v jakém okruhu společenských vztahů organizace působí. Věcnou působnost rozlišujeme na působnost všeobecnou a speciální (Horzinková, Novotný, 2008 ve své publikaci uvádí *speciální*, Hendrych, 2003 uvádí *dílčí* a například Filip, Svatoň a Zimek, 2006 ve své práci uvádí *specializovaná* – jedná se o synonyma, proto jsem použila v základu pojem *speciální*). Organizace se všeobecnou věcnou působností koncentrují výkon veřejné správy u jednoho vykonavatele (vláda, parlament, krajský úřad aj.). Organizace se speciální působností působí v rámci jednotlivých odvětví, rezortů veřejné správy (ministerstva, jednotlivé ústřední úřady aj.). Územní působnost je vymezena hranicemi území nebo obvodu, na němž je organizace oprávněna nebo povinna působit. Tuto působnost rozdělujeme a na celostátní (ústřední orgány, parlament, vláda, ministerstva) a místní (jednotlivé úřady podle správního územního uspořádání státu). Osobní působnost vymezuje okruh osob, na které dopadá působnost orgánu veřejné správy. Tedy zda orgán může uplatnit svůj vliv vůči všem osobám pobývajícím na daném území, eventuelně existují-li zvláštní skupiny osob, na které orgán veřejné správy svůj vliv uplatnit

nemůže (např. cizinci, vojáci, mládež). Funkční působnost je rozšířením věcné působnosti, stanoví v jakém stupni je orgán kompetentní rozhodovat. Zpravidla se jedná o rozhodovací činnost orgánu správního nebo soudního typu. (Horzinková, Novotný, 2008, s. 27-27; Filip, Svatoň, Zimek, 2006, s. 31-34)

1.3.3 Pravomoc orgánů činných v rámci veřejné správy

Pravomoc je základním předpokladem činnosti orgánů veřejné správy. Jedná se o oprávnění orgánu vykonávat veřejnou moc a mít způsobilost k výkonu správy. Oprávnění a povinnost určitým *právně kvalifikovaným způsobem se chovat a působit na společenské vztahy* (Filip, Svatoň a Zimek, 2006, s. 35). Mít způsobilost vydávat právní akty, přijímat rozhodnutí, činit opatření vymahatelná státní mocí, uzavírat veřejnoprávní smlouvy, vést výkon rozhodnutí, vést správní dozor aj. Obecnou zásadou pro stanovení pravomoci jednotlivých orgánů činných ve veřejné správě je, že jednají vždy v rámci platných zákonů a obecně závazných právních předpisů.

1.4 Vymezení systému veřejné správy v Ústavě České republiky

V moderním demokratickém státě, mezi něž bezesporu Česká republika patří, je systém dělby moci tvořen orgány moci výkonné, zákonodárné a soudní. Jedná se o základní systém rozdělení moci státu. V jednoduchosti se dá říci, že moc zákonodárná vytváří pravidla a zákony, moc výkonná tato pravidla aplikuje a moc soudní řeší spory, které vznikají v rámci práva veřejného a práva soukromého.

1.4.1 Ústava České republiky

Základní principy státu a veřejné správy zakotvuje Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. ze dne 16. prosince 1992, jinak také Ústava České republiky. Hlava první stanoví, že Česká republika je státem svrchovaným, jednotným a demokratickým, založeným na úctě k právům a svobodám člověka a občana. Lid je zdrojem veškeré státní moci, kterou vykonává zprostředkovaně prostřednictvím orgánů a reprezentantů, eventuálně přímo. Přímý způsob může stanovit pouze ústavní zákon. Jedním z klíčových principů právního státu je, že výkon státní moci je vázán zákony, což znamená, že stát nesmí činit nic, co mu zákon nedovoluje; u jedince je tomu naopak, může činit vše, co mu není zákonem zakázáno, a nesmí být nucen činit to, co mu zákon neukládá. (Bahýřová, 2010, s. 24-62)

1.4.2 Moc zákonodárná, výkonná a soudní

Moc zákonodárná je obsažena v hlavě druhé, která stanoví, že tato moc přináleží Parlamentu. Parlament je jediným a výlučným zákonodárným orgánem. Podle Ústavy je tvořen dvěma komorami - Poslaneckou sněmovnou a Senátem. Obě komory mají autonomní postavení a vznikají na základě odlišného volebního systému. V současné době je voleno 200 poslanců do Poslanecké sněmovny podle zásad poměrného zastoupení na dobu čtyř let a 81 senátorů na období šestileté podle zásad většinového zastoupení.

Hlava třetí vymezuje moc výkonnou. Z politologického hlediska je v České republice založen parlamentní vládní systém. Ústava propůjčuje úřadu prezidenta relativně rozsáhlé pravomoci. Prezident republiky není odpovědný Parlamentu za své politické činnosti a také nemůže být Parlamentem odvolán. Rozhodující výkonná moc je vložena do rukou vlády, zejména jeho předsedy. Předseda disponuje právem navrhnout členy vlády. Označení vlády vrcholným orgánem moci výkonné vyjadřuje její vztah k ministerstvům a jiným správním úřadům jako nižším orgánům výkonné moci. Důležité vymezení obsahuje článek 79, který stanoví, že ministerstva a jiné správní úřady lze zřídit pouze zákonem, právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech upravuje zákon a dále ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, což je tzv. druhotná novotvorba neboli druhotné právní předpisy. Článek 80 Ústavy ČR zařazuje mezi orgány moci výkonné státní zastupitelství jako státní orgán zvláštního charakteru. Jeho úkolem je zastupovat veřejnou žalobu v trestním řízení, vykonávat dohled nad zachováním zákonnosti v přípravném řízení. V rámci občanského řízení může státní zastupitelství vstupovat eventuelně zasahovat tam, kde mu to stanoví zákon. (Man, Schelle, 2006, s. 50-95)

Hlava čtvrtá Ústavy koresponduje opětovně s jedním ze základních principů demokratického právního státu, kdy základní práva a svobody jsou pod ochranou moci soudní. Soudní moc samotnou vykonávají jménem republiky nezávislé soudy prostřednictvím nezávislých a nestranných soudců. V České republice je soustava soudů čtyřstupňová. Tvoří ji Nejvyšší soud a Nejvyšší správní soud, vrchní soudy, krajské soudy a soudy okresní. Působnost, organizaci soudů, postavení soudců mimo Ústavu rozšiřuje a stanoví zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích. Ochranu ústavnosti zajišťuje Ústavní soud, který stojí mimo soustavu obecných soudů. *„Jeho úkolem je zejména chránit ústavnost, základní práva a svobody vyplývající z Ústavy, Listiny základních práv a svobod*

a dalších ústavních zákonů České republiky a garantovat ústavní charakter výkonu státní moci. Přísluší mu i další kompetence, jako je rozhodování v některých věcech týkajících se volebního práva a posuzování souladu mezinárodních smluv s Ústavou před jejich ratifikací“. (Ústavní soud České republiky, 2012)

1.4.3 Vymezení institutu Nejvyššího kontrolního úřadu a České národní banky

Hlava pátá Ústavy vymezuje Nejvyšší kontrolní úřad jako instituci vykonávající kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu. Hlava šestá Českou národní banku jako ústřední banku státu, jejímž hlavním cílem je finanční stabilita státu. Postavení, působnost a pravomoci obou institucí následně stanoví zákon a to zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu a zákon č. 6/1993 S., o České národní bance. (Man, Schelle, 2006, s. 111-117)

1.4.4 Vymezení územní samosprávy

Hlava sedmá vymezuje územní samosprávy. Ústava předpokládá dvoustupňovou strukturu územních samosprávných celků, kraje a obce. Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky s právem občanů na samosprávu. Vyššími samosprávnými celky jsou kraje. Vytvořit nebo zrušit vyšší samosprávný celek lze pouze ústavním zákonem. Obce i kraje jsou veřejnoprávní korporace, což znamená, že mají svou právní subjektivitu, jsou nositelem práv a povinností. Článek 101 obecně definuje finanční autonomii krajů a obcí, tedy právo mít majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu. Správou obcí a vyšších územních samosprávných celků je pověřeno volené zastupitelstvo. Zastupitelé rozhodují ve věcech samosprávy, přičemž mohou v rozmezí svých působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky. Dle článku 105 výkon státní správy lze svěřit orgánům územní samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon, čemuž odpovídá pojem přenesená působnost. (Vedral, 2011)

2 KONTROLA VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

Kontrolní systém je nedílnou součástí právního řádu každého demokratického státu. Aby byly pokryty veškeré oblasti kontroly, tedy ty oblasti činnosti správy, za které nese stát zodpovědnost, musí být do kontrolního systému začleněny různé mechanismy a kontrolní prvky.

Kontrolou ve veřejné správě se zabývá podrobně mnoho odborných publikací. Kontrola ve veřejné správě, finanční kontrola je také vyučujícím předmětem v magisterském studiu oboru veřejné správy a regionální politiky. Tento předmět se podrobně se zabývá typologií kontrol, systémem kontroly, cíly, druhy a funkcí kontroly a auditu ve veřejné správě. Ve své diplomové práci využiji poznatků z daného předmětu a v oddíle „Kontrola ve veřejné správě“ shrnu základní informace. Následně se podrobněji zaměřím na instituce působící v rámci kontrolního systému veřejné správy.

Jak jsem již dříve uvedla, jedním z hlavních procesů ve veřejné správě je proces přerozdělování veřejných zdrojů – jinak také alokace veřejných zdrojů. Veřejná správa stojí před otázkou jak tyto zdroje co nejehospodárněji, neúčinněji a nejefektivněji alokovat s ohledem na stanovené cíle a dané podmínky. Má-li veřejná správa přerozdělovat veřejné zdroje, dohlížet na druhé subjekty, regulovat a vymáhat na nich dodržování práva a plnění svých rozhodnutí, musí vyvíjet snahu o vytvoření účinného systému kontroly a sebekontroly. Za tímto účelem stát zřizuje potřebné instituce vybavené odpovídajícími kompetencemi a pravomocemi tvořící kontrolní systém státu.

2.1 Základní oblasti kontroly veřejné správy

Veřejná správa může být jak subjektem, tak objektem kontroly. Samotný výkon kontroly dělíme do dvou oblastí. Oblast kontroly vykonávané samotnou veřejnou správou (vnitřní kontrola) a oblast kontroly vykonávané subjekty stojící mimo veřejnou správu (vnější kontrola).

2.1.1 Vnitřní kontrola ve veřejné správě

Z popisu veřejné správy v České republice, kterou jsem se zabývala v dřívějších kapitolách, je zřejmé, že v naší republice při výkonu správy převládá *instanční postup*. Na rozhodování

a kontrolování postupů ve veřejné správě se podílí více správních orgánů, jeden orgán vydává předpisy či rozhodnutí, druhý instančně nadřízený orgán je oprávněn tyto předpisy či rozhodnutí přezkoumávat. Nadřízené správní orgány tak získávají informace o činnosti a výkonu orgánů nižšího stupně, eventuelně mohou v rámci své pravomoci napravit případný nesoulad, či vadu, nezákonnost v činnosti veřejné správy. K nástrojům instanční kontroly, která spadá pod vnitřní kontrolu, tak řadíme zejména opravné a dozorčí prostředky ve správním řízení, přezkum, opatření proti nečinnosti správních orgánů, přešetřování stížností nebo prohlášení nicotnosti správních rozhodnutí. (Bartoň, 2009, s. 23-64)

Součástí vnitřní kontroly ve veřejné správě je spolu s instančním dozorem služební dohled. Princip služebního dohled spočívá v pravomoci nadřízeného vůči podřízenému. Nadřízený má právo nejen řídit a úkolovat, ale také dohlížet a kontrolovat. Pouperová (Kolektiv autorů, 2001, s. 45) uvádí: „*Služební dohled chápeme jako kontrolní činnost, kterou vykonává nadřízený vůči podřízeným a při níž nadřízený hodnotí, zda podřízený plní své povinnosti, vyplývající z právních předpisů, ale také z vnitřních aktů, ať už z obecných a abstraktních či z individuálních a konkrétních*“. Služební dohled je tedy vykonáván jednak mezi jednotlivými orgány v rámci vztahu hierarchické struktury nadřízenosti a podřízenosti, a jednak v rámci vnitřní organizační jednotky úřadu – v rámci personálního dohledu mezi jednotlivými úředními osobami. V rámci samosprávných jednotek neexistuje vztah podřízenosti a nadřízenosti, vzhledem k relativní samostatnosti samosprávných jednotek zde nefunguje služební dohled pouze interpersonální dohled, tedy dohled mezi jednotlivými úředními osobami.

Výkon kontroly a dozoru ve vztahu k obcím a městským částem sjednocuje právní úprava obsažena v zákoně č. 128/2000 Sb. o obcích. Zákon upravuje podrobně v hlavě IV. dozor nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek obcí a usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obcí, obdobně u jednotlivých rozhodnutí v samostatné působnosti městských částí.(ČESKO, 2000a) Postupy a kontrolní činnosti nad samosprávnou působností krajů upravuje hlava VI. zákona č. 129/2000 Sb. o krajích. Dozorovým orgánem ve vztahu k obcím a krajům je Ministerstvo vnitra. (ČESKO, 2000b)

Jak již bylo uvedeno dříve obce a kraje se nezabývají pouze samosprávou, ale provádí výkon v rámci přenesené působnosti. Dozor nad výkonem přenesené působnosti obcí vykonávají krajské úřady, nad výkonem přenesené působnosti krajů věcně příslušná ministerstva a jiné věcně příslušné ústřední správní úřady. Dozorové orgány zejména

zjišťují soulad obecně závazných vyhlášek a opatření s jednotlivými platnými právními předpisy. (Šebestová, 2008, s. 92 – 101)

2.1.2 Vnější kontrola veřejné správy

Vnější kontrola jinak také kontrola prováděná subjekty stojícími mimo veřejnou správu, ovšem vůči veřejné správě směřující. Jedná se o kontrolu prováděnou jinými státními orgány: Parlamentem, Nejvyšším kontrolním úřadem, soudy správními, civilními a Ústavním soudem, laickou kontrolou a v neposlední řadě Veřejným ochráncem práv.

2.1.2.1 Parlamentní kontrola

Parlamentní kontrola je vykonávána prostřednictvím Poslanecké sněmovny. Kontrola se zaměřuje nejen na činnost vlády jako celku, ale také na její jednotlivé členy, jednotlivá ministerstva a jim podřízené správní úřady. Jedním z nejdůležitějších prvků parlamentní kontroly vzhledem k činnosti vlády je možnost důvěry či nedůvěry v ní. Kontrola politicko-právní se zaměřuje na činnost výkonné moci a veřejné správy, která by měla působit v souladu s politikou státu, vyjádřenou v zákonech a jiných aktech Parlamentu. V souvislosti s touto se jeví jako jedním ze základních prvků kontroly samotný proces projednávání a schvalování návrhů zákonů. Výsledky zákonodárné činnosti Parlamentu ČR jsou kontrolovány prezidentem eventuelně Ústavním soudem. Důležitá je kontrola zaměřena na činnost institucí, které mohou ohrozit práva a svobody občanů, zejména kontrola Bezpečnostní a informační služby, Vojenského obranného zpravodajství a Policie České republiky. Parlament má velký vliv na přerozdělovací procesy v rámci schvalování státního rozpočtu a rozpočtů státních účelových fondů. Parlamentní kontrolu provádí Poslanecká sněmovna přímo na svých schůzích, eventuelně prostřednictvím výborů, komisí, vyšetřovacích komisí. Samotní poslanci ji mohou vykonávat prostřednictvím ústních a písemných interpelací. (Svoboda, 2008, s. 165-166)

2.1.2.2 Nejvyšší kontrolní úřad

Pokud stát hospodaří s finančními prostředky je nutností vytvořit nezávislou instituci, která by vykonávala kontrolu hospodaření se státním majetkem a kontrolu plnění státního rozpočtu. K této kontrole je pověřen dle zákona č. 166/1993 Sb. Nejvyšší kontrolní úřad (dále NKÚ). Důležitost této instituce osvědčuje i fakt, že jeho kontrolní činnost je

zakotvena v Ústavě České republiky. Těžiště kontrolní činnosti NKÚ spočívá v kontrole následné, tedy zda využití a přerozdělení veřejných zdrojů bylo v souladu se zásadou legality, účelnosti, efektivnosti a hospodárnosti. Důležitým prvkem kontrolního systému NKÚ je jeho nezávislost. Ta se projevuje ve více aspektech. NKÚ stojí mimo složky státní moci, není podřízen vládě, ani žádnému ministerstvu či ústřednímu orgánu veřejné správy, není odpovědný žádnému nadřízenému orgánu. NKÚ je financována ze samostatné rozpočtové kapitoly státního rozpočtu, finanční požadavky na činnost úřadu jsou vznášeny přímo parlamentu. V neposlední řadě důležitým prvkem je nezávislost personální. Předmětem kontroly NKÚ mimo kontrolu hospodaření se státním majetkem, kontroly plnění státního rozpočtu, kontroly státního závěrečného účtu je také kontrola hospodaření s prostředky poskytnutými ČR ze zahraničí, hospodaření s prostředky, za něž převzal záruky stát, kontrola vydávání a umořování státních cenných papírů a kontrola zadávání státních zakázek. Předmětem kontroly NKÚ není kontrola aktivit realizovaných samosprávou, vyjma dotací a jiných prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu. (Šebestová, 2008, s. 54-56)

2.1.2.3 Soudní kontrola

Jednou z nejvýznamnějších složek vnější kontroly je soudní kontrola. Moc soudní jako třetí složka státní moci rozhoduje nejen ve věcech trestních a věcech soukromého charakteru, ale také v rámci vztahu tzv. vrchnostenské moci.

