

Odborná konference

Role veřejného ochránce práv v politickém systému České republiky

2. listopadu 2010

Umělecké centrum (Konvikt) Univerzity Palackého
v Olomouci, Univerzitní 3, 779 00 Olomouc

PROGRAM KONFERENCE

Slavnostní zahájení a přivítání účastníků

JUDr. Monika Horáková, Ph.D., prorektorka pro vnitřní organizaci Univerzity Palackého v Olomouci

I. TEMATICKÝ BLOK

Zhodnocení dosavadní činnosti veřejného ochránce práv, jeho současného postavení a budoucího vývoje.

Vymezení pozice veřejného ochránce práv ve srovnání se zahraničím.

„Veřejný ochránce práv v politickém systému České republiky“

JUDr. Pavel Varvařovský, veřejný ochránce práv

„Hodnocení činnosti veřejného ochránce práv a jeho postavení. Otázky možného budoucího vývoje postavení ochránce“

RNDr. Jitka Seitlová, zástupkyně veřejného ochránce práv

„Struktura podnětů, vývoj činnosti a významné případy veřejného ochránce práv“

JUDr. Pavel Koukal, Ph.D., Kancelář veřejného ochránce práv

„Způsoby iniciování a specifikace šetření veřejného ochránce v oblasti veřejné správy“

Mgr. Kateřina Valachová, Ph.D., Kancelář veřejného ochránce práv

Diskuse

II. TEMATICKÝ BLOK

Veřejný ochránce práv z pohledu Parlamentu České republiky, soudů a teorie správního práva

„Pohled soudů na veřejného ochránce práv“

JUDr. Jan M. Passer, Ph.D., LL.M., Nejvyšší správní soud České republiky

„Pohled Parlamentu na veřejného ochránce práv“

JUDr. Jiřina Rippelová, Senát Parlamentu České republiky

„Pohled Parlamentu na veřejného ochránce práv“

Ing. Hana Orgoníková, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky

„Místo Veřejného ochránce práv v systému státních orgánů“

Prof. JUDr. Vladimír Sládeček, DrSc., Právnická fakulta UK, Právnická fakulta UP

Diskuse

III. TEMATICKÝ BLOK

Vznik instituce veřejného ochránce práv v České republice, vztah dalších ústavních institucí k veřejnému ochránci práv.

Veřejnost, veřejné mínění a veřejný ochránce práv.

„Pohled Kanceláře prezidenta republiky na veřejného ochránce práv“

Ladislav Jakl, Kancelář prezidenta republiky

„Vznik instituce veřejného ochránce práv v České republice, aktéři, politické strany“

Doc. Mgr. Pavel Šaradín, Ph.D., Katedra politologie a evropských studií Filozofické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci

„Veřejné mínění a veřejný ochránce práv“

Doc. PhDr. Tomáš Lebeda, Ph.D., Katedra politologie a evropských studií Filozofické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci

Diskuse

Konference se konala s podporou Univerzity Palackého v Olomouci,
zastoupení Friedrich – Ebert – Stiftung v České republice
a Kanceláře veřejného ochránce práv.

Slavnostní zahájení a přivítání účastníků

JUDr. Monika Horáková, Ph.D.,
prorektorka pro vnitřní organizaci Univerzity Palackého v Olomouci

Vážené dámy, vážení pánové, vážení hosté, dovolte mi, jménem pana rektora, který převzal záštitu nad touto konferencí, vás všechny přivítat na půdě Univerzity Palackého v Olomouci. Téma této konference – „Role veřejného ochránce práv v politickém systému ČR“ je tématem vysoce aktuálním, a to proto, že cituji: „Ombudsman by měl sloužit průměrnému obyčejnému občanovi, bohatstvím neoplývajícímu a právnický nedotčenému individuu, ztracenému v houšti arogantní byrokracie, jako jednoduchá, nenáročná a přitom relativně účinná forma domáhání se ochrany. Tato pomoc může spočívat i „jen“ v poskytnutí relevantní informace právního charakteru. Ombudsman může napomoci v práci i poslancům, kteří dostávají různá podání a bud' si s nimi nevědí rady, anebo nemají prostředky a pravomoci k příslušnému šetření. Odlehčit by mohl i soudům a to zejména soudu ústavnímu, jež dostává řadu podání, které není oprávněn řešit. Nabízí rychlejší, prakticky neformální a poplatkům nepodléhající postup. Autorita jeho názoru a doporučení bývá respektována, i když sám nemůže konkrétně zasáhnout do stěžovatelem napadnuté záležitosti.“

Tolik říkala důvodová zpráva k návrhu zákona o veřejném ochránce práv. Podle programu dnešní konference lze říci, že budou prezentována a diskutována tato téma, kterých se dotkla i ve stručnosti právě tato věta z citované důvodové zprávy. Témata zachycují, jak aspekty právní, tak politologické, praktické a politické. Dámy a pánové, dovolte mi vyjádřit přesvědčení, že dnešní konference přispěje k vyjádření nových názorů na institut ombudsman a tyto názory zcela jistě získají praktické využití v činnosti veřejného ochránce práv.

Děkuji.

I.

**Zhodnocení dosavadní činnosti
veřejného ochránce práv, jeho
současného postavení a budoucího
vývoje.**

**Vymezení pozice veřejného ochránce
práv ve srovnání se zahraničím.**

**Přednášející, poskytnuté prezentace, téma
jejich vystoupení**

**„Veřejný ochránce práv v politickém systému České
republiky“**

JUDr. Pavel Varvařovský, veřejný ochránce práv

**„Hodnocení činnosti veřejného ochránce práv a jeho
postavení. Otázky možného budoucího vývoje postavení
ochránce“**

RNDr. Jitka Seitlová, zástupkyně veřejného ochránce práv

**„Struktura podnětů, vývoj činnosti a významné případy
veřejného ochránce práv“**

JUDr. Pavel Koukal, Ph.D., Kancelář veřejného ochránce práv

**„Způsoby iniciování a specifikace šetření veřejného
ochránce práv v oblasti veřejné správy“**

*Mgr. Kateřina Valachová, Ph.D., Kancelář veřejného
ochránce práv*

Diskuse

Veřejný ochránce práv v politickém systému České republiky*

JUDr. Pavel Varvařovský
veřejný ochránce práv

Dobrý den, já s dovolením zůstanu sedět, neb se o mě pokouší chřipka, či co to je. Dámy a pánové, jak víte, dnes je to přesně sedm týdnů, kdy jsem prvně vkročil do budovy Kanceláře veřejného ochránce práv. Krátce předtím jsem si pouštěl DVD, které se jmenuje *Cesta doktora Motejla* a kde stojí před touto budovou už na sklonku svého života a říká: „jmenuji se JUDr. Otakar Motejl, je mi 77 let a v této budově jsem začínal a dnes tady mám kolem sebe spoustu mladých šikovných kolegů právníků a děláme co můžeme“, takže když bych to parafrázoval, jmenuji se Pavel Varvařovský, je mi 65 let, a se vším co tam doktor Motejl řekl souhlasím. Mám tam šikovné pomocníky, mladé, omládl jsem tam, respektive mohl bych, ale berte mě jako člověka, který je pořád spíše pan učitel, kterým byl šest let svého svobodného života, než jsem se ujal této funkce. Můj pohled bude spíše pohledem z venčí, nebo pohledem velmi obecným, poněvadž moji kolegové, kteří mají daleko delší praxi, řeknou o vlastní činnosti a postavení Kanceláře veřejného ochránce práv více.

Já jsem si dovolil, poněvadž jsem z učitelské rodiny být jako první tedy nejobecnější. Nebudu však hovořit ani tak o postavení českého veřejného ochránce práv, ale o této instituci obecně a pokusím se trošku víc, možná kaciřsky, dát vám úvahu ke zboření některých mýtů. Říkal jsem si jako student, že opakovat něco co si jiní mohou přečíst, to není třeba, to je ztráta času a také říkám, jako můj vzácný kolega Vojtěch Cepl, nechci, aby diskuze byla typu „sovětské diskuze“, což vám mladším musím vysvětlit. To je diskuze, kde se jedná o jednotlivé, na sebe vzájemně nenavazující monology. Takže já bych si dovolil říct naprosto obecný úvod, a zamyslet se nad tím, co řekl bych, z gruntu vedlo k tomu, že dnes velká většina zemí na světě má institut, kterému se různě říká, ale jehož obsah je v podstatě stejný. Myslím si, že leitmotivem je poznání, že celou historii lidstva provází tendenze každé moci tuto moc nadužívat nebo chcete-li zneužívat.

Dnes nikdo neřekne ve své řeči právní stát, rule of law a podobně, ale pravda je ta, že ono - ten slogan „stanovme si pravidla a potom budou vládnout pravidla a nikoliv konkrétní lidé“ se sice hezky poslouchá, ale ve skutečnosti to tak není. Ve skutečnosti vládnou lidé se všemi svými špatnými vlastnostmi, se svými chybami, neboť jsou to konkrétní lidé, co tato pravidla vytvářejí a přesto, že se při jejich vytváření zaštítují nejrůznějšími morálními principy a zásadami, velmi často jsou tato

* Pozn. redakce: Tento příspěvek je přepisem z pořízeného audio záznamu z uskutečněné konference.

pravidla vedena jen momentální potřebou, respektive pohleďte, kdo ta pravidla tvoří, nedosáhne dále, než k nejbližším, nebo velmi blízkým volbám.

Z tohoto pohledu každý stát činí, co může, aby učinil organizaci státu takovou, aby si žádná z mocí moc „nevyskakovala“. Od toho klasického tripartitního rozdělení, které jsme se všichni ve škole učili, se vývoj posunul tím směrem, že moderní státy jsou si vědomy, že ony klasické moci jsou vždy základem, ale trpí jistou nedokonalostí. Moc zákonodárná pravidla vytváří, moc výkonná podle těchto pravidel vládne a moc soudní řeší spory, které při aplikaci práva vzniknou ať již mezi státem a subjekty na jeho území, tedy právo veřejné, anebo mezi jednotlivými soukromoprávními subjekty, tedy právo soukromé. Soudy v každém demokratickém státě mají své nezastupitelné místo, a přesto se tyto demokratické státy rozhodly doplnit tuto klasickou soustavu tří mocí o orgány, které nejde zařadit do žádné z těchto mocí. Jedním z těchto orgánů je orgán, kterému my říkáme veřejný ochránce práv, jinde mu říkají ombudsman, v Polsku Rzecznik Praw Obywatelskich, jinde lidový advokát. Názvy jsou různé, leč podoba, respektive jejich působnost je velmi podobná. V něčem řekl bych stejná, v něčem se liší.

Bývá v Evropě zvykem, že původ této instituce se odvozuje od Skandinávie. Všichni recitují, že v roce 1809 byl do Švédské ústavy vložen parlamentní ombudsman, pak bylo dlouho nic, pak nastupují další Skandinávské země. Z těch neskandinávských Nový Zéland, někdy v roce 1962, a někdy v letech 70. a 80. dochází k takovému jevu, pro který se vžilo označení *ombudsmánie*, a evropské země si velmi rychle do svých ústavních systémů a mnohé i později do vlastních ústav dávají instituce, které, jak jsem již řekl, označují různě, ale jejichž poslání a obsah je podobný. Poněvadž sedíme v prostorách, které k tomu přímo vybízejí, tak teď přijde ta moje poněkud kacířská nabídka k úvaze. Já si myslím, že ta skandinávská sága o vzniku ombudsmanů nebo by se to dalo nazvat „*Kde se vzal ombudsman?*“ že bychom se mohli podívat do historie lidstva daleko dále. Domnívám se, že takovými pilnými ombudsmany, aspoň v těch našich kulturních poměrech, které známe a které jsme se ve škole učili, byli tribunové plebis – tedy tribunové lidu ve starověkém Římě, konkrétně tedy v Římské republice, která se podle tradice datuje do roku 494 před naším letopočtem. Podíváte-li se do Ottova slovníku naučného, nebo kamkoliv jinam, zjistíte, že v těch začátcích, poněvadž oni si potom uzurpovali moc natolik velkou, až nakonec splynula s mocí císařskou a ti vlastní tribunové de facto zanikají, a jejich pravomoci jsou nevýznamné, měli chránit plebejce - lid, tedy obdoba toho, co paní prorekrtorka četla v důvodové zprávě. Já sice to „*pro obyčejné lidi*“ nerad, ale měli chránit lidi před patricijskými úředníky, a v tomto je to dodnes naprosto stejné to postavení ombudsmana, to jest jeho hlavní náplň v činnosti.

Společné je i to, že byli voleni, vždy na jeden rok, to bych po těch prvních sedmi týdnech docela uvítal, svoji funkci nastupovali 10. prosince. Doktor Motejl nastoupil 18. prosince, a jejich sídlem byl chrám Pontiův. Proto se to tady říká docela příjemně. Jejich povinností bylo zasahovat vždy osobně, a proto jejich úřad musel být otevřen ve dne i v noci. Mohu říct po prvních sedmi týdnech mých zkušeností, že někteří naši stěžovatelé se dovolávají těchto římských tradic, neboť jsem vyzýván, ať na vše dohlédnu osobně, a zatím tedy zavíráme ten „dům“ na noc, ale možná se ty

požadavky časem vystupňují tak, že se vrátíme do starého Říma a budeme tímto způsobem úřadovat.

Tolik tedy pro odlehčení a k úvaze. Jinak samozřejmě, jak říká klasik, „*cesty mohou být rozličné, leč vůli mějme všichni rovnou*“. Já za sebe mohu říci, že jádro činnosti Kanceláře veřejného ochránce práv je velmi podobné tomu, co dělají kolegové v jiných zemích, sám trošku se bojím tendence, která se u nás tak rozvíjí, že řada našich závazků mezinárodních velí zřídit pro to či ono objektivní nezávislý dohlížitelský orgán, viz poslední zákon, kterému se říká antidiskriminační, kde vláda předkládala variantu, zda zřídit něco nového, co by dohlíželo na rovné zacházení, a zvítězila varianta druhá, poněvadž se šetří, co máme – máme ombudsmana v Brně, tak mu to přidáme, přidáme mu na to nějaké prostředky a lidí, takže ta Kancelář od roku 2000 i když zanedlouho oslavíme 10 let existence, trošku nabobtnala, ale nenabobtnala podle Murphyho zákonů, ale nabobtnala přidáním kompetencí, nikoli pravomocí, poněvadž například u toho antidiskriminačního zákona je tam vlastně metodická pomoc lidem, kteří se domnívají, že s nimi bylo zacházeno v rozporu s těmito zákony. Z tohoto pohledu se zdá, tedy mě se ne zcela líbí, že by tato naše činnost měla být stále rozvinována o nové a nové aktivity. I když samozřejmě rozhodne-li tak zákonodárný sbor, bude na nás, abychom se s tím nějak vypořádali.

