

# **Přínos veřejného ochránce práv pro naplňování zásad dobré správy**

Bc. Jindřich Žák

---

Diplomová práce  
2011



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: 2010/2011

## ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Bc. Jindřich ŽÁK**  
Osobní číslo: **M09816**  
Studijní program: **N 6202 Hospodářská politika a správa**  
Studijní obor: **Veřejná správa a regionální rozvoj**

Téma práce: **Přínos veřejného ochránce práv pro naplňování zásad dobré správy**

Zásady pro vypracování:

### Úvod

#### I. Teoretická část

- Vymezte institut Veřejného ochránce práv a jeho pravomoci.
- Analyzujte roli Veřejného ochránce práv při ochraně osob před nesprávným výkonem veřejné správy.
- Charakterizujte dobrou správu jako stěžejní zásadu výkonu státní správy.

#### II. Praktická část

- Vyhodnoťte případy, ve kterých Veřejný ochránce práv posuzoval uplatnění zásady dobré správy.
- Zhodnoťte přínos Veřejného ochránce práv pro naplňování zásad dobré správy.

### Závěr

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

Seznam odborné literatury:

- [1] HRABCOVÁ, D. **Moderní veřejná správa a ombudsman: sborník příspěvků přednesených na vědecké konferenci**. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2005. 174 s. ISBN 80-210-3792-X.
- [2] HRABCOVÁ, D. **Principy dobré správy: sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci**. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2006. 265 s. ISBN 80-210-4001-7.
- [3] PRŮCHA, P. **Správní právo: Obecná část. 7. dopl. a aktual. vyd.** Brno: Masarykova univerzita, 2007. 420 s. ISBN 978-80-7239-207-0.

Vedoucí diplomové práce: **prof. JUDr. PhDr. Miloš Večeřa, CSc.**  
Ústav regionálního rozvoje, veřejné správy a práva

Datum zadání diplomové práce: **20. června 2011**

Termín odevzdání diplomové práce: **15. srpna 2011**

Ve Zlíně dne 20. června 2011

  
prof. Dr. Ing. Drahomíra Pavelková  
*děkanka*



  
RNDr. Oldřich Hájek, Ph.D.  
*ředitel ústavu*

# PROHLÁŠENÍ AUTORA DIPLOMOVÉ PRÁCE

Beru na vědomí, že:

- odevzdáním diplomové práce souhlasím se zveřejněním své práce podle zákona č. 111/1998 Sb. o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších právních předpisů, bez ohledu na výsledek obhajoby<sup>1</sup>;
- diplomová práce bude uložena v elektronické podobě v univerzitním informačním systému dostupná k nahlédnutí:
  - bez omezení;
  - pouze prezenčně v rámci Univerzity Tomáše Bati ve Zlíně;
- na mou diplomovou práci se plně vztahuje zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, zejm. § 35 odst. 3<sup>2</sup>;
- podle § 60<sup>3</sup> odst. 1 autorského zákona má UTB ve Zlíně právo na uzavření licenční smlouvy o užití školního díla v rozsahu § 12 odst. 4 autorského zákona;

---

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

- (1) Vysoká škola nevydělečně zveřejňuje disertační, diplomové, bakalářské a rigorózní práce, u kterých proběhla obhajoba, včetně posudků oponentů a výsledku obhajoby prostřednictvím databáze kvalifikačních prací, kterou spravuje. Způsob zveřejnění stanoví vnitřní předpis vysoké školy.
- (2) Disertační, diplomové, bakalářské a rigorózní práce odevzdané uchazečem k obhajobě musí být též nejméně pět pracovních dnů před konáním obhajoby zveřejněny k nahlížení veřejnosti v místě určeném vnitřním předpisem vysoké školy nebo není-li tak určeno, v místě pracoviště vysoké školy, kde se má konat obhajoba práce. Každý si může ze zveřejněné práce pořizovat na své náklady výpisy, opisy nebo rozmnoženiny.
- (3) Platí, že odevzdáním práce autor souhlasí se zveřejněním své práce podle tohoto zákona, bez ohledu na výsledek obhajoby.

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

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

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

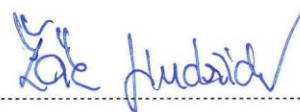
- (1) Škola nebo školské či vzdělávací zařízení mají za obvyklých podmínek právo na uzavření licenční smlouvy o užití školního díla (§ 35 odst. 3). Odpírá-li autor takového díla udělit svolení bez vážného důvodu, mohou se tyto osoby domáhat nahrazení chybějícího projevu jeho vůle u soudu. Ustanovení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

- podle § 60<sup>4</sup> odst. 2 a 3 mohou užít své dílo – diplomovou práci - nebo poskytnout licenci k jejímu využití jen s předchozím písemným souhlasem Univerzity Tomáše Bati ve Zlíně, která je oprávněna v takovém případě ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které byly Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně na vytvoření díla vynaloženy (až do jejich skutečné výše);
- pokud bylo k vypracování diplomové práce využito softwaru poskytnutého Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně nebo jinými subjekty pouze ke studijním a výzkumným účelům (tj. k nekomerčnímu využití), nelze výsledky bakalářské/diplomové práce využít ke komerčním účelům.

Prohlašuji, že:

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

Ve Zlíně 15. srpna 2011




---

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

- (2) Není-li sjednáno jinak, může autor školního díla své dílo užít či poskytnout jinému licenci, není-li to v rozporu s oprávněnými zájmy školy nebo školského či vzdělávacího zařízení.
- (3) Škola nebo školské či vzdělávací zařízení jsou oprávněny požadovat, aby jim autor školního díla z výdělku jím dosaženého v souvislosti s užitím díla či poskytnutím licence podle odstavce 2 přiměřeně přispěl na úhradu nákladů, které na vytvoření díla vynaložily, a to podle okolností až do jejich skutečné výše; přitom se přihlédne k výši výdělku dosaženého školou nebo školským či vzdělávacím zařízením z užití školního díla podle odstavce 1.

## **ABSTRAKT**

Tato diplomová práce pojednává o přínosu veřejného ochránce práv při naplňování zásad dobré správy. V teoretické části práce je nejprve definován institut veřejného ochránce práv z pohledu historického a faktického, následuje porovnání základních typů uspořádání funkce ombudsmanů. Další část práce je zaměřena na institut veřejného ochránce práv v české republice a vymezení jeho pravomocí a kompetencí. Následně je řešena role, kterou veřejný ochránce práv plní při ochraně osob před nesprávným výkonem veřejné správy a charakterizována dobrá správa jako stěžejní zásada výkonu státní správy. Praktická část obsahuje statistický přehled případů, které veřejný ochránce práv posuzoval ve své praxi, se zaměřením na ty oblasti veřejné správy, ze kterých přichází od občanů nejvíce podnětů k šetření. V závěru práce je provedeno vyhodnocení přínosu veřejného ochránce práv pro naplňování zásad dobré správy ve veřejné správě.

Klíčová slova: veřejný ochránce práv, veřejná správa, státní správa, dobrá správa, principy a zásady.

## **ABSTRACT**

This diploma thesis deals with the contribution of the ombudsman in implementing the rules of good government. In theoretical part is at first defined the institute of the ombudsman from historical and factual point of view followed by comparison of basic types of arrangement of ombudsman functions. Another part is focused on the institute of ombudsman in the Czech Republic and defining its powers and competences. Subsequently is discussed the role that the ombudsman fulfils in protection of persons against incorrect performance of public administration and characterized good government as basic rule of performance of state administration. Practical part includes statistical overview of cases which the ombudsman considered in his practise, focusing on those areas of public administration of which comes from the citizens the most inducements for investigation. In conclusion of work is done evaluation of the contributions of the ombudsman for the implementation of rules of good government in public administration.

Keywords: ombudsman, public administration, state administration, good government, principles and rules.

Touto cestou děkuji vedoucímu mé práce profesoru JUDr. PhDr. Miloši Večeřovi, CSc. za cenné rady a podněty, které mi ochotně poskytl a kterými přispěl k vypracování této diplomové práce.

Dále děkuji své rodině za vytvoření podmínek ke studiu, za jejich trpělivost, toleranci a také patřičnou podporu.



# OBSAH

<b>ÚVOD.....</b>	<b>10</b>
<b>I TEORETICKÁ ČÁST.....</b>	<b>12</b>
<b>1 INSTITUT VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV A JEHO PRAVOMOCI .....</b>	<b>13</b>
1.1    DEFINICE POJMU .....	13
1.2    HISTORIE INSTITUTU VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV .....	16
1.2.1    Historie instituce .....	16
1.2.2    Typy instituce ochránce .....	17
1.2.3    Vývoj institutu Veřejného ochránce práv v ČR .....	18
1.3    VYMEZENÍ ČINNOSTI OCHRÁNCE .....	20
1.3.1    Působnost a pravomoci ochránce .....	20
1.3.2    Úřad veřejného ochránce práv .....	23
1.4    EVROPSKÝ OMBUDSMAN .....	25
1.4.1    Evropský ombudsman a jeho snaha o dobrou správu .....	25
1.4.2    Evropský kodex řádné správní praxe .....	26
1.4.3    Podstatná ustanovení kodexu .....	27
<b>2 ANALÝZA ROLE VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV PŘI OCHRANĚ OSOB PŘED NESPRÁVNÝM VÝKONEM VEŘEJNÉ SPRÁVY .....</b>	<b>31</b>
2.1    DEFINICE VEŘEJNÉ SPRÁVY .....	31
2.2    PRINCIPY DOBRÉ SPRÁVY VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ.....	33
2.3    ROLE PRINCIPŮ DOBRÉ SPRÁVY VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ.....	34
2.4    ROLE VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV .....	35
2.4.1    Kontrolní role ochránce.....	36
2.4.2    Role ochránce při ochraně práv.....	36
2.4.3    Preventivní role ochránce.....	37
<b>3 CHARAKTERISTIKA DOBRÉ SPRÁVY JAKO STĚŽEJNÍ ZÁSADY VÝKONU STÁTNÍ SPRÁVY .....</b>	<b>38</b>
3.1    STĚŽEJNÍ ZÁSADY VÝKONU STÁTNÍ SPRÁVY .....	38
3.2    PRINCIPY DOBRÉ SPRÁVY .....	40
3.2.1    Soulad s právem .....	41
3.2.2    Nestrannost.....	41
3.2.3    Včasnost .....	42
3.2.4    Předvídatelnost.....	42
3.2.5    Přesvědčivost.....	42
3.2.6    Přiměřenost .....	43
3.2.7    Efektivnost .....	43
3.2.8    Odpovědnost .....	43
3.2.9    Otevřenost .....	44
3.2.10    Vstřícnost .....	44
<b>II PRAKTICKÁ ČÁST .....</b>	<b>46</b>
<b>4 VYHODNOCENÍ PŘÍPADŮ, VE KTERÝCH VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV POSUZOVAL UPLATNĚNÍ ZÁSADY DOBRÉ SPRÁVY.....</b>	<b>47</b>



4.1	POSTUPY OCHRÁNCE PŘI ŠETŘENÍ.....	47
4.2	STATISTIKA PŘÍPADŮ POSUZOVANÝCH OCHRÁNCEM .....	49
4.3	TYPICKÉ ŘEŠENÉ PŘÍPADY .....	61
4.3.1	Oblast sociálního zabezpečení .....	61
4.3.2	Oblast staveb a regionálního rozvoje .....	62
4.3.3	Oblast státní správy soudnictví .....	63
4.3.4	Oblast armády, policie a vězeňství.....	64
4.3.5	Podněty z dalších oblastí .....	65
4.4	ZOBECNĚNÍ POZNATKŮ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV .....	67
<b>5</b>	<b>ZHODNOCENÍ PŘÍNOSU VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV PRO NAPLŇOVÁNÍ ZÁSAD DOBRÉ SPRÁVY .....</b>	<b>70</b>
5.1	PŘÍMÝ PŘÍNOS OCHRÁNCE .....	70
5.2	PREVENTIVNÍ PŘÍNOS OCHRÁNCE .....	70
5.2.1	Publikační činnost ochránce.....	70
5.2.2	Konference .....	71
5.2.3	Televizní vysílání .....	71
	<b>ZÁVĚR .....</b>	<b>72</b>
	<b>SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY.....</b>	<b>75</b>
	<b>SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK .....</b>	<b>78</b>
	<b>SEZNAM OBRÁZKŮ A GRAFŮ .....</b>	<b>79</b>
	<b>SEZNAM TABULEK.....</b>	<b>80</b>
	<b>SEZNAM PŘÍLOH.....</b>	<b>81</b>

## ÚVOD

Moderní veřejná správa je cílem pro každou demokratickou společnost. Aby mohla být veřejná správa skutečně moderní a přívětivá k občanovi, musí na jedné straně vykonávat činnost v souladu se závaznými právními normami, na druhé straně je žádoucí aby se řídila určitými principy, které jsou sice nevynutitelné, ale vycházejí z poznání společnosti, určitých obecných standardů slušnosti a veřejné morálky. Pak můžeme hovořit o moderní veřejné správě, která uplatňuje zásady dobré správy.

Institut Veřejného ochránce práv s jeho zákonem stanovenými pravomocemi je důležitým kontrolním článkem systému při naplňování zásad dobré správy.

Téma diplomové práce je aktuální. Moderní veřejná správa prochází neustálým vývojem, jak na úrovni národní, tak i celoevropské. V podmínkách České republiky můžeme díky reformě veřejné správy hovořit o zásadním vývoji v poměrně krátkém období. Vzhledem ke skutečnosti, že s výkonem veřejné správy se lze setkat takřka na každém kroku, může docházet k řadě pochybení při jejím výkonu. Nezávislý kontrolní orgán, kterým Veřejný ochránce práv bezesporu je, je pak nezbytnou součástí demokratické společnosti a pojistkou občanů před nesprávným výkonem veřejné správy.

Práce je rozdělena do dvou základních částí, teoretické a praktické.

V první kapitole teoretické části bude nejprve vymezen institut Veřejného ochránce práv z pohledu historického a faktického a porovnání základních typů uspořádání funkce ombudsmanů. V další části pak bude definován institut Veřejného ochránce práv podle zákonné úpravy v České republice, s vymezením jeho pravomocí a kompetencí.

Ve druhé kapitole práce se zaměřím na analýzu role, kterou Veřejný ochránce práv plní při ochraně osob před nesprávným výkonem veřejné správy.

Třetí kapitola teoretické části bude věnována charakteristice pojmu „dobrá správa“ jako souboru stěžejních zásad výkonu státní správy.

V první kapitole praktické části práce nejprve uvedu statistiku případů za období let 2006 až 2010, které Veřejný ochránce práv posuzoval ve své praxi, a podrobněji se v příkladech zaměřím na ty oblasti státní správy, ze kterých řešil ochránce nejvíce podnětů občanů.

Ve druhé kapitole praktické části bude provedeno vyhodnocení přínosu, který má institut Veřejného ochránce práv pro naplňování zásad dobré správy.

Dílčí cíle této práce vychází ze schválených zásad pro vypracování diplomové práce a budou řešeny v jednotlivých kapitolách praktické a teoretické části.

Hlavním cílem diplomové práce je ověřit přínos, který má institut Veřejného ochránce práv pro naplňování zásad dobré správy v naší společnosti.

## **I. TEORETICKÁ ČÁST**

# 1 INSTITUT VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV A JEHO PRAVOMOCI

Jedním ze základních principů, na kterých jsou postaveny základy demokratického státu, je kontrola státních orgánů a kontrola výkonné moci. Do této oblasti spadá i činnost ombudsmana.

Veřejný ochránce práv, nebo jinak řečeno ombudsman, mluvčí (obhájce) občanských práv, je institucí, jejíž kořeny sahají až do starověkého Egypta. Postupným vývojem se instituce ombudsmana rozšířila po celém světě a dnes ji můžeme v různých formách nalézt ve většině států světa<sup>1</sup>. Lze říci, že tato instituce je považována za standardní součást moderního demokratického státu.

Ať už se jedná o dávnou minulost, nebo současnost, vždy je tato instituce spjata nějakou formou s ochranou práva a naplňováním požadavku právního státu. Zpravidla je funkce ombudsmana chápána jako doplňková a kontrolní ve státním mechanismu. A přesto, že není vybavena právními prostředky k přímému zasahování do správy státu, obvykle požívá značnou neformální autoritou napříč orgány státní správy. Obohacuje veřejnou správu o další rozměr, kdy občanovi poskytuje právo na nezávislé a neformální přezkoumání rozhodnutí veřejných orgánů.

## 1.1 Definice pojmu

Definovat institut veřejného ochránce práv není zcela jednoduché. V odborné literatuře existuje celá řada definic. Většina autorů se však shoduje na tom, že historickým vývojem vzniklo množství typů a modelů této instituce a není proto možné ji jednoznačně a vyčerpávajícím způsobem charakterizovat.

Jedna z obecných definic charakterizuje instituci ombudsmana takto: „*Ombudsman je orgán (většinou jediná osoba), který je zejména i na orgánech výkonné moci nezávislý a odpovídá za svou činnost výlučně jen zákonodárnému sboru (ani jemu však není podřízen). Na základě stížností a podnětů občanů, které je povinen přijímat (a to i neformálním způ-*

---

<sup>1</sup> FILIP, J., SVATOŇ, J., ZIMEK, J. *Základy státovědy*. 4. nezměn. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2006. S. 232-233. ISBN 80-210-4057-2.

sobem, třeba telefonicky) provádí vlastní šetření (někdy tak může učinit i z jiného podnětu nebo z vlastní iniciativy) a zjistí-li, že práva občanů byla porušena, doporučuje správním orgánům provedení nápravy“.<sup>2</sup>

Podobně definuje instituci v komentáři zákona o veřejném ochránci práv V. Sládeček.

„Ombudsman je nezávislá nestranná osoba volená parlamentem, která na základě stížností nebo z vlastní iniciativy a poměrně neformálně šetří namítanou (tvrzenou) nezákonnost nebo jiná pochybení (nespravedlivost, nesprávnost, nepřiměřenost atp.) v jednání (nečinnosti) veřejné správy“.<sup>3</sup>

V důvodové zprávě k návrhu zákona o veřejném ochránci práv se odkazuje na kanadského autora Donalda C. Rowata, který definoval instituci ombudsmana pomocí základních definičních znaků:

- a) jedná se o parlamentního funkcionáře,
- b) ombudsman představuje politicky nezávislého a nestranného „vyšetřovatele“,
- c) neoplývá oprávněním jakkoliv měnit či rušit rozhodnutí (orgánů),
- d) může provádět šetření i z vlastní iniciativy,
- e) způsoby (styl) jeho práce jsou neformální, rychlé a levné.

Ještě podrobnější definici poskytl americký autor Larry B. Hill, který charakterizoval instituci ochránce pomocí principů úřední činnosti takto:

- a) úředník volený parlamentem či jiným typem zastupitelského orgánu se záměrem zvýšení kontroly veřejné sféry a k přijímání stížností obyvatel
- b) osoba (y) nezávislá (é) v předmětu činnosti
- c) má široké pravomoci k provádění šetření
- d) je mu umožněno z vlastní vůle a iniciativy hledat nedostatky v právních předpisech a zejména v oblasti správního rozhodování
- e) je snadno a rychle k dispozici každému občanovi
- f) vystupuje jako nezávislý mediátor mezi státem a jeho občany
- g) je mu umožněno zveřejňovat jeho stanoviska a doporučení

---

<sup>2</sup> HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo*. 7. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009. S. 633-634. ISBN 978-80-7400-049-2.

<sup>3</sup> SLÁDEČEK, V. *Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2000.

- h) smí činit doporučení k nápravě chyb; obvykle k překonání nedostatků ve státní správě způsobených nesprávnou či neúplnou aplikací právních norem
- i) svá doporučení a stanoviska musí prezentovat před k tomu určeným orgánem
- j) je zajištěn dostatečným množstvím spolupracovníků, jež mu pomáhají s agendou

Uvedené definice se vztahují k nejrozšířenějšímu modelu parlamentních ombudsmanů.

Zobecněním různých charakteristik lze dojít k definici následujících společných znaků tohoto orgánu<sup>4</sup>:

- jde o samostatný státní orgán oddělený od správy a soudnictví,
- je těsně spjat s parlamentem, který jej volí a z jehož pověření vykonává své funkce. Je volen na určité funkční období na delší dobu (do penze ve Velké Británii). Je chráněn a lze jej obtížně z funkce odvolat,
- spojení s parlamentem mu zajišťuje nezávislost vůči výkonné moci,
- jeho funkce spočívají v přijímání stížností občanů na jednání orgánů státní správy (výjimečně i soudů) a v podnikání kroků k nápravě. Sám však rozhodovat např. jako odvolací instance nemůže, může však zasáhnout ve prospěch občana u příslušného orgánu a obecně může o nedostacích ve výkonu státní správy informovat parlament, což činí v pravidelných intervalech (obvykle ročně),
- nepochybně důvodem popularity této instituce je její snadná dostupnost pro občana, rychlost a neformálnost jednání (oproti splnění podmínek pro podání ústavní stížnosti). Má zajištěn přístup k potřebným dokumentům a podkladům a správní orgány jsou povinny s ním spolupracovat, podávat vysvětlení atd.,
- organizace se liší v jednotlivých státech tak, že někde jde o monokratický orgán (s velkým aparátem), může být ale i kolegiální, jinde je v jeho rámci více ombudsmanů (Rakousko) a jsou státy (Velká Británie, Norsko), kde působí více samostatných pro jednotlivé úseky státní správy,
- jednání může zahájit na žádost stěžovatele, parlamentu nebo z úřední povinnosti sám.

---

<sup>4</sup> FILIP, J., SVATOŇ, J., ZIMEK, J. *Základy státovědy*. 4. nezměn. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2006. S. 232-233. ISBN 80-210-4057-2.



Uvedené definice zcela jistě nepostihují veškeré aspekty instituce veřejného ochránce práv. Jsou určitým zjednodušením, vymezením důležitých společných aspektů a znaků. Jak jsem již uvedl výše, nelze předložit vyčerpávající a přesnou definici pojmu, neboť vývojem a rozšiřováním v různých zemích světa se tento institut různě modifikoval.

