

Veřejný ochránce práv ve vybraných státech střední a východní Evropy

Klára Šumberová

Bakalářská práce
2006



Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně
Fakulta managementu a ekonomiky

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

ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

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

Téma práce: **Veřejný ochránce práv ve vybraných státech střední a východní Evropy**

Zásady pro vypracování:

1. Charakterizujte funkci veřejného ochránce práv v demokratickém státě
2. Analyzujte postavení a působnost veřejného ochránce práv v ČR
3. Provedte rozbor postavení veřejného ochránce práv v Polsku, Maďarsku, případně ve vybraných státech východní Evropy
4. Provedte srovnání české právní úpravy s právní úpravou v ostatních analyzovaných státech a uveďte podněty pro českou úpravu

Rozsah práce: **cca 40 stran**

Rozsah příloh:

Forma zpracování bakalářské práce: **tištěná/elektronická**

Seznam odborné literatury:

1. Sládeček, V.: Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář. 1. vydání, Praha. C.H.Beck, 2000, ISBN 80-7179-445-7
2. Hendrych, D.: Správní právo. obecná část. 1. vydání, Praha. C.H.Beck, 1998
3. Cách, A.: Ombudsman, doktorská disertační práce. MU Brno, 2001
4. Veřejná správa a právo. Pocta prof. Dušana Hendrychovi. 1. vydání, Praha. C.H.Beck, 1997, ISBN 80-7179-191-1
5. Kroupa, J. a kol.: Soudobé ústavní systémy. 2. vydání. MU Brno, 2001, ISBN 80-210-2520-4
6. Sládeček, V.: Nové ombudsmanské instituce v postkomunistických státech. Správní právo 4/1995, s.193-207
7. Neumannová H.: Veřejný ochránce práv. Veřejná správa č.46, příloha, 2000
8. Polián, M.: Principy dobré správy a zákon o veřejném ochránci práv. Veřejná správa č.46, 2000, s.12,21

Vedoucí bakalářské práce: **JUDr. Miloš Matula, CSc.**

Ústav veřejné správy a regionálního rozvoje

Datum zadání bakalářské práce: **20. října 2006**

Termín odevzdání bakalářské práce: **5. ledna 2007**

Ve Zlíně dne 20. října 2006


doc. PhDr. Václav Nováček, CSc.
děkan




doc. RNDr. René Wokoun, CSc.
ředitel ústavu

ABSTRAKT

Cílem bakalářské práce je vyhodnotit postavení veřejného ochránce práv (dále jen "VOP"), popsat jeho poslání a činnost, dále pak provést komparaci postavení českého ombudsmana s postavením ombudsmana ve vybraných státech střední a východní Evropy, konkrétně v Polsku, Maďarsku a Gruzii. Na základě materiálů, jež jsem prostudovala, usuzuji, že ombudsman je potřebná a přínosná instituce v jakémkoliv demokratickém státě.

Klíčová slova: ombudsman, veřejný ochránce práv, veřejná správa, pravomoc, působnost, komparace

ABSTRACT

The aim of this thesis is to evaluate the standing of the ombudsman. I have tried to give an account of the mission and the activities of this institution. I tried to compare the position of czech ombudsman with the position of the ombudsmen in chosen states in the Central and Eastern Europe, in the concrete in Poland, Hungary and Georgia. Based on the materials I mean that the ombudsmans role is one of the most important institution in any democratic state.

Keywords: ombudsman, Public Defender of Rights, Public Administration, authority, competence, comparison

Děkuji JUDr. Miloši Matulovi CSc. za odborné vedení, poskytování rad a cenných připomínek.

OBSAH

ÚVOD	7
1 CHARAKTERISTIKA POSTAVENÍ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV V DEMOKRATICKÉM STÁTĚ	9
1.1 DEFINOVÁNÍ INSTITUCE OMBUDSMANA.....	9
1.2 KLASIFIKACE INSTITUCE OMBUDSMANA	11
1.3 POSTAVENÍ OMBUDSMANA V DEMOKRATICKÉM STÁTĚ	15
2 POSTAVENÍ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV V ČESKÉ REPUBLICĚ	17
2.1 USTANOVENÍ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV DO FUNKCE	19
2.2 ZÁNİK FUNKCE VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV	20
2.3 TRESTNÍ IMUNITA	21
3 PRAVOMOC A PŮSOBNOST VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV	22
3.1 PŮSOBNOST VĚCNÁ	22
3.2 PŮSOBNOST OSOBNÍ	23
3.3 VYŘIZOVÁNÍ PODNĚTŮ, ŠETŘENÍ.....	25
3.4 ZVLÁŠTNÍ OPRAVNĚNÍ A POVINNOSTI VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV	26
4 PRÁVNÍ ÚPRAVY INSTITUTU OMBUDSMANA V ZAHRANIČÍ	27
4.1 POLSKO	27
4.2 MAĎARSKO	29
4.3 GRUZIE.....	32
5 KOMPARACE	35
5.1 ÚSTAVNÍ ZAKOTVENÍ	36
5.2 PŘEDPOKLADY PRO VÝKON FUNKCE.....	36
5.3 ZÁNİK FUNKCE	37
5.4 NESLUČITELNOST FUNKCÍ	38
5.5 FUNKČNÍ OBDOBÍ	38
5.6 ROZSAH PŮSOBNOSTI.....	39
5.7 ROZSAH PRAVOMOCÍ	40
ZÁVĚR	44
SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY	46

ÚVOD

Pro svou bakalářskou práci jsem si zvolila téma Veřejný ochránce práv ve vybraných státech střední a východní Evropy, neboť mě problematika ombudsmanské instituce oslovila v rámci mého studia na vysoké škole a získané poznatky o postavení českého ombudsmana vystupujícího pod názvem „Veřejný ochránce práv“ bych ráda rozšířila o komparaci s variantami ombudsmanských institucí v dalších vybraných postkomunistických státech. Zvolila jsem mimo české právní úpravy polskou, maďarskou a gruzínskou. Jsou to státy, které mají podobnou historii zatíženou obdobím komunismu a potlačováním demokratických principů. Nové ombudsmanské instituce vznikaly v transformujících se státech v 90. letech 20.století. Bude zajímavé sledovat, jak se liší postavení ombudsmana v odlišném a přesto podobném společenském, politickém a kulturním prostředí.

Zatímco ve vybraných státech instituce ombudsmana vznikala již v počátcích transformačních procesů, v českém prostředí je téma ombudsmana nepoměrně nové, veřejný ochránce práv byl v České republice zřízen až v roce 2000, tedy deset let po pádu socialistického autoritářského režimu, a to zákonem č. 349/2000 Sb., o Veřejném ochránci práv ze dne 8.12.1999. Uvedený zákon nabyl účinnosti dne 28.2.2000.^[1]

Záměrem bakalářské práce je vyhodnotit postavení ombudsmana v českém právním řádu a stručně (podrobnou komparaci mi rozsah bakalářské práce neumožňuje) porovnat postavení české varianty ombudsmana s postavením ombudsmana v Polsku, Maďarsku a Gruzii. Po úvodu, kde charakterizují funkci veřejného ochránce práv v demokratickém státě, následuje druhá kapitola, která se věnuje legislativní úpravě instituce ombudsmana v České republice, vymezení jeho základních funkcí, vzniku a zániku funkce ombudsmana a též jeho klasifikaci. Další kapitola podrobněji rozebírá pravomoc a působnost veřejného ochránce práv. Následuje čtvrtá a pátá kapitola, která se věnuje vybraným zahraničním úpravám institucí ombudsmanského typu.

^[1] Zákon č.349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, v platném znění

Nesnažím se o pouhou deskripci, ale též o komparaci zahraničních úprav s českou právní úpravou. Na závěr se pokusím o shrnutí důležitých aspektů v činnosti ombudsmana, jež obsahuje také mé komentáře k postavení ombudsmana v českém prostředí a možné podněty pro efektivnější a účinnější postavení veřejného ochránce práv a jeho činnost inspirované zahraničními právními úpravami.

1 CHARAKTERISTIKA POSTAVENÍ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV V DEMOKRATICKÉM STÁTĚ

Instituce ombudsmanského typu v předlistopadovém Československu ani v ostatních socialistických státech neexistovaly, s výjimkou Polska. Nedemokratické režimy zájem o zřizování institucí ombudsmanského typu neměly, zřízení funkce ombudsmana se obecně považuje za krok ke zvýšení ochrany práv a svobod jednotlivce. Ochrana před špatnou správou a ochrana lidských práv a svobod je v širším smyslu hlavní náplní činnosti ombudsmana.^[2]

Ve zmiňovaném Polsku byl však zákon o Mluvčím občanských práv přijat již v době přechodu Polska na demokratické státní zřízení, v roce 1987^[3]. Mluvčí začal ve stejném roce i reálně působit. Tento krok byl tedy snahou o liberalizaci autoritářského režimu, jistým prvkem demokracie. Pád komunistických režimů ve střední a východní Evropě politické prostředí změnil a ombudsmanské instituce postupně vznikaly mj. i v Maďarsku, Gruzii a posléze i v České republice. Dnes již funguje i Ombudsman Evropské unie.

1.1 Definování instituce ombudsmana

V rámci uvození do problematiky bych charakterizovala instituci ombudsmana. Jako „ombud“, resp. „ombudsman“ byla ve Švédsku označována osoba, jež vystupovala jako zástupce, zmocněnec či mluvčí dalších osob. Výraz „ombudsman je tedy švédského původu, ale zárodek lze vysledovat ve středověkém slově „umbup“ (moc, autorita) prapůvodem patrně pocházející z islandštiny.^[4] V současné době pod tímto výrazem chápeme nezávislou a nestrannou osobu pověřenou, rozumějme volenou, parlamentem k prošetřování stížností proti nezákonnému či nespravedlivému jednání a též nečinnosti

[2] Cách, A: Ombudsman. Masarykova univerzita v Brně, 1999, s.138

[3] Zákon o Rzeczniku Praw Obywatelskich z 15. července 1987

[4] Sládeček, V.: Zákon o Veřejném ochránci práv. Komentář. 1.vyd., Praha: C. H. Beck, 2000, s. XVII

orgánů veřejné správy, tj. státní byrokracie, zpravidla když není k dispozici jiný právní prostředek.^[5]

Instituce ombudsmana vznikla tedy ve Švédsku, na základě švédského vzoru vznikaly pak obdobné instituce v sousedních severských státech. Následně se rozšířila do asi 100 států světa, evropské státy nevyjímaje. Ve zmenšené míře ombudsmanské instituce vznikají i nadále, zejména v bývalých postkomunistických zemích.

