

Záruky zákonnosti ve veřejné správě

Bc. Klára Šumberová

Diplomová práce
2009



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: 2008/2009

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

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

Téma práce: **Záruky zákonnosti ve veřejné správě**

Zásady pro vypracování:

Úvod

I. Teoretická část

- Vymezte pojem záruk zákonnosti ve veřejné správě.
- Charakterizujte systémy kontroly veřejné správy a jejich jednotlivé subjekty.
- Popište postavení Veřejného ochránce práv v systému kontroly veřejné správy.

II. Praktická část

- Vyhodnoťte činnost Veřejného ochránce práv v oblasti veřejné správy a navrhněte náměty pro zlepšení jeho činnosti.

Závěr

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

Seznam odborné literatury:

- [1] HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 4. změněné a doplněné vyd. Praha: C.H. Beck, 2001. 521 s. ISBN 80-7179-470-8.
[2] HARVÁNEK, J. a kol. Teorie práva. 1. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008. 501 s. ISBN 9788073801045.
[3] PRŮCHA, P. Správní právo – obecná část. 7. doplněné a aktualizované vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2007. 414 s. ISBN 978-80-210-4276-6.
[4] REKTOŘÍK, J., ŠELEŠOVSKÝ, J. a kol. Kontrolní systémy veřejné správy a veřejného sektoru. 1. vyd. Praha: Ekopress odborné nakladatelství, 2003. 212 s. ISBN 80-86119-72-6.
[5] SLÁDEČEK, V. Zákon o Veřejném ochránci práv. Komentář. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2000. 132 s. ISBN 80-7179-445-7.

Vedoucí diplomové práce: prof. JUDr. PhDr. Miloš Večeřa, CSc.
Ústav regionálního rozvoje, veřejné správy a práva
Datum zadání diplomové práce: 9. března 2009
Termín odevzdání diplomové práce: 4. května 2009

Ve Zlíně dne 9. března 2009

doc. Dr. Ing. Drahomíra Pavelková
děkanka



prof. RNDr. René Wokoun, CSc.
ředitel ústavu

ABSTRAKT

Cílem diplomové práce je definovat jednotlivé druhy záruk zákonnosti ve veřejné správě. Větší prostor dávám systému kontroly ve veřejné správě a jednotlivým kontrolním subjektům. Podrobně se zabývám institutem Veřejného ochránce práv. Práce je doplněna statickými údaji o činnosti ochránce. V závěrečném hodnocení se zamýšlím nad významem této kontrolní instituce, nejpodstatnějších aspektů činnosti ochránce a uvažuji o možném budoucím vývoji této instituce.

Klíčová slova: záruky zákonnosti, veřejná správa, kontrola veřejné správy, ochránce, pravomoc a působnost, dobrá správa, šetření, lidská práva

ABSTRACT

The aim of thesis is to define the different types of : law assurances in public administration. Give more emphasis to control system in public administration and various inspection bodies. In detail, I'm dealing with the Public Defender of Rights. The work is accompanied by statistical data on the activities defender. In the final assessment to think of the importance of this audit institutions, most aspects of defender and considers the possible future development of this institution.

Keywords: law assurances, Public Administration, control of public administration, Defender, authority and competence, good governance, investigation, Human Rights

Děkuji prof. JUDr. PhDr. Miloši Večeřovi CSc., za konzultace, rady a připomínky, které mi během přípravy této diplomové práce poskytl.

OBSAH

ÚVOD	8
I TEORETICKÁ ČÁST	10
1 PRÁVNÍ ZÁRUKY ZÁKONNOSTI	11
2 SYSTÉM KONTROLY VEŘEJNÉ SPRÁVY	14
2.1 PARLAMENTNÍ KONTROLA	17
2.2 KONTROLA VYKONÁVÁNA SOUDY	19
2.2.1 Správní soudnictví.....	20
2.2.2 Nejvyšší správní soud.....	22
2.2.3 Ústavní soud.....	23
2.3 KONTROLA VYKONÁVÁNA NEJVYŠŠÍM KONTROLNÍM ÚŘADEM	24
2.4 KONTROLA PROVÁDĚNA SPRÁVNÍMI ORGÁNY	26
2.5 KONTROLA PROVÁDĚNÁ NA ZÁKLADĚ PODÁNÍ OBČANŮ	27
2.5.1 Kolektivní podání.....	28
2.5.2 Individuální podání	28
2.6 VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV	29
3 SVOBODNÝ PŘÍSTUP K INFORMACÍM	30
4 ZRUŠENÍ, ZMĚNA, SISTACE VADNÝCH SPRÁVNÍCH AKTŮ	32
5 UPLATŇOVÁNÍ ODPOVĚDNOSTI ZA PORUŠENÍ PRÁVNÍ POVINNOSTI	34
6 PŘÍMÉ DONUCENÍ KE SPLNĚNÍ PRÁVNÍ POVINNOSTI	36
7 POSTAVENÍ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV V SYSTÉMU PRÁVNÍCH ZÁRUK A V SYSTÉMU KONTROLY VEŘEJNÉ SPRÁVY	37
7.1 PŮSOBNOST VĚCNÁ	38
7.2 PRINCIPY DOBRÉ SPRÁVY	40
7.3 VOLBA OCHRÁNCE, FUNKČNÍ OBDOBÍ, ZÁSTUPCE VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV	43
7.4 NESLUČITELNOST FUNKCÍ.....	44
7.5 UKONČENÍ VÝKONU FUNKCE	45
7.6 NEZÁVISLOST OCHRÁNCE	46
7.7 TRESTNÍ IMUNITA	46
7.8 PŮSOBNOST OSOBNÍ	47
II PRAKTICKÁ ČÁST	49
8 ČINNOST VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV	50

8.1	VYŘIZOVÁNÍ PODNĚTŮ, ŠETŘENÍ	50
8.2	NÁLEŽITOSTI PODNĚTU	51
8.3	ODLOŽENÍ PODNĚTU	51
8.4	ŠETŘENÍ	52
8.5	SYSTEMATICKÉ PREVENTIVNÍ NÁVŠTĚVY ZAŘÍZENÍ	54
8.6	ZVLÁŠTNÍ OPRAVNĚNÍ OCHRÁNCE	54
8.7	KANCELÁŘ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV	55
9	STRUKTURÁLNÍ SKLADBA PODNĚTŮ ZA ROK 2008	56
9.1	SOUHRNNÁ ZPRÁVA O ČINNOSTI OCHRÁNCE	56
9.2	STATISTICKÉ ÚDAJE O DORUČENÝCH PODNĚTECH	56
9.3	STATISTICKÉ ÚDAJE O VYŘÍZENÝCH PODNĚTECH	59
9.4	KOMENTÁŘ K ČINNOSTI OCHRÁNCE	61
9.5	VYBRANÝ PŘÍPAD Z ČINNOSTI OCHRÁNCE	62
10	ZHODNOCENÍ ROLE OCHRÁNCE V SYSTÉMU KONTROLY VEŘEJNÉ SPRÁVY	65
	ZÁVĚR	72
	SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY	74

ÚVOD

Pojem zákonnost znamená všeobecnou vázanost zákony, resp. právem. Veřejná správa je jako činnost výkonná, podzákonná a nařizovací vázána zákony, nejvýznamnější z požadavků zákonnosti se dotýkají postupu orgánů veřejné správy v jejich aplikační praxi, a v jejich kontrole. V demokratickém právním státě výkon veřejné správy nepředstavuje izolovanou státní moc bez možnosti jakékoliv vnější kontroly. Existuje kontrolní a garanční systém, který by měl být v celé struktuře veřejné správy efektivně a vzájemně sladěný. Kontrolní prvek a sebereflexi považuji za jeden z nejdůležitějších aspektů v činnosti veřejné správy, proto jsem si zvolila dané téma s cílem podrobněji se seznámit se zárukami zákonnosti ve veřejné správě. Právní záruky jsou toliko součástí komplexu záruk zákonnosti, společně se zárukami politickými, morálními či materiálními, a teprve jejich vzájemné působení může vést k uspokojivému stavu.

Dalším důvodem ke zvolenému tématu je i můj každodenní styk s činností úřadů či úředníků v rámci zaměstnání, a zkušenosti nejen mé vlastní. Téměř každý člověk považuje jednání na úřadech za nepříjemný úkon, kterému je nejlepší se vyhnout. Veřejnost si také často stěžuje, že úředníci nedělají svou práci dobře. Tento postoj veřejnosti spojený se stížnostmi na chování úředníků vedl k tomu, že bylo formulováno právo na dobrou správu jako jeden ze základních principů moderní veřejné správy. Systém záruk zákonnosti je otevřený, hledají se další prostředky, jak zvýšit jeho účinnost. Takovým prostředkem je i ombudsman, který kontroluje činnost správních úřadů nejen z hlediska zákonnosti, ale i dalších principů podřaditelných pod pojem „dobrá správa.“ Tento specifický kontrolní institut je v našem právním řádu nepoměrně nový, neformální, zajímavý, sympatický a perspektivní do budoucna. Proto jsem se rozhodla věnovat podstatnou část své práce českému ombudsmanovi, veřejnému ochránci práv.

Z hlediska formálního je práce rozdělena na teoretickou a praktickou část.

Teoretická část je rozčleněna do sedmi kapitol. Uvozením do problematiky je obecné definování právních záruk zákonnosti, které v následujících kapitolách postupně a systematicky rozpracuji. Větší prostor dávám systému kontroly ve veřejné správě a jednotlivým kontrolním subjektům. Samostatná kapitola je věnována kontrole prováděné ve spojení s institutem veřejného ochránce práv (dále jen „ochránce“), jenž byl jako specifický kontrolní institut zaveden zákonnou úpravou v roce 1999. Snažím se pochopit postavení a po-

slání ochránce v diversifikovaném systému právních záruk zákonnosti a v systému kontroly veřejné správy, analyzují platnou právní úpravu instituce. Použitou metodou jsou řešerše různých informačních zdrojů.

Praktická část se zaměřuje na konkrétní kontrolní činnost ochránce, vyřizování podání a podnětů. Svou analýzu procesněprávních pravidel podložím statickými údaji a pro názornost i grafickým znázorněním. Vycházím ze Souhrnné zprávy o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2008. Spektrum podnětů, jimiž se ochránce zabývá, je velice široké, a mým cílem je poukázat, do jaké míry jsou občané informováni o činnosti ochránce (počty podnětů v působnosti ochránce) a jaká je struktura stížností v agendě ochránce z hlediska jednotlivých oblastí práva. Využívám metodu srovnávací. V závěrečném hodnocení se zamyslím nad významem této kontrolní instituce, nejpodstatnějších aspektů činnosti ochránce a uvažuji o možném budoucím vývoji této instituce.

I. TEORETICKÁ ČÁST

1 PRÁVNÍ ZÁRUKY ZÁKONNOSTI

Česká republika se řadí mezi demokratické právní státy, ve kterých výkon veřejné správy nepředstavuje izolovanou státní moc bez možnosti jakékoliv vnější kontroly. Veřejná správa, respektive orgány veřejné správy, disponují pravomocí autoritativního rozhodování v řadě oblastí, kterými zasahují nebo mohou zasahovat do našich práv a povinností, samozřejmě při respektování zásad zákonnosti, na straně druhé poskytuje veřejná správa občanům řadu služeb, je službou veřejnosti. Toto moderní pojetí charakteru veřejné správy, tj. kvalitně, efektivně a vstřícně sloužit veřejnosti je deklarováno i v úvodních ustanoveních nového správního řádu. Veřejná správa již není chápána jen jako nařizovací či regulační činnost.

Postavení a poslání veřejné správy vyžaduje, aby právní úprava organizace i činnosti veřejné správy garantovala zákonnou realizaci jejich cílů a úkolů. Veřejná správa je jako činnost výkonná, podzákonná a nařizovací vázána zákony a zabezpečuje jejich provedení. Zachování zákonnosti obecně je jedním z nezbytných předpokladů právní jistoty.

K zajištění zákonné realizace cílů a úkolů veřejné správy slouží právní záruky ve veřejné správě, které jsou co do své podstaty a významu především zárukami zákonnosti ve veřejné správě. Záruky zákonnosti obecně můžeme definovat jako souhrn právních prostředků, které zabezpečují dodržování práva a zákonnou realizaci práva pro případ jeho porušení.¹ Existence a možnost uplatňování právních záruk zákonnosti ve veřejné správě zaručuje nejen právní jistotu fyzických i právnických osob, ale i naplňování ústavním právem garantovaných práv a svobod občanů (i lidí bez občanství České republiky) ve vztahu ke státu.

Pohled D. Hendrycha, který do systému záruk zákonnosti ve veřejné správě řadí:

- Právo na přístup k informacím
- Petice a stížnosti
- Ochrana před nezákonnými právními předpisy

¹ Průcha, P. Správní právo. Obecná část. 7. dopl. a aktualizované vyd. Brno: Masarykova univerzita a nakl. Doplněk, 2007. s. 322.

- Soudní ochrana před nezákonným správním aktem (rozhodnutím)
- Ochrana proti zásahům, které nejsou rozhodnutím
- Ochrana před nezákonnou činností
- Ochrana před jinou nezákonnou činností veřejné správy
- Trestní odpovědnost funkcionářů a úředníků
- Organizace ochrany veřejného zájmu²

P.Průcha k právním zárukám či zárukám zákonnosti ve veřejné správě řadí.³

- Kontrola veřejné správy
- Právo na informace ve veřejné správě
- Zrušení, změna, sistace vadných správních aktů a jiná opatření ve veřejné správě
- Uplatňování odpovědnosti za porušení právních povinností
- Přímé donucení ke splnění právní povinnosti

Toto pojetí právních záruk se vztahuje na tzv. vnitřní činnost veřejné správy, kdy k případnému porušení práva dojde výlučně činností správních orgánů, tak na tzv. vnější činnost, kdy k porušení práva dojde navíc i v chování adresátů veřejnoprávního působení. Záruky zákonnosti směřují tedy dovnitř veřejné správy, i navenek. P. Průcha za klíčovou v systému záruk zákonnosti považuje kontrolu veřejné správy, a to zejména proto, že jejím prostřednictvím a na základě jí zjištěných výsledků se v mnohých případech vytváří předpoklady pro uplatnění ostatních právních záruk, které přes společný vztah ke kontrole vždy plní svébytné a relativně samostatné poslání.⁴

Systém záruk zákonnosti je poměrně rozsáhlý. Právní záruky jsou jednou ze součástí komplexu záruk zákonnosti, společně se zárukami politickými, morálními, materiálními aj.

² Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 4. změněné a dopl. vyd. Praha: C. H. Beck, 2001. s. 327 – 416.

³ Průcha, P. Správní právo. Obecná část. 7. dopl. a aktualizované vyd. Brno: Masarykova univerzita a nakl. Doplněk, 2007. s. 322.

⁴ Průcha, P. Veřejný ochránce práv a systém kontroly veřejné správy. In Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti. Sborník příspěvků přednesených na mezinárodní vědecké konferenci konané dne 14.května 2002. 1.vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2003.

. Stát prostřednictvím právních prostředků demonstruje svoji mocenskou funkci a dbá, aby veřejná správa fungovala kvalitně a bez chyb v rámci stanoveném právním řádem, v souladu s formulovanými principy dobré správy. Systémové propojení různých druhů právních záruk pak směřuje k ochraně fyzických a právnických osob proti neoprávněným zásahům ze strany státu a jiných subjektů.⁵

⁵ Harvánek, J. a kol. Teorie práva. 1. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008. s. 411.

2 SYSTÉM KONTROLY VEŘEJNÉ SPRÁVY

Jednou z nezbytných podmínek dobrého fungování moderního demokratického státu je existence kontrolního systému a kontrola obecně je tedy jednou z nejdůležitějších oblastí veřejné správy.

Kontrola je nedílnou součástí každé kontrolní činnosti, realizuje se v příslušných řídicích vztazích a spolupodílí se na dosahování cílů, k jejichž uskutečnění předemtná cílená činnost směřuje. Veřejná správa jako cílená činnost zahrnuje kontrolu jako součást svého působení, a v širším smyslu jako součást společnosti je veřejná správa také předmětem kontroly ze strany jiných subjektů.⁶

Samotný pojem kontrola můžeme velice obecně vysvětlovat jako pozorování určité věci, konkrétního stavu nebo prováděné činnosti, jejich hodnocení, a to především ve vztahu k úspěšnosti dosažení cíle předemtné činnosti nebo daného stavu. Je to lidská činnost, jejímž cílem je zjistit skutečně vzniklý stav věcí a zhodnotit jej se stavem, kterého mělo být dosaženo. Je tedy aktivitou spočívající v porovnávání reálu s tím, co mělo být. Při zjištění nedostatků či vad kontrola zahrnuje i navržení či použití opatření a prostředků k odstranění kontrolou zjištěných nedostatků či předcházení vzniku nedostatků.⁷ Jinak řečeno, kontrola je činnost spočívající v zjišťování skutečného stavu a v jeho hodnocení porovnáním se zamýšleným stavem. Součástí kontroly je i realizace nápravných opatření v případě, že kontrolní orgán zjistí nesoulad mezi skutečným a cíleným stavem.