## 1.2 Historie institutu veřejného ochránce práv

### 1.2.1 Historie instituce

Jak již bylo uvedeno v úvodu kapitoly, Veřejný ochránce práv je institucí, jejíž kořeny sahají až do starověkého Egypta. Původ slova ombudsman lze nalézt ve středověkých výrazech „umbup“, používané v islandštině (znamenající moc nebo autorita), případně ve švédském slově „ombud“, (ombudsman), které označuje osobu vystupující jako zástupce, zmocněnec či mluvčí jiných.

Funkci prvního „skutečného“ ombudsmana (pokud pomineme některé podobné činnosti římských tribunů lidu či středověkých panovníků) zřídil v 18. století švédský král Karel XII. Nazýval se „Královský nejvyšší ombudsman“ a jmenován byl v roce 1713. Tento ombudsman měl dbát především na správné chování královských úředníků a dohlížet nad státní správou a kontrolou dodržování zákonů a dalších norem nižší právní síly. V pozdějších letech byl označován jako „Kancelář justice“. Od původně králem jmenovaného úřadu se tato instituce postupně vyvinula do podoby parlamentního ombudsmana, když byla později zakotvena ve švédské ústavě, přičemž byla definována jako orgán parlamentu dohlížející na to, jak soudci, vládní a ostatní úředníci zachovávají zákony a jiné právní předpisy. Ústavní zakotvení doplnil následně zákon o instrukcích pro ombudsmana, který přesněji specifikoval jeho oprávnění a výkon působnosti.

Instituce švédského ombudsmana byla inspirací pro další země. Úřady podobné ombudsmanovi tak postupně vznikaly v Rusku, Finsku a Nizozemském království.

K největšímu rozšiřování instituce veřejného ochránce práv došlo ve 20. století. Zejména po 2. světové válce a pak v 60. a 70. letech vznikala v různých modifikacích, závislých především na historickém a společensko-politickém vývoji konkrétní země. Instituce vznikaly prakticky po celém světě.

Další vlnu rozšiřování institutu veřejného ochránce práv bylo možno zaznamenat v 90. letech 20. století, po pádu východního bloku. Nově vznikající demokratické režimy nalézaly inspiraci a zkušenosti u svých západních sousedů a postupně tuto instituci zakotvovaly do svých právních systémů.

Důležitou a svým způsobem předelovou událostí byl v 90. letech vznik úřadu s nadnárodní působností. Smlouvou o Evropské unii byl v roce 1992 zakotven ombudsman občanů Evropské unie – Evropský ombudsman. (viz. kapitola 1.4).

V současnosti je instituce ombudsmanského typu zřízena ve více jak 100 zemích světa. Celosvětový zájem o instituci tohoto typu dokládá její nezastupitelnou funkci v moderních demokratických státech.

### 1.2.2 Typy instituce ochránce

Historický vývoj přinesl širokou škálu typů této instituce, resp. veřejný ochránce práv bývá přiřazován k určitému typovému modelu a jejich členění můžeme rozlišovat podle řady kritérií.

Za základní můžeme patrně považovat rozlišení tří typů ombudsmanů:

- ombudsman moci zákonodárné (tzv. „parlamentní ombudsman“)
- ombudsman moci výkonné
- zvláštní ombudsman

Nejrozšířenější a historicky nejstarší je model **parlamentního ombudsmana**. Zpravidla je volen nejvyšším zastupitelským sborem (parlamentem). K zákonodárnému sboru pak má zákonem vymezené povinnosti a je mu z výkonu funkce odpovědný. Nejedná se však o přímou podřízenost tomuto orgánu.

Vedle toho **ombudsman moci výkonné** je jmenován vládou, nebo předsedou vlády, případně hlavou státu, a je vládě podřízen. Tím se také výrazně liší od nezávislého postavení ombudsmana parlamentního.

Skupina **zvláštních ombudsmanů** zahrnuje obě předchozí varianty. Jsou tedy jak součástí moci výkonné, tak i zákonodárné. I tento typ ombudsmanů postrádá znak nezávislosti na zřizujícím orgánu.

Parlamentní ombudsmany můžeme dále rozdělit na **všeobecné** a **speciální**. Jednoduše lze specifikovat, že všeobecný ombudsman se zabývá činností celé veřejné správy, zatímco působnost speciálního ombudsmana je zaměřena nebo spíše omezena na určitou vymezenou část veřejné správy. Pak hovoříme např. o ombudsmanovi pro vězeňství, pro ochranu dat, pro ochranu dětí, apod.

**Z hlediska územní působnosti** mohou ombudsmani (jak všeobecný tak speciální) působit centrálně na území daného státu, nebo lokálně. Podle toho pak rozlišujeme ombudsmany ústřední, zemské anebo místní.

Zemští (státní) ombudsmani se vyskytují toliko ve státech složených (federacích), např. v Rakousku, Německu, Austrálii nebo ve Spojených státech amerických a zpravidla působí vedle ústředních (federálních) ombudsmanů.<sup>5</sup>

Poslední hledisko, na které chci v této části upozornit, se týká pouze ombudsmana parlamentního. Kritériem pro rozlišení je způsob, kterým se občan na ombudsmana obrací se svým podnětem. Rozlišuje se tzv. **skandinávský model**, kdy se občan obrací na instituci ombudsmana přímo a tzv. **britský model**. V britském modelu se občan neobrací přímo na ombudsmana, ale podává podnět poslanci. A ten musí vyslovit se šetřením ombudsmana souhlas.

### 1.2.3 Vývoj institutu Veřejného ochránce práv v ČR

Na území ČR nemá instituce tohoto druhu tradici vůbec. Prvním pokusem o zakotvení instituce ombudsmanského typu byl pravděpodobně „vládní návrh zásad ústavního zákona o ochránci lidských a občanských práv“ České a Slovenské Federativní Republiky z června 1992. Návrh nebyl (mimo jiné s ohledem na konání voleb) přijat.

Dalšími pokusy byly poslanecký návrh zásad zákona, tentokrát o veřejném ochránci práv – ombudsmanovi z května 1995 a později modifikovaná verze ze srpna 1996. Nebyly však Poslaneckou sněmovnou přijaty.

---

<sup>5</sup> SLÁDEČEK, V. *Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2000. S. XIV-XVI. ISBN 80-7179-445-7.

Po parlamentních volbách v roce 1998 inicioval místopředseda vlády P. Rychetský vypracování návrhu zákona o veřejném ochránci práv. Zpracování projektu bylo zadáno externistům na Právnické fakultě Univerzity Karlovy. Expertní návrh prošel připomínkovým řízením, byl projednán Legislativní radou vlády a vládou. V dubnu 1999 byl návrh zákona předložen Poslanecké sněmovně<sup>6</sup>.

Přijetím zákona o Veřejném ochránci práv<sup>7</sup> dne 8. prosince 1999 byla tato nová instituce - Veřejný ochránce práv zakotvena do českého právního řádu a soustavy státních orgánů. Zatím však do funkce ochránce nebyl nikdo zvolen.

Následně v červnu 2000 vydala vláda nařízení č. 165/2000 Sb., o některých opatřeních k provedení zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, kterým byla zřízena Kancelář Veřejného ochránce práv, ale především pověřila konkrétní osobu výkonem funkce vedoucího Kanceláře veřejného ochránce práv. Cílem tohoto postupu zjevně bylo zajistit pro budoucího Veřejného ochránce práv a jeho kancelář podmínky pro činnost (zejména prostory, vybavení a provozně-administrativní zaměstnance) tak, aby mohl svoji činnost zahájit co nejdříve po zvolení do funkce. Pověřený vedoucí Kanceláře zajistil provizorní prostory, jejich základní vybavení a lokalizoval budoucí definitivní sídlo instituce<sup>8</sup>. První podněty občanů obdržela Kancelář veřejného ochránce práv již v průběhu roku 2000, bez osoby Veřejného ochránce je samozřejmě nemohla řešit.

Na základě návrhů prezidenta republiky a Senátu Parlamentu České republiky, Poslanecká sněmovna dne 12. prosince 2000 zvolila **prvního** českého veřejného ochránce práv. Stal se jím **JUDr. Otakar Motejl**. Jeho zástupkyní byla 25. ledna 2001 zvolena **Mgr. Anna Šabatová**.

JUDr. Otakar Motejl byl významnou politickou a odbornou osobností. Před zvolením do funkce veřejného ochránce práv byl soudcem Nejvyššího soudu (1968-1970), vykonával funkci předsedy Nejvyššího soudu ČSFR (1990-1992) a později Nejvyššího soudu ČR (1993-1998). Od roku 1998 do zvolení Veřejným ochráncem práv byl ministrem spravedl-

---

<sup>6</sup> SLÁDEČEK, V. Veřejný ochránce práv: česká varianta ombudsmana skutečností. *Právní rozhledy* [online]. 2001, č. 8 [cit. 2011-07-22]. Dostupné z WWW: <<http://www.beck-online.cz/legalis/document/>>.

<sup>7</sup> Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>8</sup> SLÁDEČEK, V. Veřejný ochránce práv: česká varianta ombudsmana skutečností. *Právní rozhledy* [online]. 2001, č. 8 [cit. 2011-07-22]. Dostupné z WWW: <<http://www.beck-online.cz/legalis/document/>>.

nosti. V roce 2006 opět kandidoval na tuto funkci a 12. prosince 2006 byl JUDr. Otakar Motejl Veřejným ochráncem práv zvolen podruhé. Funkci zastával až do 9. května 2010, kdy zemřel. Po jeho smrti vykonávala funkci v plném rozsahu pravomocí zástupkyně Veřejného ochránce práv, RNDr. Jitka Seitlová. (jmenována 14. února 2007).

Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR dne 7. září 2010 zvolila do funkce Veřejného ochránce práv JUDr. Pavla Varvařovského, který se složením slibu do rukou předsedkyně Poslanecké sněmovny ujal výkonu funkce ve svém prvním šestiletém funkčním období.

### 1.3 Vymezení činnosti ochránce

#### 1.3.1 Působnost a pravomoci ochránce

Vymezení věcné a místní působnosti a pravomocí Veřejného ochránce práv nalezneme v zákoně<sup>9</sup>. Veřejný ochránce práv působí k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod<sup>10</sup>. Místní působnost je pak stanovena pro „úřady“ s působností pro celé území státu.

Rozsah působnosti Veřejného ochránce práv je upraven poměrně podrobně. Nejprve jsou pozitivně **vymezeny subjekty, na něž se působnost ochránce vztahuje**<sup>11</sup>:

- ministerstva a jiné správní úřady s působností pro celé území České republiky a správní úřady jim podléhající,
- Česká národní banka, pokud působí jako správní úřad,
- Rada pro rozhlasové a televizní vysílání,
- orgány územních samosprávných celků při výkonu státní správy
- Policie České republiky s výjimkou vyšetřování, kdy působí v trestním řízení
- Armáda České republiky,
- Hradní stráž,
- Vězeňská služba České republiky,

---

<sup>9</sup> Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>10</sup> §1 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>11</sup> §1 odst. 2 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

- zařízení, v nichž se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranná nebo ústavní výchova, ochranné léčení, zabezpečovací detence,
- veřejné zdravotní pojišťovny.

Dále jsou negativně vymezeny subjekty, **na něž se působnost ochránce nevztahuje**<sup>12</sup>:

- Parlament,
- prezident republiky a vláda,
- Nejvyšší kontrolní úřad,
- zpravodajské služby České republiky,
- orgány činné v trestním řízení,
- státní zastupitelství a soudy, s výjimkou orgánů správy státního zastupitelství a státní správy soudů.

Veřejný ochránce práv v České republice působí k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí, vykonávajících státní správu, pokud je takové jednání:

- v rozporu s právem,
- právu sice neodporuje, ale je jinak vadné či nesprávné a tedy neodpovídá principům demokratického právního státu a principům dobré správy,
- jsou-li tyto orgány nečinné.

Od roku 2006 vykonává Veřejný ochránce práv dohled nad dodržováním práv osob omezených na svobodě veřejnou mocí, nebo v důsledku závislosti na poskytované péči, s cílem posílit ochranu těchto osob před mučením, krutým, nelidským, ponižujícím zacházením nebo trestáním a jiným špatným zacházením. Za tím účelem provádí ochránce systematické preventivní návštěvy těchto zařízení. Jde například o policejní cely, věznice, azylová zařízení, léčebny dlouhodobě nemocných, zařízení pro seniory, psychiatrické léčebny, zařízení ústavní výchovy aj.

---

<sup>12</sup> §1 odst. 6 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

V roce 2008 získal ochránce zvláštní oprávnění v oblasti státní správy soudnictví – právo navrhopvat zahájení kárných řízení proti předsedům a místopředsedům soudu v případě, že porušují povinnosti spojené s výkonem jejich funkcí.

K dalšímu rozšíření pravomocí, nebo spíše pole působnosti, došlo v roce 2009 schválením antidiskriminačního zákona<sup>13</sup>. Veřejný ochránce práv se stal orgánem, který vykonává působnost ve věcech práva na rovné zacházení a ochranu před diskriminací.

Veřejný ochránce práv je podle zákona<sup>14</sup> nezávislým, nestranným a apolitickým orgánem. Jedná na základě podnětu fyzické nebo právnické osoby, na základě podnětu adresovaného poslanci či senátorovi (pokud jej ochránci postoupil), případně na podnět adresovaný některé z komor Parlamentu (pokud jej ochránci postoupila). Veřejný ochránce práv může zahájit jednání (šetření) i bez podnětu, z vlastní iniciativy. Na Veřejného ochránce práv se může obrátit s podnětem každý, a to bezplatně.

Ochránci je přiznána celá řada oprávnění<sup>15</sup>, jichž smyslem je vytvoření podmínek k naplnění účelu této instituce. Ochránce tak je oprávněn např. vstupovat do všech prostor úřadů a při provádění šetření nahlížet do spisů, klást otázky zaměstnancům úřadů, nebo rozmlouvat samostatně s osobami umístěnými v zařízeních.

Všechny státní orgány a osoby vykonávající veřejnou správu mají za povinnost poskytovat ochránci při jeho šetřeních pomoc, kterou si vyžádá. Toto ustanovení je dále podepřeno dalšími, v zákoně upravenými povinnostmi. Např. poskytovat informace a vysvětlení, předložit spis, sdělit stanoviska, provést ochráncem navrhované důkazy apod. Ale také poskytnout údaje o obyvatelích z informačního systému evidence obyvatel<sup>16</sup>, případně údaje o fyzických osobách, kterým bylo přiděleno rodné číslo.

Veřejný ochránce práv nemůže nahrazovat činnost orgánů státní správy a nemůže rušit nebo měnit jejich rozhodnutí, není oprávněn cokoliv nařizovat. Pokud ale zjistí pochybení,

---

<sup>13</sup> Zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací (antidiskriminační zákon).

<sup>14</sup> §3 a §5 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>15</sup> §15 a §16 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>16</sup> Zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech (zákon o evidenci obyvatel), ve znění pozdějších předpisů.



může od úřadů či institucí požadovat, aby zjednaly nápravu. Veřejný ochránce práv má být morální autoritou. Takto funguje v zemích, kde byl tento úřad zřízen mnohem dříve, než u nás.

Každoročně do 31. března podává Veřejný ochránce práv souhrnnou zprávu o své činnosti Poslanecké sněmovně, dále Senátu, prezidentu republiky, vládě a ministerstvům a jiným správním úřadům. Zprávu rovněž vhodným způsobem zveřejňuje. Jednou za čtvrt roku předkládá Poslanecké sněmovně zprávu o případech, v nichž nebylo dosaženo nápravy, nebo úřady zůstaly nečinnými, včetně nadřízeného úřadu, případně vlády.

### 1.3.2 Úřad veřejného ochránce práv

Úřad Veřejného ochránce práv sídlí v Brně, Údolní 36. Rozsah činnosti Veřejného ochránce práv je vymezen zákonem<sup>17</sup>. Po odborné, organizační a technické stránce zabezpečuje činnost veřejného ochránce práv Kancelář veřejného ochránce práv<sup>18</sup> (dále jen „Kancelář“). Kancelář je podle zvláštního zákona<sup>19</sup> organizační složkou státu a je tudíž oprávněna jménem státu jednat, nabývat práv a zavazovat se. Hospodaří s rozpočtovými prostředky samostatné kapitoly státního rozpočtu.

Veřejný ochránce práv vydal 31. ledna 2001 statut, ve kterém určil podrobnosti o organizační struktuře a úkolech Kanceláře. Podle tohoto dokumentu stojí v čele Kanceláře vedoucí kanceláře jmenovaný ochráncem, který svou činnost vykonává podle pokynů ochránce a jemu je také za ni odpovědný. Vedoucí kanceláře jedná jménem Kanceláře a zastupuje ji navenek. Současně také plní vůči zaměstnancům Kanceláře funkci statutárního orgánu zaměstnavatele a je nadřízen všem zaměstnancům Kanceláře. Co se týká pravomocí statutárního orgánu, je však vedoucí Kanceláře omezen, jelikož všechny pracovní právní úkony týkající se založení, změny a skončení pracovního poměru zaměstnanců kanceláře a stejně tak platových podmínek vedoucích organizačních útvarů Kanceláře, podléhají předchozímu souhlasu ochránce.

---

<sup>17</sup> Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>18</sup> § 25 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>19</sup> Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů.

Podrobně je organizační struktura<sup>20</sup> Kanceláře upravena vnitřním předpisem, který současně upravuje základní působnost jednotlivých útvarů Kanceláře a vymezuje rozsah pověření zaměstnanců Kanceláře pro právní úkony při jednání jménem státu ve smyslu zákona<sup>21</sup>. Pro plnění úkolů spojených s odborným, organizačním a technickým zabezpečením činnosti Veřejného ochránce práv a jeho zástupce je zřízeno 7 organizačních útvarů:

- Vedoucí Kanceláře
- Sekretariát vedoucího Kanceláře
- Sekretariát Veřejného ochránce práv a jeho zástupce
- Odbor právní
- Odbor administrativních a spisových služeb
- Odbor vnitřní správy
- Útvar interního auditu

Z hlediska problematiky sledované v diplomové práci je nejvýznamnějším útvarem odbor právní. Tento odbor je stěžejním pro výkon věcné působnosti Veřejného ochránce práv. Tady se provádí prvotní posouzení došlých podání, vyčleňují se urgentní případy k přednostnímu vyřízení a ostatní se přiřazují k vyřízení podle statistických oblastí. Právní odbor navrhuje Veřejnému ochránci práv způsob řešení došlých podnětů. Podle jeho pokynů pak zpracovává písemné dokumenty k vyřízení podnětů. Jestliže se občan rozhodne podat podnět osobně, právě na tomto odboru se organizuje příjem podnětu do protokolu a pokud to situace umožňuje, poskytne se občanovi jednoduchá právní rada nebo se objasní postup, kterým se sám může domoci svých práv. Na základě zmocnění provádí právní odbor (zmocnění zaměstnanci) šetření v úřadech<sup>22</sup>, kde jsou oprávněni vstupovat do všech prostor úřadů, nahlížet do spisů, klást otázky jednotlivým zaměstnancům úřadů. Při výkonu šetření v místech, kde se nacházejí osoby omezené na svobodě nebo v důsledku závislosti na poskytované péči, mohou pracovníci odboru rozmlouvat těmito osobami, a to bez přítomnosti jiných osob.

---

<sup>20</sup> Viz příloha P I.

<sup>21</sup> § 7 odst. 2 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>22</sup> § 15 odst. 1 a 3 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

Mimo tyto stěžejní úkoly (z pohledu tématu práce) má právní odbor řadu dalších, neméně důležitých odborných úkolů. Jejich podrobnou specifikaci lze nalézt ve vnitřním předpisu<sup>23</sup>.

Právní odbor se člení na 7 oddělení podle převažujících právních oblastí:

1. oddělení stavebního řádu a životního prostředí
2. oddělení veřejného pořádku a místní správy
3. oddělení dohledu nad omezováním osobní svobody
4. oddělení sociálního zabezpečení
5. oddělení rovného zacházení
6. oddělení justice, migrace a financí
7. oddělení rodiny, zdravotnictví a práce

Podle poslední souhrnné zprávy Kanceláře veřejného ochránce práv zaměstnává tento úřad 108 zaměstnanců.

## 1.4 Evropský ombudsman

### 1.4.1 Evropský ombudsman a jeho snaha o dobrou správu

Úřad evropského veřejného ochránce práv vznikl v roce 1992. Evropský parlament zvolil prvního veřejného ochránce práv až v roce 1995 a stal se jím pan Jacob Söderman.

Prosazování principů řádné správní praxe v orgánech a institucích Evropské unie ve vztahu k občanům unie je hlavní náplní činnosti Evropského veřejného ochránce práv. Ve své působnosti vystupuje jako mechanismus externí kontroly v případech, ve kterých šetří stížnosti na nesprávný úřední postup, případně doporučuje opatření k nápravě. Vedle toho potom plní roli zdroje poznání pro veřejné orgány a instituce a jakousi zpětnou vazbu, napomáhající odhalovat ty činnosti a služby občanům, které vyžadují zlepšení kvality.

Obecně je právo na řádnou správu deklarováno ve smlouvě Evropské unie z Nice. Právo na řádnou správu, vykonávanou orgány a institucemi Evropské unie, patří podle článku 41

---

<sup>23</sup> *Organizační řád* [online]. [cit. 2011-07-10]. Dostupné z WWW: <<http://www.ochrance.cz/kancelar-vop/statut/organizacni-rad/>>.

Listiny základních práv EU **k základním právům**. Zakládá každému právo, aby jeho záležitosti byly orgány a institucemi EU řešeny spravedlivě a v přiměřené lhůtě. Každý má také právo být vyslechnut před přijetím jemu určeného individuálního opatření, které by se jej mohlo nepříznivě dotknout a mít přístup ke spisu, který se jej týká. Právo na řádnou správu dle článku 41 Listiny zakládá dále každému právo na náhradu škody způsobenou orgány Společenství a jeho zaměstnanci při výkonu jejich funkce.

Každý občan Evropské unie a každá fyzická osoba s bydlištěm nebo právnická osoba se sídlem v členském státě má podle článku 43 Listiny právo obracet se na **Evropského veřejného ochránce práv** (ombudsmana) v případě nesprávného postupu orgánů a institucí Evropské unie.

