

Právní formy kontroly veřejné správy – veřejný ochránce práv

Michaela Trnová

Bakalářská práce
2006



Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně
Fakulta managementu a ekonomiky

Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně
Fakulta managementu a ekonomiky
Ústav veřejné správy a regionálního rozvoje
akademický rok: 2005/2006

ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

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

Téma práce: **Právní formy kontroly veřejné správy – veřejný
ochránce práv**

Zásady pro vypracování:

1. Charakterizujte pojem kontrola ve veřejné správě.
2. Charakterizujte kontrolu vykonávanou veřejnou správou a kontrolu veřejné správy.
3. Formulujte postavení veřejného ochránce práv a jeho význam v kontrole veřejné správy.
4. Zhodnoťte realizaci kontroly veřejné správy veřejným ochráncem práv.
5. Navrhněte náměty ke zvýšení role veřejného ochránce práv v kontrole veřejné správy.

Rozsah práce: cca 40 stran
Rozsah příloh:
Forma zpracování bakalářské práce: tištěná/elektronická

Seznam odborné literatury:


1. REKTOŘÍK, J., ŠELEŠOVSKÝ, J. a kol. Kontrolní systémy veřejné správy a veřejného sektoru. Ekopress odborné nakladatelství, 2003. ISBN 80-86119-72-6.
2. SLÁDEČEK, V. Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2000. ISBN 80-7179-445-7.
3. Kolektiv autorů. Úvod do regionálních věd a veřejné správy. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o. ISBN 80-86473-80-5.
4. REKTOŘÍK, J., ŠELEŠOVSKÝ, J. a kol. Finance, rozpočty, účetnictví a veřejná kontrola. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2002. ISBN 80-210-2955-5.

Vedoucí bakalářské práce: JUDr. Miloš Matula, CSc.
Ústav veřejné správy a regionálního rozvoje
Datum zadání bakalářské práce: 13. března 2006
Termín odevzdání bakalářské práce: 19. května 2006

Ve Zlíně dne 13. března 2006


doc. PhDr. Vnislav Nováček, CSc.
děkan




doc. RNDr. René Wokoun, CSc.
ředitel ústavu

ABSTRAKT

Tato bakalářská práce pojednává o nezávislé kontrolní činnosti v České republice, která je prováděna veřejným ochráncem práv. V úvodní části se tato práce zabývá obecným pojetím kontrol a jejich členěním z různých hledisek. Dále je zde charakterizována kontrola ve veřejné správě a kontrola vykonávaná veřejnou správou. Ve vztahu k veřejnému ochránci práv se tato bakalářská práce zabývá postavením veřejného ochránce práv a jeho významem v kontrole veřejné správy, jeho organizační strukturou, působností a činností. V oblasti působnosti je pojednáváno o jeho působení v oblasti moci soudní. Dále je také vymezena realizace kontroly ve vztahu k ministerstvům. V závěru bakalářské práce je řešeno zhodnocení realizace kontroly veřejné správy veřejným ochráncem práv a navržení námětů, které by zvýšily roli veřejného ochránce práv v kontrole veřejné správy.

Klíčová slova: veřejný ochránce práv, veřejná správa, kontrola, působnost, Parlament, Poslanecká sněmovna, soudy, státní správa, samospráva.

ABSTRACT

This bachelor work deals with independent inspection activities in Czech republic which is executed by ombudsman. There is dealt with general conception of inspection and deviding them by different perspectives in the introduction of this work. Then there is inspection in goverment and inspection realized by public administration described. This bachelor work deals with ombudsman's status and his significance in public administration's inspection, its organizational structure, force and activity all in relation to ombudsman. In sphere of force there is dealed with its activity in sphere of jurisdiction. Then there is defined inspection realization in relation to ministries. In conclusion of bachelor work there is dealed with evaluation of public administration's realization inspection by ombudsman and proposal of topics to emphasize ombudsman position in public administration's inspection.

Keywords: ombudsman, public administration, inspection, force, parliament, Chamber of deputies, courts, goverment, self-goverment.

Děkuji vedoucímu bakalářské práce panu JUDr. Miloši Matulovi, CSc., za cenné rady, připomínky a odborné vedení při zpracovávání této bakalářské práce.

Motto:

Moudrost je cesta, kterou lidská duše jde za svou dokonalostí.

Avicenna

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci zpracovala samostatně a použitou literaturu jsem citovala.

Ve Zlíně dne 12. května 2006

.....

Michaela Trnová

OBSAH

ÚVOD	8
1 KONTROLA VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ	9
1.1 VYMEZENÍ POJMU	9
2 KONTROLA VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ A KONTROLA VEŘEJNÉ SPRÁVY	12
2.1 KONTROLA VYKONÁVANÁ VEŘEJNOU SPRÁVOU.....	12
2.1.1 Služební dohled	12
2.1.2 Správní dozor	13
Dozor na výkonem samostatné a přenesené působnosti obcí a krajů	14
2.1.3 Inspekce.....	17
2.1.4 Finanční kontrola	17
Systémy finanční kontroly ve veřejné správě.....	17
Veřejnosprávní kontrola	19
Vnitřní kontrolní systém	20
2.2 KONTROLA VEŘEJNÉ SPRÁVY	20
2.2.1 Parlamentní kontrola	20
2.2.2 Nejvyšší kontrolní úřad	21
2.2.3 Kontrola vykonávaná soudy.....	24
Ústavní soud	24
Správní soudnictví	26
3 POSTAVENÍ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV A JEHO VÝZNAM V KONTROLE VEŘEJNÉ SPRÁVY	29
3.1 HISTORIE, VÝVOJ A OBECNÉ ZAKOTVENÍ INSTITUTU OMBUDSMANA.....	31
4 ORGANIZAČNÍ STRUKTURA INSTITUCE VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV	34
4.1 ORGANIZAČNÍ STRUKTURA KANCELÁŘE	34
4.2 VEDOUCÍ KANCELÁŘE	36
5 OPRÁVNĚNÍ A PŮSOBNOST VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV	37
5.1 OPRÁVNĚNÍ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV	37
5.2 ZVLÁŠTNÍ OPRÁVNĚNÍ A POVINNOSTI VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV	37
5.3 PŮSOBNOST VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV	38
5.3.1 Podněty, u nichž je dána příslušnost veřejného ochránce práv	39
5.4 POSTUP PŘI PODÁVÁNÍ PODNĚTU VEŘEJNÉMU OCHRÁNCI PRÁV A JEHO NÁLEŽITOSTI	40
6 VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV A JEHO PŮSOBENÍ V OBLASTI MOCI SOUDNÍ	42
6.1 OBECNÉ USTANOVENÍ	42
6.2 ČLENĚNÍ A CHARAKTERISTIKA PODNĚTŮ SMĚŘUJÍCÍM VŮČI SOUDŮM V PŮSOBNOSTI OCHRÁNCE	44
6.3 PŘÍKLADY Z ČINNOSTI VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV V OBLASTI STÁTNÍ SPRÁVY SOUDŮ.....	45
7 VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV A REALIZACE KONTROLY VE VZTAHU K MINISTERSTVŮM	49

7.1	METODICKÉ ŘÍZENÍ MINISTERSTVY	49
7.2	VÝSLEDKY ŠETŘENÍ A SOUČINNOSTI	50
8	ZHODNOCENÍ REALIZACE KONTROLY VEŘEJNÉ SPRÁVY VEŘEJNÝM OCHRÁNCEM PRÁV	54
8.1	STYK OCHRÁNCE S PARLAMENTEM A ÚSTAVNÍM SOUDEM.....	54
8.2	PODNĚTY DORUČENÉ OCHRÁNCI V ROCE 2005	55
8.3	INFORMACE O VYŘIZOVÁNÍ PODNĚTŮ V ROCE 2005.....	58
8.4.	DOPORUČENÍ POSLANECKÉ SNĚMOVNĚ PARLAMENTU ČR.....	59
8.4.1	Postavení a činnost Pozemkového fondu ČR.....	60
8.4.2	Právo pacientů na poskytnutí informací shromážděných ve zdravotnické dokumentaci a právo pozůstalých na informace	61
8.4.3	Dvojí státní občanství a domnělé státní občanství	61
8.4.4	Činnost soudních exekutorů a možnosti Ministerstva spravedlnosti v oblasti dohledu	62
8.4.5	Další doporučení	62
9	NÁMĚTY NA ZVÝŠENÍ ROLE VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV V KONTROLE VEŘEJNÉ SPRÁVY	64
9.1	OBLAST PŮSOBNOSTI.....	64
9.1.1	Samostatná působnost	65
9.1.2	Obecné návrhy na zlepšení instituce veřejného ochránce práv.....	67
	ZÁVĚR	70
	SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY.....	72
	SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK	74
	SEZNAM OBRÁZKŮ	75
	SEZNAM TABULEK.....	76
	SEZNAM PŘÍLOH.....	77

ÚVOD

Pro zpracování bakalářské práce na téma „právní formy kontroly veřejné správy – veřejný ochránce práv“ jsem se rozhodla z toho důvodu, že mě zajímá otázka, jak Veřejný ochránce práv vhodně doplnil tradiční systém ochrany základních práv a svobod. Jde o kontrolní institut, který vůči veřejné správě působí zvenčí, který se zaměřuje jednak na rozpor s právem, a stejně tak i na rozpor s principy tzv. dobré správy. Tento kontrolní institut dříve náš systém kontroly veřejné správy nezahrnoval a myslím si, že vznikem tohoto kontrolního institutu došlo k jeho výraznému obohacení. Při zpracování této bakalářské práce se chci zabývat nejdříve obecnou problematikou kontrol či kontrolní činností, z důvodu pochopení náplně kontroly jako nezbytného a důležitého prvku při výkonu veřejné správy. A to proto, že jejím prostřednictvím a na základě jí zjištěných výsledků se v mnohých případech vytváří předpoklady pro uplatnění ostatních právních záruk. V úvodu bych chtěla vymezit jednak právní formy kontroly vykonávané veřejnou správou a také právní formy kontroly veřejné správy. Z nejvýznamnějších institucí ovlivňujících veřejnou správu uvádím kontrolu především zákonodárnou mocí – Parlamentem ČR, dále kontrolu v hierarchii a spektru vztahů vyššími orgány veřejné správy, kontrolu nezávislým subjektem - Nejvyšším kontrolním úřadem, finanční kontrolu, taktéž ústavní soudnictví, i tzv. správní soudnictví, jímž je veřejná správa v příslušném zaměření a rozsahu také kontrolována. Po této charakteristice se zaměřím na činnost veřejného ochránce práv, který bude stěžejním cílem mé bakalářské práce. Ombudsman a tedy i instituce „úřad“, který se pod tímto podivným, cizokrajným názvem skrývá, stále zcela ještě nepatří do obecného podvědomí a mnohdy vyvolává spíše nejasné či zkreslené představy o smyslu a významu této instituce. A to i navzdory skutečnosti, že se s tímto termínem již poměrně často setkáváme i v denním tisku. Proto se ve své bakalářské práci zaměřím na vymezení postavení veřejného ochránce práv a jeho význam v kontrole veřejné správy, budu se zabývat vznikem a vývojem této instituce, uvedu jeho působnost, především se pak zaměřím na jeho působení v oblasti moc soudní a také se zaměřím na realizaci jeho kontroly ve vztahům k ministerstvům. Dále obecně zhodnotím jeho realizaci kontroly ve veřejné správě v uplynulém období. Jako jednu z posledních otázek, na kterou by tato bakalářská práce měla odpovědět, je navrnutí námětů, které by zvýšily roli veřejného ochránce práv v kontrole veřejné správy.

1 KONTROLA VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

1.1 Vymezení pojmu

Pojem kontrola je pro veřejnou správu pojmem imanentním, který k ní patří zcela neodmyslitelně a je pro ni fakticky i prakticky nepostradatelný. V moderním pojetí je jednou ze záruk zákonnosti, zajišťuje tedy, aby veřejná správa pracovala v mezích právního řádu a po právu. Cíle systému záruk spočívají v přímém dodržování předpisů subjekty veřejné správy a poskytování ochrany ostatním subjektům, jež mají s veřejnou správou co činit. Systém záruk zákonnosti je poměrně rozsáhlý, stát prostřednictvím těchto prostředků demonstruje svoji mocenskou funkci a dbá, aby veřejná správa fungovala kvalitně a bez chyb v rámci stanoveném právním řádem, v souladu s formulovanými principy dobré správy [10].

Samotné slovo kontrola pochází z francouzského *controle*, což znamená „rolí proti roli“ a vyjadřuje vlastně úmysl porovnat dva svitky papíru, položky, jež by se měli navzájem shodovat. V odborné literatuře i v běžné praxi je možné se setkávat také s různými dalšími pojmy, které vyjadřují kontrolu v nejširším slova smyslu: dozor, inspekce, dohled, přezkum, zkouška, revize, aj. Bývají užívány nejednotně, terminologie v této oblasti je roztržštěná [9].

Kontrola v sobě obsahuje pozorování, poznávání a zejména porovnání stavu skutečného se stavem zamýšleným. Tato konfrontace vede k případnému zjištění odchylek skutečného stavu od záměru a na základě toho k hodnocení souladnosti, resp. nesouladnosti obou uvedených stavů. Kontrolní proces lze rozdělit z hlediska funkčního a rozeznávat zjišťovací a hodnotící funkci kontroly. Zjišťování a hodnocení je možno uspořádat také podle časové posloupnosti a chápat je jako fáze kontroly. Není jednoty v tom, zda do pojmu kontroly patří také vyvození důsledků ze zjištěného stavu a difference mezi tímto stavem a záměrem. V každém případě může být vyvození těchto důsledků také součástí dalších fází řídicího procesu z hlediska právního. V praxi je oddělení fáze zjišťování a hodnocení od fáze vyvozování důsledků poměrně časté. Kontrolní proces má charakter procesu realizovaného v systému společenského řízení. Ve vztahu k řídicímu procesu může mít kontrola dvojí podobu. V prvním případě může být organickou součástí obecného řídicího procesu, který je primárně zaměřen na vlastní vedení určitých záležitostí. Ve druhém případě je kontrola oddělena od ostatních fází řídicího procesu a vykonávána ve

zvláštním procesním postupem, případně zvláštními subjekty. Kromě těchto základních případů mohou existovat i další formy už pouze částečného oddělení kontroly od ostatních fází řízení [6].

Kontrola veřejné správy ve svém obecném pojetí zajišťuje provádění veškerých potřebných činností v odpovídajícím rozsahu, směru a čase. Kontrola obecně, tedy i kontrola ve veřejné správě, přitom musí být systematická. Příliš častá a nekoordinovaná kontrolní šetření mohou narušovat normální chod kontrolovaných činností a plnění uložených povinností. Proto je nutné do kontroly vždy zavést určitý systém, koordinovat práci různých kontrolních orgánů a přesně vymezit jejich pravomoci, oprávnění a povinnosti [2].

Pokud jde o kontrolu v oblasti veřejné správy, může být chápána buď jako veškerá kontrola zasahující systém veřejné správy nebo jako kontrola veřejné správy ze strany jiných subjektů. U pojmu kontrola veřejné správy proto vždy musí být zkoumáno, který z uvedených významů má příslušný výklad na mysli. Pojem kontrola ve veřejné správě, tak, označuje jak kontrolu prováděnou jinými subjekty, tak kontrolu realizovanou bez překročení hranic systému veřejné správy. Překročení hranic systému veřejné správy může být dáno nejen kontrolujícím subjektem, ale také kontrolovaným objektem. Dochází k tomu v případě, kdy orgán veřejné správy kontroluje činnost objektu stojícího mimo systém veřejné správy. Příkladem pro takovou kontrolu může být kontrola dodržování podmínek pro povolení určité činnosti správním orgánem v průběhu této činnosti, jako je tomu ve sféře živnostenského práva. Kontrola je předpokladem realizace odpovědnosti ve veřejné správě. Bez kontrolní činnosti by totiž nebylo možné ve sféře veřejné správy zjistit skutečností zakládající konkrétní důvody pro realizaci odpovědnosti. Platí to nejen pro právní odpovědnost, ale i pro jiné druhy odpovědnosti zasahující veřejnou správu, zvláště pro odpovědnost politickou, resp. kombinované formy právní a politické odpovědnosti. Vzhledem k povaze veřejné správy jako součásti veřejné moci plní kontrola také důležitou funkci ve vztahu k limitování veřejné moci. Kontrola veřejné správy je tak součástí kontroly funkčního uplatňování mocenských prvků ve společenském řízení a respektování práva při jejich využívání. Kontrola veřejné moci obsahuje ovšem v sobě také aspekty bezprostředně politické povahy; rovněž tyto aspekty se mohou týkat kontroly veřejné správy, např. při kontrole prováděné zákonodárným sborem v parlamentním systému. V tomto smyslu pochopitelně kontrola činí výkon veřejné moci komplikovanějším, současně však představuje také ochranu veřejné moci před degradací, kterou přináší po určité době

každý nekontrolovaný výkon této moci. V rámci kontroly mohou být zkoumány jak postupy vedoucí k určitému cíli, tak dosahování cíle samotného. Obě tato zkoumání mohou být do jisté míry oddělena, popř. některé kontrolní mechanismy mohou být zaměřeny převážně nebo výlučně na kontrolu postupu, jiné převážně nebo výlučně na kontrolu dosahovaného cíle. Zejména právní formy kontroly jsou často zaměřeny především na kontrolu postupu. V tomto smyslu může být kontrolováno dodržování nejen právních pravidel, ale i pravidel odborného postupu při řešení záležitostí, tzv. postup lege artis [6].

Subjektem kontroly jsou jednak vykonavatelé veřejné správy (např. ministerstva, územní správní úřady), jednak státní orgány stojící mimo hranice veřejné správy (např. Nejvyšší kontrolní úřad, soudy). **Objektem kontroly** mohou být sami vykonavatelé veřejné správy, tj. správní úřady, orgány územní samosprávy, orgány zájmové samosprávy, právnické a fyzické osoby, nebo subjekty stojící mimo veřejnou správu [1].

2 KONTROLA VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ A KONTROLA VEŘEJNÉ SPRÁVY

Rozlišuje se kontrola ve veřejné správě a kontrola veřejné správy. **Kontrolu ve veřejné správě** provádějí vykonavatelé veřejné správy vůči podřízeným subjektům (služební dohled), jakož i nepodřízeným (správní dozor). **Kontrolu veřejné správy** uskutečňují subjekty stojící mimo veřejnou správu (Nejvyšší kontrolní úřad, Veřejný ochránce práv, soudy). Při kontrole veřejné správy a ve veřejné správě se při hodnocení uplatňuje především hledisko zákonnosti, což je dáno tím, že veřejná správa je činností vykonávanou na základě zákona a v jeho mezích („podzákonná činnost“). K tomuto hledisku mohou u jednotlivých druhů kontroly přistupovat další, jako je věcná správnost, účelnost a hospodárnost [1].

Postup při kontrole („kontrolní proces“) je ve větší či menší míře detailnosti upravován právními předpisy. Jako příklad lze uvést zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 344/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů. Předmětem právní úpravy jsou práva a povinnosti kontrolujících, jejich pravomoc zjednávat či iniciovat nápravu zjištěných nedostatků a vyvozovat odpovědnost či k jejímu uplatnění dávat podnět, jakož i práva a povinnosti kontrolovaných [1].

2.1 Kontrola vykonávaná veřejnou správou

2.1.1 Služební dohled

Služební dohled se vykonává v rámci vztahů nadřízenosti a podřízenosti; z tohoto důvodu se často označuje též jako hierarchická kontrola. Právním základem pro kontrolu pracovníků veřejné správy ze strany vedoucích a kontrolou podřízených orgánů a organizací jsou normy správního práva. Služební dohled vykonává nadřízený subjekt: vedoucí vůči pracovníkům, správní orgán vyššího stupně vůči podřízenému orgánu (např. ústřední správní úřad vůči územním správním úřadům). Kontrolovanými jsou podřízení pracovníci, organizační útvary správního úřadu, správní úřady, a popř. jimi řízené organizace a zařízení.

Účelem služebního dohledu je zabezpečit, aby podřízené subjekty vykonávaly svou činnost v souladu s právními předpisy, směnicemi (interními normativními akty) a služebními pokyny. Proto se při jeho provádění uplatňují hlediska zákonnosti, disciplinovanosti, věcné správnosti a účelnosti. Kontrolující má pravomoc ukládat podřízeným, aby zjednali nápravu, popř. sám přijímat opatření a ukládat disciplinární sankce. Služební dohled je součástí řídicí činnosti nadřízeného a je vykonáván z jeho iniciativy, a také na základě vnějších podnětů. Jeho soustavné provádění je důležité jak pro zajištění náležitého výkonu veřejné správy, tak pro samotný nadřízený subjekt, pro nějž působí jako zpětná vazba odhalující případné nedostatky v jeho řídicí činnosti [1].

2.1.2 Správní dozor

Na rozdíl od služebního dohledu je správní dozor vykonáván **vůči nepodřízeným subjektům**. Správní dozor provádějí dozorčí orgány, tj. vykonavatelé veřejné správy, jimž zákon svěřuje dozorčí působnost. Jsou jimi: správní úřady, úřední osoby, někdy i právnické osoby soukromého práva a i fyzické osoby, jako např. lesní stráž. Správní dozor je vykonáván buď jako součást činnosti orgánů běžné veřejné správy (např. státní stavební dohled), anebo jako hlavní činnost speciálních orgánů, jakými jsou zejména státní inspekce – Česká obchodní inspekce, Státní zemědělská a potravinářská inspekce, Česká inspekce životního prostředí, Státní energetická inspekce apod. **Objektem dozoru** (tzv. dozorovanými objekty) mohou být státní orgány, právnické osoby i jednotlivé fyzické osoby. Hledisko pro hodnocení objektů podléhajících správnímu dozoru je dáno tím, zda jejich činnost je či není v souladu s právními předpisy a jinými předpisy, jejichž závaznost zakládá zákon, s individuálními správními akty (např. stavební povolení konkretizuje podmínky pro stavbu) a s veřejnoprávními smlouvami (např. dodržování podmínek stanovených dohodou o zřízení nových pracovních míst). Dozorčí orgán má právo požadovat odstranění zjištěných nedostatků nebo ukládat, aby je dozorovaný objekt odstranil ve stanovené lhůtě, anebo udílet závazné pokyny k jejich odstranění. Za protiprávní jednání mající povahu přestupků (např. přestupky proti stavebnímu řádu) nebo jiných správních deliktů (např. neoprávněné podnikání v rozporu s živnostenským zákonem) mohou ukládat sankce [1].