Správní řízení vykonávané v rámci jednotlivých správních orgánů je charakteristické vzájemným postavením nadřízenosti a podřízenosti, kdy fyzická nebo právnická osoba se ocitá v podřízeném postavení vůči orgánu státní správy či samosprávy. V rámci veřejného práva rozhoduje orgán autoritativně o tom, co je pro občana či právnickou osobu právem a povinností. Ve správním soudnictví soudy rozhodují o žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, ochraně proti nečinnosti správního orgánu, ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu a v kompetenčních žalobách. Dále soudy rozhodují ve věcech volebních a ve věcech politických strana a politických hnutí. (Svoboda, 2008, s. 102-152)

Kontrolou moci výkonné a zákonodárné se zabývá ústavní soudnictví. Předmětem ústavního soudnictví je kontrola zákonnosti normativních právních aktů. Ústavní soud

může rozhodovat o zrušení právních předpisů, jsou-li v rozporu s Ústavou, jinými ústavními zákony, zákony ratifikovanými a vyhlášenými mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách, jimiž je Česká republika vázána. Ústavní soud rozhoduje o ústavních stížnostech proti opatřením, pravomocným rozhodnutím nebo jiným zásahům orgánů veřejné správy. (Průcha, 1994, s. 198-199)

2.1.2.4 Laická kontrola

Rozšiřování působnosti a rozsahu státní správy, zmenšení rozdílů mezi veřejným a soukromým sektorem způsobuje, že úředník již není anonymní. Rostou náklady na veřejný aparát, zvyšuje se nutnost jeho produktivity a efektivity, to vše znamená nutnost zvýšení kontroly. A to jak ohledně toku veřejných financí, tak kontroly efektivnosti, smysluplnosti a účelnosti práce jednotlivých úředníků. Peterková uvádí, že „*účast veřejnosti na veřejné správě lze realizovat těmito prostředky: výkon ústavně zaručených práv, účast veřejnosti na místní správě, účast veřejnosti v rozhodovacích procesech*“ (Kolektiv autorů, 2008, s. 316) Výkon ústavně zaručených práv je zakotven v Listině práv a svobod, jedná se zejména o právo na informace, právo petiční, právo shromažďovací, právo sdružovací, právo podílet se na správě věcí veřejných. Občan má právo usilovat o odstranění zjištěných nedostatků prostřednictvím stížností, oznámení a podnětů. Účast veřejnosti na místní správě je realizován možností podílet se řešení místních (obecních) záležitostí. Jedná se například o realizaci aktivního či pasivního volebního práva do zastupitelských orgánů obce. Zvláštním prostředkem účasti veřejnosti na místní správě je možnost vyhlášení místního referenda. V neposlední řadě vznikají snahy o vytvoření kodexu chování úředníků veřejné správy k soukromým osobám. (Kolektiv autorů, 2008, s. 310-364)

V demokratické společnosti dává právní řád občanovi a široké veřejnosti řadu možností, jak kontrolovat veřejnou správu, jakým způsobem se domoci svých práv v rámci pozice nadřízenosti a podřízenosti. Právě tento vztah by se měl pomalu dostávat do roviny partnerské, tak aby veřejnost mohla procesům probíhajícím ve veřejné správě důvěřovat a aby se na ní mohla aktivně podílet. Jednou ze základních tezí veřejné správy je, že je službou veřejnosti

3 VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV

Jak jsem již uvedla v úvodu předchozí kapitoly (viz kapitola 2.1.2), jedním z představitelů nezávislé kontroly veřejné správy je veřejný ochránce práv, jinak také ochránce. Institut veřejného ochránce práv neřadíme mezi správní úřady, stojí vně systému veřejné správy a je tak řazen mezi instituty takzvané vnější kontroly. Nelze jej považovat za orgán veřejné moci, jelikož ochránce nedisponuje pravomocí autoritativně rozhodovat o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. Z mého dřívějšího vymezení státní správy v rámci ústavního pořádku (viz kapitola 1.4) je zřejmé, že se nejedná ani o ústavní orgán, vzhledem ke skutečnosti, že není zakotven na ústavní úrovni. Byť mohu podotknout již v úvodu, že se vedou rozsáhlé polemiky o skutečnosti, zda přiřadit ochránce do ústavního pořádku. Tento názor například prezentoval profesorem Sládeček, jeden z našich předních odborníků publikujících na témata z oblasti správního a ústavního práva. Také tomuto tématu se věnoval Vojtěch Šimíček (Šimíček, 2002), který svůj názor prezentoval na Mezinárodní vědecké konferenci „Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti“ konané dne 14. 5. 2002 v Brně. Tento uvádí, že *význam ústavního zakotvení ochránce následně předpokládá široký společenský konsensus. Zřízení veřejného ochránce práv pouze běžným zákonem považuje za obcházení ústavodárné procedury, snižující význam a vážnost této instituce. Navíc zřízení instituce pouhým zákonem sebou přináší riziko, že v budoucnu může dojít ke jejímu zrušení rovněž pouze formou běžného zákona.*

Takže kam vlastně institut veřejného ochránce práv přináleží?

Základní vymezení institutu ochránce upravuje ust. § 1 zák. č. 349/1999 Sb. ze dne 8. prosince 1999, o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů. Zákon definuje ochránce jako *instituci působící k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod.* (ČESKO, 1999)

Veřejný ochránce je specifický monokratický nezávislý státní kontrolní orgán. Stojící mimo veřejnou správu, nezávisle a nestranně vykonávající kontrolní činnost.

3.1 Vymezení instituce

Institut veřejného ochránce práv vzniká ve skandinávských zemích. V roce 1809 ve Švédsku je poprvé zakotven institut ombudsmana v Ústavě (v rámci označení veřejného

ochránce práv je ve světě používáno označení *ombudsman*, ombudsman v překladu zástupce), která stanoví působnost jeho činnosti, zejména dohlížet na to, jak soudci, vládní i ostatní úředníci zachovávají zákony a jiné právní předpisy. V současné době působí veřejný ochránce práv ve většině evropských zemí: ve Švédsku, Nizozemí, Portugalsku, v Rakousku, ve Francii, kde je zakotven ústavně. Velká Británie, která nemá psanou ústavu, zakotvuje institut v rámci Zákona o Parlamentním komisaři pro veřejnou správu. V postkomunistických zemích je zřízen veřejných ochránce práv ústavně v Polsku, v Maďarsku, v Makedonii, na Slovensku, ale také v Bosně a Hercegovině, v jisté obměně v Ruské Federaci. (Sládeček, 2002, s. 9-13) Celosvětově se jedná o instituci nestrannou, nezávislou především na výkonné moci. Jednotliví zástupci jsou členové International Ombudsman Institute, který byl založen v roce 1978 jako celosvětová nezávislá a nepolitická organizace pro kooperaci více než 140 institucí veřejného ochránce práv z 85 zemí. Je organizována v regionálních kapitolách Afrika, Asie, Austrálie a Pacifik, Evropa, Karibik a Latinská Amerika a Severní Amerika. Organizace má 3 pracovní jazyky: angličtinu, francouzštinu a španělštinu. Generální sekretariát sídlí v Rakousku, ve Vídni. Celosvětovým úkolem ochránců je jednoduše řečeno, chránit lidi před porušováním práva, zneužitím pravomocí a před chybami, nedbalostí a nespravedlivým rozhodnutím úřadů činným v rámci veřejné správy. Prověřovat stížnosti na nezákonné, nesprávné jednání orgánů či poukazovat na jejich nečinnost. Základní principy jeho činnosti jsou spatřovány v dodržování lidských práv, dodržování zásad právního státu, zodpovědnost vlád a přístup ke spravedlnosti pro každého. (The I.O.I., 2012)

V České republice veřejných ochránce práv jedná na základě podání či podnětu občana, skupiny obyvatel, právnické osoby. Může zahájit šetření z vlastní iniciativy. Jednou z podmínek přijetí stížnosti k vyřízení je vyčerpání všech zákonných opravných prostředků v rámci správního či jiného řízení osobou stěžovatele. Odlišností oproti jiným správním či soudním řízením je bezplatnost podnětu či návrhu, dostupnost, rychlost a neformálnost jednání.

Šimíček (2008) význam institutu veřejného ochránce shrnuje následovně: „*Síla této instituce může spočívat jen v tom, že bude představovat určitou alternativu a možná dokonce protiváhu jiných formalizovaných prostředků k ochraně práva a nesmí být s těmito prostředky zaměňován.*“ Velkou předností ochránce je tedy jeho nestrannost, neformálnost,

schopnost a možnost poukázat na nedostatky, iniciace řešení, komunikace jak se správními úřady, tak s občany, a médií.

3.2 Vznik instituce ochránce v České republice

První debaty ohledně vzniku samostatného institutu ochránce se odehrávají v první polovině 90. let. Názory na vznik nebyly ovšem kladné. Převládalo mínění, že by jeho zřízení vyžadovalo změnu Ústavy. Jiné mínění se opíralo o fakt, že v České republice existují jiné instituce, které mohou ochránce zastoupit. Jmenovitě Parlament ČR, ministerstva a soudy. V tomto období viděli politici ve veřejném ochránci práv spíše úřad se zaměřením na ochranu lidských práv než nezávislého kontrolora veřejné správy.

Druhá debata se rozvíjí v letech 1995 – 1997. Tehdejší prezident Václav Havel ve svém rozhlasovém pořadu Hovory z Lán poukazuje na skutečnost, že úřad veřejného ochránce práv může zastávat prezidentská kancelář. Což naráželo na opodstatněnou kritiku opozice, která namítala, že je nereálné, aby jeden z vrcholných činitelů výkonné moci zastával funkci nezávislého institutu. Politici v té době zastávali názor, že již v zemi existuje mnoho institucí a vznik další, namísto přenesení práv na některou ze stávajících, je neekonomické a neefektivní. Spor se začínal rozvíjet na politické úrovni mezi vládnoucími stranami, přesněji mezi ODS a koalicí, kteří naprosto odmítali vznik institutu, a opozicí přesněji ODA a sociálními demokraty, kteří návrh podporovali. Zajímavou myšlenku v této době přednesl poslanec Václav Žák (Žák, 2000, cit. podle Šaradín, 2010), který tvrdil, že *„je nutno nejdříve stabilizovat státní správu, připravit solidní zákon o státní službě, dokončit základy pro transformační kroky a teprve potom z hlediska pravomocí zřídit ombudsmana“*. V roce 1997 se uskutečnilo hlasování o návrhu zřízení instituce veřejného ochránce práv, zákon nebyl přijat.

Třetí debata je datována léty 1998 - 1999. Významným bodem jsou parlamentní volby roku 1998. V těchto předčasných volbách vítězí opozice ČSSD, která s tichým souhlasem ODS sestavuje menšinovou vládu. ČSSD ve svém programovém prohlášení uvažovala o ústavním zakotvení tzv. veřejného ochránce lidských práv a svobod. Návrh neprošel, ale místopředsedovi vlády Pavlu Rychetskému se podařilo iniciovat vypracování Zákona o Veřejném ochránci práv. Odpůrci přijetí se opětovně opírali o skutečnost, že není ústavním zákonem, tedy institut nebude mít ústavní zakotvení. Konečně v dubnu 1999 byl návrh předložen Poslanecké sněmovně jako sněmovní tisk č. 199. Vládní návrh Zákona o

Veřejnému ochránci práv byl schválen. Pro zřízení institutu hlasovalo 101 ze 178 poslanců, proti 70 poslanců, povětšinou z řad ODS. Stejná situace nastala při schvalování senátem, kdy většina senátorů ODS hlasovala proti přijetí zákona. V konečné fázi prezident republiky zákon podepsal dne 22. 12. 1999. (Šaradín, 2000) Zákon byl vyhlášen dne 31. 12. 1999 pod číslem 349/1999 Sb. a účinnosti nabyl ke dni 28. 2. 2000.

Rozporuplnost politického pozadí mělo za následek, že první pokus o zvolení veřejného ochránce práv byl neúspěšný. Na podzim roku 2000 se stává kandidátem JUDr. Otakar Motejl, dřívější ministr spravedlnosti, který se stal přijatelným jak pro koalici, tak pro opozici. Dne 12. 12. 2000 byl na základě návrhu Senátu zvolen Poslaneckou sněmovnou prvním českým veřejným ochráncem práv JUDr. Otakar Motejl.

Cesta k přijetí Zákona o Veřejném ochránci práv byla poměrně komplikovaná, samotnému přijetí předcházela cesta politických dohod a kompromisů. Obavy politiků, že samotná instituce bude drahá, neefektivní a bude zřízen další byrokratický aparát, se nepotvrdily. Letos uběhlo 12 let od zřízení instituce Veřejného ochránce práv. Statistické údaje dokládají, že stále roste počet občanů, kteří se obrací na ochránce se svým podnětem nebo stížností. Do podvědomí široké veřejnosti se dostává ta skutečnost, že existuje instituce, která má zákonné zmocnění chtít od úřadů vysvětlení sporných skutečností a tím dopomoci lidem k dovolání se svých práv, eventuálně vysvětlení sporných situací, které vznikají při jejich každodenním styku s orgány veřejné správy.

3.3 Působnost

Pro vymezení působnosti ochránce je rozhodující ustanovení § 1 odstavec 1 zák. č. 349/1999 Sb. ze dne 8. prosince 1999, o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zVOP). Z věcného hlediska je tak ochránce podle zákona povolán k tomu, aby působil v rámci pomoci a ochrany osob před jednáním úřadů a dalších institucí, které je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a neodpovídá principům dobré správy, jakožto i před nečinností těchto orgánů. Toto vymezení je natolik široké, že skýtá ochránci dostatek prostoru, aby mohl zasáhnout v jakékoliv situaci, kdy vzniká podezření, že postup úřadů nebyl správný. (Šabatová, 2008, s. 81 – 83). Podle Sládečka (2011, s. 53) v rámci věcného vymezení je částečně potlačena působnost ochránce ve vztahu k základním lidským právům a svobodám, vzhledem ke

skutečnosti, že otázka ochrany lidských práv by měla prioritně spadat pod ochranu Ústavního soudu.

Vymezení působnosti z hlediska subjektivního je obsaženo v odst. 2 výše citovaného ustanovení. Ochránce může působit vůči těmto subjektům: 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 (výkon přenesené působnosti), není-li ustanoveno jinak na Policii České republiky, Armádu České republiky, Hradní stráž, Vězeňskou službu České republiky, na zařízení, v nichž se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranná nebo ústavní výchova, ochranné léčení, zabezpečovací detence, jakož i na veřejné zdravotní pojišťovny. Podněty směřující do samostatné působnosti obcí a krajů jsou z kompetence ochránce vyloučeny, zejména v případech, kdy se jedná o rozhodnutí samosprávného celku v rámci ochrany veřejného pořádku, životního prostředí, převodu obecního eventuelně krajského majetku. S účinností od 1. 1. 2006 je rozšířena působnost ochránce dle odst. 3 a 4 výše citovaného ustanovení ve věcech práva na rovné zacházení a ochrany před diskriminací, ochranu osob, jejichž osobní svoboda je omezena, dále ve věcech ochrany práv cizinců zejména sledováním zajištění cizinců a výkonu správního vyhoštění. (ČESKO, 2005) Ochránce tak působí v rámci agendy veřejné správy, agendy rovného zacházení a agendy dohledu nad omezování osobní svobody.

Odst. 7 obsahuje negativní vymezení subjektů. Působnost ochránce se nevztahuje na konkrétní subjekty: Parlament, prezidenta republiky a vládu, na NKÚ, na zpravodajské služby České republiky, a druhově na určité skupiny subjektů, pro něž je specifická určitá činnost: na orgány činné v trestním řízení, státní zastupitelství a soudy, s výjimkou správy těchto orgánů. Ochránce nemůže rozhodovat spory mezi fyzickými a právnickými osobami a nemůže zastupovat strany jako advokát. Může ovšem podat návrh na zahájení kárného řízení soudce eventuelně státního zástupce. Rozšířením působnosti v rámci správy soudu a státního zastupitelství lze pojmut jako možnost jedince podat podnět ochránci v rámci stížnosti na průtahy řízení, nečinnost soudu, státního zastupitelství, nevhodné chování osob působících v rámci řízení před soudem eventuelně státním zastupitelstvím.

Meze, ve kterých je ochránce oprávněn jednat vymezuje § 1 odst. 9 zVOP, podle něhož není ochránce oprávněn zasahovat do činnosti a rozhodování úřadu a zařízení jinak, než jak stanoví zVOP. (Sládeček, 2011, s. 45-75)

II. PRAKTICKÁ ČÁST

4 FORMY ČINNOSTI VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV A JEJICH PRŮBĚH

Na veřejného ochránce práv se stěžovatel obrací na základě svého písemného podnětu. Okruh stěžovatelů, kteří se mohou na ochránce obrátit, je uveden v rámci díkce zákona. Základní informovanost stěžovatele je velmi důležitá, prostřednictvím webové služby je široká veřejnost informována ohledně okruhu problémů, se kterými může ochránce stěžovateli pomoci. Jsou zde uvedeny způsoby podání podnětu Kanceláří veřejného ochránce práv. Ochránce disponuje jednotlivými vyšetřovacími oprávněními, jako je výzva úřadu k vyjádření se ke stížnosti, k součinnosti a ke splnění návrhů na zlepšení. V rámci této kapitoly uvádím jednotlivé návrhy na opatření vedoucí ke zlepšení a zefektivnění činnosti veřejného ochránce práv. Jedná se zejména o možnost rozšíření sankčních opatření vůči úřadům v případě neuposlechnutí výzvy ochránce, možnost přikázání zkrácení lhůty a velmi diskutované zařazení veřejného ochránce práv mezi ústavní činitele.

Schematické znázornění činnosti veřejného ochránce práv od přijetí stížnosti po ukončení šetření je součástí přílohy této diplomové práce (Příloha P I).

4.1 Podněty, s nimiž se lze obrátit na veřejného ochránce práv

Podání směřující k šetření veřejnému ochránci práv se obecně nazývá podnět. Tento by měl být doručen do kanceláře ochránce až poté, kdy stěžovatel vyčerpal veškeré dostupné možnosti, které nabízí platná právní úprava. Proti rozhodnutí úřadu je možno podat řádný opravný prostředek, pokud zákon nestanoví jinak. Proti pravomocným rozhodnutím je možno podat mimořádný opravný prostředek, kam řadíme přezkum, obnovu řízení a nové rozhodnutí. Správní orgány z moci úřední, nebo z podnětu účastníka, mohou přezkoumat pravomocná rozhodnutí při pochybnosti, zda je správní rozhodnutí v souladu s platnými právními předpisy. Účastník může podat návrh na obnovu řízení v případě, že vyšly najevo skutečnosti, které existovaly v době sporu a účastník je z nějakého důvodu nemohl platně uplatnit. Úřady mají ke stížnostem a návrhům zákonnou lhůtu k rozhodnutí, v případě že úřad nevydá rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě, může se stěžovatel obrátit na nadřízený orgán a požádat jej, aby zjednal nápravu. Nadřízený orgán může zjednat nápravu také v případě, že úřad měl zahájit řízení z moci úřední, ale toto zahájeno nebylo a úřad je tak nečinný. Stížnosti na postup úřadu, případně na jednání jednotlivých úředníků je možno

taktéž podat nejvyššímu představiteli daného úřadu. (ČESKO, 2004) V případě, kdy stěžovatel neuspěl po vyčerpání výše jmenovaných možností nápravy, nebo kdy stěžovatel není spokojen s přijatým opatřením, může se obrátit na Kancelář veřejného ochránce práv. Ochránce nemůže suplovat činnosti a rozhodování jednotlivých nadřízených orgánů úřadů. Stěžovatel v případě podání podnětu k veřejnému ochránci práv, proto musí doložit, že vyčerpал zákonné prostředky a neúspěšně žádal o nápravu. (Veřejný ochránce práv, 2012a) Jedná se vlastně o to, aby stěžovatel osobně vyvinul snahu k nápravě a aby tak ochránce nebyl zatěžován spory, které lze řešit prostřednictvím zákonem stanovených opravných prostředků. Nutnost prvotního řešení se samotným úřadem pak podněcuje vznik a činnost vnitřního kontrolního systému příslušného úřadu (viz kapitola 2.1.1). Tento postup funguje jako určitý filtr, zabraňující hromadění nicotných a zbytečných případů. V zásadě se může jednat také o ochranu proti tzv. kverulantům. (Sládeček, 2008, s. 108-109)

4.1.1 Fyzická osoba

Na veřejného ochránce práv se může obrátit se svým podnětem každá fyzická (soukromá) nebo právnická osoba, která se cítí být dotčena na svých právech jednáním úřadů. Důležitým se jeví pojem *každý*. V odlišnosti s platnými právními předpisy se mohou na veřejného ochránce práv obrátit osoby částečně či zcela zbaveny způsobilosti k právním úkonům, osoby bez ohledu na jejich věk, pohlaví, stav či státní příslušnost. Podnět může být podán z území České republiky, ale také z území cizího státu. Na ochránce se mohou obrátit osoby, které se zdržují na území České republiky neoprávněně, osoby vyhoštěné z republiky i osoby bez státní příslušnosti. Podněty jsou přijímány i v cizím jazyce, i když základní předpoklad komunikace se stěžovatelem je v jazyce českém.

