18. 4. 2001

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Několik poznámek k instituci ombudsmana a jeho úpravě v českém právním řádu

V několika posledních desetiletích došlo k masovému rozšíření instituce ombudsmana v mnoha zemích nejenom na evropském kontinentu. Ombudsman jako instituce sui generis je úzce spojen se současným pojetím právního státu a lze říci, že se stal jakýmsi standardem pro demokratické státy a to zejména z toho důvodu, že zosobňuje ideu nejen správného a spravedlivého výkonu státní správy ve státě, ale také účinné prokazatelnosti takového výkonu.

V několika posledních desetiletích došlo k masovému rozšíření instituce ombudsmana v mnoha zemích nejenom na evropském kontinentu. Ombudsman jako instituce sui generis je úzce spojen se současným pojetím právního státu a lze říci, že se stal jakýmsi standardem pro demokratické státy a to zejména z toho důvodu, že zosobňuje ideu nejen správného a spravedlivého výkonu státní správy ve státě, ale také účinné prokazatelnosti takového výkonu. Ombudsman jako jeden ze znaků moderní veřejné správy ji obohacuje o další důležitou dimenzi a to o prvek humanizace. Zakotvením instituce ombudsmana je občanovi přiznáno oprávnění na nezávislé přezkoumávání správních rozhodnutí a to velmi jednoduchou, neformální, časově a finančně nenáročnou cestou, což se samozřejmě kladně odráží ve vzrůstající důvěře občanů ke státní správě.

Historie této instituce je překvapivě dlouhá. Samotný pojem ombudsman pochází ze švédštiny, ale prapůvod tohoto slova lze vysledovat ve středověkém slově „umbup“, což se dá přeložit jako autorita nebo moc, které má své základy pravděpodobně v islandštině. I toto je důkazem, jak hluboké jsou kořeny této instituce. S prvním ombudsmanem se bylo možno setkat již v polovině 18. století ve Švédsku. Fakticky zde však začal působit od roku 1809, kdy došlo k jeho zakotvení v tehdejší švédské ústavě. K většímu šíření instituce ombudsmana dochází v podstatě až o sto padesát let později - v padesátých letech 20. století v severských zemích (1952 v Norsku, 1953 v Dánsku, Finsko jako výjimka má svého ombudsmana již od roku 1920) a v 60. a 70. letech v Evropě i jiných částech světa (1957 v Německu, 1967 ve Velké Británii, 1971 v Izraeli aj.). Ombudsmanské instituce vznikají i v dalších letech (např. 1982 v Nizozemí, 1989 v Maďarsku, 1992 ve Švýcarsku) a v menší míře až do dnešních dnů. V posledních letech je otázka zřizování ombudsmana aktuální zejména pro bývalé socialistické státy, což se týká i naší republiky.

Pokusy o vytvoření všezahrnující definice ombudsmana samozřejmě probíhají, ale nesetkávají se s větším úspěchem vzhledem k tomu, že ombudsman existuje v různých zemích v rozličně modifikovaných podobách, které se mnohdy již výrazně odlišují od původního švédského modelu a postihnout tedy veškeré aspekty této instituce ukazuje se býti nemožným. Lze však dojít k určitým fundamentálním a v současné době obecně přijímaným znakům, na kterých je tato instituce postavena. V současnosti si tedy pod pojmem ombudsman představíme v zásadě nezávislého a nestranného vysoce postaveného veřejného činitele voleného parlamentem, který na základě stížností občanů na činnost správních orgánů, úředníků a zaměstnanců nebo i z vlastní iniciativy provádí neformální šetření zákonnosti či spravedlnosti jednání či nečinnosti veřejné správy a svými přímo nevynutitelnými doporučeními iniciuje nápravu. Jak již bylo výše zmíněno, tato definice je poměrně generalizující a zjednodušující, protože vývojem dochází k určitým posunům v chápání této instituce a to zejména na poli působnosti ombudsmana, která se rozšiřuje i na orgány mimo oblast