Dobре вите, аси вѣтшина з вѣсем пѣшила, protože вѣсъ та проблематика zajима, ще мѣмъ таковыи ѹводнімъ ани не моттемъ, небо нѣсімъ, безъ чѣго немѹжемъ бѣтъ, бы было а былъ бычъ рѣдъ, кдыбы се намъ пода҆рило, jako ѹинъи земімъ, ктерѣе нејпруве институт омбудсмана зридили обычнѹмъ законемъ а поздѣji по зкушеностехъ дospѣли къ завѣру, ще ѿсти добрыи дѹводу, бы былъ зараженъ до ѹставы. Вите, ѹе въ мѣдіицъ просакло, ѹе ѿсемъ съ тимъ неуспѣлъ, ѿа то неپоваžуji за неуспѣхъ, министръ справедлности въ словилъ въхраду „v коалиčнїи сmlouвѣ то ненї“, но такъ ѿистѣ ненї, але ѿистѣ неznamенѧ то, ѹе ненї-ли нѣко въ коалиčнїи сmlouвѣ, ѹе бы се къ тому nemohlo пристoupitъ. Musimъ ѿицъ, ѹе при деbatachъ ѿсемъ се несеткалъ съ тимъ, ѹе бы то нѣкому vadilo, кдыбы въ ѹставѣ прїбылъ jedenъ члїанекъ о вѣрѣнѣмъ ochrânci правъ такъ, какъ се стalo т҆reba въ Низоземску, ѹакъ то mají на Slovensku, Polsku; въ Rakousku ѿсумъ ты члїанки daleko obsahlejsi. My маимъ ѹставу въ томъ забѣру тѣchъ ѹинъи orgановъ, viz Nejvyssї kontrollnїй ѹрадъ, понекудъ lakonickou. To бы была takovыи ambice, rekelъ бычъ, безъ ктерѣе самозрежмѣ будемъ, але ѿа si myslimъ, ѹе по deseti letechъ ѿсумъ зде добрыи дѹводы, proto, аби se zakotvenї veřejnѣmъ ochrânci правъ достало на ѹстavnїй ba i. Tolik moje stru nѣ ѹводнїи slovo trošku historické, trošku sou casn e, неcht jete ode mě žadn e vědecké rozbory, nejsemъ jichъ по тѣ zkuшености schopen ani mocen a ѿсумъ lid , kteři o tom, dejme tomu porovnani с jin imi zeměmi ve světě ví rozhodn e více, ne j a.

Děkuji za slovo.

Hodnocení činnosti veřejného ochránce práv a jeho postavení. Otázky možného budoucího vývoje postavení ochránce.

RNDr. Jitka Seitlová
zástupkyně veřejného ochránce práv

Úvodní slovo

Dámy a pánové, vítám Vás na konferenci „Role veřejného ochránce práv v politickém systému ČR“, zde v krásném prostředí univerzitní kaple, které nás může při našem setkání svým způsobem motivovat, kultivovat a inspirovat.

Zákon o veřejném ochránci práv byl schválen 8. prosince 1999 a nabyl účinnosti 28. února 2000. První ochránce ČR JUDr. Otakar Motejl, byl zvolen 12. prosince 2000 a slib, kterým se ujal funkce, složil 18. prosince 2000. V prosinci letošního roku, za několik dnů, tedy nastane 10. výročí od zahájení působnosti veřejného ochránce práv v ČR. Naše setkání je uspořádáno v souvislosti s tímto prvním kulatým výročím ochránce, v politickém systému ČR nové netradiční instituce. Při přípravě setkání byla za stěžejní tezi stanovena otázka, zda role ochránce naplnila očekávání české společnosti a ráda bych k ní také doplnila téma efektivity a úspěšnosti instituce ochránce. Současně se naskytá příležitost určitého srovnání českého ochránce se zahraničním a úvahy o jeho postavení a roli do budoucna.

Odpověď na výše zadanou otázku splněného očekávání mohou poskytnout především „klienti“ ochránce, tedy osoby, které se na nás obrací – fyzické osoby jako jednotliví občané a právnické osoby, zejména nevládní organizace, profesní sdružení nebo komerční společnosti. Na straně druhé je pro objektivní hodnocení stejně významné stanovisko úřadů a institucí státu, které jsou předmětem ochráncem prováděných šetření, adresátem jeho opatření a doporučení. Pokud přijmeme definici postavení veřejného ochránce práv jako nezávislého, od zákonodárné moci odvozeného orgánu, který mu má podávat zpětnou a nestrannou informaci o fungování exekutivy a právních předpisů, jsou zejména neopominutelným účastníkem našeho hodnocení zástupci Parlamentu.

Podle výše uvedeného okruhu byl zpracován scénář tří bloků programu a volen adresář pozvaných, kterým tímto děkuji za projevený zájem a aktivní participaci na konferenci.

Hodnocení činnosti veřejného ochránce práv a jeho postavení

V úvodu hodnocení činnosti veřejného ochránce práv se mi nabízí poukázat na **dobré výsledky důvěry v instituci**, které jsou odrazem názoru veřejného mínění na existenci a spokojenost s jejím působením. Dlouhodobé a ustálené výsledky veřejných

průzkumů o vysoké důvěře v ochránce (55 - 62%), lze považovat za významný pozitivní indikátor názoru na jeho funkčnost a smysluplnost.

Byla to především výjimečná osobnost JUDr. Otakara Motejla, který dal pojmu ombudsman v ČR obsah a základ důvěryhodnosti. Přes obrovské množství šetřených podnětů, opatření a doporučení vedoucích k napravě, je podle mého názoru vysoká důvěra v institut zejména výsledkem obliby osoby přestavitele prvního českého ombudsmana.

Obecně uznávaným kriteriem hodnocení činnosti ombudsmanů jsou **trendy množství a skladby doručených žádostí a podání**. Od počátečních čtyř až pěti tisíc podání v prvních letech působnosti, dosahuje jejich počet nyní téměř dvojnásobek. Meziroční nárůst mezi lety 2007/2008 představoval až 16,3% mezi posledními dvěma ukončenými roky činil dalších 3,8%. Významněji se zvyšující meziroční nárůst je patrný i ve srovnání s dostupnými údaji z okolních zemí (viz Tab. č. 1).

Tabulka č. 1

Země	Celkem podání	Stížnost/občan*	V kompetenci	Meziroční nárůst
ČR	7051 (+ 6511 neformálních)	1490	3949	16%
Polsko	61 522 (+ 23 000 neformálních)	626	27 872	7%
Rakousko	19 100 (+ 7140 neformálních)	432	6563	trvale zvyšující
Maďarsko	10 022 (5719 + ostatní komisaři)	1001	**	12%***
Slovensko	7962	677	2541	trvale zvyšující
Lotyšsko	2289 (+ 2833 neformálních)	982	1609	trvale zvyšující

* počet obyvatel na jednu stížnost

** nelze zjistit

*** meziroční nárůst je zvyšující (o 12%), nicméně celkový trend je snižující

Za pozitivní lze v širším srovnání považovat také další obvyklý ukazatel efektivity činnosti ombudsmana, kterým je podíl žádostí spadajících do oblasti kompetence ochránce (roky: 2007-58%, 2008-56%, 2009-53%). Zcela aktuálně tvoří za rok 2010 podíl podání k ochránci, která jsou v jeho kompetenci 57% všech podání.

Méně frekventovaným, možným kriteriem posouzení úspěšnosti ombudsmana se jeví ukazatel „počet podání na občana“. Po seznámení se s dostupnými zdroji ze zemí s dlouhou historií a celou sítí ombudsmanů na různých úrovních správních územních celků, je zřejmé, že počet podání souvisí s dostupností ombudsmana (v širším slova smyslu) a rozsahem jejich kompetencí. Přes určité nepřesnosti ve vykazování množství podání jednotlivými ombudsmany, se ve srovnání s dalšími pěti vybranými zeměmi EU (čtyři sousední země + další země postkomunistického bloku) jeví ukazatel „počet podání na občana“ pro ČR méně uspokojivý. V referenčním roce 2008 byla u nás podána jedna žádost na 1490 obyvatel, tedy jde o nejnižší četnost ve srovnávaném souboru zemí. Kriterium bylo třikrát nižší vůči „nejlepšímu“ výsledku v sousedním Rakousku (jedno podání na 432 obyvatel; viz Tab. č. 1).

Zcela příznačné pro naprostou většinu všech podání k nám, je dovolávání se zásahu **ochránce jako garanta „lidských práv“** a představa, že právě z této pozice může ingerovat do činnosti fakticky všech institucí státu. Rozsah věcné působnosti ochránce definovaný zejména v § 1a § 2 zákona o veřejném ochránci práv (zákon č. 349/1999 Sb., v platném znění) stanovuje ochránci nepřímé působení k ochraně základních práv, ke kterému přispívá v těžišti své působnosti tím, že chrání osoby před jednáním úřadů, pokud je toto jednání v rozporu s právem, demokratickými principy právního státu, dobrou správou nebo jde o nečinnost úřadů vykonávajících státní správu. Přímé působení ochránce v oblasti lidských práv lze dovozovat pouze v omezené oblasti později svěřených kompetencí dozoru a ochrany před mučením, krutým a nelidským zacházením s osobami omezenými na svobodě veřejnou mocí nebo v důsledku závislosti na poskytované péči (doplňeno zákonem č. 381/2005 Sb.) a v ochraně před diskriminací (doplňeno zákonem č. 198/2009 Sb.). I tyto působnosti mají limitovaný rozsah formy komplementárního dozoru a monitorování a ve druhém případě diskriminací pak pomoci metodické. Po celých deset let však představa o kompetenci garance ochrany lidských práv přetravává a je hluboce zafixována nejen u běžných občanů ale také u členů Parlamentu a dokonce nemalé části odborné veřejnosti.

Působnost českého ochránce je zasazena do rámce nejčastěji uplatňovaného tzv. klasického modelu v zemích Evropy, tedy kompetencí ombudsmana v oblasti dohledu nad celkem systému právní ochrany a dodržování principů státní správou. Očekávání výsadní kompetence ochránce v oblasti lidských práv může vyplývat z dlouhodobé absence institucí reálně dohlížejících nad jejich naplněním a ochranou v minulém politickém režimu v ČR.¹

Význam ochrany lidských práv v činnosti ombudsmanů EU dokumentuje následný číselný výčet, kdy ve čtyřech zemích Evropy bylo důvodem vzniku ombudsmana odstranění nedostatků v ochraně lidských práv. Upozorňování na preventivní varování na porušování lidských práv je v kompetenci 11 zemí EU a 11 zemí EU má speciální část výročních zpráv věnovanou výlučně ochraně lidských práv.² Přestože je oblast ochrany lidských práv nyní saturována stávajícími institucemi (Ústavní soud, soudy, zmocněnec pro lidská práva v oblasti exekutivy), nebylo v tomto ohledu (kompetence, působnost) široké očekávání veřejnosti kladené do institutu ochránce zcela naplněno.

Dotkněme se nyní pracovního kriteria funkčnosti a efektivity ombudsmana, kterým je již výše uvedená **vstřícnost jeho instituce vůči osobám podávajícím podněty**. Jedná se nejen o vlastní formu komunikace, ale zejména o dostupnost možností podávání žádostí a podnětů. Převaha podání je písemná a jak lze očekávat

¹ Srov. Sládeček V. Ombudsman a jeho role při ochraně práv. In: Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti. Sborník příspěvků přednesených na mezinárodní vědecké konferenci dne 14. května 2002, Brno: Masarykova Univerzita v Brně a Kancelář veřejného ochránce práv, 2002.

² Podrobněji viz Brumar M. Analýza právního a společenského postavení ombudsmanů EU. Studijní práce, Kancelář veřejného ochránce práv, Brno, 2009.

postupně narůstá část zasílána formou elektronické komunikace. Osobní podání, probíhající přímým kontaktem a komunikací s právníkem, jejichž efektivita je pro řešení problému nejvyšší, tvořila v minulém roce téměř 20%. (Mimo to, k zodpovězení na jednoduché dotazy, k možnosti zásahu ochránce a případnou jednoduchou právní radu slouží informační telefonní linka, kterou využilo v předchozím roce 5433 osob). Dostupnost osobního podání daná vzdáleností sídla pracoviště ochránce od stěžovatele, má vliv nejen na počet podání, ale také na dobu vyřízení případu. Přímý kontakt umožňuje okamžité zjištění podstatných informací, které jsou při písemném styku vázány na doručovací doby listovních zásilek. Osobní setkání právníka s klientem vylučuje nepřesnosti a nedorozumění i v opakovaném písemném kontaktu, které jsou v komunikaci s osobami bez právního povědomí, bohužel i při nejlepší snaze, velmi častým jevem. Situování Kanceláře ochránce v Brně, lze jistě chápat také jako určitou snahu Parlamentu o vyváženosť jeho dopravní dostupnosti v rámci celého území ČR. I přesto se ovšem dostupnost osobní návštěvy Kanceláře ochránce ze vzdálenějších regionů jeví zejména pro některé skupiny občanů značně obtížná (zdravotně postižení, senioři, matky s dětmi).

V poslední době se objevily návrhy na zřízení detašovaných pracovišť ochránce. Vzhledem k určité finanční náročnosti jejich zřízení a současné obecnější nezbytné redukci státních výdajů nelze bohužel předpokládat realizaci blízkou takového záměru. Osobně podporuji každou možnost zlepšení vstřícnosti komunikace s klienty. V úvahu přichází podle mého názoru komunikace např. prostřednictvím internetového komunikátoru - „*Skype*“, která by zčásti vyloučila bariéru anonymity telefonického rozhovoru pro přímé podání podnětu. Vhodnou se k záměru jeví široká síť knihoven, které disponují odpovídajícím technickým vybavením a předběžně projevily ochotu ke spolupráci. Otevřenou možností zůstává forma výjezdů ochránce v předem avizovaných termínech na mobilní kontaktní místa, zejména ve vzdálených krajských destinacích.

Dalšími faktory možného **hodnocení efektivity institutu ombudsmana** diskutovanými pracovně na mezinárodní konferenci „IOI – Europe“ v září roku 2010³, byly informovanost o činnosti ochránce (i na mezinárodní úrovni), úspěšnost navržených opatření a nárůst aktivit, kterými jsou uvažovány oblasti, k nimž uplatnil svá stanoviska nebo právních norem, ke kterým vydal doporučení stejně jako účast a podpora mezinárodních projektů a aktivit.

Uvedené faktory jistě nelze chápat a stanovit absolutně, neboť především postavení a kompetence ombudsmanů stejně jako rozdílné politicko-sociální situace v jednotlivých zemích a v jejich vnitřním vývoji je mohou zásadně ovlivnit a ty se tak stávají objektivně neporovnatelnými. Za účelem dnešního hodnocení deseti let působnosti ochránce v ČR ale poskytují možné náměty k zamýšlení se a k závěrům směřujícím nejen do minulosti. V následující části uvedu k faktorům informovanosti a úspěšnosti některé, podle mého názoru, významnější aspekty, neboť smyslem není výčet a popis úplné činnosti ochránce.