Klasifikačním kritériem pro vymezení kontroly v mé diplomové práci je to, zda se jedná o kontrolu veřejné správy nebo o kontrolu ve veřejné správě. Je – li objektem kontroly veřejná správa, jedná se o kontrolu veřejné správy. Jsou – li subjektem kontroly orgány

⁶ P. Veřejný ochránce práv a systém kontroly veřejné správy. In Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti. Sborník příspěvků přednesených na mezinárodní vědecké konferenci konané dne 14.května 2002. 1.vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2003.

⁷ Pomahač, R., Vidláková, O. Veřejná správa. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2002. s. 183.

veřejné správy, jedná se o kontrolu vykonávanou veřejnou správou, a to buď v jejích hranicích nebo mimo ně.

Při celkovém pohledu na systém **kontroly ve veřejné správě** P. Průcha rozlišuje:

- a/ **Kontrolu správní** – kontrolujícími subjekty jsou orgány veřejné správy a zaměřují se na činnost správních orgánů ve vztahu nadřízenosti a podřízenosti i na kontrolu plnění povinností subjektů správního práva, které stojí mimo tyto hierarchické vztahy ve veřejné správě
- b/ **Kontrolu vnější** – realizují orgány veřejné správy ve vztahu k fyzickým a právnickým osobám

Kontrola správní, vnitřní znamená tedy kontrolu ve vnitřních vztazích ve veřejné správě a vyplývá ze vztahu nadřízenosti a podřízenosti. Příkladem je kontrola vykonávána v rámci zaměstnaneckých nebo služebních vztahů, která je nazývána **služební dohled**. Dále jde o dozor vyššího úřadu nad nižším úřadem, všeobecný či odborný. Pokud je dozor vykonáván odborným orgánem, nemusí být tento odborný orgán v nadřazeném postavení vůči kontrolovanému subjektu, a tudíž u odborného dozoru může být porušen hierarchický princip.

Kontrola vnější je realizována vně, dozorovanými objekty mohou být státní orgány, právnické osoby i jednotlivé fyzické osoby. V české terminologii je nazývána **správním dozorem**, ale v některých případech se používá i pojem inspekce. Z výše uvedeného vyplývá, že na rozdíl od služebního dohledu je správní dozor vykonáván vůči nepodřízeným subjektům. Správní dozor je vždy vykonáván podle zákona a v jeho mezích, hlediskem je souladnost činnosti kontrolovaných objektů s právními předpisy a jinými předpisy, jejichž závaznost ukládá zákon, s individuálními správními akty a veřejnoprávními smlouvami.⁸ Poznámám, že z forem vnější kontroly je důležitý zejména státní dozor nad územními samosprávnými celky. Vůči samostatné působnosti obcí a krajů provádí dozorovou činnost

⁸ Kolektiv autorů. Úvod do regionálních věd a veřejné správy. 3. vyd. Praha: IFEC, 2001. s. 224.

Ministerstvo vnitra, přenesenou činností obcí a krajů dozorují ostatní ministerstva a krajské úřady.⁹

Přejděme ke **kontrole veřejné správy**, kdy je činnost orgánů veřejné správy kontrolována jinými subjekty.

S přihlédnutím ke konkrétním subjektům veřejné správy P. Průcha rozlišuje:¹⁰

- Kontrolu vykonávanou zákonodárným orgánem, resp. zastupitelskými orgány
- Kontrolu vykonávanou soudy
- Kontrolu vykonávanou Nejvyšším kontrolním úřadem
- Kontrolu vykonávanou správními orgány
- Kontrolu vykonávanou na základě podání občanů
- Kontrolu vykonávanou ve spojení s institutem Veřejného ochránce práv

Dle mého názoru k pilířům demokratického právního státu patří právě kontrola, již je veřejná správa podrobena ze strany občanů a veřejnosti. Na této kontrole se podílejí různými způsoby občané, jejich představitelé v zastupitelských orgánech a jiných institucích občanské společnosti, včetně nezávislých odborných institucí.

Při kontrole veřejné správy a ve veřejné správě se při hodnocení uplatňuje zejména hledisko zákonnosti, což je dáno tím, že veřejná správa je činností prováděnou na základě zákona a v jeho mezích, je činností podzákonnou. K tomuto hledisku pak u jednotlivých druhů kontrol přistupují další hlediska, jako je věcná správnost, účelnost a hospodárnost. Tímto jde kontrola v jistém smyslu nad rámec zákonnosti.

Z hlediska časového průběhu kontroly rozlišujeme kontrolu předběžnou, průběžnou a následnou. Předběžná kontrola se realizuje před započítáním uskutečňovaného veřejnosprávního záměru, soustředí se na ty oblasti, kde je výkon správní činnosti spojen s mi-

⁹ Stát vykonává dozor pouze z hlediska zákonnosti, uplatňování jiných hledisek jako věcné správnosti či účelnosti by vedlo k omezování práva obcí a krajů na samosprávu.

¹⁰ Průcha, P. Správní právo. Obecná část. 7. dopl. a aktualizované vyd. Brno: Masarykova univerzita a nakl. Doplněk, 2007. s. 328.

možná citlivými situacemi, kde je nutné dbát zvýšené pozornosti a kde to vyžaduje veřejný zájem. Kontrola průběžná je vykonávána v průběhu správní činnosti samé, může být i opakovaná, nebo dokonce pravidelná. Její nespornou výhodou je to, že bezprostředně po kontrole a odstranění nedostatků lze pokračovat ve správní činnosti, tentokrát již ale kvalitně a v souladu se stanoveným cílem. Následná kontrola porovnává skutečný stav se chtěným až po zrealizování správní činnosti. Jednotlivé časové fáze kontroly mohou volně přecházet jedna ve druhou nebo na sebe zcela plynule navazovat.

Postup při kontrolní činnosti je upraven ve větší či menší míře právními předpisy. Jedná se např. o zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů, dále zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, ve znění pozdějších předpisů a další zákony upravující pravomoc a působnost příslušných orgánů veřejné správy v oblasti kontroly.

2.1 Parlamentní kontrola

Parlamentní kontrola veřejné správy je v demokratických státech zakotvena již v ústavě, konkrétně vyplývá z ústavní kolektivní odpovědnosti vlády, resp. individuální odpovědnosti členů parlamentu. Parlament nevykonává pouze moc zákonodárnou (tedy přijímání obecně závazných pravidel, zákonů), jak lze zjednodušeně vyvozovat z teorie o dělbě státní moci. Vykonává i činnosti, které z hlediska materiálního členění státní moci řadíme mezi činnosti moci výkonné, a někdy i soudní. Po roce 1989 byla obnovena pluralitní demokracie a začala se utvářet nová praxe a zvyklosti, kontrolní činnost Parlamentu byla postupně rozšiřována a dnes má i jiné prostředky působení na vládu, než jen přijetím zákona.¹¹ Povahou jde o kontrolu politicko - právní. Zjišťuje se, zda výkonná moc a veřejná správa působí v souladu s politikou státu, vyjadřovanou v zákonech (přijatých Parla-

¹¹ Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 4. změněné a dopl. vyd. Praha: C. H. Beck, 2001. s. 327.

mentem) a na základě této kontrolní činnosti mohou být vyvozeny politické či právní důsledky.

Kontrola ze strany Parlamentu, resp. Poslanecké sněmovny (dále jen „PS“), se uplatňuje již při konstituování vlády. Vyslovení důvěry vládě na základě jejího programového prohlášení je vlastně předběžnou kontrolou zaměřenou na její budoucí činnost. Zákonodárnému orgánu přísluší kontrolovat nejen činnost vlády jako celku, ale kontrola se vztahuje i na její jednotlivé členy a jimi řízená ministerstva. Klasickým a nejčastěji používaným nástrojem je právo každého poslance interpelovat vládu nebo jednotlivé ministry ve věcech jejich působnosti, jemuž odpovídá povinnost interpelovaného do 30 dnů odpovědět a dostavit se osobně na schůzi do PS, i když není poslancem.

Významným nástrojem, kterým Poslanecká sněmovna ovlivňuje finanční hospodaření státu, je státní rozpočet. Návrh státního rozpočtu předkládá vláda, usnází se o něm pouze PS. Státní rozpočet se schvaluje zákonem, rozpočet sám je však typickým opatřením správní povahy. Zákon o státním rozpočtu je zákonem jen ve formálním smyslu, je vlastně správním aktem ve formě zákona. Po ukončení rozpočtového roku vláda předkládá PS návrh státního závěrečného účtu. Při projednávání plnění státního rozpočtu, potažmo státního závěrečného účtu PS plní ryze kontrolní činnost. Kontroluje regulérnost postupu při opatřování státních příjmů a při uskutečňování výdajů za pomoci Nejvyššího kontrolního úřadu.

Významné kontrolní funkce mají komise a výbory, které PS zřizuje jako své specializované orgány.¹² Projednávají návrhy zákonů, hodnotí jejich uplatnění či posuzují vládní politiku. Pro vyšetření věcí veřejného zájmu může PS zřídit vyšetřovací komisi¹³. Vyšetřovací komise má i právo vyslýchat svědky, vyžadovat si písemné důkazy, právo ustanovovat znalce. Závěry komise však nenahrazují soudní rozhodnutí nebo rozhodnutí jiného orgánu.

¹² Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů.

¹³ čl. 30 Ústavy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Pokud mám shrnout výše rozepsané do jedné věty, parlamentní kontrolu uskutečňuje PS přímo na svých schůzích, ale především pak výbory a komise, vyšetřovací komise a poslanci formou ústních i písemných interpelací.

Na regionální úrovni, resp. na úrovni místních samospráv kontrolu provádí zastupitelské orgány. Zastupitelskými orgány máme na mysli zastupitelstva územně samosprávných celků, tj. obecní a krajská zastupitelstva. Ta kontrolují činnosti dalších orgánů obcí, resp. krajů, a to výlučně při výkonu tzv. samostatné působnosti.¹⁴

2.2 Kontrola vykonávána soudy

Soudní kontrola představuje kontrolu moci exekutivní mocí soudní. Existence správního soudnictví je v České republice doložena již od roku 1991, kdy ale nezaručovalo plnou ochranu práv dostatečným způsobem.

Kontrola veřejné správy vykonávána soudy vyjadřuje ústavně zakotvené právo na soudní ochranu. Soudní přezkum rozhodnutí orgánů veřejné správy je zakotven v čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle něhož: „Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví – li zákon jinak.“ K provedení tohoto ústavněprávního principu byl novelizován občanský soudní řád. Byla do něj zařazena část „správní soudnictví“. Dalším posunem v této oblasti pak bylo ústavní zakotvení Nejvyššího správního soudu v souvislosti se soudním řádem správním, který nabyl účinnosti dne 1.1.2003. Tímto byl završen proces obnovy kontroly veřejné správy soudy úzce spojený s demokratizačním procesem, vytvářením podmínek a zásad demokratického právního státu a uplatňování lidských a občanských práv. Cílem reformy bylo plně garantovat právo na spravedlivý proces.

¹⁴ Průcha, P. Správní právo. Obecná část. 7. dopl. a aktualizované vyd. Brno: Masarykova univerzita a nakl. Doplněk, 2007. s. 329.

2.2.1 Správní soudnictví

Těžiště systému soudní kontroly veřejné správy spočívá ve správním soudnictví. Správní soudnictví je zárukou, že spory mezi fyzickou osobou nebo právnickou osobou na jedné straně a správním orgánem na straně druhé objektivně rozhoduje nezávislý orgán, tedy soud, který jako jediný může poskytnout spravedlivé rozhodování. Soudy tedy poskytují ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob, tedy právům, které mají ve vztahu k orgánům veřejné správy. Subjektivním právem je právní možnost, respektive míra možnosti, subjektu chovat se určitý způsobem, tedy možnost vyjádřená a zaručená objektivním právem, a tedy chráněná zvláštním způsobem stanoveným v právních normách.¹⁵

Předmětem přezkumu správních soudů, resp. specializovaných senátů krajských soudů, jsou pravomocná rozhodnutí správních orgánů, jimiž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva a povinnosti fyzických či právnických osob, a také rozhodnutí správních orgánů o osobním stavu. Jde o rozhodnutí orgánů státní správy, orgánů územní samosprávy, orgánů zájmové samosprávy a dalších právnických osob, kterým zákon ukládá rozhodovat o právech a povinnostech subjektů v oblasti veřejné správy. Okruh činnosti soudu ve správním řízení je široký. Ochrana ze strany soudu je patrná zejména v případech, kdy správní orgán vydal správní rozhodnutí, které porušuje právo. Můžeme se bránit např. proti rozhodnutí o přestupku, rozhodnutím ve správním řízení obecně (př. ve stavebním řízení) nebo v daňovém řízení.

Prostředkem ochrany proti nesprávné činnosti veřejné správy je žaloba proti rozhodnutí orgánu veřejné správy. Žalobcem je osoba fyzická či právnická, která tvrdí, že byla rozhodnutím správního orgánu zkrácena na svých právech. Žalobu tedy podáme, pokud chceme dosáhnout zrušení správního rozhodnutí, jež omezilo naše práva. Rozhodnutí správního orgánu musí být v právní moci, což znamená, že musí být vyčerpány řádné opravné prostředky. Narozdíl od odvolacího správního orgánu však soud nemůže změnit

¹⁵ Boguszak, J., Čapek, J., Gerloch, A. Teorie práva. 1. vyd. Praha: Eurolex Bohemia, 2001. s. 103.

napadené rozhodnutí.¹⁶ Pokud soud zjistí pochybení, správní rozhodnutí napadené žalobou zruší a vrátí věc k přezkoumání příslušnému orgánu, který již ve věci rozhodl. Může mu i uložit další postup ve věci, aby se příslušný správní orgán vyvaroval dalších pochybení.

Soudy řeší zejména případy nečinnosti správního orgánu. Právní předpisy stanoví, že správní orgán musí vydat rozhodnutí v určité lhůtě. Tato lhůta je správním řádem obecně stanovena na 30 dnů, v odůvodněných případech může být delší. Pokud v této zákonné lhůtě správní orgán nerozhodne, jde o nečinnost, a občan se může domáhat o uložení povinnosti správnímu orgánu rozhodnout ve lhůtě stanovené soudem a správní orgán je právním názorem soudu vázán.

Dalším případem, který se vztahuje k dané problematice, je žaloba před nezákonným zásahem správního orgánu. Vydání správního rozhodnutí předchází neformální úkony, které též mohou být provedeny v rozporu se zákonem. Jako příklad bych uvedla zabavení věci, k jejichž zabavení není správní orgán ze zákona vybaven. Proti tomuto nezákonnému zásahu je možné se domáhat soudní ochrany.

Poslední možností ochrany správního soudnictví jsou kompetenční žaloby. To jsou žaloby, které mohou podat ti účastníci správního řízení, kteří jsou postiženi tzv. kompetenčním konfliktem. Jde o situaci, kdy se domáhám práva u správního orgánu, který není k projednání věci příslušný.

Specifickou formou právní ochrany jsou věci volební a věci politického sdružování, kde podle konkrétního případu poskytují právní ochranu rovněž soudy ve správním soudnictví.

Věci správního soudnictví vyřizují v prvním stupni především krajské soudy, ve zvláštních případech stanoví zákon, že věcně příslušným je namísto krajského jiný soud. Ve druhé instanci rozhoduje Nejvyšší správní soud (viz. níže).

Poznamenávám, že správní soudy přezkoumávají správní rozhodnutí jen z hlediska zákonnosti. Nezkoumají tedy správnost, vhodnost či účelnost napadeného rozhodnutí, při-

¹⁶ Opačné rozhodnutí by bylo v rozporu s principy dělby moci.

měřenost sankce uložené za správní delikt aj. . Pojem „zákonost“ můžeme vykládat jako celkovou právnost rozhodnutí, tj. jeho soulad s právním řádem včetně právních předpisů nižší právní síly než je zákon.¹⁷

2.2.2 Nejvyšší správní soud

Nejvyšší správní soud se sídlem v Brně vznikl s účinností soudního řádu správního¹⁸ k 1.1.2003. Je vrcholným soudním orgánem ve věcech patřících do pravomoci soudů ve správním soudnictví.

Ve správním soudnictví poskytují krajské soudy a Nejvyšší správní soud ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob. Nejvyšší správní soud v rámci této ochrany především dbá o zákonost a jednotu rozhodování krajských soudů a správních orgánů tím, že rozhoduje o kasačních stížnostech směřujících proti pravomocným rozhodnutím krajských soudů ve správním soudnictví, jimiž se stěžovatelé domáhají zrušení napadených rozhodnutí. Tato ochrana proti nezákonným rozhodnutím správního orgánu je dále nově doplněna o ochranu před jeho nečinností a před nezákonnými zásahy správního orgánu.

Nejvyšší správní soud dále rozhoduje ve věcech volebních, ve věcech rozpuštění politických stran a politických hnutí, pozastavení nebo znovuoobnovení jejich činnosti a o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části pro rozpor se zákonem.

Do pravomoci Nejvyššího správního soudu patří rovněž rozhodování některých kladných nebo záporných kompetenčních sporů mezi orgány veřejné správy. Nejvyšší správní soud je také kárným soudem pro řízení ve věcech soudců a státních zástupců.

Mimoprocenálními prostředky k zajištění jednoty a zákonosti rozhodování soudů ve správním soudnictví jsou stanoviska, zaujímaná kolegií či plénem Nejvyššího správního

¹⁷ Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 4. změněné a dopl. vyd. Praha: C. H. Beck, 2001. s. 341.