V prvním odstavci byla naznačena definice ombudsmana, ráda bych se zmínila i o dalších pokusech o definici z mezinárodních pramenů. Ombudsman jako „nezávislý úředník ustanovený proto, aby přijímal stížnosti občanů na zneužívání moci, nesprávné či pomalé jednání vládních úřadů. Provádí šetření, podává zprávy o svých zjištěních a doporučuje řešení“ – tuto definici podává The Encyclopedia Amerika. Ombudsman je „nezávislý úředník parlamentu, který přešetřuje stížnosti občanů proti jednání veřejné správy, a pokud zjistí, že jednání nebylo oprávněné, doporučuje opatření k nápravě“ - říká Canadian Encyclopedia. The New Encyclopaedia Britannica instituci charakterizuje obširněji, definici uvozuje takto: „je zmocněncem legislativy pro šetření stížností občanů na nepřijatelné byrokratické praktiky.“^[6]

Z české literatury bych uvedla definici z učebnice správního práva: “Celkově lze ombudsmana charakterizovat jako orgán (většinou jednu osobu), který je zejména i na orgánech výkonné moci nezávislý a odpovídá za svou činnost výlučně zákonodárnému sboru (ani jemu však není podřízen). Na základě stížností a podnětů občanů, které je povinen přijímat (a to i neformálním způsobem, třeba telefonicky), provádí vlastní šetření (někdy tak může učinit i z jiného podnětu nebo z vlastní iniciativy) a zjistí – li, že práva občanů byla porušena, doporučuje správním orgánům provedení nápravy.”^[7]

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

[6] tamtéž s. XIII

[7] Mikule, V. obs. v: Hendrych, D. a kol.: Správní právo – obecná část. 1.vyd., Praha: C. H. Beck, 1996, s. 314

Existuje tedy řada definic ombudsmana. V. Sládeček jako přední český autor v dané oblasti se domnívá, že uvést přesnou, vyčerpávající a přitom srozumitelnou definici není dost dobře možné, protože původní švédský model se rozšířil do jiných států v modifikovaných formách, které respektovaly i místní tradice a zvláštnosti států.^[8] Nicméně považuje za obecně akceptovatelné vymezení fundamentálních rysů instituce:

- a) jde o funkcionáře spojeného s parlamentem
- b) je nestranný, politicky nezávislý „vyšetřovatel“
- c) nemá oprávnění rušit nebo měnit rozhodnutí orgánů
- d) může provádět šetření i z vlastní iniciativy
- e) způsoby jeho práce jsou neformální, rychlé a levné^[9]

Pokud jde o českou právní úpravu, ombudsman je nazýván „Veřejný ochránce práv, a dle § 1 odst. 1 zákona o Veřejném ochránci práv definuje instituci takto: „Veřejný ochránce práv působí k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod.“^[10]

1.2 Klasifikace instituce ombudsmana

Z historického pohledu jsou v demokratických státech užívány dva modely postavení ombudsmana.

[8] Sládeček, V.: Zákon o Veřejném ochránci práv. Komentář. 1.vyd., Praha: C. H. Beck, 2000, s. XIV

[9] tamtéž, s. 8-9

[10] Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, v platném znění

Klasický, historicky starší, je *ombudsman moci zákonodárné* – parlamentní či legislativní ombudsman. Je volen parlamentem, jeho dolní komorou. K parlamentu jako nejvyššímu zákonodárnému sboru má také zákonem regulované vztahy. Je obvykle volen na fixně stanovené funkční období a není přímo odpovědný či podřízený parlamentu. Do funkce je v demokratických státech zpravidla ustavován či jmenován zkušený právník, znám svou nestranností a odbornou erudicí. Možnost jeho odvolání je buď zcela vyloučena nebo povolena jen v taxativně vymezených případech. Tento model z pohledu funkčnosti a účinnosti se může jevit jako nejúčinnější a také nejrozšířenější.

Druhým modelem je *model vládního ombudsmana tedy ombudsmana moci výkonné (vlády)*, který je někdy označován také jako ombudsman nepravý. Je ustanoven vládou (resp. jejím předsedou, popř. hlavou státu), jíž je také plně odpovědný z výkonu své funkce a nemá žádné přímé vazby na parlament. Tvoří součást veřejné správy v rámci systému kontroly a není zcela nezávislý ve své činnosti. Chybí tedy důležitý znak instituce – a sice nezávislost. Z tohoto důvodu se většinou nejedná o účinnou ochranu proti nesprávnému nebo nezákonnému postupu veřejné správy.

Parlamentní, tzn. pravé ombudsmany je možné dále členit podle rozsahu jejich činnosti. S nárůstem četnosti a komplikovanosti případů se rozšířilo ustanovování samostatných, zvláštních ombudsmanů pro řešení konkrétní problematiky. Z hlediska působnosti ombudsmana tedy rozlišujeme *ombudsmana všeobecného*, který se zaměřuje na všechny činnosti veřejné správy, a *ombudsmana speciálního*, zvláštního, který se věnuje pouze určité oblasti výkonu veřejné správy a jeho působnost je tak vymezena úžeji (např. ombudsman pro oblast vězeňství, dětský ombudsman, ombudsman pro oblast vojenství či ochranu dat).^[11]

[11] Sládeček, V.: Zákon o Veřejném ochránci práv. Komentář. 1. vyd., Praha: C.H. Beck, 2000, s. XIV-XV. a s.3

Všeobecné ombudsmany podle rozsahu územní působnosti členíme na ústřední, celostátně působící, dále zemské (státní), kteří se vyskytují pouze ve federacích^[12] a zpravidla působí vedle ústředních ombudsmanů, a v neposlední řadě ombudsman místní (lokální), který vyvíjí činnost pouze na určité části území státu a přijímá stížnosti na místní orgány.

Krátce bych se chtěla zmínit o existenci nově vznikajících ombudsmanů soukromých. Jde o nestátní instituce plnící funkci „stěžovatelského místa“, začleněné do struktury konkrétního podniku nebo skupiny podniků, jež bývají v některých zemích upraveny zákonem (př. Velká Británie)^[13]

Posledním kritériem, podle kterého bych chtěla klasifikovat ombudsmana, je z hlediska role ombudsmana při ochraně práv občanů.

Dle původního pojetí, švédského modelu, který se následně v 60. a 70. letech 20. století rozšířil do vyspělých demokratických států zejména v Evropě, ochrana práv spočívala v dohledu a kontrole státních úředníků, zda dodržují zákony a ostatní právní předpisy a plní řádně své povinnosti. Postupně byla působnost ombudsmana rozšířena o záležitosti „špatné správy“, tj. přešetřování stížností proti nespravedlnostem, které jsou důsledkem špatné správy.^[14] Pojem špatná správa zahrnuje dle britského zákona o ombudsmanovi podjatost, nedbalost, nevšímavost, nepozornost, průtahy, nekompetentnost, hloupost, zatvrzelost, ničemnost, svévolnost a další, a ombudsman má prostor pro rozhodnutí, který akt nebo která nečinnost tento pojem naplňuje.^[15] Později v návaznosti na snahu o odstraňování důsledků „špatné správy“ dochází ke hledání a definování principů „dobré správy“.

[12] např. v Rakousku, Německu, Austrálii a USA

[13] Sládeček, V.: Zákon o Veřejném ochránci práv. Komentář. 1.vyd., Praha: C.H. Beck, 2000, s. XVI

[14] Sládeček, V.: Ombudsman a jeho role při ochraně práv. In: Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti, Sborník příspěvků přednesených na mezinárodní vědecké konferenci dne 14. května 2002, 1.vyd., Masarykova univerzita v Brně pro Kancelář veřejného ochránce práv, 2002, s. 15

[15] Skulová, S.: Několik informací a poznámek k instituci ombudsmana pro místní správu ve Velké Británii. Časopis pro právní vědu a praxi, 1996, č.2, s. 253

Krátce se pokusím vysvětlit pojem „dobrá správa“. Výstižná a úplná definice pojmu neexistuje. Dobrá správa je tedy taková, která respektuje základní principy veřejné správy a správního práva, např. respektuje principy rovnosti před správními úřady, uskutečňování působnosti a pravomoci správními úřady v souladu s cílem, k jehož dosažení byly stanoveny, dále princip obrany proti rozhodnutím správních úřadů a princip spolupráce s adresáty veřejné správy při plnění jejich úkolů a v neposlední řadě princip transparentnosti veřejné správy.^[16]

Ochrana základních práv a svobod byla zpočátku pouze okrajová.

Teprve v 80. a 90. letech minulého století v souvislosti s evropským (i celosvětovým) trendem ke zlepšování ochrany základních lidských práv se působnost ombudsmanů modifikovala prioritně směrem k ochraně práv a svobod. Činnost ombudsmanů nemusí být již omezena na orgány veřejné správy, ale i na jiné subjekty, a především se zaměřuje na zkoumání porušování základních práv a svobod garantovaných ústavou. Sledování výskytu „špatné správy“ je spíše vedlejší a na okraji zájmu ombudsmanů.

Toto rozlišení či klasifikace ombudsmanů je však pouze modelové, v praxi je těžké přiřadit ombudsmanskou instituci působící v určitém státě ke konkrétnímu modelu bez jakýchkoliv výhrad.^[17]

Pro potřeby bakalářské práce připojuji poznámku, že dále budu analyzovat postavení ombudsmana moci zákonodárné čili parlamentního ombudsmana.

[16] Polián, M.: Principy dobré správy a zákon o veřejném ochránci práv. Veřejná správa, 2000, č. 46, s. 21

[17] Sládeček, V.: Teoretické problémy působnosti ombudsmana, jeho působení ve vztahu k jiným orgánům a institucím. In: Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti, Sborník příspěvků přednesených na mezinárodní vědecké konferenci dne 5.června 2003, 1.vyd., Masarykova univerzita v Brně pro Kancelář veřejného ochránce práv, 2003, s.16-17

1.3 Postavení ombudsmana v demokratickém státě

Na závěr první kapitoly bych ráda ještě jednou stručně a jednoduše definovala instituci.

Instituci ombudsmana charakterizuje, že se jedná o orgán (většinou jednu osobu). Ten je orgánem nezávislým a nestranným, a za svoji činnost odpovídá zákonodárnému sboru. Ombudsman je povinen na základě podnětů a stížností nebo i z vlastní iniciativy provádět šetření. Poměrně neformálně šetří namítanou nezákonnost nebo jiná pochybení (nespravedlnost, nepřiměřenost, nesprávnost) v jednání popř. nečinnosti veřejné správy. Pokud zjistí, že práva občanů byla porušena, doporučí správním orgánům provedení nápravy. Ombudsman se věci začne zabývat tehdy, když není k dispozici jiný právní prostředek, a svými přímo nevynutitelnými opatřeními iniciuje nápravu.^[18] Nemá právní prostředky, kterými by mohl přímo do výkonu státní zasahovat. Neformální autorita ombudsmana podmíněná především jeho osobními kvalitami umožňuje, aby jeho stanoviska byla veřejnou správou respektována. Celkový rozsah oprávnění ombudsmana se ovšem různí.^[19]

Konkrétnější vymezení rozsahu působnosti, tedy okruhu osob či orgánů, jejichž činnost ombudsman zkoumá a kontroluje z hlediska dodržování ústavy, zákonů a dalších právních předpisů, zda rozhodují nestranně, objektivně a rychle, se v různých státech a jejich právních úpravách v jednotlivostech liší. Právní úpravy jednotlivých států často adresně vypočítávají instituce, oblasti a věci či osoby spadající či nespádající do kompetence ombudsmana, a to formou pozitivního či negativního výčtu. Tradičně jsou z dohledu ombudsmana eliminovány některé konkrétní osoby či státní orgány. Zpravidla jde o prezidenta, poslance parlamentu i místního zastupitelského sboru, soudce a státní zástupce.^[20]

[18] Sládeček, V.: Zákon o Veřejném ochránci práv. Komentář. 1.vyd., Praha: C.H. Beck, 2000, s. V