³ Role and Impact of Institute of Ombudsman in Enhancing Protection of Human Rights. Tbilisi, 2010.

Postavení ochránce a mechanismy, kterými naplňuje svěřené poslání, bez jakékoli rozhodovací pravomoci, předpokládají široce akceptovaný respekt k jeho instituci a osobnosti. Předpokladem úspěšnosti a realizace závěrů a doporučení ochránce stojících nejen na principech formální zákonnéosti, ale zejména na základních hodnotách etiky a morálky je jejich pochopení a obecná podpora. Ta je nemyslitelná bez **dostatečné informovanosti o činnosti ochránce**. Význam faktoru informovanosti podtrhuje i jeho vliv na další diskutované pracovní ukazatele efektivnosti ochránce. Výstižně popisuje situaci výrok:⁴ „*Sebelepší ombudsman bez spolupráce s médií a účinné možnosti a práva v nich vystupovat postrádá autoritu a vliv na veřejné mínění. Aby vzniklo pouze důvěry, musí ombudsman nezbytně udržet respektované společenské postavení a hlavně musí jeho práce přinášet pro veřejnost jasné a viditelné výsledky.*“

Zákonem vyhrazenou pravidelnou vysílací dobu ve veřejnoprávní televizi má ombudsman v Rakousku (viz Tab. č. 2). Nejvýznamnější roli v oblasti informování veřejnosti a posilování právního vědomí ochráncem, měly podle mého názoru, také v ČR úspěšné cykly pravidelných pořadů v České televizi zpracované v režii Břetislava Rychlíka (za roky 2005–2010 odvysíláno 105 případů). Dosahovaly stejné relativně vysoké sledovanosti jako v sousedním Rakousku (nad 300tis. diváků). Byly tedy i z hlediska dosahu šířené informace zásadním informačním prostředkem. Na rozdíl od běžných investigativních pořadů médií, poukazujících na zjištěné nepořádky, poskytoval cyklus ochránce i příklad a postup správného právního řešení a seznámení se základy principů práva a dobré správy. Cyklus pořadů byl nyní bohužel ukončen a možnosti obdobné relace do dalšího desetiletí zůstávají zatím nedorešené.

Tabulka č. 2

Země	Vznik	Zakotvení v ústavě	Název	Volené osobnosti	Zemské, regionální	Poznámka
ČR	1999	Ne	Veřejný ochránce práv	1.veřejný ochránce práv 2.zástupce VOP	Ne	
Polsko	1987	Ano (od 1997)	Rzecznik Praw Obywatelskich (Mluvčí občanských práv)	1.mluvčí občanských práv 2.mluvčí dětských práv	"detaš." pracoviště	<i>Může požádat Nejv. soud o sjednocující rozhodnutí*</i>
Rakousko	1977	Ano (od 1981)	Die Volksanwaltschaft (Lidové zastupitelství)	tři ombudsmani (kolektivní orgán), jejichž působnost je dána zákonem	2 zemští omb.	<i>Zákonem vyhrazené TV vysílání</i>
Maďarsko	1993	Ano (od 1993)	Parliamentary commissioner** (Parlamentní komisař)	1.parl.komisař pro občanská práva 2.parl.komisař pro nár. a etn. menšiny 3.parl.komisař pro ochr. údajů 4.parl.komisař pro budoucí generace	Ne	
Slovensko	2001	Ano (od 2001)	Verejný ochránca práv (Veřejný ochránce práv)	1. veřejný ochránce práv	"detaš." pracoviště	<i>Postoupení stížnosti prokurátorovi</i>
Lotyšsko	2006	Ne	Latvijas Republikas Tiesībsargs (Ombudsman)	1. ombudsman	Ne	

* jde o možnost v situaci, resp. ve věcech právních aktů, jež jsou v praxi přičinou mnoha pochybení či vyústily v konflikt soudních rozhodnutí

** Országgyűlési Biztos Hivatala

⁴ Fernhout, R. Establishment of the Institution of Ombudsman. In: Role and Impact of Institute of Ombudsman in Enhancing Protection of Human Rights (viz pozn. 3).

Sankčním opatřením ochránce, kdy jeho efektivita závisí do značné míry na spolupráci s médií, je možnost informovat veřejnost o jeho zjištěních, včetně jména příjmení osob oprávněných jednat jménem úřadu, který pochybil (§ 20 písm. b) zákona o veřejném ochránci práv). Formu „sankce“ zveřejněním se v jednotlivých případech pochybení úřadů podařilo uplatnit v širší komunikaci přes média pouze ojediněle. Důvodem mohou být jak podmínky kompetencí ochránce omezující časově pro média jejich zásadní požadavek *aktuálnosti* zjištěné skutečnosti, stejně jako otázky související s mlčenlivostí a ochranou osoby stěžovatele. Neméně je komunikace s médií ovlivněna sídlem Kanceláře ochránce mimo hlavní město ČR, kdy zjištění a doporučení ochránce byla téměř zpravidla přijata a vysílána pouze místními regionálními audiovizuálními médií.

Kompetenci k sankčnímu zveřejnění případů, ve kterém ombudsmané nedosáhli nápravy nebo tzv. mimořádné zprávy z vlastní iniciativy má 17 zemí EU. Vyloučena není ani možnost neomezeného rozhodnutí ombudsmana k zveřejnění informace podle jeho uvážení (kompetence dosud v pěti zemích EU).⁵ Proces určený ochránce před možností zveřejnění ale stanovuje úřadům v ČR jedny z nejdelších ochranných lhůt po dobu, do které nemůže být úřad zveřejněn a má možnost provést nápravu nebo opatření ochránce. Do té doby je ochránce vázán mlčenlivostí o skutečnostech, o kterých se dověděl při výkonu své funkce (§ 7 zákona o veřejném ochránci práv). V anonymizované formě podává informaci o zjištěných pochybeních Poslanecké sněmovně Parlamentu formou čtvrtletních zpráv a ve výroční zprávě o své činnosti.

Pohled na právo a povinnost mlčenlivosti se po dobu působnosti ochránce vyvíjí spolu s chápáním jeho smyslu a cíle. Role ochránce spočívá v souladu s formulací úvodních ustanovení zákona v ochraně osob, které se na něj obrátí, tedy v sice nestranné (při hodnocení a vydání zprávy a opatření), ale z podstaty postavení při šetření advokátní pozici a respektování ochrany osoby stěžovatele. Mlčenlivost je námi uplatňována striktně a plně k ochraně stěžovatele (konkrétní případy osob jsou v médiích zveřejněny pouze v případě jejich souhlasu) a současně také, jako ochrana před žádostmi o poskytování informací v průběhu šetření třetím osobám, které by mohly negativně ovlivnit nebo znemožnit šetření a jeho objektivní závěry. V žádném případě by ale mlčenlivost neměla sloužit k netransparentnosti činnosti ochránce nebo snad ochraně úřadů a institucí, které jsou předmětem šetření a pochybení zjištěných ochráncem.

Přes nezpochybnitelné postavení ochránce mimo veřejnou správu je v jednotlivých případech šetření, ochráncem veden spis (viz zákon o archivnictví), který podléhá zákonu o svobodném přístupu k informacím ve smyslu judikatury Nejvyššího správního soudu.⁶ Rozhodování o žádostech o poskytnutí informací spadá mezi úkoly, které plní Kancelář ochránce.

⁵ Srov. in: pozn. č. 2.

⁶ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 19. února 2008, sp. zn.: 2 As 58/2007.

Osobně je pro mne sympatická a do budoucna žádoucí možnost zveřejňovat aktuálně všechny dokumenty státních institucí, které ochránce v rámci šetření obdrží a získá, a to při současném zachování ochrany stěžovatele.

Edice pěti publikací zpracovaných týmem ochránce k určitému tématu správního práva vydávaných v nakladatelství „ASPI“⁷, stejně jako nesčetné množství konferencí a seminářů, směřovalo víceméně k odborné veřejnosti a státní správě s převažujícím cílem metodické pomoci a sjednocování výkladů práva. Více než samotné informování o činnosti bylo jejich smyslem touto formou nejen kultivovat právní prostředí, ale zejména dosáhnout předvídatelnosti rozhodování státní správy a zákonnosti jejich postupů. Pořádání metodických seminářů není přímo v kompetencích ochránce definováno. Jejich nesporou výhodou je však prevence chybného rozhodování a pozitivní vliv na širší okruh úřadů vykonávajících státní správu, než je tomu v případě jednotlivých šetření, zjišťování pochybení a návrhů opatření v jednotlivých případech. Při určitém nedostatku metodické koordinace ze strany některých ústředních orgánů státní správy a ministerstev sanuje ochránce toto slabé místo a zčásti tak plní jejich roli. V důsledku této činnosti začal být, ke škodě jeho nezávislého postoje, vnímán jako součást státní správy a dokonce se objevily některé pokusy ministerstev pověřovat ochránce úkoly nebo jej zařazovat do ministrům podřízených orgánů.

Nemalý počet odborných pracovníků Kanceláře ochránce je jmenován a působí jako členové poradních komisí a výborů jednotlivých ministerstev a vlády. Dilema působení ochránce přímo ve vládních a ministerských orgánech je v tom, že účastí může jistě zkušenostmi přispívat ke zkvalitnění jejich činnosti a výsledků, na straně druhé tak ale ochránce a jeho Kancelář ztrácí svoji nestrannost, neboť se fakticky přímo účastní přípravy ministerských a vládních materiálů a prostřednictvím svého zastoupení se stává součástí procesů v těchto orgánech včetně hlasování o výsledné podobě návrhu (může být přehlasován). V neprospěch nestrannosti nelze podcenit ani blízké kontakty a vztahy vznikající v těchto týmech. Opačný postoj v této otázce zaujal např. polský ombudsman, který si výsadní postavení nestrannosti zachoval a vyloučil všechny pochybnosti tím, že veškeré návrhy účasti v orgánech ministerstev a vlády odmítl.

V jednotlivých případech šetření zákonnosti postupů státní správy se jeví **úspěšnost ochránce** vysoká. Po provedeném šetření vydává ochránce zprávu o zjištěných skutečnostech (500 – 600 zpráv za rok). Dotčený úřad, nezřídka již na základě těchto zjištění (nebo i v jeho průběhu) pochybení napraví. Pokud úřad s výsledky šetření nesouhlasí zašle ochránci své vyjádření. Ochránce po vyhodnocení všech nových argumentů a důkazů vydá závěrečné stanovisko, ve kterém navrhne

⁷ Pozn.: nyní Wolters Kluwer ČR, a. s.

přijetí konkrétních opatření k nápravě. Pokud ani poté nedojde ze strany úřadu k nápravě, vyrozumí ochránce nadřízený úřad nebo může úřad i jména osob odpovědných za pochybení zveřejnit. Z celkového množství provedených šetření tvoří počet případů, kdy úřad neprovedl nápravu jen několik málo procent (cca 10 – 15 šetření ročně). Současně s touto bilancí je ale nutné přiznat, že značný podíl opatření k nápravě jednotlivými úřady má pouze charakter deklatorní. Chybné postupy úřadů v rozporu s právními předpisy nebo principy dobré zprávy totiž již v mnoha případech nelze zpětně zhojit. Jedná se například o nečinnosti, chybné informování účastníka řízení nebo situace již marného uplynutí termínů řádných a mimořádných opravných prostředků právně závazného aktu. V takových případech úřad sice svoje pochybení uzná a deklaruje nápravu do budoucna, situaci poškozeného však již nelze změnit. V posledním roce ochráncem intenzivněji navrhovaná a sledovaná vymahatelnost odškodnění nebo přiměřeného zadostiučinění, nemůže být aplikována v případech, kdy nezákonost rozhodnutí není potvrzena právně závazným dokumentem.

Určitým limitem faktické nápravy nezákoného postupu ve prospěch poškozené osoby v jednotlivých případech je i samotný předpoklad zásahu ochránce až poté, kdy jsou doloženy možnosti dosažení nápravy v řádném řízení správním nebo stížnostním. Dle zákonné formulace působnosti ochránce a zařízení praxe, zahajuje ochránce šetření zpravidla poté, kdy nebylo dosaženo nápravy v odvolacím řízení. Změna rozhodnutí je možná při zjištění nezákonnosti v přezkumném řízení. Usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat nejpozději do jednoho roku od nabytí právní moci rozhodnutí ve věci. Zcela výjimečně může účastník-stěžovatel podat žádost o obnovu řízení, nejpozději do tří let od nabytí právní moci rozhodnutí, a to především v případech, kdy vyšly na jeho nové, dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy. Stěžovatel se může ve stanovených případech domáhat práva také u správního soudu, doba pro podání žaloby je však zde ještě kratší, a to dva měsíce poté, kdy bylo žalobci rozhodnutí doručením oznámeno.⁸

Většina stěžovatelů preferuje mimosoudní vyřešení jejich námitek s pomocí opatření ochránce a lhůtu pro soudní žalobu v případě jeho neúspěchu pak již nemůže uplatnit. Průměrná doba šetření jednoho případu ochráncem v roce 2009 trvala kolem jednoho roku, přitom u téměř jedné třetiny z nich přesahovala délku řízení 12 měsíců (viz Tab. č. 3).

⁸ § 72 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

Tabulka č. 3

Průměrná délka řízení od podání podnětu (rok 2009)				
	Délka řízení			
Způsob vyřízení	do 3 měsíců	do 6 měsíců	do 12 měsíců	nad 12 měsíců
Ukončení věci - § 18	33*)	99	125	96
Ukončení věci - § 20	-	4	17	18
Uložení sankcí - § 20/2	-	-	4	9

*) jednotkou jsou spisy

V mnoha případech stěžovatelů obracejících se na ochránce opožděně je tak úspěšnost nápravy jednání z důvodů uplynutí zákonných lhůt pro využití mimořádných nebo soudních procesních termínů vyloučena, a to bohužel i v případech, kdy existují vážné indicie rozporu s právem nebo dobrou správou.

Určitým rizikem se jeví formální ustálení přijímání žádostí ochráncem o jeho pomoc až v době po ukončení využití řádných prostředků správního procesu. Je tak omezen prostor k naplnění očekávání na jeho neformální působení ve prospěch vyšší efektivity a překonávání zbytečných administrativních a šikanózních bariér správních úřadů. Dokonce by mohl vzniknout dojem, že se v takovém postupu stává bohužel jakousi „specifickou součástí správního procesu“. Vážnou slabinou kompetencí českého ochránce je absence jeho práva na vyžádání vysvětlení nebo informací v šetření od jiných osob než jsou úřady, (na rozdíl od ostatních ombudsmánů). Také právní nástroj provedení důkazů, které ochránce může navrhnout ve stanovené lhůtě úřadu ve smyslu § 15 odst. 2 písm. d) zákona o veřejném ochránci práv, je po ukončení řádných fází správního procesu, tedy v okamžiku, kdy ochránce zpravidla teprve zahajuje šetření fakticky vyloučen a lze jej využít jen v případech nečinnosti.