Zvláštní pozornost věnuje zVOP osobám, které jsou zbaveny osobní svobody (vazba, výkon trestu, detenční léčení, ústavní léčení, výchovný ústav, psychiatrická léčebna aj.). Ač je jejich korespondence podrobována úřední kontrole, existuje výjimka a tou je korespondence s kanceláří ochránce. Tato korespondence nesmí být podrobena úřední kontrole. Uvedená výjimka by měla ochránit stěžovatele před případnou represí ze strany personálu zařízení, v němž je osoba umístěna. Chrání před případnou cenzurou a budoucí nevolí. Umocňuje také důvěru v dovolání se spravedlnosti v případě, že na této osobě bylo spácháno bezpráví.

Oproti kvalifikovaným soudním návrhům a některým správním podání podnět nepodléhá poplatkové povinnosti, což je jedním ze stěžejních rysů této instituce.

4.1.2 Postoupený podnět poslancem, senátorem, některou z komor Parlamentu

Jak je patrné z dikce ustanovení § 9 písm. b) a c) zVOP ochránce zahájí šetření i v případě podnětu, který byl původně adresovaným poslanci nebo senátorovi, eventuelně některé z komor Parlamentu. Jedná se o podnět, který je tzv. postoupen - zprostředkován. Poslanci nebo senátoři tedy podněty nepodávají, ledaže by podali podnět sami za sebe jako soukromá osoba, což dikce zákona nevyklučuje. I na poslance a senátory se voliči obrazejí se svými stížnostmi a jednotlivými podněty. Ovšem ti nejsou natolik časově, kvalifikačně ani materiálně vybaveni, aby zvládli v rámci svého poslání reagovat a odborně přešetřovat veškeré stížnosti a podněty, které jim přicházejí. Na druhé straně poslanci ani senátoři nemají povinnost intervenovat, neexistuje žádný právní předpis, který by uváděl, kdy a jak se má politik daným problémem zabývat. Je tak pouze na jeho úvaze, který případ si vybere. Vzhledem k tomu, že politik je osobou veřejnou, nezdívka se stává, že si vybere mediálně přitažlivý případ, který je populární pro jeho voličskou základnu a případně mu může zveřejněním přinést další volební preference. Jiný, nepopulární, byť závažnější, může postoupit jiné instanci. Tato podání jsou následně zanalyzována a přerozdělována v rámci působnosti jednotlivých komisí a výborů, či institucí. Jednou z těchto institucí se právě rozumí Kancelář veřejného ochránce práv. Pisatel musí být následně o tomto postupu vyrozuměn. (Sládeček, 2011, s. 100-102) Na druhé straně předností postoupení stížností na ochránce a jejich následná spolupráce je fakt, že poslanec nebo senátor tak může získat konkrétní informace z šetření a tyto následně využít při své činnosti.

4.1.3 Šetření z vlastní iniciativy

Veřejný ochránce práv může zahájit šetření z vlastní iniciativy dle ust. § 9 písm. d) zVOP. Šetření zpravidla zahajuje na základě nějakého podnětu, ať už je to tisková zpráva, telefonický podnět nebo anonymní podání.

Může zahájit šetření, pokud shledá, že osoba, která je postižena činností úřadu, není schopna se vzhledem svému věku, možnostem, schopnostem, zdravotnímu nebo duševnímu stavu, sama hájit svá práva a v daném případě jí její stav neumožňuje jakoukoliv obranu proti bezpráví. Této možnosti ochránce využívá poměrně často. Jiná

šetření z vlastní iniciativy mohou vznikat na základě systémového problému, který vyplynul z podání více osob a vychází tak najevo, že je nutno se tímto problémem obecně zabývat a odstranit systémový nedostatek ve fungování veřejné správy. (Šabatová, 2008, s. 118)

4.1.4 Obsahové náležitosti podnětu

Obligatorií obsahové náležitosti vyjmenovává § 11 odst. 1 zVOP. Podnět by měl obsahovat kromě nezbytných identifikačních údajů stěžovatele (jméno, příjmení, datum narození, bydliště u fyzické osoby, u právnické osoby název, sídlo, identifikační číslo a označení osoby oprávněné jednat za právnickou osobu), vylíčení podstatných skutkových okolností jeho věci. Veřejný ochránce práv se nezabývá anonymním podáním, ovšem v závažných případech nelze vyloučit, že na základě anonymního podání ochránce zahájí šetření z vlastní iniciativy (viz kapitola 4.1.3). Nezbytností podnětu jsou mimo identifikačních údajů stěžovatele také přesná specifikace úřadu, o který se jedná, eventuelně jeho součástí (odbor, sekce, oddělení). K upřesnění lze konkrétně označit úředníka, jsou-li například námitky proti jeho chování. Správní řád stanoví úředníkovi povinnost na požádání osobě, s níž jedná, sdělit jméno a příjmení, funkci, nebo jiné identifikační údaje.

Aby se ochránce mohl zabývat stížnostmi, musí mít alespoň minimum základních informací o problému. Dostatečné základní informace urychlují šetření a ochránce se tak může od počátku věnovat dané problematice. Zároveň řádným vylíčením skutkového stavu věci dochází ke zrychlení prvotního vyhodnocení problému. Stěžovatelé mnohdy nemají takové vzdělání, aby mohli řádně vylíčit veškeré skutkové náležitosti, proto nedochází ihned k odložení případu, ale v dané věci je možno za pomoci zaměstnance Kanceláře veřejného ochránce práv vylíčit podstatné skutečnosti ústně do protokolu. Nebo může kancelář vyzvat stěžovatele k doplnění skutečností.

Další podstatnou náležitostí prvotního podání je sdělení, zda, jakým způsobem a s jakým výsledkem byla věc předložena nadřízenému orgánu s opravným prostředkem nebo stížností. Součástí podnětu by mělo být předložení dotčeného rozhodnutí, nejlépe s rozhodnutím nadřízeného orgánu, eventuelně s výsledkem šetření nadřízeného orgánu či neúspěšné komunikace s úřadem, jehož se podnět týká. Pokud ochránce obdrží od

stěžovatele dostatečné podklady, usnadní mu to práci při šetření. (Sládeček, 2011, s. 107-109; Šabatová, 2008, s. 120)

4.1.5 Způsoby podání podnětu

Veřejný ochránce práv je veřejnou institucí, k níž má stěžovatel možnost podat podání různými způsoby. Mezi prvotní a nejčastěji využívaný způsob se řadí písemné vyhotovení podání s náležitostmi uvedenými v kapitole 4.1.4. Podnět lze podat sepsaný ve formě vlastního dopisu, vlastními slovy a ve vlastní úpravě. Na internetových stránkách veřejného ochránce práv, sekce „Stížnosti na úřady“ je podrobně popsáno kdy a za jakých okolností lze podnět podat. Velmi důležitý je odkaz nazvaný „Formuláře a vzory“, jehož obsahem jsou dokumenty: Formulář podání stížnosti ombudsmanovi, Formulář podání stížnosti ombudsmanovi na diskriminaci a Vzor dopisu ombudsmanovi se stížností ve formátu MS Word (dané dokumenty jsou součástí mé diplomové práce jako přílohy označené P II, P II, P IV). Formuláře jsou jasně a srozumitelně popsány, jednotlivé podstatné údaje jsou zvýrazněny červenou barvou. V případě, že stěžovatel formulář řádně vyplní, uvede zároveň veškeré podstatné zákonné náležitosti, protože daný formulář jej po jednotlivých bodech navádí na správné vyplnění identifikačních údajů a to jak stěžovatele, tak úřadu, údajů ohledně dřívějšího pokusu k nápravě a údajů o skutkových okolnostech. Formulář nezapomíná ani na takové podstatné náležitosti jako datování a vlastnoruční podpis stěžovatele.

Dopis nebo formulář lze zaslat jako běžnou poštovní zásilku na adresu: Veřejný ochránce práv, Údolní 39, 602 00 Brno. Další možností je zaslání stížnosti spolu s přílohami na technickém nosiči dat (daný způsob je velmi praktický například při velkém objemu příloh).

Jiným způsobem je podání podnětu pomocí interaktivního on-line formuláře elektronické podatelny zpřístupněného na internetové adrese <http://poe.gordic.cz/KVOP/>. Formulář je opět velmi srozumitelný. Postupně po jednotlivých položkách a krocích stěžovatel vyplňuje jednotlivé důležité údaje. U každého údaje jsou vysvětlivky pojmů, eventuelně návod, jak jednotlivá políčka vyplnit – co bylo myšleno otázkou a co se po stěžovateli chce, aby uvedl. Důležitá pole označená hvězdičkou a zvýrazněná jiným odstínem barvy mají povinnou formu a bez uvedení údajů v těchto polích nelze pokračovat ve vyplňování formuláře dále. Formulář je koncipován tak, aby opětovně dostal dikci zákonné úpravy a

aby obsahoval veškeré potřebné náležitosti. (Veřejný ochránce práv, 2012c) Celková velikost podání včetně přiložených příloh nesmí převyšovat 8 MB.

Možnost použití podrobného formuláře a on-line formuláře zveřejněných na internetových stránkách instituce mělo za následek, že kleslo množství případů, kdy musela Kancelář veřejného ochránce práv vyzývat stěžovatele k doplnění základních údajů a informací, anebo doložení potřebných dokumentů. Což samozřejmě v nemalé míře ušetřilo práci a čas pracovníkům, kteří se tak mohou plně věnovat vlastnímu řešení stížnosti.

V době elektronizace úřadů a poštovní korespondence využívá institut elektronickou poštu. Stěžovatel může zaslat podnět formou souboru přiloženého k e-mailu (do maximálního objemu dat 8 MB), případně může být podnět samotným obsahem e-mailu. Důležitá je možnost, že stěžovatel může zaslat podnět bez certifikovaného elektronického podpisu, což je velmi vstřícné, neboť v současné době většina lidí dokáže a má možnost používat internetové komunikace, ale ne všichni jsou majiteli právě certifikovaného elektronického podpisu.

Od 1. 11. 2009 byl spuštěn informační systém datových schránek částečně nahrazující klasickou papírovou komunikaci vzájemně mezi úřady, mezi úřady a právníckými osobami a mezi úřady a osobami, které požádaly o zřízení datové schránky. Orgánům veřejné moci a právníckých osobám byly datové schránky zřízeny automaticky. (ČESKO, 2008) Veřejný ochránce práv je majitelem datové schránky provozované Českou poštou, s.p. s ID Kanceláře veřejného ochránce práv - jz5adky. Zpráva doručována prostřednictvím datové schránky může obsahovat vyplněný formulář (viz Přílohy I, II, III) nebo vlastní podnět s maximálním objemem příloh do 8 MB.

V neposlední řadě je možno podnět doručit osobně do podatelny Kanceláře veřejného ochránce práv, která sídlí na adrese Údolní 39, Brno. Podatelna přijímá podání v každý pracovní den v době od 8:00 hodin do 16:00 hodin. Tímto způsobem jsou přijímána písemná podání i s přílohami a podání na technickém nosiči dat. Pravidla elektronické komunikace jsou upraveny na oficiálních internetových stránkách ochránce. Mimo jiné je zde uvedena adresa elektronické podatelny. Současně je návštěvník stránek informován, jakými způsoby lze učinit podání v elektronické podobě, vyjmenovány přípustné typy nosičů a seznam povolených formátů datových zpráv. Obsahuje rovněž ukázkou potvrzení o doručení zprávy, kterou vyrozumí podatelna stěžovatele, když přijme jeho podnět. Je zde

dokonce uveden postup, který je použit v případě chybného formátu zprávy, nečitelných dat, u infekce virem a podobně. (Veřejný ochránce práv, 2012d)

Zákon o Veřejném ochránci práv výslovně počítá s možností učinit podání ústně do protokolu § 10 odst. 1. Předpokládá se, že podání může podat osoba postižená v tom směru, že sama není schopna zpracovat stížnost v písemné formě. Každý se může dostavit do Kanceláře veřejného ochránce práv v kterýkoliv pracovní den v době od 8:00 do 11:30 hodin a od 12:00 do 16:00 hodin na oddělení Příjem podnětu. Zde je zřízena stálá služba právníků, kteří se stěžovatelem osobně stížnost projednají a případně sepíší. Vzhledem k tomu, že se jedná o osoby s právnickým vzděláním a praxí v Kanceláři veřejného ochránce práv jsou schopni vysvětlit případné nejasnosti, nebo podat informace o dalším postupu. Jsou schopni vysvětlit stěžovateli, jaký by mohl být jeho postup v případě podnětu, který nespadá do působnosti ochránce. Daný způsob tak přispívá k eliminaci podnětů, které nespádají do působnosti veřejného ochránce práv. (Sládeček, 2011, s. 104-105)

4.1.6 Struktura podnětů ve statistických číslech

Veřejný ochránce práv každoročně zveřejňuje statistická čísla konkretizující množství podaných podnětů: Z těchto údajů jsou následně zpracovány ostatní dílčí údaje, jako podněty podané v rámci jednotlivých oblastí veřejné správy, počty vyřízených podnětů, počty podnětů, které následně v daném roce ochránce řešil aj. Dle těchto informací jsem vypracovala jednoduchou tabulku. Zajímala jsem se o informace ohledně množství podaných podnětů za dobu působnosti ochránce v letech 2001 a 2011, procentuelní vyčíslení podnětů podaných v působnosti ochránce a mimo jeho působnost. Z toho 100% je celkový počet podnětů.

Tab. 1. Počet přijatých podnětů v letech 2001 – 2011 (autor)

Rok	Počet přijatých podnětů	Procentuelní vyčíslení podnětů v působnosti (%)	Procentuelní vyčíslení podnětů mimo působnost (%)
2001	5996	50	50
2002	6002	56	44
2003	4421	55	45
2004	4415	58	42
2005	4939	57	43
2006	6455	57	43
2007	6062	58	42
2008	7051	57	43
2009	7321	53	47
2010	6309	53	47
2011	6987	62	38

V roce 2001 veřejný ochránce práv přijal 5996 podnětů. Již zpočátku jeho působnosti v lednu 2001 bylo přijato 670 podnětů a v únoru 687 podnětů. Následující měsíce počet přijatých podnětů klesal. Lze dovodit, že veřejnost očekávala přijetí zVOP a tak ihned při započetí činnosti institutu Veřejného ochránce práv bylo ochránci doručeno větší množství podnětů. (Veřejný ochránce práv, 2012f)

V roce 2002 veřejný ochránce práv přijal 6002 podněty, srovnatelně s rokem 2001. Naproti tomu v roce 2003 došlo k poklesu počtu podnětů o 1581. (Veřejný ochránce práv, 2012g; Veřejný ochránce práv, 2012h)

V roce 2004 ochránce věnoval velké úsilí vymezení své působnosti a pravomocí. Bylo přijato 4415 podnětů, srovnatelně s rokem 2003. (Veřejný ochránce práv, 2012i)

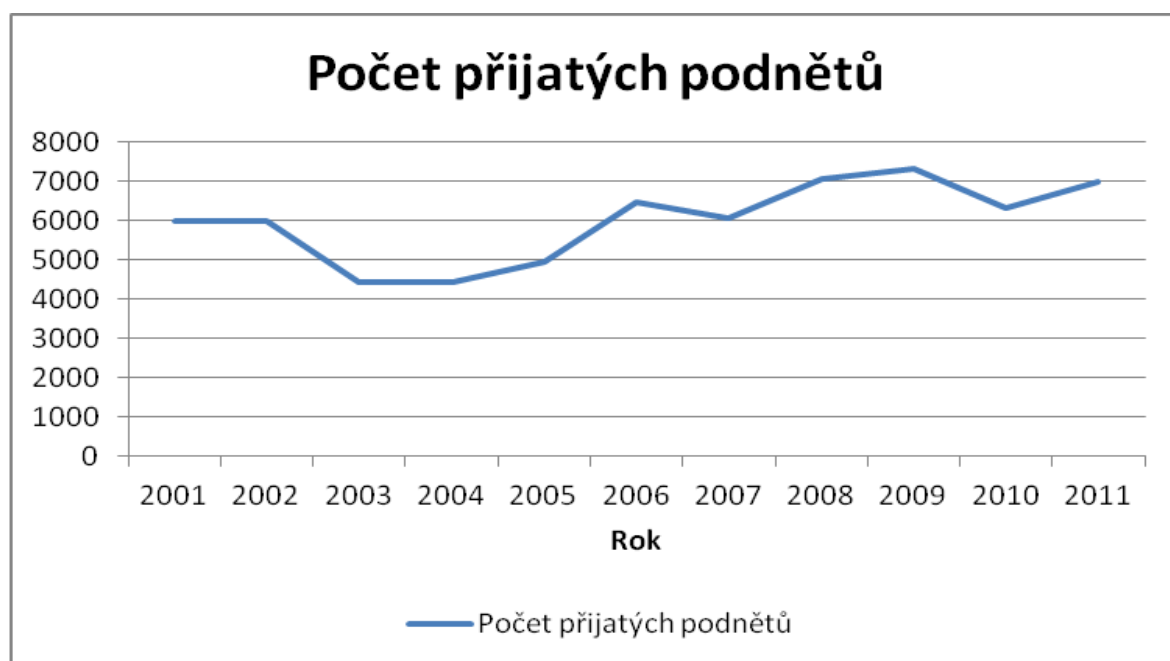
V roce 2005 ochránce evidoval 4939 podnětů, oproti roku 2004 došlo k nárůstu o 524 podnětů. Mírné zvýšení počtu podnětů ochránce přičítá ke skutečnosti, že institut veřejného ochránce práv se stabilizuje a dostává do povědomí občanů. (Veřejný ochránce práv, 2012j)

V roce 2006 ochránce přijal 6455 podnětů. Výraznější nárůst je způsoben tím, že do celkového počtu podnětů jsou od roku 2006 zahrnuty i podněty podány ústně do protokolu

a vyřízeny na místě zaměstnancem Kanceláře veřejného ochránce práv. Převážná část podnětů se týkala záležitostí, které nejsou v působnosti ochránce, a tento tak byl ukončen podáním rady nebo vysvětlením. (Veřejný ochránce práv, 2012k)

V roce 2007 byly přijaty 6062 podněty, v roce 2008 došlo k nárůstu o 989 podnětů na celkový počet 7051. V roce 2009 narůstá počet podnětů na 7321. Příčina vzestupu není známa. Přiřítá se převážně větší medializaci institutu a zakotvení v povědomí občanů. (Veřejný ochránce práv, 2012l; Veřejný ochránce práv, 2012m; Veřejný ochránce práv, 2012n)

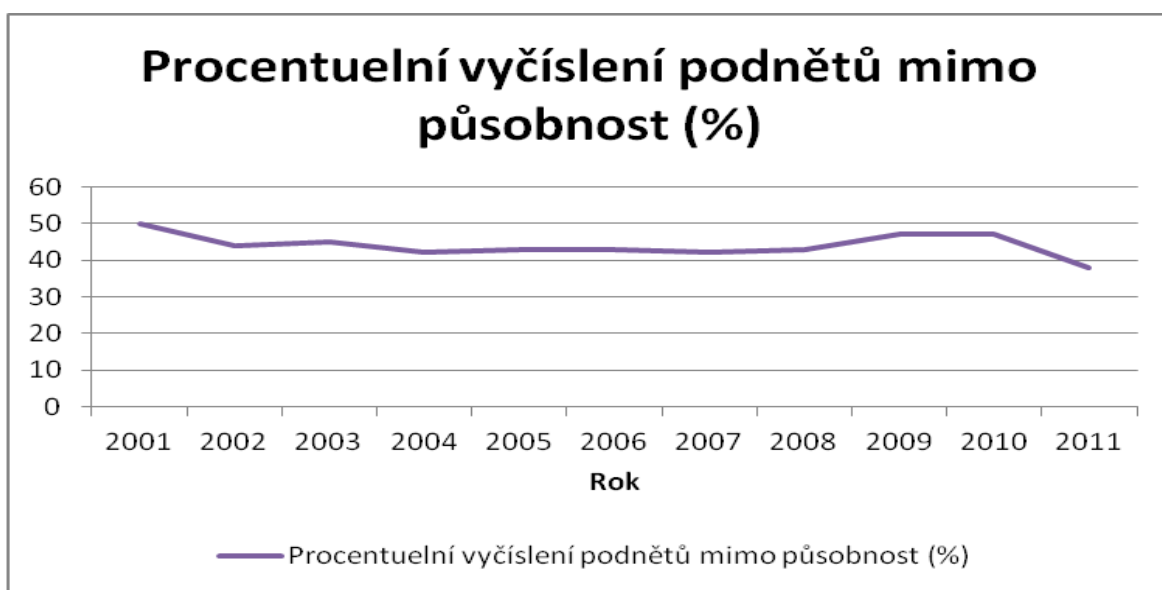
V 2010 došlo k masivnějšímu poklesu o 1012 na 6309. V roce 2011 se počet podnětů ustálil na počtu 6987. (Veřejný ochránce práv, 2012o; Veřejný ochránce práv, 2012p). Koukal (2010) uvádí, že kancelář veřejného ochránce eviduje oba výrazné sestupy, zatím se nepodařilo zjistit, čím je to způsobeno. Předpokládá ovšem, že sestup mezi lety 2009 a 2010 vypovídá o situaci v našem soudnictví, která se postupně zlepšuje.