Dozor na výkonem samostatné a přenesené působnosti obcí a krajů

Předmětem dozoru jsou právní předpisy obcí a krajů – obecně závazné vyhlášky a nařízení – usnesení, rozhodnutí a (jiná) opatření orgánů obce a kraje v samostatné a přenesené působnosti.

Státní dozor nad obecní normotvorbou

Od 1.1.2003 vykonává státní dozor nad obecní normotvorbou v samostatné i přenesené působnosti **krajský úřad v přenesené působnosti a ministerstvo vnitra**. Dozor se provádí následně a zjišťuje se při něm soulad obecně závazných vyhlášek obce a nařízení obce se zákony. Při výkonu dozoru je krajský úřad oprávněn požadovat na obci poskytnutí informací potřebných pro výkon dozoru ve stanovených lhůtách a navrhnout obci změnu nebo zrušení nezákonného právního předpisu obce [3].

V první fázi dozoru krajský úřad, zjistí-li, že obecně závazná vyhláška odporuje zákonu, vyzve obec, aby zjedнала nápravu ve lhůtě 30 dnů od doručení výzvy. Když obec v této lhůtě nezjedná nápravu, krajský úřad navrhne Ministerstvu vnitra pozastavit její účinnost. Po této fázi, kterou můžeme charakterizovat jako zjišťovací a signalizační, nastupuje fáze druhá, v níž ministerstvo, shledá-li návrh důvodným, pozastaví účinnost obecně závazné vyhlášky obce.¹ Nejpozději do 15 dnů od pozastavení účinnosti vyhlášky ministr vnitra podá Ústavnímu soudu návrh na její zrušení. Jestliže Ústavní soud návrh odmítne, zamítne nebo řízení zastaví, rozhodnutí Ministerstva vnitra o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky obce pozbude účinnosti dnem, kdy rozhodnutí Ústavního soudu nabude právní moci. I v tomto případě zastupitelstvo obce ještě má možnost zjednat nápravu před rozhodnutím Ústavního soudu: stane-li se tak, Ministerstvo vnitra zruší své pozastavující rozhodnutí ve lhůtě stanovené zákonem (§124 odst. 4 obecního zřízení). Dozor nad nařízením obce se uskutečňuje obdobně jako je tomu u obecně závazných vyhlášek obce [1].

Státní dozor nad krajskou normotvorbou

Výkon samostatné i přenesené působnosti kraje podléhá dozoru státu. Dozor vykonávají věcně příslušná ministerstva a jiné věcně příslušné ústřední správní úřady. Dozor je

¹ Je ovšem třeba zmínit, že účinnost Ministerstvo vnitra pozastaví účinnost obecně závazné vyhlášky obce i bez návrhu krajského úřadu, pokud není takový podán do 30 dnů ode dne účinnosti obecně závazné vyhlášky obce (§ 124 odst. 2 obecního zřízení) [1].

zaměřen výhradně na následné posuzování dodržování zákonnosti a je prováděn tak, aby nebyla omezována samostatná působnost a rozhodovací pravomoc orgánů kraje a aby nedocházelo k nezákonnému zásahu státu do jejich činnosti. Při dozoru nad krajskou normotvorbou se zjišťuje soulad obecně závazných vyhlášek kraje se zákony a soulad nařízení kraje se zákony a jinými právními předpisy vydanými vládou a ústředními správní úřady. Při výkonu dozoru jsou ministerstva a jiné ústřední správní úřady oprávněny požadovat od příslušného orgánu kraje poskytnutí informací potřebných pro výkon dozoru ve stanovených lhůtách a požadovat na kraji změnu nebo zrušení nezákonného opatření jeho orgánů ve stanovené lhůtě [3].

Ministerstvo vnitra v případě obecně závazných vyhlášek, resp. **věcně příslušné ministerstvo nebo jiný věcně příslušný ústřední správní úřad**, v případě nařízení **pozastaví účinnost** právního předpisu kraje, je-li v rozporu se zákonem.² Rozhodnutí o pozastavení účinnosti právního předpisu kraje nabývá účinnosti dnem doručení jeho písemného vyhotovení krajskému úřadu. Toto rozhodnutí se neprodleně oznámí ve Věstníku právních předpisů kraje. Nezruší-li příslušný orgán kraje takový právní předpis kraje nebo neuvede-li jej do souladu se zákonem ve lhůtě 3 měsíců od účinnosti rozhodnutí o pozastavení, podá ministr vnitra, resp. příslušný ministr nebo vedoucí ústředního správního úřadu **Ústavnímu soudu návrh na jeho zrušení**. Jestliže Ústavní soud návrh na zrušení právního předpisu kraje odmítne nebo zamítne, nebo řízení zastaví, rozhodnutí o pozastavení účinnosti právního předpisu kraje pozbývá účinnosti dnem, kdy rozhodnutí Ústavního soudu nabude právní moci [3].

Dozor nad nařízeními kraje se uskutečňuje obdobně jako u obecně závazných vyhlášek s tím rozdílem, že nařízení kraje, které je v rozporu se zákonem, pozastaví věcně příslušné ministerstvo nebo jiný věcně příslušný ústřední správní úřad a návrh Ústavnímu soudu na jeho zrušení podá příslušný ministr nebo vedoucí ústředního správního úřadu [1].

Dozor nad usneseními, rozhodnutími a opatřeními orgánů obce a orgánů kraje v samostatné a přenesené působnosti

Dozor nad usneseními, rozhodnutími a opatřeními orgánů obce v samostatné působnosti a kraje v samostatné působnosti má několik společných rysů:

² Zde je konstrukce dozoru poněkud odlišná: Ministerstvo vnitra je povinno pozastavit účinnost obecně závazné vyhlášky kraje, přičemž krajské zřízení nestanoví, že rozhodnutí o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky předchází výzva kraji k zjednáni nápravy [1].

- důvodem k uplatnění dozorčích opatření je rozpor usnesení, rozhodnutí a opatření se zákonem nebo jiným právním předpisem,
- oprávnění pozastavit jejich výkon náleží Ministerstvu vnitra,
- pravomoc zrušit je má krajský soud [1].

V několika bodech se projevují rozdíly v provádění dozoru podle toho, zda jde o dozor nad usneseními, rozhodnutími a opatřeními obce nebo kraje.

a) Dozor nad usneseními, rozhodnutími a opatřeními orgánu obce se uskutečňuje ve dvou fázích. Krajský úřad nejprve vyzve obec k zjednání nápravy ve lhůtě 30 dnů od doručení výzvy. Není-li v této lhůtě zjednána náprava, krajský úřad podá Ministerstvu vnitra návrh na pozastavení jeho výkonu. Dospěje-li ministerstvo k závěru, že návrh je důvodný, rozhodne o pozastavení výkonu usnesení, rozhodnutí nebo opatření obce.³ Proti tomuto rozhodnutí, které zasahuje do výkonu samostatné působnosti obce, je přípustný opravný prostředek – rozklad. Lhůta, v jaké ministr vnitra podá krajskému soudu návrh na zrušení usnesení, rozhodnutí nebo opatření obce závisí na tom, byl-li podán rozklad či nikoliv.

b) Výkon usnesení nebo rozhodnutí (zřejmě také opatření, o němž se krajské zřízení v § 84 odst. 1 a 2 nezmiňuje) orgánu kraje v samostatné působnosti pozastaví Ministerstvo vnitra. Jeho rozhodnutí o pozastavení výkonu nepředchází výzva orgánu kraje k zjednání nápravy. Do 3 měsíců od pozastavení výkonu usnesení nebo rozhodnutí má orgán kraje možnost zjednat nápravu. Nejednají-li příslušný orgán kraje nápravu v uvedené lhůtě, podá ministerstvo žalobu k soudu na zrušení usnesení (rozhodnutí, opatření). Zamítne-li soud žalobu nebo řízení zastaví, rozhodnutí ministerstva o pozastavení výkonu usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření pozbývá platnosti dnem, kdy rozhodnutí soudu nabude právní moci.

c) Dozor nad opatřeními orgánů obce v přenesené působnosti⁴ vykonává krajský úřad, který má pravomoc zrušit opatření, které je v rozporu se zákonem, jiným právním předpisem, v jejich mezích též s usnesením vlády nebo směrnicí ústředního správního úřadu. Jak patrně, toto hledisko je formulováno širěji než je tomu u kritéria pro hodnocení usnesení, rozhodnutí nebo opatření orgánu obce v samostatné působnosti, což je dáno tím, že jde o oblast přenesené působnosti jejíž výkon je řízen nejen právními předpisy, ale i akty nemajícími povahu právních předpisů, které určují správní politiku státu. Krajský úřad

³ Rovněž zde platí, že ministerstvo pozastaví výkon usnesení, rozhodnutí nebo opatření i bez návrhu krajského úřadu, pokud není takový návrh podán do 30 dnů od jeho schválení příslušným orgánem obce (§ 124a odst. 2 obecního zřízení) [1].

⁴ Pojem opatření, který byl převzat ze zákona o obcích z r. 1990, je třeba vykládat v širším slova smyslu, tj. že zahrnuje též usnesení a rozhodnutí orgánu obce [1].

stanoví orgánu, který je vydal, lhůtu k zjednání nápravy. Není-li náprava ve stanovené lhůtě zjednána, opatření zruší.

d) Dozor nad usneseními, rozhodnutími nebo opatřeními orgánů kraje v přenesené působnosti. Vykonává ho věcně příslušné ministerstvo nebo jiný věcně příslušný ústřední správní úřad. Ze stejného důvodu jako je tomu u opatření orgánu obce (viz. výše) pozastaví jejich výkon. Zároveň stanoví příslušnému orgánu kraje lhůtu k zjednání nápravy, která nesmí být kratší než 30 dnů. Není-li v této lhůtě zjednána náprava, toto ministerstvo nebo tento ústřední správní úřad je svým rozhodnutím zruší [1].

2.1.3 Inspekce

Pojmem používaným v souvislosti s kontrolou veřejné správy je také pojem inspekce. Používá se pro označení druhu kontrolní činnosti, který má v podstatě obdobnou povahu jako dozor, zejména odborný dozor, od kterého je terminologicky obtížně odlišitelný. Dále se takto označuje jednorázové provedení kontroly, zejména opět odborného dozoru. V obou uvedených případech však může být inspekce i součástí činnosti nadřízeného orgánu, nemusí tedy na rozdíl od dozoru představovat vnější formu kontroly. Inspekce může konečně být také k označením orgánu provádějícího dozor nebo speciálního kontrolního orgánu zřízeného v rámci hierarchických vztahů, avšak odděleného od běžné řídicí činnosti [6].

2.1.4 Finanční kontrola

Okruh finanční kontroly ve veřejné správě je řešen samostatným zákonem č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě, který vstoupil v platnost 1.1.2002. Tento zákon upravuje vnější systém finanční kontroly – veřejnoprávní kontrolu a vnitřní kontrolní systém. Na zákon navazuje prováděcí Vyhláška MF ČR č. 64/2002 Sb., která stanovuje bližší podrobnosti o kontrolních metodách a kontrolních postupech, strukturu a rozsah zpráv o výsledcích finančních kontrol, postup a termíny jejich předkládání [4].

Systémy finanční kontroly ve veřejné správě

Zákon upravuje **třístupňovou organizační strukturu** systému finanční kontroly, která je tvořena:

1. Ministerstvem financí ČR, v souladu s kompetenčním zákonem, jako ústředním správním úřadem a gestorem pro finanční kontrolu. MF zabezpečuje funkci centra metodického řízení, koordinaci a usměrňování finanční kontroly ve veřejné správě.

Zajišťuje vliv na koordinaci a výstupy zpravodajského systému o fungování kontrolních mechanismů prostřednictvím vlastní kontrolní činnosti a analýzou předkládaných zpráv správci kapitol a vyššími územními samosprávnými celky.

2. Správci rozpočtových kapitol státního rozpočtu a orgány územních samosprávných celků jako správci veřejných rozpočtů.
3. Ostatními organizačními složkami státu, organizačními složkami územních samosprávných celků a právníckými osobami, které hospodaří s veřejnými prostředky.

Uvedené kontrolní stupně uskutečňují a pokrývají finanční kontrolu v celém toku veřejných financí, tj. od jejich zdrojů až po konečnou realizaci. Zákon pak konkrétně stanoví předmět, hlavní cíle, zásady uspořádání a rozsah finanční kontroly vykonávané mezi orgány veřejné správy, mezi orgány veřejné správy a žadateli nebo příjemci veřejné finanční podpory a uvnitř orgánů veřejné správy. Finanční kontrola je součástí systému finančního řízení zabezpečujícího hospodaření s veřejnými prostředky [4].

Obsahuje následující podsystemy či segmenty:

- a) Systém finanční kontroly vykonávané **kontrolními orgány** (MF ČR, SK, ÚSC).⁵

Systém finanční kontroly realizovaný kontrolními orgány zahrnuje finanční kontrolu skutečností rozhodných pro hospodaření s veřejnými prostředky, zejména při vynakládání veřejných výdajů včetně veřejné finanční podpory u kontrolovaných osoby, a to před jejich poskytnutím, v průběhu jejich použití a následně po jejich použití. Označuje se pojmem **veřejnosprávní kontrola**.

- b) Systém finanční kontroly vykonávané podle **mezinárodních smluv** (mezinárodními organizacemi nebo orgány veřejné správy ČR).

Systém finanční kontroly podle mezinárodních smluv zahrnuje finanční kontrolu zahraničních prostředků, vykonávanou mezinárodními organizacemi podle vyhlášených mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázána.

- c) **Vnitřní kontrolní systém** v orgánech veřejné správy (řídící kontrola a interní audit), který obsahuje:

- finanční kontrolu zajišťovanou odpovědnými vedoucími zaměstnanci jako součást vnitřního řízení orgánu veřejné správy při přípravě operací před jejich schválením, při průběžném sledování uskutečňovaných operací až do jejich konečného vypořádání a

⁵ MF ČR = Ministerstvo financí ČR, SK = správci kapitol, ÚSC = územní samosprávné celky.

vyúčtování a následném prověření vybraných operací v rámci hodnocení dosažených výsledků a správnosti hospodaření (označuje se pojmem „řídící kontrola“),

- organizačně oddělené a funkčně nezávislé přezkoumávání a vyhodnocování přiměřenosti a účinnosti řídicí kontroly, včetně prověřování správnosti vybraných operací – interní audit [4].

Veřejnosprávní kontrola

Vykonávají ji tyto orgány: Ministerstvo financí a územní finanční orgány, správci kapitol státního rozpočtu a územní samosprávné celky. Ministerstvo financí a územní finanční orgány vykonávají veřejnosprávní kontrolu u organizačních složek státu, státních fondů a u ostatních státních organizací. Správci kapitol státního rozpočtu zajišťují finanční kontrolu jak svého hospodaření, tak i hospodaření organizačních složek státu a příspěvkových organizací ve své působnosti. Jsou-li poskytovateli veřejné finanční podpory, vykonávají veřejnosprávní kontrolu u žadatelů o ni nebo u příjemců této podpory.⁶ Územní samosprávné celky kontrolují hospodaření s veřejnými prostředky u příspěvkových organizací ve své působnosti a u žadatelů o veřejnou finanční podporu nebo příjemců této podpory, kterou jim poskytují. Veřejnosprávní kontrola se provádí předběžně, průběžně a následně. Její výkon na místě se řídí jednak procesními pravidly stanovenými zákonem o finanční kontrole, jednak zákonem o státní kontrole. Kontrolní orgány mohou kontrolované osobě, pokud se opakované uložení pořádkové pokuty minulo účinkem, uložit pokutu za maření veřejnosprávní kontroly vykonávané na místě až do výše 1 000 000 Kč [1].

Kontrolní orgán

- stanoví lhůtu, v níž kontrolovaná osoba je povinna nejpozději učinit opatření k odstranění zjištěných nedostatků. Kontrolované osoby jsou povinny písemně informovat kontrolní orgán o přijetí opatření k odstranění nedostatků a o jejich splnění ve lhůtách, které jim tento orgán stanovil.
- Kontrolní orgány ukládají kontrolovaným osobám opatření k nápravě, stanoví-li tak zvláštní předpis.
- Kontrolní orgány předávají svá kontrolní zjištění orgánům veřejné správy, které jsou oprávněny uložit kontrolovaným osobám opatření k nápravě. Tyto orgány

⁶ Veřejnou podporou jsou dotace, příspěvky, návratné finanční výpomoci a další prostředky poskytnuté ze státního rozpočtu, z rozpočtu územních samosprávných celků nebo z rozpočtu jiných právnických osob atd. [1].

veřejné správy jsou povinny písemně informovat kontrolní orgán o jejich uložení a o jejich splnění, a to ve lhůtách do 3 měsíců od jejich uložení a splnění [1].

O výsledcích finanční kontroly se podávají roční zprávy. Obce je předkládají krajům, organizační složky státu a právnické osoby, které hospodaří s veřejnými prostředky – příslušným správcům rozpočtových kapitol a Ministerstvo financí vládě spolu s návrhem státního závěrečného účtu [1].

Vnitřní kontrolní systém

Zavedení a udržování vnitřního kontrolního systému je povinností vedoucího orgánu veřejné správy, zajištění jeho fungování je povinností všech vedoucích zaměstnanců orgánů veřejné správy. Zákon o finanční kontrole určuje, kdo zajišťuje uvnitř orgánu veřejné správy předběžnou, průběžnou a následnou kontrolu, jejich zaměření, kontrolní postupy, jakož i povinnost oznamovat zjištěné nedostatky vedoucímu orgánu veřejné správy. Jelikož jde o kontrolu, za jejíž výkon odpovídají vedoucí orgánu veřejné správy a vedoucí zaměstnanci, zejména vedoucí, kteří řídí útvar odpovědný za rozpočet a útvar odpovědný za účetnictví, zákon ji označuje jako řídicí kontrolu. Uvnitř orgánu veřejné správy působí útvar interního auditu, který je funkčně nezávislý. Je přímo podřízen vedoucímu orgánu veřejné správy; ten také jmenuje a odvolává vedoucího útvaru interního auditu. Útvar interního auditu se povinně zřizuje v obcích s více než 15 000 obyvateli, v menších obcích funkce tohoto útvaru může být nahrazena přijetím jiných účinných opatření. Na základě svých zjištění předkládá vedoucímu orgánu veřejné správy doporučení ke zdokonalování kvality vnitřního kontrolního systému a k přijetí opatření k nápravě zjištěných nedostatků. Současně zajišťuje v orgánu veřejné správy konzultační činnost. Výsledky interního auditu jsou souhrnně uváděny v roční zprávě předkládané vedoucímu orgánu veřejné správě [1].

2.2 Kontrola veřejné správy

2.2.1 Parlamentní kontrola

Parlamentní kontrola je vykonávána pouze jednou z komor Parlamentu, a to **Poslaneckou sněmovnou**, které je vláda ze své činnosti odpovědná. Povahou jde o kontrolu politicko-právní: jejím prostřednictvím se zjišťuje, zda výkonná moc a veřejná správa působí v souladu s politikou státu, vyjadřovanou v zákonech a jiných aktech Parlamentu, a na

jejím základě mohou být případně vyvozeny politické a právní důsledky. Kontrola ze strany Poslanecké sněmovny se uplatňuje již **při konstituování vlády**: vyslovení důvěry vládě na základě jejího programového prohlášení je vlastně předběžnou kontrolou zaměřenou její budoucí činnosti. Během svého volebního období může Poslanecká sněmovna vládě vyslovit nedůvěru nebo zamítnout žádost o vyslovení důvěry.⁷ Parlamentní kontrola se však neomezuje jen na činnost vlády jako celku. Vztahuje se též na její členy a na jimi řízená ministerstva, popř. i na správní úřady jim podřízené. Poslanecká sněmovna často vykonává kontrolu souběžně s projednáváním návrhů zákonů; v souvislosti s tím může být hodnocen stav v dané oblasti státní správy a popř. posouzen i návrh prováděcího předpisu. Zvláštní místo zde zaujímá projednávání návrhů zákona o státním rozpočtu, neboť se jím usměrňuje působení celé veřejné správy. Existují případy, kdy se Poslanecká sněmovna a její orgány zaměřují výlučně na kontrolu: je tomu tak **při projednávání plnění státního rozpočtu, státního závěrečného účtu** (významnou pomoc Sněmovně poskytuje Nejvyšší kontrolní úřad), zpráv o stavu a úkolech určité oblasti státní správy a při kontrole činnosti institucí, které mohou ohrozit práva a svobody občanů (Bezpečnostní a informační služba, Vojenské obranné zpravodajství, Policie ČR) [1].

Významnou funkci plní činnost **výborů a komisí jednotlivých komor Parlamentu**. Tyto jsou zřizovány jak věcně specializované orgány, jež se podrobně podílejí na projednávání návrhů zákonů, hodnotí ale také stávající právní úpravu a podávají komorám Parlamentu zprávy. Pro oblasti působení, v nichž jsou výrazně ohrožena lidská práva a občanské svobody, se ustavují zvláštní kontrolní orgány, týká-li se některá věc veřejného zájmu, lze zřídit v Poslanecké sněmovně vyšetřovací komisi [3]. Mezi další formy kontroly je také existence práva poslanců **interpelovat** vládu nebo její členy ve věcech jejich působnosti (řada interpelací se běžně týká zcela konkrétních problémů veřejné správy) [8].

2.2.2 Nejvyšší kontrolní úřad

Jedním ze základních nástrojů, jímž zákonodárná moc usměrňuje činnost orgánů výkonné moci, je státní rozpočet. **K tomu, aby byla zajištěna účinná kontrola hospodaření podle státního rozpočtu, jsou v demokratických státech zřizovány instituce nezávislé na vládě a popř. i na Parlamentu.** Státním orgánem tohoto typu je v České republice Nejvyšší kontrolní úřad [1].

⁷ čl. 72,71 a 73 odst. 2 Ústavy [1].

Nejvyšší kontrolní úřad je ústavně zřízeným nezávislým kontrolním orgánem.⁸ Ústavnímu postavení tohoto orgánu potom odpovídá to, že prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu jmenuje a odvolává prezident republiky na návrh Poslanecké sněmovny, členy Úřadu pak volí a odvolává sama Poslanecká sněmovna. Posláním Úřadu je podle ústavně právní úpravy kontrolovat hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu. Bližší úprava postavení, působnosti, organizační struktury Úřadu a dalších podrobností je ústavně svěřena zákonu, jímž je zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů [2].

Zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu výslovně předpokládá, že Úřad vykonává kontrolu

- hospodaření se státním majetkem a finančními prostředky vybíranými na základě zákona ve prospěch právnických osob s výjimkou prostředků vybíraných obcemi nebo kraji v jejich samostatné působnosti,
- státního závěrečného účtu České republiky,
- plnění státního rozpočtu České republiky,
- hospodaření s prostředky, poskytnutými České republice ze zahraničí, a s prostředky, za něž převzal stát záruky,
- vydávání a umořování státních cenných papírů,
- zadávání státních zakázek [2].

Kontrola prováděná Nejvyšším kontrolním úřadem má být zaměřena na zjišťování, zda kontrolované činnosti jsou v souladu s právními předpisy, zda jsou věcně a formálně správné, a současně se má posuzovat účelnost a hospodárnost kontrolovaných činností. Zjišťované skutečnosti podléhají kontrole Úřadu bez ohledu na druh a stupeň utajení. Po provedené kontrole se vypracovaná písemná zpráva, která musí obsahovat shrnutí a vyhodnocení skutečností zjištěných při kontrole [2].

Objektem kontroly jsou organizační složky státu, právnické a fyzické osoby, nestanoví-li zvláštní zákon jinak. Nejvyšší kontrolní úřad vykonává kontrolu hospodaření České národní banky v oblasti výdajů na pořízení majetku a výdajů na provoz České národní banky [1].

⁸ viz čl. 97 Ústavy České republiky, ve znění pozdějších předpisů [2].

Orgány Nejvyššího kontrolního úřadu jsou:

- prezident a viceprezident (jsou jmenováni prezidentem republiky na návrh Poslanecké sněmovny);
- Kolegium (skládá se z prezidenta, viceprezidenta a 15 členů NKÚ, kteří jsou voleni Poslaneckou sněmovnou na návrh prezidenta NKÚ);
- senáty (jsou složeny nejméně ze 3 členů NKÚ);
- kárná komora (předsedou je prezident, popř. viceprezident, a členy jsou dva soudci Nejvyššího soudu, jmenovaní jeho předsedou) [1].

Jedním z důležitých úkolů Nejvyššího kontrolního úřadu je také zpracovávat a předkládat Poslanecké sněmovně stanovisko ke zprávě o průběžném plnění státního rozpočtu a ke státnímu závěrečnému účtu České republiky, a to včetně kontrolních závěrů, které byly podkladem pro toto stanovisko. Mimo to Nejvyššímu kontrolnímu úřadu také přísluší, na požádání Poslanecké sněmovny nebo Senátu a jejich orgánu, zpracovávat stanoviska k návrhům právních předpisů, týkajících se rozpočtového hospodaření, účetnictví, státní statistiky a výkonu kontrolní, dozorové a inspekční činnosti [2].

Nejvyšší kontrolní úřad provádí kontrolní akce podle ročního plánu, jenž je schvalován Kolegiem NKÚ. V plánu kontrolní činnosti je mimo jiné určeno složení senátu, který bude projednávat a schvalovat kontrolní závěr. V určitých případech jsou kontrolní závěry projednávány a schvalovány Kolegiem NKÚ. Samotné kontrolní akce provádějí kontroloři (zaměstnanci NKÚ) a významnou měrou se na nich podílejí členové NKÚ. Zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu upravuje základní otázky kontrolního procesu, jeho zahájení kontroly, oprávnění kontrolujících, povinnosti kontrolovaných, pořizování kontrolního protokolu a obsah kontrolního závěru. Podrobnosti stanoví vnitřní předpis – směrnice prezidenta NKÚ o přípravě a výkonu kontrolní činnosti. Je potřeba poznamenat, že Nejvyšší kontrolní úřad nemá pravomoci, jejichž uplatněním by mohl zasahovat do činnosti kontrolovaných objektů. Zákonná úprava je založena na koncepci, že úkolem Nejvyššího kontrolního úřadu je zjistit skutečný stav věci a odstranění případných nedostatků je věcí kontrolovaných objektů a jejich řídicích orgánů. V činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu se výrazně uplatňuje princip veřejnosti (publicity): plán kontrolní činnosti, kontrolní závěry a výroční zpráva jsou publikovány ve Věstníku NKÚ, který vychází čtyřikrát ročně [1]. Tento Věstník se zasílá Poslanecké sněmovně, Senátu, vládě a

také, pokud o to požádají, ministerstvům. Je-li kontrolovanou osobou Česká národní banka, zasílá kontrolní závěr NKÚ také jí [10].

2.2.3 Kontrola vykonávaná soudy

Kontrola veřejné správy vykonávaná soudy vyjadřuje ústavně zakotvené právo na soudní ochranu.⁹ Kontrola veřejné správy vykonávaná soudy, resp. tzv. soudní kontrola veřejné správy je především věcí tzv. **správního soudnictví**, vedle něho však v určitých případech přichází v úvahu i tzv. **ústavní soudnictví**. Soudnictví je na veřejné správě zcela nezávislý systém. Oba tyto systémy se navíc mezi sebou liší i principy a zákonitostmi svého vnitřního uspořádání. Rozdílnosti mezi veřejnou správou a soudnictvím, jakož i rozdílnosti v povaze vnitřní organizace těchto systémů se zákonitě promítají i do odlišností při kontrole zákonnosti veřejné správy. Veřejnou správu a soudnictví nelze stavět nad sebe či pod sebe, nelze je stavět v přímé souvislosti a návaznosti vedle sebe, nýbrž je třeba jejich vztah chápat jako vztah vzájemné souvislosti, oddělenosti a samostatnosti, odvozovaný v první řadě od jejich meritorně odlišného poslání. Současně by však vzájemně měla být tato samostatná poslání respektována. Opodstatněnost soudní kontroly veřejné správy vyplývá především z řady odlišností vlastního soudního přezkoumání od stávajícího pojetí přezkumného řízení, s výjimkou převážných případů řádných opravných prostředků a při splnění předepsaných podmínek též u obnovy řízení, není obecně právní nárok (typicky u mimořádného opravného prostředku, směřujícího k posouzení zákonnosti správních rozhodnutí), na soudní projednávání zákonnosti rozhodnutí správního orgánu je, s určitými výjimkami, nárok vždy. To je, pokud jde o systém veřejné správy, dáno především tím, že oprávněnost takového podnětu posuzuje sám orgán veřejné správy zpravidla výše postavený a je vybaven pravomocí kvalifikovat takový podnět jako neopodstatněný a přezkum vůbec nezahájit [2].

Ústavní soud

Významná úloha v zabezpečování ústavnosti a zákonnosti v oblasti veřejné správy náleží Ústavnímu soudu. Je totiž povolán **přezkoumávat ústavnost a zákonnost právních předpisů vydávaných orgány veřejné správy, jejich postup ve věcech týkajících se základních práv a svobod fyzických a právnických osob, jakož i dodržování předpisů o jejich kompetenci**. Při přezkoumávání právních předpisů, jiných aktů a postupů veřejné správy uplatňuje Ústavní soud výlučně hledisko ústavnosti a zákonnosti. Řízení před

⁹ viz čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

Ústavním soudem se vždy zahajuje na návrh oprávněných subjektů a koná se podle ustanovení zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů¹⁰ [1].

Do pravomoci Ústavního soudu při zajišťování ústavnosti a zákonnosti ve veřejné správě patří:

a) Rozhodovat o zrušení jiných právních předpisů, než zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním zákonem, zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy.

Jinými právními předpisy se rozumějí nařízení vlády, vyhlášky ministerstev a jiných ústředních správních úřadů, obecně závazné vyhlášky obce a kraje a nařízení obce a kraje. Dojde-li Ústavní soud k závěru, že jiný právní předpis (jeho jednotlivá ustanovení) je v rozporu s ústavním zákonem, zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle č. 10 Ústavy, nálezem rozhodne, že právní předpis (jednotlivá ustanovení) se zrušuje dnem, který v nálezu určí. Jinak návrh zamítne. Nálezy, kterými Ústavní soud rozhodne o návrhu na zrušení (jiného) právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení, se vyhláší ve Sbírce zákonů.

b) Rozhodovat o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánu veřejné moci do ústavně zaručených práv a svobod.

Ústavní stížnost míří proti pravomocnému rozhodnutí ve smyslu správního řádu nebo proti „opatření“ (jedná se o akty orgánů veřejné moci, které se nevydávají ve správním řízení, a o jiné správní úkony), či „jinému zásahu“ (např. bezprostřednímu zákroku).

Ústavní soud rozhodne nálezem, kterým ústavní stížnosti buď zcela vyhoví, nebo ji zcela zamítne. Bylo-li ústavní stížnosti vyhověno, Ústavní soud zruší napadené rozhodnutí orgánu veřejné moci nebo, porušil-li orgán veřejné moci ústavně zaručené základní právo nebo svobodu jiným zásahem, než je rozhodnutí, zakáže tomuto orgánu, aby v porušování práva nebo svobody pokračoval a přikáže mu, aby – pokud je to možné – obnovil stav před porušením.

c) Rozhodovat o ústavní stížnosti orgánů územní samosprávy proti nezákonnému zásahu státu.

Za nezákonný zásah do práva územního samosprávného celku na samosprávu nutno považovat takový zásah státního orgánu, který by byl v rozporu s čl. 100 odst. 4 Ústavy, tj. kdyby byl učiněn, aniž to vyžadovala ochrana zákona, nebo jiným způsobem, než jak

¹⁰ Tento zákon obsahuje obecná ustanovení o řízení před Ústavním soudem a zvláštní ustanovení, která upravují jednotlivé druhy řízení [1].

stanoví zákon. Vyhoví-li Ústavní soud ústavní stížnosti, zruší napadené rozhodnutí státního orgánu, nebo – jde-li o porušení práva jiným způsobem – zakáže příslušnému státnímu orgánu, aby v porušování práva na samosprávu pokračoval a přikáže mu, aby – pokud je to možné – obnovil stav před porušením.

d) Rozhodovat o tzv. kompetenčních sporech.

Může jít o spory mezi státními orgány (různými správními úřady), mezi státními orgány a orgány územní samosprávy, mezi orgány územní samosprávy téže úrovně, a popř. mezi orgány základního a vyššího územního samosprávného celku.) Tyto spory se projevují jako kladné kompetenční spory (dva nebo více orgánů vychází z toho, že věc patří do jejich kompetence), nebo jako záporné kompetenční spory (žádný orgán se nehlásí k tomu, že věc patří do jeho kompetence). Ústavní soud nálezem rozhodne, který orgán je příslušný vydat rozhodnutí ve věci [1].

Zákon může stanovit, že namísto Ústavního soudu rozhoduje Nejvyšší správní soud o zrušení správních předpisů nebo jejich rozporu se zákonem nebo o kompetenčních sporech shora uvedených (čl. 87 odst. 2 Ústavy).

Správní soudnictví

Schválením zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní došlo k zavedení **Nejvyššího správního soudu**. Tento zákon nabyl účinnosti 1. ledna 2003. Tento zákon upravuje organizaci správního soudnictví, pravomoc soudů ve správním soudnictví a řízení před nimi. Ve správním soudnictví přezkoumávají soudy na základě žalob nebo opravných prostředků rozhodnutí orgánů veřejné správy, např. rozhodnutí orgánů státní správy, územní samosprávy, orgánů zájmové samosprávy, pokud jim zákon svěřuje rozhodování o právech, právem chráněných zájmech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy. Soud přezkoumává zákonnost takových rozhodnutí. Soudy nepřezkoumávají obecně závazné normativní akty, rozhodnutí organizační povahy a rozhodnutí upravující vnitřní poměry orgánu, který je vydal. Pokud jde o individuální správní akty, je v zákoně výslovně stanoveno, ve kterých případech tato rozhodnutí soud nepřezkoumává (např. rozhodnutí o regulaci cen, rozhodnutí o stavební uzávěře apod.) [5].

Soudy ve správním soudnictví tedy rozhodují o:

- a) žalobě proti rozhodnutí správního orgánu,
- b) ochraně proti nečinnosti správního orgánu,
- c) ochraně před nezákonným zásahem správního orgánů,

d) kompetenčních žalobách [1].

Ve správním soudnictví jednají a rozhodují krajské soudy a Nejvyšší správní soud (má sídlo v Brně). U krajského soudu vykonávají správní soudnictví specializované senáty (nestanoví-li zákon jinak, ve složení předseda a dva soudci) a specializovaní samosoudci (např. ve věcech důchodového pojištění, nemocenského pojištění, přestupků). Nejvyšší správní soud se skládá z předsedy soudu, místopředsedy soudu, předsedů kolegií, předsedů senátů a dalších soudců. Předsedu a místopředsedu Nejvyššího správního soudu jmenuje a odvolává z řad soudců tohoto soudu prezident republiky [1].

Řízení se zahajuje na návrh, který se nazývá žalobou. Taková žaloba musí být podána do dvou měsíců od doručení rozhodnutí orgánu veřejné správy v posledním stupni, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak. Soudní přezkum v takových případech přichází v úvahu až po vyčerpání řádných opravných prostředků ve správním řízení. V případě, že soud žalobě vyhověl napadené rozhodnutí orgánu veřejné správy zruší. Orgán veřejné správy je vázán právním názorem soudu uvedeným v příslušném rozsudku [5].

Nejvyšší správní soud rozhoduje v první a v poslední instanci v případech stanovených soudním řádem správním (např. o kompetenčních žalobách) nebo zvláštním zákonem. Rozhoduje v senátech nebo rozšířených senátech.¹¹ Jako vrcholný soudní orgán ve věcech patřících do pravomocí soudů ve správním soudnictví Nejvyšší správní soud zajišťuje jednotu a zákonnost rozhodování soudů. Tento úkol plní tím, že :

- e) rozhoduje o kasačních stížnostech;
- f) přijímá stanoviska k rozhodovací činnosti soudů ve věcech určitého druhu;
- g) rozšířený senát přijme zásadní stanovisko, jímž se usnese na právním názoru shodném s dosavadní rozhodovací činností Nejvyššího správního soudu [1].

Ve správním soudnictví dále soudy rozhodují ve věcech volebních, ve věcech místního referenda a ve věcech politických stran a hnutí. K řízení je věcně příslušný krajský soud, nestanoví-li soudní řád správní nebo zvláštní zákon jinak. Podle § 95 a 97 soudního řádu správního je k řízení o návrhu na rozpuštění politické strany nebo politického hnutí, pozastavení nebo znovuoobnovení jejich činnosti a k řízení o kompetenčních sporech příslušný Nejvyšší správní soud. Nestanoví-li soudní řád správní nebo zvláštní zákon

¹¹ Senát se skládá z předsedy a dvou soudců nebo předsedy a šesti soudců (ve věcech volebních, politických stran a politických hnutí a v řízení o kompetenčních žalobách). [1]

jinak, k řízení je místně příslušný soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který ve věci vydal rozhodnutí v posledním stupni nebo jinak zasáhl do práv toho, kdo se u soudu domáhá ochrany. Odchylně je upravena místní příslušnost např. ve věcech důchodového pojištění a důchodového zabezpečení, kde je příslušný ten krajský soud, v jehož obvodu má navrhovatel bydliště [1].

3 POSTAVENÍ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV A JEHO VÝZNAM V KONTROLE VEŘEJNÉ SPRÁVY

Přijetím vládního návrhu *zákona o Veřejném ochránci práv* č. 349/1999 Sb. (Poslanecká sněmovna návrh schválila 4. listopadu 1999, Senát 8. prosince 1999) se součástí českého právního řádu a soustavy státních orgánů stala zcela nová instituce. Veřejného ochránce práv lze považovat za česko podobu („modifikaci“) ve světě značně rozšířené instituce tzv. ombudsmana. Ombudsmana pak můžeme z pohledu současných poznatků zhruba obecně charakterizovat jako nezávislou a nestrannou osobu volenou 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. Ombudsman se věcí začne zabývat zpravidla tehdy, když není k dispozici jiný účinný (obranný) právní prostředek, a svými přímo nevynutitelnými doporučeními iniciuje nápravu [7].

Česká podoba ombudsmana má specifické postavení, kterému odpovídá i zvolená koncepce právní úpravy. Jejím smyslem je bezpochyby promítnutí principu výlučné pravomoci a odpovědnosti ochránce za nezávislý a nestranný výkon funkce. Na rozdíl od koncepce institucionální, kdy je zákonem instituce zřízena a současně upraveno její právní postavení v čele s předsedou či jiným činitelem (jak je tomu např. u Nejvyššího kontrolního úřadu), je zákon o veřejném ochránci práv koncipován jasně monokraticky. [14].

Instituce ombudsmanského typu podle zahraničních zkušeností také odstraňují či zmírňují nespokojenost občanů se stavem správy věcí veřejných pramenící z negativní zkušenosti v případech, kdy úředník vykonává vůči občanům mocenské pravomoci státu. S určitou mírou zjednodušení lze konstatovat, že znevýhodnění občana oproti správnímu aparátu vyplývá ve velké míře ze samotné podstaty těchto vztahů. Občan totiž zpravidla citlivě vnímá situace, v nichž se, ať oprávněně nebo domněle, cítí opomíjen, přehlížen či ponížen, neboť často neví, kde a jakým způsobem se domáhat uspokojení svých práv či zájmů. Na rozdíl od specializovaného úředníka totiž nemá dostatek informací a odborných znalostí. Když odhlédneme od klasických procesních nástrojů ochrany systémem soudním vě. správního soudnictví, jehož složitost, nákladnost, zdoluhavost a mnohdy i účinnost byla a je předmětem řady diskusí, je možno využít pouze vnitřní kontroly státní správy, ta se však často ukazuje jako nedostačující. Na rozdíl od opravných institucí soudního typu

působících k nápravě pouze v případech, kdy je zjištěn nesoulad s právními předpisy, může veřejný ochránce práv zjednat nápravu i tehdy, kdy jednání úřadu je po právu, ale je jinak nesprávné, nepřiměřené či nespravedlivé nebo je příslušný správní orgán nečinný. Ze zahraničních zkušeností také vyplývá, že sama existence ombudsmana 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, mohou se dostat do situace, kdy budou nuceni svoje jednání či postupy zdůvodňovat a obhájit. Veřejný ochránce práv nemá k dispozici v podstatě žádné přímé donucovací prostředky. Nápravu požaduje po státním orgánu, který se pochybení dopustil, neučiní-li tak, po orgánu nadřízeném, příp. předloží věc vládě. Jeho úkolem není měnit či nahrazovat rozhodnutí dotčeného orgánu státní správy, ale požadovat, aby k nápravě byly využity vlastní kontrolní, nápravné a sankční zákonné pravomoci. V jednotlivých případech stěžovatelů je o konkrétních citlivých skutečnostech, které se při své činnosti dozví, veřejný ochránce práv vázán mlčenlivostí, v obecné rovině je však o své činnosti a poznatcích povinen soustavně informovat veřejnost. Velmi účinným sankčním oprávněním veřejného ochránce práv je však sankce v podobě informování veřejnosti o pochybení konkrétního úřadu. O své činnosti také pravidelně čtvrtletně informuje Poslanecko sněmovnu [11].

Zákon ukládá veřejnému ochránci práv nejen přispívat k nápravě pochybení úřadů či institucí vůči konkrétnímu občanu, ale také získané poznatky zobecňovat a navrhopvat systémová opatření k nápravě vedoucí ke změně původních příčin pochybení. Přispívá tím k všeobecnému zkvalitnění výkonu veřejné správy, resp. ke zlepšení jejího působení vůči všem osobám. Zevšeobecnění poznatků vyplývajících z jeho činnosti v tom kterém roce působení předkládá veřejný ochránce práv ve svých souhrnných zprávách Poslanecké sněmovně. Zpráva je zasílána také Senátu, prezidentu republiky, vládě, ministerstvům a dalším správním úřadům s celostátní působností. Vedle podrobných informací o činnosti ochránce tyto zprávy obsahují upozornění na problémy, které veřejný ochránce práv zjistí, a které považuje za příčinu nespokojenosti stěžovatelů se stavem legislativy, s poruchami ve správě věcí veřejných a v obecné rovině pak za příčinu ztížení přístupu občanů k uspokojení práv a oprávněných zájmů, resp. v nemožnosti se práv domoci. Naslouchajícimu zákonodárci tak signalizuje nedostatky, které je třeba řešit. [11].

Zákon upravuje právní postavení a pravomoci veřejného ochránce práv jako veřejného činitele. Je volen Poslaneckou sněmovnou z kandidátů, z nichž po dvou navrhuje prezident republiky a Senát. Funkční období ochránce je šestileté a může být zvolen pouze na dvě po sobě jdoucí funkční období. Ochráncem může být zvolen každý, kdo je volitelný do Senátu.¹² Nesmí být členem žádné politické strany nebo hnutí ani nesmí vykonávat jiné funkce či výdělečnou činnost. Výkon funkce se ujímá složením slibu do rukou předsedy Poslanecké sněmovny, které také za výkon funkce odpovídá [11].

3.1 Historie, vývoj a obecné zakotvení institutu ombudsmana

Stejně jako lze u řady jiných právních institucí nalézt ve starověké minulosti jisté, byť nezdědka jen vzdálené podobné předchůdce, rovněž u instituce ombudsmana se jako historická paralela někdy uvádí římský tribun lidu, kontrolní orgány působící ve Starověké Číně (Yuan), a také se konstatuje, že sami někteří panovníci plnili již v dávné minulosti (7. stol.) v zásadě taktéž funkce ombudsmana. „Ombudsmanská“ funkce panovníků není ostatně nijak překvapující, v určité podobě („stížnosti na vrchnost“) přetrvala i ve středověku. Ovšem v moderní modifikaci existuje i nadále. Prezident (hlava státu), resp. jeho kancléř se zabývá i stížnostmi občanů, které se týkají veřejné správy (např. USA nebo u nás). Pokud bychom se urputněji snažili o nalezení určité, opět ovšem spíše příbuzné, historické paralely instituce ombudsmanského typu na území České republiky, připomeňme existenci *Sboru defenzorů*, kteří v 17. století plnili funkci ochránců náboženské svobody a víry. Šlo tedy o jakéhosi (*cum grano salis*) kolektivního ombudsmana specializovaného na ochranu zachování náboženské svobody. O naplnění základních formálních znaků instituce ještě ale není možné hovořit. **První „skutečný“ ombudsman** se patrně objevil až na začátku 18. století ve Švédsku. Švédský král Karel XII. zřídil v roce 1713 úřad *Královského Nejvyššího Ombudsmana*. Sám výraz „ombudsman“ je sice původu švédského, jeho zárodek lze ale vysledovat ve středověkém slově „umbup“ (moc, autorita), prapůvodem patrně pocházejícího z islandštiny. Jako „ombud“, resp. „ombudsman“ byla označována osoba, jež vystupovala jako zástupce, zmocněnec či mluvčí dalších osob [7].