[19] Cách, A: Ombudsman. Masarykova univerzita v Brně, 1999, s.10

[20] Sládeček, V.: Zákon o Veřejném ochránci práv. Komentář. 1.vyd., Praha: C.H. Beck, 2000, s. XXIV-XXV

Posláním instituce ombudsmana je zajistit přiměřený přínos k právní jistotě jednotlivce. Stará se o to, aby práva jednotlivce nebyla porušována jakýmkoliv akty státní správy. V centru pozornosti je nezávislé přezkoumávání správních rozhodnutí, neformální a časově i finančně nenáročnou cestou.^[21] Ombudsmanovy aktivity však nespočívají pouze v přijímání stížností, provádění šetření a inspekcí, vyvozování závěrů a formulování doporučení a návrhů. Podává periodicky písemné zprávy parlamentu o své činnosti, kde může poukázat na mezery v právním řádu včetně návrhů k jejich nápravě. Má tedy i oprávnění legislativního charakteru, může podávat konkrétní návrhy k úpravě legislativy. Do působnosti ombudsmana patří i korekce chyb a nedostatků v zákonech, správních předpisech a správní praxi. Sankční oprávnění ombudsmana zahrnují oprávnění pokutovat správní úřady, pokud neprojeví dostatečnou součinnost, a možnost vyvolat zahájení disciplinárního nebo soudního řízení. Taková oprávnění jsou však dost vzácná.^[22]

Bez ohledu na rozdílnost systému v jednotlivých zemích, instituce ombudsmana obecně plní funkci nástroje pro ochranu občanů ve vztahu k činnosti veřejné správy. Znakem vyspělého státu je i přiměřené zajištění ochrany lidských práv jako jeden z výrazů existence svobodného a demokratického státu. Tato instituce upevňuje demokracii, mj. i tím, že uhlazuje třecí plochy mezi státem a občanem.

Závěrem první kapitoly konstatuji, že ombudsman obecně je zcela nezávislá kontrolní instituce, a stojí mimo ostatní kontrolní systémy. Měl by vykonávat nezávislou kontrolu nad činností veřejné správy v rozsahu stanoveném zákonem, přispívá ke spravedlivému výkonu veřejné správy v demokratických státech. Svou činností vhodně doplňuje tradiční mechanismus kontrolních institucí a jako takový má jistě nezastupitelné místo v demokratickém a právním státě.^[23]

[21] Cách, A: Ombudsman. Disertační práce. Masarykova univerzita v Brně, 1999, s.11

[22] Sládeček, V.: Zákon o Veřejném ochránci práv. Komentář. 1.vyd., Praha: C.H. Beck, 2000, s. XXV

[23] Cách, A: Ombudsman. Masarykova univerzita v Brně, 1999, s. 10,14,138 a 139

2 POSTAVENÍ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV V ČESKÉ REPUBLICCE

Na obecnou charakteristiku postavení ombudsmana v předcházející kapitole naváží vymezením postavení českého ombudsmana – Veřejného ochránce práv, který byl zřízen zákonem č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv (dále jen VOP).

Rozeberu název české ombudsmanské instituce. Termín „ombudsman“ nebyl převzat do českého práva asi pro svou exotičnost. Přesto, i díky publicitě, je již veřejností běžně vyslovován. Přívlastek „veřejný“ zdůrazňuje jeho kontrolní vztah k veřejné správě a patrně jeho přístupnost široké veřejnosti. Přesto autor V. Sládeček preferuje spojení „ochránce práv ve veřejné správě“, které se objevilo v pracovních verzích při přípravě zákona, a považuje jej za termín adekvátnější.^[24] Tento termín je však dle mého názoru nepružný, z hlediska perspektivního vývoje ombudsmanské instituce směrem k ochraně lidských práv může být tento pojem zužující, a jistě i proto nebyl zaveden do praxe.

Dle nabytých znalostí, jež jsem výše zpracovala, již můžu konstatovat, že v České republice byl zaveden model ombudsmana klasického, parlamentního, který působí centrálně. VOP vykonává svou funkci nezávisle a nestranně, z výkonu funkce je odpovědný parlamentu. K zajištění jeho nezávislosti a nestrannosti přispívá jeho nezávislost na vládě, jejích členech nebo vedoucích jiných ústředních orgánů státní správy. Je kontrolním orgánem, který stojí mimo strukturu veřejné správy.^[25] Jde tedy o ombudsmana moci zákonodárné s jednou modifikací, že VOP má svou činností *přispívat* k ochraně základních práv a svobod. Otázka ochrany ústavně zaručených práv a svobod má určitou pozornost, byť ne prioritní, neboť tato ochrana přísluší především soudu.^[26] Je ustanoven jako orgán monokratický s jedním

[24] Sládeček, V.: Zákon o Veřejném ochránci práv. Komentář. 1.vyd., Praha: C.H. Beck, 2000, s. 19

[25] Neumannová, H: Veřejný ochránce práv (Konsultace). Veřejná správa, 2000, č.46, příloha str. IV-V

[26] Sládeček, V.: Ombudsman a jeho role při ochraně práv. In: Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti. Sborník příspěvků přednesených na mezinárodní vědecké konferenci dne 14. května 2002, 1.vyd., Masarykova univerzita v Brně pro Kancelář veřejného ochránce práv, 2002, s. 18-19

zástupcem, na kterého může přenést působnost v plném rozsahu.^[27] V neposlední řadě, že jde o veřejnou instituci založenou zákonem, bez ústavní reglementace, tzn. že instituce není ústavně zakotvena. Vzorem byl ombudsman skandinávského typu.

Na rozdíl od původních návrhů je citlivá otázka ochrany základních práv a svobod poněkud potlačena. Již výše jsem rozebírala důvody. Bylo by omylem chápat VOP a priori jako Ochránce základních práv a svobod, tato činnost přísluší především Ústavnímu soudu. VOP by se měl především věnovat dohledu nad činností státních úředníků, zda dodržují zákony a jiné právní předpisy a zda řádně plní své povinnosti.^[28] Z dikce zákona vyplývá upřednostnění poskytnutí ochrany před jednáním či nečinností úřadů a institucí, které je v rozporu s právem, s principy demokratického právního státu a dobré správy, čímž přispívá k ochraně základních práv a svobod.^[27] Tak VOP nekonkuruje Ústavnímu soudu.

Z hlediska klasické dělby moci lze konstatovat, že VOP stojí mimo moc zákonodárnou, výkonnou i soudní. Je orgánem odvozeným od Parlamentu, opatřený pouze iniciačními oprávněními. Definováním příčin nežádoucího stavu a nespokojenosti občanů může poslanecké sněmovně signalizovat nedostatky, které je nutné řešit. Na základě jeho podnětu je Poslanecká sněmovna oprávněna uplatnit svou moc vůči moci výkonné. Z pohledu teorie dělby moci platí, že se v případě VOP jedná o zefektivnění kontrolních funkcí moci zákonodárné vůči moci výkonné a VOP plní funkci jakéhosi spojovacího článku mezi nimi.

Pravomoc a působnost VOP vymezuje § 1 odst. 1 citovaného zákona, je obecnou charakteristikou instituce VOP. Doplněním je odst. 2 pozitivním výčtem subjektů, tj. subjektů, na něž se vztahuje působnost ombudsmana a v odst. 3 následuje výčet orgánů a institucí, na něž se působnost VOP výslovně nevztahuje.

[27] Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, v platném znění

[28] Sládeček, V.: Zákon o Veřejném ochránci práv. Komentář. 1.vyd., Praha: C.H. Beck, 2000, s. 18-19

Konkrétní vyjmenování subjektů, na něž se vztahuje působnost VOP, ať již v pozitivním či negativním výčtu, bude následovat v následující kapitole.

2.1 Ustanovení Veřejného ochránce práv do funkce

VOP volí Poslanecká sněmovna na základě návrhů ze strany Prezidenta republiky nebo Senátu, každý subjekt může navrhnout 2 kandidáty. Shodné návrhy jsou přípustné.^[29] Konstrukce výběru a počtu kandidátů je zvolena pro zajištění nezávislosti (zejména politické) a rozmanitosti kandidátů.

Funkční období VOP je stanoveno v délce šesti let a VOP může být zvolen pouze na dvě bezprostředně po sobě jdoucí funkční období.

Jedinou podmínkou k výkonu funkce je volitelnost do Senátu. Podrobnější vymezení najdeme v Ústavě České republiky. Předpoklady pro výkon funkce jsou:

- a) občanství ČR
- b) právo volit (aktivní volební právo)
- c) dosažení věku 40 let

Splnění dalších požadavků, např. kvalifikačních (právnícké vzdělání nebo praxe ve veřejné správě) nejsou zakotveny. Přesto odborná náročnost funkce předpokládá jmenování právníka – experta ve veřejné správě, který je znám nejen odbornou erudicí, ale i objektivitou, vysokým morálním kreditem a nestranností (zejména politickou).^[30]

[29] Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, v platném znění

[30] Sládeček, V.: Zákon o Veřejném ochránci práv. Komentář. 1.vyd., Praha: C.H. Beck, 2000, s. 30-34

Dalším podmíněním je stanovená inkompatibilita jako u význačných veřejných činitelů. Jde o vymezení neslučitelnosti funkce VOP s jinými funkcemi či činnostmi. Funkce VOP je dle zákona neslučitelná s funkcí prezidenta republiky (který navrhuje při volbě Poslanecké sněmovně 2 kandidáty), poslance (Poslanecká sněmovna volí a odvolává VOP), senátora (Senát navrhuje při volbě 2 kandidáty) a soudce (obecného i ústavního soudu), a s další jakoukoliv činností ve veřejné právě. Dále je výkon VOP neslučitelný s jinou výdělečnou činností s výjimkou správy vlastního majetku a činnosti vědecké, pedagogické, publicistické, literární nebo umělecké, pokud není tato činnost na újmu při výkonu funkce VOP a její důstojnosti a neohrožuje – li důvěru v nezávislost a nestrannost instituce.^[31] Uvedená právní úprava odpovídá vymezení inkompatibility u soudců ústavního soudu.

V souvislosti s požadavkem nestrannosti a nezávislosti VOP zákon stanoví zákaz členství v jakékoliv politické straně nebo politickém hnutí. Lze však zkonstatovat, že zabránit osobnímu politickému přesvědčení či aktivní podpoře některé z politických stran právními prostředky nelze.

Závěrem nechci opomenout, že v souvislosti s § 6 odst. 3 zákona, pokud VOP vykonává činnost neslučitelnou s výkonem jeho funkce, i nevýdělečnou činnost ve veřejné správě nebo přijme členství v politické straně či politickém hnutí, bude po posouzení vzniku neslučitelnosti odvolán z funkce Poslaneckou sněmovnou.

2.2 Zánik funkce Veřejného ochránce práv

Důvody, pro které VOP pozbude funkce, nalezneme v § 6 zákona. Právní úprava rozlišuje dvě formy zániku funkce VOP: *pozbytí funkce a odvolání z funkce*.

K pozbytí funkce dochází automaticky v rámci zákonem taxativně vymezených případů, např. uplynutím funkčního období, po nabytí právní moci rozsudku, kterým byl VOP

[31] Neumannová, H: Veřejný ochránce práv (Konsultace). Veřejná správa, 2000, č.46, příloha str. IV-V

za trestný čin, VOP přestane být volitelný do Senátu či písemným prohlášením VOP o vzdání se funkce. Poslanecká sněmovna věc neprojednává a funkce zaniká automaticky, VOP pozbývá funkci dnem následujícím po dni, kdy k rozhodné skutečnosti došlo.