V tomto ohledu se podle mého názoru jeví zatím málo využívaná forma působení ochránce v roli osoby tzv. „amicus curiae“, která již v rámci vedeného řízení, jako zcela nestranná osoba bez práv k řízení, informuje o svém právním nebo jiném pohledu na daný případ nebo o významných opomenutých skutečnostech. Role třetí osoby „amicus curiae“ je využívána ombudsmany v řadě zemí nejen v soudních řízeních. Tuto možnost vyjádření národních ombudsmanů nebo evropského ombudsmana, zejména ve sporech, které byly již předmětem jejich předchozích šetření a stanovisek, nevylučuje ani Evropský soud pro lidská práva ve Štrasburku.

Přestože počet neúspěšných opatření ochránce není podle výše uvedené statistiky vysoký, skrývá se za některými z nich, v celé šíři působnosti dotčeného úřadu další množství stejně rozporných správních aktů. Jedná se zejména o případy, kdy se regionální úřady odvolávají na celostátní metodické pokyny ústředních orgánů státní správy a problém způsobuje nejednoznačnost nebo rozpornost právní úpravy. V takových případech ochránci spolu s oprávněnými stěžovateli nezbývá, než vyčkat až se některý s postižených obrátí žalobou na soud, a vytrvá přes finančně a časově zatěžující zdlouhavé řízení zpravidla všech stupňů soudního procesu, než se domůže závazného rozhodnutí a dořešení sporné „juristické“ otázky. Mezitím může ovšem nesprávným uplatněním zákona podle celostátní metodiky docházet k vážnému nevratnému poškození zájmů dalších osob dotčených danou oblastí působení státní správy. Není nutné dodávat, že například v oblasti práva dopadajícího na sociálně slabou skupinu obyvatel je podání soudní žaloby poškozenou osobou a zajištění kvalitního právního zastoupení značným problémem. Přesto, že nejsem zastáncem rozšiřování dalších kompetencí ochránce, považovala bych novou kompetenci - možnost ochránce k přímému podání takové juristické otázky k právně účinnému rozhodnutí kompetentnímu soudu, za zásadně prospěšný nástroj posílení legality rozhodování státní správy, posilující základní atributy právního státu.

Zcela specifickou a co do počtu stále narůstající skupinu případů, představují sice úspěšně ukončená šetření, kdy opatření ochránce k odstranění nečinnosti nebo zrušení protiprávního rozhodnutí bylo úřadem respektováno, dořešení případu státní správou a dosažení legálního stavu ale přitom nebylo nadále a opakovaně, i po několik let dosaženo. Nové právně závazné materiály úřadu jsou po zrušení chybného rozhodnutí podle doporučení ochránce nebo odstranění nečinnosti úřady opakovaně vydávány, ale se stejnými nebo jinými zcela zásadními pochybeními. Oprávněná osoba se tak řadu let nedočká skutečné nápravy. Za takovým jednáním lze tušit, bohužel téměř neprokazatelně, jednání úřadu s cílem skutečný právní stav věci fakticky co nejvíce oddálit nebo dosáhnout podmínek jeho nevymahatelnosti. V takových případech ztrácí ochránce bez účinné spolupráce s nadřízeným orgánem úřadu nebo představiteli územně samosprávných celků možnost dosáhnout skutečně účinné nápravy.⁹

Veřejný ochránce práv byl v České republice vnímán při jeho vzniku jako určitý nadstandard ve prospěch zkvalitnění systému demokratických institucí státu. V pozadí veřejné debaty byla skutečnost existence ombudsmanů v té době již ve více než stovce zemí světa. Ve srovnání se zeměmi EU jsme z tohoto pohledu institucí velmi „mladou“; ombudsman byl později uzákoněn pouze na Slovensku, v Lucembursku, Bulharsku a na Kypru. (Institut obdobný funkci ombudsmana má zcela specifické postavení v SRN, kde jeho roli včetně kompetencí k šetření zastává parlamentní výbor). Politickým pochybnostem o smysluplnosti instituce ombudsmana

⁹ Např. případ Penzionu Regina v Praze, šetřený ochráncem pod sp. zn.: 3409/2009/VOP/MH.

při jeho vzniku odpovídají i relativně slabé kompetence, a to nejen ve srovnání se sousedním polským ochráncem, ale také např. s ochráncem práv na Slovensku (například s ohledem na jeho kompetenci předávat přímo státnímu prokurátorovi případy, kdy návrh nápravy chybného postupu státní správy nebyl proveden).

Za dobu existence ochránce v ČR došlo k rozšíření jeho působnosti do oblasti detencí a diskriminací. Tyto kompetence svěřené ochránci zejména z důvodu jeho postavení jako nezávislé instituce (podmínka vyplývající pro nové kompetence z mezinárodních dokumentů) nejsou ale jeho obvyklé roli zcela vlastní a mohou v určitých případech vyvolávat pochybnosti o nestrannosti jeho činnosti (např. podání kárné žaloby na funkcionáře soudu, který současně rozhoduje o žalobě na diskriminaci, pro jejíž případ byla poskytnuta metodická pomoc a vydané stanovisko ochránce).

Aktuálně je diskutován návrh na doplnění veřejného ochránce práv do Ústavy ČR. Jeho definování v rámci ústavních institucí by jednoznačně zakotvilo postavení ochránce a jeho roli v politickém systému institucí České republiky (viz Tab. č. 2). Ombudsman je nyní součástí ústav ve 23 zemích Evropy.

Již ze základních informací o vývoji ombudsmanských institutů v zemích Evropy je také zřejmé, že význam této instituce a uplatnění mechanismů jejich neformálního působení ve prospěch zákonnosti a spravedlnosti je posilován. Zejména v zemích s delší tradicí institutu, vznikají ombudsmani na úrovni zemské, regionální a větších městských center (např. Švýcarsko, Velká Británie, Španělsko). V řadě zemí se tato síť prolíná s vzájemně horizontálně postavenými ombudsmany nadanými kompetencemi v samostatných oblastech veřejné správy (např. Rakousko, Polsko, Maďarsko, Litva, Slovinsko, Finsko).

Módní iniciativou propagovanou v rámci předsednictví zemí EU Českou republikou bylo doporučení vzniku tzv. „dětského ombudsmana“. K žádoucímu posílení ochrany práv dětí může vznik takové osoby jistě prospět. Dětský ombudsman byl v posledních několika letech uzákoněn v řadě zemí EU (např. Polsko, Švédsko, Malta, Maďarsko, Slovinsko, Finsko, Řecko, Irsko). Na příkladu dětských ombudsmanů lze současně názorně demonstrovat pod stejným pojmem lišící se obsah, cíle působení, kompetence a vzájemné vztahy zdánlivě obdobné instituce.

Společným předpokladem činnosti ombudsmanů, pokud tak mají být nazýváni, je a musí vždy být nestrannost a nezávislost na politických a mocenských orgánech v systému jejich působení.

Na závěr mého zamýšlení nad úspěchy a slabinami působnosti veřejného ochránce práv, bych ráda uzavřela, že také v České republice se tento institut osvědčil a více než z větší části naplnil pozitivní, do něj vkládané, očekávání.

Nyní, ve srovnání s vývojem v okolních a dalších zemích EU (Tab. č. 2) stojíme před úvahami o budoucí strategii a struktuře tohoto institutu. Vize narůstajícího monokratického úřadu nese všechna rizika, a to nejen administrativně náročného přebujelého molochu.

Strategie pro budoucí činnost ochránce by měla především respektovat jeho nezávislost, neformálnost a efektivnost se smyslem poslání v jeho základní funkci, kterou je ochrana osob před nezákonným a neetickým jednáním státních institucí.

Struktura podnětů, vývoj činností a významné případy veřejného ochránce práv*

JUDr. Pavel Koukal, Ph.D.
Kancelář veřejného ochránce práv

Mým úkolem bude poodkrýt pokličku toho, z čeho se u ombudsmanů vaří, výborný ombudsmanský guláš, čili jaká jsou statistická čísla. Narazil jsem na zajímavou esej o Sisyfovi, a uvědomil jsem si, že ta ombudsmanská práce v podstatě sisyfovskou práci připomíná. Ne však v tom směru, že by to byla práce marná, ale v tom směru, že je to práce nekonečná, neboť pokaždé když vyvalíme balvan na pomyslný vrchol, tak se objeví spousta dalších problémů, kterými se musíme zabývat. A protože žádný systém není dokonalý, tak ani veřejné správa nikdy dokonalá nebude, tudíž ombudsman bude mít pořád co dělat.

Co se týče čísel. Ombudsman za 10 let obdržel 56tis. podání, což je zhruba kolem 5tis. za rok. Zajímavá je struktura stěžovatelů, protože ve většině případů si stěžují muži, ženy si stěžují pouze v 37% případů. Ve vztahu ke struktuře z hlediska ekonomické aktivity, více příši důchodci, je to asi čtvrtina podání.

Maximální počet podání v jeden den je 807, je to číslo z roku 2005, kdy ombudsman obdržel řadu stížností na postup policie při zásahu v kauze „Czechteku“. Celkový počet detenčních návštěv, tedy návštěv zařízení, kde se nachází osoby omezené nebo zbavené osobní svobody, byl 182. 38 podnětů jsme obdrželi od jediné osoby, to jsou ti naši stálí klienti. Zajímavé také je, že my mladí právníci Kanceláře veřejného ochránce práv jsme potentní a schopní. Rozmnožujeme se celkem intenzivně, takže za tu dobu 10 let se pracovníkům Kanceláře veřejného ochránce práv narodilo 21 dětí.

Všichni ombudsmani se potýkají s tím, že určitý balík podání nespadá do jejich kompetence. Českému ombudsmanovi se oproti těm zahraničním podařilo přesvědčit občany o tom, že může působit k ochraně jejich práv před postupem úřadu v 55 % případů. Zhruba 45 % věcí tak nespadá do působnosti ombudsmana, a týká se civilně právních a trestně právních sporů atd. V těchto případech ombudsman občanům poskytuje základní právní poradenství. Další čísla, která vypovídají o hlavní činnosti ombudsmana, se tedy týkají těch 55 % případů.

Na následujícím grafu vidíme vývoj počtu podání od roku 2005. Vidíte, že se počet podání zvyšuje. V loňském roce je to 7321 podnětů, zajímavé ovšem je, že současně mírně poklesl počet působnostních věcí. Zvýšení tedy bylo v podstatně na úkor toho, že si lidé stěžovali ve věcech, které ombudsmanovi šetřit nepřísluší.

Co se týče struktury podání v působnosti. My jsme si to pracovně rozdělili do oblastí státní správy, přičemž největší počet podání je u sociálních věcí. Druhou

* Pozn. redakce: Tento příspěvek byl přednesen v podobě power point prezentace, která je připojena na konci textu.

skupinou jsou podání z oblasti stavebního práva, třetí nejpočetnější skupinou jsou stížnosti na průtahy v soudních řízeních a na nevhodné chování soudních osob. Čtvrtou skupinu představují podání z oblasti policie a vězeňství.

Na následujících grafech se můžeme podívat na to, jak se vyvíjely počty podání v těchto čtyřech nejpočetnějších skupinách. Je zřejmé, že podněty v oblasti sociálního zabezpečení trvale rostou. V podstatě to souvisí se sociálně ekonomickou situací v naší zemi. V oblasti staveb a regionálního rozvoje nárůst není tak dramatický, počet podání nicméně také roste. V oblasti státní správy a soudnictví má graf zajímavý průběh. Jedná se o dva výrazné sestupy, zatím se nepodařilo zjistit čím je to způsobeno. Nicméně to vypovídá o tom, že situace v našem soudnictví se postupně zlepšuje. V oblasti policie a vězeňství, se podněty udržují na nějakých 250 za rok s výjimkou roku 2005, kdy se jednalo o masivní nárůst podání díky kauze „Czechtek“.

Co se týče podnětů mimopůsobnostních, tam převažují stížnosti z oblasti soukromého práva (civilní právní, rodinné spory, pracovní spory), potom je tam také početná skupina stížností z oblasti konkursního řízení anebo z oblasti trestní právní.

V následující části bych se zkousil zaměřit na to, jakým způsobem ombudsman vyřizuje podání v působnosti. Činnost ombudsmana je tak jako u soudů, odvídá od toho, jaké podněty ombudsman dostane. Může samozřejmě zahajovat šetření z vlastní iniciativy, což soudy nemohou. Nicméně počet šetření z vlastní iniciativy je podstatně menší a hlavní činnost spočívá právě v šetření jednotlivých stížností.

Stížnosti by měly splňovat určité náležitosti a mimo jiné předpokladem zákona je, že si občan předtím stěžoval u příslušného úřadu, a pokusil se tak sám o zjednání nápravy. Z tohoto důvodu je počet šetření ve srovnání s celkovým počtem věcí v působnosti nižší. Je to zhruba 15-20 %, a v tom zbytku ombudsman poskytuje právní poradenství dané osobě o tom, jakým způsobem se má domáhat svých práv, jak se má obrátit na příslušný orgán, kde si má stěžovat atd. Pokud by nebyl úspěšný, že se může obrátit na ombudsmana. Zajímavé je, že počet odložených věcí (to je situace, kdy se člověk už předtím obrátil na úřad, ale z podání je zřejmě, že je zjevně neopodstatněné) je malý. Je to méně než 10%.

K otázce úspěšnosti ombudsmana. Obecně je úspěšnost obtížné hodnotit. Stejně jako u Ústavního soudu se to nedá dost dobře kvantifikovat, ale dá se vysledovat trend, že ve většině případů úřady ombudsmanovi nakonec vyhoví. Podstatná jsou na grafu čísla u černého sloupce, což je počet šetření, ve kterých úřad zjednal nápravu, poté, co ho ombudsman vyzval k vyjádření a adresoval mu zprávu o šetření. Ve více než polovině případů se ombudsmanovi podaří díky své intervenci, daný problém vyřešit.

Menší počet případů představuje situace, kdy ombudsman vydá závěrečné stanovisko, zopakuje hodnocení daného případu (zelený sloupec na grafu), a nakonec také ukončuje svoje šetření úspěšně. V řádu desítek případů tedy nakonec úřady ochránci vyhoví i po závěrečném stanovisku. Modrý sloupec na grafu značí situaci, kdy ombudsman musel využít svá sankční oprávnění, tedy kdy informoval nadřízený úřad nebo informoval veřejnost. Ze statistiky tedy vyplývá, že intervence ombudsmana je ve většině případů úspěšná.