Od roku 1713 měl tento královský ombudsman dbát především na správné chování královských úředníků. Od roku 1809 byla instituce ombudsmana poprvé pevně zakotvena ve švédské ústavě, kdy byla definována jako orgán parlamentu dohlížející na to, jak soudci,

¹² Musí mít občanství České republiky a dosáhnout věku 40 let

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 [17].

V 19. století byla aktivita ombudsmana vsutku v převážné míře zacílena na činnost soudů, státního zastupitelství, policie a do oblasti vězeňství. Ačkoliv v současné době ombudsman převážně jedná, resp. provádí šetření na základě individuálních stížností, tehdy spíše vycházel z výsledků své inspekční činnosti. V prvních sto letech existence úřadu se v průměru ročně zabýval 70 stížnostmi, a to ještě v řadě případů pouze odůvodňoval a vysvětloval, proč úředník rozhodl tak, jak rozhodl. Ostatně veřejná správa v této době nezahrnovala tak široké spektrum úřadů a kvantum úředníků jako nyní. Nejzávažnějšími byly případy zatčení za základě nedostatečného vyšetření věci. Soudci i zaměstnanci státního zastupitelství dále pak často nedodržovali lhůty k provádění úkonů, kdy nešlo o měsíce, ale o roky prodlení [7].

Největšího rozvoje dosáhla instituce ombudsmana ve 20. století. Zejména po 2. světové válce vnikala v různých modifikacích závislých především na historickém a politicko-sociálním vývoji konkrétní země téměř ve 100 státech světa. Název instituce je pochopitelně v různých zemích různý¹³ [17]. V tomto období se situace v soudnictví výrazně zlepšila, a v návaznosti na vznik nových, či personálních rozšiřování starých úřadů, převážila jako kontrolovaný subjekt právě veřejná správa. Je si však třeba uvědomit, že ombudsman nemá oprávnění u soudců – stejně jako u správních úředníků – změnit jejich rozhodnutí. K současné praxi se uvádí, že ombudsman sice může „napadnout“ i rozhodnutí ve věci, ale pouze v případě jeho zjevného rozporu s právem, a proto sleduje především řádnosti procesu. Pokud jde ještě o vzdálenější historii instituce, jeví se zajímavým a nikoliv nelogickým tvrzení, že úřad *Generálního prokurátora*, který zřídil v Rusku car Petr Veliký v roce 1722, byl inspirován švédským ombudsmanem. Je možné snad ještě připomenout tzv. „národního syndika“, úředníka, který krátce působil na začátku 19. století v Nizozemí. Jeho úkolem bylo sledovat, zda soudci a státní úředníci neporušují při výkonu svých povinností právní předpisy.

¹³ Např. ve Španělsku působí *defensor del pueblo*, ve Francii *médiateur*, v Rakousku *Volksanwaltschaft*, v Polsku *Rzecznik praw obywatelskich*, v Rumunsku *Avocatul Popolurii* či v České republice veřejný ochránce práv [17].

Zásadní vliv na dnešní podobu instituce britského parlamentního ombudsmana¹⁴ měla tzv. *Whyattova zpráva*, publikovaná na konci roku 1961. Kromě řady dalších závažných poznatků a závěrů, které přinesla, se ve zprávě navrhovalo, aby bylo přijato pravidlo (tzv. *poslanecký filtr*), podle kterého se ombudsman bude stížností zabývat pouze tehdy, bude-li mu předložena poslancem (členem kterékoliv sněmovny). Předpokládalo se, že poslanec jednodušší stížnosti vyřídí sám a pouze ty, u kterých by bylo třeba dalších šetření, postoupí parlamentnímu ombudsmanovi. Je však třeba podotknout, že s existencí poslaneckého filtru se podle zprávy počítalo pouze na počáteční, asi pětileté „testovací období“ a posléze měl být k ombudsmanovi umožněn přímý přístup. K ilustraci jiných vývojových tendencí a přístupu ke zřízení ombudsmanských institucí dobře poslouží příklad *Německa*. V roce 1959 byl zde zřízen zvláštní ombudsman – zmocněnec pro kontrolu branných sil. Pokus o přijetí zákona o všeobecném ombudsmanovi Bundestagu dopadl neúspěšně (1966) Na federální úrovni byl tak jen konzervován stav, kdy funkci ombudsmana v podstatě plní petiční výbor parlamentu. Petiční výbor má při šetření postavení obdobné ombudsmanským institucím: úřady jsou povinny přeložit spisy, umožnit přístup, podat vysvětlení apod. Pokud jde o úroveň zemskou, i zde došlo v roce 1975 k obdobnému ústavnímu posílení pravomocí petičních výborů zemských parlamentů. Rovněž na tomto místě se však setkáváme s pokusy o ustanovení zemských ombudsmanů. Úsilí o zřízení parlamentního generálního ombudsmana pro spolkovou zemi Porýní-Falc nebylo nakonec zcela neúspěšné, i když se neprosadilo vytvoření ombudsmanské instituce v pravém slova smyslu. Bylo přijato (1974) jakési kompromisní řešení, kdy na základě zákona funguje „zvláštní zmocněnec petičního výboru“, který ovšem disponuje omezenějšími oprávněními (a prostředky) než běžný parlamentní ombudsman. Po sjednocení Německa (1990) se opět rozvinuly diskuse o instituci, právě v souvislosti s přípravou ústav pěti nových spolkových států. Ombudsman byl ústavně zakotven pouze v Meklenbersku-Předních Pomořanech v roce 1994. Ve Šlesvicku-Holštýnsku působil od roku 1990 ombudsman moci výkonné, kterého v roce 1997 nahradil řádný ombudsman parlamentní. Uvádí se nicméně, že jeho působnost je omezena pouze na sociální otázky [7].

¹⁴ Základní rozdělení (modely) ombudsmanů lze odvodit od způsobu jejich vzniku. Rozlišujeme tzv. parlamentní ombudsmany, kterého volí zákonodárny sbor a svých způsobem je mu odpovědný. Dalším nepříliš rozšířenými modely je tzv. ombudsman moci výkonné, tedy vládou volený a vládě zodpovědný, či ombudsman smíšeného typu. Další dělení lze provést na ombudsmany všeobecné (generální), kteří se zaměřují obecně na všechny činnosti veřejné správy, a na ombudsmany speciální, věnující se pouze určité oblasti veřejné správy. Český veřejný ochránce práv náleží do většinové skupiny všeobecných parlamentních ombudsmanů působících centrálně, kteří v současné době s určitými modifikacemi působí téměř ve všech zemích EU [17].

4 ORGANIZAČNÍ STRUKTURA INSTITUCE VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV

Organizační strukturu, vztahy nadřízenosti a podřízenosti a základní působnost útvarů, upravuje organizační řád Kanceláře veřejného ochránce práv, který byl vydán v souladu s ustanovením části čtvrté zákona č. 34/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv ve znění pozdějších právních předpisů a v souladu se statutem Kanceláře veřejného ochránce práv ze dne 31. ledna 2001. Tento organizační řád nabyl účinnosti dnem 1. prosince 2004.

4.1 Organizační struktura Kanceláře

V čele Kanceláře stojí vedoucí Kanceláře, který je jejím statutárním orgánem a plní úkoly v souladu s pokyny veřejného ochránce práv. Vedoucím Kanceláře je JUDr. Jaroslav Kupka. Kancelář je členěna na sekretariát ochránce a jeho zástupce, poradce veřejného ochránce práv, odbor věcné působnosti, odbor spisových a administrativních služeb, odbor vnitřní správy, sekretariát vedoucího Kanceláře a útvar interního auditu [13].

Sekretariát ochránce a jeho zástupce je metodicky řízen veřejným ochráncem práv a zástupcem veřejného ochránce práv. V ostatních pracovněprávních vztazích jsou jeho zaměstnanci podřízeni vedoucímu Kanceláře. V čele sekretariátu je vedoucí sekretariátu. Tento organizační útvar má z hlediska úrovně řízení postavení oddělení a dále se nečlení. Jejich činností je např. vedení osobní korespondence, připravování osobních programů VOP a ZVOP, zajišťuje styk s veřejnými sdělovacími prostředky, nebo také připravuje podklady pro připomínkové řízení ve věcech vybraných právních předpisů. Útvar Poradce veřejného ochránce práv je metodicky řízen veřejným ochráncem práv. V ostatních pracovněprávních vztazích je taktéž podřízen vedoucímu Kanceláře. Jeho úkolem je shromažďování, v kooperaci s odborem věcné působnosti, podkladů a vypracovávání konečného znění souhrnných a čtvrtletních zpráv (VOP) pro Poslaneckou sněmovnu a podkladů pro informování veřejnosti o činnosti veřejného ochránce práv. V Odboru věcné působnosti se mohou vytvářet pracovní skupiny, jejichž činnost je koordinována garantem skupiny a jeho konzultantem, kteří nemají postavení vedoucích zaměstnanců, v čele odboru je vedoucí odboru, který odpovídá za veškerou jeho činnost, přímo řídí, koordinuje činnost všech zaměstnanců odboru. Odbor je metodicky řízen veřejným ochráncem práv a zástupcem veřejného ochránce práv. Tento odbor posuzuje došlá podání podle jejich obsahu, provádí jejich zařazení do statistických oblastí a zajišťuje vyčlenění urgentních případů k přednostnímu vyřízení. Navrhuje také způsob řešení došlých podnětů a dle VOP

zpracovává písemné dokumenty k jejich vyřízení. Odbor spisových a administrativních služeb je metodicky řízen veřejným ochráncem práv, člení se na oddělení spisových služeb a oddělení administrativních služeb. V čele odboru je vedoucí odboru, který odpovídá za veškerou jeho činnost, přímo řídí vedoucí oddělení, jejich činnost koordinuje a kontroluje. Odbor zajišťuje veškeré administrativní operace související s korespondencí Kanceláře včetně jejich převodu do elektronické podoby a jejich archivaci. Odbor vnitřní správy se člení na oddělení ekonomické, samostatný referát personální a ekonomiky práce, samostatný referát informatiky a IT, samostatný referát správy budovy a samostatný referát dopravy. V čele odboru je vedoucí odboru, který je současně zástupcem vedoucího Kanceláře. Úkolem odboru je zabezpečování osobních a věcných potřeb Kanceláře a jejich zaměstnanců. Odpovídá vedoucímu Kanceláře za správu příslušné rozpočtové kapitoly a za dodržení závazných ukazatelů státního rozpočtu. Přímým podřízeným vedoucímu Kanceláře je potom Sekretariát vedoucího Kanceláře a také Útvar interního auditu. Sekretariát vedoucího Kanceláře, vyřizuje korespondenci Kanceláře, zajišťuje právní službu, vede také agendu utajovaných skutečností. Útvar interního auditu provádí nezávislé a objektivní přezkoumávání všech činností, pracovních postupů, řídicích a kontrolních systémů Kanceláře. Jeho úkolem je vyhledávat, hodnotit rizika spojená s činností Kanceláře jako organizační složky státu a účetní jednotky v rozsahu povinností stanovených zákonem [14].

Kancelář veřejného ochránce práv se sídlem v Brně, Údolní 39 byla zřízena k plnění úkolů spojených s odborným, organizačním a technickým zabezpečením činnosti veřejného ochránce práv podle ustanovení § 25 odst. 2 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv. Kancelář je organizační složkou státu a hospodaří s prostředky státního rozpočtu v samostatné rozpočtové kapitole č. 309. Postavení Kanceláře je upraveno Statutem Kanceláře veřejného ochránce práv, vydaného veřejným ochráncem práv dne 31. ledna 2001. Činnost Kanceláře a všech jejích zaměstnanců se řídí principy enviromentálně příznivého provozu, spočívajícího v preventivní ochraně životního prostředí, šetření zdrojů, předcházení vzniku odpadů, vhodném nakládání se vzniklými odpady a o v omezení zátěže životního prostředí nebezpečnými chemickými látkami. Při hospodaření s veřejnými prostředky postupuje Kancelář podle obecně závazných předpisů, zejména podle ustanovení zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole a vyhláška MF ČR č. 62/2001 Sb., o hospodaření organizačních složek státu a státních organizací s majetkem státu, všechny ve znění pozdějších předpisů. Informace týkající se

nebo související s tímto hospodařením podává Kancelář podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím [18].

4.2 Vedoucí Kanceláře

Vedoucího Kanceláře jmenuje a odvolává a o jeho pracovněprávních věcech rozhoduje veřejný ochránce práv. Svou činnost vykonává podle pokynů VOP a jemu za ni odpovídá. VOP může na přechodné období pověřit vedením Kanceláře některého z jejich zaměstnanců. Vedoucí Kanceláře zastupuje Kancelář navenek, a nevyplývá-li z organizačního řádu něco jiného, podepisuje veškeré písemnosti, související s personálním, organizačním a technickým zabezpečením činnosti Kanceláře. Plní také podle zvláštních předpisů vůči zaměstnancům Kanceláře funkci statutárního orgánu zaměstnavatele a je nadřízeným všech zaměstnanců Kanceláře. Jmenuje do funkce a odvolává vedoucí organizačních útvarů. Všechny pracovně právní úkony vedoucího Kanceláře týkající se založení, změny a skončení pracovního poměru zaměstnanců Kanceláře, platových podmínek vedoucích organizačních útvarů Kanceláře a pracovního řádu Kanceláře podléhají předchozímu souhlasu VOP. Vedoucí Kanceláře vypracovává dále návrh rozpočtu Kanceláře pro ministerstvo financí ČR a provádí rozpočtová opatření v rámci příslušné kapitoly státního rozpočtu. Rozhoduje také o hospodaření s rozpočtovými prostředky podle schváleného ročního rozpočtu a zajišťuje vnitřní finanční kontrolu ve smyslu zákonných ustanovení [14].

5 OPRÁVNĚNÍ A PŮSOBNOST VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV

5.1 Oprávnění veřejného ochránce práv

Obecně platí, že úřady jsou povinny veřejnému ochránci práv poskytnout při jeho činnosti veškerou součinnost potřebnou k dosažení vytýčeného cíle. Má tedy právo s vědomím vedoucích úřadů, a to i bez předchozího upozornění, vstupovat do všech prostor úřadů a provádět šetření, která spočívají v nahlížení do spisů, kladení otázek zaměstnancům úřadu, rozmluvách s osobami umístěnými v zařízeních v zákoně uvedených. Má vzhledem k úřadům, u nichž provádí šetření, právo na poskytnutí informací a vysvětlení, předložení spisů a písemností, sdělení stanovisek ke skutkovým a právním otázkám případu, na provedení důkazů a úkonů jím navržených, má také právo na to, aby zaměstnanci úřadu byly pro účely jeho šetření zbaveny mlčenlivosti [10]. Veřejný ochránce práv jedná **z podnětu nebo z vlastní iniciativy**. Stěžovatel může adresovat podnět přímo ochránci nebo poslanci nebo senátorovi (ten ho postoupí veřejnému ochránci práv) [1]. Pokud veřejný ochránce práv při šetření nezjistí žádné pochybení, či porušení právních předpisů, písemně o tom vyrozumí nejen stěžovatele, ale také postižený úřad. Zjistí-li vady, vyzve úřad, aby se k nim ve lhůtě písemně vyjádřil. Učiní-li sám úřad opatření k nápravě a veřejný ochránce práv je shledá dostatečnými, vyrozumí o tom opět stěžovatele i úřad, jinak zašle úřadu své stanovisko, jehož součástí je i návrh opatření k nápravě. Může jít o návrh zahájení řízení o přezkoumání rozhodnutí, úkonu a postupu úřadu, provedení úkonů k odstranění nečinnosti, zahájení disciplinárního nebo jiného obdobného řízení, zahájení řízení o trestném činu či přestupku, případně jiném správním deliktu a návrh na poskytnutí náhrady škody, nebo uplatnění nároku na náhradu škody. Kromě těchto oprávnění náleží veřejnému ochránci práv ještě další tzv. zvláštní oprávnění. [10].

5.2 Zvláštní oprávnění a povinnosti veřejného ochránce práv

Zákon o veřejném ochránci práv přiznává v části třetí ochránci významná zvláštní oprávnění. Spočívají jednak ve specifických povinnostech vůči Parlamentu České republiky, k němuž sice není ve vztahu podřízenosti, ale jehož dolní komoře je za výkon své funkce odpovědný, jednak v právu podávat vládě a správním úřadům doporučení ke změnám právních a ostatních předpisů, pokud k tomu při výkonu své funkce shledá důvod. S tím souvisí i jeho oprávnění navrhnout ústavnímu soudu zrušení podzákoných předpisů

a zúčastnit se takového řízení, pokud je inicioval jiný účastník podle ustanovení § 64 zákona č. 182/1993 Sb., o ústavním soudu [16].

5.3 Působnost veřejného ochránce práv

Působnost ochránce se vztahuje na ministerstva a jiné správní úřady s působností pro celé území státu, správní úřady jim podléhající, Českou národní banku, pokud působí jako správní úřad, Radu pro rozhlasové a televizní vysílání, orgány územních samosprávných celků při výkonu státní správy, a není-li dále stanoveno jinak na Policii České republiky, Armádu České republiky, Hradní stráž, Vězeňskou službu České republiky, dále na zařízení, v nichž se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranná nebo ústavní výchova, ochranné léčení, jakož i na veřejné zdravotní pojišťovny [21].

S účinností od 1. ledna 2006 získal veřejný ochránce práv lepší možnosti při ochraně práv lidí ve věznicích, azylových zařízeních nebo zdravotnických a sociálních ústavech. Sněmovnou schválená novela zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, dává ombudsmanovi právo bez předchozího ohlášení navštívit zařízení podle své volby, hovořit o samotě s osobami dle svého výběru či prohlédnout si všechny prostory příslušného zařízení. Dosud neexistoval orgán, který by vykonával systematickou preventivní vnější kontrolu míst, kde se osoby omezené na svobodě nacházejí, a to i přesto, že v zařízeních, kde jsou lidé zdržováni na základě úředního výroku, mohou být skutečně nelegitimním způsobem omezována jejich práva a osobní svobody. Poslanci oproti původnímu textu vládní předlohy pouze z působnosti ombudsmana vyňali kontrolu dodržování práv ve vojenských věznicích a odmítli i možnost, aby se na prošetřování v úřadech podíleli odborníci, které k tomu ombudsman písemně pověřil [12].

Působnost veřejného ochránce práv se na druhé straně nevztahuje na Parlament, prezidenta republiky a vládu, na Nejvyšší kontrolní úřad, na zpravodajské služby České republiky, na orgány činné v trestním řízení, státní zastupitelství a na soudy, s výjimkou **orgánů správy státního zastupitelství a státní správy soudů** [21].

Konkrétnější vymezení rozsahu působnosti, tedy okruhu orgánů, resp. osob, v jejichž činnosti má ombudsman zkoumat, zda dodržují ústavu, zákony a další právní předpisy, zda jde o rozhodování nestranné, objektivní, rychlé a jednotné v aplikaci předpisů, se v různých státech v jednotlivostech liší. Zpravidla jde o oblast veřejné správy v nejširším smyslu, která zahrnuje nejen výkon státní správy prováděnými státními orgány (orgány

státu) a jinými veřejnoprávními subjekty (především orgány samosprávy), ale leckde i soukromými fyzickými a právníckými osobami. Činnost veřejného ochránce práv se přirozeně odehrává i v oblastech, které sice nejsou zákonem výslovně specifikovány, jsou ale buď přirozenou součástí jeho působení nebo tvoří pro zákonem uložené povinnosti nezbytný předpoklad. Veřejný ochránce práv tak, aniž je tato povinnost či oprávnění zákonem ochránci uloženo, je nápomocen radou a právní pomocí těm kteří se na něho obrátí s podnětem na činnost úřadu, který je v jeho působnosti, v řadě případů působí ke zvyšování právního vědomí občanů, resp. napomáhá dezorientovaným občanům v přístupu k jejich právům, i když se jedná o oblast mimo jeho působnost [15].

5.3.1 Podněty, u nichž je dána příslušnost veřejného ochránce práv

- Restituční nároky, družstva, nemovitosti, vlastnické vztahy
- Zdravotnictví, zdravotní péče
- Stavební řízení
- Daně, cla, poplatky a řízení o nich
- Ochrana životního prostředí
- Ochrana práv dětí, mládeže a rodiny a sociální nároky s ní spojené
- Armáda, policie, vězeňská služba, ochranná výchova a ochranné léčení
- Věci cizinců a státního občanství
- Ostatní nezačleněné obory
- Soudní správa – průtahy v řízení.

Podněty, u nichž příslušnost veřejného ochránce práv není daná:

- Opravné prostředky
- Konkursní řízení
- Majetkové, rodinné a ostatní občanskoprávní spory
- Trestní věci
- Ostatní
- Samostatná působnost obcí.

5.4 Postup při podávání podnětu veřejnému ochránci práv a jeho náležitosti

Podněty ochránci lze podávat:

- písemně – dopisem nebo na vytištěném formuláři podnětu, na adresu veřejného ochránce práv,
- Elektronickou poštou (i bez elektronického podpisu) e-mailem, nebo pomocí elektronické podatelny, na níž je umístěn formulář, který zaručí, že podání bude obsahovat všechny potřebné náležitosti.
- Osobně lze podněty doručit do podatelny Kanceláře veřejného ochránce práv nebo také osobě do protokolu, který se stěžovatelem sepíše právník Kanceláře veřejného ochránce práv [19].