¹⁸ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

soudu. K zajištění jednoty rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu pak může rozšířený senát tohoto soudu přijímat zásadní usnesení.

Dle soudního řádu správního se Nejvyšší správní soud ve své činnosti řídí předpisy upravujícími organizaci, pravomoci a řízení před Nejvyšším správním soudem.

2.2.3 Ústavní soud

Ústavní soud je specializovaný autonomní státní orgán, který není součástí soustavy obecných soudů a jeho významná úloha spočívá v zabezpečování zákonnosti a ústavnosti v oblasti veřejné správy. Je totiž povolán přezkoumávat ústavnost a zákonnost právních předpisů vydaných orgány veřejné správy, jejich postupu ve věcech týkajících se základních práv a svobod fyzických a právnických osob, jakož i dodržování předpisů o jejich kompetenci. Poznávám, že při přezkumu právních předpisů, jiných aktů či postupů veřejné správy Ústavní soud uplatňuje výlučně hledisko zákonnosti a ústavnosti.

Řízení před Ústavním soudem se zahajuje vždy na návrh oprávněných subjektů a koná se podle ustanovení zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

Z hlediska veřejné správy jsou nejdůležitější následující pravomoci, které stručně nastíním:

1. *Rozhodování o zrušení právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení*, jsou – li v rozporu s ústavním zákonem, zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy ČR. Právními předpisy rozumíme nařízení vlády, vyhlášky ministerstev a jiných ústředních správních úřadů, nařízení obcí a krajů a obecně závazné vyhlášky obcí a krajů vydané v jejich samostatné působnosti. Dojde – li soud k závěru, že příslušný právní předpis je v rozporu, nálezem rozhodne o zrušení takového právního předpisu dnem, který v nálezu určí. Tímto dnem přestává být právní předpis součástí právního pořádku. Nález je konečný a vyhlašuje se ve Sbírce zákonů.

2. *Rozhodování o ústavní stížnosti* proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánu veřejné moci do ústavně zaručených práv a svobod. Tu může podat fyzická či právnická osoba dotčená na svých základních právech po vyčerpání veškerých procesních prostředků

(př. odvolání, žaloba ve správním soudnictví). Ústavní soud rozhodne nálezem, ústavní stížnosti vyhová nebo zamítne, zčásti či zcela.

3. *Rozhodování o ústavní stížnosti orgánů územní samosprávy proti nezákonnému zásahu státu.* Takovou stížnost může podat zastupitelstvo obce, resp. zastupitelstvo kraje jako vyššího územně samosprávného celku, pokud tvrdí, že došlo k nezákonnému zásahu státu do práva územního samosprávného celku na samosprávu. Jde o takový zásah státu, který by byl učiněn, aniž by to vyžadovala ochrana zákona, a nebo jiným způsobem, než stanoví zákon. Smyslem stížnosti je tedy ochrana subjektivního práva na samosprávu.

4. *Rozhodování o tzv. kompetenčních sporech.* Může jít o spory mezi různými správními úřady, mezi státním orgánem a orgánem územní samosprávy, mezi orgány územní samosprávy téže úrovně nebo mezi orgánem nižšího a vyššího územního samosprávného celku. V kompetenčním sporu jde o příslušnost vydat rozhodnutí nebo činit opatření ve věci a Ústavní soud rozhodne nálezem, který orgán je příslušný rozhodnout ve věci.¹⁹

Rozhodnutí Ústavního soudu mají povahu konečného rozhodnutí a jediný možný opravný prostředek je stížnost k Evropskému soudu pro lidská práva ve Štrasburku.

2.3 Kontrola vykonávána Nejvyšším kontrolním úřadem

Jak již bylo zmíněno výše, jedním ze základních nástrojů, kterými moc zákonodárná usměrňuje činnost orgánů moci výkonné, je státní rozpočet. K tomu, aby byla zajištěna účinná kontrola hospodaření podle státního rozpočtu, jsou v demokratických státech zřizovány instituce nezávislé na vládě a popř. i na Parlamentu. Funkci nezávislého kontrolního orgánu plní v České republice Nejvyšší kontrolní úřad (dále jen „NKÚ“), jehož současná koncepce je založena na zkušenostech obdobných kontrolních institucí v Evropě.

¹⁹ Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 4. změněné a dopl. vyd. Praha: C. H. Beck, 2001. s. 374 – 379.

Existence NKÚ vychází přímo z Ústavy České republiky.²⁰ NKÚ je nezávislý orgán, který vykonává kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu. Postavení, působnost, organizační strukturu a činnost podrobněji upravuje zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

Na základě tohoto zákona NKÚ zejména kontroluje a posuzuje hospodaření se státním majetkem i s finančními prostředky vybíranými na základě zákona (např. na zdravotní a sociální pojištění) ve prospěch právnických osob s výjimkou prostředků vybíraných obcemi nebo kraji v jejich samostatné působnosti, státní závěrečný účet ČR, plnění státního rozpočtu ČR, hospodaření s prostředky poskytnutými České republice ze zahraničí a s prostředky, za něž převzal stát záruky, vydávání a umořování státních cenných papírů a zadávání státních zakázek.²¹ Na základě novely zákona o České národní bance²² (dále jen „ČNB“) z roku 2002 provádí NKÚ také kontrolu hospodaření ČNB v oblasti výdajů na pořízení majetku a na provoz ČNB. NKÚ také zpracovává na požádání Parlamentu České republiky a jeho orgánů připomínky a stanoviska k návrhům právních předpisů, zejména pokud se týkají rozpočtu, účetnictví, statistiky a kontrolní, daňové a inspekční činnosti. Mimoto NKÚ neformálně spolupracuje v rámci legislativního procesu s vládou, jednotlivými ministerstvy i ostatními ústředními orgány. Hlavním posláním NKÚ je však zajistit, aby bylo nakládáno hospodárně s prostředky daňových poplatníků, s prostředky vybíranými na základě zákona a s majetkem státu.

Objektem kontroly NKÚ mohou být ministerstva, jiné správní úřady (ústřední či územní), státní orgány, fyzické a právnické osoby, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak. Takovým případem vylučujícím kontrolu NKÚ je Bezpečnostní a informační služba.

Úkolem NKÚ je zkoumat kontrolované činnosti z hlediska zákonnosti, účelnosti, hospodárnosti, věcné a formální správnosti. Zjišťované skutečnosti podléhají kontrole

²⁰ čl. 97 Ústavy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

²¹ Průcha, P. Správní právo. Obecná část. 7. dopl. a aktualizované vyd. Brno: Masarykova univerzita a nakl. Doplněk, 2007. s. 337.

²² Novela č. 127/2002 Sb., změna zákona o ČNB a Nejvyšším kontrolním úřadu.

NKÚ bez ohledu na druh a stupeň utajení. Je třeba poznamenat, že NKÚ nemá pravomoc zasahovat do činnosti kontrolovaných subjektů, nemá žádné exekutivní či soudní pravomoci. Zákonná úprava je založena na koncepci, že úkolem NKÚ je zjistit skutečný stav věci, vykonává tedy jen kontrolu následnou, a odstranění případných nedostatků je věcí kontrolovaných subjektů a jejich řídicích orgánů. NKÚ jim nemůže autoritativně nařizovat způsob nápravy.

Po provedené kontrole se vypracovává písemná zpráva, kontrolní závěr shrnující a vyhodnocující skutečnosti zjištěné při kontrole. Mimořádně důležité je, že v činnosti NKÚ se uplatňuje princip publicity. Všechny schválené kontrolní závěry (pozitivní i negativní) se zveřejňují ve Věstníku NKÚ, který vychází 4x ročně. Díky této informační povinnosti se veřejnosti dostanou informace nejen o činnosti úřadu samotného, ale také i činnosti kontrolovaných subjektů a osob.

2.4 Kontrola prováděna správními orgány

Jedná se o státní kontrolu vykonávanou ministerstvy a ostatními ústředními správními úřady, dále o kontrolu prováděnou orgány místní správy, tj. orgány obcí a orgány krajů, v rámci jejich přenesené působnosti a kontrolu prováděnou jinými správními orgány, které je dle zvláštního předpisu provádí specializovanou kontrolu, odborný dozor nebo inspekci. Legislativní úprava kontrolní činnosti je obsažena zejména v zákoně o státní kontrole.²³

Předmětem kontroly je hospodaření s finančními prostředky a plnění dalších povinností vyplývajících z obecně závazných právních předpisů, nebo povinností uložených na jejich základě. Jednotlivé kontrolní orgány provádějí kontrolu vždy jen v rozsahu a okruhu své věcné, osobní a místní působnosti. Výslovně je zákonem vyloučena kontrola v rámci vztahů nadřízenosti a podřízenosti, vyňata je činnost soudů, státních zastupitelství a notářství (s výjimkou přezkumu hospodaření s prostředky ČR), a též výkon působnosti ozbrojených bezpečnostních sborů a Vězeňské služby ČR.

²³ Zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon neumožňuje, aby kontrolní orgány přijímaly nápravná opatření k odstranění zjištěných nedostatků. K tomu by musely být zmocněny zvláštními předpisy jako orgány *specializované kontroly, odborného dozoru a inspekce*. (př. specializované orgány finanční správy). Dalšími takovými orgány jsou Český úřad bezpečnosti práce, Česká obchodní inspekce, Česká zemědělská a potravinářská inspekce, Česká inspekce životního prostředí, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže aj.

Nejrozšířenějším druhem kontroly je *instanční kontrola* prováděná instančně nadřízenými orgány v souvislosti s rozhodováním o opravných prostředcích ve správním řízení podle správního řádu. Rozumíme tím přezkum rozhodnutí a zajištění nápravy zrušením či změnou vadných správních aktů s využitím opravných prostředků. Opravnými prostředky řádnými jsou odvolání a rozklad, mimořádnými opravnými prostředky jsou obnova řízení a přezkumné řízení.²⁴

2.5 Kontrola prováděná na základě podání občanů

Jedná se o kontrolu veřejné správy realizovanou z iniciativy občanů ve smyslu ústavně zaručeného petičního práva v návaznosti na zákonnou právní úpravu, a to zákonem č. 500/2004 Sb., správním řádem, ve znění pozdějších předpisů.

Čl. 18 Listiny základních práv a svobod zakotvuje petiční právo občanů takto: „ve věcech veřejného zájmu nebo jiného společenského zájmu má každý právo sám nebo společně s jinými se obracet na státní orgány nebo orgány územní samosprávy s žádostmi, návrhy a stížnostmi“, které patří do působnosti těchto orgánů.

Petiční právo tedy slouží k individuálnímu nebo kolektivnímu uplatnění názorů a stanovisek ve věcech veřejného nebo celospolečenského zájmu, a je to jeden

²⁴ Průcha, P. Správní právo. Obecná část. 7. dopl. a aktualizované vyd. Brno: Masarykova univerzita a nakl. Doplněk, 2007. s. 338-343.

z nejdůležitějších způsobů komunikace mezi občanem a státní správou, resp. územní samosprávou.²⁵

2.5.1 Kolektivní podání

Návrh dvou a více občanů má povahu *petici*. Petice je projevem názoru, občanskou aktivitou působící především politicky, silou veřejného mínění. Orgán, jemuž je petice adresována, je povinen petici přijmout, musí posoudit její obsah, zajistit potřebná opatření a odpovědět tomu, kdo petici podal. Orgán zejména zkoumá, zda se peticí nezasahuje do soudcovské nezávislosti a zda petice nevede k porušování zákonů a ústavy. Obdobně jako u stížností zaujme stanovisko k řešené věci a pokud shledá petici za opodstatněnou, musí provést opatření k dosažení cíle petice a informovat toho, kdo petici podal, to vše ve 30 – ti denní lhůtě. Zákon neumožňuje odvolání se proti způsobu vyřízení petice.

2.5.2 Individuální podání

Občané mohou podávat *námítky, podněty, oznámení nebo stížnosti*, jež jsou věci pouze jejich osobního zájmu či individuální věci soukromého charakteru. Stížnosti mohou směřovat proti nevhodnému chování úřední osoby (př. podjatost, hrubost, arogance) nebo proti vlastnímu postupu správního orgánu. Pro vyřízení stížnosti je stanovena lhůta 60 dnů ode dne doručení stížnosti kompetentnímu správnímu orgánu. V této lhůtě musí být stěžovatel vyrozuměn o vyřízení stížnosti. Pokud byla stížnost shledána důvodnou, je správní orgán povinen učinit nezbytná opatření k nápravě. Proti způsobu vyřízení stížnosti se nelze odvolat, je možné však požádat nadřízený správní orgán o přešetření způsobu vyřízení stížnosti.

Petice, stížnosti, podněty a oznámení patří mezi prostředky neformální kontroly veřejné správy, uplatňované fyzickými i právníckými osobami. Kontrola veřejné správy pro-

²⁵ Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 4. změněné a dopl. vyd. Praha: C. H. Beck, 2001. s. 393.

váděná tímto způsobem nepůsobí izolovaně a naopak iniciuje některý z dalších kontrolních institutů.²⁶

2.6 Veřejný ochránce práv

Jedná se o relativně nový kontrolní institut v českém právním řádu, který byl zřízen zákonem č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů. Ochránce obecně plní funkci nástroje ochrany občanů ve vztahu k veřejné správě, působí vůči veřejné správě zvenčí. Kontroluje nejen zákonnost ve veřejné správě, ale i souladnost s principy dobré správy. Tyto nešvary před ustavením ombudsmana žádný kontrolní orgán neřešil a v souvislosti s trendem chápání veřejné správy jako služby veřejnosti jistě získává na významu. Domnívám se tedy, že svou činností vhodně doplňuje mechanismus kontrolních institucí, a to i z jiných důležitých důvodů, na které se chci soustředit v kapitole 7 a následující.

²⁶ Průcha, P. Správní právo. Obecná část. 7. dopl. a aktualizované vyd. Brno: Masarykova univerzita a nakl. Doplněk, 2007. s. 343-347.

3 SVOBODNÝ PŘÍSTUP K INFORMACÍM

Již jsem psala výše, že orgány veřejné správy mohou autoritativně zasahovat do práv a povinností nás, občanů (nezbytností je dodržování zákonnosti), a na druhé straně je i službou veřejnosti, poskytuje občanům řadu služeb. Proto je nutné, aby občané byli informováni o činnostech veřejné správy, mohli požadovat poskytnutí informací, případně se přímo účastnit jednání a rozhodování orgánů veřejné správy, či nahlížet do různých dokumentů.

České republice a výkonu veřejné správy je vlastní *princip publicity*, který znamená právní nárok na přístup k informacím o činnosti veřejné správy, vyjma těch, jež jsou zákonem taxativně vyloučeny (př. veřejný zájem na utajení informací). Jde o významný mechanismus kontroly veřejné správy, a to kontroly vnější – realizované samotnými občany.

Právní základ publicity veřejné správy nalezneme v čl. 17 Listiny základních práv a svobod. Dle tohoto článku je zaručena svoboda projevu a právo na informace. Právo na informace lze interpretovat jako právo každé osoby svobodně vyhledávat, přijímat a rozšiřovat ideje a informace bez ohledu na hranice státu, přičemž toto právo lze omezit jen zákonem (př. je – li to nezbytné pro bezpečnost státu či veřejnou bezpečnost). Listina dále stanoví, že státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti, přičemž podmínky a provedení stanoví zákon. Tímto speciálním zákonem je zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

Informační povinnost se vztahuje na státní orgány, orgány územní samosprávy, veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky a další subjekty, kterým zákon svěřil rozhodování o právech a povinnostech v oblasti veřejné správy. Pod státní orgány zahrneme např. ministerstva a jiné ústřední správní orgány, územní specializované či dekoncentrované orgány státní správy jako finanční úřady, úřady práce, také NKÚ, soudy či Parlament. Dále poznamenávám, že orgány územní samosprávy jsou povinny poskytovat informace v rámci přenesené, ale i samostatné působnosti. Další povinné subjekty jsou orgány např. profesní samosprávy (komory), lékaři (pokud byl na ně zákonem přenesen výkon státní správy) nebo Česká národní banka.

Povinné subjekty poskytují zejména základní informace o své činnosti, jež jsou zveřejňovány všeobecně. Ostatní informace poskytují úřady na žádost fyzické či právnické

osoby. Výjimku tvoří podání informací, jejichž poskytnutí zákon vylučuje nebo omezuje (utajované informace), nebo které by porušily ochranu osobnosti a soukromí osob.

Povinnost orgánu podat informace a naopak zachovat mlčenlivost s odkazem na ochranu osobnostních práv může vytvářet určitý střet. Bylo by jistě zajímavé tuto problematiku hlouběji prostudovat, ale základem tohoto pojednání je postavení ombudsmana v systému kontroly veřejné správy a přínos této instituce, a rozsah mé práce mi podrobnou analýzu práva na informace nedovoluje.

4 ZRUŠENÍ, ZMĚNA, SISTACE VADNÝCH SPRÁVNÍCH AKTŮ

Orgány veřejné správy vydávají správní akty normativní a individuální, a dále provádí různá opatření právně relevantní povahy. Při aplikační činnosti může dojít k pochybením – vadám správních aktů. Většina těchto vad ještě není důvodem neplatnosti nebo neúčinnosti takového aktu nebo opatření, ale zcela jistě vyžaduje nápravu. Jedná se o správní akty napadnutelné.