Obr. 1 Grafické znázornění vývoje přijatých podnětů v letech 2001 – 2011(autor)

Počáteční problémy s neznalostí a nevědomostí stěžovatelů ohledně činnosti ochránce práv způsobily větší počet podnětů podaných mimo působnost ochránce. V roce 2001 to bylo

50% podnětů. Stěžovatelé převážně podávali podněty mimo působnost ochránce z oblasti soudů a ohledně činnosti samostatné působnosti územně samosprávných celků. Počet podnětů spadající mimo působnost ochránce je po celou dobu jeho činnosti převážně stabilní a pohybuje se stále kolem 45 – 50%. Od roku 2011 ochránce eviduje největší pokles počtu podnětů spadající mimo působnost, tj. 38 %. Tento stav lze přičíst stále lepší informovanosti široké veřejnosti ohledně činnosti ochránce a jeho působnosti.



Obr. 2 Grafické znázornění vývoje podaných podnětů mimo působnost ochránce v letech 2001 – 2011(autor)

4.2 Způsoby šetření podnětu

Možné způsoby šetření podnětu jsou taxativně vymezeny v rámci díkce Zákona o Veřejném ochránci práv. V následujících kapitolách se budu zabývat jednotlivými vyšetřovacími oprávněními ochránce, povinností úřadu reagovat na jeho výzvy a poskytnout mu součinnost. Daná oprávnění využívá ochránce v případě, pokud zahájí šetření. Zákon ovšem ochránci umožňuje šetření nezahájit a podnět odložit.

4.2.1 Odložení podnětu

Důvody odložení podnětu jsou taxativně stanoveny v § 12 odst. 1,2 zVOP. Zákon stanoví, v kterých případech ochránce podnět odložit musí a v kterých případech může. Vždy však musí o odložení podnětu a důvodech odložení písemně vyrozumět stěžovatele.

Dle zákona ochránce podnět musí odložit v případě, pokud věc, které se podnět týká, nespadá do jeho působnosti, anebo se netýká osoby, která podnět podala. Jak jsem již uvedla v kapitole 3.3, ochránce se může zabývat pouze případy, které zákon svěří do jeho působnosti. V případě, že podnět odloží, by měl situaci stěžovateli řádně objasnit. Současně s vyjasněním situace ochránce nad rámec svých povinností stěžovateli uděluje rady, jak by měl v rámci svého případu dále postupovat. Stěžovateli jsou případně poskytnuty informace o občanských poradnách, o možnosti bezplatné právní pomoci poskytované Českou advokátní komorou, v případě soudního řízení o právu na osvobození od soudních poplatků a ustanovení advokáta. Druhý obligatorní důvod odložení je, že věc se netýká osoby, která podnět podala. Podnět tedy nemůže podat manželka za svého manžela nebo přítel osoby postižené. Podnět musí být podán osobně. V takovém případě ovšem ochránce jedná obezřetně. Podnět odloží, ale v některých výjimečných případech lze dikci zákona obejít tím, že ochránce využije možnosti zahájit šetření z vlastní iniciativy (viz kapitola 4.1.3) Je známo, že této možnosti ochránce využívá, neboť jde většinou o případy, kdy osoba není schopna sama svá práva hájit.

Fakultativní důvody odložení jsou vyjmenovány v odst. 2 zVOP. V těchto případech se ochránce může na základě zákonem ohraničených důvodů rozhodnout, zda podnět odloží, nebo zda bude dále pokračovat v šetření. Důvodem odložení může být skutečnost, že náležitosti podání stěžovatel nedoplnil dle výzvy nebo ve stanovené lhůtě. Podnět je tak zjevně neopodstatněný. A tento důvod je částečně i obrana proti tzv. kverulantům. Dalším důvodem je promlčecí lhůta, která může uplynout od právní moci rozhodnutí nebo od opatření či události, kterých se podnět týká. Daná lhůta je stanovena na dobu 1 roku. Pokud ovšem ochránce shledá, že podnět je natolik závažný, může šetření zahájit. Důvodem k odložení podnětu může být i skutečnost, že v dané věci probíhá soudní řízení, nebo již daná věc byla soudem rozhodnuta. Činnost veřejného ochránce práv a soudnictví nemají mezi sebou konkurenční charakter a ochránce není oprávněn zasahovat do rozhodovací činnosti soudu. Výjimkou mohou být stížnosti například na průtahy soudního řízení, nevhodné chování soudních úředníků a stížnosti v rámci správní činnosti soudu.

Poslední možností je případ, kdy se již ochránce podnětem zabýval a opakovaný podnět nepřináší žádné nové skutečnosti. (Sládeček, 2011, s. 109-115; Šabatová, 2008, s. 120-121)

4.2.2 Šetření podnětu a vyšetřovací oprávnění

V případě, že ochránce podnět neodloží, zahájí šetření. O zahájení šetření musí vyrozumět prioritně stěžovatele. Praxe probíhá tak, že ochránce zároveň o zahájení šetření vyrozumí také úřad, na nějž je podána stížnost, a zároveň jej vyzve k vyjádření ke skutkovým a právním otázkám. Je nutno vyzvat k vyjádření samotný úřad, neboť jak uvádí Hanák (2002) „*popis událostí a faktů podaných stěžovateli v jejich podnětech ne vždy odpovídá skutečnému stavu věci a opakovaně je zjišťováno, že v případě hrají významnou roli další okolnosti, stěžovatelem nezmíněné...pravda je subjektivní, každý má svou pravdu.*“

4.2.2.1 Neformální šetření

Předností instituce veřejného ochránce práv je jeho neformálnost. Z tohoto důvodu se ochránce snaží využívat především prvotní neformální komunikaci. Nejlépe tak slouží zejména telefonická komunikace, rozhovor na místě nebo rozhovor na půdě Kanceláře veřejného ochránce práv. Dané způsoby jsou efektivnější a rychlejší než písemný kontakt, který využívá především většina správních úřadů.

4.2.2.2 Návrh na opatření ke zlepšení činnosti ochránce I.

Z dikce zákona nevyplývá, že ochránce může nařídít setkání u „kulatého stolu“ a následně, že stěžovatel a zástupce úřadu mají povinnost se tohoto jednání zúčastnit. Mít možnost svolat všechny zúčastněné v jeden čas na jedno místo, bych uvedla jako svůj první návrh na opatření ke zlepšení činnosti veřejného ochránce práv. „*Mediace je sama o sobě neformální proces šetření konfliktů, ve kterém jsou strany přítomny dobrovolně. Jejím cílem je jasně formulována, srozumitelná a prakticky uskutečnitelná dohoda, na jejíž podobě se podílejí všichni účastníci mediačního procesu.*“ (Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2012)

Uplatnění základního principu mediačního procesu, by mohlo být efektním, účinným a rychlým vyřešením sporů, které především vznikají v rámci nedobré komunikace mezi osobami a úřadem. Zde namísto přítomnosti dobrovolné, bych navrhla přítomnost povinnou. Není sice možné nutit účastníky k účasti u jednání, ovšem v odůvodněných případech by ochránce tuto možnost mít mohl, alespoň co se týče povinnosti účasti zástupce orgánu veřejné správy. Účast stěžovatele může být ponechána na dobrovolném základě, ovšem v případě, že stěžovatel požaduje činnost ochránce a vyřešení sporu, je

v jeho zájmu zúčastnit se takového jednání. Třetí nezávislá osoba, veřejný ochránce práv, by měl mít možnost vést rozhovor, stal by se nestranným prostředníkem mezi jednotlivými stranami a vedl by tak spor ke smírnému řešení sporných otázek. U konfliktní komunikace mezi účastníky závisí především na nestranné osobě, která dokáže směřovat rozhovor ke smírnému řešení, vyhnout se přitom případným konfliktním situacím. Je schopna udělit radu, navrhnout další postupy nebo navrhnout vyřešení sporu. Takto by mohly být vyřešeny méně závažné spory spočívající právě ve špatné komunikaci mezi úřadem a stěžovatelem. V negativním případě by účastníci a ochránce mohli odejít z jednání znalí stanoviska a postoje protistran. Došlo by tak nejen k lepší znalosti postojů stran, ale také ke zkrácení přípravy a následného šetření ochránce.

4.2.2.3 Vyšetřovací oprávnění ochránce

Vzhledem k tomu, že základní činností ochránce je vyšetření a následné zhodnocení podnětu, zákon mu svěřil tzv. vyšetřovací oprávnění. V rámci šetření podnětu je ochránce oprávněn s vědomím vedoucích úřadů, a to i bez předchozího upozornění, vstupovat do všech prostor úřadů a provádět šetření. Může nahlížet do spisů, klást otázky zaměstnancům úřadů. Při vyšetřování možné diskriminace a šetření podnětu v rámci ochrany osobní svobody může rozmlouvat s osobami umístěnými v zařízeních omezujících pohyb osob. Zde může provádět šetření bez přítomnosti jiných osob.

Na druhé straně úřad je povinen poskytnout součinnost při šetření podnětu. Ta se projevuje především v poskytnutí neomezeného přístupu ke všem písemným dokumentům, spisům a informacím. Při poskytování informací má úřad povinnost, pokud o to ochránce požádá, zprostit jednotlivé své zaměstnance mlčenlivosti.

Od počátku vzniku instituce je diskutabilní povinnost zproštění mlčenlivosti pracovníků dožadovaných úřadů a zpřístupnění všech jeho dokumentů a informací. Snahy úřadu odepřít nahlédnutí do dokumentace (především se jednalo o zdravotnické dokumentace, o spisy ohledně nezletilých dětí) ukončila až novela Zákona o Veřejném ochránci práv č. 381/2005 Sb. s účinností od 1. ledna 2006. (ČESKO, 2005) Změna spočívala ve skutečnosti, že do této doby měl ochránce pouze oprávnění žádat organizace o informace, ovšem zákonem nebylo dáno, že organizace má povinnost vyhovět. Od účinnosti novely přibyla povinnost úřadům dané žádosti vyhovět. (Sládeček, 2011, s. 124). Přesto i v současné době se ochránce setkává s argumenty úřadu, že se jedná o „tajné materiály“

obsahující utajované informace. Na tyto argumenty odpovídá zákonné oprávnění ochránce dle § 15 odst. 4 zVOP a díkce zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a bezpečnostní způsobilosti, kdy v § 58 odst. 1 d) osobou, která má přístup k utajovaným informacím všech stupňů utajení bez platného osvědčení fyzické osoby a poučení je veřejný ochránce práv a zástupce veřejného ochránce práv. (ČESKO, 2005).

Mezi další povinnosti úřadu přináležejí sdělit písemně své stanovisko ke skutkovým a právním otázkám týkající se podnětu a k výsledku vlastního šetření ochránce. Úřad má zákonnou povinnost provedení důkazů, které jsou ochráncem navrženy. Takovými důkazy mohou být například vyhotovení a rozbor znaleckého posudku, vyhotovení měření (např. hluková měření), provedení výslechů osob, šetření na místě samém či přizvání expertů k rozpravě a podání odborného výkladu.

V neposlední řadě může veřejný ochránce práv iniciovat úkony dozoru, k němuž je úřad podle zákona oprávněn, a který ochránce navrhne. (Sládeček, 2011, s. 118-125) Správní dozor je chápán jako činnost, při které správní úřad vykonává dozor nad nepodřízenou osobou, a kterou následně porovnává s žádoucím chováním a s povinnostmi stanovenými právním řádem. Výsledkem správního dozoru při zjištění nesouladu mohou být nápravné nebo sankční prostředky. (Úřad pro ochranu osobních údajů, 2012) Jedná se povětšinou o různé inspekce prováděné správními úřady jako je Česká obchodní inspekce, Památková inspekce, Česká školní inspekce.

4.2.2.4 Návrh na opatření ke zlepšení činnosti ochránce II.

Povinnost součinnosti úřadů s ochráncem je zákonem vymezena. V zákonné úpravě jsou ovšem vymezeny velmi mírné sankční opatření v případě neuposlechnutí výzvy veřejného ochránce práv. Sankční možnosti ochránce jsou zakotveny v § 20 odst. 3a) zVOP a to v možnosti vyzvat nadřízený úřad nebo vládu v případě neuposlechnutí příkazu, nebo v dle odst. 3 b) informovat veřejnost. Dané sankční možnosti se mi jeví jako nedostatečné, zdlouhavé a neefektivní.

Ve své práci vyššího soudního úředníka, kterou vykonávám v rámci Okresního soudu v Ostravě, se často setkávám s nespoluprací a nesplněním povinností uložené orgánu činnému v rámci veřejné správy, i když své podněty a dotazy opírám o zákonné zmocnění. Povětšinou se jedná o drobnější úkony, které má úřad vykonat, sdělení informací, vykonat šetření, odpovědět na dotaz. Následně je úřad urgován a v souvislosti s urgencí je možno

úřadu pohrozit tzv. pořádkovou pokutou dle ust. § 53 zákona č. 99/1996 Sb., občanský soudní řád v platném znění. Institut pořádkové pokuty je pořádkové opatření soudu, správního orgánu nebo jiného orgánu veřejné moci, kterým je donucován subjekt, aby splnil povinnost, uloženou mu orgánem v rámci dikce zákona. Dožadující orgán tak může rozhodnutím uložit pořádkovou pokutu až do výše 50.000,-Kč tomu, kdo neuposlechne příkazu jeho výzvy. Pořádková pokuta je sice prostředkem výjimečným, donucovacím, ale možnost jejího uložení slouží jako určitá pohružka. V případě, kdy bych měla jako sankční prostředek pouze stížnost nadřízenému nebo vládě, řízení by se mohlo neúměrně prodlužovat a věc by se protahovala až na letitý spor. V možnosti uložení pořádkové pokuty veřejným ochráncem práv v případě neuposlechnutí příkazu, vidím zrychlení a možná i zefektivnění vyšetřovacího procesu. I když vím, že ochránce není oprávněn vydávat rozhodnutí, v daném případě je na zákonodárci, jakým způsobem by mohlo být o pořádkové pokutě rozhodnuto, zda výjimkou ze zásady a umožnit ochránci v daném případě vydat rozhodnutí, nebo jiným opatřením. Pořádková pokuta je exekučně vymahatelná, a při současných napjatých finančních rozpočtech orgánů činných ve státní správě může být citelným zásahem do jeho hospodaření. Jedná se o položku vymahatelnou v rámci náhrady škody, kdy z důvodu chybného úředního postupu je způsobena organizaci škoda, kterou následně může uplatnit vůči svému zaměstnanci, který škodu zavinil. Organizace nebo úředník, který stojí za jednotlivými úkony vykonávanými v rámci instituce, si následně rozmyslí svou liknavost nebo neodůvodněnou příčinu své nespolupráce.

4.3 STANOVISKA A OPATŘENÍ K NÁPRAVĚ

4.3.1 Nezjištění pochybení

Výsledkem šetření ochránce může být zjištění, že k porušení právních předpisů nedošlo a úřad nepochybil ani jiným způsobem. Podnět tedy byl nedůvodný a činnost ochránce v dané věci je skončena. Dikce zákona v tomto případě nařizuje písemně vyrozumět stěžovatele i úřad. V jednodušších případech sděluje ochránce výsledek řízení úřadu a stěžovateli, přičemž podoba závěrečných dopisů není shodná. V dopise stěžovateli je kladen důraz na zhodnocení faktu, že úřad jednal správně, jakým způsobem k danému výsledku ochránce dospěl, o jaké zákonné ustanovení se opíral při zhodnocení daného

problému. Ochránce může připojit doporučení, radu nebo informaci, jak by mohl stěžovatel postupovat. Dopis úřadu bývá stručnější, bez zdůvodnění výsledku šetření, povětšinou obsahuje pouze sdělení, že ochránce v dané věci nespátřil pochybení. Ve složitějších případech ochránce vypracovává tzv. strukturovanou závěrečnou zprávu, která se stává přílohou závěrečného dopisu stěžovateli, úřadu a případně ostatním dotčeným úřadům. (Šabatová, 2008, s. 125). Předpokládá se, že stěžovatele vyrozumí písemně sám ochránce nebo jeho zástupce. Ovšem neznamená to, že danou problematikou se zabýval osobně pouze ochránce. V rámci Kanceláře veřejného ochránce práv se danou problematikou zabývají specializovaní zaměstnanci, svým podpisem ovšem ochránce nebo jeho zástupce schválí výsledek šetření. (Sládeček, 2011, s. 128).