Náležitosti podnětu upravuje zákon č. 349/1996 Sb., o veřejném ochránci práv. Pro vyřízení podnětu ochránci nejsou stanoveny žádné lhůty. Proti způsobu vyřízení a rozhodnutí o podnětu ochráncem není přípustný opravný prostředek. Zákon vyžaduje, aby podnět podal ten, kdo se dožaduje ochrany svých práv, nelze podávat podnět ve prospěch jiných svéprávných osob. V případě, že je podáván podnět v zastoupení jiné osoby, je třeba tuto skutečnost doložit písemnou plnou mocí zastoupeného či jiným dokladem s uvedením rozsahu oprávnění. I když vyřizování podnětů ochráncem není svázáno mnoha formálními pravidly, zákon ukládá dodržení několika náležitostí podnětu. Jejich respektování ihned při prvním kontaktu zabrání zbytečné korespondenci spojené s doplněním podnětu, a tím se celá věc značně urychlí. Obsahové či formální vady podnětu mají vliv na jeho vyřízení. Ochránce vyzve stěžovatele k jejich odstranění a stanoví mu k tomu lhůtu. Podnět by měl proto vždy obsahovat:

- jméno, příjmení, bydliště stěžovatele, u právnické osoby název, sídlo a osobu oprávněnou jejím jménem jednat,
- vyličení podstatných okolností, včetně sdělení, zda věc, a s jakým výsledkem, byla předložena také jinému orgánu,
- označení úřadu či úřadů, vůči nimž směřuje,
- doklad o tom, že úřad, jehož se podnět týká byl neúspěšně vyzván k nápravě,
- pokud se podnět týká rozhodnutí, je třeba, aby stěžovatel přiložil jeho stejnopis [19].

Pokud věc, které se podnět týká, nespadá do působnosti ochránce (tj. směřuje do oblasti nebo proti jednání orgánů a institucí, vůči nimž jeho pravomoci nejsou zákonem dány), anebo se netýká osoby, která podnět podala, musí podnět odložit. Veřejný ochránce práv dále může podnět odložit, jestliže:

- podnět nemá uvedené předepsané náležitosti a stěžovatel je ve stanovené lhůtě nedoplnil,
- je zjevně neopodstatněný,
- od právní moci rozhodnutí nebo od opatření či události, kterých se podnět týká, uplynula doba doručení ochránci delší jednoho roku,
- věc, které se podnět týká, je projednávána soudem nebo již byla soudem rozhodnuta,
- jde o podnět ve věci, která již byla ochráncem přešetřena a opakovaný podnět nepřináší nové skutečnosti [19].

Jestliže ochránce podnět neodloží, po případném odstranění vad podání či doplnění informací zahájí ve věci šetření, o čemž stěžovatele vyrozumí. Poté, kdy šetření postupem podle zákona o veřejném ochránci práv ukončí některým ze způsobů, v zákoně uvedených, vyrozumí stěžovatele o jeho výsledku [19].

6 VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV A JEHO PŮSOBENÍ V OBLASTI MOCI SOUDNÍ

6.1 Obecné ustanovení

Obecně lze říci, že se veřejný ochránce práv při své činnosti často setkává se stížnostmi občanů směřujícími vůči soudům všech stupňů. Dle § 1 odst. 3 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, v aktuálním znění, se působnost ochránce nevztahuje mimo jiné na soudy, s výjimkou orgánů správy státního zastupitelství a státní správy soudů. Vzhledem k výše uvedenému a z důvodu zachování ústavního principu nezávislosti soudní moci ochránce při svých šetření nezasahuje do rozhodovací činnosti soudů. Jeho šetření jsou zaměřena na to, zda jsou plněny povinnosti uložené jednotlivým orgánům státní správy soudů příslušnými právními předpisy, tj. jde zejména o šetření stížností na průtahy v řízení, na nečinnost soudů, a na nevhodné chování soudních osob. Nevhodné chování soudce nelze zaměňovat s podjatostí soudce. V případě, že je z podání zřejmé, že v řízení, kterého se podnět týká, může docházet k průtahům ze strany soudu, je stěžovateli poskytnuto poučení o možnosti podání stížnosti na průtahy v řízení k rukám předsedy příslušného soudu podle zákona o soudech a soudcích. Stěžovatelům je zároveň zasílán informační leták, v němž je jednoduše a srozumitelně vysvětleno, co může veřejný ochránce práv činit ve vztahu k soudům, co je to státní správa soudů, na co a jak si mohou k předsedovi soudu stěžovat, co jsou to odůvodněné a neodůvodněné průtahy v řízení, a zejména skutečnost, že stížnost předsedovi soudu musí předcházet působení veřejného ochránce práv [15].

Při svých šetření se ochránce obrací na dotřené předsedy soudů a žádá je dle § 15 odst. 2 písm. a) a c) zákona o veřejném ochránci práv, o poskytnutí vysvětlení a právní posouzení předmětné záležitosti (tj. většinou stížnosti na průtahy v řízení) z hlediska výkonu státní správy soudů, který předseda soudu zabezpečuje. Po seznámení se stanoviskem předsedy soudu je nutno uskutečnit další analýzu případu. V úvahu přichází zjištění, že stížnost důvodná není, a že k průtahům ze strany soudu v předmětném řízení nedošlo. V takovém případě je o závěru veřejného ochránce práv stěžovatel vyrozuměn a oběma stranám (tedy stěžovateli i předsedovi soudu) je zaslána písemná zpráva o výsledku šetření. Dalším výsledkem může být zjištění, kdy předseda soudu konstatuje, že k průtahům v řízení došlo, tyto průtahy však byly způsobeny příčinami objektivního charakteru, jejich příčinou je tedy okolnost nezávislá na vůli soudu (soudce). Tyto průtahy posuzujeme jako odůvodněné,

protože není v moci státní správy soudu ani jednotlivých soudců je ovlivnit. Příčinou odůvodněných průtahů v řízení je tak na jedné straně nedostatek soudců, nedostatečné materiální vybavení soudů, extrémní počet žalob připadajících na jednoho soudce, apod., na druhé straně složitost konkrétního řešeného případu, zejména nutnost pořizování znaleckých posudků, složitého dokazování, důsledné využívání opravných prostředků účastníky v řízení atd. Se zjištěnými skutečnostmi ochránce opět seznámí stěžovatele a závěrečnou zprávu, v níž jsou zjištěné skutečnosti zrekapitulovány a ochráncem zhodnoceny, opět zašle stěžovateli i oslovenému předsedovi soudu. V těchto případech je šetření ukončeno ve smyslu ustanovení § 17 zákona o veřejném ochránci práv [15].

Jestliže šetření ukazuje na vážnější poruchu v plnění úkolů orgánů státní správy soudů, příp. průtahy v řízení nejsou předsedou soudu přesvědčivě zdůvodněny, ochránce případně požádá předsedu soudu o doplňující informace k vysvětlení průtahů, příp. o sdělení, zda a jaká opatření k nápravě byla po zjištění průtahů ze strany soudu přijata. V případě, že ochránce v průběhu šetření shledá neodůvodněné průtahy (jde o průtahy, které vznikají např. špatnou organizací práce, liknavostí soudce, jeho nedostatečnou důsledností, neefektivní prací soudních kanceláří spočívajících v subjektivních okolnostech, jenž je možné přijetím určitých opatření odstranit), předseda soudu je na zjištění veřejného ochránce práv, tedy na pochybení státní správy soudu, upozorněn ve smyslu ust. § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv a současně je vyzván, aby se k zjištěním ochránce vyjádřil v zákonem stanovené třicetidenní lhůtě, a sdělil, jaká opatření k nápravě byla ze strany soudu přijata [15].

V případech podnětů, které nejsou v působnosti se ochránce opakovaně setkává se žádostmi občanů na přezkoumání jejich rozhodnutí, dále se žádostmi o intervenci do jejich soudního řízení, či s prosbami o zastupování u soudu. Dále se stížnostmi na vedení sporu, rozhodování soudce, způsob provádění exekuce, v trestních věcech pak se žádostmi na přezkoumání rozhodnutí vydaných v trestním řízení, stížnostmi pro porušení zákona, či na tzv. „nespravedlivé odsouzení“. Časté jsou též žádosti o posouzení jejich sporu či sdělení jak dále postupovat (dotazy na tzv. právní názor na věc). Výjimkou nejsou ani požadavky na potrestání určitého soudce, či přikázání věci jinému soudu nebo se na ochránce obracejí občané se stížnostmi na rozhodování, podjatost soudce, nesprávný postup, nepřipustění důkazů apod. Dále se ochránce setkává s případy, v nichž se na něj občan obrátí s podnětem, který je opravným prostředkem proti soudnímu rozhodnutí. V těchto

případech je povinností ochránce o tom stěžovatele ihned vyrozumět a poučit ho o správném postupu, tak aby nedošlo k zmeškání lhůty [15].

V případech, kdy není možné se stížností zabývat z důvodu, že je mimo působnost stanovenou zákonem, ochránce se dále podnětem nezabývá s tím, že pokud má pro to dostatek informací, kvalifikovaně poradí jak dále postupovat, např. na jaký orgán státní správy se obrátit, zda jsou dány podmínky pro použití řádného či mimořádného opravného prostředku nebo zašle stěžovateli seznam bezplatných občanských poraden či seznam, obsahující údaje o advokátech poskytujících bezplatnou právní poradou, resp. zprostředkujících kontakt na konkrétního advokáta k informativní poradě [15].

6.2 Členění a charakteristika podnětů směřujícím vůči soudům v působnosti ochránce

Veřejný ochránce práv se v této oblasti zabývá tímto okruhem podnětů:

- průtahy v řízení, nečinnost soudů
- správa soudních poplatků
- nevhodné chování soudních osob, správa soudních kanceláří a
- ostatní působnost Ministerstva spravedlnosti ČR [15].

Stížnosti týkající se oblasti správa soudu – průtahy v řízení lze klasifikovat na stížnosti týkající se průtahů v civilním (řidčeji trestním) řízení, stížnosti týkající se průtahů v konkursním řízení, stížnosti na průtahy v exekučním řízení. Specifickou oblastí pak jsou stížnosti na znalce v tom smyslu, že buď stěžovatel napadá kvalitu zpracovaného znaleckého posudku, nebo si stěžuje na celkovou dobu, po kterou znalec posudek zpracovával. Byly přijaty i stížnosti na chování znalce [15].

Pokud jde o to, které spory trvají nejdéle a proč, lze uvést, že obecně lze počítat s delší délkou řízení v konkursních věcech (zejména pokud je v konkursu právnická osoba jako výrobní družstvo, banka, apod.) a exekučním řízení, což je dáno stále ještě nedostatečným počtem soudních exekutorů působících u jednotlivých okresních soudů [15].

K počtu podnětů v oblasti soudní správa : v roce 2005 bylo z této oblasti doručeno 254 podnětů [16].

6.3 Příklady z činnosti veřejného ochránce práv v oblasti státní správy soudů

Veřejný ochránce práv se v oblasti státní správy soudů setkává nejčastěji se stížnostmi na průtahy v řízení (nečinnost soudu). Veřejný ochránce práv v roce 2005 např. šetřil tyto podněty:

Podnět sp. zn.: 298/2005/VOP/DM

Pan T. G. se na ochránce obrátil se stížností na soudní průtahy v dovolacím řízení. Ve své trestní věci podal dovolání již v lednu 2004, do doby podání stížnosti, tj. do ledna 2005, však toto dovolání spolu s příslušným spisem nebylo postoupeno nejvyššímu soudu k rozhodnutí, ačkoliv stěžovatel upozorňoval na nepřiměřenou délku řízení u orgánů státní správy soudů, jimiž jsou předseda a místopředseda soudu. Šetřením ochránce bylo zjištěno, že rozsudek vrchního soudu v dané věci, vztahující se k rozsudku krajského soudu a týkající se dvanácti obžalovaných, se nepodařilo krajskému soudu, vyjma 3 obžalovaných, doručit prostřednictvím pošty. Proto vydal krajský soud v srpnu 2003 příkazy k dodání do výkonu trestu odnětí svobody dle ustanovení § 321 odst. 3 trestního řádu. Podle zjištění policie se však tři odsouzení nezdržovali v místě bydliště, a jeden z nich se dokonce zdržuje v cizině. Zadržení však nebyli, a proto jim rozsudek odvolacího soudu doručen nebyl. Mezitím byla několika odsouzenými podána dovolání, která však nemohla být nejvyššímu soudu předložena vzhledem k povinnosti uložené soudu prvního stupně ustanovením § 265 odst. 2 trestního řádu, podle něhož se spis s dovoláním předkládá nejvyššímu soudu až po uplynutí lhůty k dovolání všem oprávněným osobám. To však v daném případě u všech odsouzených splněno nebylo. Povinnost vyčkat uplynutí lhůty k podání dovolání všem oprávněným osobám vyplývající z požadavku, aby mohlo být o všech případných dovoláních proti těmto rozhodnutím rozhodnuto dovolacím soudem najednou, znamenala v tomto případě značné průtahy v řízení. S ohledem na skutečnost, že v postoupení spisu na nejvyšší soud bránilo soudu prvního stupně splnění zákonem stanovené povinnosti, ochránce konstatoval, že soud nepochybil, neboť postupoval podle platné právní úpravy a neúnosná doba, po kterou nebyl spis předložen nejvyššímu soudu k projednání dovolání stěžovatele, proto nebyla vyhodnocena jako průtah zaviněný na straně soudu. Ochránce je přesvědčen, že uvedená platná právní úprava znemožňuje plynulé soudní řízení, a proto je úpravou nevyhovující, která si žádá určité korekce. Ochránce se

proto rozhodl o tomto případě informovat s cílem podnítit diskusi nad změnou tohoto ustanovení trestního řádu [16].

Podnět sp. zn.: 4355/2004/VOP/DM

Paní R. Č. se obrátila na ochránce se žádostí o pomoc v souvislosti s probíhajícím exekučním řízením na její majetek. Vedle stížnosti na průtahy v řízení požadovala pomoc v odblokování svého účtu u banky a zrušení příkazu k úhradě nákladů exekuce jako nedůvodného. Ochránce stěžovatelce sdělil, že není v jeho působnosti přezkoumávat průběh exekučního řízení a měnit vydaná rozhodnutí, ale vzhledem k tomu, že podnět směřoval i na nepřiměřenou délku soudního řízení, zahájil šetření ve věci průtahů. Výsledkem provedeného šetření bylo zjištění, že průtahy v řízení nejsou jediným pochybením, ke kterému v šetřené věci došlo. Za hlavní a závažné pochybení ochránce označil to, že vyšší soudní úřednice neinformovala příslušný peněžní ústav o nabytí právní moci usnesení o nařízení výkonu rozhodnutí příkázáním pohledávky z účtu povinné, čímž byl zmařen účel exekuce. Závažným aspektem celého případu byla dále skutečnost, že příslušný soudní spis byl od února 2005 postrádán. Rekonstrukce spisu, započatá již v době šetření ochránce, nebyla skončena, zejména v důsledku toho, že soudní exekutor na opakované výzvy soudu k předložení spisu nereagoval. Z tohoto důvodu nebylo možno ověřit, zda soudní exekutor předložil soudu námitky stěžovatelky proti exekučnímu příkazu o nákladech exekuce soudu k rozhodnutí (stejně jako to, zda soud dodržel lhůtu pro rozhodnutí o těchto námitkách). S ohledem na výše uvedená zjištění předseda soudu přijal opatření k nápravě spočívající v udělení výtky vyšší soudní úřednici za její pochybení a postihl ji odebráním osobního příplatku. Druhé soudní úřednici, která nesla odpovědnost za ztrátu spisu, vytkl nepřijatelnou práci se spisem. Předseda soudu opětovně vyžádal od soudního exekutora zaslání exekučního spisu. V září 2005 předseda soudu ochránci sdělil, že dokončil šetření postupu soudních osob a soudního exekutora. Po jeho urgenci soudní exekutor se soudem spolupracoval již bez dalších průtahů, a proto bylo možno za součinnosti soudního exekutora a povinné dokončit rekonstrukci spisu a ověřit další rozhodné skutečnosti. Po ukončení rekonstrukce spisu příslušná soudkyně ve věci rozhodla. Ochránce uzavřel šetření konstatováním, že v šetřené věci došlo k několika shora popsaným pochybením a rovněž nebyla dodržena zákonná lhůta pro rozhodnutí o námitkách proti exekučnímu příkazu k úhradě nákladů exekuce. Podle ustanovení § 88 odst. 3 zákona č. 120/2001 Sb., exekučního řádu, platí, že pokud exekutor námitkám proti exekučnímu příkazu k úhradě nákladů exekuce v plném rozsahu nevyhoví, postoupí je bez

zbytečného odkladu soudu, který o námitkách rozhodne do 15 dnů. Tato lhůta byla v šetřeném případě zjevně překročena. Průtahy tak shledal ochránce jednak na straně soudního exekutora, který rozhodl o námitkách (tak, že jim nevyhověl) za cca 5 měsíců od podání námitek povinnou, a také na straně soudu, který o nich rozhodl až za cca 8 měsíců od postoupení spisu soudu. Ochránce hodnotil pozitivně, že se předseda soudu zhostil prošetřování stížnosti velmi odpovědně, když prostudoval celý exekuční a stížnostní spis, pojmenoval chyby, kterých se soud (jeho zaměstnanci) dopustil a přijal operativní opatření k nápravě. Předseda soudu nadto celou věc osobně se stěžovatelkou projednal a omluvil se jí za způsobená pochybení. Pokud jde o průtahy způsobené soudním exekutorem, ochránce doporučil předsedovi soudu, aby soudního exekutora důrazně upozornil na nutnost zamezení průtahů při předkládání spisu soudu, neboť tak způsobuje průtahy v exekučním řízení jako celku. Ochránce v této souvislosti vyjádřil názor, že by nebylo zcela od věci vést na soudu rejstřík stížností na exekutory, po určitém čase vždy z něj získané poznatky vyhodnocovat a činit vůči soudním exekutorům příslušná opatření [16].

Podnět sp. zn.: 589/2005/VOP/DM

Do Kanceláře veřejného ochránce práv se dostavil pan L. S. se stížností na nevhodné chování soudkyně Obvodního soudu pro P. Do protokolu uvedl, že se způsobem vyřízení svých stížností adresovaných Obvodnímu soudu pro P. a Městskému soudu v P. není spokojen, a to zejména proto, že ho nikdo k předmětu stížnosti nevyslechl. Ochránce zahájil šetření oslovením předsedy dotčeného soudu, přičemž mu navrhl, aby v rámci prošetřování důvodnosti stížnosti zvolil postup dle ustanovení § 172 zákona o soudech a soudcích a aby vyslechl stěžovatele, popř. další osoby, které mohou přispět k objasnění věci a k jejich námitkám na chování vyřizující soudkyně. Místopředsedkyně soudu pro věci civilní zorganizovala schůzku zúčastněných stran. Stěžovateli bylo umožněno se znovu vyjádřit ke své stížnosti a osoby, které byly přítomny údajnému nevhodnému chování předsedkyně senátu, včetně právního zástupce stěžovatele, byly vyslechnuty. Ochránce stěžovatele upozornil, že v souvislosti s namítaným nevhodným chováním soudkyně je třeba si uvědomit, jakými zásadami je ovládáno jednání u soudu. Účastník řízení má možnost hovořit poté, kdy je soudcem vyzván, soudce má možnost odejmout slovo účastníkovi, který např. opakuje stejné argumenty, nehovoří k věci nebo uvádí fakta, která jsou již soudu známa. Od nevhodného chování je nutno také odlišit podjatost soudce, která se řeší námitkou v rámci soudního procesu. Ve zprávě o výsledcích šetření ochránce pozitivně zhodnotil bezodkladnou reakci místopředsedkyně soudu na jeho návrh ohledně

vyslechnutí stěžovatele a dalších osob. Poté bylo totiž shledáno určité pochybení v chování soudkyně, ačkoliv se během šetření stížnosti taková intenzita nevhodného chování, jakou ve svých vyjádřeních uváděl stěžovatel, neprokázala [16].

V souvislosti s posilováním právního vědomí občanů se stále častěji setkáváme se stížnostmi osob na porušení článku 6 odst. 1 Evropské úmluvy o lidských právech směřujícími k Evropskému soudu pro lidská práva do Štrasburku a žádajícími soud o rozhodnutí, zda v jejich případech došlo k porušení práva na spravedlivý proces, resp. posouzení přiměřenosti délky řízení [16].

7 VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV A REALIZACE KONTROLY VE VZTAHU K MINISTERSTVŮM

Podle zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů spadá činnost ministerstev a dalších ústředních správních úřadů do jeho působnosti. Ochránce věnuje ústředním správním úřadům zvýšenou pozornost, neboť velkou měrou ovlivňují kvalitu výkonu státní správy. Ministerstva se významně podílejí na legislativním procesu, zajišťují metodické vedení, dozorují výkon státní správy a samosprávy krajů, vedou správní řízení, v nichž rozhodují o řádných a mimořádných opravných prostředcích. Jedná se o řadu úkolů, které ne vždy zcela plní ke spokojenosti občanů [20].

Na veřejného ochránce práv se obrací řada osob se stížnostmi, v nichž namítají nezákonnost či rozpor s principy dobré správy v samotné práci ministerstva či jemu podřízeného správního úřadu. Shledá-li ochránce po provedeném šetření pochybení na straně ministerstva, navrhuje opatření k nápravě. Nejčastěji doporučuje zrušení nezákonného rozhodnutí, obnovu řízení, odstranění nečinnosti, přijetí, změnu či zrušení právního předpisu. Pokud se dopustil pochybení podřízený správní úřad, a nepřijal dostatečná opatření k nápravě, vyrozumí ochránce nadřízený úřad, ministerstvo. Může také informovat veřejnost. V řadě případů ochránce vyzve ministerstvo již v průběhu šetření k součinnosti a žádá jeho vyjádření k problematice [20].

7.1 Metodické řízení ministerstvy

Za dobu své činnosti dospěl ochránce k řadě dílčích zjištění o úrovni ústřední státní správy. Zjistí-li v činnosti podřízených správních úřadů pochybení usiluje nejen o nalezení řešení konkrétní věci, ale také o pojmenování příčin, které vedly k selhání v činnosti státního úřadu. V řadě případů dojde k závěru, že příčina tkví v nejednotné interpretaci právních předpisů a požaduje důsledné metodické vedení ke sjednocení výkladu sporných ustanovení a vyšší míru koordinace mezi jednotlivými ministerstvy. Ochránce opakovaně zaznamenal kritiku kvality a způsobu metodického vedení ministerstvy ze strany krajských úřadů [20].

Ministerstva podle zjištění ochránce metodicky řídí prostřednictvím zpravodajů a věstníků jednotlivých ministerstev. Takto publikované názory jsou pro výkon přenesené působnosti územně-samosprávnými celky (obce a kraje) nezávazné. Ochránce zjistil, že tímto způsobem sdělená stanoviska nerespektoval ani prvoinstanční ani krajský úřad. Pokud by

ministerstva publikovala své metodické pokyny coby akty řízení stanoveným způsobem ve Věstníku pro orgány krajů a obcí, byly by v nich obsažené názory právně závazné [20].