Z iniciativy Evropského ombudsmana byl vypracován *Evropský kodex řádné správní praxe*, vycházející z výše uvedených základních dokumentů. Úlohou Kodexu je blíže vysvětlit, co by právo na řádnou správu uvedené v Listině základních práv EU mělo znamenat v praxi (podrobněji v části 1.4.2).

#### 1.4.2 Evropský kodex řádné správní praxe

První Evropský ombudsman pan Jacob Söderman se již v roce 1998 zabýval otázkou, zda nejvýznamnější orgány a instituce Společenství upravují (např. formou vnitřního nebo jiného předpisu) základní vztahy mezi úředníky a veřejností. Důvodem byly zkušenosti z úřadu Evropského ombudsmana, kde obdržel řadu stížností na nedobře vykonávanou správu institucemi a orgány Evropské unie. Dalším důvodem byla snaha o zvýšení standardu těchto vztahů a propagace řádné správní praxe v unijní administrativě, což je samo o sobě posláním Evropského ombudsmana. Výsledky šetření byly zdrcující. Instituce jako např. Evropský parlament, Komise, Rada, Účetní dvůr, Hospodářský a sociální výbor, Výbor regionů, podobný kodex neměly a nepoužívaly<sup>24</sup>. Ombudsman předložil Evropskému parlamentu doporučení k přijetí kodexu, obsahujícího základní principy dobré správy a správného chování, což by přispělo ke snaze přiblížit administrativu blíže k občanovi a garantovat její lepší kvalitu.

---

<sup>24</sup> GLOTZMANN, F. Evropský kodex řádné správní praxe. In Hrabcová, D. (ed.). *Moderní veřejná správa a ombudsman*. Brno: Masarykova univerzita, 2005. S.51-52. ISBN 80-210-3792-X.

Po několikaleté snaze Evropského ombudsmana přijal dne 6. září 2001 Evropský parlament usnesení o schválení Kodexu řádné správní praxe, který by orgány a instituce Evropské unie a jejich správní orgány a úředníci měli dodržovat při styku s veřejností. Kodex vychází ze zásad evropského správního práva a čerpá inspiraci z právních řádů členských států EU.

Po přijetí Kodexu **Evropským parlamentem** byla snaha zdůraznit závaznost pravidel a zásad obsažených v Kodexu a jednotně je vztahovat na všechny orgány a instituce EU. Toho mělo být dosaženo vydáním nařízení Evropské komise, k čemuž ale nedošlo. Podle současného Evropského veřejného ochránce práv pana P. Nikiforose Diamandourose by bylo přínosem převedení Kodexu na evropský zákon, protože by to pomohlo odstranit zmatek, k němuž v současnosti dochází **díky existenci různých kodexů v orgánech a institucích EU**. Dosáhlo by se tím, že orgány a instituce by ve styku s občany uplatňovaly stejné základní zásady a zdůraznilo by pro občany i úředníky význam těchto zásad. Tento záměr se současnému Evropskému ombudsmanovi doposud nepodařilo prosadit.

### 1.4.3 Podstatná ustanovení kodexu

Evropský kodex řádné správní praxe<sup>25</sup> obsahuje 27 článků. Úvodní ustanovení vymezují věcnou a osobní působnost Kodexu. Všeobecné zásady řádné správní praxe se týkají všech vztahů institucí a jejich správních orgánů s veřejností (pokud se neřídí zvláštními ustanoveními). Naopak tyto zásady neplatí pro vztahy mezi jednotlivými institucemi a jejich úředníky. Ty se řídí služebním řádem.

V následujícím textu jsem se pokusil rozčlenit ustanovení Kodexu do tří skupin a zdůraznil některá vybraná pravidla a zásady řádné správní praxe.

**První skupina ustanovení:** (nikoliv podle pořadí v textu Kodexu)

Obsahuje práva, zakotvená v článku 41 a 43 Listiny základních práv EU, to je **právo na spravedlivé vyřešení záležitosti v přiměřené lhůtě** všemi orgány a institucemi EU a **právo být vyslechnut a mít přístup ke spisu**, který se osoby týká. Do této sku-

---

<sup>25</sup> Oficiální český překlad Evropského kodexu řádné správní praxe: Evropské společenství 2005. Lucemburk: Úřad pro úřední tisky Evropských společenství, 2005. ISBN 92-95022-31-9. Dostupné z WWW: <<http://www.euro-ombudsman.eu.int>>.

piny ustanovení Kodexu jsem zařadil **právo na ochranu osobních údajů občana**<sup>26</sup> a **právo podat stížnost Evropskému veřejnému ochránci práv** při jakémkoliv nedodržení zásad stanovených v tomto Kodexu ze strany instituce či úředníka.

**Druhou a největší skupinu** ustanovení Kodexu bych charakterizoval jako ta ustanovení, která přímo vymezují zásady dobré veřejné správy a řádné správní praxe. Například:

- **zásada zákonnosti** (čl. 4) „Úředník jedná podle práva a uplatňuje pravidla a postupy stanovené v právních předpisech Společenství. Úředník zejména dbá, aby rozhodnutí, která se týkají práv nebo zájmů jednotlivců, byla založena na právních předpisech a aby jejich obsah odpovídal právním předpisům“.
- **zásada nediskriminace** (čl. 5 odst. 3) „Úředník se zejména vyvaruje jakékoliv neodůvodněné diskriminace jednotlivých příslušníků veřejnosti na základě národnosti, pohlaví, rasy, barvy pleti, etnického či sociálního původu, genetických vlastností, jazyka, náboženství nebo víry, politického či jiného přesvědčení, příslušnosti k národnostní menšině, majetku, rodu, postižení, věku či sexuální orientace“.
- **zásada přiměřenosti** (čl. 6 odst. 2) „Při přijímání rozhodnutí zachová úředník spravedlivou rovnováhu mezi zájmy soukromých osob a obecným zájmem“.
- **zákaz zneužití pravomoci** (čl. 7) „Pravomoci se uplatňují výhradně k účelům, ke kterým byly uděleny příslušnými ustanoveními. Úředník se zejména vyvaruje využívání těchto pravomocí pro účely, které nejsou založeny na právních předpisech nebo nejsou motivovány žádným veřejným zájmem.“
- **zásada zdvořilosti** (čl. 12 odst. 3) „Dojde-li k omylu, který nepříznivě ovlivní práva nebo zájmy některého příslušníka veřejnosti, úředník se za něj omluví a snaží se co nejučelněji napravit záporné vlivy vyplývající z jeho omylu a informuje příslušníka veřejnosti o jakýchkoli právech na odvolání v souladu s článkem 19 kodexu.“
- **zásada odpovědi v jazyce občana** (čl. 13) „Úředník dbá na to, aby každý občan Unie nebo jakýkoliv příslušník veřejnosti, který dané instituci napíše v jednom z jazyků Smlouvy<sup>27</sup>, obdržel odpověď ve stejném jazyce. Totéž platí, je-li to mož-

---

<sup>26</sup> V souladu s ustanoveními nařízení (ES) č. 45/2001 Evropského parlamentu a Rady ze dne 18. prosince 2000 o ochraně jednotlivců s ohledem na zpracování osobních údajů orgány a institucemi Společenství a o volném pohybu takových údajů.

<sup>27</sup> Smlouva o založení Evropského společenství.

né, pro právnické osoby, jako jsou sdružení (nevládní organizace) a obchodní společnosti.

- **další zásady** - nestrannost a nezávislost, objektivita, oprávněná očekávání, důslednost a doporučení.

Do třetí skupiny zásad jsem zařadil takové zásady, které mi svým obsahem připomínají spíše procesní zásady. Např.:

- **potvrzení přijetí a označení odpovědného úředníka** (čl. 14 odst. 2) „Odpověď nebo potvrzení o přijetí obsahuje jméno a telefonní číslo úředníka, který se záležitostí zabývá, a příslušné oddělení, ke kterému daný úředník patří“.
- **uvedení možností odvolání** (čl. 19 odst. 2) „Rozhodnutí musí zejména odkazovat na možnost projednání věci soudem a podání stížnosti k veřejnému ochránci práv za podmínek stanovených v člancích 230 a 195 Smlouvy o založení Evropského společenství“.
- **oznámení rozhodnutí** (čl. 20 odst. 2) „Dokud není informována dotčená osoba nebo osoby, úředník se zdrží sdělování rozhodnutí jiným zdrojem“.
- **další zásady** - povinnost postoupit záležitost příslušnému oddělení instituce, povinnost sdělit důvody rozhodnutí, žádosti o informace, žádosti o veřejný přístup k dokumentům a vedení dostatečných záznamů.

V závěru Kodex obsahuje ustanovení, zajišťující vlastní propagaci a kontrolní činnost.

- **propagace kodexu** (čl. 25) „Instituce přijme účinná opatření, aby veřejnost informovala o právech, která občanům náleží podle tohoto kodexu. Pokud je to možné, zpřístupní text v elektronické podobě na své webové stránce. Komise za všechny instituce vydá a rozšíří kodex mezi občany ve formě brožury“.
- **kontrola činnosti** (čl. 27) „Každá instituce po dvou letech od zavedení kodexu prověří jeho uplatňování v praxi a o výsledcích kontroly informuje evropského veřejného ochránce práv“.

Úkolem Evropského veřejného ochránce práv je tedy pracovat na prosazování řádné správní praxe na úrovni orgánů a institucí Evropské unie. Cílem jeho práce je trvalé zlep-



šování služeb, poskytovaných občanům Evropy. Ve výkonu funkce je nezávislý a nesmí žádat ani přijímat pokyny od žádného orgánu.

Evropský ochránce práv provádí šetření, která považuje za odůvodněná. Šetření zahájí buď z vlastní iniciativy, nebo na základě podnětu (stížnosti) předložené přímo občanem Unie. Šetření zahájí také z podnětu člena Evropského parlamentu. Při zjištění nesprávného postupu postoupí stížnost tomu orgánu, kterého se týká. Ten je povinen ve stanovené lhůtě sdělit stanovisko ke stížnosti. O výsledku šetření Evropský ochránce práv informuje osobu, která stížnost podala a Evropský parlament.

O své činnosti podává pravidelně zprávu Evropskému parlamentu, v níž shrnuje celkové poznatky a výsledky svých šetření.

Evropský veřejný ochránce práv spolupracuje s veřejnými ochránci práv a obdobnými orgány v jednotlivých členských státech Evropské unie.

## 2 ANALÝZA ROLE VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV PŘI OCHRANĚ OSOB PŘED NESPRÁVNÝM VÝKONEM VEŘEJNÉ SPRÁVY

### 2.1 Definice veřejné správy

Souhrnným pojmem **veřejná správa** se označuje správa společnosti, správa státu jako celku i jeho jednotlivých územních jednotek jako složek územní organizace státu. Správa veřejných záležitostí ve společnosti zorganizované ve stát je projevem realizace výkonné moci ve státě, a to včetně specifického postavení tzv. veřejnoprávní samosprávné moci. Veřejná správa se tak člení na tzv. **státní správu** a tzv. **samosprávu**.<sup>28</sup>

Hovoříme-li o veřejné správě, hovoříme současně o veřejné moci. Často se při definování veřejné správy používá „negativní vymezení“, podle kterého veřejná správa je ta státní činnost, kterou stát vykonává vedle zákonodárství a vedle soudnictví. Vychází se přitom z dělby státní moci na zákonodárnou, výkonnou a soudní a z poznatku, že moc zákonodárnou a soudní moc lze na rozdíl od moci výkonné přesně vymezit.

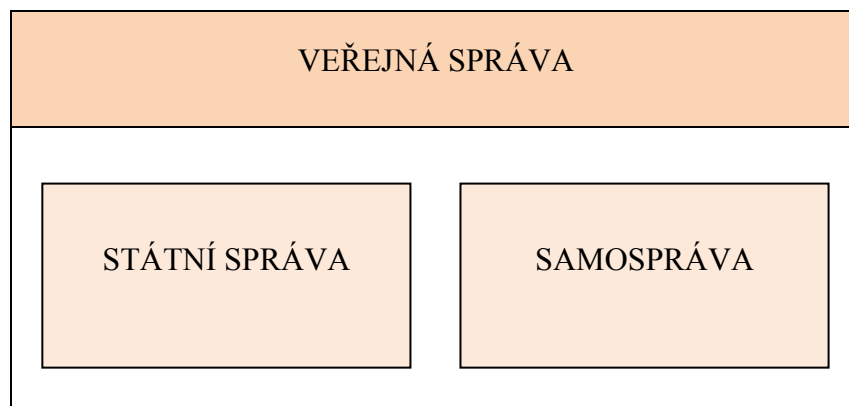
Pojem veřejná správa je používán v tzv. **organizačním pojetí** – pak se veřejnou správou rozumí konkrétní orgány veřejné správy. Pod těmi si můžeme představit samotný stát, jeho orgány, ale také další subjekty jako představitele a nositele veřejné moci, kterými jsou veřejnoprávní korporace. Ty pak vykonávají veřejnou správu jako samosprávu ve své působnosti. (obce a kraje).

V tzv. **funkčním pojetí** se veřejnou správou rozumí činnost vykonávaná správními úřady, orgány územní nebo zájmové samosprávy případně jinými subjekty, jakožto výkonem stanovené a nařizovací činnosti těchto orgánů.

---

<sup>28</sup> PRŮCHA, P. *Správní právo: Obecná část*. 7. dopln. a aktual. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2007. S. 48. ISBN 978-80-7239-207-0.

Následující obrázek znázorňuje organizaci veřejné správy.



Obrázek 1: Organizace veřejné správy

**Státní správa** je základní a nezastupitelnou součástí veřejné správy. Je projevem společenského řízení a realizace výkonné moci, uskutečňované státem. Tu stát vykonává přímo prostřednictvím svých orgánů a úřadů nebo nepřímo prostřednictvím jiných osob, kterým ji zákonem nebo rozhodnutím na základě zákona deleguje. Např. přímým výkonem státní správy je činnost ministerstev, příkladem nepřímého výkonu je tzv. přenesená působnost, tj. státní správa uskutečňovaná orgány obcí nebo krajů.

**Samosprávou** je výkon veřejné správy samosprávnými veřejnoprávními korporacemi. Ve veřejné správě jakožto správě státu představuje samospráva výkonné působení a ovlivňování společenského života prostředky nestátního charakteru<sup>29</sup>.

Samospráva může být zájmová (profesní) nebo územní. Obvykle se ještě rozlišuje samospráva z pohledu politického, kdy se jedná o samotnou realizaci veřejné správy občany a z pohledu právního, kterým se myslí konkrétní veřejnoprávní subjekt, vykonávající veřejnou správu, který disponuje určitým rozsahem veřejné moci.

---

<sup>29</sup> PRŮCHA, P. *Správní právo: Obecná část*. 7. dopln. a aktual. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2007. S. 64. ISBN 978-80-7239-207-0.

## 2.2 Principy dobré správy ve veřejné správě

**Dobrá správa** je překladem anglického výrazu „Good Governance“, který můžeme přeložit také jako dobré vládnutí. *Dobrou správou lze pojmenovat takové chování orgánů veřejné správy, které jim může, ale často nemusí, předepisovat zákon, které však po nich přesto mohou adresáti veřejné správy spravedlivě požadovat.*<sup>30</sup>

Cílem dobré správy je řádné a kvalitní fungování veřejné správy v podmínkách demokratického právního státu, při respektování základních práv a svobod jednotlivce.

Důležitou úlohu při definování pojmu dobré správy na mezinárodní úrovni sehrála Rada Evropy<sup>31</sup>. Ta v rámci své činnosti vydala řadu doporučení a rezolucí právě k oblasti veřejné správy a dobré správy.

V dokumentu Rady Evropy nazvaném *Principy správního práva*, který se týká vztahů mezi úřady (úředníky) a soukromými osobami, můžeme najít tyto základní principy: princip zákonnosti, jednotného přístupu, subsidiarity, proporcionality a informovanosti, které jsou dále nazývané dobrou správou. Veřejná správa je pak chápána jako veřejná služba.

I další dokumenty a doporučení Rady Evropy různým způsobem definovaly aspekty řádného výkonu veřejné správy. Např. *Doporučení R(2000)6 Výboru ministrů, o postavení veřejných činitelů v Evropě*, nebo *Doporučení Rec(2002)10 Výboru ministrů o kodexu chování veřejných činitelů*.

Posledním dokumentem z Rady Evropy, který chci zmínit, je *Doporučení Rec(2007)7 Výboru ministrů o dobré správě/good governance*. Dokument byl přijat výborem ministrů v červnu 2007. V dokumentu se doporučuje vládám členských států, aby rozvíjely dobrou veřejnou správu v rámci zásad zákonnosti a demokracie. Velký důraz je kladen na kontrolu kvality a efektivnosti výkonu veřejné správy. Přílohou *Doporučení* pak je *Kodex dobré veřejné správy*. V dokumentu jsou ve 23 člancích popsány zásady dobré veřejné správy a pravidla řídicí správní rozhodnutí. Dobrá veřejná správa je cílem, žádoucím stavem a právo na dobrou správu je v zájmu všech. Veřejní činitelé členských států mají právo na dobrou správu prosazovat přijímáním a prosazováním zásad, uvedených v Kodexu.

---

<sup>30</sup> LIPERTO VÁ, Š. Vztah správního řádu a principů dobré správy. *Právní rádce* [online]. 2008, č. 6 [cit. 2011-07-29]. Dostupné z WWW: <<http://www.beck-online.cz/legalis/document/>>.

<sup>31</sup> Mezivládní otevřená organizace, sdružující evropské země, které akceptují a zaručují právní stát, základní lidská práva a svobodu pro své občany. Vznikla 1949 a sídlí ve Štrasburku.

Dobrá správa je jednou ze zásad moderní veřejné správy. Je to souhrn požadavků, které mají za cíl řádné fungování veřejné správy v podmínkách moderního demokratického právního státu, kdy jsou respektována základní práva a svobody jedince, dodržují se principy obecné slušnosti, zásady veřejné morálky a přitom se respektují také veřejné zájmy společnosti. Tyto principy vyjadřují proces demokratizace veřejné správy, při němž dochází k posunu od konceptu vrchnostenské veřejné správy ke správě jako službě veřejnosti<sup>32</sup>.

### 2.3 Role principů dobré správy ve veřejné správě

Jakou roli tedy mají principy dobré správy ve veřejné správě? Právo na dobrou správu je všeobecně dovozováno z principů právního státu, které dlouhodobým vývojem zakořenily v právní a správní kultuře moderních demokracií. Principy dobré správy lze chápat jako **doplňkový prvek systému veřejné správy**. Především je třeba vidět, že základním měřítkem dobré správy, podle všech různých definic a vymezení dobré správy a podle obsahu kodexů a pojmenování principů, je **spokojenost občanů**. Občané hodnotí veřejnou správu především podle toho, jak se vyřizují jejich záležitosti, také však podle kvality a dostupnosti veřejných služeb<sup>33</sup>.

V poslední době se stále více prosazuje pohled na veřejnou správu jako **službu veřejnosti**. Službu, která má být vykonávána zákonným, předvídatelným způsobem, přitom efektivně a hospodárně. Principy dobré správy jsou tedy jakýmsi obecně a široce formulovaným návodem dobrého úřednického chování. Jejich formulace není normou v právním slova smyslu, zákonem, právním předpisem, ale **definicí společensky žádoucího a očekávaného chování**.

Principy dobré správy, etické kodexy, kodexy řádné správní praxe, všechny tyto dokumenty mají společný znak a tím je jejich nízká vymahatelnost. Ve většině případů se jedná o dokumenty obecně formulované. Vedle principů zákonnosti, nediskriminace, efektivity či hospodárnosti apelují tyto dokumenty na morální zásady, etiku, zásady slušného chování.

---

<sup>32</sup> VLČKOVÁ, V. Aarhuská úmluva a principy dobré správy. In Hrabcová, D. (ed.). *Principy dobré správy*. Brno: Masarykova univerzita, 2006. S.183. ISBN 80-210-4001-7.

<sup>33</sup> ČEBÍŠOVÁ, T. Úsilí o dobrou správu. In Hrabcová, D. (ed.). *Principy dobré správy*. Brno: Masarykova univerzita, 2006. S.75-79. ISBN 80-210-4001-7.

Je tedy zcela zřejmé, že jednou z nezastupitelných funkcí principů dobré správy je **výchovná role**.

Prosazování principů dobré správy ve veřejné správě znamená jejich zavádění do každodenního života. S veřejnou správou se setkáváme na každém kroku a při jejím obecně rostoucím objemu také ve stále větší míře. Požadavek na její kvalitní výkon je legitimním očekáváním moderní demokratické společnosti a odráží se v ní i naše osobní postoje a morální kodexy.

## 2.4 Role Veřejného ochránce práv

Role Veřejného ochránce práv při ochraně osob před nesprávným výkonem veřejné správy přímo vyplývá ze zákonného vymezení jeho pravomocí. Ačkoliv se mluví o veřejné správě, fakticky je působnost Veřejného ochránce práv omezena jen na výkon státní správy, a to jak přímý, tj. vykonávaný orgány státu, tak nepřímý, tj. vykonávaný zejména orgány územních veřejnoprávních korporací<sup>34</sup>.

Svou roli Veřejný ochránce práv projevuje obecně takto:

- šetřením v oblasti veřejné správy,
- dohledem nad omezováním svobody,
- ochranou před diskriminací,

příčemž jedná na základě podnětu anebo zahájí šetření z vlastní iniciativy.

Lze shrnout, že ochranou před nesprávným výkonem veřejné správy vykonává Veřejný ochránce práv tyto role:

- role kontrolní
- role při ochraně práv
- role preventivní

---

<sup>34</sup> SLÁDEČEK, V. Místo Veřejného ochránce práv v systému státních orgánů. In Přidal, M. (ed.). *Role veřejného ochránce práv v politickém systému České republiky*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv. S.61.