Na dalším grafu nalezneme počet šetření z vlastní iniciativy. Nejvíce šetření bylo zahájeno v roce 2005, v dalších letech se to pohybuje kolem 30 případů. Šetření z vlastní iniciativy má tu nevýhodu, jak říkal doktor Motejl, že nemáte stranu stěžovatele, který předkládá potřebné argumenty. Jde o náročnější šetření a lze říci, že vlastní iniciativy jsou využívány k řešení obecnějších problémů státní správy.

Co se týče ostatních pravomocí veřejného ochránce práv, od roku 2006 ombudsman vykonává činnost národního preventivního mechanismu a provádí šetření v místech, kde jsou osoby omezeny nebo zbaveny na osobní svobodě. Počet návštěv se pohybuje kolem 180. Největší počet zařízení, která ombudsman navštívil, jsou zařízení sociálních služeb (domovy důchodců) a velmi početnou skupinou jsou také policejní cely. Zajímavé je, že se již v průběhu legislativního procesu objevovala skepse k tomu, že ombudsman bude moci efektivně zlepšovat podmínky v zařízeních. Nakonec se ukazuje, že jakýsi smysl ta činnost má a že zařízení postupně zvyšují standardy a zlepšují ochranu práv. Počet sankcí jsou ta malá čísla v černém sloupci. Nestává se tedy až tak často, že by ředitelé zařízení odmítali s ombudsmanem spolupracovat, nebo by zcela ignorovali jeho závěry.

Poslední skupinou podnětů jsou od roku 2009 podněty z oblasti ochrany před diskriminací. Pracovně máme tyto podněty rozčleněny do oblastí, největší počet stížností přichází z oblasti pracovně právní, poměrně vysoký počet je i z oblasti bydlení anebo poskytování služeb.

Ombudsman má také pravomoc vstupovat do řízení u Ústavního soudu, může zde jednat jako navrhovatel nebo vedlejší účastník. Počet řízení postupně roste, od roku 2007 vykonává svoji kompetenci intenzivněji, a i v letošním roce jsme vstoupili do řady řízení u Ústavního soudu.

Od roku 2006 má ombudsman kompetenci podávat podněty k Nejvyššímu státnímu zastupitelství k podání žaloby k ochraně veřejného zájmu. Počet podání k nejvyšší státní zástupkyni je poměrně malý, využívá se pouze ve významných případech, kde lze skutečně dovodit nějaký veřejný zájem, ať už v oblasti stavebního práva, nebo v oblasti ochrany životního prostředí.

Děkuji za pozornost.



Struktura a vývoj podnětů, významné případy veřejného ochránce práv

JUDr. Pavel Koukal, Ph.D.

Celková čísla

stav k 15.9.2010

- . 56 907 podnětů ode dne vzniku instituce
- . 21 613 podnětů podaných ženami (37,98%)
- . 14 548 podnětů podaných důchodci (25,5%)
- . 807 podnětů obdržených za jeden den
- . 182 detenčních návštěv v zařízeních, kde se nacházejí osoby omezené na svobodě veřejnou mocí nebo v důsledku závislosti na poskytované péči
- . 38 podnětů podaných jedním stěžovatelem
- . 46 uspořádaných odborných konferencí a seminářů
- . 21 dětí narozených zaměstnancům Kanceláře veřejného ochránce práv
- . 7 Sborníků stanovisek