7.2 Výsledky šetření a součinnosti

Veřejný ochránce práv hodnotí komunikaci s ministerstvy zásadně jako dobrou. Obrací se na ně nejen v případě zjištění pochybení, ale také často se žádostí o součinnost při řešení problematických případů. Naopak některá z ministerstev požadují informace o případech šetřených ochráncem jako reflexi stávající aplikační praxe, o níž by se jinak nedozvěděla. Ministerstva se rovněž obracejí na ochránce, ač není stálým připomínkovým místem, se žádostmi o připomínky k připravovaným právním předpisům [20].

Veřejný ochránce práv intenzivně komunikuje s ministerstvem pro místní rozvoj, ministerstvem životního prostředí, ministerstvem dopravy, ministerstvem práce a sociálních věcí, ministerstvem zdravotnictví a ministerstvem vnitra. Zvýšenou měrou se obrací také na ministerstva financí, spravedlnosti, školství a kultury [20].

Ministerstvo pro místní rozvoj se opakovaně přiklonilo k názoru veřejného ochránce práv poté, co bylo vyzváno ke sjednocení interpretace konkrétních ustanovení stavebního řádu. Naposledy ochránce prezentoval názor, že neprovedení rozhodnutí stavebního úřadu, jímž je nařízeno odstranění stavby, je přestupkem nikoli trvacím, ale jednorázovým. K jeho spáchání dojde v okamžiku, kdy marně uplyne lhůta pro odstranění stavby rozhodnutím stanovená. Ministerstvo dalo veřejnému ochránci práv za pravdu a uložilo krajskému úřadu, na který se předtím bez úspěchu obrátil, řídit se jeho doporučením. U **ministerstva dopravy** se ochránce v šetření z vlastní iniciativy zaměřil na výklad některých ustanovení zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů. Ochránce seznámil ministerstvo se svými zjištěními získanými u prvoinstančních správních úřadů a žádal zaujmutí stanoviska k výkladu sporných ustanovení týkajících se posuzování pozemních komunikací, zejména pak rozlišování místních a účelových komunikací. Ministerstvo dopravy přijalo doporučení ochránce, přislíbilo metodické řízení krajských úřadů v této oblasti. K zásadní shodě došlo v tom, že pozemní komunikace nemusí být nutně stavbou ve smyslu občanskoprávním, tedy samostatnou věcí vlastněnou odděleně od pozemku, i v tom, že nemusí být nutně stavbou ani ve smyslu stavebního zákona, neboť v zákoně je definována výhradně svým účelem („dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci“).

Ochránce se opakovaně neshoduje s ministerstvem dopravy v hodnocení procedur, které předcházejí výstavbě některých kapacitních komunikací, např. D8, severovýchodní obchvat Prahy a další. S **ministerstvem práce a sociálních věcí** vedl od roku 2003 ochránce spor ohledně práva rodičů nahlížet do spisové dokumentace vedené o jejich dětech orgány sociálně-právní ochrany dětí. Zjistil, že metodický výklad ministerstva neúměrně zužuje práva rodičů, podle něhož si rodiče nemohou pořizovat výpisy, kopie, poznámky, snímky a obrazové nebo zvukové záznamy. O této otázce opakovaně jednal ochránce s vedoucími pracovníky ministerstva i s ministrem práce a sociálních věcí. Ministr akceptoval připomínky veřejného ochránce práv a následně je přijal i ve vnějším připomínkovém řízení k novele zákona o sociálně-právní ochraně dětí. V návrhu zákona, který ministerstvo předložilo vládě, je konkrétně vymezeno právo nahlížení do spisové dokumentace tak, že rodičům svědčí i právo pořizovat si opisy, výpisy a kopie. **Ministerstvo zdravotnictví** již v předchozích letech veřejný ochránce práv kritizoval za opakované neplnění povinností, které mu ukládá zákon o veřejném ochránci práv. Proto využil svá sankční ustanovení, vyrozuměl vládu a informoval veřejnost. Příkladem může být případ Jaroslavy Boháčové, kdy vláda uložila ministryni zdravotnictví umožnit veřejnému ochránci práv, aby pokračoval v zahájeném šetření, tím, že mu poskytne stanovisko a stížnostní spis. Teprve tehdejší ministryně zdravotnictví se rozhodla ve věci odpovídajícím způsobem spolupracovat. Ministerstvo poté na přelomu roku 2004 a 2005 ochránci postupně předalo zbývající část stížnostního spisu a vyjádřilo se k některým nejasnostem případu. Dlouhodobá byla rovněž snaha ochránce přimět **ministerstvo vnitra** k dostatečné součinnosti při šetřeních správních řízení o udělení státního občanství. Příkladem může být případ Mohammada Fakiriho. Šetření vedená vůči ministerstvu vnitra jsou různorodá s ohledem na jeho širokou působnost. Četná je součinnost v oblasti výkonu dozoru nad územními samosprávnými celky, dále v oblasti policie, přestupků, cizinců a státního občanství. Výsledky šetření i poskytnuté součinnosti vyvolávají často legislativní změny. V poslední době se ochránce zabýval problémy, které způsobuje rozdílná podoba (transkripce) příjmení téže osoby. Tato osoba je v informačním systému evidence obyvatel vedena duplicitně. To komplikuje např. přidělování rodného čísla cizinci. K nalezení cest, jak odstranit nebo alespoň omezit tyto problémy, inicioval ochránce pracovní setkání ředitelů zainteresovaných odborů ministerstva vnitra a zástupců cizinecké a pohraniční policie Policejního prezidia a ministerstva informatiky. O závěrech informoval ministra vnitra a požádal ho o přijetí opatření ke zpracování příslušných změn zákona o matrikách, jménu a příjmení, zákona o evidenci obyvatel a rodných číslech a zákona o pobytu cizinců

na území České republiky. Podle posledních informací by se měla připravovat novela zákona o evidenci obyvatel, která by měla závěry z tohoto jednání reflektovat. Ochránce předložil vládě návrh na odstranění rodného čísla z podpisových archů petic. V připomínkovém řízení se setkal s kladným přístupem ministerstva vnitra na rozdíl od ministerstva kultury. Záměrem ochránce je vyvolat diskusi o otázce ochrany rodného čísla před zveřejněním. Vláda doposud k předloženému materiálu nezaujala stanovisko. Na **ministerstvo financí** se v poslední době ochránce obrátil ve věci zdanění při zrušení a vypořádání podílového spoluvlastnictví k souboru nemovitostí. V listopadu roku 2004 se Nejvyšší správní soud (dále NSS) přiklonil k názoru zastávaného ochráncem ke způsobu tohoto zdanění. Za reálné rozdělení věci mezi podílové spoluvlastníky považuje NSS nejenom rozdělení jedné věci (např. rozdělení pozemku geometrickým plánem), ale také uspořádání vztahů k souboru věcí (nemovitostí), kdy bývalí spoluvlastníci nabývají do výlučného (případně opět podílového) spoluvlastnictví jednotlivé nemovitosti ze souboru, který byl dříve předmětem spoluvlastnictví. Odmítl tak dlouhodobě zastávaný názor většiny správců daně, že v uvedených případech dochází k převodům, respektive směnám spoluvlastnických podílů na nemovitostech. Způsoby a výše zdanění se při rozdílném náhledu na věc přitom podstatně liší. Ochránci se v minulosti nepodařilo přesvědčit Ministerstvo financí o nesprávnosti rozhodování v těchto věcech a nedosáhl nařízení přezkoumání daňových rozhodnutí. S **ministerstvem spravedlnosti** komunikuje ochránce nejčastěji ve věci státní správy soudů v oblasti soudních průtahů. Tato agenda patří k nejpočetnějším podnětům občanů a právnických osob. Ochránce vyhodnotil poznatky, jež získal za dobu výkonu své funkce, a to jak prostřednictvím podnětů, tak vyjádřením samotných předsedů některých soudů, i z korespondence s ministerstvem spravedlnosti a vlastním šetřením. Dílčí závěry, ke kterým dospěl, shrnul ve zprávě, kterou zaslal v únoru roku 2005 ministrovi spravedlnosti k vyjádření. **Ministerstvo zemědělství** vyzval veřejný ochránce práv k zaujmutí stanoviska k výkladu zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů. Šetřením zjistil určité odlišnosti ve výkladu citovaného zákona a následně i rozdílný postup krajských úřadů v situaci, kdy vlastníci honebních pozemků, které jsou již součástí uznané společenstevní honitby, je z ní chtějí vyjmout a vytvořit vlastní honební společenstvo s vlastní honitbou, a to proti vůli společenstva doposud na pozemcích hospodařících. Ministerstvo se ztotožnilo s názorem veřejného ochránce práv, že současný zákon o myslivosti takový postup neumožňuje. Veřejný ochránce práv považuje soustavnou spolupráci s ministerstvy za účelem zkvalitnění výkonu státní správy za jeden ze svých hlavních úkolů. Na základě podnětů

občanů zjišťuje a vyhodnocuje, s jakými problémy se ve státní správě setkávají. Získané informace ochránce zobecňuje a zejména na základě šetření zahájeného z vlastní iniciativy předává jednotlivým ministerstvům. Zastává názor, že v mnoha případech lze zjištěné nedostatky odstranit důsledným odborným a metodickým řízením. Jeho základ spočívá v kvalitě činnosti jednotlivých ministerstev. V případech, kdy výsledky šetření nasvědčují tomu, že je třeba změnit právní předpis, veřejný ochránce práv využívá svého zvláštního oprávnění a doporučuje jeho přijetí, změnu či zrušení [20].

8 ZHODNOCENÍ REALIZACE KONTROLY VEŘEJNÉ SPRÁVY VEŘEJNÝM OCHRÁNCEM PRÁV

8.1 Styk ochránce s parlamentem a ústavním soudem

Rok 2005 lze v činnosti ochránce charakterizovat mj. jako období zvýšené četnosti jeho osobní účasti na jednáních výborů a pléna Poslanecké sněmovny a na jednáních výborů a pléna Senátu. Důvodem časté přítomnosti ochránce na jednání zákonodárce byl vedle jeho pravidelné účasti při projednání souhrnné zprávy o činnosti za minulý rok a v souvislosti s projednáním pravidelných čtvrtletních průběžných informací, předkládaných podle ustanovení § 24 odst. 1 písm. a) zákona o veřejném ochránci práv, zejména pokračující legislativní proces směřující k přijetí zákonů, které měly výrazným způsobem změnit právní rámec jeho působení. Proto se důsledně osobně zúčastňoval jednání v obou komorách Parlamentu České republiky v období vrcholícího procesu projednání vládního návrhu novely zákona o veřejném ochránci práv (sněmovní tisk č. 751). Osobně se zúčastnil také téměř všech jednání příslušných výborů i plenárních jednání zákonodárce při projednávání zákona o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací (antidiskriminační zákon), (sněmovní tisk č. 866 a 867) [16].

Ustanovení § 64 zákona č. 182/1993 Sb., o ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zakotvuje oprávnění ochránce navrhnout Ústavnímu soudu zrušení nebo změnu podzákoných předpisů. Ochránce tohoto oprávnění v průběhu roku 2005 nevyužil. Zákon o Ústavním soudu dále v ustanovení § 69 odst. 2 ukládá soudu povinnost zaslat veřejnému ochránci práv neprodleně návrh na zahájení řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy s tím, že ochránce může ústavnímu soudu do 10 dnů od doručení návrhu sdělit, že vstupuje do řízení. Učiní-li tak, má postavení vedlejšího účastníka. V průběhu roku 2005 obdržel veřejný ochránce práv od Ústavního soudu **20 návrhů** s výzvou ke vstupu do řízení. Ve většině případů se jednalo o návrhy na zrušení obecně závazných vyhlášek měst a obcí nebo jejich některých ustanovení, ale i dalších podzákoných právních předpisů. Do žádného z nich ochránce nevstoupil [16].

8.2 Podněty doručené ochránci v roce 2005

V průběhu roku 2005 bylo veřejnému ochránci práv **doručeno celkem 4 939 podnětů**. Oproti roku 2004, kdy zaevidoval celkem 4 415 nových podnětů, se jejich počet zvýšil o 524. Ochránce přičítá tento vývoj zejména skutečnosti, že institut veřejného ochránce práv se postupně stal stabilní součástí společenského vědomí. To, že počet doručených podnětů vykazoval nárůst zejména v posledních měsících roku, lze přičíst i zájmu veřejnosti o činnost ochránce, vyvolanému zvýšenou intenzitou jeho mediální prezentace a zveřejněním výsledků několika mediálně sledovaných kauz. Také v roce 2005 využíval ochránce své významné zákonné oprávnění jednat i bez návrhu a v **38 případech** zahájil **šetření z vlastní iniciativy**. Jednalo se vesměs o případy, kdy se z různých zdrojů nebo jako vedlejší informaci při šetření běžných podnětů dozvěděl o problému, který považoval za potřebné prošetřit. Celkem v **11 případech** ochránce založil tzv. „spis zvláštní důležitosti“, v jehož rámci řeší obecně se vyskytující nebo jinak významné problémy s možným obecným dopadem na neurčitou skupinu osob. Zpravidla se jedná o šetření na vyšší úrovni, vedené ochráncem za účelem odstranění obecné či systémové vady [16].

Tab. 1. Počty šetření zahájených z vlastní iniciativy

Rok	Šetření z vlastní iniciativy
2001	8
2002	36
2003	44
2004	49
2005	38

[16]

Jak je zřejmé z následujícího přehledu, v průběhu roku 2005 opět narostl počet **podnětů podaných elektronicky**, a to jednak prostřednictvím elektronické podatelny s formulářem podání umístěným na webových stránkách ochránce, jednak doručených běžnou elektronickou poštou. Výrazně stoupl také počet dalších dokumentů doručovaných elektronickou poštou. Z jejich rozboru lze vysledovat pozitivní vliv této komunikace na pokračující postupné srovnávání rozdílů v počtu podání z jednotlivých krajů, další posun věkové struktury stěžovatelů ve prospěch mladších osob a stoupající podíl podání od právnických osob. Ani v roce 2005 ochránce nezaznamenal podněty opatřené elektronickým podpisem, sám však elektronický podpis používá [16].

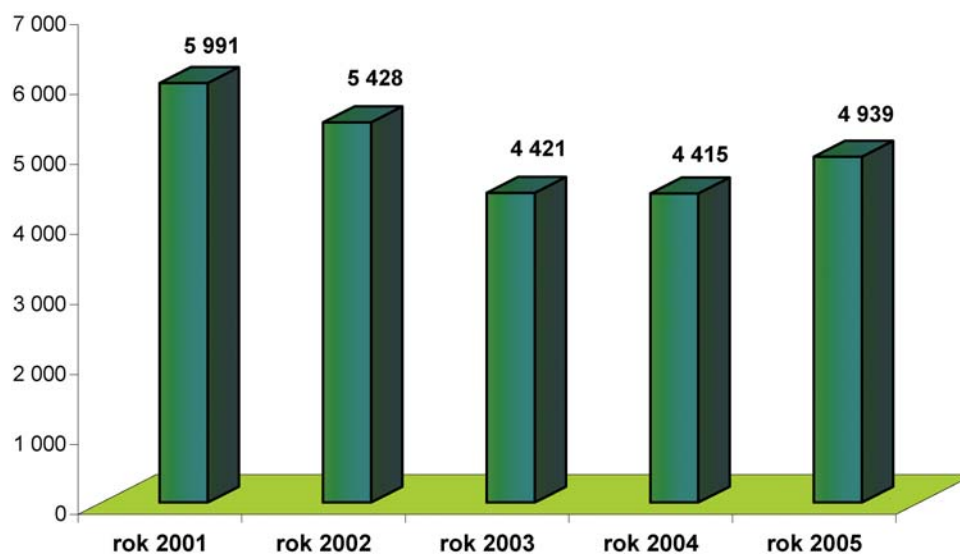
Tab. 2. Počty elektronických podání

Rok	Podněty	Další písemnosti
2003	352	546
2004	453	867
2005	793	1 032

[16]

Podle statistických údajů programu spisové a archivní služby ochránce bylo včetně podnětů doručených v r. 2000 ještě před zvolením ochránce do funkce založeno celkem **25 464 spisů**. Následující sloupkový graf dokumentuje dlouhodobý vývoj počtu doručených podnětů. Je z něho zřejmé, že po roce 2001, kdy se ochránce ujal výkonu funkce, se po prvotním relativně vysokém počtu doručených podnětů pohybuje jejich počet ročně kolem 4 700 [16].

Obr. 1. Přijaté podněty v jednotlivých letech



[16]

Relativně stabilní hodnoty lze vysledovat také při posouzení **struktury doručených podnětů z pohledu působnosti ochránce** vymezené zákonem o veřejném ochránci práv, které se blíží hodnotám minulých let. Opět převažují podněty v působnosti veřejného ochránce práv, jichž bylo **2 816**, tj. **57 %** z celkového počtu. Na tomto místě je třeba znovu připomenout, že nelze dovozovat, že by vyřizování oněch 43 % podnětů, které nespádají do působnosti ochránce, znamenalo v jeho činnosti snížení pracovní síly. Již od počátku působení je vyřizování a zpracování věcí, které leží mimo definovanou působnost ochránce, pracovním poměrně náročné, neboť kromě vysvětlení možného působení ochránce většinou odpověď obsahuje také doporučení, zda a jakým způsobem může stěžovatel ve

své věci k ochraně svých práv a zájmů dále postupovat. Z následující tabulky (Tab. 3.) je zřejmé, že v roce 2005 se **strukturální skladba podnětů** ani její vývoj oproti minulému roku příliš nezměnily. Z oblastí v působnosti ochránce patří stále nejvyšší počet doručených podnětů do sféry sociálního zabezpečení, přičemž právě podněty z této oblasti vykazují oproti roku 2004, vedle oblasti zdravotnictví a péče o zdraví a oblasti vězeňství, nejvýraznější nárůst. Pokračoval soustavný pokles podnětů v oblasti pozemkového práva, zejména zásluhou výrazného poklesu podnětů z oblasti restitucí. I když podněty, jejichž předmětem jsou problémy z oblasti staveb a regionálního rozvoje, tvoří druhou nejčastěji zastoupenou skupinu podnětů doručených ochránci, jejich počet oproti roku 2004 vykazuje mírný pokles. Vývoj u ostatních oblastí je téměř ustálen, a pokud ho posoudíme podle shora uvedených kritérií, lze konstatovat stabilizovaný vývoj vztahů, které jsou ve společnosti vnímány jako problematické. [16].

Tab. 3. Počty přijatých podnětů v roce 2005 dle oblastí

Podněty dle oblastí	Celkem	Podíl v %
Pozemkové právo a restituce	179	3,6 %
Zdravotnictví a péče o zdraví	238	4,8 %
Sociální zabezpečení	540	10,9 %
Stavby a regionální rozvoj	346	7,0 %
Daně, poplatky a cla	173	3,5 %
Ochrana životního prostředí	91	1,8 %
Ochrana práv dětí, mládeže a rodiny	118	2,4 %
Armáda, policie a vězeňství	244	4,9 %
Věci cizinců	92	1,9 %
Vnitřní správa	77	1,5 %
Státní správa soudnictví	254	5,1 %
Doprava a spoje	97	2,0 %
Správní trestání a ochrana dle § 5 ObčZ	131	2,6 %
Správa na úseku zaměstnanosti a práce	66	1,3 %
Samospráva, územní členění a právo na informace	18	0,4 %
Ostatní nezařazené obory v působnosti VOP	152	3,0 %
Celkem v působnosti	2 816	57,0 %
Konkurz a konkurzní řízení	67	1,3 %
Civilněprávní věci	1 228	24,9 %
Trestněprávní věci	383	7,7 %
Ostatní obory mimo působnost VOP	180	3,6 %
Samostatná působnost územně samosprávných celků	265	5,4 %
Celkem mimo působnost	2 123	43,0 %
CELKEM	4 939	100,0 %

8.3 Informace o vyřizování podnětů v roce 2005

V průběhu roku 2005 ochránce vyřídil celkem **4 762 podnětů** a vytvořil a podepsal přibližně 19 500 dokumentů. K datu zpracování souhrnné zprávy za rok 2005 se v různé fázi rozpracovanosti nachází celkem **938 spisů**. Počet uzavřených spisů sice zcela nedosahuje počtu doručených podnětů, v průběhu roku 2005 však ochránce kladl daleko větší důraz na prohloubení dosahu jednotlivých šetření a tlaku na odstraňování obecnějších příčin nepříznivého stavu zjištěného šetřením individuálních podnětů. V uvedeném počtu uzavřených spisů je zahrnuto i **21 tzv. „spisů zvláštní důležitosti“** [16].

V průběhu roku 2005 veřejný ochránce práv a jeho spolupracovníci uskutečnili celkem **274 šetření na místě samém** (v roce 2004 takových šetření proběhlo 248), zaměřených nejen na aktuální spisovou dokumentaci dotčeného úřadu či dotčených úřadů, ale především na osobní prověření situace v terénu. To platí zejména ve věcech z oblasti stavebního a kolaudačního řízení, ochrany životního prostředí, ale také ve věcech výkonu ochrany práv dětí a mládeže a v agendě vězeňství [16].

V této souvislosti je třeba uvést, že veřejný ochránce práv již od počátku svého působení v souladu s ustanovením § 2 odst. 4 zákona o veřejném ochránci práv **pověřil výkonem části své působnosti zástupkyni veřejného ochránce práv**, a to zejména v agendách z oblasti zdravotnictví a zdravotní péče, sociálního zabezpečení, ochrany práv dětí, mládeže a rodiny, problematiky cizinců a státního občanství a v některých dalších z oblastí mimo působnost ochránce. V těchto agendách pak zástupkyně veřejného ochránce práv vykonává v intencích citovaného zákona plně kompetence veřejného ochránce práv. K zajištění podkladů šetřením podnětů na místě samém pověřoval ochránce v řadě případů podle ustanovení § 25 odst. 3 cit. zákona také odborné pracovníky Kanceláře [16].