Prohlášení normativního správního aktu (nařízení vlády, vyhláška ministerstva) za neplatný přísluší pouze rozhodování Ústavního soudu. Sjednání nápravy prostřednictvím změny vadného správního aktu je řešeno ve správním soudnictví a tímto se zabývám v kapitole o soudní kontrole. U individuálních správních aktů se pro zjednání nápravy použijí jiné právní prostředky, tzv. opravné prostředky ve správním řízení. Jejich uplatnění přichází v úvahu diferencovaně, dle věcných a právních podmínek daného případu, a za předepsaných podmínek příslušných procesněprávních subrežimů. U dalších opatření správních orgánů (např. opatření podle zákona o obcích) předchází jejich zrušení či změně tzv. sistace – pozastavení jejich výkonu. Pokud nesprávnost neodstraní příslušný správní orgán v určité lhůtě, přichází v úvahu změna či zrušení takového vadného opatření vyšším správním orgánem. Je nutné poznamenat, že i vadné správní akty zakládají právní účinky a pokud jsou pravomocné, je nutné se jimi řídit, dokud jej správní či soudní orgán pro jeho vady nezmění, popř. nezruší.

Jiným případem vad správních aktů jsou takové vady, které vzhledem ke své povaze a závažnosti představují překážku nastoupení právních účinků předmětného aktu, a proto také nelze hovořit ani o samotném vzniku správního aktu. Výsledkem činnosti správního orgánu je tudíž právně nerelevantní akt nicotný.

Závěrem lze podtrhnout, že veškeré postupy při uplatňování této záruky zákonnosti ve veřejné správě jsou v praxi často užívané a legislativně propracované a úzce souvisí se systémem kontroly veřejné správy.²⁷

²⁷ Průcha, P. Správní právo. Obecná část. 7. dopl. a aktualizované vyd. Brno: Masarykova univerzita a nakl. Doplněk, 2007. s. 368-370.

5 UPLATŇOVÁNÍ ODPOVĚDNOSTI ZA PORUŠENÍ PRÁVNÍ POVINNOSTI

Ochranu práva, která spočívá v uplatňování odpovědnosti za porušení právních povinností, můžeme chápat především jako doplňující záruku zákonnosti. Odpovědnost za porušení právních povinností ve veřejné správě má především povahu správněprávní odpovědnosti. Dále rozlišujeme odpovědnost státu a územně samosprávných celků za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem orgánů veřejné správy.

Odpovědnost je samozřejmě upravená normami správního práva a je ochranným institutem díky svému vlivu na efektivnost veřejné správy. V procesu konkrétního uplatňování správněprávní odpovědnosti dochází k využívání obecných metod působení veřejné správy v podobě přesvědčování a donucování. Správněprávní odpovědnost tak vystupuje jako právní odpovědnost realizovaná správními orgány a aplikovaná na podmínky a potřeby veřejné správy. Porušení povinností vyplývajících z norem správního práva zakládá delikt ní odpovědnost, vnitřně strukturovanou. V jejím rámci se vytvářejí subsystémy správněprávní odpovědnosti vázané na jednotlivé správní delikty a uplatňované sankce. Jedná se zejména o situace, kdy porušení práva způsobí osoby (fyzické nebo právnické), které provádí výkon veřejné správy (např. úmyslné vyhotovení nesprávného rozhodnutí, neinformování veřejnosti v případech, kdy to zákon vyžaduje apod.)

Odpovědnost státu a územních samosprávných celků za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem orgánů veřejné správy je zvláštním druhem odpovědnosti. Tento odpovědnostní institut vychází z odst. 3 a 4 čl. 36 Listiny základních práv a svobod v souvislosti s úpravou v zákoně č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů. V rámci tohoto institutu odpovídá za nezákonné rozhodnutí či nesprávný úřední postup stát, ale i orgány územních samosprávných celků. Poznamenávám, že této odpovědnosti se nemůže stát ani územně samosprávný

celek zprostit. Poškozený účastník správního řízení má nárok na náhradu škody, která vznikla při výkonu veřejné správy porušením práva.²⁸

²⁸ Průcha, P. Správní právo. Obecná část. 7. dopl. a aktualizované vyd. Brno: Masarykova univerzita a nakl. Doplněk, 2007. s. 371-374.

6 PŘÍMÉ DONUCENÍ KE SPLNĚNÍ PRÁVNÍ POVINNOSTI

Mezi záruky zákonnosti v neposlední řadě patří pro určité situace právem předvídané úkony, a to bezprostřední zákroky a úkony spojené s exekucí správních rozhodnutí. Jsou to mimořádné zásahy, jež mají za úkol vynutit splnění právní povinnosti přímým donucením za použití donucovacích prostředků.

Bezprostřední zákrok je jednostranný úkon orgánu veřejné správy (zpravidla prováděný jednotlivcem) a může k němu být přistoupeno pouze tehdy, vyžaduje – li to naléhavost zásahu a zákrok směřuje k odvrácení bezprostředně hrozícího nebezpečí spočívajícího např. v ohrožení života, zdraví či majetku, nebo vyžaduje – li to nemožnost jiného právního řešení. Svou povahou se blíží správním aktům, ale nepředchází mu správní řízení, tj. vydání aktu a jeho výkonu spadá v jeden okamžik. Pro uplatnění bezprostředního zákroku platí zásady subsidiarity²⁹ a proporcionality³⁰ Pokud uvedu konkrétní příklady, bezprostředním zákrokem je žádost o prokázání totožnosti, oprávnění zakázat vstup na určitá místa, právo odebrat zbraň, příkaz nezdržovat se v místě, kde došlo k havárii aj.

Exekuce správních rozhodnutí slouží k vynucení existující dobrovolně nesplněné povinnosti uložené ve správním rozhodnutí. Postup správních orgánů je v těchto případech upraven správním řádem a výkon rozhodnutí je realizován správní exekucí. Exekuci může za určitých podmínek provádět také soud nebo soudní exekutor.³¹

²⁹ zákrok připadá v úvahu jen tehdy, nelze li odvrátit nebezpečí mírnější formou.

³⁰ přiměřenost použité formy bezprostředního zákroku.

³¹ Sládeček, V. *Obecné správní právo*. 1.vyd. Praha: ASPI, 2005. s. 141 – 143.

7 POSTAVENÍ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV V SYSTÉMU PRÁVNÍCH ZÁRUK A V SYSTÉMU KONTROLY VEŘEJNÉ SPRÁVY

Český ombudsman – Veřejný ochránce práv (dále jen „ochránce“) byl zřízen zákonem č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon“), tedy až 10 let po pádu socialistického režimu, a je to tedy instituce v našem právním řádu nepoměrně nová. V roce 2000 byla funkce poprvé obsazena JUDr. Otakarem Motejlem.

Přijetí zákona předcházelo množství polemik (oficiálních i neoficiálních) a pochybností o smyslu této atypické instituce. Zřízení instituce ochránce souviselo s neuspokojivou situací při vyřizování stížností a podnětů na veřejnou správu. Významným argumentem pro přijetí bylo stanovisko Výboru ministrů členských států Rady Evropy doporučující zřízení instituce ombudsmanského typu tam, kde došlo k zásadním společenským a politickým změnám. Doporučení mířilo prioritně směrem ke státům, kde došlo k prudkým společenským a politickým změnám, transformaci ekonomiky či válkám a tedy ohrožení lidských, hospodářských, kulturních či sociálních práv. A v neposlední řadě přispělo jistě také to, že v řadě evropských zemí ombudsman již působil. Poznamenávám, že zákon již byl několikrát novelizován a novelou zákona č. 381/2005 Sb. se činnost ochránce rozšířila na výkon preventivních a systematických návštěv v místech, kde je omezena lidská svoboda.

Na základě nabytých znalostí krátce shrnu českou variantu ombudsmana zavedenou tímto zákonem. V České republice byl instalován model ombudsmana klasického, parlamentního, který působí centrálně. 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. Jde tedy o ombudsmana moci zákonodárné s jednou modifikací, že ochránce má svou činností *přispívat* k ochraně

základních práv a svobod. Dle V. Sládečka³² má otázka ochrany ústavně zaručených práv a svobod určitou pozornost, byť ne prioritní, neboť tato ochrana přísluší především soudu. Je ustanoven jako orgán monokratický s jedním zástupcem, na kterého může přenést působnost v plném rozsahu. V neposlední řadě, že jde o veřejnou instituci založenou zákonem, bez ústavní reglementace, tzn. že instituce není ústavně zakotvena. Vzorem byl ombudsman skandinávského typu.

Z hlediska klasické dělby moci lze konstatovat, že ochránce 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 ochránce jedná o zefektivnění obvyklých kontrolních funkcí moci zákonodárné vůči moci výkonné a ochránce plní funkci jakéhosi spojovacího článku mezi nimi. Je tedy na orgánech moci výkonné zcela nezávislý a také ve vztahu k moci soudní vykazuje ochránce značnou nezávislost.

7.1 Působnost věcná

§ 1 odst. 1 zákona vymezuje věcnou působnost ochránce (tedy to, jakými věcmi a jakým chybným jednáním úřadů se může ochránce zabývat) takto: „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“.

Jednání v rozporu s právem znamená jednání odporující obecně závazným právním předpisům, ústavním zákonům a zákonům, i jiným právním předpisům (nařízení vlády,

³² Sládeček, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2000. 132 s.

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.³³

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 uplatňujícími zákon.³⁴ Podle čl.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.³⁵

Klíčovým pojmem ve vymezení věcné působnosti jsou *principy dobré správy*. Lze konstatovat, že legální definice pojmu dobrá správa neexistuje. Obsah pojmu byl naplněn dlouholetou činností Rady Evropy, která definovala evropský standart správního práva, jež Česká republika se vstupem do Rady Evropy pouze recipovala. Následně z iniciativy Evropské unie, resp. evropského ombudsmana, došlo k vytvoření a přijetí Evropského kodexu dobré správní praxe. Česká vláda přijala Kodex etiky zaměstnanců ve veřejné správě v roce 2001 a zákon č. 504/2004 Sb., nový správní řád vnesl přímo do právního řádu některé zásady pro činnost úředníků jako – ve shodných případech vystupovat shodně, zdvořilost a vstřícnost, informování a přiměřené poučování, vyřizování věci bez průtahů, hospodárnost řízení, zachování rovnosti účastníků řízení.

Pro lepší vyjádření je možná vhodnější srovnání se špatnou správou. Pod „špatnou správou“ si představujeme typické nešvary byrokratického aparátu: zdržování, nedostatečné prošetření věci, hrubost, arogantní chování, povýšenost, hloupost, neefektivnost, neodů-

³³ Sládeček, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv. Komentář*. 1.vyd. Praha: C. H. Beck, 2000. s. 20.

³⁴ Boguszak, J., Čapek, J., Gerloch, A. *Teorie práva*. 1. vyd. Praha: Eurolex Bohemia, 2001. s. 181.

³⁵ Neumannová, H. *Veřejný ochránce práv (Konzultace)*. *Veřejná správa*. 2000, č.46, příloha str. IV-V.

vodněné neposkytnutí informací či naopak poskytnutí nesprávných informací, nadřování, diskriminace, šikanování nebo nevstřícnost. 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.³⁶

Ochránce uspořádal v roce 2005 konferenci o principech dobré správy, kde prezentoval „desatero principů dobré správy“ formulovaných ze své praxe a ze svých zkušeností za dobu existence úřadu. Této problematice bych ráda věnovala samostatnou kapitolu.

Ochranou před nečinností se myslí ochrana v případech, kdy je příslušný orgán nečinný, ačkoliv by měl provést ve věci určitá opatření. Ochrana před nečinností je řešena také správním řádem.³⁷

7.2 Principy dobré správy

Téměř každý člověk považuje jednání na úřadech za nepříjemný úkon, kterému je nejlépe se vyhnout. Veřejnost si také často stěžuje, že úředníci nedělají svou práci dobře. Tento postoj veřejnosti spojený se stížnostmi na chování úředníků vedl k tomu, že bylo formulováno právo na dobrou správu jako jeden ze základních principů moderní veřejné správy. Principy dobré správy jsou neformální zásady kvalitního spravování věcí veřejných, které vycházejí z ústavních zásad, obecných právních principů, z morálních a etických pravidel. Ochránce se rozhodl shrnout své dosavadní poznatky a ujednotit principy dobré správy „desaterem principů dobré správy“:

1/ *Soulad s právem* – Správní úřad musí postupovat v souladu s právním řádem ČR. Při výkladu práva respektuje stanoviska nadřízeného orgánu a soudní judikaturu. Nadřízený úřad na žádost podřízeného úřadu poskytne jednoznačné a srozumitelné právní stanovisko

³⁶ Sládeček, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv. Komentář*. 1.vyd. Praha: C. H. Beck, 2000. s. 22.

³⁷ Neumannová, H. *Veřejný ochránce práv (Konzultace)*. *Veřejná správa*. 2000, č.46, příloha str. IV-V.

k řešení daného problému a aktivně sjednocuje rozhodovací činnost a postupy podřízených úřadů vydáváním závazných stanovisek.

2/ *Nestrannost* - Úřední osoba je povinna přistupovat ke všem zúčastněným osobám ve stejné situaci nestranně a stejným způsobem, nečiní mezi nimi neodůvodněné rozdíly. Nepodléhá předsudkům, udržuje náboženskou a politickou neutralitu. Pokud se rozhodne nepřihlížet k požadavku některé osoby, je povinen takové rozhodnutí zdůvodnit. Pokud se stane objektem stížnosti, tuto stížnost řeší na základě objektivně zjištěných okolností jiný úředník.

3/ *Včasnost* - Úřad je povinen vyřídit každé podání v zákonné lhůtě a bez průtahů. Pokud si náročnost řízení vyžádá delší dobu, je úřad povinen vyrozumět dotčené osoby, zdůvodnit prodlevu a stanovit nový termín vyřízení podání. U řízení zahájených z vlastního podnětu úřad zahájí řízení bezodkladně po zjištění skutečností zakládajících podklad pro zahájení řízení a dokončí ho v takovém čase, který je nezbytný.

4/ *Předvídatelnost* - Úřad rozhoduje ve shodě s dřívějším rozhodnutím ve stejné věci, popř. s tím, jak rozhoduje ve stejné věci nadřízený úřad. Pokud se od této praxe odchýlí, je povinen výslovně své stanovisko zdůvodnit. V obdobných případech použije obdobné postupy, institut správního uvážení využívá dle předem stanovených obecných měřítek. Důležité závěry úřad zveřejňuje způsobem v místě obvyklým, struktura dokumentů je přehledná pro snadnou orientaci.

5/ *Přesvědčivost* - Při řízení úředník poskytuje účastníkům informace o postupu řízení a zjištěných skutečnostech, a to tak, aby osoba pochopila význam řízení a mohla využívat svá procesní práva. Přihlíží k dorozumívacím a intelektuálním schopnostem osoby, vše řádně vysvětlí, aby osoba nebyla uvedena v omyl. Listiny jsou psány jednoduchým a srozumitelným jazykem. Osoba je též poučena o možnosti využití opravných prostředků proti správnímu rozhodnutí, včetně soudního přezkumu.

6/ *Přiměřenost* - Úřad při uplatňování svých pravomocí zasahuje do práv občana jen tehdy, je – li to nutné k dosažení cíle řízení, a nepostupovat nepřiměřeně tvrdě. Ke splnění uložených povinností stanoví osobám přiměřenou lhůtu s ohledem na jejich osobní poměry. V zájmu racionality výkonu správy uplatňuje úřad zákony způsobem, jež nevede k absurdním výsledkům.

7/ *Efektivnost* - Úřad usiluje o komplexní řešení věci. Pokud odbor či organizační jednotka úřadu obdrží podání, které nemá ve své věcné působnosti, postoupí takové podání kompetentní části úřadu a informuje osobu. Pokud věc řeší více odborů či organizačních jednotek úřadu, jsou v součinnosti, vzájemně se informují o zjištěných skutečnostech a koordinují své postupy.

8/ *Odpovědnost* - Úřad se nevyhýbá posouzení otázky, jež spadá do jeho působnosti. Pokud chybuje, chybu přizná, omluví se dotčené osobě a přijme účinná opatření nutná k nápravě, popř. poučí osobu o možnosti žádat náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem.

9/ *Otevřenost* - Úřad umožní osobám nahlížet do všech úředních dokumentů a pořizovat si kopie, výpisy či opisy. Přístup k úředním listinám je ze zákona omezen jen v souvislosti s ochranou osobních údajů, ochranou soukromí, oprávněných zájmů jiné osoby, utajovaných informací či obchodního tajemství.

Při styku s osobou úředník uvádí své jméno, funkci a telefonický či emailový kontakt. Tyto údaje jsou uváděny i na všech dokumentech. Budova úřadu je vybavena informačním systémem, který zajistí snadnou orientaci a identifikaci osob. Úřední deska je na viditelném místě, je zřetelně označena a přehledně členěna.