Celková čísla stav k 15.9.2010

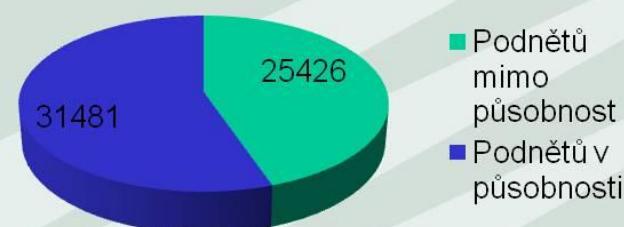


VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV
OMBUDSMAN

3

www.ochrance.cz

Poměr působnostních a nepůsobnostních podnětů

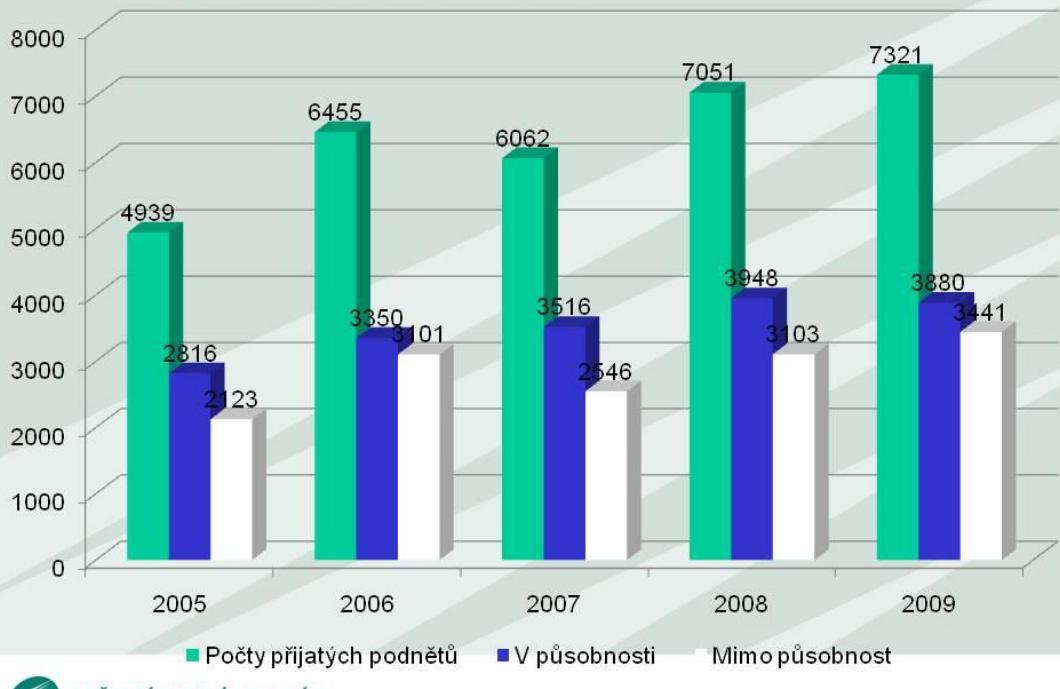


VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV
OMBUDSMAN

4

www.ochrance.cz

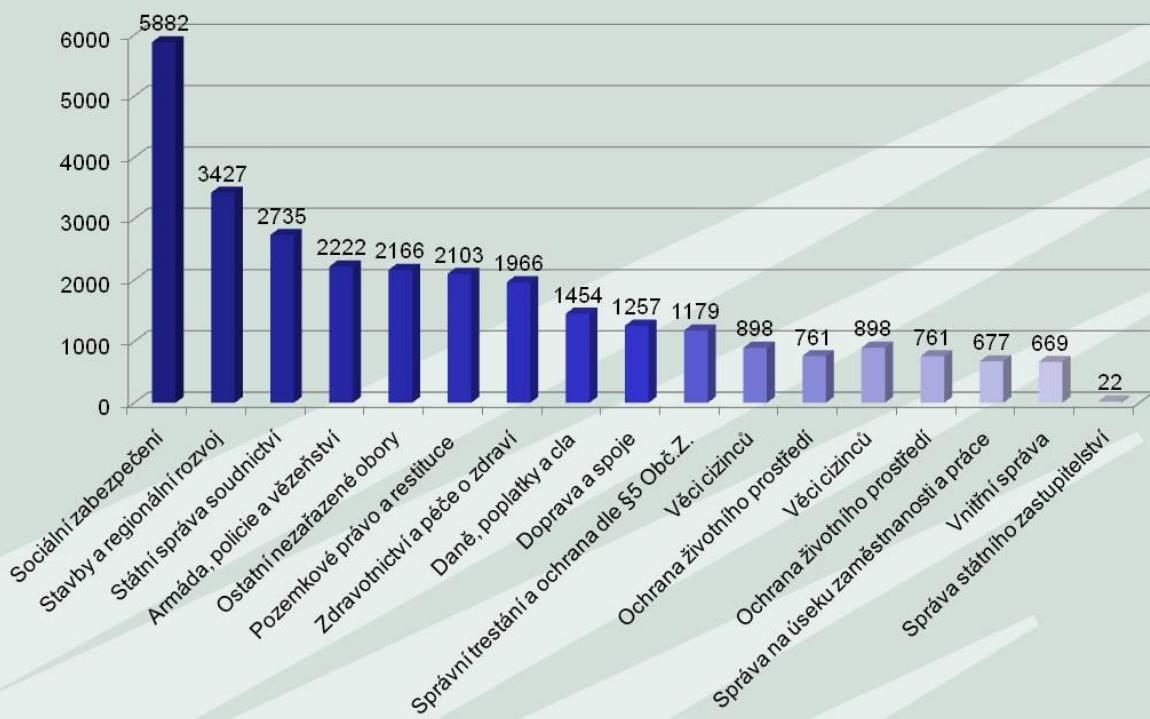
Vývoj počtu přijatých podnětů



VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV
OMBUDSMAN

5

www.ochrance.cz



VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV
OMBUDSMAN

Struktura podnětů v působnosti
2001-2009

6

www.ochrance.cz

Sociální zabezpečení

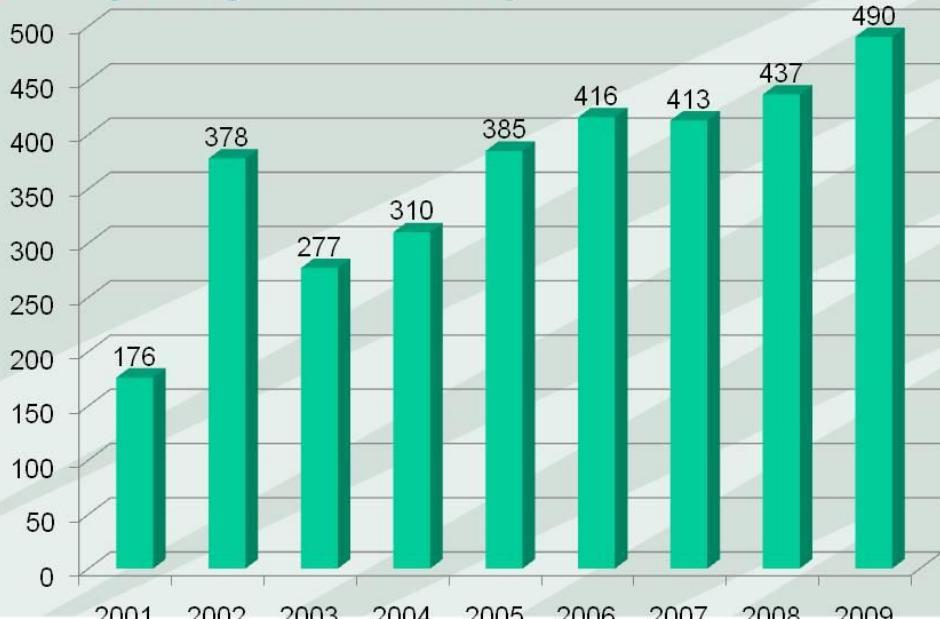


VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV
OMBUDSMAN

7

www.ochrance.cz

Stavby a regionální rozvoj



VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV
OMBUDSMAN

8

www.ochrance.cz

Státní správa soudnictví

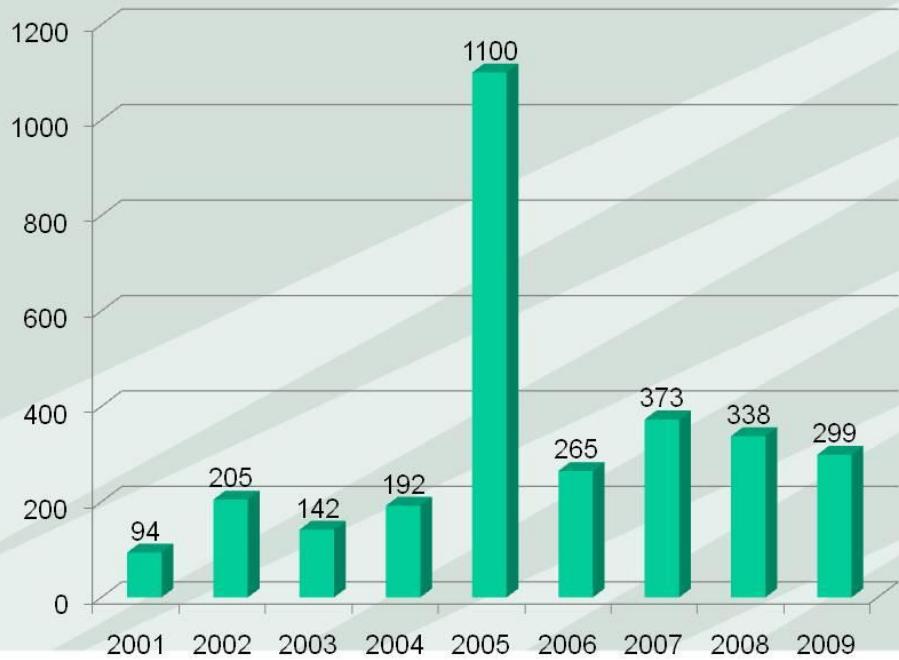


VEŘEJNÝ OCHRÁNCI PRÁV
OMBUDSMAN

9

www.ochrance.cz

Policie a vězeňství

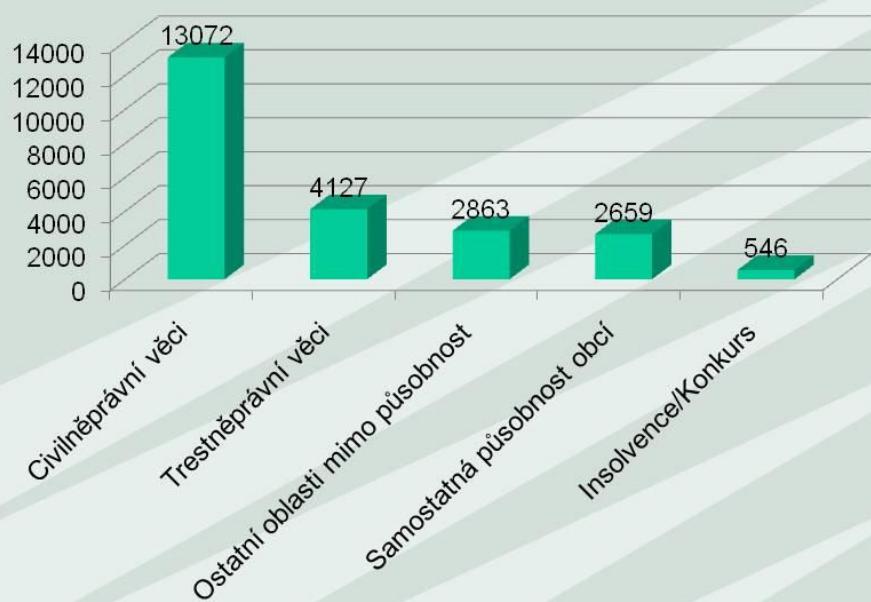


VEŘEJNÝ OCHRÁNCI PRÁV
OMBUDSMAN

10

www.ochrance.cz

II. Podněty mimo působnost

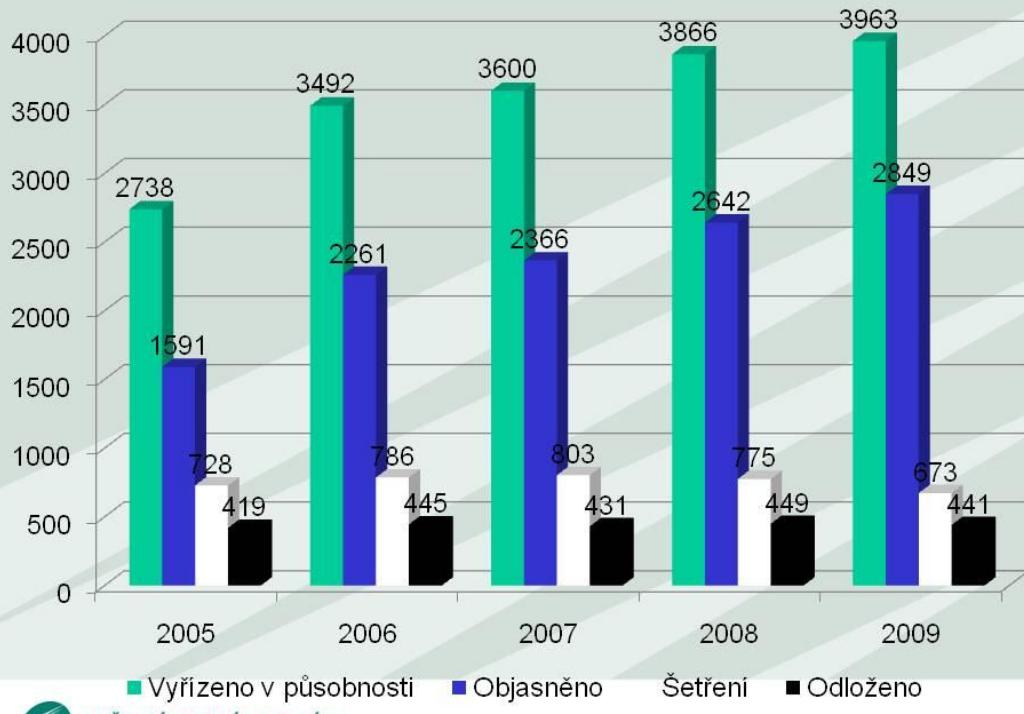


VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV
OMBUDSMAN

11

www.ochrance.cz

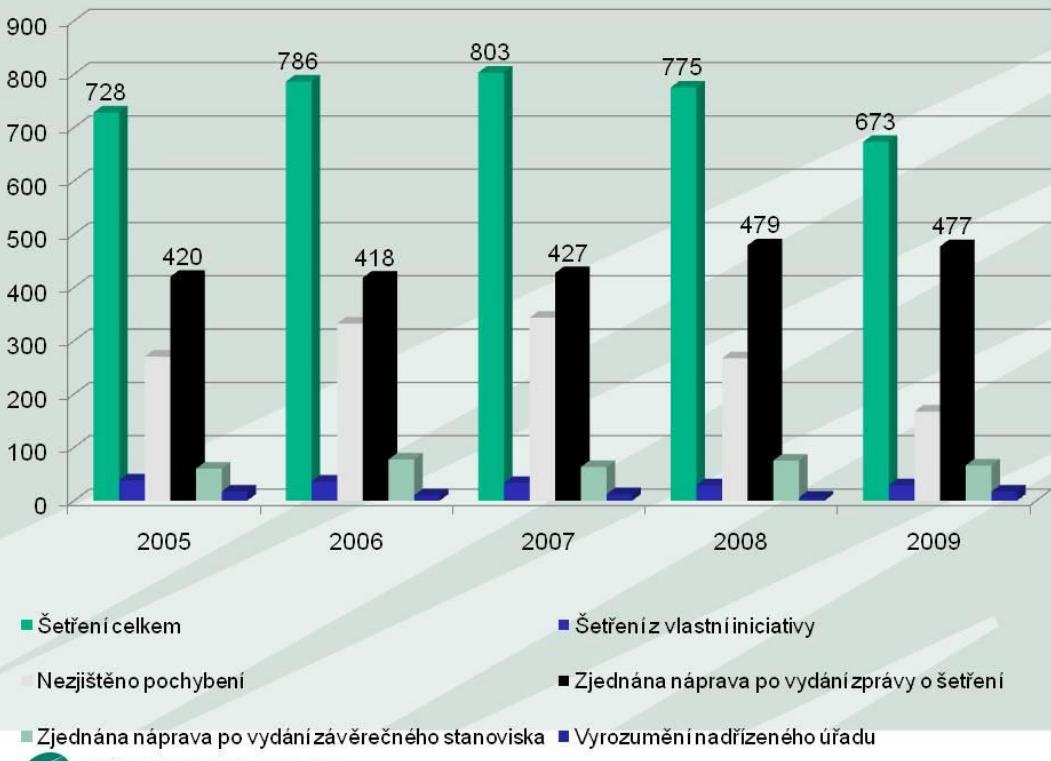
III. Způsoby vyřízení podnětů v působnosti



VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV
OMBUDSMAN

12

www.ochrance.cz



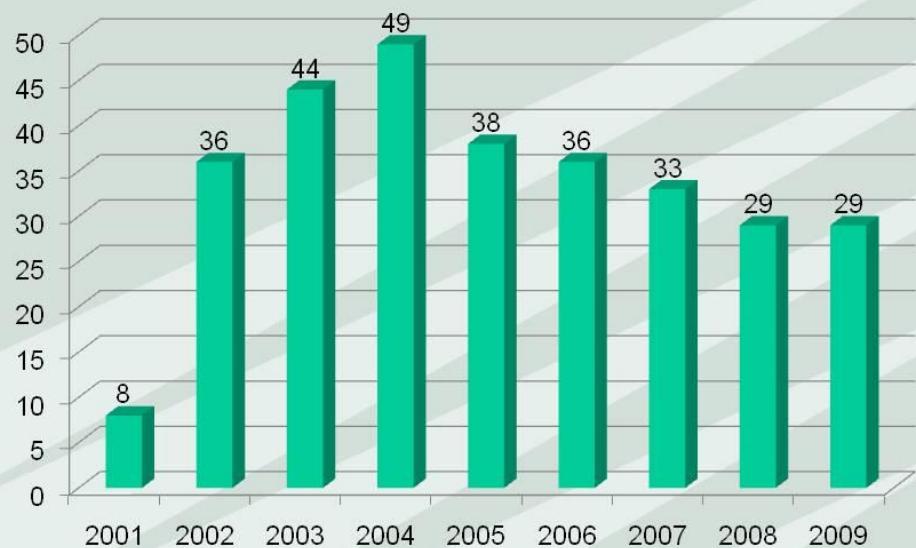
VEŘEJNÝ OCHRÁNCI PRÁV
OMBUDSMAN

Počty šetření, sankce

13

www.ochrance.cz

Šetření z vlastní iniciativy

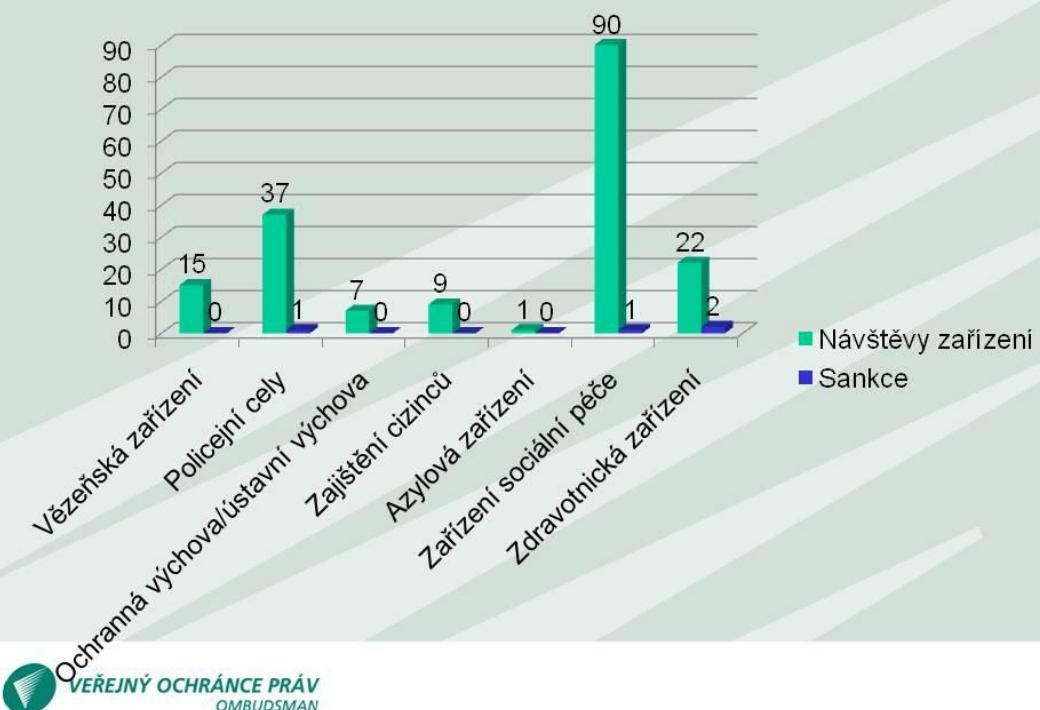


VEŘEJNÝ OCHRÁNCI PRÁV
OMBUDSMAN

14

www.ochrance.cz

Návštěvy detenčních zařízení (2006-2009)

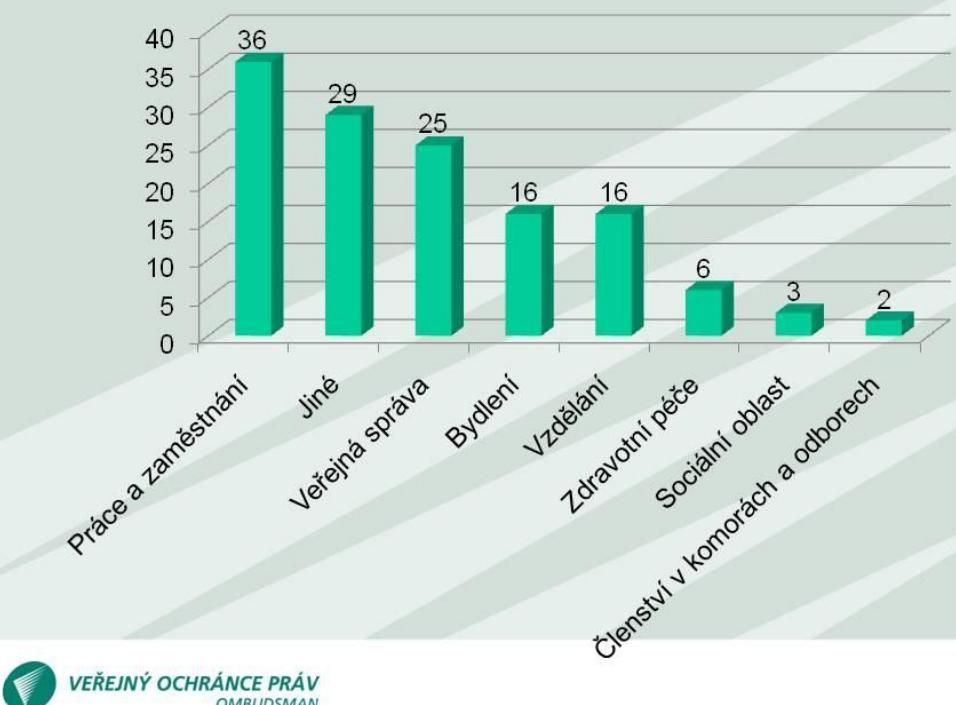


VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV
OMBUDSMAN

15

www.ochrance.cz

Ochrana před diskriminací (rok 2009)

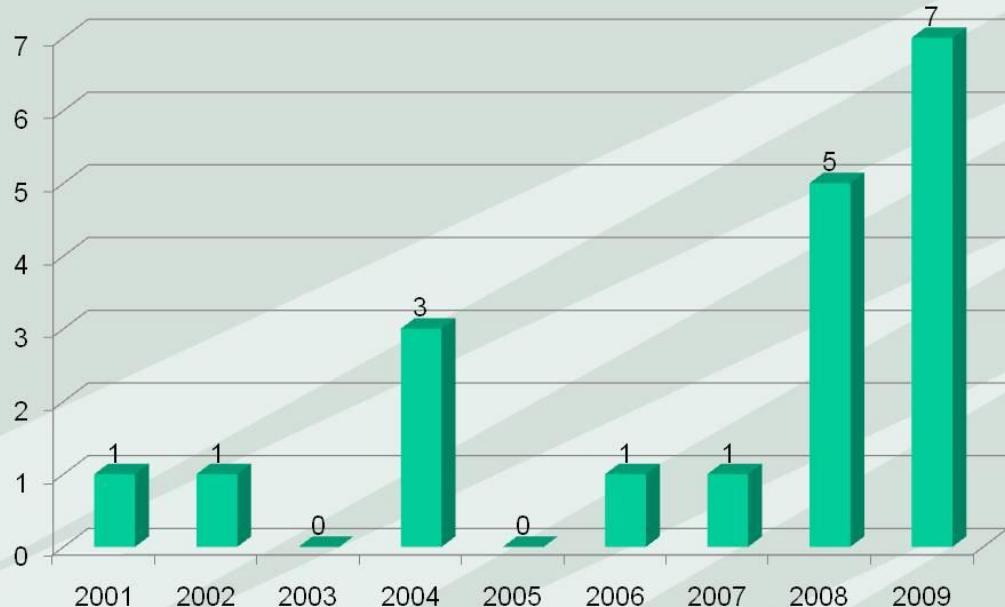


VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV
OMBUDSMAN

16

www.ochrance.cz

Řízení u Ústavního soudu

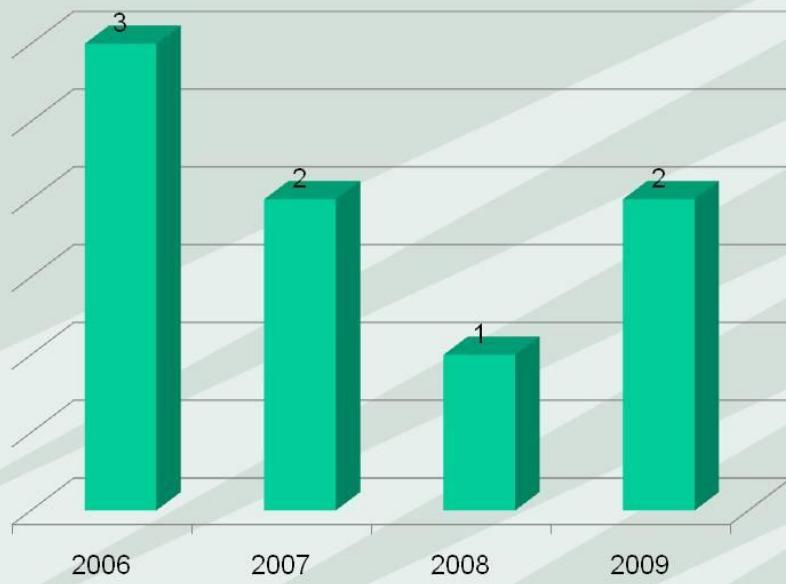


VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV
OMBUDSMAN

17

www.ochrance.cz

Podněty k podání žaloby k ochraně veřejného zájmu



VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV
OMBUDSMAN

18

www.ochrance.cz

koukal@ochrance.cz



VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV
OMBUDSMAN

www.ochrance.cz

Způsoby iniciování a specifika šetření veřejného ochránce práv v oblasti veřejné správy

Mgr. Kateřina Valachová, Ph.D.
Kancelář veřejného ochránce práv

Dobrý den, mým úkolem je, abych představila způsoby iniciování a specifika šetření veřejného ochránce práv.