4.3.2 Zjištění pochybení

Zjistí-li ochránce šetřením, že došlo k pochybení a stížnost je důvodná, vypracuje zprávu s odůvodněním problematiky a pochybení. Následně vyzve úřad, aby se ke zprávě ve lhůtě 30 dnů vyjádřil. Lze očekávat, že úřad na základě analýzy ochránce provede opravu. Pokud úřad na výzvu provede opatření k nápravě a ochránce je shledá dostatečnými, šetření tímto končí. Ochránce shodně, jak je uvedeno v kapitole 4.3.1, vyrozumí stěžovatele (pokud nejde o šetření z vlastní iniciativy) a úřad o ukončení šetření a jeho výsledku. O skutečnosti, zda opatření k nápravě byla úřadem vykonána, se může ochránce následně přesvědčit například dotazem u stěžovatele, nebo může provést místní šetření. V případě, že úřad na výzvu ochránce nereaguje, nebo ochránce není s vyjádřením a konáním úřadu spokojen, sdělí písemně své závěrečné stanovisko stěžovateli a úřadu. Jeho součástí je odůvodnění stanoviska ochránce a následný návrh opatření k nápravě. (Sládeček, 2011, s. 130)

4.3.2.1 Návrh na opatření ke zlepšení činnosti ochránce III.

Dikce zákona vymezuje úřadu 30denní lhůtu k podání vyjádření. Tato lhůta se mi jeví nepřiměřeně dlouhá. Stěžovatel se obrací na ochránce pro něj v zásadních věcech, může se jednat například i o existenční věc (otázky důchodového nebo sociálního zabezpečení, otázky ochrany dětí a mládeže, problémové situace v detenčních nebo ústavních zařízeních aj.). Lhůta 30 dnů pak může být velmi problematická. V určitých případech by mohl zákon vymezit lhůtu kratší, například 10 nebo 15 dnů. V daném případě bych tedy navrhovala

v tzv. odůvodněných operativních případech možnost přikázání zkrácení lhůty. Jednalo by se o případy, kdy je ohrožena existence stěžovatele a v případech ochrany nezletilého dítěte (je znám případ, kdy ochránce jednal v rámci případu nezletilého dítěte nemocného rakovinou). Ochránce by tak měl možnost daleko pružněji a efektivněji reagovat na sporný podnět. Lhůta k podání vyjádření je 30denní, pokud úřad nereaguje, má ochránce možnost sankčního opatření ve formě vyzoomění nadřízeného úřadu, eventuálně zveřejnění daného problému. V případě sankčního opatření opětovně běží lhůty a čas k dořešení sporu a spor se takto může neúměrně prodloužit i na dobu nepřiměřeně dlouhou. Při existenčních otázkách je právě čas tím, který by se měl v rámci jednotlivých řízení krátit a jednání by měla být především rychlá a efektivní.

4.3.2.2 Možnost navrhnout opatření k nápravě

Pod pojmem opatření k nápravě je třeba shledávat navrhovaná opatření, která by měl úřad na základě stanoviska ochránce vykonat.

Výsledkem podrobného šetření je doporučení adresované příslušnému úřadu, který má povinnost ve stanovené lhůtě 30 dnů zaujmout své stanovisko. Buď bude souhlasit se stanoviskem ochránce a provede jím navrhovaná opatření, nebo ochránci sdělí své zamítavé stanovisko a toto řádně odůvodní.

Ust. § 19 písm. a) – e) zVOP obsahuje výčet opatření, která může ochránce navrhnout. Dle písm. a) může ochránce navrhnout úřadu, necht' zahájí řízení o přezkoumání rozhodnutí, úkonu nebo postupu úřadu, lze-li toto zahájit z moci úřední. Úřad tak může využít svého práva iniciovat tzv. mimořádné opravné prostředky: prohlášení nicotnosti, přezkumné řízení nebo nařízení obnovy řízení. V daném případě se ovšem jedná o mimořádné opravné prostředky, které může iniciovat samotný úřad a ne stěžovatel.

Dle písm. b) může ochránce navrhnout provedení úkonu k odstranění nečinnosti. Jedná se především o neodůvodněné průtahy v řízení zahájeném na návrh, otálení s vydáním rozhodnutí obzvláště v rámci správního řízení, neodůvodněná nečinnost v rámci soudního řízení.

Opatření pod písm. c) má sankční charakter. Umožňuje navrhnout jako opatření podání návrhu na zahájení disciplinárního nebo obdobného řízení. Disciplinární řízení lze v současné době navrhnout pouze u osob, které jsou ve služebním poměru – tedy vůči

policistům, hasičům, či příslušníkům Vězeňské služby dle ust. § 50, 51 zákona č. 361/2003 Sb., zák. o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (ČESKO, 2003). Ohledně zaměstnanců ve státních službách nelze zahájení disciplinárního nebo obdobného řízení opřít o zákonné opatření, neboť zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon) nabývá účinnosti až k 01. 01. 2015, přičemž účinnost tohoto zákona již byla několikrát posunuta. (Sbírka právních předpisů, průvodce zákony ČR, 2012)

Obdobný sankční charakter obsahuje písm. d), které umožňuje ochránci navrhnout úřadu, necht' podá návrh na zahájení stíhání pro trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt. Dle komentáře zákona může samotný ochránce podat návrh na zahájení trestního stíhání a to předložením věci příslušnému orgánu činnému v trestním řízení (vyšetřovateli nebo státnímu zástupci).

Podle písm. e) může ochránce konstatovat, že zde existuje právo na náhradu škody nebo uplatnění nároku na náhradu škody. Dané ustanovení se jeví jako sporné, neboť tuto náhradu škody musí uplatnit sám stěžovatel. Tedy ochránce nemůže přikázat úřadu, necht' náhradu škody vyplatí, může pouze konstatovat, že zde existuje určité právo k uplatnění nároku způsobené např. vadným úředním postupem. (Sládeček, 2011, s. 131-133) Dle Šabatové (2008, s. 126) je toto ustanovení do jisté míry nefunkční, neboť k němu neexistuje jiný zákonný předpoklad. O dané možnosti pak následně ochránce stěžovatele poučí. A je na stěžovateli zda samostatně právo na náhradu škody vůči úřadu uplatní.

Výše uvedené možnosti jsou demonstrativní výčtem, krom opatření uvedených v § 19 písm. a) – b) zák. o VOP, ochránce může doporučovat například provedení organizačních změn, zaslání omluvného dopisu, nebo spojení se se stěžovatelem a navrnutí smírného řešení aj.

4.3.2.3 Návrh na opatření ke zlepšení činnosti ochránce IV.

V případě ust. § 19e) zVOP ochránce může navrhnout stěžovateli uplatnění náhrady škody. Úřadu sdělí, že existuje nárok stěžovatele na náhradu škody z důvodu chybného úředního postupu, rozhodnutí a jiných příčin náhradu škody zakládající. Ovšem je na stěžovateli, zda následně tuto náhradu bude uplatňovat. Dle mého mínění, by mohla existovat možnost, která by opravňovala ochránce k zastoupení stěžovatele, který není schopen sám hájit svá

práva. V daném případě by se jednalo o stěžovatele zbavené práv k právním úkonům, stěžovatele vysokého věku, kteří již nejsou schopni chápat některé aspekty řízení o náhradu škody, nebo stěžovatele v rámci uplatnění práv nezletilých dětí. Ochránce by v uvedených případech mohl podat návrh na náhradu škody a zastupovat dotyčnou osobu v rámci řízení o škodě.

Eventuelně by mohl ochránce iniciovat návrh na ustanovení advokáta v případě náhrady škody ustanoveného ex offo.

4.3.2.4 Sankce v případě neuposlechnutí výzvy ochránce

Stanoviska a doporučení ochránce nemají účinky pravomocného rozhodnutí a nejsou vykonatelná. Jedná se pouze o stanovisko ochránce spojené s návrhem opatření, jak by měl úřad dále postupovat. Ochránce nemá zákonné zmocnění do rozhodnutí úřadu nijak zasahovat nebo jeho rozhodnutí ovlivňovat. Ochránce se opírá pouze o svou přirozenou autoritu a skutečnost, že dokáže odůvodnit své stanovisko na tu míru, aby úřad uznal své pochybení a opatření k nápravě neodmítl. V případě nesplnění opatření k nápravě zákon umožňuje ochránci pouze dva sankční postupy a to:

- a) *vyrozumění nadřízeného úřadu a není-li takového úřadu, vlády;*
- b) *může o zjištěních informovat veřejnost včetně sdělení jména a příjmení osob oprávněných jednat jménem úřadu.*

V daném případě, se ovšem stěžovatel dostává do tzv. „slepé uličky“, protože pokud se úřad „zatvrdí“ a s ochráncem nespolupracuje, sice přichází stížnost nadřízenému úřadu, ale samotnému člověku v tísní to nepomůže.

Jak uvádí Šabatová (2008, s. 127), zkušenosti s medializací podnětu jako sankce nejsou jednoznačné. Efektivní způsob nátlaku zveřejnění zrovna není. V případě, že se úřad rozhodne neustoupit, nepomůže ani medializace problému a nátlak veřejnosti. V rámci zveřejnění problému společnost na kritické zprávy ochránce adekvátně nereaguje a vzhledem k nepřebornému množství zveřejňovaných událostí, mají tyto zprávy pomíjivý charakter. *„Také proto, že porušení práv, s nimiž se ochránce setkává, nemá obvykle senzační povahu a jejich seriózní podání s důrazem na právní argumentaci neplní stránky deníků ani hlavní zpravodajské relace v elektronických médiích.“* (Šabatová, 2008, s. 127)

4.3.3 Možnosti šetření z vlastní iniciativy

Výše jsou vyjmenovány možnosti šetření a návrh opatření v rámci zahájení šetření na podnět. V rámci zahájení šetření z vlastní iniciativy má ochránce shodné možnosti a disponuje obdobnými vyšetřovacími pravomocemi. Rozdílně zde neexistuje prvotní podnět, tudíž ochránce nemá možnost podnět odložit a také odpadá komunikace se stěžovatelem. Práce ochránce v oblasti šetření z vlastní iniciativy sestává na jedné straně z dlouhodobě plánovaných reakcí na podněty, nebo na druhé straně z operativních reakcí na vzniklý problém.

Plánované činnosti ochránce se především soustřeďují na neohlášené návštěvy a inspekce v úřadech z různých oblastí veřejné správy. Novelou zVOP od roku 2006 se rozšířila působnost ochránce o kontrolu míst, kde se nacházejí osoby omezeny na svobodě. § 21a daného zákona upravuje některé procesní postupy týkající se návštěv zařízení, kde se tyto osoby nacházejí. (ČESKO, 2005) Tato agenda se odlišuje od agendy šetření podnětů. Ochránce je povinen po návštěvě zařízení vypracovat zprávu, kterou zasílá následně tomuto zařízení a jeho zřizovateli. Tato zpráva již může obsahovat návrh opatření ke zlepšení a doporučení k nápravě. V případě neuposlechnutí ochránce postupuje shodně, jak je popsáno v kapitole 4.3.2.4. Jednotlivé zprávy se nezveřejňují, souhrnné zprávy pak následně Kancelář veřejného ochránce práv zveřejňuje na svých internetových stránkách (www.ochrance.cz).

Oblast ochrany lidských práv, rovnost zacházení a diskriminace je upravena v ust. § 21b zVOP a účinná od roku 2009. Hlavní aktivitou v dané oblasti je informovat širokou veřejnost o problematice diskriminace, prosazování rovného zacházení se všemi osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ, národnost, pohlaví, světový názor a víru. Kromě doporučení je v tomto směru stěžejní aktivitou ochránce také provádění výzkumu týkajícího se otázek souvisejících s problematikou diskriminace. Například v roce 2011 provedl výzkum ohledně projevů diskriminace v pracovní inzerci, nebo v roce 2012 byl proveden výzkum ohledně etnického složení žáků bývalých zvláštních škol. Přičemž oba výzkumy mají informativní charakter, závěr je hodnotící a neobsahuje návrhy ochránce na zlepšení. (Veřejný ochránce práv, 2012b) V rámci internetového portálu Veřejného ochránce práv v sekci Diskriminace jsou zveřejněny jednotlivá doporučení (pro veřejnost), která se vyjadřují ke konkrétním projevům diskriminace ve společnosti a obsahují rady, jak

se takového jednání vyvarovat a stanoviska (pro odborníky) vyjadřujícím se k jednotlivým problémům. (Veřejný ochránce práv, 2012e)

4.3.4 Zvláštní oprávnění a povinnosti

Zákon o Veřejném ochránci práv přiznává ochránci některá další zvláštní oprávnění. Jedná se především o možnost podávat návrhy na změny předpisů. Toto systémové opatření směřuje především k nápravě chyb v přebujelé směsi právních a interních předpisů.

Zákonem zakotveny nemá ochránce pouze práva, ale také povinnosti. Jedná se především o povinnost vypracovávat písemně každoročně souhrnnou zprávu o činnosti ochránce.

4.3.4.1 Možnost podat návrhy na změny předpisů

Dle ust. § 22 odst. 1 zVOP ochránce je oprávněn doporučit vydání, změnu nebo zrušení právního nebo vnitřního předpisu. Doporučení podává úřadu, jehož působnosti se týká. Jde-li o nařízení nebo usnesení vlády nebo jde-li o zákon, podává je vládě. Své připomínky uplatňuje především v těch případech, kdy má z výkonu své působnosti poznatky o tom, že by měla být změněna právní úprava. Nejde o kvalifikovanou zákonodárnou iniciativu, k této není ochránce zákonně zmocněn, nýbrž o nezávazné iniciační doporučení veřejného ochránce práv. Důležitá je skutečnost, že ochránce má právo vyjadřovat se k vnitřním předpisům jednotlivých institucí. Interní předpisy do jisté míry zajišťují fungování veřejné správy a proto je nutno klást důraz na jejich kvalitu, soulad a logičnost. Pokud tuto funkci ztrácejí, může ochránce podat úřadu doporučení ke změnám. Úřad má povinnost do 60 dnů sdělit ochránci své stanovisko. V případě, že doporučení odmítne, ochránce o tom vyrozumí nadřízený úřad, eventuelně vládu.

4.3.4.2 Možnost navrhnout nejvyššímu státnímu zástupci podání žaloby k ochraně veřejného zájmu

V odst. 3 § 22 zVOP dochází k rozšíření zvláštních oprávnění ochránce o možnost navrhnout nejvyššímu státnímu zástupci podání žaloby k ochraně veřejného zájmu. V případě, že nejvyšší státní zástupce žalobu nepodá, je mu zákonem uložena povinnost vyrozumět o této skutečnosti ochránce a toto své rozhodnutí řádně odůvodnit. (Sládeček, 2011, s. 143-147) Šabatová (2008, s. 129) kladně hodnotí toto zákonné ustanovení: „vzhledem k tomu, že návrh ochránce bývá podrobně právně odůvodněn, je povinnost

nejvyššího státního zástupce odůvodnit nevyhovění přece jen o něco více zavazující než povinnost úřadu sdělit stanovisko. Ochránce tohoto svého oprávnění několikrát využil.“

4.3.4.3 Návrh na opatření ke zlepšení činnosti ochránce V.

Ochránce má právo navrhopvat toliko zrušení jiného právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení dle ust. § 64 odst. 2 f) zák. č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů. (ČESKO, 2000) V daném zákoně je taxativně vymezen výčet subjektů, které smí podat návrh na zrušení zákona, přičemž ochránce tuto možnost nemá. (ČESKO, 1993) Jak uvádí Šimíček (2002, s. 27): *„jednání úřadů musí být vymezeno zákonem a pokud tento zákon odporuje ústavnímu pořádku, není efektivní sjednávat nápravu prostřednictvím pouhých nezávazných doporučení, která má VOP v případě zákonů adresovat vládě.“*

Dle zákona má právo podat ústavní stížnost pouze fyzická nebo právnická osoba v případě, že pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byla účastníkem, opatření nebo jiným zásahem orgánu veřejné moci bylo porušeno její základní právo nebo svoboda zaručena ústavním pořádkem. Spolu s podanou ústavní stížností nebo podanou obnovou řízení může podat osoba návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení. (ČESKO, 1993) V daném případě jako ochrana lidí neznalých práva, by mělo být umožněno ochránci podat ústavní stížnost spojenou s návrhem na zrušení zákona za konkrétního stěžovatele. Opětovně se tedy přikláním, tak jako dříve ve svých návrzích (srov. 4.3.2.3), na možnost ochránce zastupovat stěžovatele jako tzv. opatrovník. V daném případě, by mohl ochránce za stěžovatele nejen podat stížnost, mohl by být v rámci této stížnosti opatrovníkem účastníka řízení a tím by mohl za účastníka ve věci jednat. Jednalo by se pouze o výjimečnou možnost, dle které by byl zákonem upraven okruh osob, na které by se daná možnost uplatňovala a to na osoby, které nejsou schopny samy se hájit, vystupovat v rámci řízení před úřadem a před soudy, tj. osoby nesvéprávné, osoby starší, sociálně slabé, nezletilé. Opětovně opakují, okruh osob by měl být zákonem taxativně vymezen.

V praxi jsou známy případy, kdy u Ústavního soudu soudce zpravodaj ustanovil ochránce nebo jeho zástupce opatrovníkem v daném řízení. Jednalo se o výjimečné případy o ochranu práv nezletilého dítěte. (Šabatová, 2008, s. 135) Ovšem něco jiného je, když soud ustanoví opatrovníka ve věci již podané a jiné je, když může ochránce sám aktivně vstoupit z přání stěžovatele do řízení, které může i sám podnítit jako jeho opatrovník.

Jinou možností bych spatřovala v pravomoci ochránce podat v případech opakujících se podnětů na shodnou problémovou situaci nebo stav, ústavní stížnost. Pro danou situaci by byla nutná novelizace Zákona o Veřejném ochránci práv a Zákona o Ústavním soudu, kde je taxativně vymezen okruh účastníků, kteří smí podat ústavní stížnost. Ochránce by se tak stal jedním ze subjektů, který by mohl podat ústavní stížnost v rámci veřejného zájmu.

Pro doplnění je nutno ještě uvést, že ochránce má zákonné oprávnění vstoupit do řízení před Ústavním soudem jako vedlejší účastník v případě návrhu na zrušení podzákonného předpisu, nejedná-li se o jeho návrh. Podle zákona je soudce zpravodaj povinen neprodleně zaslat návrh na zahájení řízení veřejnému ochránci práv a tento může ve lhůtě 10 dnů sdělit, zda vstupuje do řízení. (ČESKO, 2000)

4.3.4.4 Návrh na opatření ke zlepšení činnosti ochránce VI.

V § 1 zVOP je taxativně vymezena působnost ochránce. Mimo jiné se působnost ochránce vztahuje na orgány územních samosprávných celků při výkonu státní správy – tedy pouze v rámci tzv. přenesené působnosti (srov. kapitola 3.3). Ale na veřejného ochránce práv se obrací občané s žádostmi také v rámci samostatné působnosti. O posouzení vydané obecně závazné vyhlášky obce z hlediska zákonnosti, nebo na výkon samostatné působnosti - například na nespravedlivé vyřizování pořadníků s byty, chybné rozhodnutí rady aj. V dané věci se nabízí dva návrhy ke zlepšení činnosti ochránce.

V první řadě návrh na rozšíření působnosti veřejného ochránce správ také na územně samosprávné celky, tj. obce a kraje. Je známo, že obce nemají při výkonu samostatné působnosti nadřízený orgán, v právních vztazích vystupují svým jménem a nesou za své konání odpovědnost. V omezené míře podléhá výkon samostatné působnosti dozoru státu. K posouzení protiprávního jednání obce je příslušný soud. Ten ovšem koná na návrh osoby, konáním obce postížené. Ovšem dle mého mínění, i když samostatná působnost je stanovena ústavním zákonem, měl by ochránce mít možnost vyhodnocovat a přijímat podněty také ohledně samostatné působnosti obcí. Neboť tak jako státní správa, tak i obce v rámci své samostatné působnosti rozhodují o zásadních věcech, které mohou být citelným zásahem do života jedince, a po vyčerpání všech možností se veřejný ochránce práv může stát jediným institutem, který dokáže pomoci. Například manipulace s obecními pozemky a jejich odkupováním, manipulace s byty aj. Ochránce není orgán, který může zasahovat do správy obce, měnit jeho vyhlášky, hodnotit jeho činnost, ale v odůvodněných

případech by měl mít možnost zaujmout stanoviska a právní názory na činnost obce vykonávanou v rámci samostatné působnosti. V zásadě by měl mít možnost na nedostatky poukázat a zveřejnit je.