Odvolání z funkce automaticky nenastává. Poslanecká sněmovna nejprve posuzuje, zda neslučitelnost dle § 6 odst. 3 zákona vznikla. Odvolání tedy předchází kvalifikované posouzení vlivu neslučitelnosti soukromé aktivity či členství v politické straně na výkon funkce. Pokud poslanci dojdou k závěru, že došlo k naplnění důvodů inkompatibility, rozhodnou o odvolání běžným usnesením a účinky odvolání nastávají dnem doručení písemného vyrozumění o odvolání VOP.^[32]

2.3 Trestní imunita

Základním prvkem ombudsmanských úřadů je nezávislost. Tvoří základ pro důvěryhodnost úřadů v očích veřejnosti. K posílení skutečně nezávislého postavení slouží zakotvení imunity VOP v § 7 zákona. Imunita představuje garanci nezávislosti a nestrannosti v činnosti VOP. Konstrukce imunity vychází z ústavní úpravy poslanecké imunity, resp. imunity ústavních soudců.^[33] VOP nelze trestně stíhat bez souhlasu Poslanecké sněmovny. Správní imunity VOP nepožívá. O úpravě občanskoprávní imunity se při přípravě zákona ani neuvažovalo, i když některé právní úpravy ji zakotvily.^[34]

[32] Sládeček, V.: Zákon o Veřejném ochránci práv. Komentář. 1.vyd., Praha: C.H. Beck, 2000, s. 38-40

[33] Jde především o to, aby VOP nemohl být soudně napadán za svá tvrzení v tisku či v jiných hromadných sdělovacích prostředcích.

[34] Sládeček, V.: Zákon o Veřejném ochránci práv. Komentář. 1.vyd., Praha: C.H. Beck, 2000, s. 42-43

3 PRAVOMOC A PŮSOBNOST VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV

Základní hlediska kontroly vykonávané VOP jsou uvedena v § 1 odst. 1 zákona.

3.1 Působnost věcná

VOP působí k ochraně práv osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených níže. Jedná se o ochranu před jednáním, které je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před nečinností úřadů a institucí.^[35]

Jednání v rozporu s právem znamená jednání odporující obecně závazným právním předpisům, ústavním zákonům a zákonům, i jiným právním předpisům (nařízení vlády, vyhlášky ministerstev a jiných ústředních správních úřadů, vyhlášky a nařízení krajských a obecních úřadů. V rozporu s právem není jednání, kterým se porušují interní předpisy.^[36]

Vymezení *principů demokratického právního státu a dobré správy* je složitější. Právní stát je stát vázaný právem, který respektuje princip svrchovanosti zákona. Funkcí právního státu je garantovat jednotlivcům ochranu jejich základních práv a svobod. V právním státě je zajištěna rovnost všech před veřejnou mocí uplatňujících zákon.^[37] Podle článku č.1 Ústavy ČR je Česká republika demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana. Principy demokratického právního státu a dobré správy se míní obecně uznávané právní zásady, byť by nebyly výslovně upraveny zákonem, jako princip legality a legitimacy, materiální rovnosti, proporcionality, ochrana základních práv a svobod, dělba moci, svrchovanost ústavy a zákonů, právní jistota a další.^[38]

[35] Zákon č.349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, v platném znění

[36] Sládeček, V.: Zákon o Veřejném ochránci práv. Komentář. 1.vyd., Praha: C.H. Beck, 2000, s. 20

[37] Boguszak, J., Čapek, J., Gerloch, A.: Teorie práva. 1.vyd., Praha: Eurolex Bohemia, 2001, s. 181

[38] Neumannová, H.: Veřejný ochránce práv (Konsultace). Veřejná správa, 2000, č.46, příloha str. IV-V

Legální definice pojmu *dobrá správa* neexistuje. Pod pojem správy v tomto sousloví nelze zařadit každou činnost zaměřenou na dosažení určitého cíle, ale jen takovou, která znamená správu věcí veřejných, tj. veřejnou správu. Principy dobré správy se tedy týkají správy veřejné, jejímiž vykonavateli jsou správní úřady. Pro lepší vyjádření je vhodnější srovnání se špatnou správou. Pod „špatnou správou“ si představujeme typické nešvary byrokratického aparátu: zdržování, nedostatečné prošetření věci, hrubost, arogantní chování, hloupost, neefektivnost, neodůvodněné neposkytnutí informací či naopak poskytnutí nesprávných informací. Z uvedených příkladů vyplývá, že se spíše jedná o vady v jednání konkrétního úředníka. Špatnou správou můžeme tedy chápat úřední jednání, které je sice formálně v pořádku a neodporuje právu, ale přesto ho můžeme považovat za závadné, protože může ohrozit právem chráněné zájmy zúčastněných stran.

Po vymezení pojmu „špatné správy“ se pokusím vysvětlit pojem „dobrá správa“. Dobrá správa je tedy taková, která respektuje základní principy veřejné správy a správního práva, např. respektuje principy rovnosti před správními úřady, uskutečňování působnosti a pravomoci správními úřady v souladu s cílem, k jehož dosažení byly stanoveny, dále princip obrany proti rozhodnutím správních úřadů a princip spolupráce s adresáty veřejné správy při plnění jejich úkolů a v neposlední řadě pak princip transparentnosti veřejné správy.^[39]

Ochranou před nečinností se myslí ochrana v případech, kdy je příslušný orgán nečinný, ačkoliv by měl provést ve věci určitá opatření. Ochranu před nečinností je řešena také správním řádem.^[40]

3.2 Působnost osobní

Jedná se o vymezení okruhu subjektů, vůči kterým je VOP oprávněn zasáhnout. V § 1 odst. 2 je zakotveno, že působnost VOP se vztahuje na ministerstva a jiné správní úřady

[39] Polián, M.: Principy dobré správy a zákon o veřejném ochránci práv. Veřejná správa, 2000, č.46, s. 21

[40] Neumannová, H.: Veřejný ochránce práv (Konsultace). Veřejná správa, 2000, č.46, příloha str. IV-V

s působností po celém území státu, dále správní úřady jim podléhající, Českou národní banku, pokud působí jako správní úřad, Radu pro rozhlasové a televizní vysílání, orgány územních samosprávných celků při výkonu státní správy, dále pak na Policii ČR, Armádu ČR, Hradní stráž, Vězeňskou službu ČR, zařízení, v nichž se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranná nebo ústavní výchova, ochranné léčení, jakož i na veřejné zdravotní pojišťovny.^[41]

Ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy jsou vyjmenované v zákoně č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, v platném znění (kompetenční zákon).

Jiné správní úřady s působností po celém území státu jsou vyjmenované jednak v kompetenčním zákoně, např. Český statistický úřad, Český úřad zeměměřičský a katastrální, Český báňský úřad, Komise pro cenné papíry, Úřad vlády České republiky a další, jednak jsou to další úřady s celostátní působností např. Česká inspekce životního prostředí.

Jím podléhající správní úřady jsou místní správní úřady podřízené ministerstvům nebo jiným ústředním orgánům státní správy. Jejich působnost se vztahuje jen na určité vymezené území státu a jsou to např. katastrální úřady, finanční úřady, celní úřady, úřady práce.

Dále bych se podrobněji zmínila o orgánech územních samosprávných celků při výkonu státní správy. Působnost VOP se vztahuje na obce a kraje pouze při výkonu přenesené působnosti. Jinak řečeno, do jeho působnosti nespádají podněty vtahující se k samostatné působnosti obcí a krajů, např. pokud územní samospráva rozhoduje o převodech obecního majetku, o veřejném pořádku aj.^[42]

[41] Zákon č.349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, v platném znění

[42] Neumannová, H.: Veřejný ochránce práv (Konsultace). Veřejná správa, 2000, č.46, příloha str. IV-V

V § 1 odst. 3 jsou vyjmenovány orgány, na něž se působnost VOP nevztahuje a vůči nim nemůže tedy uplatňovat svá oprávnění. Jsou to prezident republiky, vláda, Nejvyšší kontrolní úřad, zpravodajské služby České republiky, orgány činné v trestním řízení, státní zastupitelství a soudy.

3.3 Vyřizování podnětů, šetření

Na VOP se může se svým podnětem obrátit jakákoliv fyzická či právnická osoba, která se cítí být dotčena na svých právech jednáním správních úřadů uvedených v § 1 odst. 2 zákona. Možnost podat podnět mají i obce a kraje. VOP může svých kontrolních oprávnění využít i z vlastní iniciativy, a to většinou na základě nějakého signálu, kterým může být zpráva ve sdělovacích prostředích, telefonický podnět, anonymní podání aj. Dále VOP přezkoumává podněty, které mu postoupí poslanci či senátoři, Poslanecká sněmovna nebo Senát.

VOP jako instituce má poskytovat pomoc široké veřejnosti. Každý má právo obrátit se na VOP s podnětem, který spadá do jeho působnosti. Podnět lze učinit písemně, ale i ústně do protokolu. Obsahové náležitosti podnětu jsou taxativně vymezeny v zákoně, podrobné rozpracování, myslím, přesahuje rámec mé bakalářské práce.

V případě, že případ spadá do působnosti VOP, pak VOP zahájí šetření a o tomto písemně vyrozumí stěžovatele. Aby mohl VOP efektivně vykonávat svou činnost při prošetřování podnětů, disponuje tzv. *vyšetřovacími oprávněními*. Především je VOP oprávněn vstupovat i bez předchozího upozornění do všech prostor úřadů a provádět své šetření spočívající v nahlížení do spisů či kladení otázek zaměstnancům úřadů. Všechny dotčené subjekty jsou povinny poskytnout VOP součinnost (informace a vysvětlení, předložení spisů a dokumentů, provést důkazy, které VOP navrhne).

V případě, že VOP nezjistí porušení právních předpisů či jiná pochybení, což není zcela obvyklé, vyrozumí o tom stěžovatele i úřad. Na zjištěné nedostatky upozorní příslušný úřad. Nedojde-li k nápravě, VOP vyrozumí nadřízený úřad, popř. vládu a rovněž může

informovat veřejnost. Jeho návrhy mají jen iniciační charakter. VOP není oprávněn zasahovat přímo do činnosti a rozhodování úřadů.^[43]

3.4 Zvláštní oprávnění a povinnosti Veřejného ochránce práv

Kromě kontrolní činnosti (viz.výše) VOP přísluší také právo doporučit vydání, změnu nebo zrušení překonaných či již nevyhovujících právních norem nebo vnitřních předpisů. Tento návrh VOP předkládá zásadně orgánu, který jej vydal, nicméně kromě toho je též povinen informovat o doporučeních i Poslaneckou sněmovnu. Doporučení jsou nezávazná.

Vedle výše zmíněných oprávnění stanoví zákon VOP také povinnosti. Zejména povinnost mlčenlivosti o skutečnostech, o nichž se dověděl při výkonu své funkce, a to i po skončení výkonu své funkce. Stejnou povinnost mají i zaměstnanci Kanceláře (viz § 7 zákona). Dále pak informační povinnosti ve vztahu k Poslanecké sněmovně a k veřejnosti (viz § 22 zákona).