Z celkového počtu podnětů vyřízených v roce 2005 veřejný ochránce práv:

- **1 490** případů odložil, i když zpravidla alespoň s jednoduchou radou, jak může stěžovatel dále postupovat při ochraně svých práv. Důvodem odložení věci byl vesměs nedostatek zákonné působnosti, ojediněle jiný v zákoně uvedený důvod, zejména nedoplnění vyžádaných dokladů stěžovatelem;
- **2 585** podnětů vyřídil obsáhlejší právní radou a objasněním postupu, kterým se stěžovatel může sám domoci svých práv nebo nároků, či mu jinak pomohl, zejména v řadě případů působil jako mediátor mezi ním a úřadem, vstupem do věci odstranil

nečinnost úřadu apod.; i když jinak v řadě těchto případů nemohl ve věci zasáhnout pro nedostatek působnosti;

- ve **241** případech provedeným šetřením neshledal v činnosti úřadů pochybení ani rozpor s principy dobré správy nebo konstatoval, že sice k drobným pochybením došlo, avšak jejich důsledek nemohl mít vliv na výsledná rozhodnutí (např. drobná formální vada apod.);
- ve **425** případech zjistil šetřením závažné pochybení dotčeného úřadu nebo souběžně několika dotčených úřadů.

Z tohoto počtu:

- ve **346** případech bylo pochybení napraveno samotným úřadem již v průběhu šetření nebo za součinnosti ochránce, a ten jeho opatření shledal dostatečnými;
- v **60** případech ochránce po skončení šetření navrhl úřadu, který sám pochybení neodstranil, přijetí konkrétních opatření k nápravě zjištěných závažných nedostatků, úřad je přijal a ochránce to akceptoval;
- v **17** případech bylo šetřením zjištěno závažné pochybení úřadu, úřad je sám nenapravitel a ochráncem navrhovaná opatření nepřijal. Pro jeho odmítavý postoj byl veřejný ochránce práv nucen přistoupit k uložení sankcí a
- ve **2** případech využil ochránce zákonem daných zvláštních oprávnění [16].

8.4. Doporučení Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR

Za pět let svého působení upozornil veřejný ochránce práv ve svých souhrnných zprávách na potřebu hledat řešení u **32** problémů praxe, přičemž se většinou nespokojil pouze s definováním zjištěných nedostatků ve správě věcí veřejných, vyvolávajících nespokojenost veřejnosti, ale snažil se současně definovat příčiny jejich vzniku a zpravidla také navrhnout způsob jejich nápravy. Jednalo se vesměs o zásadní problémy, které neměl možnost vyřešit vlastní činností, neboť většinou vyžadovaly mezioborový přístup nebo systémové či principiální změny v oblasti legislativní. Do současné doby však přetrvávají závažné problémy, o nichž již ochránce v předchozích zprávách informoval a které uspokojivě vyřešit nemůže [16].

V souhrnné zprávě za rok 2005 ochránce předkládá jejich výčet s uvedením vývoje v jejich řešení a návazně pak zobecnění nejzávažnějších problémů, vycházející z analýzy podnětů řešených v roce 2005. V závěru každého z definovaných problémů pak ochránce navrhuje,

jakým postupem či způsobem by mohlo dojít ke zjednání nápravy nepříznivého stavu. K podrobnějšímu vymezení vybírám oblasti – postavení a činnost Pozemkového fondu ČR, právo pacientů na poskytnutí informací shromážděných ve zdravotnické dokumentaci a právo pozůstalých na informace, dvojí státní občanství, domnělé státní občanství a činnost soudních exekutorů a možnosti ministerstva spravedlnosti v oblasti dohledu.

8.4.1 Postavení a činnost Pozemkového fondu ČR

Již v souhrnné zprávě veřejného ochránce práv o činnosti za rok 2002, v části III., stejně jako naposledy ve zprávě za rok 2004 ochránce opakovaně upozornil na nesrovnalosti při vypořádání restitučních náhrad a na absenci účinných kontrolních mechanismů ve vztahu k pozemkovému fondu. Vzhledem k tomu, že jediným orgánem, který má vůči pozemkovému fondu přímou nařizovací působnost, je právě Poslanecká sněmovna (jež jako jediná může dosáhnout změny v prezidiu Pozemkového fondu), nelze odhlédnout od toho, že spoluodpovědnost za daný stav nese i poslanecká sněmovna, především její zemědělský výbor. K dané věci ochránce podotýká, že netransparentní hospodaření fondu s majetkem státu, které bylo odhaleno na podzim 2005, absenci jednoznačných pravidel pro výplatu náhrad (stejně jako absenci účinných kontrolních mechanismů) jenom potvrdilo. Veřejný ochránce práv připomíná, že Pozemkový fond je institucí přechodnou, transformační a že stejně jako v případě Fondu národního majetku by měly být co nejdříve vytvořeny podmínky pro to, aby Pozemkový fond mohl po splnění svých zákonných úkolů ukončit svou činnost. Má za to, že hlavním posláním Pozemkového fondu je vypořádat restituční náhrady, a nikoliv privatizovat státní půdu (privatizace státní půdy totiž může být snadno předána jinému orgánu, a to např. Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových). Poslanecká sněmovna by proto měla zavázat prezidium Pozemkového fondu k tomu, aby v konkrétním termínu došlo k vypořádání všech restitučních náhrad. Poté by mělo dojít ke zrušení Pozemkového fondu, neboť jeho hlavní a nezastupitelná úloha v restitučním procesu bude splněna. Co se týče privatizace státní půdy, ochránce považuje za nadbytečné, aby stát měl dvě instituce (Pozemkový fond a Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových), které mají v podstatě obdobné úkoly a odlišnost spočívá pouze v charakteru spravovaných nemovitostí (zemědělské pozemky spravuje výlučně Pozemkový fond, zatímco jiné, tzv. zbytkové pozemky, spravuje Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových). Tato duplicita by mohla být zrušením Pozemkového fondu jakožto transformační instituce odstraněna. **Veřejný ochránce práv navrhuje, aby Poslanecká sněmovna uložila prezidiu Pozemkového fondu do dvou let**

vypořádat dosud nevypořádané restituční náhrady, a tím vytvořit předpoklady pro zrušení fondu [16].

8.4.2 Právo pacientů na poskytnutí informací shromážděných ve zdravotnické dokumentaci a právo pozůstalých na informace

V souhrnné zprávě za rok 2004 ochránce konstatoval, že ministerstvo zdravotnictví nečinilo legislativní kroky k zajištění práva pacientů na poskytnutí informací ze zdravotnické dokumentace a práva pozůstalých na informace ze zdravotnické dokumentace jejich blízkých příbuzných. V roce 2005 byl návrh novely zákona o péči o zdraví lidu předložen vládě, byl vládou schválen a postoupen poslanecké sněmovně. Navrhované znění novely zákona o péči o zdraví lidu reflektuje požadavky veřejného ochránce práv, obdobnou úpravu obsahuje i navrhovaný zákon o zdravotní péči, který má zákon o péči o zdraví lidu nahradit. V současné době je návrh zákona ve druhém čtení. Na problémy spojené s různými, často protichůdnými výklady práva na nahlížení do zdravotnické dokumentace poukazuje ochránce již několikátým rokem a při svých šetřeních se s nimi setkává neustále. **Veřejný ochránce práv doporučuje Poslanecké sněmovně přijmout zákonnou úpravu, která zpřesní pravidla pro nahlížení do zdravotnické dokumentace, co nejdříve [16].**

8.4.3 Dvojí státní občanství a domnělé státní občanství

Ochránce ve svých předchozích zprávách poukázal na případy osob mylně považovaných za české státní občany a na neopodstatněnost setrvávání na principu výhradně jednoho státního občanství, na němž byla dosavadní státoobčanská právní úprava České republiky založena. Významným je v tomto směru usnesení č. 881 ze dne 13. 7. 2005, jímž vláda České republiky vzala na vědomí analýzu právní úpravy nabývání a pozbývání státního občanství, v níž se v podstatě navrhuje opustit princip výhradně jednoho státního občanství. V roce 2005 pokračoval ochránce v korespondenci s Ministerstvem vnitra na tato témata, v níž opakovaně poukázal mimo jiné na to, že české úřady nejsou schopny spolehlivě zjistit, kteří čeští občané pozbyli nabytím cizího státního občanství na vlastní žádost občanství české, a upozornil na skutečnost, že právními předpisy není ani stanoveno, který úřad je příslušný tento závěr vyslovit. Pokud se jedná o situaci osob, jež se v dobré víře považovaly za české státní občany, náměstek ministra vnitra ochránci přislíbil, že v rámci zpracování věcného záměru nového zákona o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky bude zvažována možnost stanovit v těchto výjimečných

případech retroaktivní účinek prohlášení o nabytí českého státního občanství. **Veřejný ochránce práv doporučuje Poslanecké sněmovně, aby při budoucím projednávání zákonné úpravy nabytí a pozbytí státního občanství České republiky vzala na vědomí tato zjištění ochránce [16].**

8.4.4 Činnost soudních exekutorů a možnosti Ministerstva spravedlnosti v oblasti dohledu

Veřejný ochránce práv zjišťuje, že rozsah dozorové činnosti Ministerstva spravedlnosti nad exekuční činností a podoba jejího provádění není zcela určitá. Podle exekučního řádu má Ministerstvo spravedlnosti pravomoc vykonávat státní dozor nad exekuční činností a nad další činností exekutora stanovenou exekučním řádem (např. sepisování listin). Soudního exekutora na návrh Exekutorské komory jmenuje a odvolává ministr spravedlnosti. Není tedy pochyb, že činnost soudního exekutora podléhá dozoru ministerstva. Vztáhnout dozorová oprávnění ministerstva také vůči komoře jako orgánu profesní samosprávy je však poměrně problematické. Je zjevné, že činnost jakékoliv samosprávné veřejnoprávní instituce je projevem decentralizace státní moci, a její činnost je tedy odvozena od ústředních orgánů státu. Text exekučního řádu je však po této stránce strohý a možnosti ministerstva vůči profesní samosprávě blíže nevymezuje. Tento problém je pro oblast profesní samosprávy zcela typický, a to ať již jde o notáře, advokáty nebo dle připravované právní úpravy o insolvenční správce. Cílovým stavem by měla být situace, kdy budou mít osoby možnost účinně se bránit nejen proti neodbornému postupu soudních exekutorů, ale také proti nevhodnému chování soudních exekutorů a jejich zaměstnanců. Taková obrana by měla být zajištěna rychle a měla by skýtat záruky řádného procesu (zejména pokud jde o transparentnost postupu vyřizování stížností). **Veřejný ochránce práv doporučuje Poslanecké sněmovně, aby uložila vládě předložit návrh změny exekučního řádu tak, aby byla dohledová pravomoc Ministerstva spravedlnosti nad exekuční činností vůči Exekutorské komoře jako orgánu profesní samosprávy vymezena přesněji [16].**

8.4.5 Další doporučení

Jako další ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně aby:

- uložila vládě zpracovat koncepci „bydlení pro sociálně slabé“, tedy bydlení v nízkonákladových bytech zajišťujících obyvatelům alespoň základní životní podmínky;

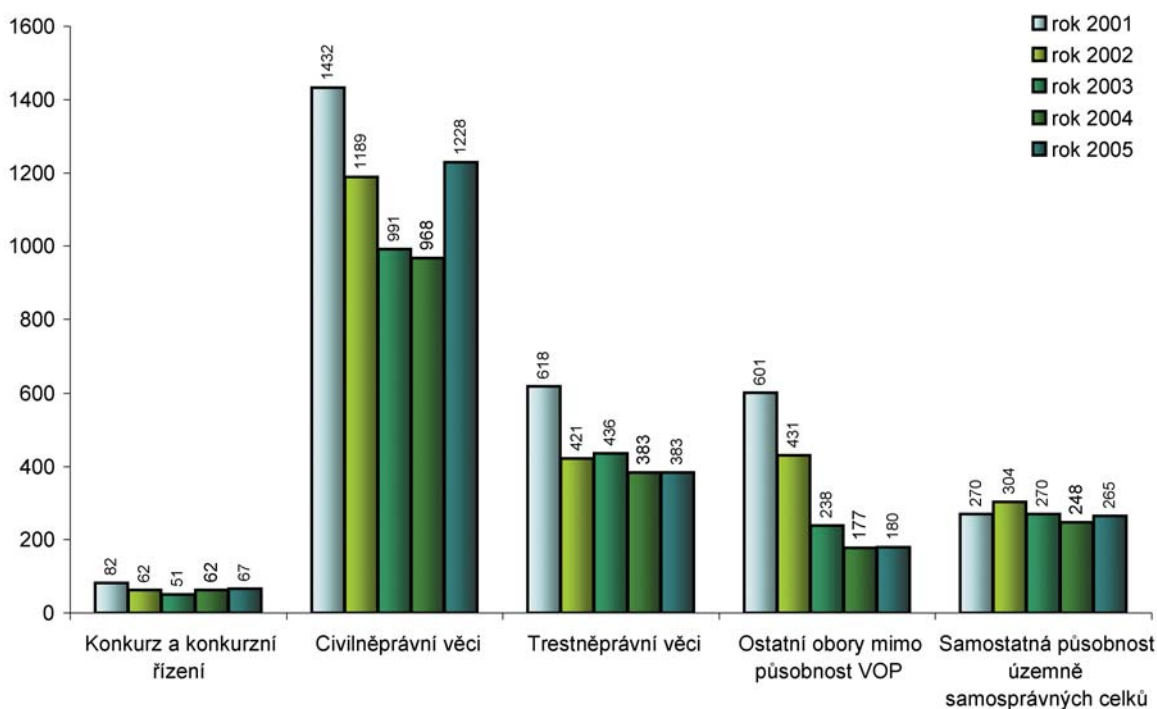
- uložila vládě předložit návrh zákonné úpravy, která zakotví zcela novou dávku řešící situaci sirotků, jimž nevznikl nárok na sirotčí důchod pro nesplnění podmínek nároku na plný invalidní či starobní důchod zemřelou osobou;
- předložila návrh zákonné úpravy spočívající v zavedení tzv. zástupné platby, kdy by se pojistka osoby zaměstnané u zaměstnavatele na území republiky (tedy pojištěnce veřejného zdravotního pojištění) vztahovala i na jeho rodinné příslušníky (závislé osoby). Další potřebnou změnou by bylo zavedení zástupné platby v rámci systému komerčního pojištění v případě cizinců, kteří dlouhodobě žijí na území České republiky, ale nejsou zaměstnání u zaměstnavatele se sídlem v České republice. V tomto případě by se pojistka rodiče, který dlouhodobě pobývá na území České republiky a hradí si zdravotní pojištění, vztahovala od okamžiku narození dítěte na území ČR i na ně, přičemž od tohoto okamžiku by se hrazená částka na pojistné i úměrně zvýšila;
- uložila vládě zpracovat a předložit sněmovně nový zákon upravující činnost znalců a tlumočnicků;
- podnikla kroky k novelizaci ustanovení § 25 odst. 2 písm. f) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, tak, aby nemožnost zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání byla zúžena pouze na ty plně invalidní osoby podle ustanovení § 39 odst. 1 písm. a) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, které podle lékařského posudku nejsou schopny vykonávat žádnou výdělečnou činnost, popř. plnit povinnosti uchazeče o zaměstnání.
- zvážila změnu zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, tak, že v ustanovení § 4 odst. 1 písm. h) se vypustí text: „...jde-li však o příjmy ve formě pravidelně vyplácených důchodů (penzí), je od daně osvobozena z úhrnu těchto příjmů pouze částka ve výši 162 000 Kč ročně, do níž se však nezahrnuje výše příplatku (příspěvku) k důchodu podle zvláštních právních předpisů“;
- uložila vládě předložit návrh zákonné úpravy, která vyřeší vztahy k nemovitostem bez vlastníka.;
- uložila vládě předložit změnu zákona č. 592/1992 Sb., o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění, ve znění pozdějších předpisů, která umožní, aby příslušná zdravotní pojišťovna poskytla obci jako správci daně informace o plátcích pojistného pro účely vymáhání daňových nedoplatků [16].

9 NÁMĚTY NA ZVÝŠENÍ ROLE VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV V KONTROLE VEŘEJNÉ SPRÁVY

9.1 Oblast působnosti

V roce 2005 došlo veřejnému ochránci práv celkem **2 123 podnětů**, které se předmětem, jehož se týkaly, nebo institucí, vůči nimž směřovaly, míjely s jeho zákonem vymezenou působností [16].

Obr. 2. Přijaté podněty mimo působnost v jednotlivých letech v členění podle oblastí



[16]

Obecné povědomí o rozsahu působnosti a specifické roli ombudsmana ve společnosti se již ale v podstatě stabilizovalo. Důkazem je i skutečnost, že v roce 2005 výrazně stoupl počet podání nebo osobních kontaktů, jimiž občané, a mnohdy i právnické osoby či zastupitelé, veřejného ochránce práv oslovují a sami přiznávají, že si jsou vědomi skutečnosti, že zákonná úprava nedává ochránci možnost v jejich zájmu přímo zasáhnout. Přesto oslovují ochránce se žádostí o pouhou radu a dovolávají se zpravidla jeho zkušeností a odborných kvalit. I když veřejný ochránce práv potvrdí, že daný podnět nespadá do jeho působnosti, a nezahajuje tak ve věci šetření, stává se, že již jeho projevený zájem o kauzu vedle lepší

orientace stěžovatele o jeho právní, procesní či důkazní situaci vede mnohdy ke změně přístupu úřadu či k urychlení vyřízení předmětného problému [16].

Vyvstává tedy otázka, zda rozšířit působnost veřejného ochránce práv. Osobně se domnívám, že k rozšiřování působnosti veřejného ochránce práv, je třeba přistupovat velmi obezřetně, s přihlédnutím ke konkrétním právním úpravám. Poukazuji na obavu z nebezpečí, které by hrozilo tehdy, když je okruh věcí, jímž se ombudsman zabývá, vymezen příliš široce, a vyžaduje tudíž větší „aparát“. Může se tak tedy stát, že ombudsman bude nikoliv institucí, kde je možné nalézt pochopení a (urychlenou) pomoc, ale opravdovým, málo operativním úřadem (se zřetelným pejorativním nádechem), tvořeným v podstatě stejnou anonymní byrokracií, proti které má bojovat.

V následující části se zaměřím na možné či nemožné náměty na zvýšení role veřejného ochránce práv v oblasti samostatné působnosti.

9.1.1 Samostatná působnost

Na výkon samostatné působnosti územních samosprávných celků se působnost veřejného ochránce práv nevztahuje. V případech hodných zřetele však ochránce může být prospěšný neformálním kontaktem či zasláním nezávazného stanoviska úřadu. V roce 2005 bylo z této oblasti doručeno 265 podnětů [16].

Počet podnětů v této oblasti oproti roku 2004 (248 podnětů) mírně vzrostl. Ze zkušeností ochránce vyplývá, že smíšený model veřejné správy stále není běžnému občanu zřejmý, a to zejména u malých obcí, kde jsou agendy v samostatné i přenesené působnosti často vyřizovány v jedné kanceláři nebo dokonce jedním a tímtéž úředníkem. Působnost veřejného ochránce práv ve věci je však dána, jen pokud orgány obce vykonávají státní správu, tedy rozhodují v přenesené působnosti (např. vydání živnostenského listu, stavebního povolení, poskytování sociálních dávek). Ochránce se naproti tomu nemůže zabývat činností obce v samostatné působnosti při výkonu samosprávy, kterým je např. hospodaření obce, prodej bytových domů, uzavírání nájemních smluv. Obdobně je tomu, pokud ten, kdo je nespokojen s rozhodnutím obce v samostatné působnosti, využije dozorových oprávnění kraje, a je-li nespokojen s jeho výkladem, obrátí se na ochránce s podnětem, který je již v jeho působnosti [16].

Podněty směřující vůči územně samosprávným celkům, jednajícím v samostatné působnosti, se obdobně jako v roce 2004 nejčastěji týkaly oblasti nakládání s komunálním

odpadem a jeho zpoplatňování. Stěžovatelé se většinou domáhali pomoci či rady, jak dosáhnout osvobození od poplatkové povinnosti či prominutí poplatku. Majitelé rekreačních objektů uváděli, že odpad, který o víkendech produkují, odvázejí nebo sami likvidují. Proto považují za nespravedlivé a nemorální, že je obec nutí přispívat na jeho odvoz a likvidaci stejně jako obyvatele s trvalým pobytem a někdy i vyšší částkou než oni. S odkazem na nálezy Ústavního soudu ochránce současně s odložením věci stěžovatelům vysvětluje, že likvidace odpadů není pojata jako služba jednotlivci, ale jako naplňování veřejného zájmu na ochraně životního prostředí před znečištěním. Fyzickým osobám je uložena povinnost zařadit se do obcí garantovaného způsobu likvidace komunálního odpadu a podrobit se jeho zpoplatnění. Další velká skupina osob se na ochránce obrátila s požadavkem na zjednání nápravy, neboť byly nespokojeny s hospodařením obcí s nemovitým majetkem. Jednalo se zejména o neuspokojené zájemce o koupi pozemku od obce nebo o pronájem obecních pozemků, kteří se domnívali, že prodej a výběr nájemců obecních nemovitostí je prováděn bez řádného výběru zájemců a nedostatečně transparentním způsobem. V několika případech se ochránce setkal také se stížnostmi proti postupu a rozhodování orgánů obce o oddělení části obce. Předmětem několika podání ochránci byl také obsah místního periodického tisku, jehož vydavatelem jsou obce. Stěžovatelé vyjadřovali nespokojenost s tím, že obec nedovolila v tisku zveřejnit názory údajně ovlivněné momentálním rozložením politických sil a naopak, jiní napadali skutečnost, že místní zpravodaj slouží prezentaci politických názorů a postojů [16].

Specifickou problematikou, s níž se ochránce v průběhu roku 2005 setkal, byly podněty směřující vůči územně samosprávným celkům v souvislosti s realizací práva občanů na informace. Za informování veřejnosti o činnosti obce odpovídá starosta obce a za informování veřejnosti o činnosti kraje odpovídá hejtman kraje. V průběhu roku 2005 se ochránce stejně jako v minulých letech setkával s řadou stížností na postupy obcí a měst v oblasti bytové politiky, a to jednak se stížnostmi na jejich postupy při podávání a projednávání žádostí občanů o pronájem bytu, jednak na jejich nečinnost nebo diskriminační jednání spočívající zpravidla ve způsobu stanovení a vyhodnocování kritérií pro přijetí žádosti, a se stížnostmi na jejich postupy při ukončení nájemních vztahů včetně kroků na ně navazujících. Jedná se o výkon samosprávy a dozorový mechanismus je obtížné uplatnit, neboť ustanovení zákona o obcích dozor mj. vylučuje v případě porušení právních předpisů občanského práva, kam obce a města řadí veškeré své kroky týkající se pronájmu obecního bytu. I v této problematice však jsou některé prvky, zejména z oblasti

stavebního práva a působení orgánů ochrany veřejného zdraví, kdy je působnost ochránce dána. Na nepříznivý stav v bytové politice obcí proto upozorňoval veřejný ochránce práv již ve svých předcházejících souhrnných zprávách [16].