V druhé řadě by měl mít možnost zabírat se podnětem ohledně vydání obecně závazné vyhlášky obce z hlediska zákonnosti. Ve svém příspěvku na mezinárodní vědecké konferenci dne 5. června 2003 Němečková (2003) podrobně rozebírá možnost uplatnit právo ochránce podat Ústavnímu soudu návrh na zrušení podzákonného právního předpisu vydaného v rámci samostatné působnosti obce. Do rozporu se tak staví, zákonné vymezení působnosti ochránce pouze na výkon správy obce v přenesené působnosti a možnosti ochránce podat ústavní stížnost spolu s návrhem na zrušení podzákonného právního předpisu. Postupně jazykovým, logickým a historickým výkladem obou ustanovení dospěla k závěru, že toto lze. Tedy přesněji řečeno, že veřejných ochránců práv při uplatnění svého práva podat ústavní stížnost spojenou s návrhem na zrušení podzákonného právního předpisu není limitován svou zákonnou působností v rámci výkonu samostatné působnosti veřejnoprávních korporací. Pokud ovšem daný výklad i v tomto pojetí se jeví jako konfliktní, nabízí se otázka, zda není jednodušší v rámci právní jistoty změnit zákon a rozšířit působnost ochránce práv také na výkon samosprávy (dále srov. kapitola 4.3.4.6). I když, jak vyplývá z kapitoly 4.3.4.6, ochránce využívá svého práva dle ust. § 64 odst. 2 zák. č. 182/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, o Ústavním soudu a podává návrhy také na zrušení obecně závazných vyhlášek jednotlivých obcí a měst.

4.3.4.5 Povinnosti ochránce

Ochránce je povinen každoročně do 31. března podat Poslanecké sněmovně souhrnnou písemnou zprávu o své činnosti za uplynulý rok. Zprávu zasílá současně také Senátu, prezidentu republiky, vládě, ministerstvům a správním úřadům s celorepublikovou působností. Současně zveřejňuje zprávu na webovém portálu veřejného ochránce práv a danou zprávu vydává také Masarykova univerzita v Brně pro Kanceláře veřejného ochránce práv jako ročenku. Poslanecká sněmovna informace předložené ochráncem projedná. Ochránce je oprávněn zúčastnit se schůze Poslanecké sněmovny, která projednává souhrnnou zprávu. Požádá-li o slovo, může vystoupit s hlavními body své zprávy a může reagovat na jednotlivé připomínky.

Vzhledem k Poslanecké sněmovně je ochránce povinen nejméně jednou za 3 měsíce tuto informovat o své činnosti

4.3.4.6 Zveřejňování poznatků a medializace instituce

Ochránce se velmi dobře zhostil medializace své instituce. Na jednotlivá témata svolává tiskové konference, organizuje odborné semináře a svou činnost ve velké míře popularizuje prostřednictvím médií. Mezi jeho základní mediální činnost je využití internetu a založení vlastních webových stránek (www.ochrance.cz). Tyto přehledným a jednoduchým způsobem seznamují občana s institucí Veřejného ochránce práv, jeho pravomocemi, působností, možnostmi a dalšími základními informacemi. Internetové stránky obsahují mimo jiné jednotlivé tiskové zprávy a stanoviska chronologicky uspořádané. V rámci internetových stránek jsou k dispozici on-line veškeré souhrnné výroční a čtvrtletní zprávy, vydané sborníky a stanoviska, eventuelně jiné publikace vydané Kanceláří veřejného ochránce práv. Stěžovatel zde získá základní popisné informace ohledně podání podnětu, formulářové tiskopisy (vše podrobně viz kapitola 4.1.4 a 4.1.5), informace o možnostech kontaktu neveřejných organizací a odkazy na webové stránky subjektů veřejné správy a organizací zabývajících se pomocí občanům v nouzi.

Kromě publikace souhrnných ročních zpráv vydává Kancelář veřejného ochránce práv povětšinou ve spolupráci s Masarykovou univerzitou v Brně sborníky z konferencí a seminářů organizovaných Kanceláří veřejného ochránce práv. Naposledy například sborník z odborného semináře ze dne 05. 04. 2012 probíhajícího v Praze pod názvem Péče o ohrožené děti a jejich rodiny. Významné jsou publikace na souhrnná témata, jež ochránce řešil v rámci jednotlivých podnětů. Sborníky pod ediční řadou Stanoviska sumarizují danou problematiku, obsahují právní analýzu problému, vybraná stanoviska ochránce v dané oblasti a konečné shrnutí problematiky. V této edici například vyšly publikace pod názvem Důchody, Hluková zátěž, Matriční úřady a další. Sborníky slouží nejen široké veřejnosti a pomáhají jí zorientovat se v dané problematice, ale ochránce je také rozesílá úřadům, které se danou problematikou zabývají. Těmto by sborníky měly sloužit jako určitá metodická pomůcka ke zkvalitnění jejich činnosti.

Ochránce a jeho zástupkyně vystupují v televizních a rozhlasových vysíláních, poskytují médiím rozhovory, zúčastňují se internetových on-line diskuzí. Ve spolupráci s Českou televizí připravuje ochránce seriál pořadů nazvaných „Ochránce“, v kterém prezentuje

jednotlivé životní situace, ve kterých se může občan ocitnout a zároveň vysvětluje a uděluje rady, jak se mají v těchto situacích zachovat a jaká mají práva. Rekapitulace každého dílu je následně zveřejněna na webových stránkách ochránce spolu s odkazem na archiv České televize, kde lze shlédnout on-line starší díly cyklu.

Hodnotím velice kladně schopnost medializace daného úřadu. Základním smyslem činnosti ochránce je působení na úřady a na širokou veřejnost. V současné moderní době je právě využití medií, internetu a televize, jeden z předpokladů zviditelnění tohoto institutu a následně podnětů, kterými se ochránce zabývá. Já osobně jsem část informací, které jsem využila ve své diplomové práci, čerpala z přehledně zpracovaných webových stránek, publikací vydaných Kanceláří veřejného ochránce práv a ze sborníků z konferencí pořádaných ochráncem. Dle mého mínění, vzhledem k relativně krátké době působení veřejného ochránce práv, není prozatím zpracováno dostatek odborných publikací o instituci Veřejného ochránce práv a o jeho činnosti. Odborné publikační činností na téma Veřejný ochránce práv se v současné době zabývá prof. JUDr. Vladimír Sládeček, DrSc., který stěžejně zpracoval komentář k Zákonu o Veřejném ochránci práv, a Mgr. Anna Šabatová, která publikačně zpracovala poznatky ze své činnosti zástupkyně ochránce JUDr. Otakara Motejla vykonávané v letech 2001 a 2007.

Každoročně ochránce vydává souhrnné zprávy o své činnosti, ty jsou zhodnocením činnosti ochránce za uplynulý kalendářní rok . Jedná se sice o nezávislé zhodnocení prezentované před Poslaneckou sněmovnou, ale jde o zhodnocení vypracované z pohledu veřejného ochránce práv. Poněkud mi v odborných publikacích a člancích chybí pohledy jednotlivých úřadů, vlády či Ústavního soudu na činnost ochránce a jeho vliv na veřejnou správu. Pohled veřejnosti lze získat z množství podnětů, které eviduje ochránce a které rok od roku se pohybují kolem 6000 podání.

4.3.5 Souhrnná zpráva za rok 2011, výčet aktivit ochránce za tento rok

Činnost veřejného ochránce práv lze demonstrovat na obsahu jednotlivých souhrnných zpráv, které rekapituluji činnost ochránce za uplynulý rok. Provádí bilanci činnosti a působení v oblasti veřejné správy, detenční agendy, diskriminační agendy a agendy dohledu nad vyhošťováním cizinců. Já jsem pro svou práci využila souhrnnou zprávu za rok 2011. Na reálných případech lze takto demonstrovat možnosti působení ochránce na veřejnou správu.

4.3.5.1 První část – konečné zhodnocení činnosti za uplynulý rok

První část zprávy je věnována zevšeobecnění poznatků ochránce za uplynulý rok. Nejprve je krátce hodnoceno naplnění doporučení z roku 2010 adresovaných Poslanecké sněmovně. V roce 2010 byla doporučení ochránce Poslanecké sněmovně z větší části vyslyšena a to promítnutím do platné právní úpravy, eventuelně prozatím pouze zohledněním v přípravných legislativních pracích.

Jako zásadní ochránce vidí vyslyšení doporučení týkající se sirotčích důchodů, když s účinností od 01. 12. 2012 došlo k novelizaci zákona o důchodovém pojištění.

Akceptováno bylo doporučení ochránce, aby stát poskytoval podporu v nezaměstnanosti i v případech nevyplaceného odstupného.

Přijaty byly připomínky ochránce k novele stavebního zákona, která je v současné době v legislativním procesu. Nebyly vyslyšeny všechny připomínky ochránce, ovšem novela dle doporučení ochránce řeší problémy s nedostatečnou kontrolou autorizovaných inspektorů.

Nevyslyšeny byly za rok 2010 pouze dvě doporučení a to doporučení ochránce k přijetí novely zákona o pozemních komunikacích. Ochránce se na vládu obrátil s doporučením a samostatným materiálem. Vláda pouze konstatovala, že současný stav není uspokojivý, avšak vypracovat novelu příslušnému ministerstvu neuložila, neboť daná doporučení by měla být zpracována v rámci komplexnější reformy. Ochránce s tímto stavem nesouhlasí.

Doporučení Poslanecké sněmovně k přijetí nového zákona o památkové péči, rovněž nebylo vyslyšeno. K tomuto vláda uvedla, že novým památkovým zákonem by se měla zabývat v roce 2013, přičemž počítá se začleněním požadavků veřejného ochránce práv pouze částečně.

Připojen je výčet nových doporučení za rok 2011 a to zejména návrh na změnu poučení v druhoinstančním správním rozhodnutí, které by mělo obsahovat poučení o možnosti podat proti správnímu rozhodnutí žalobu.

Zajímavé je také doporučení ohledně reorganizace úřadů práce, kdy od dubna 2011 mají uchazeči o zaměstnání povinnost hlásit se ne již na příslušné pobočce úřadu práce, nýbrž na kontaktním místě veřejné správy (na poště). Dle ochránce tento institut není zakotven v zákoně a nesouvisí s činností jednotlivých úřadů práce a to zprostředkováním zaměstnání. Ochránce navrhuje novelizovat zákon o zaměstnanosti ve smyslu doporučení.

Velmi důležité pro všechny zaměstnance veřejné správy je doporučení ochránce ohledně účinnosti služebního zákona, kdy ochránce dlouhodobě upozorňuje na fakt, že účinnost daného zákona je neustále odkládána, a v České republice tak chybí právní norma, která by upravovala poměry zaměstnanců vykonávající státní správu.

4.3.5.2 Druhá část – zhodnocení zvláštních oprávnění ochránce

Druhá část zprávy je věnována zvláštním oprávněním ochránce (srov. kapitola 4.3.4.1) především vypracovaným připomínkám ochránce adresovaným vládě, doporučením vládě ke změnám zákonů. Zajímavé je doporučení ochránce v oblasti pravidelných čtvrtletních zpráv. Ochránce doporučuje, necht' tyto zprávy jsou zasílány krom petičního výboru také výboru ústavně právnímu. Svou žádost opírá o skutečnost, že čtvrtletní zprávy obsahují „výjimečné informace o systémových selháních úřadů“ a v důsledku rozšíření působnosti ochránce jsou v nich obsaženy také výsledky šetření míst, kde se nacházejí osoby omezené na svobodě a jednotlivá šetření na úseku ochrany osob před diskriminací.

Veřejný ochránce práv informoval petiční výbor v roce 2011 o dvou případech, v nichž nebylo dosaženo nápravy ani po vyčerpání všech zákonem stanovených možností ochránce. Jednalo se o nesprávný postup v rámci činnosti stavebního úřadu a o pochybení Českého telekomunikačního úřadu.

Veřejný ochránce práv a předseda vlády České republiky dohodli v roce 2011 bližší podrobnosti ohledně realizace oprávnění ochránce vůči vládě. Ochránce se ze zákona na vládu obrací ve třech případech:

- a) *v případě, že ministerstvo nepřijalo dostatečná opatření k nápravě konkrétního pochybení. V tomto případě předkládá ochránce materiál „pro informaci členů vlády“.*
- b) *v případě, kdy ministerstvo nepřijalo dostatečné opatření k nápravě obecnější nezákonné správní praxe. V tomto případě předkládá ochránce materiál nelegislativní povahy s návrhem usnesení, kterým by vláda zavázala příslušné ministerstvo ke změně správní praxe.*
- c) *v případě doporučení vládě k přijetí, změně nebo zrušení zákona, nařízení nebo usnesení vlády. V tomto případě předkládá ochránce materiál nelegislativní povahy s návrhem usnesení, kterým by vláda zavázala příslušné ministerstvo k úpravě legislativy.*

Ochránce využil možnosti připomínkovat návrhy právních předpisů předkládaných vládě v roce 2011 ve 38 případech. Své připomínky opírá o poznatky z jednotlivých šetření. V roce 2011 se jednalo například o připomínky ke kontrolnímu řádu, resp. k institutu kontrolního průzkumu a ke lhůtě pro vedení a ukončení státní kontroly. Tyto dvě připomínky byly do návrhu zákona zapracovány. Dále o připomínky k novelám občanského soudního řádu, resp. k výkonu rozhodnutí a k možnosti náhradního doručování platebních rozkazů u tzv. bagatelních sporů. V prvním případě připomínky byly zohledněny, v případě platebních rozkazů byly připomínky zapracovány jen zčásti.

Ve vztahu k Ústavnímu soudu (srov. kapitola 4.3.4.3) využil ochránce rovněž svého práva navrhnout zrušit podzákoný právní předpis. Ochránce navrhl Ústavnímu soudu zrušit obecně závaznou vyhlášku obce Lukovany o místním poplatku za povolení vjezdu motorovým vozidlem do historických částí města.

Z pozice vedlejšího účastníka v řízeních o návrzích jiných navrhovatelů na zrušení podzákoných předpisů se ochránce vyjádřil k 6 návrhům. Ve 3 případech návrhy Ministerstva vnitra směřovaly proti snahám měst regulovat hazard. Ochránce města v řízení podpořil. Ústavní soud neshledal vyhlášky protiústavní, dal za pravdu městům a veřejnému ochránci práv.

4.3.5.3 Třetí část – statistické údaje a vybrané podněty a komentáře

Část třetí zprávy obsahuje základní statistické údaje ohledně přijatých (viz. kapitola 4.1.6) a vyřízených podnětů.

Za rok 2011 ochránce vyřídil 6687 podnětů, z nichž bylo:

- 472 podnětů odloženo – zpravidla v důsledku nedostatku působnosti
- 5172 podnětů objasněno – především poskytnutím rady o dalším postupu. V menší míře vyřídil podnět konstatováním, že problém stěžovatele není ojedinělý a na základě většího množství shodných podnětů zahájil šetření z vlastní iniciativy

Ochránce ukončil šetření v 914 případech s tím, že:

- v 219 případech nezjistil pochybení v postupu úřadu
- v 695 případech konstatoval pochybení v postupu úřadu, přičemž v 585 případech úřad sám napravil pochybení po podání zprávy o šetření, v 97 případech úřad pochybení napravil až po vydání závěrečného stanoviska a návrhu opatření

k nápravě, v 13 případech úřad svá pochybení nenapravit a ochránce využil sankčního oprávnění.

Velká část tohoto oddílu prezentuje vybrané podněty seřazené do jednotlivých oblastí státní správy a komentáře ochránce ohledně práv a možnosti řešení podnětu.

4.3.5.4 Čtvrtá část - zhodnocení detenční agendy

Část čtvrtá shrnuje poznatky ochránce z návštěv zařízení, kde jsou umístěny osoby omezeny na svobodě (dětské diagnostické ústavy, kojenecké ústavy, policejní cely, věznice). V roce 2011 zahájil ochránce dlouhodobý projekt zmapování poměrů v zařízeních, kde jsou umístěvány děti. Systematicky tak byly provedeny návštěvy v jednotlivých zařízeních, které budou v roce 2012 pokračovat.

Ochránce pokračuje v systematizaci návštěv policejních cel a zjišťování pochybení, kterých se zařízení dopouští. Provedl tematickou návštěvu v zařízení pro zajištění cizinců a následnou návštěvu ve věznici pro ženy.

Svá zjištění při provádění návštěv využil a zpracoval je v obecně systémové standardy, tj. popsal žádoucí postupy praxe, prevenci špatného zacházení a popsal zacházení žádoucí

Obecně systémové standardy:

- 1) *Politika ochrany práv dětí v celé její šíři má být koncepčně řízena jedním resortem.*
- 2) *Odebrání dítěte z rodiny pouze ze sociálních důvodů je nepřijatelným zásahem do práva na rodinný život.*
- 3) *Dítě má právo být v řízení o nařízení ústavní výchovy slyšeno soudem.*
- 4) *Dítě v řízení o ústavní výchově nemá být zastupováno stejným orgánem sociálně-právní ochrany dětí, který navrhl nařízení ústavní výchovy, případně předcházející předběžné opatření.*

Standardy zacházení s dítětem

- 5) *Zařízení pro výkon ústavní výchovy a ochranné výchovy by měla mít rodinný charakter a být začleněna do aglomerace.*
- 6) *Opatření ve výchově ve formě sankcí (trestů) lze dítěti umístěnému ve školském zařízení pro výkon ústavní či ochranné výchovy ukládat jen za prokázané porušení povinností vymezených zákonem o výkonu ústavní a ochranné výchovy.*

- 7) *Možnost pobytu u rodiny nelze používat jako motivační prvek; jde o realizaci práva na rodinný život.*
- 8) *Dítě má právo na kontakt se svým sourozencem i na společné umístění ve stejném zařízení.*

Ochránce dále konstatuje, že doporučení, které byly jednotlivým zařízením uděleny, většinou byly realizovány. V některých případech bylo přislíbeno následné odstranění zjištěných nedostatků.

V rámci šetření malnutrice (podvýživy) ochránce navštívil 5 zařízení (převážně typu LDN) a konstatoval, že v žádném z navštívených zdravotnických zařízení nebylo zjištěno pochybení.

4.3.5.5 Pátá část – zhodnocení agendy zabývající se diskriminací

Část pátá zhodnocuje činnost ochránce na úseku ochrany osob před diskriminací. Ochránce v rámci své činnosti na tomto úseku za rok 2011 provedl 1 výzkum na téma diskriminace v pracovní inzerci (viz kapitola 4.3.3) a vydal 3 doporučení. Zajímavé je doporučení ohledně přijímání dětí do mateřských škol, kdy ochránce poukazuje na fakt, že zápis dětí do předškolního zařízení může jevit známky diskriminace. Sporná se jeví například kritéria vázána na zdravotní stav dítěte, zvýhodňování dětí zaměstnanců ve veřejné správě aj.

Na poli této agendy ochránce využil svého zvláštního oprávnění vůči Ministerstvu financí a požádal ministerstvo o změnu jeho výměru regulujícího žakovské jízdné, který stanoví, že žákům a studentům s trvalým pobytem mimo území České republiky nepřísluší nárok na žakovské jízdné.