Povinnost předkládat každoročně parlamentu (jeho dolní komoře) zprávu o činnosti je chápána za účinnou formu působení na veřejnou správu. VOP v ní bilancuje své aktivity, především pokud jde o provedená šetření a jejich výsledky, a glosuje současný stav uplatňování práva v oblasti veřejné správy, a na základě svých poznatků upozorňuje na nedostatky právních předpisů. Zpráva se samozřejmě zveřejňuje.^[44]

[43] Sládeček, V.: Zákon o Veřejném ochránci práv. Komentář. 1.vyd., Praha: C.H. Beck, 2000, s. 65-71

4 PRÁVNÍ ÚPRAVY INSTITUTU OMBUDSMANA V ZAHRANIČÍ

Po analýze postavení českého ombudsmana – veřejného ochránce práv přistoupím k podrobnějšímu popisu ombudsmanských institucí ve vybraných zemích.

Pozitivní zkušenost s výkonem ombudsmana v tradičních demokraciích vedlo po zvratu ve střední a východní Evropě k rozšíření této instituce v řadě transformujících se postkomunistických zemí. Po Polsku, kde institut vznikl již před pádem totalitního režimu a reálně fungoval, byl tento institut zakotven mj. i v ústavách Maďarska (v roce 1995) a Gruzie (v roce 1996). To jsou státy, jež jsem zvolila pro komparaci v mé bakalářské práci. Polsko je sousední stát České republiky, geografická a jazyková blízkost je nasnadě. Dále jsem vybrala Maďarsko a Gruzii, kde se mi podařilo sesbírat dostatek relevantních informací ke zvolenému tématu.

4.1 Polsko

Polsko je první zemí střední a východní Evropy, která zřídila parlamentního ombudsmana. Vychází se skandinávského modelu.

Polský zákon o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Mluvčím občanských práv) byl polským parlamentem přijat již v roce 1987, v době přechodu Polska na demokratické státní zřízení. Nejdříve byl přijat zákon a následně po deseti letech, v roce 1997, byla tato instituce začleněna i do ústavy. „ Mluvčí občanských práv“ je polská forma ombudsmana a svou činností si tento orgán získal od roku 1987 značnou prestiž. Tradice uvedené instituce je v Polsku rozvinutější než v České Republice, kde úprava ombudsmanské instituce byla přijata mnoho let po sametové revoluci.

Instituce má tedy základní zakotvení v Ústavě Polské republiky. Polská ústava se věnuje této problematice ve dvou kapitolách. Jednak je to kapitola Svobody, práva, závazky osob a občanů, kde deklaruje, že každý má právo, v souladu se zákonem, na pomoc ze strany Mluvčího občanských práv při ochraně lidských práv a svobod v souvislosti s jejich

porušením správními orgány. Druhá kapitola Orgány státní kontroly a ochrany práv, poněkud podrobněji upravuje postavení Mluvčího občanských práv.^[45]

Polský ombudsman je jmenován parlamentem, polským Sejmem. Podmínky ustanovení do funkce jsou státní občanství Polska, bez výslovného stanovení konkrétní věkové hranice, s podmínkou právního vzdělání a s profesionální zkušeností a vysokou autoritou vzhledem k morálním vlastnostem a celospolečenskému uznání. Musí mít vynikající znalost práva, ale nemusí být právník. Výkon funkce je neslučitelný s žádným jiným zaměstnáním, s výjimkou univerzitního profesora, nesmí být členem politické strany či politického hnutí, odborů a nesmí vykonávat žádnou veřejnou funkci, která by ohrožovala důstojnost a vážnost funkce ombudsmana.

Mluvčího občanských práv jako zvláštní kontrolní orgán volí polský Sejm jako dolní komora Parlamentu se souhlasem horní komory – Senátu, a to na návrh Maršálka (předsedy) Sejmu nebo skupiny 35 poslanců. Polský mluvčí občanských práv každoročně podává zprávy o své činnosti a připomínky ke stavu dodržování práv a svobod občanů Sejmu a Senátu.

Funkční období je pětileté a funkci může mluvčí občanských práv vykonávat maximálně dvě bezprostředně po sobě jsoucí období. Doba působnosti není vázána na volební období parlamentu.^[46]

Polskému ombudsmanovi byla svěřena řada pravomocí. Pokud zahájí šetření ve věci, má právo na veškeré informace od státních orgánů a může provést šetření, aniž by byl o tom dotčený orgán předem informován či upozorněn na zahájení šetření. Má právo přístupu k dokumentům, právo nahlížet do spisové agendy správních orgánů, soukromoprávních subjektů či profesních a zájmových organizací, jakož i orgánů územní samosprávy. Po

[45] Ústava Polské republiky z 2.dubna 1997 (čl. 80 a čl. 208-212)

[46] Zákon o Rzeczniku praw obywatelskich z 15. července 1987

prošetření případu pak, pokud nezjistí pochybení v činnosti správních úřadu, informuje stěžovatele o výsledku svého šetření, že neshledal porušení lidských práv a svobod. V případě, že zjistí pochybení, má právo vytknout každému orgánu nebo úřední osobě nezákonný postup a narušení práv občanů a předloží příslušnému orgánu či instituci opatření k nápravě. Tímto podnětem nezasahuje do nezávislosti soudců a soudů. V individuálním případě může informovat jen nadřízené orgány a doporučit jim potřebné zákonné kroky. Může parlamentu iniciovat změny v právním řádu, může dávat podněty pro přijetí nové právní normy či novelizaci již existující právní normy související s ochranou lidských práv a svobod, aniž by to mělo význam zákonodárné iniciativy. Má určitá procesní oprávnění (návrhy k Nejvyššímu soudu na výklad právních předpisů, podávání mimořádných opravných prostředků, podávání stížností k Vrchnímu správnímu soudu, návrhy k Ústavnímu tribunálu). Postavení polského ombudsmana před správním a justičním orgánem je v podstatě stejné jako postavení prokurátora. Má možnost podat návrh, vstoupit do řízení. Má též právo uložit prokuratuře, aby zahájila trestní řízení.^[47]

V činnosti polského ombudsmana je kladen důraz na ochranu práv a svobod občanů. Ústava a Zákon polského Mluvčího občanských práv charakterizuje tak, že stojí na strážích práv a svobod občanů zakotvených v Ústavě a jiných právních předpisech.^[48]

4.2 Maďarsko

Vznik úřadu ombudsmana v Maďarsku souvisí s demokratickými přeměnami. Maďarsko zavedlo institut ombudsmana do svého právního řádu v roce 1990 přímo do ústavy. Instituce ombudsmana byla sice ústavně zakotvena v roce 1990, nicméně prováděcí zákon následoval až v roce 1993 a k faktickému zřízení instituce došlo v roce 1995.^[49]

[47] Zákon o Rzeczniku praw obywatelskich z 15. července 1987

[48] Kroupa, J. a kol.: Soudobé ústavní systémy. 2. doplněné vyd., Masarykova univerzita v Brně, 2001, s. 151

[49] Sládeček, V.: Nové ombudsmanské instituce: Arizona a Gruzie. v: Veřejná správa a právo. Pocta prof. JUDr. Dušana Hendrychovi. 1.vyd., Praha: C. H. Beck, 1997, s. 155

V maďarské ústavě je vyčleněna kapitola: Parlamentní komisař pro občanská práva a Parlamentní ombudsman pro ochranu národnostních a etnických menšin. Parlamentní komisař pro lidská práva je pověřen a je jeho povinností prošetřovat nedodržování ústavních práv, jež se dostanou do jeho pozornosti, a iniciovat všeobecná nebo individuální opatření za účelem nápravy. Maďarská ústava též definuje postavení ombudsmana pro ochranu národnostních a etnických menšin, a to velmi podobně. Ombudsman pro ochranu národnostních a etnických menšin je pověřen a je jeho povinností prošetřovat nedodržování či porušování práv národnostních a etnických menšin, jež se dostanou do jeho pozornosti. Dále též iniciovat všeobecná nebo individuální opatření za účelem nápravy.^[50]

Maďarský ombudsman je uveden do funkce volbou Parlamentu, rozhodující je dvoutřetinové kvórum. Návrh na kandidáta ombudsmana podává prezident republiky. K parlamentu má i zákonné vztahy spočívající v povinnosti podávat o své činnosti zprávy nejméně 1x ročně.^[51] Je ze své činnosti odpovědný výhradně parlamentu.

Ustanovení do funkce je vázané na státní občanství Maďarska, ukončené právnické vzdělání, bezúhonnost, výborné znalosti práva nebo minimálně deset let praxe v právním prostředí spojené se sférou ústavního práva a v neposlední řadě společenskou prestiž a vysoce respektované postavení.

Funkční období maďarského ombudsmana je šestileté^[52], je možné znovuzvolení na další funkční období. Zákon klade důraz na dobu posledních 4 let před kandidaturou. Klade důraz na to, jakým způsobem byl komisař činný a jaké funkce zastával. Výkon funkce ombudsmana je neslučitelný s funkcí prezidenta republiky, poslance a bývalého poslance, soudce Ústavního soudu, ministra, člena místního zastupitelstva, státního zástupce, notáře, člena ozbrojených sil, policie, zaměstnance politické strany, pokud tyto funkce vykonával

[50] Maďarská ústava také zakotvuje, že Parlament může zvolit i speciální ombudsmany na ochranu individuálních ústavně zaručených práv.

[51] Ústava Maďarska z roku 1990 (čl. 32B)

[52] Nejčastěji se lze setkat se čtyřletým až šestiletým funkčním obdobím.

v období 4 let před kandidaturou na post ombudsmana.

Inkompatibilita je v zákoně zakotvena podrobně, funkce ombudsmana je neslučitelná s výkonem funkce v jakémkoli státním, sociálním, politickém úřadě či v rámci územní samosprávy. Nemůže vykonávat žádnou výdělečnou činnost s výjimkou povolání spojených s vědeckou, univerzitní, literární a uměleckou činností. Nesmí být zastoupen v soukromoprávních ekonomických subjektech, být členem představenstva či dozorčí rady. Toto opatření má podpořit aspekt nestrannosti a nezávislosti komisaře.