10/ *Vstřícnost* - Úředník je povinen chovat se k osobám s respektem a zdvořilostí, je korektní i vůči jiným úředníkům. Na všechna podání, s výjimkou anonymních, odpovídá a věnuje jim náležitou pozornost. Za žádných okolností nenarušuje lidskou důstojnost, neboť si je vědom toho, že náplní jeho práce je služba veřejnosti.³⁸

³⁸ <http://www.ochrance.cz/cinnost/sprava.php>

7.3 Volba ochránce, funkční období, zástupce veřejného ochránce práv

Zákon upravuje právní postavení a pravomoci ochránce jako veřejného činitele. Je volen Poslaneckou sněmovnou na základě návrhů ze strany Prezidenta republiky nebo Senátu, každý subjekt může navrhnout 2 kandidáty. Shodné návrhy jsou přípustné, teoreticky by mohly být návrhy pouze dva. Konstrukce výběru a počtu kandidátů je zvolena pro zajištění nezávislosti (zejména politické) a rozmanitosti kandidátů.³⁹

Funkční období ochránce je stanoveno v délce šesti let a může být zvolen pouze na dvě bezprostředně po sobě jdoucí funkční období. Délka mandátu je v různých zemích různá, nejčastější délka mandátu je pětiletá. Považuje se za vhodné, aby se mandát ochránce nepřekrýval s volebním obdobím.

Jedinou podmínkou k výkonu funkce ochránce 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.⁴⁰ Osobnost JUDr. Otakara Motejla vytvořila sama o sobě určitý standart a představu o ochránci a po skončení jeho druhého funkčního období bude jistě náročné poměřovat nové kandidáty s touto vysoce váženou, i mediálně populární osobností.

³⁹ Sládeček, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2000. s. 29.

⁴⁰ Sládeček, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2000. s. 30 – 31.

Sídlem ochránce je Brno.

Ochránce má zástupce, který ho zastupuje v době jeho nepřítomnosti. Zástupce je volen stejným způsobem a za stejných podmínek jako ochránce. I funkční období, pozbytí funkce, odvolání z funkce a právní postavení zástupce je totožné. Plné kompetence má zástupce v době nepřítomnosti ochránce, dalšími pak v rozsahu, které jsou mu svěřeny ochráncem. Ochránce tedy zástupce výkonem části své působnosti pověřit může, ale nemusí. Zákonná úprava klade velký nárok i na zástupce, je volen, a nikoli vybrán ochráncem ze svých spolupracovníků.

7.4 Neslučitelnost funkcí

Zákonnou podmínkou je stanovená inkompatibilita jako u význačných veřejných činitelů. Jde o vymezení neslučitelnosti funkce ochránce s jinými funkcemi či činnostmi. Funkce ochránce je dle zákona neslučitelná s funkcí prezidenta republiky (který navrhuje při volbě Poslanecké sněmovně 2 kandidáty), poslance (Poslanecká sněmovna ochránce volí a odvolává), senátora (Senát navrhuje při volbě 2 kandidáty) a soudce (obecného i ústavního soudu), a s další jakoukoliv činností ve veřejné právě. Dále je výkon ochránce 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 ochránce a její důstojnosti a neohrožuje – li důvěru v nezávislost a nestrannost instituce. Uvedená právní úprava odpovídá vymezení inkompatibility u soudců ústavního soudu.

V souvislosti s požadavkem nestrannosti a nezávislosti ochránce 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 a toto ustanovení se může jevit jako diskriminující.

Dále nechci opomenout, že v souvislosti s § 6 odst. 3 zákona, pokud ochránce 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.⁴¹

Smyslem těchto stanovených zákazů je maximalizovat míru nezávislosti a nestrannosti ochránce, aby při výkonu jeho funkce netrpěla jeho autorita a vážnost. Ochránce ve věcech nerozhoduje, ale pouze doporučuje. Jde tedy o přesvědčování kvalitní a přesvědčivou právní argumentací a je to jen a jen autorita ochráncových stanovisek, která mohou vést k nápravě ve věci.

7.5 Ukončení výkonu funkce

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

K pozbytí funkce dochází automaticky v rámci zákonem taxativně vymezených případů, např. uplynutím mandátu, po nabytí právní moci rozsudku, kterým byl ochránce odsouzen za trestný čin, ochránce přestane být volitelný do Senátu, rezignací či přijetím funkce jiné (prezidenta republiky, poslance, senátora, soudce) Poslanecká sněmovna věc neprojednává a funkce zaniká automaticky, ochránce pozbývá funkci dnem následujícím po dni, kdy k rozhodné skutečnosti došlo.

Odvolání z funkce automaticky nenastává. Odvolat ochránce z funkce může jen Poslanecká sněmovna a ta 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

⁴¹ Sládeček, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2000. s. 38 – 40.

odvolání nastávají dnem doručení písemného vyrozumění o odvolání ochránce.⁴² Novelou č. 381/2005 Sb. bylo oproti původnímu znění zákona zakotveno, že pokud není zvolen nový ochránce, vykonává jeho funkci ochránce předcházející, i po vypršení jeho mandátu.

7.6 Nezávislost ochránce

Ochránce vykonává svou funkci nezávisle a nestranně, přičemž z výkonu své funkce je odpovědný Poslanecké sněmovně, tedy moci zákonodárné, nikoli moci výkonné. To je důležitý atribut nezávislosti. Dále ji podtrhuje trestní imunita (viz. níže), fixní funkční období, taxativní stanovení důvodů ztráty funkce či odpovídající plat. Plat a další požitky (užívání bytu, telefonu, služebního vozidla) jsou též přímo v zákoně stanoveny a zabezpečují nezávislost ochránce.

7.7 Trestní imunita

Opět poznamenávám, že základním prvkem ombudsmanských úřadů je nezávislost. Tvoří základ pro důvěryhodnost úřadu v očích veřejnosti. K posílení skutečně nezávislého postavení slouží zakotvení trestněprávní imunity ochránce v § 7 zákona. Ochránce nelze trestně stíhat bez souhlasu Poslanecké sněmovny. Odepře – li Sněmovna ochránce vydat k trestnímu řízení, je jeho stíhání vyloučeno až do konce funkčního období. Správní imunity ochránce nepožívá. O úpravě občanskoprávní imunity se při přípravě zákona ani neuvažovalo, i když některé právní úpravy ji zakotvily.⁴³ Tato skutečnost má ochránce odlišit od „obyčejného“ vysokého úředníka a podtrhuje význam a nedotknutelnost jeho instituce.

⁴² Sládeček, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv. Komentář*. 1.vyd. Praha: C. H. Beck, 2000. s. 38 – 40.

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

7.8 Působnost osobní

Jedná se o vymezení okruhu subjektů, vůči kterým je ochránce oprávněn zasáhnout. V § 1 odst. 2 zákona je zakotveno, že působnost ochránce se vztahuje na ministerstva a jiné správní úřady s působností po celém území státu, správní úřady jim podléhající, Českou národní banku, pokud působí jako správní úřad, Radu pro rozhlasové a televizní vysílání, orgány územních samosprávných celků při výkonu státní správy, dále 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.

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, ve znění pozdějších předpisů (dále jen 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.

„Dozorčí“ působnost ochránce se vztahuje i na orgány územních samosprávných celků při výkonu státní správy (tedy v rámci přenesené působnosti). Jinak řečeno, do jeho působnosti nespádají podněty vtažené se k samostatné působnosti obcí a krajů, např. pokud územní samospráva rozhoduje o převodech obecního majetku, o veřejném pořádku aj. Ochránce nemůže posuzovat jednání a rozhodování orgánů obcí a krajů v samostatné působnosti, mimo jiné by to mohlo být chápáno jako zasahování do práva na samosprávu.

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

II. PRAKTICKÁ ČÁST

8 ČINNOST VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV

V praktické části své práce jsem si stanovila za cíl analyzovat konkrétní činnost ochránce, demonstrovat ji na vybraných konkrétních příkladech, svou analýzu podložit statistickými údaji a závěrem se zaměřit na zhodnocení činnosti ochránce. Vlastní zhodnocení bych ráda rozšířila o myšlenky o možném budoucím vývoji této kontrolní instituce.

8.1 Vyřizování podnětů, šetření

Na ochránce 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. Dále pak přezkoumává podněty, které mu postoupí poslanci či senátoři, Poslanecká sněmovna nebo Senát. Ochránce však nejedná na základě podnětu osob, které podají stížnost ve prospěch příbuzného nebo cizí osoby. Pro tyto případy je institut šetření z vlastní iniciativy. Ochránce tedy jedná i z vlastní iniciativy, a to většinou na základě nějakého signálu, kterým může být zpráva ve sdělovacích prostředcích, telefonický podnět, anonymní podání aj. . Existují tedy jisté limity, na čí podnět má ochránce jednat, jež směřují k ochraně úřadu před zahlcením. Ochránce obdrží každý rok tisíce podnětů, konkrétně celkem 7051 podnětů v roce 2008, a převážná většina je od fyzických osob.

Ochránce jako instituce má poskytovat pomoc široké veřejnosti. Každý má právo obrátit se na něj s podnětem, který spadá do jeho působnosti. Mohou to být drobná, až banální pochybení, nebo porušení zákona či jednání, která vzbuzují podezření, že je správním rozhodnutím zasaženo do základních práv a svobod. Pojem „každý“ ochránce ve své praxi nijak nezužuje. Zabývá se podněty občanů i cizinců, osob, které se zdržují na území ČR neoprávněně, podněty podanými z území ČR i z ciziny, osobami bez způsobilosti k právním úkonům, osobami zbavených osobní svobody (ve vazbě nebo ve výkonu trestu), osobami v institucionální péči (psychiatrická léčebna, dětský domov nebo výchovný ústav). Přijme i podání v cizím jazyce.

Podnět nepodléhá žádnému poplatku, odborné právní zastoupení stěžovatele se nepožaduje.

8.2 Náležitosti podnětu

Podnět lze učinit písemně, ale i ústně do protokolu v sídle Kanceláře ochránce. V současné době v souvislosti s rozvojem informačních technologií a gramotností obyvatelstva v této oblasti jsou hojně přijímána i elektronická podání.

Obsahové náležitosti podnětu jsou taxativně vymezeny v zákoně a požadují se jen základní údaje týkající se věci a identifikace stěžovatele. Podnět by měl vždy obsahovat identifikační údaje stěžovatele (popř. plnou moc v případě zastoupení), vylíčení podstatných okolností včetně sdělení, zda a s jakým výsledkem byla věc předložena i jiné státní instituci. Dále má obsahovat označení úřadu či identifikaci úředníků, proti nimž podnět směřuje, a doklad o tom, že byl úřad neúspěšně vyzván k nápravě. Pokud se podnět týká rozhodnutí, měla by být přiložena kopie daného rozhodnutí. Pokud však chybí některé podklady, neznamená to, že by ochránce podnět nepřijal. Z dalších ustanovení zákona vyplývá, že ochránce musí stěžovatele vyzvat, aby podnět doplnil ve stanovené lhůtě.

8.3 Odložení podnětu

V případě, že podnět nespadá do působnosti ochránce, nebo se netýká osoby, která podnět podala, pak ochránce podnět odloží. Jsou to zákonné důvody a ochránce se nesmí zabývat věcmi, jež mu nepřísluší.

Z fakultativních důvodů ochránce podnět odložit může:

- jestliže podnět nemá předepsané náležitosti a ve stanovené lhůtě je stěžovatel nedoplnil
- podnět je zjevně neopodstatněný
- od právní moci rozhodnutí nebo opatření či událostí, kterých se podnět týká, uplynula v době doručení ochránci lhůta delší než jeden rok
- věc, které se podnět týká, je projednávána soudem nebo již byla soudem rozhodnuta
- jde o podnět ve věci, která již byla ochráncem přešetřena a opakovaný podnět nepřináší nové skutečnosti

Pokud ochránce odloží šetření ze zákonných důvodů, musí vždy o této skutečnosti písemně vyrozumět stěžovatele.

8.4 Šetření

V případě, že případ spadá do působnosti ochránce a podnět neodloží, pak zahájí šetření a o tomto písemně vyrozumí stěžovatele. Aby mohl ochránce efektivně vykonávat svou činnost při prošetřování podnětů, disponuje tzv. *vyšetřovacími oprávněními*. Vyšetřovací oprávnění jsou důležitým atributem, jímž se ochránce liší od jiných kontrolních orgánů. Především je oprávněn vstupovat i bez předchozího upozornění do všech prostor úřadů a provádět svá šetření spočívající v nahlížení do spisů či kladení otázek zaměstnancům úřadů.

Všechny dotčené subjekty jsou povinny poskytnout ochránci součinnost (informace a vysvětlení, předložení spisů a dokumentů, sdělit písemné stanovisko ke skutkovým a právním otázkám, provést důkazy, které ochránce navrhne, provést úkony dozoru, k nimž jsou podle zákona oprávněny a které ochránce navrhne). A poznamenávám, že tato oprávnění se vztahují i na orgány, vůči nimž šetření není vedeno, i vůči těm, na něž se nevztahuje osobní působnost ochránce. Obecně řečeno, všechny státní orgány a osoby vykonávající veřejnou správu musí ochránci poskytovat součinnost při šetření.

Důležitým oprávněním ochránce je tedy neomezený přístup ke všem písemným spisům a informacím. Není možné odepřít přístup k materiálům s odkazem na „utajované skutečnosti“. Novela zákona⁴⁴ zpřesnila ustanovení o mlčenlivosti a výjimečné obstrukce úřadů s respektováním tohoto oprávnění ochránce v celé šíři vymizely.

Pokud ochránce šetřením nezjistí porušení právních předpisů či jiná pochybení, vyrozumí písemně stěžovatele i dotčený úřad. V činnosti Kanceláře se ustálilo, že ve složitějších případech ochránce k dopisu připojuje závěrečnou zprávu, kde odůvodní své stanovis-

⁴⁴ Zákon č. 381/2005 Sb.

ko a klade důraz na to, aby stěžovatel pochopil, proč byl postup úřadu správný a jakými zákony se ochránce při svém posouzení řídil.

Zjistí – li ochránce šetřením porušení právních předpisů či jiná pochybení úřadu, vyzve tento úřad, aby se ve lhůtě třiceti dnů k jeho zjištěním vyjádřil. Pokud úřad sdělí, že provedl či provádí opatření nutná k nápravě a ochránce tato opatření shledá dostatečnými, vyrozumí o tom stěžovatele i úřad a šetření ochránce je tímto skončeno. V opačném případě, pokud ochránce shledá opatření úřadu za nedostatečná nebo v rámci stanovené lhůty úřad zůstal nečinným, pak ochránce sdělí své písemné závěrečné stanovisko včetně návrhu opatření k nápravě úřadu a též stěžovateli. § 19 zákona uvádí výčet opatření k nápravě, jako zahájení řízení o přezkoumání rozhodnutí, úkonu nebo postupu úřadu, provedení úkonů k odstranění nečinnosti, zahájení disciplinárního řízení, zahájení stíhání pro trestný čin aj. Tento výčet je pouze demonstrativní. Kromě zmíněných opatření ochránce často doporučuje i provedení organizačních změn, informování o stanovisku ochránce na poradě či zaslání omluvného dopisu stěžovateli.⁴⁵

Tomu odpovídá povinnost úřadu ve lhůtě třiceti dnů od doručení závěrečného stanoviska reagovat, provést opatření k nápravě a informovat ochránce. Pokud tak neučiní, ochránce může jednak vyrozumět nadřízený úřad (popř. vládu) a jednak může informovat veřejnost o nešvarech v úřadě včetně jmen prošetřovaných úředníků.

Je nutné zdůraznit, že návrh opatření má pouze iniciační charakter, ochránce nemá oprávnění ovlivňovat činnost úřadů přímo a nemůže do jejich činnosti autoritativně zasahovat.

⁴⁵ Šabatová, A. Místo veřejného ochránce práv v moderní demokratické společnosti – od administrativního k lidskoprávnímu pojetí. Masarykova univerzita Brno, 2007 – 2008. s. 95.

8.5 Systematické preventivní návštěvy zařízení

Nové povinnosti ochránce přinesla novela zákona č. 381/2005 Sb. a dosavadní činnost ochránce zaměřená především na vyřizování individuálních stížností na činnost (popř. nečinnost) správních orgánů byla rozšířena o kontrolu míst, kde jsou nebo mohou být umístěny osoby omezené na svobodě. Od roku 2006 tedy ochránce provádí preventivní a systematické návštěvy v detenčních zařízeních (vězení, výchovné ústavy, ústavy sociální péče, LDN, psychiatrické léčebny aj.), kde se soustředí na odkrývání a následné postižení špatného zacházení, mučení, trestání, ponižování či jiného snižování lidské důstojnosti jako i jiné méně závažné nešvary, které ale mají významný vliv na kvalitu života (zda se klepe při vstupu do místnosti, zda je zachováno soukromí při hygienických úkonech, zda si klient může uzamknout své osobní věci aj.). Kontrola probíhá podle předem stanoveného plánu, neřeší individuální stížnosti. Při zjištění nedostatků ochránce navrhne a doporučí, jaká opatření má zařízení preventivně přijmout. Ochránce pak zveřejňuje výsledky svých kontrol v obecných zprávách a informuje veřejnost o standartu, který požaduje po zařízeních.