4.3.5.6 Šestá část – zhodnocení dohledu nad vyhošťováním cizinců

Část šestá zhodnocuje činnost ochránce v rámci dohledu nad vyhošťováním cizinců. V dané agendě ochránce zahájil tři šetření z vlastní iniciativy a to ve věci rozhodování o vyhoštění na letišti Praha- Ruzyně, využívání tzv. alternativ detencí a vydání závazných stanovisek Ministerstvem vnitra v řízení o vyhoštění.

Ochránce také konstatuje, že na základě oznámení byl ochránce přítomen vyhoštění cizinců z území ČR. Při realizaci sledování docházelo zpočátku k neshodám ohledně přítomnosti ochráncem pověřeného zaměstnance ohledně legitimacy a potřebnosti. Dále k věci ochránce

pouze konstatuje, že následná vyhoštění proběhla bezproblémově. Pouze vytýká poutání cizinců v eskortních vozidlech.

4.3.5.7 Sedmá a osmá část – činnost Kanceláře veřejného ochránce práv

Část sedmá se zabývá činností, rozpočtem a personální situací Kanceláře veřejného ochránce práv. Zajímavá je část mediální prezentace ochránce. V roce 2011 uspořádal ochránce 12 tiskových konferencí, jejímž prostřednictvím seznámil veřejnost s výsledky šetření závažných podnětů, s poznatky návštěv v zařízeních omezujících svobodu a s poznatky z oblasti rovného zacházení.

Část osmá stručně rekapituluje uplynulý rok z pohledu veřejného ochránce práv. (Veřejný ochránce práv, 2012o)

5 POSOUZENÍ VLIVU OCHRÁNCE NA VEŘEJNOU SPRÁVU

5.1 Shrnutí výsledků uvedených v Souhrnné zprávě za rok 2011

Posoudit vliv na veřejnou správu lze již z výše uvedených výsledků vyplývajících ze souhrnné zprávy za rok 2011. Veřejný ochránce práv se zabývá ročně kolem 5 až 6 tisíci podněty (viz kapitola 4.1.6).

Ve vztahu ochránce a Poslanecké sněmovny byla z větší části navrhovaná legislativní doporučení vyslyšena a byla promítnuta do platné právní úpravy, byť ne vždy zcela. Z celkového množství doporučení byla za rok 2010 nevyslyšena pouze dvě doporučení, a to z důvodu přijetí komplexnějších reforem v nastávající době. V současnosti se ochránce zaměřuje na užší spolupráci s jednotlivými výbory a podvýbory parlamentu. Veřejný ochránce práv komunikuje s Poslaneckou sněmovnou především prostřednictvím petičního výboru. Do budoucna dává ke zvážení, zda by jeho čtvrtletní zprávy neměly být pravidelně prezentovány také v rámci výboru ústavně právního. Postupně je zlepšována spolupráce ochránce s vládou, kdy v loňském roce došlo k odstranění nesrovnalosti mezi Zákonem o Veřejném ochránci práv a jednacím řádem vlády. V rámci spolupráce ochránce, Poslanecké sněmovny a vlády lze říci, že jednotlivé doporučení ochránce jsou vyslyšeny. Ať už Poslanecká sněmovna nebo vláda se požadavky a doporučeními ochránce zabývá a v případě, pokud nedojde ke kladnému vyřízení, jsou vždy kroky a důvody vysvětleny, eventuelně zdůvodněny. Na druhé straně ochránce v případě, pokud jeho doporučení nejsou řádně vyslyšeny, podává doporučení nová, lépe zdůvodněna.

Ochránce ve vztahu k Ústavnímu soudu využívá svého práva navrhnout zrušení podzákonných právních předpisů. Například v návrhu zrušení obecně závazných vyhlášek obcí, v roce 2011 dané právo využil v 1 případě. Ochránce převážně využívá svého práva vstoupit do řízení jako vedlejší účastník v případě zrušení podzákonného právního předpisu.

Větší část z přibližně šestitisíc každoročně podaných podnětů bývá ukončena tím, že ochránce poskytne stěžovateli vysvětlení a radu o dalším jeho možném postupu. Vlastních skončených šetření je méně. Na základně statistických údajů mohu konstatovat, že pouze minimální množství šetření končí využitím sankčního opatření. V roce 2011 to byla zhruba 2% pochybení, které úřad nenapravil ani po vydání závěrečného stanoviska. Z daného

statistického vyjádření je patrné, že úřady spolupracují s kanceláří veřejného ochránce práv a pouze u minimálního množství úřadů je ochránce nucen uchýlit se k využití sankčního opatření.

Institut Veřejného ochránce práv v rámci detenční agendy a dohledu nad vyhošťováním cizinců je nezastupitelný. Jeho práva, která může využívat ve vlastních šetřeních na místě, nemá jiný orgán. Jedná se především o možnost rozmluvy s osobami umístěnými v zařízeních omezujících svobodu a to bez přítomnosti další osoby. V rámci této detenční agendy ochránce systematicky navštěvuje jednotlivá zařízení a navrhuje nápravu jednotlivých pochybení. Ze souhrnné zprávy je patrné, že jednotlivá doporučení a opatření k nápravě jsou zpravidla vyslyšeny. Velmi kladně hodnotím vypracování standardů ve formě popsání žádoucích postupů praxe a prevence špatného zacházení. Standardy jsou vypracovány citlivě nejen k právům dítěte, ale také k jejich psychice a dalšími vývoji. Daný počín bych přirovnala k vypracování již ustálených standardů dobré správy.

5.2 Všeobecné posouzení vlivu ochránce na veřejnou správu

Při posuzování vlivu na veřejnou správu jsem přemýšlela nad odbornou přednáškou na téma Veřejná správa, kterou jsem absolvovala v rámci Justiční akademie v Kroměříži. Přednášející Doc. JUDr. Zdeněk Koudelka, Ph.D. pronesl větu: „v případě, že úřad neustoupí a věc mezi stěžovatelem a úřadem není řádně vyřešena, veřejný ochránce práv úřadu dokáže pěkně zavařit“. Opravdu má veřejný ochránce práv takový vliv na veřejnou správu, aby se jej úřady obávaly? Dle mého mínění je ochránce veřejným kritikem. Ač nemůže do činnosti úřadu a do jeho rozhodnutí zasahovat, jeho vliv spočívá především v autoritě samotného ochránce. V jeho schopnosti nejen kritizovat, ale také v jeho nadání dokázat nalézt smírné řešení mezi stěžovatelem a úřadem. V jeho vlivu, který dokáže prostřednictvím médií, uplatnit. V době medializace, době internetu, je zveřejněná kritika dostatečným postrachem pro vedoucí pracovníky jednotlivých úřadů. Každý vedoucí pracovník má svého nadřízeného a jak vyplývá z Ústavy, vedoucí představitelé odpovědní za dané rezorty jsou voleni lidem, a lidé utváří volební preference dle své spokojenosti s činností vládních představitelů a jednotlivých politických stran. Negativní hodnocení úřadu a negativní mediální tlak tak může vyústit nejen v odvolání vedoucích pracovníků, ale také ke snížení pracovního hodnocení jednotlivých úředníků. Nepříjemná je již skutečnost, kdy je nucen úřad eventuálně úředník obhajovat svá stanoviska, práci a zvolené

postupy vykonávané v rámci své činnosti ve veřejné správě. Na druhé straně, jak jsem výše uvedla, pokud se úřad „zatvrdí“ a jakýmkoliv způsobem odmítne spolupracovat s ochráncem, tento nemá donucovací prostředky k tomu, aby přiměl úřad k součinnosti či vedení sporu ke smírnému řešení. Dle mé úvahy, která ovšem není podložena, je možné, že úřad dokáže odhadnout, kterou situaci musí s ochráncem řešit a vyřešit, protože medializace by byla pro něj velice problémová. A naopak, který podnět je pro něj tak nicotný, že medializace eventuelně sankční opatření ve formě stížnosti nadřízenému úřadu, jej neohrozí.

Domnívám se tedy, že ochránce má na činnost úřadu podstatný vliv. Záleží na tom, o jaký spor se jedná, jak zodpovědný je vedoucí pracovník daného úřadu a jakým způsobem dokáže v dané věci ochránce na úřad zapůsobit. Ať již svou autoritou, nebo silou právního odborného posouzení věci, eventuelně sociálním aspektem – snahou pomoci stěžovateli.

Síla autority se buduje postupně. Staví na výsledcích práce ochránce, na jeho stanoviscích a jednotlivých doporučeních, které se dostávají do povědomí odborné a široké veřejnosti. A domnívám se, že je otázkou času, kdy si ochránce vydobude takovou prestiž, že úřad se začne obávat již tehdy, když mu bude doručena obálka z Kanceláře veřejného ochránce práv.

Stěžejní práci vykonává ochránce v rámci moci výkonné, neméně významná je jeho práce také v rámci moci zákonodárné. Ač nemá možnost zákonodárné iniciativy, jeho spojení s každodenním životem, jeho objektivizování a rekapitulace problémů, které přináší praxe, může zákonodárci signalizovat nedostatky, které je potřeba řešit. Ve svých informačních a souhrnných ročních zprávách informuje Poslaneckou sněmovnu, jaký dopad mají přijaté zákony v reálném životě občanů. Zprostředkovává zpětnou vazbu mezi občanem a politiky. Je ovšem opět na zákonodárci, zda vyslyší hlas ochránce, nebo jeho stanoviska nebude brát zřetel. Z výše uvedeného shrnutí činnosti vyplývá, že jen nepatrnou částí legislativních doporučení se Poslanecká sněmovna nezabývá.

ZÁVĚR

Veřejný ochránce práv je monokratickým nezávislým a nestranným státním orgánem, který stojí mimo veřejnou správu a je zákonem povolán k tomu, aby kontroloval a dohlížel nad činností veřejné správy. Stává se tak jednou ze záruk zákonnosti ve veřejné správě. Kontrola, kterou vykonává, není svázána žádným procesním předpisem a ochránce je chápán jako institut, který má být co nejméně formálním.

Zavedení institutu veřejného ochránce práv se potýkal z počátku s určitou skepsí a s názory, že se bude jednat o nadbytečný úřad. Čas však ukázal, že se skeptici mýlili. Z původní myšlenky instituce na ochranu lidských práv, se tato instituce vyvinula v určitý kontrolní mechanismus státní správy a to především v podanou pomocnou ruku občanovi, který již vyčerpal veškeré zákonem stanovené možnosti své právo uplatnit. Jak vyplývá z jednotlivých výročních zpráv, rok od roku řeší ochránce větší množství podnětů. K šetření na základě podnětů se přidává šetření z vlastní iniciativy. V letech 2006 a následně 2009 došlo k podstatnému rozšíření působnosti veřejného ochránce práv ohledně šetření možných diskriminačních aktivit a šetření podmínek v ústavech omezujících osobních svobodu.

Působnost veřejného ochránce práv se sice rozšiřuje, ale pravomoci veřejného ochránce práv zůstávají stále poněkud okleštěné. Ochránce nemůže zasahovat do soudního či správního řízení, měnit či rušit správní rozhodnutí. Veřejný ochránce práv jako neformální instituce se nepohybuje pouze v rámci zákona, ale proniká hlouběji do lidských osudů a životů. V zásadě může být poslední, který může jedinci pomoci. Právě na veřejného ochránce práv se stále častěji obrací jedinci, kteří nemají dostatečné finanční prostředky, eventuálně právní povědomí a hlavně moc vyřešit své problémy a zvítězit nad mnohdy rozvětvenou byrokracií. Kromě podání návrhu Ústavnímu soudu v případě návrhu na zrušení právního předpisu, může ochránce pouze vyzývat úřady k nápravě, zveřejňovat svá stanoviska, upozorňovat nadřízené orgány, parlament nebo vládu o nesouladu, eventuálně opírat se o veřejné mínění zveřejněním šetření a jeho výsledku. Byť medializace kauzy a informovanost nadřízeného orgánu mohou být pro daný úřad či daného úředníka velmi nepříjemnou záležitostí.

Jednotlivá stanoviska ochránce nenesou znaky rozhodnutí. Veřejný ochránce práv nedisponuje vymahatelnými pravomocemi. Zmíněná stanoviska pouze vyjadřují názor

ochránce na podnět eventuelně na problematiku, i když daný názor je vždy opřen o odborný právní rozbor zjištěných nedostatků. Stálým problémem se jeví fakt, že návrhy na změnu legislativy často nejsou vyslyšeny. Danou skutečnost vidím jako velmi negativní, neboť právě návrhy, které předkládá ochránce, vycházejí z praktických zkušeností a reálných případů, se kterými se v rámci svých šetření ochránce každodenně setkává.

Jak jsem již uvedla v úvodu, institut veřejného ochránce práv je monokratickým orgánem. Důvěryhodnost a síla úřadu tedy tkví v osobnosti ochránce, v jeho morálních vlastnostech, odborných znalostech a zkušenostech. V jeho schopnosti působit nejen na širokou veřejnost, ale také na politickou scénu a odborné prostředí. Postupně jsem se seznamovala s materiály ohledně veřejného ochránce práv, s jeho stanovisky a s osobnostmi zastupujícími tento úřad. Mohu říci, že zvolení za historicky prvního ochránce osobnost, jakou byl JUDr. Otakar Motejl, bylo velmi prozřetelné a šťastné. Tento odborník dokázal vybudovat téměř z ničeho a proti všem skeptikům institut, který pobírá prestiž a respekt. JUDr. Otakar Motejl byl prvním, který se pokusil shrnout a definovat desatero principů fungování dobré správy. Dané desatero se dostalo do povědomí a v současné době je považováno jako etický kodex každého úředníka působícího ve veřejné správě.

Negativum spatřuji ve skutečnosti, že veřejný ochránce práv není ústavním činitelem a institut není zakotven v Ústavě České republiky. Na základě tohoto, by pak mohl mít ochránce ústavní pravomoci a to především možnost předkládat návrhy zákonů Poslanecké sněmovně.

Veřejný ochránce práv není sice institutem, který by byl správním úřadům nadřizen. Nevydává právně závazná stanoviska, ale působí především silou své přesvědčivosti a autority a i když nedocílí vždy konkrétní nápravy, nutí úřady alespoň se nad svým postojem a svým konáním zamyslet. Výsledkem šetření jednotlivých podnětů se tak stává nejen pomoc stěžovateli, ale také podnět úřadu ke zlepšení jeho činnosti a tím také ke zlepšení postoje široké veřejnosti k úřadu a jeho úředníkům. Je tak zřejmé, že v našem rozvětveném a neustále se rozšiřujícím právním řádu, jsou jasná slova a postoj ochránce velice nutné.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

- [1] ČESKO. Zákon č. 18 ze dne 12. ledna 2000, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Veřejném ochránci práv. In. *Sbírka zákonů České republiky*. 2000, částka 7, s. 253-254, Dostupný také z: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/ViewFile.aspx?type=c&id=3395>
- [2] ČESKO. Zákon č. 128 ze dne 12. dubna 2000 o obcích (obecní zřízení). In. *Sbírka zákonů České republiky*. 2000a, částka 38, s. 1737-1765. ISSN 1211-1244. Dostupný také z: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/ViewFile.aspx?type=c&id=3426>
- [3] ČESKO. Zákon č. 129 ze dne 12. dubna 2000 o krajích (krajské zřízení). In. *Sbírka zákonů České republiky*. 2000b, částka 38, s. 1766-1782. ISSN 1211-1244. Dostupný také z: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/ViewFile.aspx?type=c&id=3426>
- [4] ČESKO. Zákon č. 182 ze dne 16. června 1993 o Ústavním soudu. In. *Sbírka zákonů České republiky*. 1993, částka 46, s. 914-933. ISSN 1211-1244. Dostupný také z: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/ViewFile.aspx?type=c&id=2690>
- [5] ČESKO. Zákon č. 300 ze dne 17. července 2008 o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů. In. *Sbírka zákonů České republiky*. 2008, částka 98, s. 4491-4500. ISSN 1211-1244. Dostupný také z: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/ViewFile.aspx?type=c&id=5339>
- [6] ČESKO. Zákon č. 349 ze dne 8. prosince 1999 o Veřejném ochránci práv. In. *Sbírka zákonů České republiky*. 1999, částka 111, s. 7594-7597. ISSN 1211-1244. Dostupný také z: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/ViewFile.aspx?type=c&id=3328>
- [7] ČESKO. Zákon č. 361 ze dne 31. října 2003 o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. In. *Sbírka zákonů České republiky*. 2003, částka 121, s. 5850-5920. ISSN 1211-1244. Dostupný také z: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/ViewFile.aspx?type=c&id=4205>
- [8] ČESKO. Zákon č. 381 ze dne 19. srpna 2005, kterým se mění zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, a některé další

- zákony. In. *Sbírka zákonů České republiky*. 2005, částka 133, s. 7103-7106. ISSN 1211-1244. Dostupný také z: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/ViewFile.aspx?type=c&id=4731>
- [9] ČESKO. Zákon č. 412 ze dne 21. září 2005 o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti. In. *Sbírka zákonů České republiky*. 2005, částka 143, s. 7526-7596. ISSN 7526-7596. Dostupný také z: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/ViewFile.aspx?type=c&id=4741>
- [10] ČESKO. Zákon č. 500 ze dne 24. června 2004 správní řád. In. *Sbírka zákonů České republiky*. 2004, částka 174, s. 9782-9827. ISSN 1211-1244. Dostupný také z: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/ViewFile.aspx?type=c&id=4478>
- [11] FILIP, Jan, SVATONĚ, Jan a ZIMEK, Josef, 2006. *Základy státovědy*. 4. vydání. Brno: Masarykova univerzita. ISBN 80-210-4057-2.
- [12] GROSPÍČ, Jiří, et al., 2004. *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. 4. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk. ISBN 80-86473-80-5.
- [13] HANÁK, Marek. Několik poznámek k postavení veřejného ochránce práv, anebo obraz ombudsmana v realitě veřejné správy. In: HRABCOVÁ, Dana, eds. *Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2002, s. 109-111, ISBN 80-210-2944-7.
- [14] HENDRYCH, Dušan, 2003. *Správní věda. Teorie veřejné správy*. 1. vydání. Praha: ASPI Publishing. ISBN 80-86395-86-3.
- [15] HORZINKOVÁ, Eva, NOVOTNÝ, Vladimír, 2008. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 1. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk. ISBN 978-80-7380-096-3.
- [16] Kolektiv autorů, 2009. *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. 1. vydání. Olomouc: Periplum. ISBN 978-80-86624-50-1.
- [17] Kolektiv autorů, 2010. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: Linde. ISBN 978-80-7201-814-7.
- [18] KOUKAL, Pavel. Struktura podniků, vývoj činnosti a významné případy veřejného ochránce práv. In. *Role veřejného ochránce práv v politickém systému České republiky*. [online]. Kancelář veřejného ochránce práv: 2010 [cit. 2012-07-07]. Dostupné z:

http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/Role_VOP_v_politickem_systemu.pdf

- [19] MAN, Vlastislav, SCHELLE, Karel, 2006. *Základy ústavního práva České republiky*. 1. vydání. Praha: EUROLEX BOHEMIA. ISBN 80-86861-55-4.
- [20] MOTEJL, Otakar, et al., 2009. *Hluková zátěž*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv. ISBN 978-80-7357-499-4. Dostupný také z: http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/sborniky_stanoviska/Hlukova_zatez.pdf
- [21] MOTEJL, Otakar, et al. 2009. *Důchody*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv. ISBN 978-80-7357-421-5. Dostupný také z: http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/sborniky_stanoviska/duchody.pdf
- [22] NEMEC, Juraj, OCRANA, František, PAVEL, Jan a ŠAGÁT, Vladimír, 2010. *Kontrola ve veřejné správě*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR. ISBN 978-80-7357-558-8.
- [23] NĚMEČKOVÁ, Olga. Zvláštní oprávnění ochránce – vybrané otázky. In: *Působení ombudsmana v demokratické společnosti*. [online]. Kancelář veřejného ochránce práv: 2003 [cit. 2012-14-07]. Dostupné z: http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/Pusobeni_ombudsmana_konference.doc
- [24] POMAHAČ, Richard, VIDLÁKOVÁ, Olga, 2002. *Veřejná správa*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck. ISBN 80-7179-748-0.
- [25] POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY: *Sněmovní tisk 426/0, část 1,2*. [online]. Praha © 2012 [cit 2012-09-07]. Dostupný z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=426&CT1=0>
- [26] SBÍRKA PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ. PRŮVODCE ZÁKONY ČR. *Sbírka předpisů 2012 podle účinnosti*. [online]. ESIPA s.r.o. © 2010 [cit 2012-13-07]. Dostupný z: <http://www.esipa.cz/sbirka/sbsrv.dll/sezn?DR=SB&SORT=UC&ROK=2015>
- [27] SLÁDEČEK, Vladimír, 2011. *Zákon o Veřejném ochránci práv. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck. ISBN 978-80-7400-158-1.