Mandát ombudsmana zaniká uplynutím doby, na kterou byl zvolen, jeho smrtí, podáním rezignace, odvoláním z funkce nebo v případě, že vznikne konflikt zájmů (viz. neslučitelnost výše). V prvních třech uvedených případech je zánik funkce ombudsmana prostě oznámen Předsedou parlamentu, v ostatních je nutné usnesení parlamentu o odvolání z funkce, a opět je nutná dvoutřetinová většina.^[53]

Působnost komisaře se vztahuje na všechny úřady veřejné správy včetně místní samosprávy. Vztahuje se na některé další orgány a výslovně uvedené instituce. Šetří na základě podnětů, jejichž podání je bezúplatné, nebo zahajuje z vlastní iniciativy. V souvislosti s podnětem týkajícího se postupu nebo opatření správního úřadu se na komisaře může obrátit každý. Předpokladem přijetí podnětu je vyčerpání všech možných opravných prostředků. Forma podání není stanovena. Komisař má právo sám rozhodnout, zda se bude podáním zabývat. U podnětů opětovně podaných nebo neopodstatněných má právo věc odmítnout. Je oprávněn žádat o informace k šetřenému případu od všech subjektů spojených s případem, nahlížet do spisů a pořizovat si kopie dokumentů a zakládat je do své evidence. Samostatná příloha k zákonu č. LIX z roku 1993 o Parlamentním komisaři pro lidská práva stanoví, do kterých spisů a dokumentů týkajících se bezpečnostních služeb či ozbrojených sil nemůže ombudsman nahlížet. V případě, že v rámci šetření zjistí, že činností správního úřadu byly porušeny lidská práva a svobody, podá správnímu úřadu podnět k nápravě (a to i ústně

[53] Zákon č. LIX o Parlamentním komisaři pro lidská práva z 1. června 1993

či telefonicky). Ten je povinen vyjádřit se k závěrům ombudsmana ve lhůtě třiceti dnů a zaujmout stanovisko. Maďarský ombudsman má právo obrátit se na ústavní soud, aby tento přezkoumal ústavnost právního předpisu, nebo soulad se závaznou mezinárodní smlouvou. Může iniciovat disciplinární řízení a navrhopvat změny právních předpisů. Výroční zprávu uveřejňuje komisař přímo ve sbírce zákonů.^[54]

4.3 Gruzie

Nově byl ombudsman zřízen i v Gruzii, a to v roce 1996 Zákonem o narodnom zaščitnike. Gruzínská ústava obsahuje stručné zakotvení instituce ombudsmana. Deklaruje, že „ Na ochranu lidských práv a svobod na území Gruzie dozírá Národní ochránce, který je volen většinou celého Parlamentu na funkční období pěti let a že Národní ochránce je oprávněn zjišťovat skutečnosti o porušení lidských práv a svobod a podávat příslušným institucím a jednotlivcům zprávy.“ V podrobnostech odkazuje na citovaný zákon.

Co se týče podmínek pro výkon funkce, gruzínský ombudsman – „Národní ochránce“ musí pro výkon funkce splňovat jen jednu zákonnou podmínku, a tou je mít gruzínské státní občanství. Inkompatibilita gruzínského ombudsmana je stanovena podrobněji. Nemůže být členem ústředního ani místních zastupitelských sborů, zastávat placené místo ve státních službách, kromě činnosti pedagogické, vědecké nebo umělecké. Má výslovně zakázány politické aktivity a též samotné členství v politické straně. Ombudsman je povinen do jednoho měsíce po svém zvolení pozastavit činnosti neslučitelné s výkonem funkce, jinak jeho funkce zaniká.

Gruzínského ombudsmana volí nejvyšší zákonodárny sbor, a to většinou svých členů. Kandidáty nominuje prezident, parlamentní frakce a skupina nejméně deseti poslanců. Na rozdíl od např. úpravy maďarské, kde kandidáta nominuje pouze prezident, zde může být i více uchazečů, a proto zákon podrobněji upravuje i postup při rovnosti hlasů.

[54] Cách, A: Ombudsman. Masarykova univerzita v Brně, 1999, s.73-74

Disponuje optimálním funkčním obdobím pěti let, přičemž funkci může vykonávat dvě funkční období. Funkce gruzínského ombudsmana zaniká, jestliže ztratí státní občanství, není schopen vykonávat funkci po dobu 4 měsíců, byl pravomocně odsouzen soudem, vznikem neslučitelností funkcí, rezignací nebo úmrtím.

Řada zahraničních úprav nezávislost ombudsmana výslovně deklaruje, polská i maďarská též. I gruzínská ústava nezávislost ombudsmana při výkonu funkce několikrát zdůrazňuje. Kromě ustanovení, že k zajištění nezávislosti ombudsmana je stát povinen mu poskytnout odpovídající podmínky pro jeho činnost a život, včetně zajištění ochrany jeho a jeho rodiny, je pak podrobně řešena nedotknutelnost a imunita ombudsmana odpovídající imunitě poslanecké. Má právo odmítnout podat svědectví o věcech, o nichž se dozvěděl při výkonu své funkce. Nenese odpovědnost za názory vyjádřené při výkonu funkce.

V rámci vztahu k parlamentu předkládá jednou ročně zveřejňované zprávy o činnosti. Gruzínská úprava výslovně přikazuje, aby zpráva obsahovala jména úředníků, kteří pochybili nebo neuposlechli doporučení ombudsmana, zatímco mnoho jiných zahraničních úprav zachovává anonymitu těchto osob.

Kompetence gruzínského ombudsmana je koncipována s důrazem na ochranu základních lidských práv, nezabývá se toliko jen „špatnou správou“. Zajišťuje dohled nad ochranou lidských práv a svobod, dohlíží na jednání orgánů státní moci, orgánů místní samosprávy, funkcionářů a právnických osob, a předkládá návrhy a doporučení. Jedná na základě stížností i z vlastní iniciativy. Jeho působnost se vztahuje i na nevládní organizace, instituce a podniky, pokud jde o porušování lidských práv a svobod. Co se týče vyšetřovacích oprávnění, má umožněn (neohlášený) vstup do prostor příslušného úřadu, může žádat informace a dokumenty k případu, vznášet dotazy k případu.

Seznam subjektů oprávněných podat stížnost, neobsahuje žádná omezení. Po obdržení stížnosti se gruzínský ombudsman nezávisle rozhodne, zda zahájí šetření. O dalších postupech práce ústava nic nehovoří, odkazuje na interní předpis kanceláře ombudsmana. Po ukončení šetření gruzínský ombudsman zaujme stanovisko, názor nebo doporučení.

Obsáhle jsou upraveny varianty možností, např. může předložit parlamentu návrh na změnu zákonů za účelem zajištění lidských práv a svobod, zaslat doporučení příslušnému úřadu na nápravu, v případě odhalení trestních aspektů věci podat návrh příslušným státním orgánům, předložit instančně příslušnému soudu doporučení, aby přezkoumal zákonnost rozhodnutí soudu nižší instance, pokud dojde k závěru, že rozhodnutím soudu došlo k porušení základních lidských práv a svobod, předložit výsledky svých šetření hromadným sdělovacím prostředkům, publikovat svá rozhodnutí ve výroční zprávě, oslovit písemně prezidenta republiky a předložit parlamentu zprávu v případě závažného porušení lidských práv a svobod, jestliže ostatní nápravné prostředky jsou neúčinné, předložit návrh ústavnímu soudu, jestliže navzdory žádosti voličů nebylo uspořádáno referendum či ve zvláštním případě oslovit parlament s požadavkem zřízení zvláštní komise k řešení problematiky v souvislosti s porušením lidských práv a svobod. Dotčené orgány jsou povinny přezkoumat návrh nebo doporučení ombudsmana a písemně na ně do jednoho měsíce reagovat.

Úprava gruzínského ombudsmana vychází ze skandinávského modelu, přebírá základní prvky, ale přesahuje jej, co se týče působnosti a pravomocí. Nejde jen o kontrolu nad „špatnou správou“; rozsah působnosti co do subjektů (přesah veřejné správy až do moci soudní) i co do zaměření šetření (ochrana ústavně zaručených práv a svobod) je nebývalý. V činnosti ombudsmana je tedy kladen důraz na lidskoprávní dimenzi. Spornou otázkou zůstává, že gruzínský ombudsman nahrazuje do značné míry činnost jiných státních orgánů a ústavního soudu.^[55]

[55] Sládeček, V.: Nové ombudsmanské instituce: Arizona a Gruzie. In: Veřejná správa a právo. Pocta prof. JUDr. Dušanu Hendrychovi. 1. vyd., Praha: C. H. Beck, 1997, s. 155-170

5 KOMPARACE

V souladu se zadáním mé bakalářské práce bych chtěla v následující kapitole srovnat zahraniční právní úpravy ombudsmanských institucí v Polsku, Maďarsku a Gruzii s českou právní úpravou, provést komparaci vybraných základních aspektů instituce.

Vybrané státy mají společnou minulost, ale bude zajímavé sledovat, jak se ombudsmanské instituce liší v odlišných politických, sociálních a kulturních podmínkách.

Polsko má jistý primát, je prvním státem střední a východní Evropy, kde vznikl institut ombudsmana ještě za dob totality a má zkušenost s působností ombudsmana po několik volebních období. Institut polského ombudsmana vznikl tedy ještě před započatím transformačního procesu, což umožňovalo liberálnější politické prostředí v Polsku.^[56]

Lze prohlásit, že stejně jako v České republice i v ostatních analyzovaných státech byl zaveden model ombudsmana klasického, parlamentního. Jedná se o modifikace skandinávského modelu. Ombudsmana tedy volí nejvyšší zákonodárny sbor (Parlament, Sejm) a ombudsman je ze své činnosti odpovědný zákonodárnému sboru. Má informační povinnost o své činnosti v různě stanovených intervalech, zpravidla v ročním intervalu.

Mnohé státy dospěly k integrovanému pojetí ombudsmana s působností pro celé území, resp. pro celou veřejnou správu. Toto platí pro všechny vybrané země, kde tedy působí jeden ombudsman s celostátní působností, s výjimkou Maďarska.^[57] Důvodem přijetí tohoto modelu i v České republice může být i to, že přemíra ombudsmanů v některých zemích vedla ke stírání jejich kompetencí a veřejnost je tak dezorientovaná a neví, ke komu má své stížnosti směřovat. Integrovaný ombudsman s působností pro celou

[56] V Polsku fungovalo v době totality i správní soudnictví.

[57] Výjimkou je Maďarsko, kde ústava zakotvila funkce Ombudsmana pro práva občanů a Ombudsmana pro práva národnostních a etnických menšin. Parlament může též zvolit speciální ombudsmany na ochranu individuálních práv a svobod občanů garantovaných v ústavě.

veřejnou správu je tedy upřednostňován.^[58]

5.1 Ústavní zakotvení

Ve všech sledovaných zemích je institut ombudsmana zakotven do ústavy, a upraven jak v ústavě, tak v podobě běžného zákona. Začlenění institutu do ústavy co se týče rozsahu článků, je různý. Lze obecně zkonstatovat, že v ústavě bývá zpravidla krátké ustanovení s odkazem na podrobnou úpravu v prováděcím zákoně. Polsko má podrobnější popis instituce než ústava Maďarska, kde je strohý popis s odkazem na příslušný zákon. Můžu porovnat též dobu vzniku zákona a zakotvení v ústavě. Již jsem psala, že Polsko nejprve přijalo zákon a teprve posléze po 10 letech fungování instituce, v roce 1997, následovala i ústavní úprava. Na rozdíl tomu v Maďarsku byl zakotven odkaz v ústavě v roce 1989 a příslušný zákon byl přijat později, až v roce 1995.

V české republice je však zpracován pouze zákon a ústavní reglementace chybí. Dle doc. Sládečka není ústavní úprava bezpodmínečně nutná, tedy „condicio sine qua non“. VOP není orgán, který by disponoval samostatnou mocenskou pravomocí. Jde o orgán odvozený od parlamentu jako orgánu moci zákonodárné, a je nadán toliko iniciačními oprávněními. Jedině parlament je pak oprávněn, na základě podnětu VOP, uplatnit sankce či svou pravomoc vůči moci zákonodárné.^[59]

5.2 Předpoklady pro výkon funkce

V České republice, jak jsem psala výše, je jedinou podmínkou výkonu funkce VOP ustanovenou v zákoně volitelnost do Senátu. Zákonná úprava odkazuje na Ústavu České republiky, kde najdeme podrobnější vymezení předpokladů pro výkon funkce (občanství ČR, aktivní volební právo a dosažení věku 40 let). Požadavek na odborné či profesní

[58] Cách, A: Ombudsman. Disertační práce. Masarykova univerzita v Brně, 1999, s. 92, 97

[59] Sládeček, V.: Zákon o Veřejném ochránci práv. Komentář. 1.vyd., Praha: C.H. Beck, 2000, s. XXVI
předpoklady pak není zakotven.