Rozšíření působnosti ochránce tímto směrem vidím jako posun od kontroly administrativy, úředního výkonu směrem k lidskému pojetí činnosti ombudsmana. Mění se vnímání charakteru ochránce ve společnosti a tyto vývojové tendence se nejspíš budou prohlubovat.⁴⁶

8.6 Zvláštní oprávnění ochránce

Ochránce je oprávněn doporučit vydání, změnu nebo zrušení právního předpisu nebo vnitřního předpisu, které shledává problematickými. Doporučení podává úřadu, jehož působnosti se týká a o těchto doporučeních informuje i Poslaneckou sněmovnu. V žádném

⁴⁶ Šabatová, A. Místo veřejného ochránce práv v moderní demokratické společnosti – od administrativního k lidskoprávnímu pojetí. Masarykova univerzita Brno, 2007 – 2008. s. 77 – 81.

případě se nejedná o zákonodárnou iniciativu, příslušný orgán není povinen věc ani projednat, pouze ochránci sdělit své stanovisko. Přesto ochránce tohoto oprávnění již několikrát úspěšně využil.

8.7 Kancelář Veřejného ochránce práv

Úkoly spojené s odborným, organizačním a technickým zabezpečením činnosti ochránce plní Kancelář veřejného ochránce práv. Ochránce může pověřit své asistenty a další zaměstnance Kanceláře, aby prováděli šetření podnětů. Jednat jeho jménem v řízení před soudy či Ústavním soudem však mohou pouze asistenti. Počet zaměstnanců kanceláře činil v roce 2008 96 osob, z nichž 73 se zabývalo přímo vyřizováním podnětů a prováděním detenčních návštěv.⁴⁷ Závěrem poznamenávám, že úřad ochránce je koncipován jako monokratický a asistenti nemají navenek vůči stěžovatelům či úřadům žádnou pravomoc, pouze ochránci pomáhají. Komunikace s kanceláří ochránce v rámci přípravy podkladů pro mou práci byla velice sympatická, neformální a podklady jsem získala velice rychle.

⁴⁷ Koukal, P. Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2008. Brno: Masarykova univerzita pro Kancelář veřejného ochránce práv, 2009. s. 9.

9 STRUKTURÁLNÍ SKLADBA PODNĚTŮ ZA ROK 2008

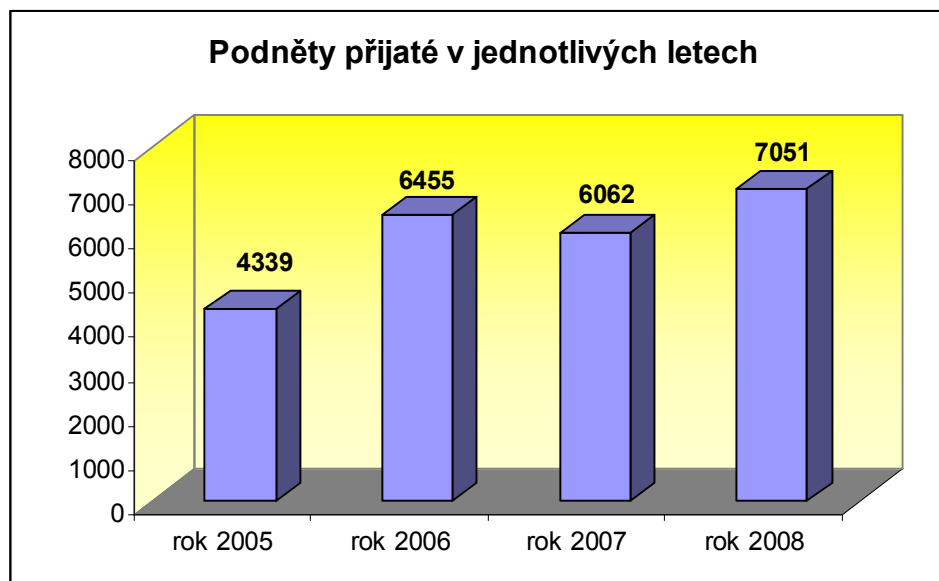
9.1 Souhrnná zpráva o činnosti ochránce

Jde o každoročně zpracovanou celkovou bilanci práce ochránce za uplynulý rok, především pokud jde o provedená šetření a jejich výsledky. Záměrem výroční zprávy je zdůraznit zobecňující poznatky, které ombudsman získává v jednotlivých oblastech státní správy. Zpráva je strukturována do několika částí, které přehledně pojednávají o aktivitách ochránce včetně statistických dat. Ze Souhrnné zprávy o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2008 vycházím dále.⁴⁸

9.2 Statistické údaje o doručených podnětech

V průběhu roku 2008 bylo ochránci doručeno celkem 7051 podnětů. Kancelář ochránce osobně navštívil celkem 1545 stěžovatelů, z nichž 706 využilo možnosti podat podnět ústně do protokolu a 839 osobám byla podána jednoduchá právní rada, jak mají řešit konkrétní problém. Podání, jež byla vyřízena právní poradou, se nezapočítávají do celkového počtu podaných podnětů. Je nutné uvést, že do statistiky nejsou také zahrnuty údaje o podáních doručených ochránci v průběhu vyřizování spisu. Následující graf srovnává počet podnětů podaných v letech 2005 – 2008.

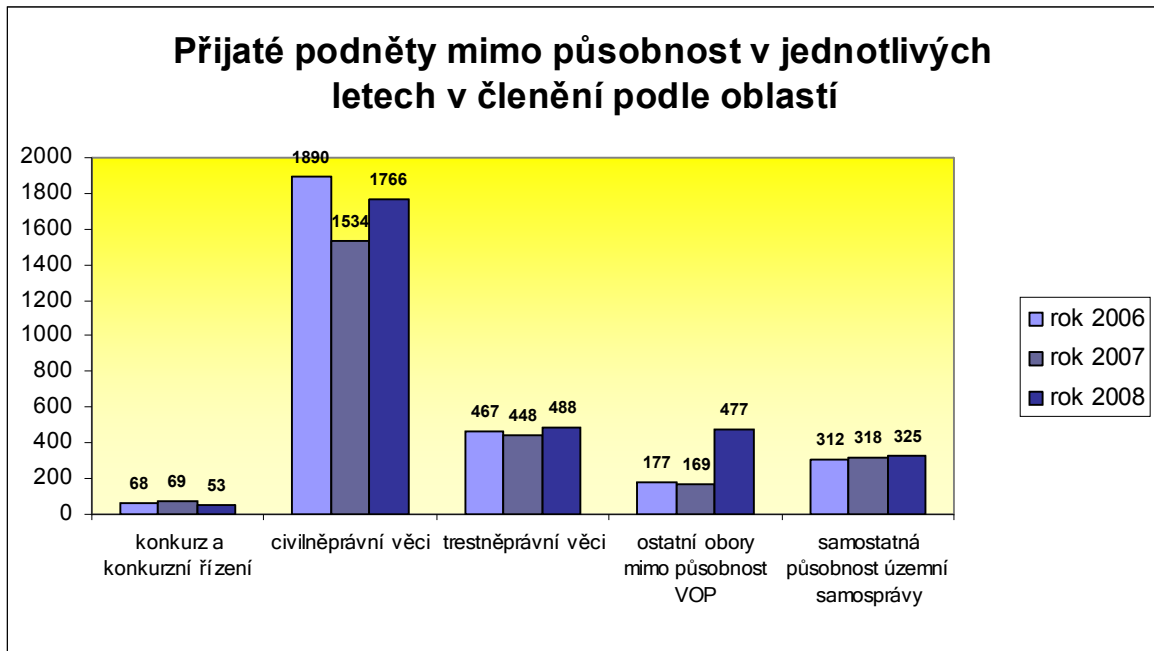
⁴⁸ Koukal, P. Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2008. Brno: Masarykova univerzita pro Kancelář veřejného ochránce práv, 2009. s. 29 – 33.



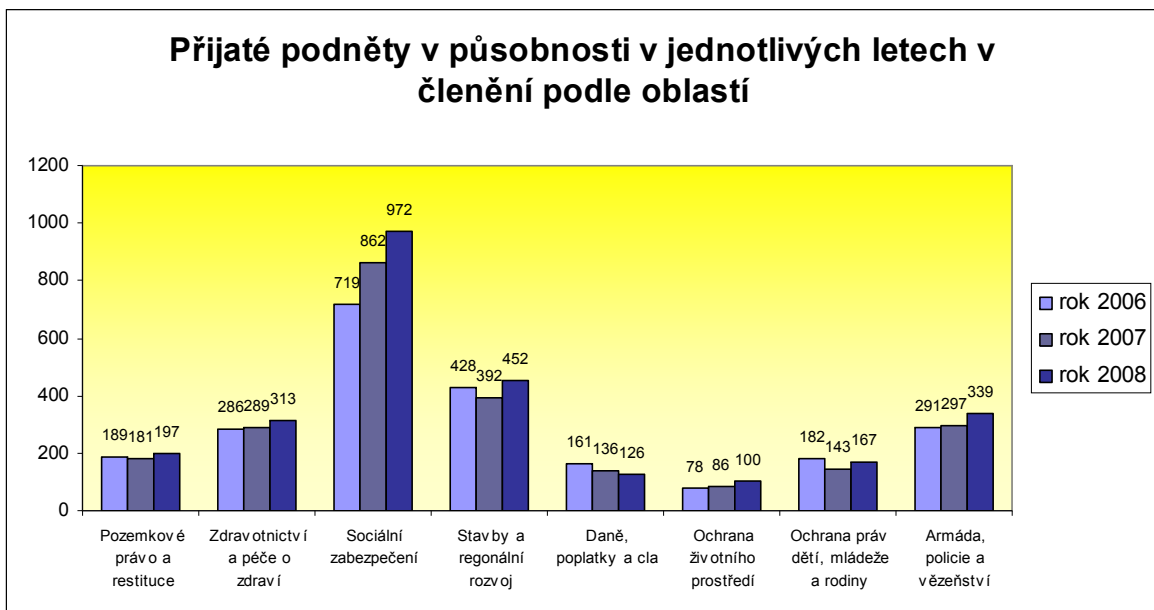
Obr. 1 – Podněty přijaté v letech 2005 - 2008

Struktura podnětů z hlediska působnosti ochránce se v průběhu let příliš nemění. Tak jako v minulých letech, i v roce 2008, mezi přijatými podněty převažovaly stížnosti v záležitostech, jejichž řešení spadá do působnosti ochránce, konkrétně 56% podnětů, 44 % podaných podnětů bylo mimo jeho působnost. Tato čísla jsou důkazem dobré informovanosti občanů o činnosti, působnosti a možnostech ochránce a svědčí také o vyšším právním povědomí českých občanů.

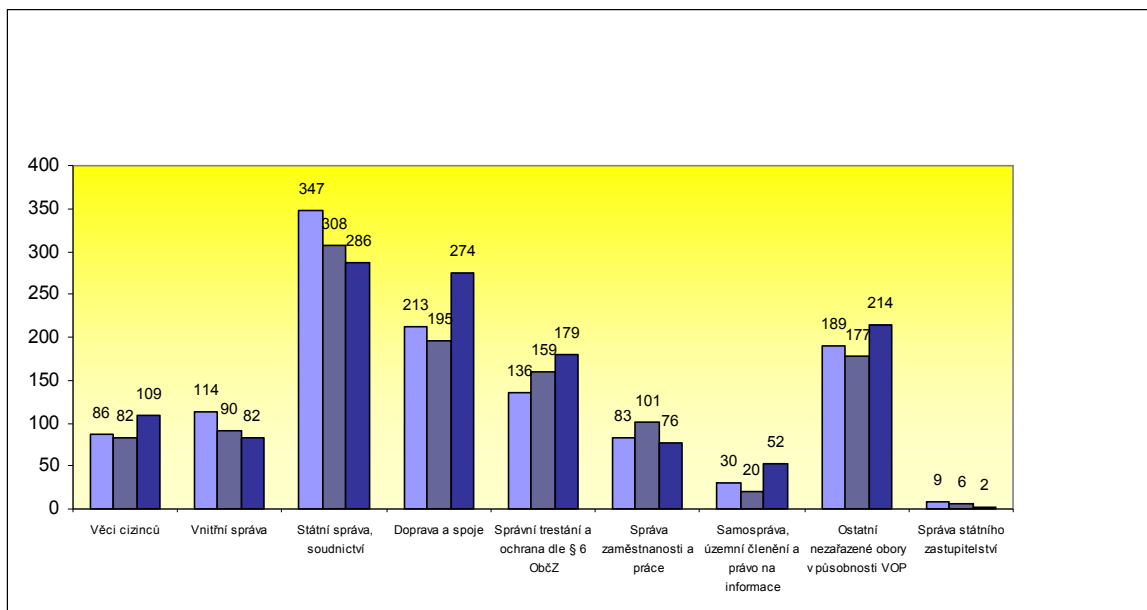
Podněty doručené ochránci jsou tříděny nejen z hlediska jeho působnosti, ale také i podle jednotlivých oblastí státní správy (viz. grafické vyjádření níže). Struktura doručených podnětů podle právních oblastí se v průběhu doby mění jen nepatrně. K meziročnímu nárůstu přijatých podnětů došlo ve všech oblastech práva a prvenství si dlouhodobě drží oblast sociálního zabezpečení, a to zejména ve věcech důchodových a poskytování sociálních dávek. Počet stížností týkajících se této oblasti se v roce 2008 přiblížil tisícovce. Následuje problematika stavebnictví a regionálního rozvoje, z nichž největší počet podání se týká územního, stavebního a kolaudačního řízení. Na třetím místě stojí podněty z oblasti zdravotnictví, a dále stížnosti týkající se vězeňství, práce policie a armády. Mezi stížnostmi mimo působnost ochránce zcela převažují civilněprávní záležitosti (př. provádění exekucí a otázka nájemního bydlení).



Obr. 2 – Přijaté podněty mimo působnost v letech 2006 – 2008



Obr. 3 – Přijaté podněty v působnosti v letech 2006-2008



Obr. 4 – Přijaté podněty v působnosti v letech 2006-2008

V roce 2008 zahájil ochránce celkem 755 šetření, ve 29 případech zahájil šetření z vlastní iniciativy. Počet takových šetření zůstal stejný jako v roce 2007 (tehdy šlo o 33 případů). Jako v minulých letech se jednalo o případy obecného charakteru nebo o takové situace, kdy se ochránce dozvěděl o nesprávném postupu úřadů z hromadných sdělovacích prostředků.

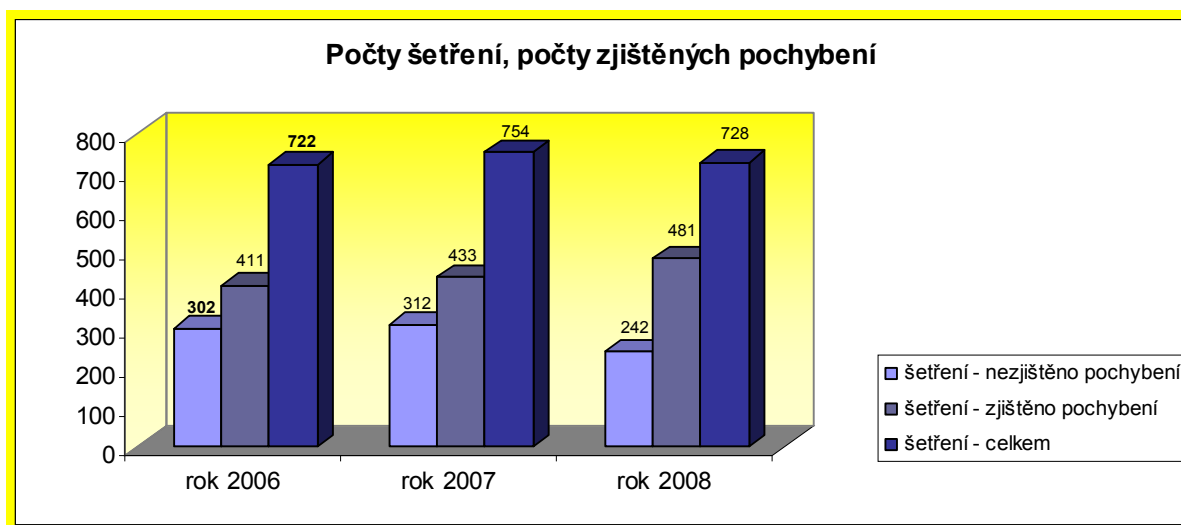
9.3 Statistické údaje o vyřízených podnětech

V uplynulém roce ochránce vyřídil 6978 podnětů.

Z tohoto celkového počtu vyřízených podnětů bylo 1261 případů odloženo z důvodu nedostatku působnosti ochránce. V menší míře se pak jednalo o odložení podnětu z důvodu formální nesprávnosti žádosti a nedoplnění náležitostí podnětu stěžovatelem, a nebo o odložení podnětu pro zjevnou neopodstatněnost.

4908 podnětů bylo objasněno. V těchto případech ochránce poskytoval stěžovatelům především radu, jak by měli dále postupovat při ochraně svých práv. V určitých případech ochránce vyřídil podnět objasněním s tím, že problém stěžovatele není ojedinělý a na základě obdobných podnětů zahájil ochránce ve věci obecnější šetření z vlastní iniciativy.