Šetření na základě podnětu

Bezpochyby nejpočetnější skupinou jsou individuální podněty, a to zejména fyzických osob, které se především na ochránce obracejí.¹

Je to dán zejména tím, že ochránce působí k ochraně individuálních zájmů zejména *těch, kteří nemají tak silné právní povědomí*, popř. nedisponují dostatečným právnickým vzděláním, aby byli schopni účinně hájit svá práva v nepřehledném systému veřejné správy. Velkou skupinu stěžovatelů tvoří také *seniori*, kteří s ohledem na věk a s tím přirozeně spojená omezení, mají ztíženou možnost se dostavovat na různá ústní jednání nebo plnit další povinnosti směrem ke správnímu úřadu v rámci správního řízení, a tak co nejlépe chránit svá práva. Samozřejmě jsou to také *lidé s nižšími příjmy*. Všem těmto skupinám je společné to, že pro ně je typická snížená schopnost přístupu ke spravedlnosti, přístupu k soudu, k advokátní pomoci. V poslední době lze zaznamenat zvyšující se počet podnětů, kdy se na ochránce obracejí v *zastoupení svých klientů advokáti*. Je to důkazem toho, že veřejný ochránce práv i Kancelář veřejného ochránce práv si našli své místo v ochraně práv v oblasti veřejného práva.

Co se týká právnických osob, to je velmi zajímavé, protože dá se říci, že právnické osoby se na veřejného ochránce práv obracejí ve výrazně menší míře. Nejvíce evidujeme podnětů v rámci různých investičních záměrů. Obrací se *investiční a developerské společnosti* v oblasti stavebního práva a práva životního prostředí, které usilují o vydání stavebních povolení, integrovaných povolení apod. Nebo se na ochránce naopak obracejí právnické osoby, různá *občanská sdružení, nevládní organizace*, které chrání veřejný zájem (typicky se jedná o ochranu přírody a krajiny, památkovou péči apod.) nebo konkrétní práva a individuální zájmy svých členů,

¹ Ustanovení § 9 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů:
Ochránce jedná

a) na základě podnětu fyzické nebo právnické osoby (dále jen "podnět") jemu adresovaného,
b) na základě podnětu adresovaného poslanci nebo senátorovi, který jej ochránce postoupil,
c) na základě podnětu adresovaného některé z komor Parlamentu, která jej ochránce postoupila, anebo...

klientů. Musím říci, že není všeobecně známo, že na ochránce se může obrátit také *obec nebo kraj jako územně-samosprávná korporace*, jako právnická osoba. Neděje se to tak často a asi se nám úplně nepodařilo s obcemi a kraji komunikovat tuto možnost, aby se na nás častěji obracely.

Poslední skupinou individuálních podnětů je možnost, kdy se na ochránce může obrátit *poslanec nebo senátor* ve věci, se kterou se na něj obrátil občan a požádal ho o pomoc. Účelem i předností této spolupráce je, že v řadě případů poslanec nebo senátor má konkrétní informace z místa, nemá však konkrétní pravomoc vůči úřadům pro zjednání nápravy.

Šetření z vlastní iniciativy

Veřejný ochránce práv může také *zahájit šetření z vlastní iniciativy*.² K tomu přistupuje zejména na základě poznatků z individuálních podnětů, ale také ze své další činnosti (například z informací získaných v rámci legislativního procesu). Některé z vlastních iniciativ vycházejí z případů zveřejněných médií.

Na tomto místě bych uvedla jenom několik typických iniciativ, abyste si udělali obrázek o tom, do jaké míry ochránce aktuálně reaguje na problémy v rámci správní praxe, v rámci veřejné správy.

V poslední době veřejný ochránce práv zahájil z vlastní iniciativy šetření proti Ministerstvu práce a sociálních věcí a České správě sociálního zabezpečení (dále ČSSZ). První se týká *dlouhodobé nečinnosti ČSSZ při provádění exekučních srážek z důchodů*. Tam máme poznatky, které svědčí o tom, že nečinnost může trvat i roky a v praxi to znamená, že konkrétní poživatel důchodu, je postižen tím, že ačkoliv dluh byl dál zaplacen, tak správa sociálního zabezpečení dlouhodobě sráží nad rámec dluhu. Dochází tak k výraznému zásahu do osobní i materiální sféry poživatele důchodu.

Dalším šetřením z vlastní iniciativy, které veřejný ochránce práv zahájil, je šetření proti ČSSZ ve věci nečinnosti v rámci námitkových řízení u invalidních důchodů. Podotýkám, že to je typický příklad, kdy ochránce reaguje na stav, který nastal po změně právní úpravy od 1. ledna 2010, kdy byla zavedena dvoustupňovost do důchodového řízení a následně došlo k tomu, že správa sociálního zabezpečení není schopna námitky včas administrovat. Je to příklad, ochránce zahájil vlastní iniciativu v situaci, kdy po změně právní úpravy správní úřad není schopen naplňovat očekávání veřejnosti a úkoly, plynoucí ze zákona.

Ochránce zahajuje šetření z vlastní iniciativy dále typicky tehdy, pokud reaguje na aktuální poznatky nevládních organizací. V poslední době to byla iniciace ze strany Ligy lidských práv, kdy se jednalo o konkrétní problém při zadržení osoby v policejní cele. I tam ochránce zahájil šetření z vlastní iniciativy, aby věc prošetřil.

² Ustanovení § 9 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů:
Ochránce jedná...
d) z vlastní iniciativy.

Zjistí-li ochránce, že existuje systémový problém plynoucí z absence konkrétního právního institutu, taktéž jedná z vlastní iniciativy. Jako příklad lze uvést situaci, kdy v České republice na rozdíl od jiných evropských zemí není zakotven a právně regulován *institut sociálního bydlení*, což má vliv na posilování problému sociálního vyloučení. Cílem šetření ochránce je změna právní úpravy a tedy využití jeho zvláštního oprávnění.³

Dalším důvodem pro zahájení šetření z vlastní iniciativy je situace, kdy ombudsman reaguje na *obecnou praxi ve veřejné správě*. Cílem ochránce v těchto případech je obvykle zvýšení obecné předvídatelnosti správních rozhodnutí a kvality jeho odůvodnění. Usiluje o to, aby úřady dopředu respektovaly judikaturu vyšších soudů, která je všeobecně známá a platná, nikoliv aby se konkrétní občan v konkrétním případě musel domáhat svého práva až u Nejvyššího správního nebo Ústavního soudu, je-li již názor soudů znám z ustálené judikatury.

V poslední době mohu zmínit nález Ústavního soudu⁴, který dal za pravdu právnímu stanovisku ombudsmana, ve věci důchodů tzv. „železničářek“.

Poslední věc, kterou bych zmínila, je situace, kdy se ombudsman z vlastní iniciativy zabývá *problémy, které nejsou pouze právní, ale jsou širší, jsou do určité míry sociologické*. Jako příklad bych zmínila vlastní iniciativu z roku 2006, kdy se ombudsman zabýval problematikou vystěhování romských obyvatel z města Vsetín. Co není možná všeobecně známo, je to, že iniciace tohoto šetření nebyla ze strany nevládních organizací či vystěhováním přímo dotčených lidí, ale ze strany starosty obce, který se na ombudsmana obrátil v situaci, kdy se ze dne na den v obci objevily romské rodiny ze Vsetína, které měly řadu problémů, byly na hranici sociálního vyloučení a malá obec neměla administrativní aparát na to, aby se s touto novou situací vypořádala. Dalším podněcovatelem k zahájení šetření z vlastní iniciativy ochránce byl v této věci Výbor pro vzdělávání, vědu, kulturu, ochranu lidských práv a petice Senátu Parlamentu ČR.

Problémem se ochránce zabýval komplexně, a to i v rovině samostatné působnosti obce, ač na ni se primárně působnost ochránce nevztahuje. Pro objektivní posouzení věci to však bylo nutné.

Požadavky na šetření ochránce a překážky jeho rychlé a neformální komunikace

Lidé, kteří se na ochránce obracejí, očekávají rychlosť a neformálnost šetření. O to se samozřejmě snažíme, a proto se čím dál více u stěžovatelů i úřadů využívá „neformálního“ kontaktu, tedy nikoli písemného formálního. Ukazuje se, že zejména telefonická úroveň komunikace, komunikace na místě či osobní jednání v Kanceláři veřejného ochránce práv jsou velice účinné z hlediska rychlosti šetření i z hlediska zjednání nápravy vadného postupu úřadu. U úřadů se ukazuje jako efektivní, místo

³ Ustanovení § 22 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů:
(1) Ochránce je oprávněn doporučit vydání, změnu nebo zrušení právního nebo vnitřního předpisu. Doporučení podává úřadu, jehož působnosti se týká, a jde-li o nařízení nebo usnesení vlády nebo zákon, vládě. ...

⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 3. srpna 2010, sp. zn.: III. ÚS 939/10.

časově náročné a obvykle zdlouhavé písemné komunikace s úřady (zejména, je-li třeba kontaktovat více úřadů), svolat zúčastněné k jednomu stolu a jednat se všemi společně. Tako se nejlépe ukážou negativní kompetenční konflikty mezi dotčenými úřady a nejrychleji ochránce dospěje k řešení nastoleného problému.

Překážky rychlé a neformální komunikace bohužel často tkví v zákoně č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, který je relativně formální co do procesu šetření ombudsmana. Úřady opakovaně (až natíkrát) mají možnost 30 denní lhůty k vyjádření.

Dalším problémem je nesoučinnost úřadů⁵, spočívající ve sdělování informací, které ochránce žádá, na několikrát, zkoušení, jaké jsou pravomoci ochránce. V minulosti se ochránce opakovaně setkal s odporom nahlednutí do zdravotnické dokumentace, spisu vedeného orgánem sociálně-právní ochrany dětí či daňového spisu. Tyto snahy ukončila až novela zákona o veřejném ochránci práv č. 381/2005 Sb. s účinností od 1. ledna 2006.⁶

Posledním problémem rychlé a neformální komunikace ombudsmana je dlouhodobý trend rozširování jeho působnosti. Při posouzení obsahu podnětů, kterými se osoby na ochránce obracejí, je pak nutné, aby se tak stalo ze všech úhlů, jak z agendy veřejné správy, tak z agendy rovného zacházení, tak z agendy dohledu nad omezováním osobní svobody. To ztěžuje rychlosť řízení, kterou především od nás lidé očekávají. Na tomto místě bych ráda poznamenala, že více než rozširování působnosti, by pro efektivitu ombudsmana a jeho činnosti bylo přínosnější rozširování jeho pravomocí.

Specifická vyšetřovací oprávnění ochránce

Co se týká specifických vyšetřovacích oprávnění, ochránce má možnost být přítomen ústního jednání v rámci správního řízení⁷ a má také možnost ve správním řízení navrhovat důkazy⁸. U obou těchto vyšetřovacích oprávnění vzniká určitý faktický problém.

Pokud se ochránce nebo pověřený právník Kanceláře veřejného ochránce práv účastní ústního jednání, vzniká problém tehdy, pokud se jedná o řízení s více účastníky řízení. Ačkoliv má ochránce právo se účastnit ústního jednání, vyjadřovat se, nesmí nikdy zasáhnout do rovnosti účastníků řízení, musí respektovat nestrannost.

⁵ Poznámka: Součinností je třeba rozumět jak poskytování vyjádření a dalších informací ze strany šetřených úřadů podle ustanovení § 15, tak všeobecnou spolupráci všech orgánů veřejné správy vůči ombudsmanovi podle § 16 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv.

⁶ Poznámka: Touto novelou byl do zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv výslovně vložen způsob prolomení mlčenlivosti a současně ve zvláštních právních předpisech výslovně zakotvena povinnost úřadů, poskytovat ochránce vyžádané informace.

⁷ Ustanovení § 15 odst. 2 písm. d) zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů: „..... Úřady jsou povinny na žádost ochránce a ve lhůtě jím stanovené...d) provést důkazy, které ochránce navrhne,“

⁸ Ustanovení § 15 odst. 3 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů: „Ochránce je oprávněn být přítomen při ústním jednání a provádění důkazů úřady a klást přítomným osobám otázky.“

Jeho úkolem není zastupování toho účastníka řízení, který se na něho podnětem obrátil, ale sledování a usilování o zákonné postupu úřadu. V tomto směru toto oprávnění na jednu stranu vypadá velice efektivně, na druhé straně není použitelné ve všech případech a v řadě případů je téměř nemožné ho použít právě proto, že ochránce musí vždy vystupovat nestranně.

Co se týká navržení provedení důkazů, tam je uplatnění tohoto vyšetřovacího oprávnění limitováno tím, že ochránce navrhuje účinně provedení důkazu tam, kde se jedná o zahájení (nebo již zahájené) řízení z moci úřední. Nejčastěji se jedná o přezkumné řízení nebo obnovu řízení. Navržení provedení důkazu je v řízení o žádosti omezeno zejména na ty případy, kdy je úřad nečinný a uplatnění vyšetřovacího oprávnění ochránce znamená odstranění nečinnosti. Jinak obecně v řízení o žádosti platí, že ochránce nezasahuje do otevřeného řízení, které není pravomocně skončeno. Dbá přitom pravidla dvojinstančnosti a jednoty řízení.

Výsledek šetření ochránce

Výsledkem šetření ochránce je hodnocení postupu a pochybení úřadu a doporučení, jak konat zákonně a v souladu s principy dobré správy, jak nezákonné nebo rozpor s principy dobré správy odstranit.