### 2.4.1 Kontrolní role ochránce

Zárukou zákonnosti ve veřejné správě je **její kontrola**. Veřejná správa podléhá kontrole a to jednak vnitřní, zejména z pozice hierarchie ale i vnější, kterou reprezentuje i kontrolní orgán v podobě Veřejného ochránce práv. Ten jedná na základě podnětů fyzické nebo právnické osoby adresované jemu, poslanci, senátorovi, nebo některé z komor parlamentu, kteří veřejnému ochránci tento podnět postoupí, nebo z vlastní iniciativy. Veřejný ochránce je **mimosoudní kontrolní orgán**, pověřený řešením stížností na jednání veřejné správy. Z tohoto pohledu je orgánem vykonávajícím **nezávislou kontrolu z podnětu veřejnosti**. Vedle kontroly veřejné správy zákonodárnou, výkonnou a soudní mocí je nezastupitelným výrazem demokratičnosti veřejné moci a podílu obyvatelstva na ní.

Role Veřejného ochránce práv pak spočívá především v nestranně subjektivně nezatíženém, objektivním, právně podloženém posouzení kontrolované záležitosti. Veřejné správě přitom nenařizuje, jak má postupovat, ale signalizuje potřebu zjednat nápravu v případě zjištění nežádoucího stavu.

### 2.4.2 Role ochránce při ochraně práv

Původním účelem instituce ombudsmanského typu, tak jak vznikala od 18. století, byl dohled nad dodržováním zákonů, právních předpisů a kontrola správného chování státních úředníků. Tato **role „ochránce práva“** je vlastní i současnému institutu Veřejného ochránce práv a spočívá v dohledu nad dodržováním zákonnosti při realizaci veřejné správy.

Další role souvisí s **ochranou základních práv a svobod**. Ochranná funkce institutu Veřejného ochránce práv, jak plyne ostatně i z jeho pojmenování, má svůj význam především ve věcech prosazování práva na rovné zacházení a ochranou před diskriminací. Tato oblast nabývá v ČR na významu především od roku 2009, kdy byly tyto pravomoci svěřeny Veřejnému ochránci práv přijetím antidiskriminačního zákona<sup>35</sup>.

Ochranná funkce Veřejného ochránce práv spočívá **v ochraně před špatnou správou**, a v oprávnění zkoumat, zda nedochází **k porušování lidských práv a svobod**. Provádí pre-

---

<sup>35</sup> Zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací (antidiskriminační zákon).

ventivní systematické návštěvy míst, kde mohou být lidé omezováni na svobodě, a snaží se zajistit respektování jejich základních lidských práv.

Ochrana ústavně zaručených lidských práv však není prioritou v působnosti Veřejného ochránce práv, neboť tato oblast přísluší především Ústavnímu soudu a správnímu soudnictví. Veřejný ochránce práv tedy plní **roli mimosoudní ochrany ústavních práv**.

### 2.4.3 Preventivní role ochránce

Zákon ukládá veřejnému ochránci práv nejen přispívat k nápravě pochybení úřadů či institucí vůči konkrétnímu občanu, ale také získané poznatky **zobecňovat a navrhopat systémová opatření k nápravě**, vedoucí ke změně původních příčin pochybení. Přispívá tím k všeobecnému zkvalitnění výkonu veřejné správy jako služby občanům a ke zlepšení jejího působení vůči všem osobám. Zevšeobecnění poznatků, vyplývajících z jeho činnosti, předkládá Veřejný ochránce práv ve svých souhrnných zprávách Poslanecké sněmovně. Sama existence institutu Veřejného ochránce práv působí i plošně preventivně, neboť úřady i úředníci vykonávající státní správu si musejí být při jejím výkonu vědomi, že když účastník nebude s jejich jednáním, postupem či rozhodnutím spokojen, může se obrátit na Veřejného ochránce práv a úředníci pak budou nuceni svoje jednání či postupy zdůvodnit a obhájit. Občané tak přestávají být podřízeni výkladu práva státními orgány a mohou se domáhat nápravy u ochránce. Ten je zde i proto, aby občanům vysvětlil oprávněnost jednání státní správy, a v případě pochybení, na něj upozornil.

**Výrazem preventivní role** Veřejného ochránce práv je nepochybně zevšeobecnění poznatků získaných při praktickém naplňování zákona o veřejném ochránci práv, které vedlo k pojmenování a definování principů dobré správy. Takový přístup samozřejmě dává všem subjektům jasný a zřetelný návod, jak Veřejný ochránce práv vnímá pojem dobrá správa a jak bude ve své kompetenci posuzovat dodržování principů dobré správy a řádné správní praxe.

Veřejný ochránce práv se také **podílí na utváření legislativy**. Je oprávněn podat návrh na zahájení řízení o zrušení jiného právního předpisu pro jeho rozpor s ústavním pořádkem nebo zákonem.



### 3 CHARAKTERISTIKA DOBRÉ SPRÁVY JAKO STĚŽEJNÍ ZÁSADY VÝKONU STÁTNÍ SPRÁVY

#### 3.1 Stěžejní zásady výkonu státní správy

Právní řád České republiky upravuje otázku dobré správy ve veřejné správě ve dvou právních předpisech, přičemž ale samotný pojem dobré správy se zákonem upravené definice nedočkal.

Prvním ze zákonů je již dříve zmiňovaný zákon o veřejném ochránci práv. Druhým zákonem pojednávajícím o dobré správě je zákon č. 500/2004 Sb., správní řád. Tento zákon je úpravou především tzv. správního řízení (definice v § 9 cit. zákona<sup>36</sup>), ale současně upravuje celou řadu dalších postupů a činností ve veřejné správě.

V úvodních ustanoveních zákona je upravena působnost správního řádu pro „správní orgány“. Tímto pojmem zákonodárce nazývá orgány moci výkonné, orgány územních samosprávných celků, ale i jiných orgánů, právnických a fyzických osob, **pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy**. Naopak se tento zákon nepoužije v případě občanskoprávních, obchodněprávních a pracovněprávních úkonů prováděných správními orgány a dále na vztahy mezi orgány téhož územního samosprávného celku při výkonu samostatné působnosti.

Pro činnost správních orgánů, vykonávajících veřejnou správu, mají velký význam tzv. **základní zásady činnosti správních orgánů**. Tyto zásady jsou upraveny v první části správního řádu<sup>37</sup>. Jsou to tyto základní zásady:

- zásada legality (zákonnosti)
- zákaz zneužití správního uvážení
- ochrana dobré víry
- zásada souladu s veřejným zájmem
- zásada veřejné správy jako služby
- zásada proporcionality (přiměřenosti)

---

<sup>36</sup> Správní řízení je postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá.

<sup>37</sup> §2 až §8 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

- zásada ochrany dobré víry a oprávněných zájmů
- zásada subsidiarity
- zásada legitimního očekávání (předvídatelnosti)
- zásada materiální pravdy
- zásada procesní rovnosti a nestrannosti postupu správních orgánů
- zásada rychlosti a hospodárnosti postupů (procesní ekonomie)
- zásada součinnosti správních orgánů a v zájmu dobré správy.

Tím, že byly výše pojmenované zásady výslovně zařazeny do textu zákona, není nutno hledat důvod jejich závaznosti v ústavních předpisech, mezinárodních smlouvách či dalších dokumentech.<sup>38</sup>

Uvedené principy (zásady) mají ve většině **širší rozsah působnosti** a jsou založeny pro širší okruh činností, než je klasické správní řízení. Ze společných ustanovení správního řádu vyplývá<sup>39</sup>, že základní zásady činnosti správních orgánů se použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje.

Účelem a cílem nastavení základních zásad činnosti správních orgánů s jejich široce založenou působností, resp. vlivem na výkon veřejné správy, je vytvoření garance předpokladů a podmínek pro řádný výkon veřejné správy.<sup>40</sup>

Lze shrnout, že základní zásady činnosti správních orgánů, zařazené do úvodní části správního řádu, vycházejí z obecných požadavků na kvalitu postupů a činností veřejné správy.

To ostatně navazuje i na řadu dokumentů především z Rady Evropy a Evropské unie, které bývají souhrnně označovány jako „principy dobré správy“ (Good Governance, Good Administration). V nich je kladen důraz na rozvíjení dobré veřejné správy v podmínkách moderního právního státu.

---

<sup>38</sup> SKŮLOVÁ, S. *Správní právo procesní*. 1. Vydání. Praha: EUROLEX BOHEMIA, s.r.o., 2005. S. 36-37. ISBN 80-86861-53-8.

<sup>39</sup> § 177 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

<sup>40</sup> SKŮLOVÁ, S. *Správní právo procesní*. 1. Vydání. Praha: EUROLEX BOHEMIA, s.r.o., 2005 s. 35 ISBN 80-86861-53-8.

### 3.2 Principy dobré správy

Veřejný ochránce práv je podle zákona<sup>41</sup> povinen chránit osoby před jednáním úřadů a dalších institucí, které by bylo v rozporu s právem, ale také před takovým jednáním, které neodpovídá principům demokratického právního státu a principům dobré správy. V zákoně o veřejném ochránci práv ale nenalezneme definici, co to je dobrá správa a jaké jednání úřadů je v rozporu s principy dobré správy. Je tedy zřejmé, že se jedná o neformální zásady veřejné správy, které vycházejí z ústavních zásad, z obecných právních principů, z morálních pravidel a společenských zvyklostí (očekávání). Dobrá správa je pojem popisující takové chování orgánů státní správy, které jim sice nepředepisuje přímo zákon, ale které po nich přesto můžeme spravedlivě požadovat. Špatná správa vede ke vzniku nespravedlností, k obtěžování osob přehnanou byrokracií, k průtahům a jiným nežádoucím důsledkům.<sup>42</sup>

Potřebu konkrétněji definovat principy dobré správy, v návaznosti na již existující Evropský kodex dobré správní praxe a především ze zkušeností získaných za dobu existence institutu Veřejného ochránce práv, pocíťoval při aplikaci zákona i historicky první Veřejný ochránce práv v České republice, JUDr. Otakar Motejl. Proto v březnu 2006 svolal odbornou konferenci právě na téma „Principy dobré správy“.

*Tuto konferenci jsem svolal po dohodě se svými spolupracovníky v upřímném přesvědčení, že je nám ji třeba. Moudrý zákonodárce nás v zákoně o veřejném ochránci práv postavil před problém, abychom zkoumali činnost orgánů státní správy nejen z hlediska principu legality a poctivosti, ale výslovně nám uložil, abychom interpretovali a vážili, do jaké míry jednání orgánů, vůči kterým může ochránce uplatňovat svoji působnost, ale i jejich jednotlivých úředníků, odpovídá principům dobré správy. Zákonodárce se dále neobtěžoval tím, že by tyto principy nějakým způsobem definoval<sup>43</sup>.*

Na konferenci předložil Veřejný ochránce práv a jeho Kancelář základní definici principů dobré správy. (Jednotlivé principy budou konkretizovány v dalším textu). Cílem předkladatele nebylo dosáhnout případně iniciovat vymezení pojmu zákonem. Záměrem předloženého dokumentu bylo nastítnit principy dobré správy tak, jak byly v dosavadní aplikační

---

<sup>41</sup> Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>42</sup> ČERNÍN, K. Principy dobré správy definované veřejným ochráncem práv. In Hrabcová, D. (ed.). *Principy dobré správy*. Brno: Masarykova univerzita, 2006. S.11. ISBN 80-210-4001-7.

<sup>43</sup> MOTEJL, O. Několik slov k zahájení konference. In Hrabcová, D. (ed.). *Principy dobré správy*. Brno: Masarykova univerzita, 2006. S.7. ISBN 80-210-4001-7.

praxi Veřejného ochránce práv v jednotlivých případech posuzovány a jak je hodlá i nadále aplikovat. Potřeba konkretizovat nějakým způsobem pojem dobré správy je zřejmá. Samotný pojem je velmi obecný a lze si jej různě vyložit. Navíc, ve stále se vyvíjející společnosti bude i časové hledisko hrát významnou roli. Jiné představy o požadavku na dobrou správu jsme měli v době uzákonění institutu Veřejného ochránce práv, jiné představy máme dnes a nepochybně jiné budou například za 10let. Takže lze předpokládat, že i výklad pojmu dobrá správa se bude nadále vyvíjet. Vždycky ale bude žádoucí, aby obecné principy dobré správy a hlavní zásady, které bude Veřejný ochránce práv prosazovat nebo při šetřeních vůči úřadům posuzovat, byly mezi úředníky na všech úrovních známy. Tím i samotný institut Veřejného ochránce práv sám na své činnosti aplikuje jednu ze zásad a zakládá předvídatelnost svého rozhodování.

V následující části jsou definovány jednotlivé principy dobré správy. Jejich obsah byl projednáván na již zmíněné odborné konferenci pořádané Veřejným ochráncem práv a takto byly později prezentovány na internetových stránkách [www.ochrance.cz](http://www.ochrance.cz). (platí pro část 3.2.1 až 3.2.10.).

### **3.2.1 Soulad s právem**

Úřad postupuje v souladu s právním řádem České republiky jako celkem. Právní předpisy aplikuje v jejich vzájemné souvislosti. Tam, kde je výklad určitého právního ustanovení nejednoznačný, vykládá jej úřad podle jeho smyslu, přičemž respektuje zejména stanoviska nadřízeného úřadu a konstantní judikaturu soudů. Nadřízený úřad na žádost podřízeného úřadu poskytne své jednoznačné a srozumitelné právní stanovisko k řešení určitého právního problému. Nadřízený úřad také sám v důležitých právních otázkách aktivně sjednocuje postup podřízených úřadů vydáváním závazných právních stanovisek.

### **3.2.2 Nestrannost**

Úředník přistupuje ke všem osobám ve stejné situaci stejně a nečiní žádné neodůvodněné rozdíly v zacházení s nimi, přitom respektuje princip přiměřenosti. Úředník se snaží oprostit ode všech předsudků, zachovávat politickou i náboženskou neutralitu a nezavdává žádnou příčinu k pochybnostem o své nepodjatosti. Pokud se rozhodne nepřihlížet k vyjádření či požadavku některé osoby, vždy takový postup odůvodní. Stížnost osoby na konkrétního úředníka řeší zásadně jiný úředník než ten, proti kterému stížnost směřuje. Výsledek pro-

šetření takové stížnosti vychází z porovnání tvrzení obou stran a objektivně zjištěných skutečností.

### 3.2.3 Včasnost

Úřad vyřídí každé podání osoby v rozumném a přiměřeném čase bez zbytečných průtahů. Jestliže si vyřízení vyžádá delší dobu než je obvyklé, úřad o tom osobu vždy vyrozumí, přičemž uvede důvody prodlevy a předpokládaný termín, kdy bude podání vyřízeno. Pokud může mít rozhodnutí úřadu vliv na výsledek jiného řízení, snaží se úřad rozhodnout ještě před ukončením tohoto souvisejícího řízení. O svém postupu ve věci uvědomí včas úřady, pro které je výsledek jeho řízení důležitý. U řízení zahajovaných z vlastního podnětu zahájí úřad řízení bezodkladně, jakmile se dozví o důvodu pro jeho zahájení, a dokončí ho v takovém čase, aby bylo dosaženo jeho účelu.

### 3.2.4 Předvídatelnost

Úřad naplňuje legitimní očekávání osob a rozhoduje shodně s tím, jak rozhodoval obdobné případy v minulosti nebo jak rozhodne obdobné případy nadřízený úřad. Pokud se od své dosavadní praxe v konkrétním případě odchýlí, výslovně to uvede v rozhodnutí a tento postup odůvodní. V obdobných případech používá úřad obdobné postupy a při užití správního uvážení se drží předem stanovených obecných měřítek. Při změně obecných pravidel úřad takovou změnu s dostatečným předstihem přiměřeným způsobem zveřejní a vytvoří předpoklady pro hladký přechod k novým pravidlům. Nejvýznamnější závěry a poznatky ze své činnosti úřad zveřejňuje. Struktura důležitých dokumentů úřadu je ustálená a přehledná, aby se v nich osoby mohly snadno orientovat.

### 3.2.5 Přesvědčivost

Úředník při řízení poskytne osobě přiměřené informace o zjištěných skutečnostech a o jejích povinnostech vůči úřadu a informuje ji o postupu úřadu tak, aby osoba plně pochopila účel řízení, orientovala se v jeho průběhu a mohla využívat svá procesní práva. Úředník se snaží podávat přesné informace takovým způsobem, aby nikoho neuvedl v omyl. Při komunikaci s osobou přihlíží k jejím dorozumívacím a intelektuálním schopnostem a snaží se všechny její dotazy řádně zodpovědět. Úřední dokumenty určené osobám jsou psány jednoduchým a jasným jazykem, aby jim osoby snadno porozuměly.

Písemné odůvodnění rozhodnutí úřadu je přehledné, srozumitelné a jednoznačné. Úřad poučí osobu o možnosti použití opravných prostředků proti svému rozhodnutí, a to včetně

soudního přezkumu. Úřad vždy podnikne účinné kroky k tomu, aby se osoba, již se rozhodnutí týká, o něm dozvěděla. Úřad také poctivým způsobem informuje veřejnost o přípravě rozhodnutí obecného dosahu a dá jí možnost vyjádřit se k jeho obsahu.

### 3.2.6 Přiměřenost

Úřad zasahuje do práv a oprávněných zájmů osob jen tam, kde je to nutné k dosažení účelu řízení a pouze v nezbytné míře. Úřad zohledňuje při uplatňování svých pravomocí mimořádnou situaci určité osoby tak, aby jeho postup vůči ní nebyl nepřiměřeně tvrdý. Po osobách požaduje pouze takovou míru součinnosti, která je k dosažení účelu řízení nezbytná. Ke splnění uložených povinností stanovuje osobám s ohledem na jejich osobní poměry přiměřenou lhůtu zahrnující i čas potřebný na přípravu k plnění nově uložených povinností. V zájmu racionality výkonu správy uplatňuje úřad zákony způsobem, který nevede k absurdním výsledkům a odpovídá cílům sledovaným zákonodárcem.

### 3.2.7 Efektivnost

Úřad usiluje o komplexní řešení věci. Jestliže některý odbor nebo organizační jednotka úřadu obdrží od osoby podání, které jí nepřísluší řešit, postoupí toto podání věcně příslušné části úřadu a osobu o tom informuje. Pokud věc řeší souběžně několik odborů nebo organizačních jednotek téhož úřadu nebo několik různých úřadů, zjišťují vzájemně informace o svém postupu, předávají si je a společně tento postup koordinují. Každý úřad je ve své činnosti důsledný a usiluje o skutečné, nikoliv pouze formální vyřešení celé věci. Činí proto účelné kroky k realizaci svých rozhodnutí v praxi a provádí i následnou kontrolu jejich naplňování.

### 3.2.8 Odpovědnost

Úřad se nevyhýbá posouzení otázky nebo přijetí rozhodnutí ve věci, které spadá do jeho působnosti. V případě, že úřad udělá chybu, jasně a výslovně tuto chybu přizná, písemně se za ni osobě omluví a neodkladně přijme účinná opatření k nápravě, popřípadě osobu poučí o možnosti žádat o náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem.

Úředník vynakládá veřejné zdroje pouze v takovém rozsahu, který je nezbytný k dosažení účelu řízení. Při své činnosti se snaží předcházet škodám na zdraví a majetku osob i státu a na veřejných statcích. S informacemi získanými při výkonu veřejné správy nakládá citlivě a poskytuje jim náležitou ochranu, přičemž bere ohled na soukromí a rodinný život osob.

### 3.2.9 Otevřenost

Úřad umožní osobám nahlížet do všech úředních dokumentů a pořizovat si jejich kopie. Úřad pečlivě dodržuje spisový pořádek, takže je schopen jednotlivé dokumenty vyhledat. Přístup osob k úředním dokumentům omezí úřad pouze do té míry, jakou vyžaduje ochrana osobních údajů, soukromí, oprávněných zájmů jiných osob, utajovaných informací, obchodních tajemství nebo jiné zákonné limity. Poplatek za zpřístupnění úředních dokumentů či pořízení jejich kopií stanovuje úřad tak, aby tím nezabraňoval osobám v získání informací o činnosti úřadu.

Při styku s osobami uvádí úředník, který věc vyřizuje, své jméno, funkci a telefonický či e-mailový kontakt. Tyto údaje jsou uvedeny i na všech dokumentech a na internetových stránkách úřadu. Budova úřadu je vybavena informačním systémem, který zaručuje snadnou orientaci osob a možnost identifikace úředníků na jejich pracovištích. Úřední deska je umístěna na viditelném místě, je zřetelně označena a přehledně členěna.

### 3.2.10 Vstřícnost

Úředník se chová k osobám s respektem a zdvořilostí a je korektní vůči jiným úředníkům. Všem sdělením věnuje náležitou pozornost a na všechna podání řádně odpovídá, s výjimkou podání anonymních a opakujících se. V rámci svých možností se snaží osobě pomoci dosáhnout cíle, který sleduje svým podáním. Úředník za žádných okolností nenarušuje lidskou důstojnost osob, neboť si je vědom toho, že náplní jeho práce je služba veřejnosti.

Modernizace a zvyšování kvality veřejné správy je cílem všech demokratických zemí. Při prosazování zásad dobré správy se tedy vytvářejí určité kodexy, ve kterých se stanovují vzorce chování a jednání úředníků a zaměstnanců veřejných služeb. Nejedná se přitom o kodexy právní, které systematicky upravují problematiku určitého právního odvětví (jako je např. občanský zákoník, obchodní zákoník a další).

Kodexy dobré správy jsou zaměřeny především na její profesionální aktéry – úředníky. Nejsou pouze principy odvozenými z teoretických postulátů, ale jsou též zobecněním správní praxe v širokém smyslu. O tom svědčí Kodex dobrého chování úředníků EU vypracovaný evropským ombudsmanem a schválený usnesením Evropského parlamentu ze 6.

září 2001. Jde zároveň o úsilí konkretizovat čl. 41 Charty základních práv EU, který zakotvuje a rámcově charakterizuje právo na dobrou správu.<sup>44</sup>

Souhrn principů dobré správy je zobecněním zkušeností a poznatků, získaných Veřejným ochráncem práv při vyřizování podnětů občanů. Jedná se tedy o jakýsi souhrn zastřešujících pojmů, které jsou formulovány pozitivně a které popisují žádoucí očekávaný stav a chování úřadů. Občan jako adresát výkonu veřejné správy získává podle této definice obecnou představu, jaké chování má nebo může od úředníka očekávat, resp. jaké chování a postupy úřadů již nejsou v souladu s principy dobré správy a pak se může domáhat pomoci ze strany Veřejného ochránce práv.