Ochránce ukončil v roce 2008 celkem 728 šetření s tím, že 242 podniků bylo uzavřeno konstatováním, že ochránce nezjistil v postupu úřadu pochybení. U 481 případů konstatoval ochránce pochybení na straně úřadů. Většina pochybení (475) však byla napravena, ať již v samotném průběhu šetření nebo úřad přijal opatření, která ochránce navrhl po ukončení šetření v závěrečném stanovisku. Pouze v šesti případech se v roce 2008 nepodařilo ze strany příslušného úřadu dosáhnout odstranění nedostatků. Ochránce byl nucen přistoupit k uložení sankcí a obrátil se na nadřízenému úřadu, případně k ministerstvu, což nakonec ve všech případech vedlo k úspěchu. Též informoval veřejnost.



Obr. 5 – Počty šetření, počty zjištěných pochybení

Do počtu vyřízených podniků v roce 2008 je nutné zahrnout 66 případů, kdy stěžovatel vzal svůj podnik zpět, a dále 11 případů, kdy podnik byl svým obsahem opravným prostředkem podle předpisů ve věcech správních nebo soudních (dle § 13 zákona).

Ochránce v roce 2008 ukončil též 4 tzv. *spisy zvláštní důležitosti*, jejichž výsledkem by měla být změna správní praxe v určitých oblastech nebo vytvoření legislativního doporučení vládě a Poslanecké sněmovně.

9.4 Komentář k činnosti ochránce

Zákon o veřejném ochránci práv předpokládá, že „ochránce každoročně podává do 31. března Poslanecké sněmovně souhrnnou písemnou zprávu o své činnosti za uplynulý rok; zpráva je sněmovní publikací“.

Činnost ochránce je z podstaty věci soustředěna především na prověřování stížností jednotlivých občanů, kteří reklamují selhání státní správy, a do jisté míry ochránce postrádá možnost zobecňovat výsledky, k nimž dospěje. Proto zejména projednání a publikování souhrnné zprávy nabízí příležitost učinit objektivní hodnocení činnosti jako celku.

Z výše uvedených údajů s doprovodným grafickým znázorněním o činnosti ochránce vyplývá narůstající počet doručených podnětů. V roce 2008 je to o 1029 doručených podnětů více než v roce předcházejícím, což je obrovský nárůst. Je to důkaz dobré informovanosti občanů o činnosti ochránce, a to zejména i díky vážené a mediálně oblíbené osobnosti JUDr. O.Motejla a jeho prezentaci ombudsmanské instituce (pravidelné tiskové konference, tiskové zprávy, sborníky stanovisek či s velkým ohlasem odvysílaný cyklus „Případ pro ombudsmana“). Pokud se jedná o formu podání, rok od roku narůstá počet podnětů podaných elektronicky. V roce 2008 bylo doručeno běžnou elektronickou poštou nebo prostřednictvím elektronické podatelny celkem 1 105 podnětů. O neformálním přístupu k podávání podnětů svědčí i možnost podání telefonicky. Informační telefonní linka, která slouží k zodpovídání žádostí o jednoduchou právní radu a také k dotazům na stav vyřizování podnětu, využilo v uplynulém roce 5 672 osob.

V evropském srovnání poměr 56:44 ve prospěch podnětů v působnosti ochránce představuje téměř unikát. Naprostá většina evropských ombudsmanů, dokonce i v zemích, kde institut ombudsmana existuje několik desetiletí, se totiž setkává s opačnou situací a v jejich agendě převažuje vyřizování stížností, které jsou mimo působnost a s nimiž ombudsmani nemohou občanům pomoci.⁴⁹

⁴⁹ <http://www.ochrance.cz/dokumenty/dokument.php?back=/cinnost/index.php&doc=1433>

Struktura podnětů z hlediska jednotlivých oblastí práva se v průběhu let mění minimálně a jak již píše výše, největší část podnětů je podávána v oblasti sociálního zabezpečení, stavebnictví a regionálního rozvoje, soudů, policie a zdravotnictví.

Problematika sociálního zabezpečení představuje z hlediska činnosti ochránce největší objem přijímaných i vyřizovaných stížností. Není proto překvapením, že i sedmitisící přijatý podnět patří do této oblasti. Na ochránce se v něm obrátila stěžovatelka z Uherskohradištska s námitkou, že pochybením pracovnice okresní správy sociálního zabezpečení přišla o výplatu vdovského důchodu za roky 1995 – 2005. Podle jejího odhadu tím přišla o více než čtvrt milionu korun.⁵⁰

V průběhu šetření podnětu ochránce zjistí, zda došlo k porušení právních předpisů či k pochybení v činnosti prošetřovaného úřadu. Ze statistiky vyplývá, že více než 60% podnětů bylo oprávněných a ochránce zjistil pochybení úřadu. Je to dosti vysoké číslo, které by mělo být signálem pro správní orgány zkvalitnit svou činnost v budoucnu.

Pozitivní je, že v roce 2008 opět stoupal počet podnětů, se kterými se občané a instituce na ochránce obraceli. Na druhé straně stížnosti podávané v uplynulém období jsou podobné jako v letech předcházejících, což signalizuje, že k podstatné změně nebo nápravě v celé řadě oblastí veřejné správy nedošlo.

9.5 Vybraný případ z činnosti ochránce

Zaujal mě cyklus odvysílaný českou televizí „Případ pro ombudsmana“. Vybrala jsem případ nazvaný Bloková pokuta (spis. zn. VOP 5457/2007).

Díl nazvaný Bloková pokuta vypráví příběh o jedné absurdní situaci v důsledku byrokratického selhání úřadu a o tom, že tam, kde by stačil i zdravý rozum, může byrokratické selhání úřadu vést až k absurdním situacím. Podstatou problému se stala pokuta živnostenského úřadu za „předložení nepravdivého prohlášení“.

⁵⁰ <http://www.ochrance.cz/dokumenty/dokument.php?back=/cinnost/index.php&doc=1433>

Paní T. se na ochránce obrátila s žádostí o prověření postupu živnostenského úřadu v Rumburku poté, co jí byla uložena pokuta za „předložení nepravdivého prohlášení“. Paní T. totiž ohlásila živnost a v rámci prověřování všeobecných podmínek byla živnostenským úřadem dotázána, zda někdy v minulosti podnikala. Odpověděla, že nikoliv a na základě toho vyplnila předložené čestné prohlášení, že nepodniká a nepodnikala na území ČR a ani v minulosti nežádala o přidělení IČ. Úřednice na monitoru počítače viděla jiné informace, přesto paní T. neupozornila. Při další návštěvě živnostenského úřadu jí bylo oznámeno, že lhala, protože podle databáze živnostenského úřadu měla v letech 1991-1993 živnostenské oprávnění a bylo jí přiděleno IČ, přesto že reálně nikdy nepodnikala a tuto informaci si paní T. již nevybavila.

Za správní delikt – předložení nepravdivého čestného prohlášení - jí byla uložena pokuta 5000,- Kč, což pro někoho není mnoho, ale v situaci, v níž se stěžovatelka nacházela (stará se o totiž o dvě nezletilá vnoučata), šlo o sankci velmi tvrdou.

Zástupkyně veřejného ochránce práv případ prošetřila a zjistila pochybení spočívající zejména v neoprávněném vyžadování potvrzení o nepodnikání a dále zejména v nezákonném uložení pokuty za správní delikt, který stěžovatelka nespáchala. Úřad totiž po stěžovatelce vyžadoval potvrzení o nepodnikání, což je v rozporu s živnostenským zákonem, neboť živnostenský úřad si tyto údaje má zjistit v informačním systému veřejné správy. Jediné čestné prohlášení, které mohl živnostenský úřad požadovat, je prohlášení o bezdlužnosti vůči zdravotní pojišťovně. Je také třeba důsledně odlišovat vznik oprávnění k živnostenskému podnikání a podnikání samotné.

V rámci šetření správního deliktu nebylo správně zhodnoceno, zda jednání stěžovatelky porušilo nebo ohrozilo zájem společnosti, zda byl předložením nepravdivých informací ztížen postup správního úřadu, nebo zda stěžovatelka dokonce úmyslně mařila výkon státní správy. K tomu však dojít nemohlo, protože úřad o nepravdivosti údajů od samého počátku věděl (úřednice to zjistila v Registru živnostenského podnikání v okamžiku ohlášení živnosti stěžovatelkou), takže nemohl být uveden v omyl. Současná právní úprava stanovuje úředníkovi povinnost, aby po občanovi nechtěl takové informace, které si může sám zjistit nebo i sám opatřit, a tedy aby zbytečně nezatěžoval občana.

Úřad své pochybení uznal, zahájil přezkumné řízení, své rozhodnutí zrušil a zaplacenou pokutu paní T. vrátil.

J. Seidlová, zástupkyně ombudsmana k tomu říká: „Někdy se setkáváme s případy, kdy člověk při vstupu na úřad není chápán jako partner, či jako klient. Je stavěn do pozice nedůvěry, kdy se k němu úředník chová vrchnostensky, v tomto případě je při pohovoru o vydání živnostenského oprávnění vyslýchán. Paní T. se ve výslechu dopustila omylu. Úřad nevnímal paní T. jako klienta, který od úřadu očekával pomoc, ale spíše z restriktivního vrchnostenského pohledu. To není na místě. Paní T. nakonec dosáhla toho, že necítila vinu, a zdravým selským rozumem úřad nakonec uznal, že nešlo o žádný správní delikt, ale spíše o nedorozumění v komunikaci.“⁵¹

I když uložená pokuta 5 000,-- Kč nemusí být pro někoho nijak horentní sumou, stěžovatelce v tomto případě komplikace způsobila. Stará se totiž o dvě nezletilá vnoučata, a tak se po uhrazení obrátila na Veřejného ochránce práv. Následné přezkumné řízení prokázalo neoprávněnost pokuty a ta byla také stěžovatelce vrácena v plné výši. Případ dokumentuje dosti absurdní byrokratické selhání úředníků, kteří by přece jenom měli konkrétní případy řešit také zdravým selským rozumem.

⁵¹ <http://www.ceskatelevize.cz/program/10169761487-08.09.2008-12:30-2-pripad-pro-ombudsmana-blokova-pokuta-spis-zn-vop-5457-2007.html?searchstring=P%F8%EDpad+pro+ombudsmana&obdobif=archiv &from=30&backaddr=search>

10 ZHODNOCENÍ ROLE OCHRÁNCE V SYSTÉMU KONTROLY VEŘEJNÉ SPRÁVY

Zhodnocení zahájím krátkým shrnutím poznatků prezentovaných v teoretické části mé práce. Ochránce je koncipován jako zcela nezávislá kontrolní instituce, orgán (jedna osoba) nezávislý a nestranný, jež vykonává kontrolu nad činností veřejné správy v rozsahu stanoveném zákonem.⁵² Přispívá ke spravedlivému výkonu veřejné správy. Stará se o to, aby práva jednotlivce nebyla porušována jakýmkoliv akty státní správy. V centru pozornosti je nezávislé přezkoumávání správních rozhodnutí, a to neformální, časově i finančně nenáročnou cestou. Na základě podnětů nebo i z vlastní iniciativy provádí šetření namítaných nezákonností či jiná pochybení (nespravedlnost, nepřiměřenost či nesprávnost) v činnosti, popř. nečinnosti veřejné správy. Při odůvodněné stížnosti doporučí správním orgánům provedení nápravy, ale nemá donucovací prostředky, kterými by mohl přímo zasahovat do výkonu veřejné správy. Ochránčovy aktivity však nespočívají pouze v přijímání stížností, provádění šetření a inspekci, vyvozování závěrů a formulování doporučení a návrhů. Podává periodicky písemné zprávy o své činnosti Parlamentu, kde mimo jiné může poukázat na mezery v právním řádu včetně návrhů k jejich nápravě, má tedy i legislativní oprávnění. Stanoviska ochránce jsou respektovaná i díky neformální autoritě osoby ochránce podmíněné jeho osobními kvalitami.

Za cíl své práce si nekladu vřezahrnující zhodnocení právní úpravy instituce ombudsmana. Čeští zákonodárci polemizovali o přijetí zákona 10 let, inspirovali se u zahraničních právních úprav, které vycházely ze skandinávského vzoru. Dle mého názoru je legislativní úprava ombudsmanské instituce dobře zpracovaná, i když instituce samozřejmě prochází dynamickým vývojem. Novela zákona rozšířila od roku 2006 pravomoc ochránce od kontroly činnosti, popř. nečinnosti správních orgánů, k oprávnění provádět preventivní a systematické návštěvy detenčních zařízení včetně navrnutí nápravných opatření. Tuto činnost před účinností novelizace žádný orgán či instituce systematicky nevykonávala, vnímám tedy posun instituce ochránce tímto směrem velice pozitivně, ochránce tak hraje vel-

⁵² Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

kou úlohu v ochraně práv osob, jejichž svoboda byla omezena. Původní náplň činnosti ochránce sledovat dodržování zákonů a jiných právních předpisů, plnění povinností úředníky, resp. veřejnou správou, a šetření nespravedlností, které jsou důsledkem „špatné správy“, se vyvíjí směrem k ochraně základních práv a svobod garantovaných ústavou a já se ztotožňuji s posunem od administrativního pojetí ombudsmanské instituce směrem k člověku, k lidskoprávnímu pojetí.

V souvislosti s novelizací má tedy ochránce povinnost provádět systematické návštěvy míst, kde se nachází osoby omezené na svobodě veřejnou mocí nebo v důsledku závislosti na poskytované péči, s cílem posílit ochranu těchto osob před mučením, krutým, nelidským, ponižujícím zacházením nebo trestáním.⁵³ Lidé v těchto institucích jsou vystaveni zvýšenému riziku špatného zacházení. Návštěvy zařízení (státních i soukromých) se zaměřují na člověka – klienta a jakoukoliv formu špatného zacházení, které by mohli být vystaveni. Klad vidím zejména v systematickosti těchto návštěv, a tak i možnosti preventivně působit na zlepšení podmínek (životních, materiálních, hygienických, společenských) osob umístěných v těchto zařízeních. Tato legislativní aktivita dala činnosti ochránce nový rozměr či smysl. Jde o činnost ochránce, jež má prakticky výhradně lidskoprávní charakter.⁵⁴

Dle mého názoru si ochránce v průběhu 8 let činnosti zaslouženě upevnil své místo v kontrolním systému veřejné správy a je to instituce jistě potřebná. 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. Jednoduchost podání podnětu ochránci je velkou devizou a je mi velice sympatická. Zákon vyžaduje pouze podstatné náležitosti (nikoli složité vyplňování

⁵³ Průcha, P. Správní právo. Obecná část. 7. dopl. a aktualizované vyd. Brno: Masarykova univerzita a nakl. Doplněk, 2007. s. 348.

⁵⁴ Šabatová, A. Místo veřejného ochránce práv v moderní demokratické společnosti – od administrativního k lidskoprávnímu pojetí. Masarykova univerzita Brno, 2007 – 2008. s. 81.

formulářů tolik typické pro byrokracií), podněty přijímá ochránce i zcela neformálním způsobem (telefonicky) a v souvislosti s rozvojem informačních systémů veřejné správy a počítačové gramotnosti občanů roste význam též elektronického podání podnětů. V roce 2008 bylo doručeno běžnou elektronickou poštou nebo prostřednictvím elektronické podatelny celkem 1105 podnětů, v roce předchozím to bylo 1258 podnětů. Ochránce zahajuje šetření i z vlastní iniciativy, což není v systému kontroly veřejné správy obvyklé, a i v případě, že se dozví o nespravedlnosti z hromadných sdělovacích prostředků, může bezradnému a poškozenému občanovi, který se pro nedostatek peněz či právní legitimace, na soud či jinou instituci neobráť.

Podnět ochránci může podat opravdu každý, kdo se cítí být poškozen na svých právech, a to nejen občan ČR, ale i cizinec. Pomoc ochránce může spočívat i jen v podání relevantní informace právního charakteru. Činnost kanceláře ochránce ze svých zkušeností shledávám za neformální, rychlou a líbí se mi její otevřenost nám, obyčejným lidem.