Polsko a Maďarsko mají podrobnější právní úpravu, vedle podmínky být občanem státu vyžadují právnické vzdělání, bezúhonnost a rozsáhlé zkušenosti v praxi ve sféře ústavního a správního práva.

V Gruzii je výkon funkce vázán toliko na státní občanství.

Popsané předpoklady pro výkon funkce nevybočují ze standartů většiny úprav ombudsmanské instituce. Výslovné ustanovení o kvalifikaci, resp. právnickém vzdělání či požadavek odborné právní praxe nalezneme málokdy (Polsko, Maďarsko). Ovšem podmínka občanství chybí výjimečně a příslušné státní občanství je základní obecná požadovaná podmínka výkonu funkce.

Rozhodujícím požadavkem na ty, kdo budou jmenováni na místo ombudsmana, je ten, že musí jít o osobnost a autoritu, která se těší dobré pověsti. Protože ombudsman si musí zejména získat důvěru lidí.^[60]

5.3 Zánik funkce

Podmínky zániku funkce ombudsmana jsou zpravidla zakotveny v zákoně o ombudsmanovi.

Ve všech sledovaných právních úpravách je výkon funkce ombudsmana vázán na státní občanství. Odvolání je tedy možné na základě ztráty občanství. Funkce ombudsmana též zaniká jeho smrtí či rezignací. Je odvolán pro neschopnost vykonávat funkci ombudsmana v důsledku fyzické či mentální nezpůsobilosti. Tento příkladný výčet bych zakončila možným odvoláním ombudsmana, který byl obviněn ze spáchání úmyslného trestného činu a následně pravomocně odsouzen za trestný čin k trestu odnětí svobody, či ujal-li se funkce jiné, která naplňuje ustanovení o inkompatibilitě (viz níže).

[60] Cách, A: Ombudsman. Disertační práce. Masarykova univerzita v Brně, 1999, s. 95

5.4 Neslučitelnost funkcí

Jde o vymezení neslučitelnosti funkce VOP s jinými funkcemi či činnostmi tak, aby byla zachována nezávislost a nestrannost instituce jako její profilující znak.

Imkompatibilita je ve všech vybraných státech řešena podrobněji. Úprava česká a maďarská jsou si podobné, co se týče vymezení neslučitelnosti funkcí, maďarská úprava je ve výčtu obsáhlejší. (viz kap. 4.2)

Polský zákon o Mluvčím občanských práv hovoří obecněji, výkon funkce je neslučitelný s jakýmkoliv zaměstnáním s výjimkou profesora na vysoké škole a s veřejnou funkcí, která by jej ohrožovala na důstojnosti.

Funkce gruzínského ombudsmana je neslučitelná s funkcí v ústředním či místním správním orgánu či jiné placené státní službě, může však vykonávat činnost pedagogickou, vědeckou nebo uměleckou.

Všechny právní úpravy pak výslovně stanovují požadavek na apolitičnost ombudsmana, má zakázané členství v politické straně či politickém hnutí.

5.5 Funkční období

Polsko a Gruzie disponují optimálním funkčním obdobím pěti let, přičemž oba mohou vykonávat funkci dvě funkční období. Funkční období polského ombudsmana není vázáno na funkční období parlamentu.

Maďarský ombudsman působí v úřadu čtyři roky, znovuzvolení je možné.

V neposlední řadě český zákon ustavuje funkční období veřejného ochránce práv na šest let a ochránce může být zvolen pouze na dvě bezprostředně po sobě jdoucí funkční období.

Nejčastěji se v právních úpravách ombudsmanských institucí lze setkat se čtyřletým až šestiletým funkčním obdobím, což vybrané státy potvrzují. Za vhodnější je považováno

funkční období ombudsmana delší, které nesouvisí nebo přesahuje volební období zastupitelského sboru. Je to z důvodu posílení nezávislosti instituce.^[61]

Česká právní úprava deklarovala období šesti let, a to právě s úmyslem, aby volební období VOP přesahovalo volební období Poslanecké sněmovny, a přesah dvou let se zákonodárcům zdá být ideální.^[62]

5.6 Rozsah působnosti

Konstrukce působnosti ombudsmanů ve vybraných státech je nastavena diametrálně odlišně ve vztahu k české právní úpravě. Kompetence gruzínského ombudsmana je koncipována s důrazem na ochranu základních lidských práv, podobně je tomu i u ombudsmana polského a maďarského, nezabývá se toliko jen „špatnou správou“, a navíc značně přesahuje veřejnou správu, včetně přesahu do oblasti soudnictví.^[63]

Naproti tomu česká právní úprava preferuje kontrolní činnost nad veřejnou správou a tímto má VOP „pouze“ přispívat k ochraně základních práv a svobod garantovaných Ústavou ČR. V žádném případě nezasahuje do moci soudní. Jde o ustavení „omezenější“ kompetence ombudsmana, který se zabývá toliko veřejnou správou a VOP by měl plnit základní funkci pomoci občanům před státní byrokracií. VOP tedy je strukturován tak, že svou činností doplňuje a nabízí svou pomoc v případech, kdy osoba nemá žádný jiný efektivní právní prostředek ochrany před veřejnou správou.

Česká varianta ombudsmana je nastavena jako komplementární instituce k obecnému, správnímu a ústavnímu soudnictví. Kompetence gruzínského ombudsmana, jak píše výše, se překrývá s kompetencí ústavního soudu. Ústavní soud, který je obecně chápán jako

[61] Cách, A: Ombudsman. Masarykova univerzita v Brně, 1999, s. 119

[62] Sládeček, V.: Zákon o Veřejném ochránci práv. Komentář. 1.vyd., Praha: C.H. Beck, 2000, s. 31

[63] Sládeček, V.: Nové ombudsmanské instituce: Arizona a Gruzie. v: Veřejná správa a právo. Pocta prof. JUDr. Dušanu Hendrychovi. 1.vyd., Praha: C. H. Beck, 1997, s. 162

garant ústavnosti a ochrany lidských práv a svobod, v Gruzii není nadán též pravomocemi pro konkrétní kontrolu ústavnosti a tedy nerozhoduje o individuálních stížnostech, zejména fyzických osob, na porušení ústavních práv. Gruzínská ústava připouští výkon abstraktní kontroly ústavnosti. V tomto případě pak gruzínský ombudsman v podstatě „supluje“ činnost ústavního soudu.^[64]

Rozsah kompetencí gruzínského ombudsmana je opravdu nebyvalý (přesah do soudní moci, přešetřování činnosti soudů a soudců). Ústava deklaruje, že ombudsman je povinen zjišťovat skutečnosti o porušení lidských práv a svobod, čímž nahrazuje činnost ústavního soudu.

Podobně i další úpravy v postkomunistických státech zakotvují ústavněprávní aspekt činnosti ombudsmana. Ombudsman polský a maďarský se též nezabývá toliko jen dohledem nad veřejnou správou a dozorem nad „špatnou správou“, ale i kontrolou ústavnosti, rozhoduje tedy o individuálních stížnostech zejména fyzických osob na porušení práv a svobod.^[65]

5.7 Rozsah pravomocí

Rejstřík pravomocí ombudsmana může zahrnovat v nejširším měřítku: právo navrhopvat zákony, podávat ústavní stížnosti, pozastavit rozhodnutí správních orgánů, vyvolat obnovu správního a soudního řízení, podat dovolání na porušení zákona, podat stížnost pro porušení zákona, podat podnět k vydání, změně nebo zrušení právního předpisu, obracet se s podněty na vládu, zabývat se skutečnostmi tvořícími předmět státního nebo služebního tajemství, vztáhnout svoji působnost i na soudy a na všechny orgány činné v trestním řízení, provádět šetření týkající se prezidenta republiky, nejvyššího kontrolního úřadu,

[64] Sládeček, V.: Zákon o Veřejném ochránci práv. Komentář. 1.vyd., Praha: C.H. Beck, 2000, s. XXIII

[65] Sládeček, V.: Nové ombudsmanské instituce: Arizona a Gruzie. v: Veřejná správa a právo. Pocta prof. JUDr. Dušana Hendrychovi. 1.vyd., Praha: C. H. Beck, 1997, s. 162

emisní banky a zpravodajských služeb, včetně povinnosti úřadů poskytovat ombudsmanovi informace bez ohledu na státní nebo služební tajemství.^[66]

Vyšetřovací oprávnění ombudsmana vybraných právních úprav jsou si ve svém rozsahu podobná. Ombudsmani mají oprávnění provádět šetření, mohou neohlášeně a bez předchozího upozornění vstoupit do stěžovaného úřadu a provádět kontroly, k vyšetřovanému případu žádat o informace či dokumenty k nahlédnutí, pořizovat si kopie ze spisového materiálu. Mohou rozmlouvat se všemi jednotlivými zaměstnanci úřadu a klást jim otázky vztahující se k prošetřovanému případu. Správní orgány a další subjekty jsou povinny jim poskytnout v mezích své působnosti součinnost. V případě, že zjistí pochybení správního úřadu, pak příslušnému úřadu předává podnět k nápravě.

Nejrozšířenější formou působení ombudsmana jsou doporučení. Většina ombudsmanů, tak i vybraní, mohou navrhopvat legislativní změny a dávat doporučení pro odstranění nedostatků v legislativě.^[67] Polský Mluvčí občanských práv může navrhopvat zákony či novelizace zákonů vztahující se k ochraně lidských práv a svobod. Nejde však o zákonodárnou iniciativu. I maďarský a gruzínský ombudsman můžou navrhopvat změny v právním řádu. Také českému VOP přiznává zákon právo doporučení změny legislativy. Český zákon nemá v tomto smyslu další omezení, přirozeně by se mělo jednat o problematiku veřejné správy, ale toto právo VOP můžeme vztáhnout v širším pojetí i k otázkám ochrany lidských práv a svobod. Též se nejedná o zákonodárnou iniciativu. VOP předkládá doporučení na vydání, změnu nebo zrušení orgánu či úřadu, do jehož působnosti právní předpis spadá, a o předložených doporučeních informuje i Poslaneckou sněmovnu. Jde pouze o nezávazné doporučení.^[68]

[66] Cách, A: Ombudsman. Masarykova univerzita v Brně, 1999, s. 116

[67] tamtéž s. 126

[68] Sládeček, V.: Zákon o Veřejném ochránci práv. Komentář. 1.vyd., Praha: C.H. Beck, 2000, s. 75

Druhou formou reagování ombudsmana je podnět, v případě, že šetřením zjistí, že došlo k porušení lidských práv a svobod. Podnět dává správnímu orgánu, jehož činnost (či nečinnost) vedla k porušení práva osoby. Ve svém podnětu vyjádří ombudsman své názory a doporučení, která nejsou pro příslušný orgán právně závazná, nemusí se jím řídit. K provedení jeho nezávazných doporučení a upozornění přispívá jeho argumentace a též možnost nešvary v byrokracii a chování jednotlivých úředníků zveřejnit, a tím opatření prosadit i díky působení veřejného mínění.