V současné době, a to považuji za velkou škodu, nelze přímo na webových stránkách Veřejného ochránce práv nalézt principy dobré správy, tak jak jsou tímto úřadem chráněny a prosazovány. Pokoušel jsem se nalézt definici pojmu na jiných informačních zdrojích státní správy. Například na „Portálu veřejné správy České republiky“<sup>45</sup>, provozovaném Ministerstvem vnitra ČR. Zde nalezne občan odkaz na „slovník pojmů“ používaných ve veřejné správě. *Slovník nejčastěji používaných pojmů ve veřejné správě je moderní informační zdroj, který slouží jako užitečný nástroj pro odborné publikum i širokou veřejnost pro zdokonalování znalosti nejčastěji používaných pojmů z oblastí veřejné správy.*<sup>46</sup> Pojem „dobrá správa“ však v tomto slovníku nenalezneme vůbec! Přesto se o dobré správě, principech dobré správy, modernizaci veřejné správy apod. hovoří na každém kroku. Otázkou je, do jaké míry obě zúčastněné strany, tedy úředníci jako vykonavatelé veřejné správy na jedné straně a občané jako adresáti veřejné správy na straně druhé, opravdu mají ucelenou představu o obsahu pojmu dobrá správa.

---

<sup>44</sup> GOSPIČ, J. K principům dobré správy a jejich koncepci. In Hrabcová, D. (ed.). *Principy dobré správy*. Brno: Masarykova univerzita, 2006. S.210-211. ISBN 80-210-4001-7.

<sup>45</sup> <http://portal.gov.cz/>.

<sup>46</sup> *Slovník pojmů* [online]. [cit. 2011-07-13]. Dostupné z WWW: <<http://svs.cns.eu/>>.



## **II. PRAKTICKÁ ČÁST**

## 4 VYHODNOCENÍ PŘÍPADŮ, VE KTERÝCH VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV POSUZOVAL UPLATNĚNÍ ZÁSADY DOBRÉ SPRÁVY

### 4.1 Postupy ochránce při šetření

Jak bylo uvedeno již dříve, zahajuje Veřejný ochránce práv šetření na základě podnětu, nebo z vlastní iniciativy. Přijímání podnětů se provádí pro občany maximálně vstřícně. Podnět může občan nebo právnická osoba podat písemně (prostřednictvím elektronického formuláře dostupného on-line na [www.ochrance.cz](http://www.ochrance.cz))<sup>47</sup>, nebo na tištěném formuláři<sup>48</sup>, nebo ústně do protokolu.

V dalším textu bude používán pojem „úřad“, kterým jsou označovány všechny subjekty, na něž se vztahuje působnost Veřejného ochránce práv.<sup>49</sup>

Po přijetí podnětů ochránce zkoumá, zda podnět spadá do jeho působnosti<sup>50</sup> či nikoliv a zda obsahuje náležitosti stanovené zákonem,<sup>51</sup> tj.:

- a) vylíčení podstatných okolností věci, včetně sdělení zda byla věc předložena i jinému státnímu orgánu
- b) označení úřadu, popř. jméno a příjmení osoby, jíž se podnět týká
- c) doklad o tom že úřad, kterého se podnět týká, byl neúspěšně vyzván k nápravě
- d) jméno, příjmení a bydliště osoby nebo identifikační údaje právnické osoby, která podnět podává.

Ochránce podnět odloží, pokud nespadá do jeho působnosti anebo se netýká osoby, která podnět podala. Mimo to existují další důvody, pro které může ochránce podnět odložit. Např. pokud je zjevně neopodstatněný, nebo postrádá náležitosti uvedené výše (nebo nejsou stěžovatelem doplněny), a pokud od právní moci rozhodnutí nebo opatření nebo události uplynula doba delší než jeden rok. Odloženy jsou také podněty ve věci, které projednává soud nebo věc byla soudem již rozhodnuta a podněty ve věci, která již byla

---

<sup>47</sup> Viz. Příloha P II.

<sup>48</sup> Viz. Příloha P III. a Příloha č. P IV.

<sup>49</sup> § 1 odst. 2 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>50</sup> § 1 odst. 1 a 2 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>51</sup> § 11 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

ochráncem prošetřena a nepřináší nové skutečnosti. Stěžovatel je vždy ochráncem vyrozuměn o odložení podnětu a důvodech pro jeho odložení.

O **zahájení šetření** Veřejný ochránce práv písemně vyrozumí stěžovatele. Všechny státní orgány a osoby vykonávající veřejnou správu jsou povinny (v mezích své působnosti) poskytovat ochránci při šetření pomoc, kterou si vyžádá. Pokud ochránce při šetření nezjistí porušení právních předpisů ani jiná pochybení<sup>52</sup>, písemně o tom vyrozumí obě strany, tedy stěžovatele i dotčený úřad.

Zjistí-li ochránce porušení právních předpisů nebo jiná pochybení, adresuje dotčenému úřadu **zprávu o šetření** a vyzve jej k vyjádření. Tady úřad dostává prostor, aby sám zjednal nápravu a pokud ochránce přijatá (nebo úřadem navrhovaná) nápravná opatření shledá dostatečnými, opět o tom vyrozumí stěžovatele i úřad. Jestliže úřad na zprávu ochránce nereaguje, nebo jsou-li úřadem navrhovaná opatření k nápravě podle ochránce nedostatečná, vydá ochránce **závěrečné stanovisko**. Součástí závěrečného stanoviska je i ochráncem formulovaný **návrh opatření k nápravě**. Tato opatření mohou mít tyto formy:

- a) zahájení řízení o přezkoumání rozhodnutí, úkonu nebo postupu úřadu,
- b) provedení úkonů k odstranění nečinnosti,
- c) zahájení disciplinárního nebo obdobného řízení,
- d) zahájení stíhání pro trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt,
- e) poskytnutí náhrady škody nebo uplatnění nároku na náhradu škody.

Jestliže dotčený úřad nesdělí ochránci (ve stanovené lhůtě) jaká opatření k nápravě provedl, nastává pro Veřejného ochránce práv prostor pro využití **jediných sankčních opatření**, kterými je vybaven. Těmi jsou:

- a) ochránce vyrozumí nadřízený úřad a není-li takový, pak vyrozumí vládu,
- b) o svých zjištěních může ochránce informovat veřejnost včetně sdělení jména a příjmení osob oprávněných jednat jménem úřadu.

---

<sup>52</sup> § 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

Veřejný ochránce práv podává Poslanecké sněmovně souhrnnou písemnou zprávu o své činnosti za uplynulý rok. Tuto zprávu předkládá vždy do 31. března a současně ji zasílá Senátu, prezidentu republiky, vládě, ministerstvům a dalším správním úřadům s celostátní působností.

Dále ochránce předkládá Poslanecké sněmovně nejméně jednou za 3 měsíce dílčí zprávu o své činnosti a jednotlivě o případech, kde nebylo dosaženo dostatečných opatření k nápravě postupem stanoveným v zákoně<sup>53</sup>.

## 4.2 Statistika případů posuzovaných ochráncem

Souhrnné roční zprávy o činnosti a dílčí čtvrtletní zprávy byly hlavními zdroji informací pro zpracování této části práce.

Ve sledovaném období let 2006 až 2010 bylo Veřejnému ochránci práv doručeno celkem 33 198 podnětů. To je průměrně 6 640 podnětů ročně. Během roku 2010 bylo doručeno celkem 6 309 podnětů. Občané podávají podněty všemi výše uvedenými způsoby.

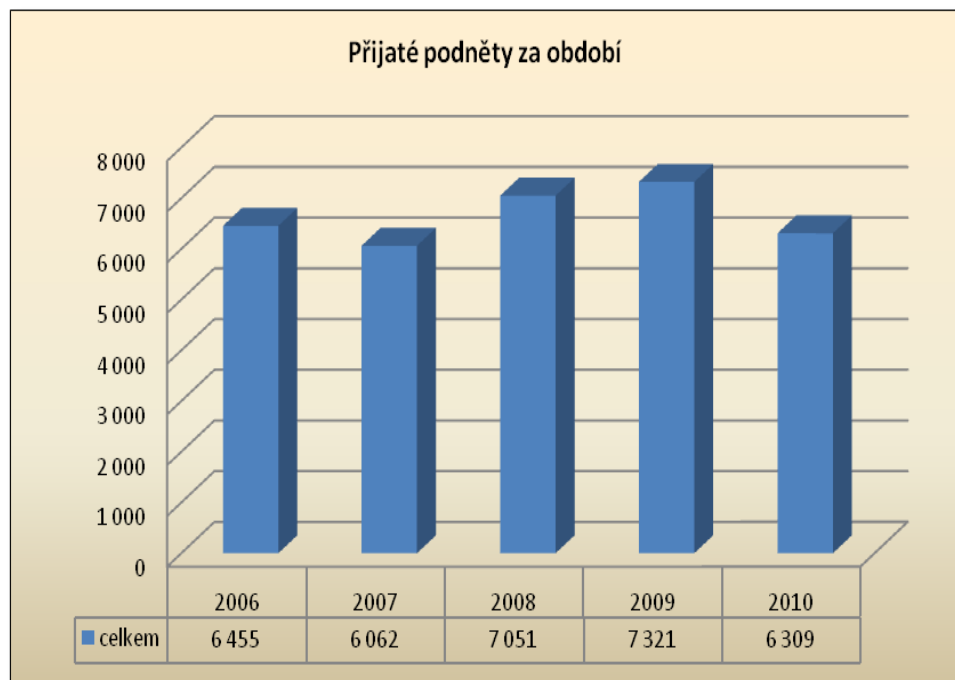
V hojné míře (okolo 20%) stěžovatelé využívali možnost osobní návštěvy Kanceláře ochránce, kde část z nich zvolila možnost podat podnět ústně do protokolu, část z nich obdržela právní radu, jakým způsobem mají svůj konkrétní problém řešit (takové případy se nezapočítávají do statistiky podaných podnětů). Osobní setkání přináší i další výhodu, jelikož klient se při podání podnětu setkává s právníkem, eliminují se tímto nepřesnosti formulace případně další nedostatky stížnosti.

Vysoký je počet osob, které využily informační telefonní linku. V roce 2010 to bylo 5 307 osob, které se obrátily na Kancelář ochránce s dotazem na stav vyřizování svého dříve podaného podnětu, případně se obrátily na Kancelář s žádostí o jednoduchou právní radu. Stále více občanů využívá možnost elektronické komunikace a proto i Kancelář uvažuje o možnosti budoucího širšího využití těchto možností. Uvažuje se např. o využití internetového komunikátoru *Skype* pro kontakt s občany.

---

<sup>53</sup> § 20 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

V grafu č. 1 je přehled přijatých podnětů v časové řadě. Je zřejmé, že počet podnětů se pohybuje okolo průměrné hodnoty a mírně roste. Nejvyšší meziroční přírůstek podnětů byl zaznamenán mezi roky 2007 a 2008, kdy počet podnětů vzrostl o 16%. Pokles počtu podnětů v roce 2010 pravděpodobně souvisí s úmrtím JUDr. O. Motejla. Počet přijatých podnětů za první pololetí 2011 již má opět rostoucí tendenci (okolo 3 700 podání).



*Graf 1: Přehled přijatých podnětů<sup>54</sup>*

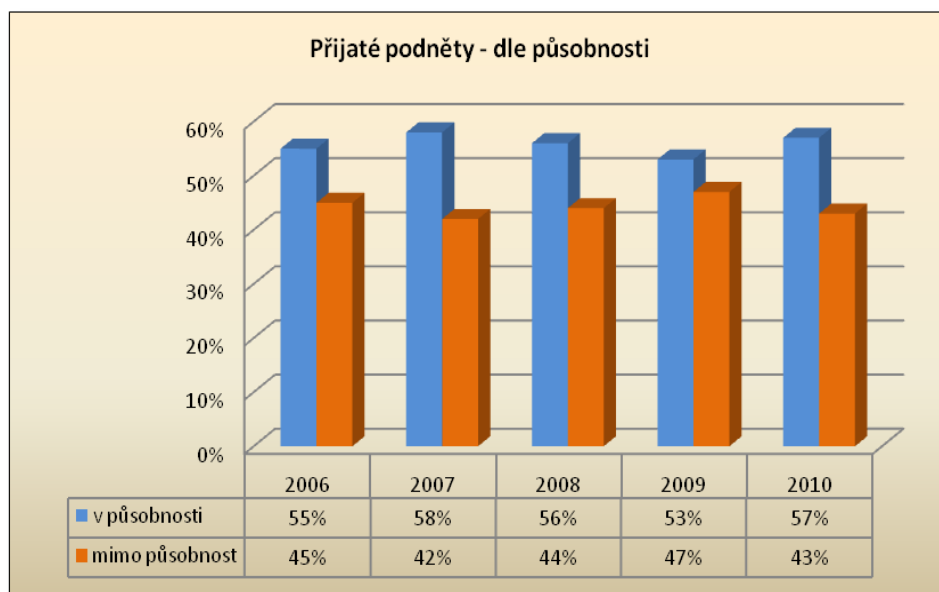
Rostoucí trend počtu podaných podnětů je podle mého **názoru projevem vysoké důvěry občanů v instituci Veřejného ochránce práv**. Svědčí o tom, že občané mají povědomí o existenci a funkci tohoto institutu.

Podobně zaznamenávají trvale zvyšující se trend přijatých podnětů v některých okolních státech (např. Polsko, Rakousko a Slovensko).

---

<sup>54</sup> Zdroj: Souhrnné zprávy VOP za období 2006 až 2010 (vlastní zpracování).

Důležitým ukazatelem, který svědčí o efektivitě činnosti Veřejného ochránce práv, je podíl přijatých podnětů spadajících do zákonem vymezené působnosti ochránce, viz graf č. 2.



Graf 2: Přijaté podněty podle působnosti<sup>55</sup>

Jak je vidět z grafu, většina podnětů spadá do působnosti Veřejného ochránce práv, ale tato „většina“ ve sledované časové řadě nepřekročila 60%. Poměrně vysoký podíl přijatých podnětů mimo působnost ochránce bude pravděpodobně způsoben neznalostí stěžovatelů, kteří ne zcela přesně znají zákonné vymezení působnosti Veřejného ochránce práv. K tomu se vyjádřila i zástupkyně veřejného ochránce práv na odborné konferenci (2010), kdy uvedla: „Zcela příznačné pro naprostou většinu všech podání k nám, je dovolávání se zásahu ochránce jako **garanta lidských práv** a představa, že právě z této pozice může ingerovat do činnosti fakticky všech institucí státu.“<sup>56</sup>

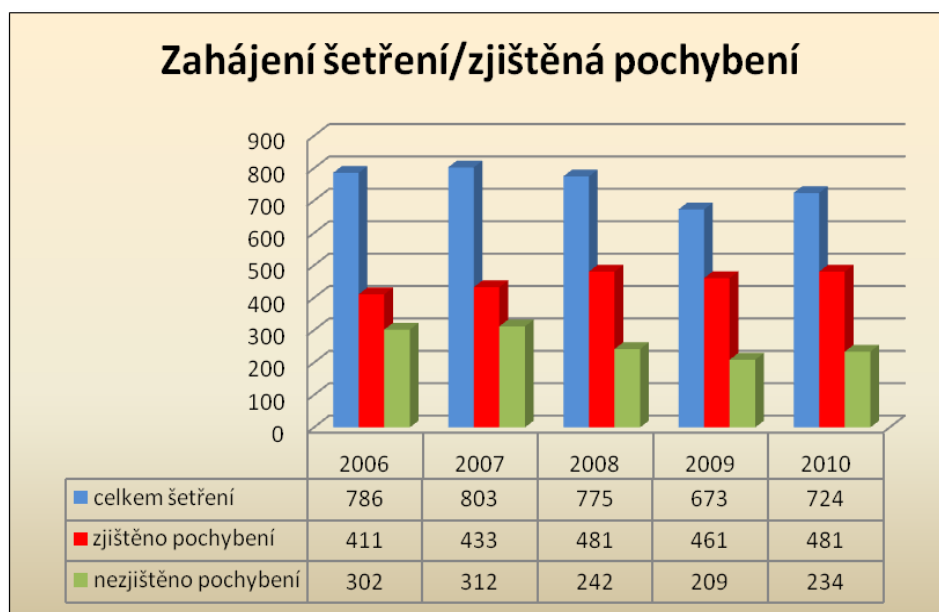
Otázkou je, zda neznalost rozsahu věcné působnosti je projevem nedostatečné informovanosti jako důsledek slabé osvěty k institutu Veřejného ochránce práv, nebo převažuje spíše pohodlný přístup stěžovatelů, kteří se bez detailnějšího posouzení kompetencí obracejí na

<sup>55</sup> Zdroj: Souhrnné zprávy VOP za období 2006 až 2010 (vlastní zpracování).

<sup>56</sup> SEITLOVÁ, J. Hodnocení činnosti veřejného ochránce práv a jeho postavení. In Přidal, M. (ed.). *Role veřejného ochránce práv v politickém systému České republiky*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv. S.11.

Veřejného ochránce práv s představou, že jeho hlavní náplní je garance ochrany lidských práv a neomezený rozsah pravomocí. Osobně jsem přesvědčen, že převažuje tato druhá skupina stěžovatelů a Kancelář veřejného ochránce práv bude muset nadále trpělivě a soustavně všemi dostupnými prostředky pracovat na zvyšování právního povědomí občanů k tomuto institutu.

U podnětů v působnosti realizuje Veřejný ochránce práv *šetření*, jehož výsledkem je konstatování, zda bylo nebo nebylo pochybení úřadu zjištěno. V grafu č. 3 s tabulkou jsou porovnány tyto případy ve sledovaném období.



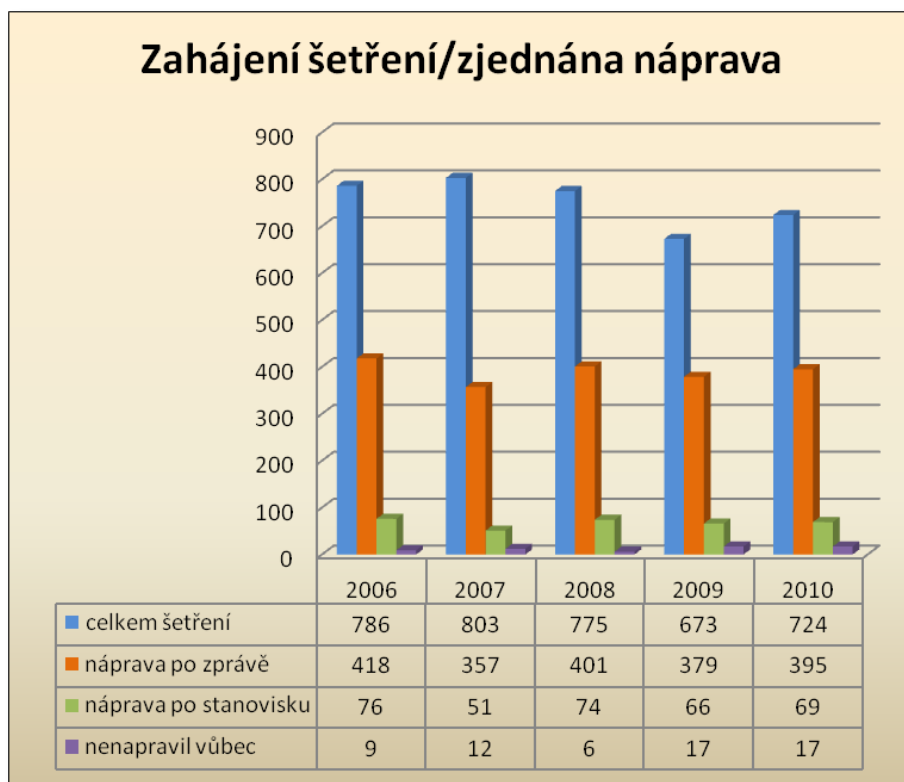
*Graf 3: Porovnání počtu zahájených šetření a zjištěných pochybení<sup>57</sup>*

Počet zjištěných pochybení je poměrně vysoký a v jednotlivých letech postupně roste. Alarmující se mi jeví podíl počtu zjištěných pochybení k počtu zahájených šetření. Ten byl v letech 2006 a 2007 ve výši 52% resp. 54%. V roce 2008 již to bylo 62% a nejvyšší procentuální podíl chybování úřadů je z roku 2009, kdy u celých 68% zahájených šetření bylo pochybení úřadů zjištěno.

<sup>57</sup> Zdroj: Souhrnné zprávy VOP za období 2006 až 2010 (vlastní zpracování).

Následující graf s tabulkou zobrazuje **efektivitu činnosti** Veřejného ochránce práv.

Při zjištění pochybení, jak již bylo uvedeno, zahajuje ochránce šetření, o čemž informuje stěžovatele. Po provedení šetření vydává ochránce zprávu o zjištěných skutečnostech a tu zašle úřadu, ve kterém bylo pochybení zjištěno a vyzve jej k vyjádření.



Graf 4: Porovnání počtu zahájených šetření a zjednáni nápravy<sup>58</sup>

V grafu č. 4 jsou vyhodnoceny nejprve případy, kdy dotčený úřad **na základě zprávy o šetření** sám pochybení napravil (hnědá řada). Tady lze sledovat mírně rostoucí trend podílu případů, kdy úřady samy zjednájí nápravu na základě prvotní iniciativy Veřejného ochránce práv. Ve sledovaných obdobích se pohybuje od 44% do 56%.

Další řada údajů (zelená řada) v grafu znázorňuje počet případů, kdy úřad nenapravit svá pochybení a Veřejný ochránce práv vydal **závěrečné stanovisko a návrh opatření k nápravě**. Až na základě tohoto postupu pak úřady nápravu zjednal.