Je tedy otázkou, zda má veřejný ochránce práv šetřit i (správní) věci, které samospráva – a to zejména územní – vykonává samostatně (v samostatné působnosti). Je nutné připomenout, že se jedná o decentralizované rozhodování veřejných záležitostí, kdy orgány samosprávy nepůsobí jako podřízené součásti hierarchického systému státní správy, ale podléhají právnímu řádu (zákonům a jiným právním předpisům), a proto je státní dozor významně omezen a o jeho výkon se státní správa dělí s orgány moci soudní. V některých státech – zpravidla po dlouhodobějších zkušenostech s existencí instituce – dochází k rozšíření působnosti ombudsmana i na danou oblast, byť s určitými omezeními. Někdy řešení spočívá i ve vytvoření zvláštního systému ombudsmanů místních [16].

Považuji za problematické např. možnost, aby ombudsman přeshetřoval rozhodnutí výkonných kolektivních orgánů územní samosprávy, protože se jedná o kolegiální, politické rozhodování, kdy tyto orgány byly složeny na základě svobodných výsledků voleb. Ze stejných důvodů je z působnosti ombudsmana vyloučena také vláda.

9.1.2 Obecné návrhy na zlepšení instituce veřejného ochránce práv

V souvislosti se zlepšením instituce veřejného ochránce práv, navrhuji tyto doporučení:

- **podílet se na širší komunikaci s veřejností a spolupráci s masovými sdělovacími prostředky.** Kontakty s médii, s představiteli různých institucí a organizací související s mediální prezentací veřejného ochránce práv a jeho činnostmi a aktivitami zajišťuje tisková mluvčí Kanceláře veřejného ochránce práv. Veřejný ochránce práv se sám účastní různých konferencí vždy na určité téma z oblasti veřejné správy. V poslední době se zúčastnil např. konference konající se dne 22.3.2006 v Brně na téma „Principy dobré zprávy“, kdy se pokusil o vymezení deseti bodů, kterými by se měli úředníci do budoucna řídit. Dále se ombudsman podílí na komunikaci s veřejností prostřednictvím rozhlasového a televizního vysílání, ale to spíše velmi nepravidelně, což je trochu škoda. V důsledku technického pokroku považuji za velmi přínosné jeho internetové stránky www.ochrance.cz, kde mohou občané, firmy a kdokoliv jiný získat veškeré informace týkající se jeho činnosti, kde naleznou souhrnné zprávy předkládané Poslanecké sněmovně, tiskové zprávy, dočíst se o jeho mezinárodních a

vnitrostátních aktivitách, nahlédnout do sborníku příspěvků týkajících se různých konferencí, přečíst si články které byly v souvislosti s jeho postavením vydány atd. V tomto směru bych asi navrhla i vydávání některých publikací, ročenek v knižní či jiné periodické podobě.

- Pro operativnější, rychlejší a efektivnější instituci z pohledu včasnosti zásahu a délky konání i zkoumání negativních jevů v hlubších souvislostech **přehodnotit personální obsazení Kanceláře veřejného ochránce práv**. To doporučuji i z hlediska rozšiřování jeho působnosti, která byla upravena novelou zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv a v souvislosti s další připravovanou novelou týkající se diskriminačního jednání.
- **Ve větší míře uplatňovat i řízení z vlastní iniciativy**. Reagovat na upozornění veřejnosti – sdělovacích prostředků, jak tomu je např. ve Velké Británii.
- Veřejnému ochránci práv neplyne dle platné právní úpravy povinnost připomínkovat návrhy právních předpisů, v jeho dosavadním působení se v poslední době v oblastech, spadajících do jeho působnosti projevilo pozitivně také **podílení se na tvorbě návrhů právních předpisů**. U řady šetření, bylo totiž zřejmé, že připomínkování návrhu, vedoucí ke změně právní úpravy způsobující výkladové problémy v praxi, či evokující projevy nedobré správy, je neefektivnějším způsobem odstranění zjištěných nedostatků. Tak tomu bylo dosud např. u zákona o sociální potřebnosti, daňovém řádu, zákonu o státním občanství, kdy byly připomínky, vzešlé z činnosti veřejného ochránce práv, zaneseny již do návrhů novel. Z uvedeného je zřejmé, že i v této rovině působení může veřejný ochránce práv mnohé vykonat, ač takovou kompetenci zákon přímo neupravuje a ani nepředpokládá. Proto tedy doporučuji, v souvislosti se zvýšením míry řízení z vlastní iniciativy, více se podílet na tvorbě právních předpisů.
- Dle § 64 odst. 2 písm. f) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, v němž je dáno veřejnému ochránci práv **oprávnění podat Ústavnímu soudu návrh na zrušení podzákonného právního předpisu, začlenit tuto kompetenci i do zákona o veřejném ochránci práv**. Zde je ovšem nutno dořešit problém, který může nastat v případech, kdy onou podzákonnou normou je vyhláška obce vydaná ve vlastní, samostatné působnosti, která je podle dikce ustanovení § 1 zákona o veřejném ochránci práv z jeho působnosti vyňata.
- Ačkoli se v současnosti neuvažuje o **blíže spolupráci mezi institucí veřejného ochránce práv a jinými správními orgány nebo sdruženími**, doporučuji zvážít

např. spolupráci ohledně podávání podnětů s Hospodářskou komorou, která by veřejnému ochránci práv měla možnost podávat různé podněty k řešení, na které narazí při své činnosti.

- Za inspiraci stojí i působnost ombudsmana norského, kde bylo jako v první evropské zemi zřízena instituce ombudsmana pro děti (1981). Tato instituce působí také v Rakousku a Švédsku a vyznačuje se úkoly jako: propagace idejí výchovy bez násilí, posilování pozitivního postoje společnosti k dětem, spolupráce s ombudsmany spolkových zemí a s jinými institucemi péče o děti a přijímání stížností a námitek ze strany rodičů a dětí na údajné porušování práv dětí. Ombudsman radí dítěti, zasahuje pouze se souhlasem dotčených orgánů a veškeré případy zůstávají důvěrné.
- Ombudsmana čeká i v polovině tohoto roku **nové rozšíření pravomoci** – v průběhu roku 2005 pokračoval legislativní proces k přijetí zákona, jenž má svěřit ochránci roli nezávislé instituce, na kterou by se od 1. července 2006 mohly obracet o pomoc osoby postižené **diskriminačním jednáním**. Vládní návrh zákona o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací (antidiskriminační zákon, sněmovní tisk č. 866) a návrh doprovodného zákona, jímž se mění některé zákony v souvislosti s přijetím antidiskriminačního zákona (sněmovní tisk č. 867), byly 7. prosince 2005 ve třetím čtení přijaty poslaneckou sněmovnou. Vzhledem k tomu, že jí senát zákon s připomínkami vrátil, nebyl do data zpracování této zprávy legislativní proces ukončen. Přijetím tohoto ustanovení se význam funkce ombudsmana opět posílí.

ZÁVĚR

Stanovenými cíly této bakalářské práce bylo charakterizování pojmu kontrola ve veřejné správě, kontrola vykonávána veřejnou správou a kontrola veřejné správy, formulování postavení veřejného ochránce práv a jeho význam v kontrole veřejné správy, zhodnocení jeho realizace kontroly veřejné správy a navržení námětů ke zvýšení jeho role. Význam veřejného ochránce práv v kontrole veřejné správy je v tom, že jde o kontrolní institut, který vůči veřejné správě působí zvenčí, který se jednak zaměřuje na rozpor s právem, a stejně tak i na rozpor s principy tzv. dobré správy, který přitom přichází v úvahu zpravidla až v návaznosti na využití či vyčerpání možností nápravy v samotné veřejné správě. Jedinečnost ombudsmana nespočívá jen v tom, že stojí mezi občany a státní mocí, ale především v tom, že je občany chápán jako instituce, na níž se mohou obrátit se stížnostmi, ale často rovněž i s žádostmi o vysvětlení chování státních, resp. správních orgánů. Sám o sobě ztělesňuje ombudsman změnu v chápání státní správy a aplikace práva. Občané přestávají být podřízeni výkladu práva státními orgány a mohou se domáhat nápravy i touto cestou. A jaká může ochránce navrhnout opatření k nápravě? Může navrhnout zahájení řízení o přezkoumání rozhodnutí, provedení úkonů k odstranění nečinnosti, zahájení disciplinárního řízení, zahájení stíhání pro trestný čin, přestupek či jiný správní delikt nebo může navrhnout poskytnutí náhrady škody či uplatnění nároku na náhradu škody. Ombudsman je tady ale rovněž proto, aby občanům vysvětlil oprávněnost jednání státní správy a aby na ně, v případě jejího pochybení, také upozornil. Ombudsman patří mezi ty instituty právního státu, které reprezentují příslib většiny, že důstojnost a rovnoprávnost menšiny bude respektována a zachována. Především však bude záležet na kvalitách a schopnostech jednotlivých ombudsmanů a všech těch, kteří mu budou nápomocni při plnění jeho úkolů. Je třeba mít na paměti, že orgánem, který je oprávněn rozhodovat o právech, právem chráněných zájmech a povinnostech a o jejich porušení, je vždy soud. Zákonodárci a veřejní činitelé by měli soustředit svoji pozornost právě na oblast justice tak, aby se zlepšila a urychlila vymahatelnost práva. Z hlediska postavení je právní zakotvení veřejného ochránce práv dáno zákonem č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv. Dle tohoto zákona je určena veřejnému ochránci působnost, která se především vztahuje na ministerstva a jiné správní úřady s působností pro celé území státu, správní úřady jimi podléhající atd. a současně zákon uvádí, že Parlament, prezident republiky, Nejvyšší kontrolní úřad, zpravodajské služby ČR, orgány činné v trestním řízení, státní zastupitelství, soudy s výjimkou orgánů správy státního zastupitelství a státní

správy soudů jsou z jeho působnosti vyloučeny a tudíž mu nepřísluší je kontrolovat. Zákonem je také stanoveno, že ochránce jedná na základě podnětu fyzické nebo právnické osoby, na základě podnětu adresovaného poslanci nebo senátorovi, některé z komor Parlamentu, kteří jej ochránci postoupili, anebo z vlastní iniciativy. V rámci jeho postavení existuje odpovědnostní vztah vůči Poslanecké sněmovně, které je ochránce povinen každoročně do 31. března podávat zprávu o své činnosti za uplynulý rok. Také ji dále nejméně jednou za tři měsíce informuje o své činnosti. S postupem doby se stále účinněji daří plnit také jeho iniciační role vůči zákonodárci, na kterého se obrací se svými návrhy, doporučeními, zejména prostřednictvím těchto zpráv. V rámci kontrolní činnosti vyřizuje veřejný ochránce práv každoročně kolem 5000 podnětů. Nejvyšší počet doručených podnětů je ze sféry sociálního zabezpečení, na druhé místo se řadí podněty, jejichž předmětem jsou problémy z oblasti staveb a regionálního rozvoje. V oblasti státní správy a soudnictví je dle zkušeností veřejného ochránce práv zřejmé, že v řadě případů dochází k průtahům v řízení, ať již lze jejich příčiny spatřovat v rovině subjektivních pochybení, v rovině systémové, organizační či procesně právní. Nedobrý stav ve vymahatelnosti práv v České republice, způsobený délkou řízení před soudy, je v poslední době konstatován i v judikátech Evropského soudu pro lidská práva ve Štrasburku. K otázce navržení námětů, které by zvýšili roli veřejného ochránce práv v kontrole veřejné správy jsem došla k závěru, že co se týká oblasti působnosti, spatřuji tuto oblast jako dostačující. A to i ve vztahu k samosprávě, kdy se domnívám, že ta v rámci své působnosti má nástroje pro kontrolu a kdyby kontrolu ve věci rozhodnutí samosprávy prováděl veřejný ochránce práv, mohlo by tomu být chápáno jako zásah do jejich samostatné působnosti. Dle mého názoru také není vhodné aby, okruh působnosti veřejného ochránce práv byl vymezen příliš široce, a to z toho důvodu, aby se pak ombudsman nestal „opravdovým úřadem“, tvořeným stejnou byrokracií, proti které má bojovat. Jako velmi pozitivní spatřuji podílení se veřejného ochránce práv na tvorbě návrhů právních předpisů a to prostřednictvím výše zmiňovaných doporučení v rámci předkládaných zpráv Poslanecké sněmovně, kdy mnohdy zákonodárcům pomůže odstraňovat nedostatky. Jako k možnému přínosu v jeho kontrole ve veřejné správě uvádím možnou spolupráce s jinými správními orgány nebo sdruženími, jako např. s Hospodářskou komorou, která by veřejnému ochránci práv měla možnost podávat různé podněty k řešení, na které narazí při své činnosti. Jeho přínos je bezesporu pro demokratickou společnost velký. Už tím, že existuje umožňuje ostatním orgánům si uvědomit, že je tady někdo třetí, kdo může upozornit na to, že jednají, tak jak jednat nemají.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

- [1] KOLEKTIV AUTORŮ. *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2004. 447 s. ISBN 80-86473-80-5.
- [2] PRŮCHA, Petr. *Správní právo : obecná část*. 6. aktualiz. Vyd. Brno : DOPLNĚK a Masarykova univerzita v Brně, 2004. 356 s. ISBN 80-7239-157-7.
- [3] PRŮCHA, Petr. *Rukověť územní samosprávy : právo, normotvorba, veřejný pořádek*. Brno-Praha : Masarykova univerzita v Brně a Institut pro místní správu Praha, 2002. 126 s. ISBN 80-210-2954-4.
- [4] REKTOŘÍK, Jaroslav, ŠELEŠOVSKÝ, Jan a kol. *Kontrolní systémy veřejné správy a veřejného sektoru*. Praha : Ekopress, s.r.o., 2003. 212 s. ISBN 80-86119-72-6.
- [5] POLIÁN, Milan, GADASOVÁ, Dalimila. *Úvod do správního práva : obecná část*. 1. vyd. Olomouc : Vydavatelství Univerzity Palackého v Olomouci, 1994. 111 s. ISBN 80-7067-345-1.
- [6] MATES, Pavel, MATULA, Miloš. *Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy*. Praha: VŠE, 1998. ISBN 80-7079-753-3.
- [7] SLÁDEČEK, Vladimír. *Zákon o veřejném ochránci práv : Komentář*. 1. vydání. Praha : C.H.Beck, 2000. 167 s. ISBN 80-7179-445-7.
- [8] BRŮNA, Miroslav. *Veřejná správa : po 1. lednu 2003*. 1. upr. Vyd. Praha : Institut pro místní správu Praha, 2003. s. 96
- [9] *Veřejná správa : týdeník vlády ČR*. Vydává MV ČR. 2003-, roč. 14, č. 23-. Praha, 2003-. 1x za týden. ISSN 0027-8009.
- [10] *Veřejná správa : týdeník vlády ČR*. Vydává MV ČR. 2003-, roč. 14, č. 30-. Praha, 2003-. 1x za týden. ISSN 0027-8009.
- [11] *Český veřejný ochránce práv* [online]. [cit. 2006-03-12]. Dostupný z www: <<http://www.ochrance.cz/ombudsman/obecne.php>>.

- [12] *Veřejná správa : týdeník vlády ČR*. Vydává MV ČR. 2005-, č. 23-. Praha, 2005-. 1x za týden. ISSN 0027-8009.
- [13] *Statut Kanceláře veřejného ochránce práv* [online]. [cit. 2006-03-15]. Dostupný z www: <<http://www.ochrance.cz/ombudsman/statut.php>>.
- [14] *Organizační řád Kanceláře veřejného ochránce práv* [online]. [cit. 2006-03-15]. Dostupný z www: <<http://www.ochrance.cz/ombudsman/rad.php>>.
- [15] Sborník z mezinárodní vědecké konference. *Téma: působení ombudsmana v demokratické společnosti*. Konané: 2003-06-05. [online]. [cit.2006-02-07]. Dostupný z www: <<http://www.ochrance.cz/dokumenty/dokument.php?back=/media/konference.php&doc=83>>.
- [16] *Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2005* [online]. [cit.2006-04-20]. Dostupná z www: <<http://www.ochrance.cz/ombudsman/kancelar.php>>.
- [17] *Historie a obecné zakotvení institutu ombudsmana* [online]. [cit. 2006-03-14]. Dostupná z www: <<http://www.ochrance.cz/ombudsman/ochrance.php>>.
- [18] *Kancelář veřejného ochránce práv* [online]. [cit. 2006-03-14]. Dostupná z www: <<http://www.ochrance.cz/ombudsman/kancelar.php>>.
- [19] *Postup při podávání podnětu a jeho náležitosti* [online]. [cit. 2006-03-22]. Dostupný z www: <<http://www.ochrance.cz/pomoc/stiznosti.php>>.
- [20] Tisková zpráva. *Veřejný ochránce práv a ministerstva* [online]. [cit. 2006-03-22]. Dostupný z www: <<http://www.ochrance.cz/dokumenty/dokument.php?back=/media/index.php&doc=107>>.
- [21] Zákon č 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv.

SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK

ČR	Česká republika
MF	Ministerstvo financí
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
NSS	Nejvyšší správní soud
odst.	odstavec
Sb.	Sbírka zákonů
SK	Správci kapitol
sp.zn.	spisová značka
Tab.	Tabulka
ÚSC	územně samosprávné celky
VOP	veřejný ochránce práv
zák.	zákon
ZVOP	zástupce veřejného ochránce práv

SEZNAM OBRÁZKŮ

Obr. 1. Přijaté podněty v jednotlivých letech.....	56
Obr. 2. Přijaté podněty mimo působnost v jednotlivých letech podle oblastí.....	65

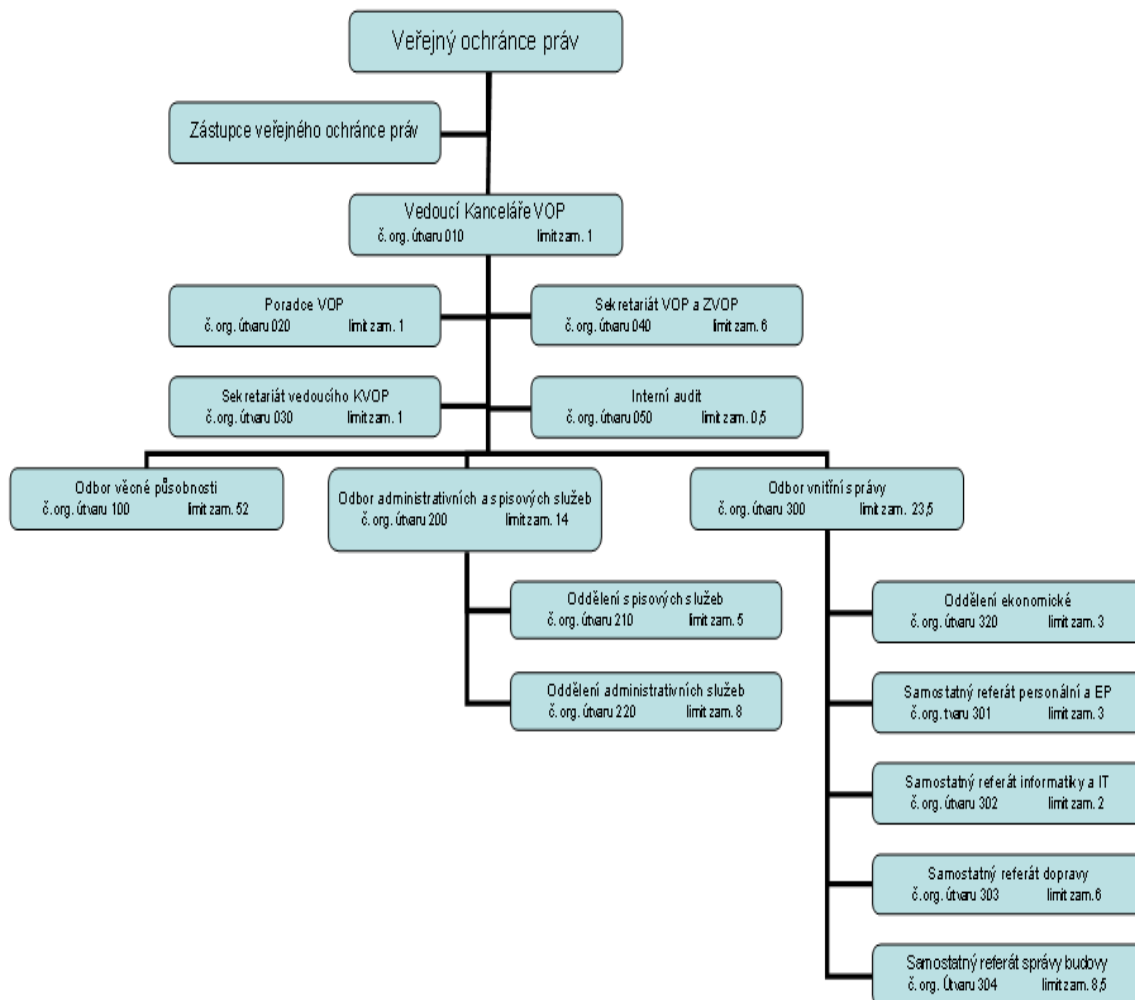
SEZNAM TABULEK

Tab. 1. Počty šetření zahájených z vlastní iniciativy.....	55
Tab. 2. Počty elektronických podání.....	56
Tab. 3. Počty přijatých podnětů v roce 2005 dle oblastí.....	57

SEZNAM PŘÍLOH

- P I Organizační struktura Kanceláře veřejného ochránce práv
- P II Přijaté podněty v působnosti v jednotlivých letech v členění podle oblastí

PŘÍLOHA P I: ORGANIZAČNÍ STRUKTURA KANCELÁŘE VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV



PŘÍLOHA P II: PŘIJATÉ PODNĚTY V PŮSOBNOSTI V JEDNOTLIVÝCH LETECH V ČLENĚNÍ PODLE OBLASTÍ