Na základě výsledku posouzení stížnosti má ombudsman právo učinit celou řadu opatření. Může se:

- obrátit na soud se žádostí o ochranu porušování práv a svobod
- obrátit se na kompetentní orgány se žádostí o zahájení disciplinárního, správního či trestního řízení ve vztahu k úředníkovi, který jednal nezákonně
- obrátit se na soud se žádostí o přezkum správního rozhodnutí, rozsudku nebo rozhodnutí soudu či soudce
- obrátit se k Ústavnímu soudu se stížností o porušení ústavních práv zákonem, který byl nebo měl být použit v dané věci. Kromě toho díky zobecňování svých závěrů může dávat správním orgánům a orgánům územní samosprávy připomínky či návrhy ke zlepšení správních postupů a k lepšímu zabezpečení práv a svobod občanů.^[69]

Český VOP má rozsah opatření k nápravě, jež může navrhnout, upraveny v § 19 v souvislosti s § 18 a 22 z.č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv. Návrh tohoto opatření má pouze iniciační charakter, VOP není oprávněn přímo zasahovat do jednání či činnosti úřadů.

Iniciovat zahájení soudního řízení přímo je v právních úpravách ombudsmana vzácné.

[69] Cách, A: Ombudsman. Masarykova univerzita v Brně, 1999, s. 127-130

Příkladem zakotvení tohoto „privilegia“ je Polsko. Polský ombudsman je oprávněn podat kvalifikované podání k ústavnímu soudu, buď ve věci (ústavní stížnost) nebo jako návrh na zrušení či posouzení ústavnosti zákona či jiného právního předpisu.^[70] Postavení polského ombudsmana před správním a justičním orgánem je v podstatě stejné jako postavení prokurátora. Má výše zmíněnou možnost podat návrh, vstoupit do řízení. Má též právo uložit prokuratuře, aby zahájila trestní řízení.^[71] Maďarský ombudsman má právo obrátit se na ústavní soud s podnětem, aby tento přezkoumal ústavnost právního předpisu. Gruzínský ombudsman též může vztáhnout svoji působnost i na soudy, může např. předložit návrh ústavnímu soudu, jestliže navzdory žádosti voličů nebylo uspořádáno referendum či doporučit příslušnému soudu, aby přezkoumal rozhodnutí soudu nižší instance.

Důležitou formou reakce ombudsmana je každoroční zpráva o své činnosti parlamentu. Uvádí zde nedostatky v činnosti správních orgánů, informace o nesprávném výkladu či použití zákonů a v neposlední řadě porušení občanských práv, se kterými se nejčastěji setkal. Uvádí zde svoje doporučení ke zdokonalování legislativy a legislativní praxe.^[71]

[70] Sládeček, V.: Zákon o Veřejném ochránci práv. Komentář. 1.vyd., Praha: C.H. Beck, 2000, s. XXIX

[71] Cách, A: Ombudsman. Masarykova univerzita v Brně, 1999, s. 79 a s. 130

ZÁVĚR

Bylo by jistě možné dále rozebírat různé zvláštnosti jednotlivých ombudsmanských institucí, ale uvedená komparace vybraných zahraničních úprav si neklade za cíl vyčerpávající popis. Proto tuto stručnou komparaci zakončím pokusem o vyhodnocení či závěrečné poznámky.

Ve sledovaných evropských zemích je použit parlamentní model ombudsmanské instituce. Je tedy volen parlamentem, případně dolní komorou se souhlasem horní komory. Funkce je stanovena na dobu určitou a pohybuje se v rozmezí 4-6 let. Ombudsmani nejsou přímo odpovědní ze své činnosti parlamentu, ale podávají nejméně 1x ročně zprávy ze své činnosti parlamentu a mají povinnost zveřejňovat zprávy (výroční, zvláštní) o své činnosti, což přispívá k transparentnosti úřadů.

Instituce ombudsmana obecně původně sledovala jen dodržování zákonů a jiných právních předpisů, a plnění povinností úředníky, resp. veřejnou správou. Později se soustředila na přešetřování stížností proti nespravedlnostem, které jsou důsledkem „špatné správy“. Vznik nových institucí, zvláště v 90. letech, vedl k rozšiřování působnosti ombudsmanů směrem k ochraně základních práv a svobod garantovaných ústavou. (př. zvolené Polsko, Maďarsko, Gruzie). Zejména ve vybraných transformujících se státech je tento aspekt činnosti ombudsmana zřetelný.

Zvláště u nově vznikajících ombudsmanských institucí je skandinávský model rozšiřován směrem k ochraně základních lidských práv a svobod, což se snažím i předestřít ve své bakalářské práci. Podle odborníků jde o problematické přecenění aspektu ochrany lidských práv a svobod. Český zákon o VOP sice našel inspiraci mj. i u polské právní úpravy, ale ochrana základních lidských práv a svobod není prioritní činností u VOP, ale dle citace zákona činnost VOP pouze „přispívá“ k ochraně lidských práv a svobod. Každá země se snaží dopracovat k modelu, který by nejlépe odpovídal její politické situaci. Záleží také na právní, historické a sociálně-kulturní tradici.

Obecně lze závěrem opětovně zkonstatovat, že ombudsman je kontrolní institucí. Klasický parlamentní ombudsman stojí mimo moc zákonodárnou, výkonnou i soudní. Je při své činnosti na těchto složkách moci nezávislý. Vztah má pouze k parlamentu, jímž je volen a nebo jmenován a jemuž předkládá pravidelně zprávy o své činnosti. Při své činnosti tedy rozhoduje nezávisle, nestranně a spravedlivě. Účinnost jeho doporučení je dána jeho vlivem a vážností ve společnosti. Tato instituce je pro lidi snadno dosažitelná, rychlejší, levnější, méně formální, jednodušší.

Dle mého názoru je instituce ombudsmana – VOP jistě institucí potřebnou. Je to on, často poslední místo, kam se obracejí lidé, kteří se neorientují ve složité problematice veřejné správy a právního řádu, ale cítí se být poškozeni na svých právech a cítí, že by se měli bránit a nemají peníze na advokáta. Ale nejde jen o to, že tato instituce existuje. Jde též o pocit jistoty a spravedlnosti občanů při jednání se státními orgány. Činnost ombudsmana by měla mít výchovný efekt ve vztahu ke státní správě, aby úředníci pracovali co možná nejvíce bezchybně a k občanům se chovali zdvořile a s úctou. Důvěra v osobnost ombudsmana, jeho činnost a spravedlivé rozhodování přispívá k pozitivnějšímu vztahu mezi státem a občany. Argument, že ke kontrole veřejné správy postačí soudy, není dostačující. VOP je vybaven odlišnými pravomocemi a úkoly, a pracuje rychleji, méně formálně, levněji a tak efektivněji. Otázkou může být, zda není vhodné aktům ombudsmana dát závazný charakter a tak přispět k zabezpečení větší efektivnosti jeho činnosti. Ombudsman totiž dává podněty či doporučení stěžovaným správním orgánům, která jsou však pro dotčený orgán právně nezávazná. Přesvědčuje jen vahou své argumentace spolu s důvěrou a podporou ze strany veřejného mínění. Na závěr chci zkonstatovat, že z hlediska perspektivního vývoje vidím prostor pro další rozšíření činnosti VOP směrem k ochraně práv a svobod člověka a občana, samozřejmě vzhledem k historické, sociální, právní a kulturní tradici v naší zemi.

Pro evropské demokratické země se institut ombudsmana stal neodmyslitelným prvkem demokratické veřejné správy. I ve fungujícím demokratickém státě má instituce svůj význam a může mnohé zlepšit, upevňuje demokracii a též do našeho demokratického systému kontroly veřejné správy institut Veřejného ochránce práv patří.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

Knižní literatura

Boguszak, J., Čapek, J., Gerloch, A.: *Teorie práva*. 1.vyd., Praha: Eurolex Bohemia, 2001, s. 323. ISBN 80-864-3213-0

Cách, A: *Ombudsman*. Masarykova univerzita Brno, 1999, 225 s.

Filip, J., Svatoň, J., Zimek, J.: *Základy státovědy*. 2. přeprac. vyd., Masarykova univerzita v Brně, 1997, 339 s. ISBN 80-210-1575-6

Kroupa, J. a kol.: *Soudobé ústavní systémy*. 2. doplněné vyd., Masarykova univerzita v Brně, 2001. 241 s. ISBN 80-210-2520-4.

Hendrych, D. a kol.: *Správní právo – obecná část*. 4. změněné a doplněné vyd., Praha: C. H. Beck, 1996, s. 521. ISBN 8071794708.

Sládeček, V.: *Zákon o Veřejném ochránci práv. Komentář*. 1.vyd., Praha: C. H. Beck, 2000, 132 s. ISBN 80-7179-445-7.

Sládeček, V.: *Nové ombudsmanské instituce: Arizona a Gruzie*. In: Veřejná správa a právo. Pocta prof. JUDr. Dušanu Hendrychovi. 1.vyd., Praha: C. H. Beck, 1997, s. 155-170. ISBN 80-7179-191-1.

Sládeček, V.: *Ombudsman a jeho role při ochraně práv*. In: Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti. Sborník příspěvků přednesených na mezinárodní vědecké konferenci dne 14. května 2002, 1.vyd., Masarykova univerzita v Brně pro Kancelář veřejného ochránce práv, 2002, s. 9-20. ISBN 80-210-2944-7.

Sládeček, V.: *Teoretické problémy působnosti ombudsmana, jeho působení ve vztahu k jiným orgánům a institucím*. In: Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti. Sborník příspěvků přednesených na mezinárodní vědecké konferenci dne 5.června 2003, 1.vyd., Masarykova univerzita v Brně pro Kancelář veřejného ochránce práv, 2003, s. 7-19. ISBN80-210-3203-2.

Časopisecké studie a stati

Neumannová, H.: Veřejný ochránce práv (Konzultace), *Veřejná správa*, 2000, číslo 46

Polián, M.: Principy dobré správy a zákon o veřejném ochránci práv, *Veřejná správa*, 2000, číslo 46

Skulová, S.: Několik informací a poznámek k instituci ombudsmana pro místní správu ve Velké Británii. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 1996, číslo 2

Právní předpisy

Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, v platném znění

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, v platném znění

Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky ve znění pozdějších změn a doplňků

Ústava Polské republiky z 2.dubna 1997 (čl. 80 a čl. 208-212) [online]. [2006-12-12].

dostupná z WWW: <http://www.brpo.gov.pl/index.php?md=1371&s=3>

Zákon o Mluvčím občanských práv z 15.července 1987 [online]. [2006-12-12].

dostupný z WWW: <http://www.brpo.gov.pl/index.php?md=1372&s=3>

Ústava Maďarska z roku 1990 (čl. 32B) [online]. [2006-12-12].

dostupná z WWW: <http://www.obh.hu/nekh/en/index.htm>

Zákon č. LIX o Parlamentním komisaři pro lidská práva z 1.června 1993 [online]. [2006-12-12]. dostupný z WWW: <http://www.obh.hu/nekh/en/index.htm>

Internetové zdroje

<http://www.ochrance.cz/> , 12.12.2006

<http://www.brpo.gov.pl/> , 12.12.2006

<http://www.obh.hu> , 12.12.2006