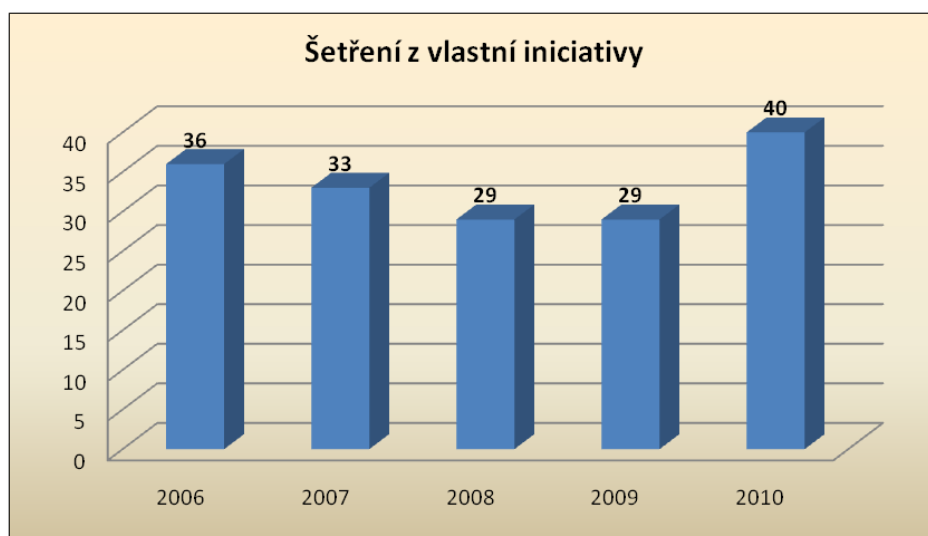
<sup>58</sup> Zdroj: Souhrnné zprávy VOP za období 2006 až 2010 (vlastní zpracování).



Efektivita práce Veřejného ochránce práv, hodnocená podle těchto dvou ukazatelů, je poměrně vysoká a pohybuje se od 50% do 66%.

Na tom nic nemění ani skutečnost, že každoročně v několika málo případech (do 20) dotčený úřad svá pochybení nenapravit ani po vydání závěrečného stanoviska a Veřejný ochránce práv proto využil svého sankčního oprávnění<sup>59</sup> a o pochybeních úřadu vyrozuměl nadřízený úřad a informoval veřejnost.

Veřejný ochránce práv je oprávněn zahájit **šetření z vlastní iniciativy**. Počet těchto šetření je poměrně malý (kolem 5% z celkového počtu zahájených šetření). Nejvíce jich bylo zahájeno v roce 2004 (49 případů), jinak se pohybuje okolo 30 až 35 ročně. Jedná se vesměs o ty případy nebo situace, ve kterých se Veřejný ochránce práv o nesprávném postupu úřadů dozvěděl z hromadných sdělovacích prostředků a z vlastní iniciativy zahájil šetření.



Graf 5: Šetření zahájená z vlastní iniciativy<sup>60</sup>

V poslední době Veřejný ochránce práv zahájil z vlastní iniciativy šetření proti Ministerstvu práce a sociálních věcí, České správě sociálního zabezpečení (dále ČSSZ) a Ministerstvu dopravy. V roce 2011 byla zahájena šetření u Ministerstva vnitra a Ministerstva pro místní rozvoj.

<sup>59</sup> § 20 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>60</sup> Zdroj: Souhrnné zprávy VOP za období 2006 až 2010 (vlastní zpracování).

Například jedno z šetření se týká dlouhodobé nečinnosti ČSSZ při provádění exekučních srážek z důchodů. Podle poznatků ochránce existují případy kdy konkrétnímu poživateli důchodu, přesto že jeho dluh byl již splacen, sráží ČSSZ exekuční srážky dál nad rámec dluhu. Důvodem pro zahájení šetření jsou poznatky ochránce o tom, že nečinnost ČSSZ v těchto věcech může trvat i roky a v praxi tak může docházet k výraznému zásahu do práv poživatele důchodu.

Dalším šetřením z vlastní iniciativy proti ČSSZ je šetření ve věci nečinnosti v rámci námitkových řízení u invalidních důchodů. Změnou právní úpravy (zavedením dvojstupňovosti do důchodového řízení) se ČSSZ dostala do situace, kdy není schopna námitky včas zůřadovat. Veřejný ochránce práv zahájením šetření z vlastní iniciativy reaguje na nedostatky vzniklé změnou právní úpravy.

Důvodem šetření u Ministerstva dopravy je to, že ve všech případech podaných žádostí odmítá ministerstvo nároky na odškodnění a jeho zamítavá stanoviska nejsou právně odůvodňována.

Ministerstvo pro místní rozvoj zase odmítá ve všech případech nároky na přiměřené zado-  
stiučinění za nehmotnou újmu.

Jakkoliv se tedy počet šetření zahájených Veřejným ochráncem práv z vlastního podnětu, může zdát nízký, výše uvedené příklady oblastí řešených problémů svědčí o skutečnosti, že se vždy jedná o problematiku širokou, která ve svých důsledcích může postihovat značný počet občanů. V šetřeních ochránce, zahajovaných z vlastní iniciativy, spatřují jednoznačnou preventivní roli tohoto institutu a snahu o předcházení sporným situacím a budoucím stížnostem na nesprávný výkon veřejné správy.

Podněty v působnosti doručené Veřejnému ochránci práv jsou dále rozříděny podle jednotlivých oblastí státní správy. V tabulce č. 1 je zřetelně vidět na které oblasti státní správy přichází od občanů nejvíce podnětů a stížností.

Přijaté podněty podle oblastí	2006	2007	2008	2009	2010	celkem
<b>armáda, policie a vězeňství</b>	<b>291</b>	<b>297</b>	<b>339</b>	<b>338</b>	<b>278</b>	<b>1 543</b>
daně, poplatky a cla	161	136	126	127	108	658
doprava a spoje	213	195	274	275	196	1 153
ochrana práv dětí, mládeže a rodiny	182	143	167	168	118	778
ochrana životního prostředí	78	86	100	98	94	456
ostatní nezařazené obory v působnosti VOP	189	177	214	217	163	960
pozemkové právo a restituce	189	181	197	198	142	907
samospráva, územní členění a právo na informace	30	20	52	52	20	174
<b>sociální zabezpečení</b>	<b>719</b>	<b>862</b>	<b>972</b>	<b>970</b>	<b>1 060</b>	<b>4 583</b>
správa státního zastupitelství	9	6	4	4	4	27
správa zaměstnanosti a práce	83	101	76	75	101	436
správní trestání a ochrana dle §5 Obč. zák.	136	159	179	181	159	814
<b>státní správa soudnictví</b>	<b>347</b>	<b>308</b>	<b>286</b>	<b>285</b>	<b>264</b>	<b>1 490</b>
<b>stavby a regionální rozvoj</b>	<b>428</b>	<b>392</b>	<b>452</b>	<b>461</b>	<b>407</b>	<b>2 140</b>
věci cizinců	86	82	109	111	127	515
vnitřní správa	114	90	82	80	84	450
zdravotnictví a péče o zdraví	286	289	313	313	252	1 453
<b>CELKEM v působnosti</b>	<b>3 541</b>	<b>3 524</b>	<b>3 942</b>	<b>3 953</b>	<b>3 577</b>	<b>18 537</b>

Tabulka 1: Přijaté podněty v členění podle oblastí státní správy – v působnosti<sup>61</sup>

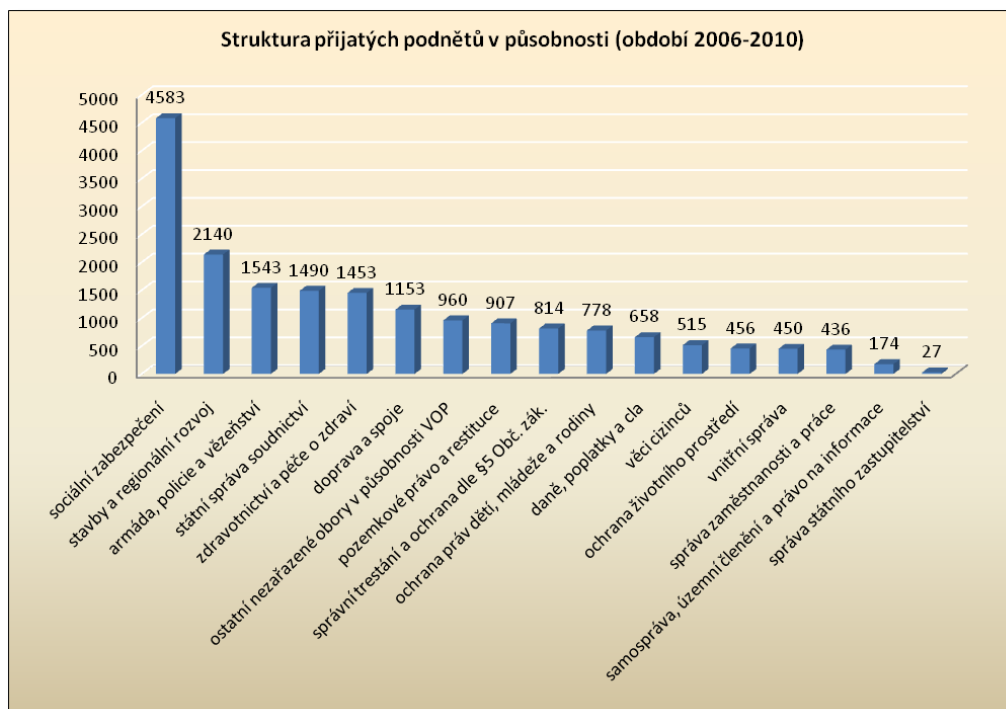
Z tabulky vyplývá, že nejvíce občanů se na Veřejného ochránce práv obrací s podněty k oblasti sociálního zabezpečení, následuje oblast stavebního řádu (stavby a regionální rozvoj). Potom zhruba na stejné úrovni přichází podněty k oblasti státní správy soudnictví, armády, policie a vězeňství a ke zdravotnictví.

Strukturu přijatých podnětů lépe vyjadřuje graf č. 6, opět za sledované období.

Ve sledovaném období podali občané Veřejnému ochránci práv naprosto nejvíce oprávněných podnětů z oblasti sociálního zabezpečení. Z celkového počtu 18 537 jich z této oblasti bylo přijato 4 583, tj. 25%. Druhou oblastí, nejvíce zatíženou stížnostmi na výkon státní správy, je oblast staveb a regionálního rozvoje. Tady bylo přijato 2 140 podnětů, což je 12% z celkového množství přijatých oprávněných podnětů.

<sup>61</sup> Zdroj: Souhrnné zprávy VOP za období 2006 až 2010 (vlastní zpracování).

V pořadí třetí nejvíce stížnostmi zatíženou oblastí státní správy je oblast armády, policie a vězeňství. Za sledované období bylo přijato 1 543 oprávněných podnětů.



Graf 6: Struktura přijatých podnětů v působnosti<sup>62</sup>

Následuje státní správa soudnictví s 1 490 podněty, oblast zdravotnictví a péče o zdraví s 1 453 oprávněnými podněty a doprava a spoje, kde bylo přijato 1 153 podnětů. V ostatních oblastech státní správy byly počty podnětů za sledované období menší.

V následujících grafech lze pozorovat vývoj počtu oprávněných podnětů ve čtyřech nejvíce stížnostmi zatížených oblastech. Příklady některých řešených podání z těchto oblastí jsou uvedeny v kapitole 4.3.

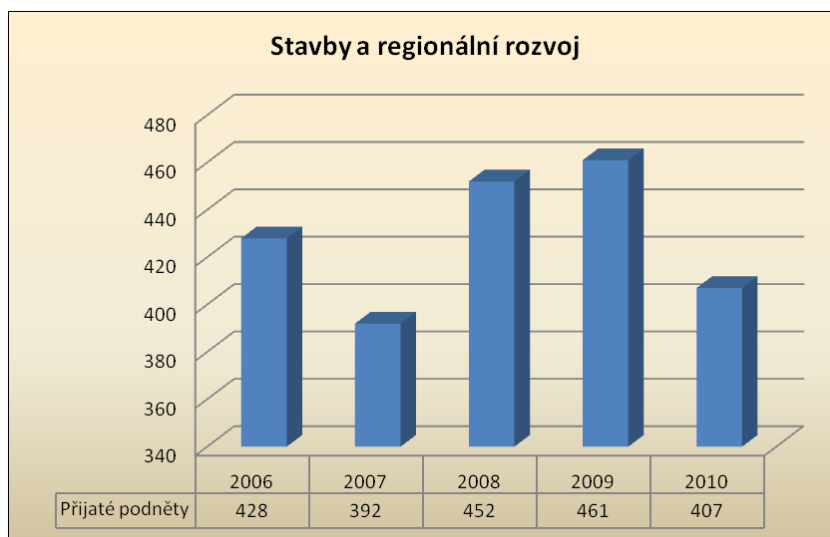
Ze zpracovaných údajů mohu konstatovat, že oblast sociálního zabezpečení je oblastí, ke které přichází Veřejnému ochránci výrazně nejvíc podnětů na nesprávný výkon státní správy.

<sup>62</sup> Zdroj: Souhrnné zprávy VOP za období 2006 až 2010 (vlastní zpracování).

Tato oblast je současně také jedinou, kde dochází k trvalému růstu počtu podaných podnětů. Vývoj pravděpodobně souvisí se sociální a ekonomickou situací obyvatelstva.



*Graf 7: Přehled podnětů v oblasti sociálního zabezpečení<sup>63</sup>*



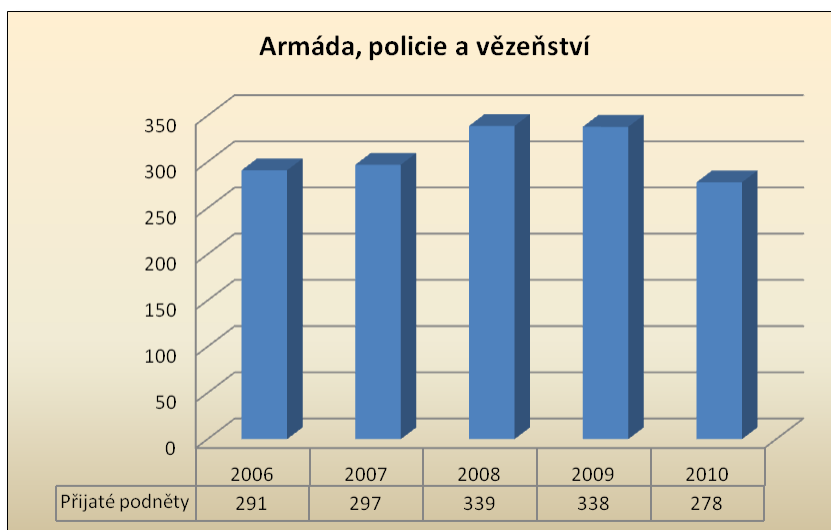
*Graf 8: Přehled podnětů v oblasti staveb a regionálního rozvoje<sup>64</sup>*

Oblast staveb a regionálního rozvoje nemá nijak vysledovatelný trend počtu podaných podnětů.

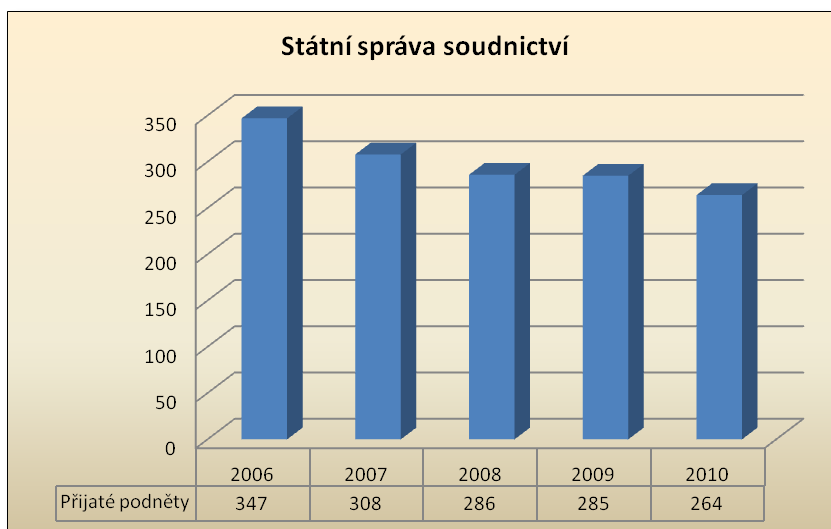
<sup>63</sup> Zdroj: Souhrnné zprávy VOP za období 2006 až 2010 (vlastní zpracování).

<sup>64</sup> Zdroj: Souhrnné zprávy VOP za období 2006 až 2010 (vlastní zpracování).

V oblasti armády, policie a vězeňství kolísá počet podaných podnětů okolo průměrné hodnoty 300 podnětů za rok.



*Graf 9: Přehled podnětů v oblasti armády, policie a vězeňství<sup>65</sup>*



*Graf 10: Přehled podnětů v oblasti státní správy soudnictví<sup>66</sup>*

V oblasti státní správy soudnictví pozorujeme podle statistických údajů trvalý pokles počtu přijatých podnětů. Mohlo by to být signálem zlepšující se situace v českém soudnictví.

<sup>65</sup> Zdroj: Souhrnné zprávy VOP za období 2006 až 2010 (vlastní zpracování).

<sup>66</sup> Zdroj: Souhrnné zprávy VOP za období 2006 až 2010 (vlastní zpracování).

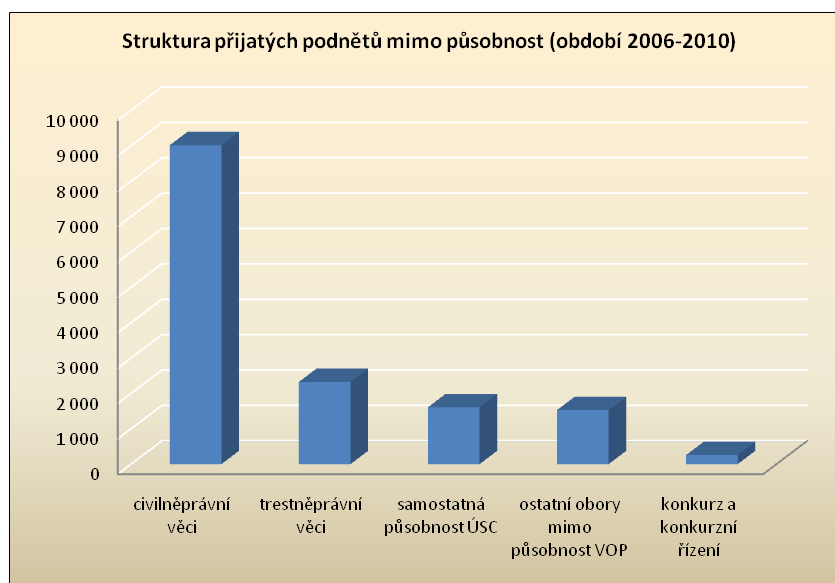
V další tabulce jsou zpracovány přijaté podněty, které byly shledány mimo zákonnou působnost Veřejného ochránce práv, podle oblastí.

Přijaté podněty podle oblastí mimo působnost VOP	2006	2007	2008	2009	2010	celkem
konkurz a konkurzní řízení	68	69	53	33	33	256
civilněprávní věci	1 890	1 534	1 766	2 135	1 691	9 016
trestněprávní věci	467	448	488	486	434	2 323
samostatná působnost ÚSC	312	318	325	372	281	1 608
ostatní obory mimo působnost VOP	177	169	477	422	283	1 528

<b>CELKEM</b>	<b>2 914</b>	<b>2 538</b>	<b>3 109</b>	<b>3 448</b>	<b>2 722</b>	<b>14 731</b>
---------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	---------------

Tabulka 2: Přijaté podněty v členění podle oblastí státní správy – mimo působnost<sup>67</sup>

Kancelář přijala za období let 2006 až 2010 téměř 15tisíc podnětů, které byly mimo působnost Veřejného ochránce práv a byly podle zákona<sup>68</sup> odloženy. To je průměrně 2 946 podnětů ročně, které zatěžují agendu Kanceláře. Každý i neoprávněný podnět totiž musí být zpracován a o odložení podnětu a důvodech odložení musí být stěžovatel písemně informován.



Graf 11: Struktura přijatých podnětů mimo působnost<sup>69</sup>

<sup>67</sup> Zdroj: Souhrnné zprávy VOP za období 2006 až 2010 (vlastní zpracování).

<sup>68</sup> § 12 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>69</sup> Zdroj: Souhrnné zprávy VOP za období 2006 až 2010 (vlastní zpracování).

### 4.3 Typické řešené případy

V této části je uvedeno několik konkrétních příkladů, kterými se Veřejný ochránce práv zabýval a zjistil porušování zásad dobré správy.

#### 4.3.1 Oblast sociálního zabezpečení

Na ochránce se v průběhu roku 2009 a 2010 obrátilo cca 20 stěžovatelů ohledně postupu Ministerstva práce a sociálních věcí při vyřizování žádosti o poskytnutí přiměřeného zadostiučinění za průtahy v řízeních u ČSSZ. Společným jmenovatelem těchto podnětů byla skutečnost, že ministerstvo nevyřizuje žádosti o přiměřené zadostiučinění v zákonné lhůtě šesti měsíců, respektive, že na ně vůbec nereaguje, čímž iniciuje zbytečné soudní spory. Ministerstvo dále nepověřovalo zastupováním České republiky v následných soudních sporech pracovníky ministerstva, nýbrž advokátní kancelář.

Ochránce zahájil šetření, v rámci něhož bylo zjištěno, že najatá advokátní kancelář zastupovala ministerstvo od února 2009, a to výhradně v případech stěžovatelů zastoupených stejným advokátem. Ministerstvo tyto žádosti vůbec nevyřizovalo a rovnou je předalo externí advokátní kanceláři, přestože se jednalo o běžné případy. Svůj postup obhajovalo výrazným nárůstem objemu žádostí o poskytnutí přiměřeného zadostiučinění. Takový postup však ochránce považuje za nepřipustný. Jedná se o nehospodárné a neúčelné vynakládání prostředků státního rozpočtu, což mj. potvrzuje i Ústavní soud, který již v roce 2008 konstatoval, že pokud má stát organizační složky financované ze státního rozpočtu, není důvod, aby práci těchto složek přenášel na soukromé subjekty.<sup>70</sup>

**Vyhodnocení: Postup Ministerstva práce a sociálních věcí byl v rozporu s řádnou správní praxí, protože při něm docházelo k nehospodárnému a neúčelnému vynakládání prostředků státního rozpočtu. Přitom zásada hospodárnosti postupů (procesní ekonomie) je jednou ze zásad obsažených ve správním řádu.<sup>71</sup>**

**Podnět Veřejného ochránce práv vedl k nápravě špatné správní praxe a ochránce následně zaznamenal, že s výjimkou složitějších případů ministerstvo na všechny žádosti nyní odpovídá v šestiměsíční lhůtě.**

---

<sup>70</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 9. října 2008, sp. zn. I. ÚS 2929/7.