veřejné správy a na šetření porušování základních práv a svobod občanů garantovaných ústavou. Samozřejmě na tyto rozšiřující tendence v působnosti ombudsmana existují různé názory a ne vždy jsou hodnoceny kladně.
Zřízení instituce ombudsmana v naší republice prošlo poměrně rozsáhlými peripetiemi a konečnému přijetí zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv předcházely rozsáhlé a dlouholeté diskuze. První vážné snahy o zakotvení instituce se objevují v roce 1992, kdy byl na základě usnesení Federálního shromáždění vypracován expertní komisí návrh zásad ústavního zákona o ochránci lidských a občanských práv ČSFR, který byl však zřetelně poznamenán přípravou voleb a blížícím se zánikem federace. V roce 1993 se objevil návrh zásad zákona o veřejném ochránci práv vypracovaný na Právnické fakultě UK, který byl v následujícím roce přepracován skupinou poslanců. Ani k projednání návrhu zákona z roku 1995 nedošlo. Návrh zákona skupiny poslanců z července 1996 byl posléze v březnu následujícího roku zamítnut. Ke konečnému vítězství ombudsmana došlo až schválením zákona o Veřejném ochránci práv v roce 1999 a to na základě příprav probíhajících již od roku 1998.

Návrh zákona, který byl nakonec přijat, vychází z tradičního modelu a chápání instituce ombudsmana. V této souvislosti došlo k potlačení působnosti ochránce ve vztahu k základním lidských právům a svobodám, které dle názoru zákonodárce není v souladu s původním účelem instituce ombudsmana a je vyhrazena spíše ústavnímu soudnictví. Veřejný ochránce práv působí k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod. V § 1 zákona o Veřejném ochránci práv (dále jen zákon) nalezneme taxativní vymezení orgánů, které spadají do jeho kompetence (…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, okresní úřady a města při výkonu působnosti okresního úřadu, obce při výkonu státní správy, dále na Policii České republiky, Armádu České republiky, Hradní stráž, Vězeňskou službu České republiky, zařízení, v nichž se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranná nebo ústavní výchova, ochranné léčení, jakož i na veřejné zdravotní pojišťovny), ale i taxativní negativní vymezení (Působnost ochránce se nevztahuje na Parlament, prezidenta republiky a vládu, na Nejvyšší kontrolní úřad, na zpravodajské služby České republiky, na vyšetřovatele Policie České republiky, státní zastupitelství a na soudy, s výjimkou orgánů státní správy soudů). Ochránce je tedy v zásadě zaměřený na celou veřejnou správu, včetně obcí při výkonu státní správy. Ochránce je koncipován v podstatě jako monokratický orgán, nicméně vzhledem ke značnému rozsahu působnosti i různorodosti veřejné správy se předpokládá zřízení funkce zástupce ochránce. Ochránce je ve výkonu své funkce nezávislý a nestranný a je odpovědný Poslanecké sněmovně.

Svou činnost může ochránce dle § 9 zákona vyvíjet jednak na základě přímého podnětu fyzické nebo právnické osoby nebo na základě zprostředkovaného podnětu a to podnětu adresovaného poslanci nebo senátorovi, který jej ochránci postoupil a dále i z vlastní iniciativy. Právo obrátit se na ochránce přiznává § 10 zákona každému. Předpokládá se písemné podání, ale možná je i osobní návštěva stěžovatele. Zvýšenou ochranu věnuje zákonodárce podání osob zbavených svobody, především z toho důvodu, aby tato podání nekontrolovali kupříkladu příslušníci Vězeňské služby, proti kterým směřují. Je stanoveno, že podnět osoby, která je zbavena osobní svobody, nesmí být podroben úřední kontrole.