Věcná působnost ochránce je stanovena v § 1 odst. 1 zákona⁵⁵, a je zakotvena tak, aby ochránce mohl jednat v jakémkoliv případě, kdy má podezření, že postup úřadu nebyl správný. Může jít o zásadní pochybení úřadu, jakož i pouhé banální pochybení z pohledu úřadu, které však z pohledu adresáta může být ponižující a frustrující. Ochránce může využívat i další referenční kritéria než dodržení zákonnosti, jako hlediska efektivity, účelnosti, slušnosti a jiná hlediska podřaditelná pod principy dobré správy. V přijaté konstrukci zákona je poněkud potlačena působnost ochránce ve vztahu k základním lidským právům a svobodám. Z dikce zákona vyplývá, že ochránce by se měl věnovat především dohledu nad dodržováním zákonů v činnosti státních úředníků, ochraně před špatnou správou a před neadekvátními postupy úředníků a veřejné správy vůbec a tím „pouze“ přispívá k ochraně lidských práv a svobod. Já tento aspekt v činnosti ochránce osobně považuji za perspektivní v budoucím chápání této instituce. Institut ochránce prochází jistým vývojem a z jeho publikované činnosti je zřejmé, že pozornost upírá také na znevýhodněné skupiny ve společnosti (Romové, osoby pobývající v institucích, postižené osoby, nemajetní). Porušování

⁵⁵ Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

lidských práv většinou není záměrem nebo zvlášť veřejné správy, ale spíše jakýmsi vedlejším produktem špatné správy. Nejde o vědomé porušování základních práv, spíše o „nepsmyslné a obtěžující“ postupy a jednání, které samy o sobě není možné kvalifikovat jako porušení základních práv, mohou však tohoto efektu dosáhnout v souhrnu. Úkolem ochránce není tedy prioritně ochrana základních práv a svobod, klíčové postavení při ochraně lidských práv má Ústavní soud, ale v moderních demokraciích se prosazuje ochrana základních lidských práv i jinými institucemi než soudními. Existují totiž případy, které se k Ústavnímu soudu nedostanou. Ochránce má možnost zahájit šetření z vlastní iniciativy (tuto pravomoc soud nemá) a zabývat se tak případy, kdy se postižená osoba, třeba pro nedostatek peněz či schopností, na soud vůbec neobrátil.⁵⁶

Argument, že ke kontrole veřejné správy by postačily pouze soudy, je absolutně dostačující. Ochránce je vybaven odlišnými pravomocemi a úkoly, a pracuje rychleji, méně formálně, levněji a tak efektivněji. Nutno poznamenat, že ochránce má k dispozici jiné prostředky k šetření než soudy, není tak pevně svázán procesními pravidly a lhůtami. V žádném případě není konkurencí soudnictví (správního ani ústavního), jeho stanoviska nejsou autoritativní. Ochránce se zabývá věcmi, které ani není možné ve správním soudnictví přezkoumávat, jako nekorektní přístup, arogance, diskriminace aj. . V tomto jde ochránce dle mého názoru dále než soudy, neřeší pouze souladnost s právem. Jak píše výše, pojetí institutu je ve vývoji a začíná se prosazovat i kontrola a ochrana základních práv a svobod i jinými institucemi než soudními, resp. Ústavním soudem. Soudní ochrana má samozřejmě velkou přednost před zásahem ochránce především díky vynutitelnosti rozhodnutí. Soudní řízení je však zdlouhavé, nejisté a finančně velmi náročné a ochránce je tu pro ty, kteří nerozumí právu, nemají peníze, nechtějí se soudit či si nestěžují, protože ani neví, že bylo zasaženo do jejich práv. Ombudsmanovy aktivity bývají často srovnávány s výkonem soudnictví, vesměs spíše ve prospěch ombudsmana z důvodů výše uvedených.

⁵⁶ Šabatová, A. Místo veřejného ochránce práv v moderní demokratické společnosti – od administrativního k lidskoprávnímu pojetí. Masarykova univerzita Brno, 2007 – 2008. s. 142 – 143.

Poznamenávám, že ve vztahu k soudnictví ombudsman nemá postavení instituce konkurenční, ale komplementární.⁵⁷

V rámci šetření podnětů ochránce nerozhoduje, ale pouze doporučuje. Nemá právní prostředky, kterými by mohl do činnosti správních orgánů přímo zasahovat. Ochránce 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 a jen díky silné autoritě a váze přesvědčivosti právní argumentace jsou doporučení ochránce respektována. Do značné míry toto souvisí s osobností JUDr. O. Motejla (uznávanou jak odbornou, tak laickou veřejností), a po skončení jeho druhého funkčního období bude složité poměřovat nové kandidáty s jeho nespornými kvalitami. Otázkou tedy může být nastolena tak, zda není vhodné aktům ochránce dát závazný charakter, a tak přispět k zabezpečení ještě větší efektivnosti jeho činnosti.

Nezanedbatelnou výhodou instituce je postavení mimo systém orgánů veřejné správy, což mu umožňuje nezaujatě a objektivně hodnotit činnost těchto orgánů. V případě, že ochránce zjistí pochybení v činnosti úřadu, pracuje toliko s doporučením a nemá oprávnění ukládat např. peněžité sankce. Doporučení jsou nejrozšířenější formou působení ochránce a mají jen iniciační charakter. Ochránce vyrozumí prošetřovaný úřad a stěžovatele o svém stanovisku, případně navrhne opatření k nápravě, iniciativa pak zůstává na samotném úřadu. I přesto ze 782 šetření provedených ochráncem v roce 2008 se pouze v šesti případech nepodařilo ze strany příslušného úřadu dosáhnout odstranění nedostatků. Ochránce byl nucen přistoupit k uložení sankcí. Medializuje případ a informuje nadřízený orgán, popř. vládu, a též veřejnost. Cílem činnosti ochránce není tedy pokutovat, ale podněcovat k nápravě nespravedlností, a myslím, že v tomto směru to funguje. Ze statistiky též vyplývá, že více než 60% podnětů bylo oprávněných a ochránce zjistil pochybení úřadu. Je to dosti vysoké číslo, které by mělo být signálem pro správní orgány zkvalitnit svou činnost v budoucnu. Činnost ochránce 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.

⁵⁷ Důvodová zpráva zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

Jde též o pocit jistoty a spravedlnosti občanů při jednání se státními orgány. Důvěra v osobnost ochránce, jeho činnost a spravedlivé rozhodování přispívá k pozitivnějšímu vztahu mezi státem a občany.

V neposlední řadě se chci věnovat zvláštním oprávněním ochránce. Vedle kontrolní činnosti může podávat návrhy na změny právních předpisů. Jedná se samozřejmě opět pouze o nezávazná doporučení vydat, změnit nebo zrušit právní předpis nebo vnitřní předpis. Ve své praxi se setkává s případy, kde naráží na absurdnost právní úpravy (viz. vysoké finanční sankcionování cyklisty, jež při nehodě ublížil jen sám sobě). O své činnosti informuje Poslaneckou sněmovnu (dále jen „PS“) čtvrtletně a v každoroční souhrnné zprávě bilancuje své aktivity, provedená šetření a jejich výsledky, glosuje současný stav uplatňování práva v oblasti veřejné správy a na základě svých poznatků z praxe upozorňuje na nedostatky právních předpisů.⁵⁸ Ochránce či jeho asistenti se mohou zúčastnit zasedání PS, projednávání zákonů ve výborech a mohou podávat připomínky k právním předpisům. Pro příklad, v roce 2008 se ochránce aktivně zúčastnil projednávání jeho nové působnosti zakotvené v novele zákona o soudech a soudcích, která mu nově přiznává právo podat návrh na zahájení kárného řízení proti kterémukoliv předsedovi nebo místopředsedovi soudu, a opakovaně vystupoval v této věci na jednáních Ústavněprávního výboru.⁵⁹

Akční rádius ochránce je velice široký, řeší složité podněty ze všech oblastí státní správy. Pro tuto náročnou práci je nutné mít odborné znalosti, dlouhodobé zkušenosti a nadstandardní orientaci v právním řádu. Požadavek na právnické vzdělání nebo praxi ve veřejné správě nejsou zákonnou podmínkou výkonu funkce ochránce.⁶⁰ Výslovné ustanovení o kvalifikaci, požadavek na odborné či profesní předpoklady nalezneme např. v zákonné úpravě polského ombudsmana. Vysoká odborná náročnost funkce dle mého ná-

⁵⁸ Sládeček, V. Zákon o Veřejném ochránci práv. Komentář. 1.vyd. Praha: C. H. Beck, 2000. s. 78.

⁵⁹ Koukal, P. Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2008. Brno: Masarykova univerzita pro Kancelář veřejného ochránce práv, 2009. s. 15.

⁶⁰ § 2 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

zoru vyžaduje dosazení právníka – experta a splnění kvalifikačních požadavků bych legislativně zapracovala.

Institut ochránce je mi nesmírně sympatický svou neformálností, otevřeností a zejména svou iniciační funkcí. Tento kontrolní institut působí tak, že veřejné správě autoritativně nenařizuje, ale pouze signalizuje potřebu sjednat nápravu a doporučuje správnímu úřadu další postup. Autorita doporučení ochránce byla budována postupně, je výrazně spjata s osobností JUDr. O. Motejla, a souvisí s jeho kvalitní a přesvědčivou kontrolní činností. Tato „neformální autorita“ je úřady i veřejností akceptována a právě díky neformálnosti má snad i větší dopad nežli autoritativně nařizovací kontrola. Systém veřejné správy by neměl být stavěn jen na nařizovací kontrole, ale měl by být vhodně kombinován i s kontrolou ne-nařizovací, kterou ztělesňuje právě institut ochránce. Takto koncipovaný kontrolní institut v systému kontroly veřejné správy dříve zahrnut nebyl, nicméně ochránce si své místo ve struktuře kontrolního systému veřejné správy za krátkou dobu jeho fungování oprávněně upevnil a kvalitně tak obohatil systém kontroly veřejné správy.⁶¹

⁶¹ Průcha, P. Správní právo. Obecná část. 7. dopl. a aktualizované vyd. Brno: Masarykova univerzita a nakl. Doplněk, 2007. s. 350.

ZÁVĚR

V demokratickém právním státě výkon veřejné správy nepředstavuje izolovanou státní moc bez možnosti jakékoliv vnější kontroly. Existuje strukturovaný systém kontroly veřejné správy, který by měl být efektivně a vzájemně sladěný. Cílem mé práce bylo zamýšlení nad zárukami zákonnosti ve veřejné správě obecně a v rámci systému kontroly veřejné správy jsem se zaměřila na kontrolu prováděnou ve spojení s institutem Veřejného ochránce práv. Snažila jsem se pochopit a popsat postavení a poslání ombudsmana v systému kontroly veřejné správy, analyzovat jeho činnost a doložit ji statistickými údaji a uchopit tuto zajímavou instituci i jiným způsobem, než jak jsem dosud o ochránci uvažovala.

Dovolím si uvodit mé závěrečné shrnutí citací z důvodové zprávy zákona⁶²: „Ombudsman by měl sloužit průměrnému, obyčejnému občanovi, bohatstvím neoplývajícímu a právnícky „nedotčenému“ individu, ztracenému v houšti arogantní byrokracie, jako jednoduchá, nenáročná a přitom relativně účinná forma domáhání se ochrany.“

Instituce ombudsmanského typu odstraňují či zmírňují nespokojenost občanů se stavem veřejné správy pramenící z vrchnostenského pojetí veřejné správy, kdy úředník vykonává vůči občanovi mocenské pravomoci státu. Občan velice citlivě vnímá situace, kdy se cítí přehlížen, opomíjen a často neví, kde a jakým způsobem se může domáhat ochrany svých práv. Naopak úředník disponuje odborností a dostatečnou informovaností. V teoretické části své diplomové práce jsem analyzovala nástroje kontroly veřejné správy. Vnitřní kontrola státní správy v těchto případech může být nedostačující, správní soudnictví zase zdoluhavé, složité a nákladné. Ochránce může sjednat nápravu nejen při zjištění nesouladu správního rozhodnutí s právním řádem, ale také když je rozhodnutí po právu, nicméně jinak nesprávné, nespravedlivé či nepřiměřené, popř. když je příslušný správní úřad ve věci nečinný. Nechápu instituci ombudsmana jako konkurenci soudnictví, správního či ústavního. Ochránce by se měl zabývat především věcmi, které nelze soudně přezkoumávat, jako nekorektní postup, nevhodné, neadekvátní, nespravedlivé rozhodnutí,

⁶² Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů .

diskriminace, arogance úředníka, liknavost, nezdvořilost, neodůvodněné průtahy aj. Neřeší prioritně souladnost rozhodnutí s právem, zda je rozhodnutí formálně právně v pořádku. V tomto spatřuji, že působnost ombudsmana směřuje „dále“ než pravomoc soudů. S vývojem veřejné správy směrem k občanovi se rozšířil pojem dobrá správa (který byl mimo jiné poprvé použit v zákoně č. 349/1999 Sb.), veřejná správa by měla být především chápána jako služba veřejnosti a úředníci by měli přistupovat k občanovi jako k váženému klientovi. Ochránce jako nezávislý, vnější, bezplatný, neformální a relativně operativní institut dbá na dodržování zásad dobré správy, a to ve všech zákonem vymezených oblastech, kdy úředník vykonává pravomoci státu vůči občanům a autoritativně může zasahovat do jejich práv a povinností. Ochránce funguje jako kontrola veřejné správy, na které se podílejí i sami občané.

Po hlubším studiu dané problematiky, seznámení se s konkrétními případy ochránce, s jeho postupy a přístupy k řešení podnětů se mé chápání instituce ombudsmana dnes posunulo dále. Moderní veřejná správa by měla nejen dodržovat zákony, ale i pravidla slušného chování, normy etické či morální podřaditelné pod pojem „dobrá správa“. Z publikační činnosti ochránce vyplývá, že se zaměřuje nejen stížnostmi na veřejnou správu, ale i na ochranu znevýhodněných skupin obyvatel ve společnosti a porušování jejich základních práv a svobod. Jak píše výše, možné porušení základního práva a svobody občana není jistě zvlášť úřadu, ale může tohoto efektu dosáhnout v souhrnu svými postupy. Rozšíření činnosti ochránce na provádění systematických návštěv detenčních zařízení má ryze lidskoprávní charakter. V moderních demokraciích se začala prosazovat ochrana základních práv a svobod i jinými institucemi než Ústavním soudem a v souvztažnosti s výše řečeným se mé chápání ochránce posunulo od administrativního směrem k lidskoprávnímu pojetí a myslím, že tato dimenze v činnosti ochránce se bude ve vnímání mém i celé společnosti nadále prohlubovat.

Naplnění funkce veřejného ochránce práv spatřuji v soustavném zdokonalování veřejné správy, zmírňování třecích ploch mezi státem a občanem, a v důsledku kontrolní činnosti pak zejména právě v přispění k účinné ochraně práv a svobod občanů.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

Monografie

- Boguszak, J., Čapek, J., Gerloch, A. *Teorie práva*. 1.vyd. Praha: Eurolex Bohemia, 2001. 323 s. ISBN 80-864-3213-0.
- Harvánek, J. a kol. *Teorie práva*. 1.vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008. 501 s. ISBN 978-80-7380-104-5.
- Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 4.změněné a dopl. vyd. Praha: C.H.Beck, 2001. 521 s. ISBN 80-7179-470-8.
- Hrabcová, J. Moderní veřejná správa a ombudsman. Sborník příspěvků přednesených na vědecké konferenci. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2005. 174 s. ISBN 80-210-3792-X.
- Hrabcová, J. Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti. Sborník příspěvků přednesených na mezinárodní vědecké konferenci konané dne 14.května 2002. 1.vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2003. ISBN 80-210-3203-2.
- Kolektiv autorů. Úvod do regionálních věd a veřejné správy. 3. vyd. Praha: IFEC, 2001. 266 s. ISBN 80-86412-08-3.
- Pomahač, R., Vidláková, O. *Veřejná správa*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2002. 278 s. ISBN 80-7179-748-0.
- Průcha, P. *Správní právo. Obecná část*. 7. dopl. a aktualizované vyd. Brno: Masarykova univerzita a nakl. Doplněk, 2007. 420 s. ISBN 978-80-210-4276-6, ISBN 978-80-7239-207-0.
- Průcha, P. *Veřejný ochránce práv a systém kontroly veřejné správy*. In Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti. Sborník příspěvků přednesených na mezinárodní vědecké konferenci konané dne 14.května 2002. 1.vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2003. ISBN 80-210-3203-2.
- Rektořík, J., Šelešovský, J. a kol. *Kontrolní systémy veřejné správy a veřejného sektoru*. 1.vyd. Praha: Ekopress, 2003. 212 s. ISBN 80-86119-72-6.

Sládeček, V. *Obecné správní právo*. 1.vyd. Praha: ASPI, 2005. 380 s. ISBN 80-7357-060-2.

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

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. Brno: Masarykova univerzita v Brně pro Kancelář veřejného ochránce práv, 2002. s. 9-20. ISBN 80-210-2944-7.

Šabatová, A. *Místo veřejného ochránce práv v moderní demokratické společnosti – od administrativního k lidskoprávnímu pojetí*. Masarykova univerzita Brno, 2007-2008. 150 s.

Časopisecké studie a stati

Frumarová, K. Princip publicity veřejné správy (neboli právo občanů na informace) a zákon o obcích (Konzultace). *Veřejná správa* [online]. 2008, číslo 13 [cit.2009-02-16]. Dostupný z WWW: <http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/casopisy/s/2003/0013/konzult.html>.

Neumannová, H. Veřejný ochránce práv (Konzultace). *Veřejná správa*. 2000, číslo 46, příloha str. IV-V.

Polián, M. Principy dobré správy a zákon o veřejném ochránci práv. *Veřejná správa*. 2000, číslo 46, s. 21.

Právní předpisy

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

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

Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

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

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

Internetové zdroje

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

<http://www.nku.cz/>

<http://www.concourt.cz/>

Koukal, P. Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2007. 1.vyd. Brno: Masarykova univerzita pro Kancelář veřejného ochránce práv, 2008. 91 s. ISBN 978-80-210-4560-6 [online] [cit.2009-02-16] dostupná z WWW: <http://www.ochrance.cz/documents/doc1207200971.pdf>.

Koukal, P. Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2008. Brno: Masarykova univerzita pro Kancelář veřejného ochránce práv, 2009. 121 s. ISBN 978-80-210-4822-5 poskytnuta elektronickou poštou Mgr. Ivou Hrazdilkovou, mluvčí veřejného ochránce práv.