<sup>71</sup> Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.



### 4.3.2 Oblast staveb a regionálního rozvoje

Ochránce se opakovaně setkal s případy, kdy stavební úřady projednávají konkrétní kauzu řadu let, aniž by ji byly schopny pravomocně uzavřít. Jde o situace, kdy jsou cestou řádných opravných prostředků správní rozhodnutí prvoinstančního stavebního úřadu opakovaně nadřízeným správním úřadem rušena a věc je vracena stavebnímu úřadu k novému projednání a rozhodnutí.

#### **Příkladem je podnět Sp. zn. 3140/2010/VOP/JSV:** <sup>72</sup>

K podnětu manželů P. vedl ochránce šetření ve věci nepovolených změn stavby rodinného domu v obci Jistebník. Stěžovatelé vytkli Stavebnímu úřadu v Bílovci a Stavebnímu úřadu Krajského úřadu Moravskoslezského kraje neúměrnou délku projednávání nepovolených změn stavby rodinného domu, jež trvá více jak 4 roky, aniž by bylo ve věci jmenovanými správními orgány pravomocně rozhodnuto.

Ochránce shledal námitku stěžovatelů důvodnou. Uvedeným správním organům, které ve věci vydaly celkem 8 meritorních rozhodnutí, z toho 4 prvoinstanční a 4 v odvolacím řízení, vytkl, že postupují v rozporu s principy včasnosti a předvídatelnosti, pokud nejsou schopny v přiměřeném čase pravomocně ukončit jimi vedené správní řízení, byť v průběhu řízení činí jednotlivé procesní úkony včas, tj. ve správních lhůtách. Řízení o odstranění nepovolených změn stavby rodinného domu v obci Jistebník není dosud pravomocně ukončeno.

**Vyhodnocení: Postup stavebního úřadu nebyl v souladu s principy dobré správy – s principy včasnosti a předvídatelnosti. Zásady legitimního očekávání (předvídatelnosti) a včasnosti nalezneme jak ve správním řádu <sup>73</sup>, tak také v *Principech dobré správy* (podrobně kap. 3.2).**

**Vleklost opakovaného projednání věci se negativně promítá do právního postavení účastníků řízení. Ti potom jsou v dlouhodobé právní nejistotě a v zásadě je jim znemožněno využít dalších právních institutů k ochraně svých práv a právem chráněných zájmů, kupř. možnost podat správní žalobu. Taková situace může vyústit v**

---

<sup>72</sup> Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2010. In Koukal, P. (ed.). Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2011. S. 72. ISBN 978-80-904579-1-1.

<sup>73</sup> Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

**oprávněný nárok účastníka řízení na přiměřené zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou nesprávným úředním postupem.**

### 4.3.3 Oblast státní správy soudnictví

V agendě státní správy soudů se ochránce stále zabývá převážně tím, jak orgány státní správy soudů vyřizují stížnosti na průtahy v soudním řízení. U některých orgánů státní správy soudů (kterou vykonávají soudní funkcionáři – předsedové a místopředsedové soudů) přetrvává praxe, že vyřizují stížnosti na průtahy v řízení jako nedůvodné, i když průtahy ze strany soudu byly zjištěny.

Ochránce dlouhodobě zastává názor, že orgány státní správy soudů v takových případech nepostupují v souladu se zákonem.<sup>74</sup> Pokud je při řešení stížnosti zjištěn nežádoucí stav soudního řízení (terminologicky označen slovy průtahy, nečinnost, prodleva aj.) v důsledku objektivních okolností (přetíženost soudu, nedostatečné personální obsazení apod.) a stížnost je z hlediska práva stěžovatele na včasné projednání věci (čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod) oprávněná, nepovažuje ochránce za přijatelné, aby stížnost orgány státní správy soudů vyhodnotily jako nedůvodnou.

#### **PODNĚT SP. ZN.: 2632/2010/VOP/PPO**<sup>75</sup>

Stěžovatel S. R., tuniský státní příslušník, podal v dubnu 2010 ochránci podnět směřující vůči průtahům v opatrovnickém řízení vedeném u Okresního soudu v Chrudimi. Ačkoliv bylo řízení o svěřením nezletilého dítěte na dobu po rozvodu manželství zahájeno již v říjnu 2006, do doby podání podnětu nebylo ve věci rozhodnuto v prvním stupni a ani nebylo nařízeno ústní jednání.

Ochránce šetřením zjistil, že v daném případě vznikly průtahy, a to hned ve dvou časových intervalech. V prvním intervalu (červen 2008 – duben 2009) byly průtahy zapříčiněny nedostatkem personálu a vysokým počtem nedodělků. Soud sice činil v předmětném řízení procesní úkony, ale s velkými časovými odstupy, což mělo dopad na celkovou plynulost

---

<sup>74</sup> Zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>75</sup> Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2010. In Koukal, P. (ed.). Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2011. S. 60. ISBN 978-80-904579-1-1.

řízení. V druhém časovém intervalu (duben – červenec 2010) byly průtahy způsobeny zdravotní indispozicí soudce.

**Pro ochránce bylo v šetřeném případě alarmující, že k odstranění průtahů nedošlo ani poté, co stěžovatel využil dostupné prostředky nápravy (stížnost k předsedovi soudu, návrh na určení lhůty k provedení procesního úkonu).**

Podle závěrů Veřejného ochránce práv k tomuto případu vyřízení stížnosti jako důvodné je nejen projevem odpovědnosti státu za plnění svých mezinárodněprávních závazků (čl. 1 odst. 2 Ústavy, čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod), ale také odpovědnosti státní moci vůči jednotlivci, jehož právo na spravedlivý proces stát zaručuje (čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod).

U daného soudu byla provedena prověrka Ministerstva spravedlnosti, zaměřená na opatrovnická řízení při úpravě poměrů nezletilých dětí. Ani ta však nevedla k nápravě ve věci. Na základě šetření ochránce předseda soudu vydal změnu rozvrhu práce a opatrovnické spisy přidělil jiným soudcům, ve věci samé bylo nařízeno ústní jednání.

**Vyhodnocení: Jednání orgánů státní správy soudů bylo v rozporu se zákonem a došlo k porušování principů dobré správy – souladu s právem a principem včasnosti. Stížnost stěžovatele byla zpětně shledána jako důvodná a ministerstvo upravilo závěry své prověrky v souladu se stanoviskem ochránce.**

**Problematika průtahů v jednání soudů je přitom stále aktuální. V konkrétním uvedeném případě je faktor času podstatně více důležitý, s ohledem na ochranu práv nezletilého dítěte.**

#### 4.3.4 Oblast armády, policie a vězeňství

Ochránce v minulosti opakovaně kritizoval policii za to, jakým způsobem odpovídá na stížnosti, resp. že shledání stížnosti nedůvodnou nebývá žádným způsobem zdůvodněno. I přes zlepšení situace v posledních letech jsou stále některé stížnosti označeny za nedůvodné bez jakéhokoliv odůvodnění.

**PODNĚT SP. ZN.: 4821/2010/VOP/MK** <sup>76</sup>

Na ochránce se obrátilo občanské sdružení „Dvanáctým hráčem jsme my!“ (příznivci fotbalového klubu AC Sparta Praha), které si stěžovalo na nepřiměřený zákrok policie vůči fanouškům AC Sparta Praha v červenci 2010 v Hradci Králové, kdy došlo mj. i k použití donucovacích prostředků.

Advokát zastupující občanské sdružení se obrátil na Krajské ředitelství policie Královehradeckého kraje se stížností na postup policie. Na stížnost bylo v zákonné lhůtě reagováno dopisem, z něž vyplývá pouze to, že kontrolní orgán nedospěl k závěru o pochybení zasahujících policistů. Vyrozumění odeslané Krajským ředitelstvím policie Královehradeckého kraje právnímu zástupci občanského sdružení však neobsahovalo žádné informace o tom, na základě jakých podkladů byl závěr učiněn, ani jakými úvahami byl kontrolní orgán při hodnocení postupu policistů veden.

Veřejný ochránce práv se obrátil na Policejní prezidium, které zahájilo vlastní šetření. Výsledek šetření ochránce následně zhodnotí.

**Vyhodnocení:** Z dosud zjištěných skutečností ochránce vyhodnotil, že příliš strohé odpovědi na stížnosti neodpovídají principům dobré správy, zejména zásadě přesvědčivosti obsažené v *Principech dobré správy*.

Mimo to z obecných zásad činnosti správních úřadů vyplývá, že by se správní orgán měl vypořádat se všemi tvrzeními stěžovatele obsaženými ve stížnosti, reagovat na ně a uvést, na základě jakých podkladů a úvah dospěl ke svým závěrům.

#### 4.3.5 Podněty z dalších oblastí

**Ke státním kontrolám:**

Veřejný ochránce práv zkoumal otázku délky trvání státní kontroly, vykonávané Úřadem na ochranu osobních údajů (dále ÚOOÚ). Zákon o ochraně osobních údajů (zákon č. 101/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů) a zákon o státní kontrole (zákon č. 552/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů), neobsahují speciální pravidla o lhůtách, v rámci kterých by měla být státní kontrola provedena a ukončena. Ochránce v tomto spatřuje deficit současné právní úpravy.

---

<sup>76</sup> Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2010. In Koukal, P. (ed.). Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2011. S. 90. ISBN 978-80-904579-1-1.

To však neznamená, že kontrolní činnost není nijak časově omezena. Dle názoru ochránce je nezbytným atributem ochrany, kterou má zaručovat ÚOOÚ, její včasnost. Proto se i v těchto případech uplatní **princip přiměřenosti** jako jeden ze základních principů demokratického právního státu.

#### **PODNĚT SP. ZN.: 3107/2009/VOP/PPO** <sup>77</sup>

Pronajímatel nainstaloval do společných prostor bytového domu kamerový systém bez souhlasu nájemníků a za „hlídací službu“ začal jednostranně účtovat poplatek 72 Kč/1 osoba/1 měsíc. Jeden z nespokojených nájemníků se obrátil na ÚOOÚ, který ve věci zahájil státní kontrolu. Když však státní kontrola trvala více jak rok, obrátil se na ochránce, který následně opakovaně komunikoval s vedením ÚOOÚ.

**Ochránce shledal průtahy v kontrolní činnosti ÚOOÚ.** Délka kontroly v rozsahu 16 měsíců a 10 dnů byla vzhledem k předmětu kontroly nepřiměřená. Ochránce dále konstatoval, že předsedovi Úřadu (jakožto vedoucímu zaměstnanci) přísluší dohled nad plynulostí kroků inspektora při vedení státní kontroly, což ale předseda Úřadu odmítal.

V samotném závěru šetření však předseda uznal, že dohledová činnost mu přísluší a začal připravovat interní předpis k dodržování principu přiměřené délky řízení, který by měl zabránit vzniku podobných případů v budoucnu.

Ochránce se dále zabýval postupem inspektora Úřadu. Z kontrolního protokolu zjistil, že inspektor uložil kontrolovanému povinnost oznámit zpracování údajů prostřednictvím kamerového systému Úřadu a současně mu uložil, aby ho o splnění opatření následně informoval. Ochránce dospěl k závěru, že **postup byl v rozporu s § 6 odst. 2 správního řádu (zásada procesní ekonomie)**. O splnění opatření se totiž inspektor může dozvědět z registru („úřední evidence“), který Úřad vede. Do registru musí inspektor přitom nahlédnout vždy, aby kvalifikovaně zjistil, zda jsou dány podmínky pro uložení pořádkové pokuty.

Stanovisko ochránce bylo ÚOOÚ akceptováno a probráno s příslušným inspektorem. Pokud jde o soulad provozování kamerového systému se zákonem o ochraně osobních údajů, byla vlastníkovému bytovému domu uložena pokuta ve správním řízení. Vlastník následně ukončil provozování kamerového systému se záznamem.

---

<sup>77</sup> Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2010. In Koukal, P. (ed.). Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2011. S. 124. ISBN 978-80-904579-1-1.

**Vyhodnocení:** V šetřeném případě došlo k porušení principů dobré správy (soulad s právem, odpovědnost a včasnost). ÚOOÚ porušil zásadu plynulosti řízení zakotvenou v ustanovení § 6 odst. 1 správního řádu, jelikož délka řízení byla v tomto případě neadekvátní. Zároveň došlo k porušení zásady procesní ekonomie, § 6 odst. 2 správního řádu, když inspektor Úřadu nadbytečně uložil kontrolovanému subjektu povinnost oznámit zpracování údajů prostřednictvím kamerového systému Úřadu, přestože sám má možnost (a měl by tak činit) do registru ÚOOÚ nahlédnout.

**Zajímavý je názor předsedy úřadu, který poukázal na obtížnou vymahatelnost principů dobré správy u inspektorů úřadu.** Inspektoři jsou totiž jmenováni do funkce prezidentem na návrh Senátu Parlamentu České republiky na 10 let (předseda pouze na 5 let) a jejich postavení je obdobné postavení členů Nejvyššího kontrolního úřadu. Tradiční motivační nástroje z oblasti pracovněprávních vztahů (snížení osobního ohodnocení apod.) tak nejsou v těchto specifických případech aplikovatelné.

#### 4.4 Zobecnění poznatků Veřejného ochránce práv

##### Legislativní doporučení

Veřejný ochránce práv se při svých šetřeních přímo a bezprostředně setkává s tím, jak zákony reálně působí v praxi a jakým způsobem ovlivňují život občanů. O svých zjištěních informuje v souhrnných zprávách Poslaneckou sněmovnu a vládu. Zobecnění poznatků Veřejného ochránce práv je pak jakousi zpětnou vazbou a zdrojem poznatků pro případnou novelizaci zákonů, nebo tvorbu nových zákonů. Samozřejmě že ne všechny podněty a doporučení ochránce musí nutně být přijaty.

Příkladem mohou být následující legislativní doporučení Veřejného ochránce práv:

**K vládnímu návrhu ústavního zákona, kterým se mění Ústava České republiky** (ústavní zákon č. 1/1993 Sb., ve znění pozdějších ústavních zákonů), který dosud nebyl předložen Poslanecké sněmovně.

Ochránce nad rámec návrhu uplatnil připomínky, které by měly vést **k zakotvení institutu veřejného ochránce práv do Ústavy** (návrh nového čl. 97a). Ochránce je vybaven poměrně významnými pravomocemi a často vstupuje do interakcí s ústavními orgány (právo kdykoli vystoupit na jednání Poslanecké sněmovny, jedná-li se o věci v jeho působnosti,

právo doporučit vládě změnu zákona, právo iniciovat řízení před Ústavním soudem nebo se takového řízení zúčastnit jako vedlejší účastník, právo podat návrh na zahájení řízení ve věcech soudců či státních zástupců a zúčastnit se tohoto řízení).

Výše nastíněná působnost a pravomoci ochránce jako nezávislé instituce, kterou nejde jednoznačně zařadit do žádné ze tří tradičních mocí, vede k závěru, že absence jejího ústavně-právního zakotvení představuje nežádoucí ústavní deficit, který by měl být odstraněn.

V této souvislosti proto ochránce navrhl rámcové ústavní vymezení (obdobně, jak je tomu např. u Nejvyššího kontrolního úřadu) s tím, že úprava dalších otázek by měla být upravena obyčejným zákonem.

**Připomínky ochránce nebyly akceptovány.**

**Vládní návrh novely soudního řádu správního** (zákon č. 150/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů), dosud nebyl předložen Poslanecké sněmovně. Ochránce navrhl, aby soudní řád správní byl v rámci novely doplněn o ustanovení, které by ochránce vedle nejvyššího státního zástupce aktivně legitimovalo k podání žaloby k ochraně veřejného zájmu. Doposud je oprávněn pouze dát nejvyššímu státnímu zástupci podnět k podání žaloby k ochraně veřejného zájmu. Pokud nejvyšší státní zástupce žalobu nepodá, je povinen o tom vyrozumět ochránce, a to nejpozději do 3 měsíců od doručení návrhu. Zvláštní žalobní legitimace by mu umožnila efektivněji a rychleji působit k ochraně práv občanů.

**Ochránce je ve své činnosti velmi často schopen zaregistrovat prostřednictvím podnětů nezákonnou správní praxi a nejednotnou interpretaci dříve, než může dojít k individuální nápravě prostřednictvím rozhodovací činnosti správních soudů.**

**Připomínky ochránce byly akceptovány.**

### Nelegislativní doporučení

Kromě legislativních doporučení ochránce ve své roční souhrnné zprávě předkládá také doporučení nelegislativního charakteru. Tato doporučení vychází z šetření, která Veřejný ochránce práv vedl z vlastní iniciativy vůči Ministerstvu spravedlnosti, Ministerstvu práce a sociálních věcí a Ministerstvu dopravy. Všechna byla vedena **ve věci vyřizování žádostí o odškodnění za nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup úřadů.**

Podle ochránce se předběžné posuzování nároku neřídí čistě soukromoprávními principy, ale jedná se do značné míry o režim veřejnoprávní. Odškodňování totiž probíhá jako důsledek předchozího nezákonného výkonu veřejné moci státem, či uzemním samosprávným celkem. Postup ministerstev a jiných ústředních správních úřadů při předběžném posouzení nároku je proto třeba chápat jako **výkon veřejné správy sui generis**. S ohledem na ustanovení § 177 odst. 1 správního řádu<sup>78</sup> **je nezbytné respektovat alespoň základní zásady činnosti správních orgánů** (§ 2 – § 8 správního řádu) a možné je **též poměrování těchto postupů skrze principy dobré správy.**<sup>79</sup>

Veřejný ochránce práv zvolil podobný postup, jaký byl zvolen v minulosti při definování principů dobré správy.

Nejednotný postup ministerstev při posuzování žádostí o odškodnění za nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup, hodlá ochránce sjednotit vydáním „*Desatera dobré praxe pro posouzení žádostí o odškodnění*“.

Cílem tohoto dokumentu je sjednocení praxe ústředních orgánů státní správy, předvídatelnost jejich rozhodování. Současně tento dokument, zveřejněný a dostupný na [www.ochrance.cz](http://www.ochrance.cz) je návodem pro žadatele, kteří tak mohou vědět, co po ministerstvu mohou požadovat. Současně tím dává Veřejný ochránce práv najevo, na základě jakých kritérií bude posuzovat právnost postupu ministerstev.

---

<sup>78</sup> Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

<sup>79</sup> Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2010. In Koukal, P. (ed.). Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2011. S. 175. ISBN 978-80-904579-1-1.



## 5 ZHODNOCENÍ PŘÍNOSU VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV PRO NAPLŇOVÁNÍ ZÁSAD DOBRÉ SPRÁVY

Do jisté míry byly přínosy v různých oblastech působení Veřejného ochránce práv uvedeny průběžně již v jednotlivých kapitolách.

### 5.1 Přímý přínos ochránce

Z vyhodnocení přínosu institutu Veřejného ochránce práv pro naplňování zásad dobré správy vyplývá, že za dobu existence tohoto institutu se stal plně funkčním orgánem, který se dostal do podvědomí široké veřejnosti. Je to výrazný rozdíl oproti prvním létům působení, kdy občané o existenci a pravomoci Veřejného ochránce práv neměli příliš povědomí. Jakožto nezávislý kontrolní orgán působí jako potřebná instituce pro ochranu práv osob v oblasti veřejné správy a za dobu svého působení, se zcela osvědčil, čemuž nasvědčuje i vysoké hodnocení oblíbenosti Veřejného ochránce práv mezi širokou veřejností.

Veřejný ochránce práv dohlíží nad dodržováním zákonnosti při realizaci veřejné správy, a ochranou základních práv a svobod. Ochranná funkce institutu Veřejného ochránce práv, má svůj význam především ve věcech prosazování práva na rovné zacházení a ochranou před diskriminací.

### 5.2 Preventivní přínos ochránce

K naplňování zásad dobré správy přispívá Veřejný ochránce práv také svými dalšími aktivitami. Ty jsou zaměřeny na osvětu, informování a vzdělávání veřejnosti.

#### 5.2.1 Publikační činnost ochránce

Nejdůležitější publikací, jejíž předložení má ochránce uloženo zákonem, je *Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce*, každoročně předkládána Poslanecké sněmovně. K oblastem veřejné správy, v nichž se ochránce setkává opakovaně se stížnostmi, vydává od roku 2007 *Sborníky* a *Stanoviska*. Příkladem bych uvedl v roce 2010 vydaný sborník stanovisek k oblasti vězeňství, nebo k hlukové zátěži. V roce 2009 sborník k důchodům. Sborníky a stanoviska jsou metodickou pomůckou pro orgány státní správy a občanům slouží k orientaci v konkrétní právní oblasti.

Společným projektem Veřejného ochránce práv a Ministerstva vnitra ČR je *Edice dobré správní praxe*. Tento projekt je zaměřen na metodickou pomoc pro města a obce, při řešení konkrétních problémů z praxe. Praktické návody k různým tématům přispívají k posílení dobré správní praxe i v těch nejmenších obcích. Příkladem: *Doporučení pro obce a města – Práva občanů obce* (2011), ze starších publikací *Doporučení pro obce a města – Obecní daně (místní poplatky, daň z nemovitostí, poplatek za komunální odpad)* nebo *Doporučení pro obce a města pro předcházení tvorby a rozšiřování sociálně vyloučených lokalit se zdůrazněním zajištění potřeby bydlení*.

### 5.2.2 Konference

Pro odbornou veřejnost pořádá Veřejný ochránce práv odborné konference a kulaté stoly k určitému tématu. Z konferencí pak jsou vydávány Sborníky příspěvků. V roce 2010 se konaly konference na téma *Role veřejného ochránce práv v politickém systému České republiky* a na téma *Vízová politika a praxe v ČR v kontextu Evropské unie*.