- [28] SLÁDEČEK, Vladimír. Ombudsman a jeho role při ochraně práv. In: HRABCOVÁ, Dana, eds. *Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2002, s. 9-20, ISBN 80-210-2944-7.
- [29] SVOBODA, Ivo, et. al., 2008. *Základy správního práva a veřejné správy*. 1. vydání. Ostrava: KEY Publishing. ISBN 978-80-87071-76-2.
- [30] ŠABATOVÁ, Anna. *Ombudsman a lidská práva*. 1. vydání. Brno: DOPLNĚK. ISBN 978-80-7239-229-2.
- [31] ŠARADÍN, Pavel. Vznik instituce veřejného ochránce práv v České republice, aktéři, politické strany. In. *Role veřejného ochránce práv v politickém systému České republiky*. [online]. Kancelář veřejného ochránce práv: 2010 [cit. 2012-30-06]. Dostupné z: http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/Role_VOP_v_politickem_systemu.pdf
- [32] ŠIMÍČEK, Vojtěch. Důvody ústavního zakotvení veřejného ochránce práv. In: HRABCOVÁ, Dana, eds. *Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2002, s. 27, ISBN 80-210-2944-7.
- [33] ŠIMÍČEK, Vojtěch. Veřejných ochránce práv jako neformální prostředek k nalézání spravedlnosti. In: *Působení ombudsmana v demokratické společnosti*. [online]. Kancelář veřejného ochránce práv: 2003 [cit. 2012-16-07]. Dostupné z: http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/Pusobeni_ombudsmana_konference.doc
- [34] ŠEBESTOVÁ, Jarmila, et al., 2008. *Kontrolní systém veřejné správy a veřejného sektoru*. 1. vydání. Karviná: Slezská univerzita v Opavě, Obchodně podnikatelská fakulta v Karviné. ISBN 978-80-7248-460-7.
- [35] THE I.O.I: *The International Ombudsman Institute* [online]. Vienna © 2012 [cit 2012-06-07]. Dostupný z: <http://www.theioi.org/the-i-o-i>

- [36] ÚŘAD PRO OCHRANU OSOBNÍCH ÚDAJŮ: *Správní dozor*. [online]. Úřad pro ochranu osobních údajů © 2012 [cit 2012-11-07]. Dostupný z: <http://www.uoou.cz/uoou.aspx?menu=10>
- [37] ÚSTAVNÍ SOUD ČESKÉ REPUBLIKY: *Postavení a pravomoc ústavního soudu* [online]. Brno, © 2012 [cit 2012-04-05]. Dostupný z: <http://www.concourt.cz/clanek/2023>.
- [38] VEDRAL, Josef. K ústavním základům územní samosprávy v Ústavě České republiky. In: MLSNA, Petr, eds. *Ústava ČR – vznik, vývoj a perspektivy*. Praha: Leges, 2011, s. 51-57, ISBN 978-80-87212-63-9.
- [39] VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV: *Co předchází stížnosti k ombudsmanovi*. [online]. Kancelář veřejného ochránce práv, © 2012a [cit 2012-01-07]. Dostupný z: <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/chcete-si-stezovat/co-predchazi-stiznosti-ombudsmanovi/>
- [40] VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV: *Diskriminace. Výzkum*. [online]. Kancelář veřejného ochránce práv, © 2012b [cit 2012-01-07]. Dostupný z: <http://www.ochrance.cz/diskriminace/vyzkum/>
- [41] VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV: *E-podatelná*. [online]. Kancelář veřejného ochránce práv, © 2012c [cit 2012-02-07]. Dostupný z: <http://poe.gordic.cz/KVOP/>
- [42] VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV: *Postup při podávání podnětu a jeho náležitosti*. [online]. Kancelář veřejného ochránce práv, © 2012d [cit 2012-02-07]. Dostupný z: <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/chcete-si-stezovat/jak-podat-stiznost-dalsi/>
- [43] VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV: *Právní stanoviska ochránce k rovnému zacházení*. [online]. Kancelář veřejného ochránce práv, © 2012e [cit 2012-01-07]. Dostupný z: <http://www.ochrance.cz/diskriminace/pravni-stanoviska-pro-odborniky/>
- [44] VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV: *Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2001*. [online]. Kancelář veřejného ochránce práv, © 2012f [cit 2012-07-07]. Dostupný z:

http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Souhrnna_zprava_VOP_2001.pdf

- [45] VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV: *Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2002*. [online]. Kancelář veřejného ochránce práv, © 2012g [cit 2012-07-07]. Dostupný z:

http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Souhrnna_zprava_VOP_2001.pdf

- [46] VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV: *Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2003*. [online]. Kancelář veřejného ochránce práv, © 2012h [cit 2012-07-07]. Dostupný z:

http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Souhrnna_zprava_VOP_2003.pdf

- [47] VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV: *Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2004*. [online]. Kancelář veřejného ochránce práv, © 2012i [cit 2012-07-07]. Dostupný z:

http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Souhrnna_zprava_VOP_2004.pdf

- [48] VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV: *Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2005*. [online]. Kancelář veřejného ochránce práv, © 2012j [cit 2012-07-07]. Dostupný z:

http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Souhrnna_zprava_VOP_2005.pdf

- [49] VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV: *Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2006*. [online]. Kancelář veřejného ochránce práv, © 2012k [cit 2012-07-07]. Dostupný z:

http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Souhrnna_zprava_VOP_2006.pdf

- [50] VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV: *Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2007*. [online]. Kancelář veřejného ochránce práv, © 2012l [cit 2012-07-07]. Dostupný z:

http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Souhrnna_zprava_VOP_2007.pdf

- [51] VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV: *Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2008*. [online]. Kancelář veřejného ochránce práv, © 2012m [cit 2012-07-07]. Dostupný z:

http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Souhrnna_zprava_VOP_2008.pdf

- [52] VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV: *Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2009*. [online]. Kancelář veřejného ochránce práv, © 2012m [cit 2012-07-07]. Dostupný z:

http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Souhrnna_zprava_VOP_2009.PDF

- [53] VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV: *Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2010*. [online]. Kancelář veřejného ochránce práv, © 2012n [cit 2012-07-07]. Dostupný z:

http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Souhrnna_zprava_VOP_2010.pdf

- [54] VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV: *Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2011*. [online]. Kancelář veřejného ochránce práv, © 2012o [cit 2012-07-07]. Dostupný z:

http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Souhrnna_zprava_VOP_2011.pdf

- [55] ZOUBEK, Vladimír, 2008. *Lidská práva globalizace – bezpečnost*. 2. upravené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk. ISNB 978-80-7380-103-8.

SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK

aj.	a jiné
č.	číslo
ČR	Česká republika
ČSSD	Česká strana sociálně demokratická
LDN	léčebna dlouhodobě nemocných
nezl.	nezletilý
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
ODA	Občanská demokratická aliance
ODS	Občanská demokratická strana
odst.	odstavec
písm.	písmeno
Sb.	Sbírka
s.p.	státní podnik
srov.	srovnej
tj.	to je
tzn	to znamená
ust.	ustanovení
VOP	Veřejný ochránce práv
zák.	zákon
zVOP	Zákon o Veřejném ochránci práv

SEZNAM OBRÁZKŮ

Obr. 1 Grafické znázornění vývoje přijatých podnětů v letech 2001 – 2011(autor).....	39
Obr. 2 Grafické znázornění vývoje podaných podnětů mimo působnost ochránce v letech 2001 – 2011(autor).....	40

SEZNAM TABULEK

Tab. 1. Počet přijatých podniků v letech 2001 – 2011(autor)	38
---	----

SEZNAM PŘÍLOH

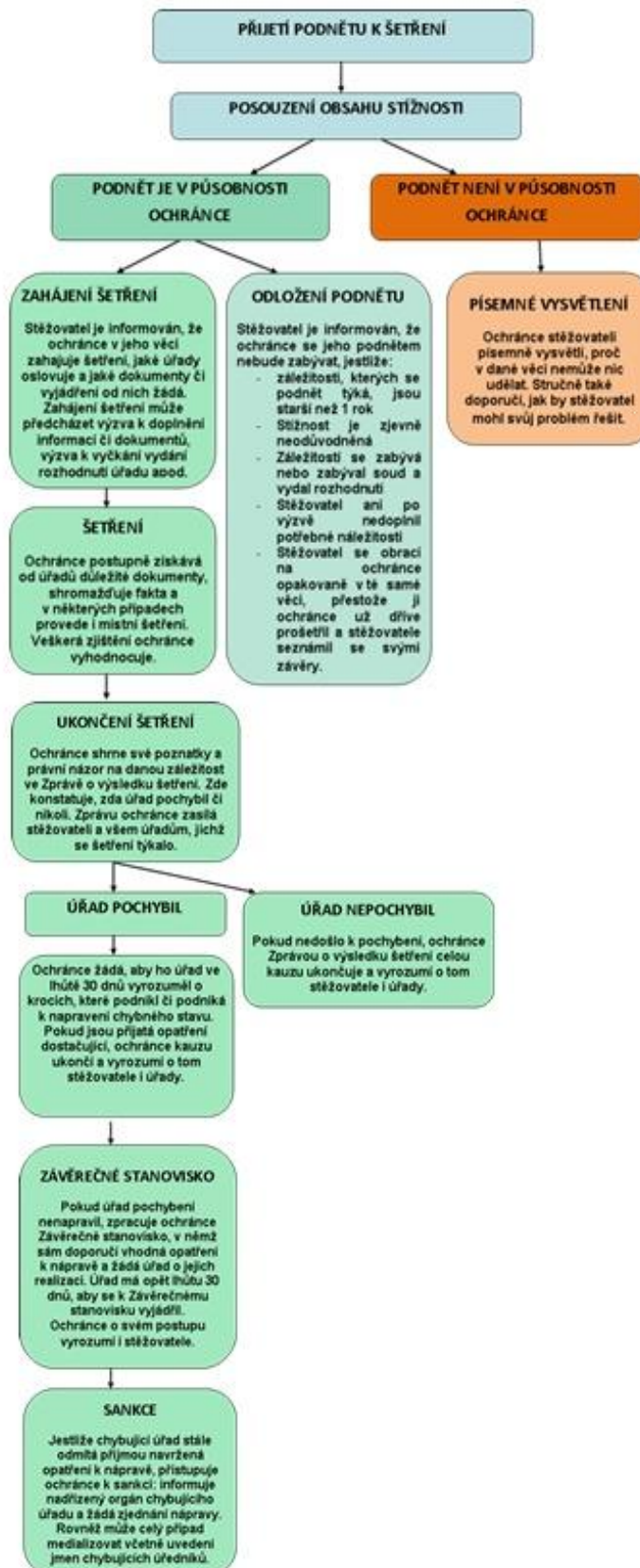
Příloha P I. Schematické znázornění činnosti ochránce

Příloha P II. Formulář podání stížnosti ombudsmanovi

Příloha P III. Formulář podání stížnosti ombudsmanovi na diskriminaci

Příloha P IV. Vzor dopisu ombudsmanovi se stížností

PŘÍLOHA P I: SCHÉMA ZPRACOVÁNÍ PODNĚTU



PŘÍLOHA P II: FORMULÁŘ PODÁNÍ STÍŽNOSTI OMBUDSMANOVÍ

Podnět veřejnému ochránci práv

1. STĚŽOVATEL:

Jméno a příjmení: _____

Bydliště: _____

Telefon: _____

Telefonní číslo uvádějte vždy! Pomůžete tak rychlejšímu vyřešení Vašeho problému.

E-mail: _____

(nebo)

Název právnické osoby: _____

Jméno a příjmení osoby oprávněné k jednání za ni: _____

Sídlo právnické osoby: _____

Telefon/fax: _____

Telefonní číslo uvádějte vždy! Pomůžete tak rychlejšímu vyřešení Vašeho problému.

E-mail: _____

Podáváte-li podnět jako zástupce (za jiného):

Jméno a příjmení zástupce : _____

Bydliště: _____

Telefon: _____

E-mail: _____

Vždy uveďte také jméno, bydliště a telefon stěžovatele, kterého zastupujete.

Zmocnění k jednání doložte níže uvedenou plnou mocí:

Plná moc: _____

.....
Zmocnitel
(ten, kdo plnou moc uděluje)

.....
Zmocněnec
(ten, kdo na základě plné moci jedná)

2. PODNĚT SMĚŘUJE PROTI: (označte příslušný úřad či zařízení)

- ministerstvo _____
- krajský úřad _____
- obec (obecní úřad) _____
- jiný správní úřad (např. stavební, úřad práce aj.) _____

- Česká správa sociálního zabezpečení _____
- zdravotní pojišťovna _____
- zdravotnické zařízení _____
- Policie ČR _____
- služební orgán Armády ČR (Hradní stráž) _____
- Vězeňská služba ČR (věznice) _____
- zařízení, kde se vykonává ochranná nebo ústavní výchova _____
- orgán státní správy soudu (předseda soudu) _____
- Česká národní banka _____
- Rada pro rozhlasové a televizní vysílání _____
- jiný úřad či instituce _____

Případné doplňující údaje k příslušnému úřadu (zařízení) – název a sídlo, příp. jméno a příjmení nebo jiná identifikace konkrétního úředníka:

3. CO JE PŘEDMĚTEM VAŠÍ STÍŽNOSTI VEŘEJNÉMU OCHRÁNCI PRÁV:

(stručné vylíčení podstatných okolností věci)

4. Čeho chcete podáním veřejnému ochránci práv dosáhnout?

5. Komu (jakému úřadu či instituci) byla věc předložena před tím, než jste se obrátil/a na veřejného ochránce práv? Vyzval/a jste některé z nich k nápravě? V případě, že ano, kdy a jakým způsobem se tak stalo, co Vám bylo odpovězeno?

6. Seznam příloh, které k objasnění podnětu připojujete, a všechna rozhodnutí, jichž se Váš podnět týká (kopie, nikoliv originály):

Datum: _____ **Podpis:** _____

PŘÍLOHA P III: FORMULÁŘ PODÁNÍ STÍŽNOSTI OMBUDSMANOVÍ NA DISKRIMINACI

Podání ochránci z důvodu namítané diskriminace

Jméno a příjmení:

(příp. název právnické osoby, jméno a příjmení osoby oprávněné k jednání:

Adresa:

Kraj:

Ročník narození (nepovinné):

Telefon:

E-mail:

Podává-li podnět zástupce (na základě plné moci), jméno, příjmení, bydliště a telefon zástupce:

1. Předchozí podněty adresované ochránci:

2. Diskriminace je namítána z důvodu (prosím vyznačte):

- etnického původu,
- pohlaví,
- věku,
- zdravotního postižení,
- národnosti,
- náboženského vyznání, víry či světového názoru,
- sexuální orientace,
- jiného (uved'te):

3. K diskriminaci mělo dojít v oblasti (prosím vyznačte):

- zaměstnání a přístupu k zaměstnání, povolání, služebním poměru,
- přístupu k podnikání či jiné výdělečné činnosti,

- odměňování v zaměstnání,
- přístupu ke zboží a službám (např., v obchodě, restauraci apod.),
- bydlení (např. při sjednávání nájemní smlouvy, v realitní kanceláři),
- v přístupu ke zdravotní péči a jejímu poskytování (např. v nemocnici, u lékaře, zubaře apod.),
- výkonu veřejné správy (např. na úřadě, ve škole apod.),
- v jiné oblasti (uveďte):

4. Diskriminace se měl dopustit:

(Uveďte celý název, adresu popř. telefon toho, jenž se měl dopustit diskriminačního jednání, tj. např. název firmy popř. jméno osoby)

5. Stručné vyličení podstatných okolností věci:

6. Byly již pro nápravu výše uvedené situace provedeny nějaké kroky *(např. událost byla nahlášena na úřadě, policii, podaná žaloba k soudu apod.):*

7. Čeho chcete podáním veřejnému ochránci práv dosáhnout?

8. Můžete předložit nějaké důkazy prokazující, že došlo k diskriminaci *(např. různé listiny, audio či video nahrávky, svědectví dalších osob apod.)?:*

Jiné:

V Brně dne

(podpis stěžovatele)

(Jméno a příjmení právníka/podpis)

PŘÍLOHA PIV : VZOR DOPISU OMBUDSMANOVÍ SE STÍŽNOSTÍ

Vážený pane ombudsmane,

obracím se na vás s žádostí o pomoc s vyřešením problému s přístupem na pozemek.

Bydlíme v obci V. na pozemku, na němž naše rodina žije a vlastní ho už 50 let. Pod tímto pozemkem vede od nepaměti obecní cesta. Je to jediná přístupová cesta k našemu pozemku, ale také k dalším pozemkům kolem. Před asi 5 lety koupila pozemek na druhé straně cesty paní B., založila si chov koní a jednoho dne cestu přehradila elektrickým ohradníkem. Tvrdila nám, že si nechala udělat vyměření hranic pozemků a podle něho je cesta součástí jejího pozemku. Obecní cesta prý má podle tohoto vyměření správně vést přes náš pozemek. Všichni pamětníci v obci ale mohou potvrdit, že cesta byla celá léta, už od nepaměti v místech, kde je i nyní, že se nikdy nepřesouvala.

Navštívili jsme katastr nemovitostí, kde s námi vše vyhledali a ubezpečili nás, že z naší strany je vše v pořádku, nemusíme nic podnikat, protože mapy i téměř před 200 lety souhlasí, že cesta na našem pozemku není.

Obrátili jsme se proto na obecní úřad a žádali, aby zajistili odstranění zátarasu z cesty. Do dnešního dne se ale nic nestalo. Obecní úřad sice rozhodl, že má být oplocení odstraněno a průchod uvolněn, ale paní B. se odvolala ke krajskému úřadu a ten rozhodl opačně. Cesta je už tři čtvrtě roku zatarasená a od obecního úřadu dostáváme pouze informace, že se věc řeší. Nakonec nás vyzvali k mimosoudní dohodě! S tím nesouhlasíme a tak Vás prosíme o pomoc, aby byl přístup na obecní cestu opět uvolněn.

V příloze přikládám kopie naší korespondence a zápisů z jednání s úřady.

S pozdravem