Podnět musí obsahovat stanovené náležitosti a to vylíčení podstatných okolností věci, včetně sdělení, zda věc byla předložena také jinému státnímu orgánu, popřípadě s jakým výsledkem; označení úřadu, popřípadě jméno a příjmení nebo jiné údaje o totožnosti osoby, jíž se podnět týká; doklad o tom, že úřad, jehož se podnět týká, byl neúspěšně vyzván k nápravě; jméno, příjmení a bydliště, u právnické osoby název, sídlo a osoby oprávněné jejím jménem jednat, toho, kdo podnět podává. Ve

stanovených případech je ochránce oprávněn podnět odložit. Podle § 12 odst. 1 zákona ochránce podnět (automaticky) odloží, jestliže věc nespadá do jeho působnosti anebo se netýká osoby, která podnět podala. Podle § 12 odst. 2 je ochránci dána možnost uvážit, zda zahájí šetření, přestože jinak existují relevantní důvody, které zpravidla šetření znemožňují. (Ochránce může podnět odložit, jestliže náležitosti podle § 11 nebyly doplněny ani ve stanovené lhůtě; je zjevně neopodstatněný; od právní moci rozhodnutí nebo od opatření či události, kterých se podnět týká, uplynula v den doručení podnětu doba delší jednoho roku; věc, které se podnět týká, je projednávána soudem nebo již byla soudem rozhodnuta, nebo jde o podnět ve věci, která již byla ochráncem přešetřena a opakovaný podnět nepřináší nové skutečnosti). Pokud ochránce podnět neodloží zahájí šetření a písemně o tom stěžovatele vyrozumí. K výkonu své činnosti je ochránce vybavenou řadou oprávnění vůči úřadům, která mu ovšem nedovolují do činnosti úřadů zasahovat i jinak. Pokud ochránce při šetření zjistí porušení právních předpisů nebo jiná pochybení, nejdříve vyzve úřad, aby se k jeho zjištěním vyjádřil. Lze očekávat, že již na základě této výzvy příslušný úřad provede nápravu. Pokud se tak nestane, sdělí ochránce své stanovisko úřadu a navrhne mu jedno nebo více opatření směřujících k nápravě.(Ochránce může navrhnout zejména tato opatření k nápravě: zahájení řízení o přezkoumání rozhodnutí, úkonu nebo postupu úřadu, lze-li je zahájit z úřední moci, provedení úkonů k odstranění nečinnosti, zahájení disciplinárního nebo obdobného řízení, zahájení stíhání pro trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt, poskytnutí náhrady škody nebo uplatnění nároku na náhradu škody). Takový návrh má však pouze iniciační charakter a ochránce není oprávněn přímo zasahovat do činnosti a rozhodování úřadů. Úřad je povinen dle § 20 zákona sdělit do 30 dnů ochránci, jaká opatření k nápravě provedl. V případech, kdy nebyla zjednána náležitá náprava, ochránce vždy vyrozumí nadřízený úřad, popřípadě vládu. Je oprávněn také věc zveřejnit. Jestliže k náležité nápravě ani potom nedojde, je ochránce povinen o tom informovat Poslaneckou sněmovnu.

Ochránci je zákonem přiznáno i zvláštní oprávnění podávat doporučení k úpravám právního řádu i vnitřních předpisů,. Zákonodárce tímto zřejmě zamýšlel využít zkušeností ochránce ze šetření o jednotlivých úřadech i v tomto směru

Ochránce má povinnost každoročně podávat Poslanecké sněmovně souhrnnou písemnou zprávu o své činnosti a také je mu stanovena povinnost soustavně seznamovat veřejnost se svou činností a s poznatky, které z této činnosti vyplynuly.
Zákon o Veřejném ochránci je poměrně mladý a teprve praxe ukáže, jak dalece je takto zvolená koncepce instituce ombudsmana vyhovující pro naše právní prostředí.

© EPRAVO.CZ – Sbírka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- Nové cenové výměry Ministerstva zdravotnictví pro rok 2026: Co se mění a na co si dát pozor
- 10 otázek pro … Barboru Karo
- Souhrn významných událostí ze světa práva
- Rozhovor s JUDr. Veronikou Janoušek Rudolfovou, samostatnou advokátkou specializující se na sportovní právo
- Předběžné opatření jako nástroj ochrany vlastníka nemovitosti
- Svěřenský fond v holdingových strukturách
- Povolení kamerového systému s identifikací osob na letišti
- Změna poddodavatele v průběhu zadávacího řízení
- Environmentální tvrzení společností v hledáčku EU: Jak se vyhnout greenwashingu a obstát v nové regulaci?

- Transparentní odměňování
- K osobnímu příplatku v platové sféře