K nejčastějším tématům, s nimiž se na ochránce obracejí občané, vydává *Informační letáky*. Některé se dotýkají i oblastí v nichž ochránce nemá právo jednat a touto formou se snaží alespoň pomoci radou.

### 5.2.3 Televizní vysílání

V dnešní, technikou a informacemi nabitě době by bylo možné očekávat, že si „informací chtivý občan“ vše najde na internetu. Jsou ale oblasti, kde nestačí najít definici na několika řádcích, protože problematika je podstatně širší a zaslouží si hlubší poznání. I tady je možné nalézt přínos Veřejného ochránce práv pro naplňování zásad dobré správy. Příkladem osvětové a vzdělávací činnosti může být vysílání ve veřejnoprávní České televizi. Cyklus pravidelných pořadů „Případ pro ombudsmana“ si našel velkou skupinu příznivců, kdy sledovanost jednotlivých pořadů byla nad 300 tisíc diváků. Pořad se vysílal v období let 2005 až 2010 a bylo odvysíláno 105 „případů“.

Přínos tohoto způsobu prezentace institutu Veřejného ochránce práv vidím především v plošném dopadu podávaných informací na široký okruh veřejnosti. Dalším velkým pozitivem, které zde spatřuji, je způsob a kvalita poskytnuté informace. Na rozdíl od pořadů, kde snahou autorů je pouze poukazovat na zjištěné nedostatky a nešvary, v „Případech pro ombudsmana“ se divák dozvěděl také příklad správného právního řešení a seznamoval se nevtíravou formou se základními principy práva a dobré správy.

## ZÁVĚR

Dobrá správa je jednou ze zásad moderní veřejné správy. Je souhrnem požadavků, které mají za cíl řádné fungování veřejné správy v podmínkách moderního demokratického právního státu. Jedním ze základních principů právního státu je kontrola státních orgánů a kontrola výkonné moci. Institut Veřejného ochránce práv je důležitým kontrolním článkem při naplňování zásad dobré správy.

V této práci jsem se zabýval rozbořením práce Veřejného ochránce práv při řešení stížností občanů na nesprávný výkon veřejné správy. Zkoumal jsem množství podnětů, které ochránce přijímá, a posuzoval jsem jejich strukturu podle toho, zda spadají do jeho působnosti, nebo nespádají. Také jsem porovnával přijaté podněty podle jednotlivých oblastí státní správy a zaměřil jsem se na postupy, jakými Veřejný ochránce práv tyto podněty řeší a jakých dosahuje výsledků.

Podrobnějším rozbořením statistických údajů jsem zjistil značné zatížení Kanceláře veřejného ochránce práv agendou podnětů, které jsou mimo působnost ochránce. Jen za období let 2006 až 2010 Kancelář přijala téměř 15 tisíc takových podnětů, které byly z uvedeného důvodu odloženy, přesto jim musí být věnována náležitá pozornost. Ze statistických údajů dále vyplynulo, že jednoznačně nejvíce podnětů přichází na nesprávný výkon veřejné správy v oblasti sociálního zabezpečení. Počtem podnětů za rok tato oblast převyšuje dokonce i celkový počet šetření, které je Veřejný ochránce práv schopen ročně zahájit.

Alarmující zjištění jsem učinil porovnáním počtu zjištěných pochybení úřadů k celkovému počtu zahájených šetření. Nejen že je tento podíl vysoký, navíc meziročně poměrně rychle roste a to není zrovna obrazem dobře vykonávané veřejné správy.

Na druhou stranu z dostupných údajů vyplývá, že pokud ochránce na základě přijatého podnětu zahájí šetření, jeho práce je poměrně vysoce efektivní a ve valné většině případů dotčené úřady napraví svá pochybení nejpozději po návrhu opatření k nápravě. Z celkového množství šetřených případů je jen nepatrný zlomek takových, kde úřad neprovedl nápravu vůbec. Bohužel je nutno konstatovat, že značný podíl opatření k nápravě má pouze deklaratorní charakter. Chybné postupy úřadů, spočívající v rozporu s právními předpisy nebo principy dobré správy, totiž již v mnoha případech nelze zpětně napravit.

V této práci jsem ověřoval přínos Veřejného ochránce práv při naplňování zásad dobré správy resp. při ochraně osob před nesprávným výkonem veřejné správy. Zjištění, ke kterým jsem analýzou získaných dat a informací dospěl, potvrzují nezastupitelnou roli tohoto institutu nejen v naší, ale v každé moderní demokratické společnosti.

Zřízení institutu Veřejného ochránce práv bylo od zákonodárců velmi dobrým počinem a svoji opodstatněnost v roli nezávislého kontrolního orgánu za léta svého působení zcela osvědčil.

Např. v kauze Ministerstva práce a sociálních věcí při vyřizování žádostí o poskytnutí přiměřeného zadostiučinění za průtahy v řízení u ČSSZ. Na podnět ochránce již nebyla obnovena spolupráce s externí advokátní kanceláří, čímž se zamezilo nehospodárnému nakládání se státními prostředky a s výjimkou složitějších případů Ministerstvo nyní odpovídá v požadované lhůtě.

Nebo v případech, kdy stavební úřady projednávají konkrétní kauzy i několik let, prosadil ochránce potřebu nejen kvalitního rozhodování nadřízeného správního orgánu, ale také poskytnutí kvalifikované metodické pomoci adresované prvoinstančnímu správnímu orgánu.

V případě tuniského státního příslušníka zjistil ochránce průtahy v opatrovnickém řízení a inicioval prověrku Ministerstvem spravedlnosti. V případě ochránce dále komunikuje s Ministerstvem spravedlnosti a s předsedou Krajského soudu ohledně personálního posílení Okresního soudu, jako prevence proti dalším průtahům v jiných případech.

Pozornosti ochránce neunikají ani ústřední orgány státní správy – Ministerstva, u kterých zjistil nejednotný postup při posuzování žádostí o odškodnění za nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup, proto vydal *Desatero dobré praxe pro posouzení žádosti o odškodnění*.

Tento krátký výčet pozitivního působení Veřejného ochránce práv v konkrétních příkladech jen potvrzuje přínos tohoto institutu při ochraně práv, svobod a oprávněných zájmů občanů.

Existují také otázky, kterými jsem se ve své práci nezabýval díky rozsahu ale také odklonu od tématu. Přitom se domnívám, že jejich aktuálnost v čase poroste. Jedná se např. o téma řešené i současným ochráncem, zda má nebo nemá být institut Veřejného ochránce práv zakotven v Ústavě. Tato problematika by si zasloužila hlubší rozbor v samostatné práci.

Při studiu této problematiky jsem nabyl několik zjištění. První je zjištění, že institut Veřejného ochránce práv a obsah jeho působnosti v počátcích fungování nebyl až tak dobře znám, a to jak z pohledu veřejnosti, tak ze strany úředníků veřejné správy. V současnosti již toto neplatí a podle rostoucího počtu podávaných podnětů a oblíbenosti v průzkumech veřejného mínění lze usuzovat, že institut Veřejného ochránce práv je již pevně zakotven v podvědomí široké veřejnosti.

Druhé mé zjištění směřuje k osobě Veřejného ochránce. Nabyl jsem jednoznačného dojmu, že tento institut byl od jeho ustavení v České republice výrazně personifikován s osobou prvního ochránce, JUDr. Otakarem Motejlem a zejména díky jeho osobě získal i přes „novost“ institutu od samého počátku vysokou důvěru a oblíbenost u občanů.

## SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

### Monografické zdroje:

- [1] FILIP, J., SVATONĚ, J., ZIMEK, J. *Základy státovědy*. 4. nezměn. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2006. 266 s. ISBN 80-210-4057-2.
- [2] HENDRYCH, D.a kol. *Správní právo*. 7. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009. 875 s. ISBN 978-80-7400-049-2.
- [3] HRABCOVÁ, D. *Moderní veřejná správa a ombudsman: sborník příspěvků přednesených na vědecké konferenci*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2005. 174 s. ISBN 80-210-3792-X.
- [4] HRABCOVÁ, D. *Principy dobré správy: sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2006. 265 s. ISBN 80-210-4001-7.
- [5] PRŮCHA, P. *Správní právo: Obecná část*. 7. dopl. a aktual. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2007. 420 s. ISBN 978-80-7239-207-0.
- [6] SKŮLOVÁ, S. *Správní právo procesní*. 1. Vydání. Praha: EUROLEX BOHEMIA, s.r.o., 2005. 279 s. ISBN 80-86861-53-8.
- [7] SLÁDEČEK, V. *Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2000. 170 s. ISBN 80-7179-445-7.

### Použité právní předpisy:

- [8] Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- [9] Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.
- [10] Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů.
- [11] Zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací (antidiskriminační zákon).
- [12] Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.
- [13] Zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech (zákon o evidenci obyvatel), ve znění pozdějších předpisů.

**Použitá soudní judikatura:**

[14] Nález Ústavního soudu ze dne 9. října 2008, sp. zn. I. ÚS 2929/7.

**Elektronické prameny:**

- [15] LIPERTO VÁ, Š. Vztah správního řádu a principů dobré správy. Právní rádce [online]. 2008, č. 6 [cit. 2011-07-29]. Dostupné z WWW: <<http://www.beck-online.cz/legalis/document/>>.
- [16] Organizační řád [online]. [cit. 2011-07-10]. Dostupné z WWW: <<http://www.ochrance.cz/kancelar-vop/statut/organizacni-rad/>>.
- [17] Oficiální český překlad Evropského kodexu řádné správní praxe: Evropské společnosti 2005. Lucemburk: Úřad pro úřední tisky Evropských společností, 2005. ISBN 92-95022-31-9. Dostupné z WWW: <<http://www.euro-ombudsman.eu.int>>.
- [18] PŘIDAL, M.. *Role veřejného ochránce práv v politickém systému České republiky: sborník příspěvků přednesených na odborné konferenci*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv. 110 s. Dostupné z WWW: <<http://www.ochrance.cz>>.
- [19] SLÁDEČEK, V. Veřejný ochránce práv: česká varianta ombudsmana skutečností. *Právní rozhledy* [online]. 2001, č. 8 [cit. 2011-07-22]. Dostupné z WWW: <<http://www.beck-online.cz/legalis/document/>>.
- [20] *Slovník pojmů* [online]. [cit. 2011-07-13]. Dostupné z WWW: <<http://svs.cns.eu/>>.
- [21] Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2006: Masarykova univerzita 2007. ISBN 978-80-210-4259-9. Dostupné z WWW: <<http://www.ochrance.cz/zpravy-o-cinnosti/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/>>.
- [22] Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2007: Masarykova univerzita 2008. ISBN 978-80-210-4560-6. Dostupné z WWW: <<http://www.ochrance.cz/zpravy-o-cinnosti/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/>>.
- [23] Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2008: Masarykova univerzita 2009. ISBN 978-80-210-4822-5. Dostupné z WWW: <<http://www.ochrance.cz/zpravy-o-cinnosti/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/>>.
- [24] Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv 2009: Kancelář veřejného ochránce práv 2010. ISBN 978-80-254-6668-1. Dostupné z WWW: <<http://www.ochrance.cz/zpravy-o-cinnosti/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/>>.

- [25] Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2010: Kancelář veřejného ochránce práv 2011. ISBN 978-80-904579-1-1. Dostupné z WWW:  
<<http://www.ochrance.cz/zpravy-o-cinnosti/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/>>.



## SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK

VOP Veřejný ochránce práv.

ÚSC Územní samosprávné celky.

ČSSZ Česká správa sociálního zabezpečení.

**SEZNAM OBRÁZKŮ A GRAFŮ**

<i>Obrázek 1: Organizace veřejné správy .....</i>	<i>32</i>
<i>Graf 1: Přehled přijatých podnětů.....</i>	<i>50</i>
<i>Graf 2: Přijaté podněty podle působnosti.....</i>	<i>51</i>
<i>Graf 3: Porovnání počtu zahájených šetření a zjištěných pochybení.....</i>	<i>52</i>
<i>Graf 4: Porovnání počtu zahájených šetření a zjednání nápravy .....</i>	<i>53</i>
<i>Graf 5: Šetření zahájená z vlastní iniciativy.....</i>	<i>54</i>
<i>Graf 6: Struktura přijatých podnětů v působnosti .....</i>	<i>57</i>
<i>Graf 7: Přehled podnětů v oblasti sociálního zabezpečení .....</i>	<i>58</i>
<i>Graf 8: Přehled podnětů v oblasti staveb a regionálního rozvoje.....</i>	<i>58</i>
<i>Graf 9: Přehled podnětů v oblasti armády, policie a vězeňství .....</i>	<i>59</i>
<i>Graf 10: Přehled podnětů v oblasti státní správy soudnictví .....</i>	<i>59</i>
<i>Graf 11: Struktura přijatých podnětů mimo působnost .....</i>	<i>60</i>

**SEZNAM TABULEK**

<i>Tabulka 1: Přijaté podněty v členění podle oblastí státní správy – v působnosti .....</i>	<i>56</i>
<i>Tabulka 2: Přijaté podněty v členění podle oblastí státní správy – mimo působnost .....</i>	<i>60</i>

## **SEZNAM PŘÍLOH**

Příloha P I: Organizační schéma Kanceláře veřejného ochránce práv

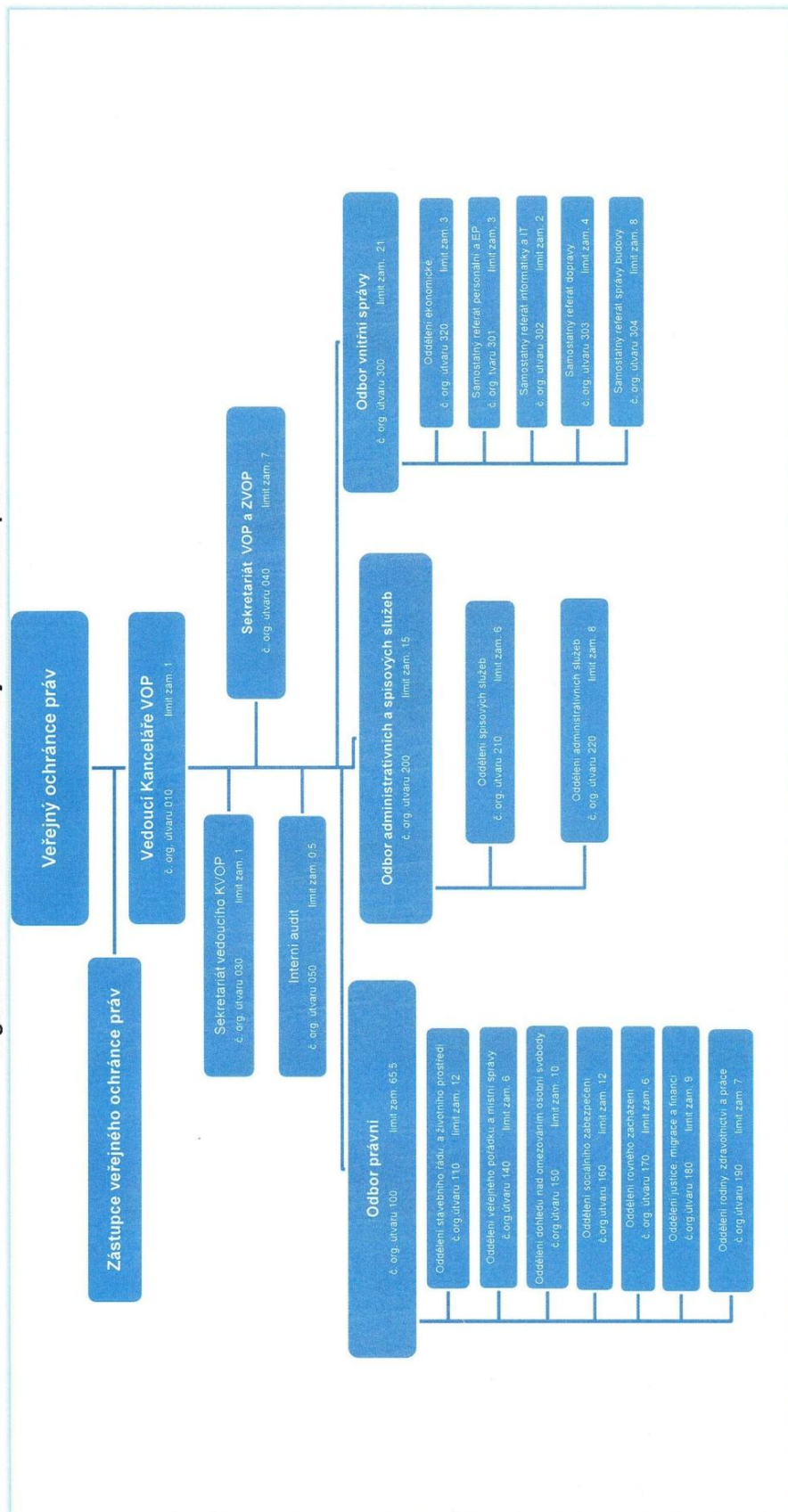
Příloha P II: Formulář k podání podnětu ochránci – on-line

Příloha P III: Podnět veřejnému ochránci práv

Příloha P IV: Podání ochránci z důvodu namítané diskriminace

# PŘÍLOHA P I: ORGANIZAČNÍ SCHEMA KANCELÁŘE VOP

Organizační schéma Kanceláře veřejného ochránce práv



Celkový limit zaměstnanců Kanceláře veřejného ochránce práv: 111

Účinnost od 1. 1. 2011

# PŘÍLOHA P II: FORMULÁŘ K PODÁNÍ PODNĚTU ON-LINE

**KANCELÁŘ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV** **e-podatelná**

**NOVÉ PODÁNÍ (1/7)**

**i**  
Ila vyplnění formuláře máte 1  
hodinu. Po této době vyprší  
Vaše session - budete  
odpojeni od serveru.

**Fyzická osoba:**  
občan - soukromá osoba

**Právníká osoba:**  
podnikatelský subjekt -  
veřejná obchodní  
společnost, komanditní  
společnost, společnost s  
ručením omezeným, akciová  
společnost

Obrátit se na veřejného ochránce práv vyplněním tohoto formuláře může jakákoliv právnická nebo fyzická osoba, pokud ho podává sama za sebe. Pokud chcete podat podnět v záležitosti, která se nedotýká přímo Vás, ale zasluhujete zájmy někoho jiného (ať již je to Váš příbuzný, známý nebo klient), nepodávejte prosím podnět touto cestou, ale formulář si vytiiskněte a zašlete ho poštou spolu s podepsanou plnou mocí, která je jeho součástí.

**Formulář pro tisk ke stažení**

Zde zvolte, zda jste fyzická nebo právnická osoba

fyzická osoba

[Pokračovat >](#)

Kancelář veřejného ochránce práv, Údolní 39, 602 00 Brno

## PŘÍLOHA P III: FORMULÁŘ K PODÁNÍ PODNĚTU VOP

### Podnět veřejnému ochránci práv

#### **1. STĚŽOVATEL:**

Jméno a příjmení: \_\_\_\_\_

Bydliště: \_\_\_\_\_

Telefon: \_\_\_\_\_

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

E-mail: \_\_\_\_\_

(nebo)

Název právnické osoby: \_\_\_\_\_

Jméno a příjmení osoby oprávněné k jednání za ni: \_\_\_\_\_

Sídlo právnické osoby: \_\_\_\_\_

Telefon/fax: \_\_\_\_\_

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

E-mail: \_\_\_\_\_

#### ***Podáváte-li podnět jako zástupce (za jiného):***

Jméno a příjmení zástupce : \_\_\_\_\_

Bydliště: \_\_\_\_\_

Telefon: \_\_\_\_\_

E-mail: \_\_\_\_\_

***Vždy uveďte také jméno, bydliště a telefon stěžovatele, kterého zastupujete. Zmocnění k jednání doložte níže uvedenou plnou mocí:***

#### **Plná moc:**

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

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

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

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

- ministerstvo \_\_\_\_\_
- krajský úřad \_\_\_\_\_
- obec (obecní úřad) \_\_\_\_\_
- jiný správní úřad (např. stavební, úřad práce aj.) \_\_\_\_\_
  
- Česká správa sociálního zabezpečení \_\_\_\_\_
- zdravotní pojišťovna \_\_\_\_\_
- zdravotnické zařízení \_\_\_\_\_
- Policie ČR \_\_\_\_\_
- služební orgán Armády ČR (Hradní stráž) \_\_\_\_\_
- Vězeňská služba ČR (věznice) \_\_\_\_\_
- zařízení, kde se vykonává ochranná nebo ústavní výchova \_\_\_\_\_
- orgán státní správy soudu (předseda soudu) \_\_\_\_\_
- Česká národní banka \_\_\_\_\_
- Rada pro rozhlasové a televizní vysílání \_\_\_\_\_
- jiný úřad či instituce \_\_\_\_\_

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

---

---

---

---

---

**3. CO JE PŘEDMĚTEM VAŠÍ STÍŽNOSTI VEŘEJNÉMU OCHRÁNCI PRÁV:**  
(stručné vylíčení podstatných okolností věci)

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



4. Čeho chcete podáním veřejnému ochránci práv dosáhnout?

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

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

Datum: \_\_\_\_\_ Podpis: \_\_\_\_\_

## **PŘÍLOHA P IV: FORMULÁŘ K PODÁNÍ PODNĚTU Z DŮVODU NAMÍTANÉ DISKRIMINACE**

### ***Podání ochránci z důvodu namítané diskriminace***

**Jméno a příjmení:**

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

**Adresa:**

**Kraj:**

**Ročník narození (nepovinné):**

**Telefon:**

**E-mail:**

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

**1. Předchozí podněty adresované ochránci:**

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

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

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

- zaměstnání a přístupu k zaměstnání, povolání, služebním poměru,
- přístupu k podnikání či jiné výdělečné činnosti,
- odměňování v zaměstnání,
- přístupu ke zboží a službám (*např., v obchodě, restauraci apod.*),

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

**4. Diskriminace se měl dopustit:**

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

**5. Stručné vylíčení podstatných okolností věci:**

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

**7. Čeho chcete podáním veřejnému ochránci práv dosáhnout?**

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

**9. Jiné:**

**V Brně dne**

---

(podpis stěžovatele)

---

(Jméno a příjmení právníka/podpis)