U doporučení je nutné především vnímat obsahovou náplň jazykového vyjádření tohoto slova. Ochránce doporučuje, nejedná se o pravomoc nařizovací. Proto je nutné, aby svá zjištění opíral o co nejpodrobněji zjištěný faktický stav, o co nejlepší právní argumentaci podloženou judikaturou vyšších národních soudů, Ústavního soudu i Evropského soudu pro lidská práva. Nemá být konfrontační, ale spět ke konsensuálnímu řešení věci. Jestliže v jednom konkrétním případě uzavře své šetření s konstatováním nezákonného postupu úřadu, a ten nezákonné napraví, je pro zlepšení obecné právní praxe třeba, aby úřad k realizaci opatření k nápravě přistupoval konsensuálně, aby správně porozuměl, v čem udělal chybu, aby své pochybení dobrovolně napravil. Konsens proti konfrontaci má význam v tom, že v případě konsensuálního přijetí doporučení ochránce, úřad nebude nezákonné opakovat v jiných případech, kdy se lidé na ochránce neobratí.

Právě v doporučující povaze institutu veřejného ochránce práv tkví podle mého soudu jeho vysoká hodnota. Zároveň je to břemeno, které musí unést.

Pro efektivitu doporučení ombudsmana je nezbytné také to, aby měl na své straně veřejnost a také zákonodárce. V tomto směru je ještě co zlepšovat, a jak jsem porozuměla ze strany doktora Varvařovského, veřejného ochránce práv, hodlá se tímto směrem zaměřit.

Děkuji za pozornost.

Diskuse (I. panel)

P. Varvařovský: Nezaznělo tady, což je velice zajímavé, mě to totiž zarazilo - ještě než jsem se o funkci ucházel, že kdo znáte připomínkové řízení, tam je určitý „telefoniční seznam“, kdo všechno to dostane. Je tam i veřejný ochránce práv, podle legislativních pravidel vlády. Stal se faktickým připomínkovým hostem, to tady ještě nezaznělo. My připomínkujeme všechny zákony, kde z naší vlastní činnosti víme, že problém není v interpretaci. Pokud je problém v interpretaci, snažíme se stejně, jak to dělá Ústavní soud, interpretovat to, řekl bych, ve prospěch lidí, poněvadž samozřejmě pokud zákonodárce udělá ten text nesrozumitelným, nebo obtížně vyložitelným, pak bych mnohdy postupoval, alespoň podle mého přesvědčení, nejen v této funkci, ale už i o řadu let dříve, dle té latinské zásady *in dubio pro mitius* („v pochybnostech mírněji či v pochybnostech ve prospěch“). To je jenom taková připomínka, že plníme tuto funkci, která zde nezazněla, se kterou je hodně práce, snažíme se přispět k tomu, aby pravidla, která plynou ze zákonodárného sboru, byla pokud možno nerozporuplná, nekonfliktní. Jistě, - ne vždy náš hlas je vyslyšen, ale máme na tom poli, řekl bych nestížností, na poli tvorby práva, svoje parkety. Říkáme, co považujeme za potřebné říci.

Dotaz z publiku: Chtěl bych se zeptat pana doktora Varvařovského. Vy jste tady mluvil o tom, že by bylo vhodné, aby funkce veřejného ochránce práv byla zakotvena v Ústavě. Chtěl bych se zeptat, jestli by tím pádem neměla být doporučení, která dává ombudsman závazná doporučení. Že by to nemělo být jenom takové dejme tomu neformální, nebo pokud by to bylo závazné doporučení, jestli by to podle Vás nebylo narušení dělby moci, nebo něco takového. Dále bych se chtěl zeptat doktorky Seitlové, Vy jste mluvila o počtu odmítnutých stížností. Chtěl jsem se zeptat, když pročítáte stížnosti, jestli si myslíte, že by byla vhodná pro tyto odmítnuté stížnosti nějaká podobná funkce, jako je pro státní správu funkce veřejného ochránce práv, jestli by to bylo vhodné, protože jak říkal doktor Varvařovský, tak je proti tomu, aby se vlastně ta agenda u veřejného ochránce práv zvyšovala. Děkuji.

P. Varvařovský: Pokud by doporučení ochránce mělo mít charakter vymahatelného rozhodnutí, byly bychom evropská rarita. Instituce je vybudována skutečně na neformálním působení, jsou zde určitá, z 60. let vědecká díla velmi početné komise, takže v tomto žádný problém nevidím. Tím, že veřejný ochránce práv působí tak jak působí, myslím si, že naopak to je jeho výhoda, poněvadž – a teď záleží na tom, do jakých kulturních nebo nekulturních poměrů tuto mediátorskou funkci dosadíte. Moje představa, než jsem se té funkce ujal byla taková, že by to mělo fungovat tímto způsobem, že když se někdo těší v té společnosti důvěře a teď to zjednoduší a zvedne telefon, řekne: „pane starosto, já jsem se s tím případem seznámil a vy jste tomu pánovi nebo paní ublížili, a měli byste tento názor zrevidovat“, že jeho odpověď by mohla - měla být: „pane doktore, pane profesore, když to říkáte Vy, tak já samozřejmě na Vás dám, poněvadž Vás znám jako člověka nezávislého, korektního,

nad věcí." Tak by to mělo fungovat, proto tam ty sankce nejsou. To doplnění veřejného ochránce práv do Ústavy, k tomu mě a nejen mě, ale i jiné vede, že přece jenom v té působnosti veřejného ochránce práv najdete prvky, kde si řeknete – ale něco takového může-li veřejný ochránce práv, tak by měl být v Ústavě. Uvedu jeden příklad za všechny. V zákoně o veřejném ochránci práv najdete ustanovení, a to tedy si troufám říct, že je to úplně skoro, jak to má pan prezident, že se mohu zúčastnit každého jednání Poslanecké sněmovny, při projednávání zákonů, které se týkají naší činnosti a těch v tom správním právu je, jak říkají kolegové Slováci – *neurekom*, je jich spousta, bude jich spousta vždy a pak je tam ta věta – *panu prezidentu musí být slovo uděleno* – tady se říká – *bude mu slovo uděleno*, takže mám právo navštěvovat Poslaneckou sněmovnu, v zákonodárném procesu prakticky kdykoliv, mám právo k poslancům promluvit, takže už tady z toho vidíte, že je to docela významné právo, které má-li ho někdo, měla by být o něm zmínka v Ústavě, aspoň po mé soudu, ne proto, že jsem to já. Ne proto, že to byl doktor Motejl, ale protože hodně zemí tímto směrem šlo, takže najdete postavení ombudsmana upraveno v ústavách nejen našich sousedních zemí, o kterých jsem mluvil, ale také v Portugalsku, španělské ústavě, ve finské ústavě, pokud se nemýlím, takže tolík tu odpověď, pak jste měli ještě dotaz na kolegyni.

J. Seitlová: My jsme hovořili o naší činnosti, chtěla jsem se dobrat k nějakému pohledu, který by nám pomohl odpovědět na otázku, jak ombudsman funguje. Na jedné straně je to náš pohled i našich partnerů a klientů a je to i srovnání mezinárodní. A právě i s pomocí katedry politologie Univerzity Palackého v Olomouci jsme zpracovali některé novější studie a informace, než které byly publikovány ve starších pracích. Existují mezinárodní organizace ombudsmanů, které v tuto chvíli posilují svoji pozici a zejména na úrovni evropské, kde je v poslední době velká snaha o kooperaci evropských ombudsmanů. Vývoj jde tím směrem, že se vytváří tzv. specializovaní ombudsmané. Připravila jsem tabulku okolních zemí, kromě Spolkové republiky Německo, která má Petiční výbor, který tam fakticky zastává instituci ombudsmana a tady ve 4-5 kolonce – volené osobnosti, kde vidíte, že Polsko, Rakousko, Maďarsko, jsou v situaci, kdy již mají řadu specializovaných ombudsmanů. Já bych chtěla říct, že ve většině zemí Evropské unie v dnešní chvíli máme ombudsmana pro dětská práva. Rizikem specializace je, co se stalo v Maďarsku, že musí mít vymezeny přesné kompetence, aby se ty kompetence nekřížily. Jinak může nastat určitý problém. Moje odpověď je ano, máme; - například v zahraničí známe ombudsmany pro armádu, policii, speciální ombudsmany pro zdravotnictví s celostátní působností s kompetencemi vyřizování stížností, ale to zahlcení systému, musím říct, že ten systém tak, jak je dneska nastaven, tak skutečně začíná být zahlcen a naopak dostáváme kompetence, které nesouvisí s naší původní činností. To je to, o čem jsme hovořili. Nyní se dostáváme do určitých problémů právě ohledně práva na ochranu před diskriminací, kde jsme ohniskovým úřadem, kde některé kompetence nám chybí, právě například při oslovení svědka, nebo primární osoby. Takže moje odpověď na Vaši otázku je, ano ty kompetence mohou být rozširovány, měly by být rozširovány v té základní činnosti a působnosti ombudsmana, ale pak je otázkou,

existence specializovaných ombudsmanů s přesně stanovenými kompetencemi. A jak vidíme, řada těch zemí, nejen Evropské unie, se tímto směrem fakticky vydala. My tam máme ty pole působnosti, které už jsou teď volné, jak na Slovensku, tak i u nás se objevil návrh na dětského ombudsmana.

Místopředseda ČAK: Nebudu mít otázku, jenom konstatování, několikrát tady zazněli advokáti, já jsem místopředseda České advokátní komory pověřený legislativou, takže bych rád reagoval asi v tomto směru. Já ombudsmana považuji více než ochránce práv, za veřejného poskytovatele právní pomoci. Aby byl ochránce, musel by mít i nějakou rozhodovací pravomoc, kterou nemá, k tomu jsou tady úřady a soudy. Tady jde spíš o to, skutečně občanům pomoci, a to pole ombudsmana má s advokací velice společného. Aspoň ti soukromí poskytovatelé právní pomoci. To si myslím, že máme relativně dost společného. To, že advokáti se v poslední době zvýšenou měrou obracejí na ombudsmana, není rozhodně tím, že by problematiku správy a správního práva neznali, ale především proto, jak bylo naznačeno, že za vámi stojí státní autorita, kdežto my jsme jen a jen soukromé osoby a osobně se domnívám, že je to trošku výsledek spolupráce České advokátní komory s úřadem ombudsmana, právě že pan doktor Motejl byl naším bývalým kolegou a já doufám, že i když pan doktor Varvařovský nikdy advokátem nebyl, že ta spolupráce bude pokračovat.

P. Varvařovský: Já samozřejmě vítám a věřím, že ta spolupráce bude pokračovat. Za sebe musím říct, že souhlasím s tím, že u nás, na rozdíl od jiných zemí chybí – je to ústavní právo, právo na právní pomoc a bylo by záhadno, aby už byla přijata konečně právní úprava, která k poskytování právní pomoci lidem, kteří na to nemají, když to řeknu zjednodušeně, aby byla jiná, než je dneska. Nemusím vykládat, jak to chodí. Hrajeme takovou roli, kdy to jsou ty věci, které k nám kolem 35% nepatří, a když jsem do té funkce přišel tak jsem si představoval, a mýlil jsem se a jsem rád, že jsem se mýlil, že i odpovědi jsou velmi strohé. Jsou to věci rodinného práva, pracovněprávní věci, a přesto, že ty dopisy těm lidem takto začínají – následují tří i více stránek právní informace, někdy podle mého soudu až nad míru, kdy těm lidem se poskytuje až nadstandardní servis. Jsme dokonce takoví, že když ten dotaz přijde v cizím jazyce, tak netrváme na tom, že jsme státní orgán, byť svého druhu a necháme si to z našeho rozpočtu přeložit. Pořídíme i případně odpověď v jazyce srozumitelném tomu člověku, který se na nás obrátil. V rozhovoru pro nějaké médium jsem již použil, proto to nechci opakovat - jsme státní úřad svého druhu, poněvadž tady sice jsme, nebo já jsem byl zvolen nebo paní doktorka Poslaneckou sněmovnou, ale vlastně stát si tady platí skupinu lidí, kteří občanům a nejen občanům tohoto státu pomáhají i proti státu a jeho orgánům. Čili svým způsobem stát zřejmě vychází z myšlenky, že pro zvyšování právní kultury v této zemi je dobré i fandit těm, kteří vypadají, že jsou proti tomu státu, protože vyřídí-li se věc ať už tak, že řekl bych „zkolaudujeme“ a řekneme tomu člověku stát vám *neublížil*, my jsme nezávislí a konstatujeme to, anebo naopak, stát vám *ublížil* a opraví se a tady k mému překvapení se skutečně opraví velmi často velmi ve prospěch, zejména v těch sociálních věcech. Můj povzdech a už skončím, je ten, že zatím za těch sedm týdnů jsem podepsal hodně věcí, kde šlo i o statisícové

částky, které těm lidem přistanou na účtu od ČSSZ. Děkovný list jsem ještě nedostal, leč ohlasů, řekl bych nelibých nad tím, že nehodlám otevírat věci, u kterých doktor Motejl před 2-3 roky řekl, *nezlobte se, s tím nic dělat nejde*, tak těch nelibých ozvěn se mi dostalo hodně. Inu tak už to u nás v Čechách a na Moravě chodí. S tím se nedá nic dělat, beru to jako úděl toho úřadu, který jsem zdědil, a který dá-li mi Pánbůh zdraví, se budu snažit vykonávat tak, abych to po panu doktorovi Motejlovi nezkazil.

P. Koukal: Jen takovou repliku. My si nejsme jisti, jestli si to ti advokáti neúčtují. Jsou to mnohdy sofistikovaná mnohostránková podání, a ta pomoc ombudsmana je bezplatná. Podle našeho názoru by za to odměnu mít neměli, ale nedávno jsem dostal podnět ve věci katastrálního úřadu při postupu při řízení ohledně zmařeného „outletu“ u Ruzyňského letiště, tam jde o stamilionové částky. Osobně si myslím, že ten advokát to tomu klientovi naúčtoval, ale mělo by to teda být bezplatné.

K. Valachová: Chtěla jsem reagovat na vystoupení pana místopředsedy České advokátní komory a na příměr právní poradenství. Nikoli, ombudsman neposkytuje právní poradenství ani právní poradenství veřejné. Hlavním cílem je odstranění nezákonnénosti úřadu, ta spolupráce, kterou jste naznačil, za kterou my jsme samozřejmě rádi, ta probíhá na úseku poskytování poradenství v mimopůsobnostních agendách a v agendách soukromého práva a tam samozřejmě komunikujeme s Českou advokátní komorou. Co se týká advokátů, kteří se obracejí na ombudsmana v zastoupení svých klientů, tak nejvíce se skutečně děje v agendě sociálního zabezpečení a v agendě stavebního řízení, a v agendě finanční, a nechtěla bych, aby to tak vyznělo, na kolegy advokáty, že tomu nerozumějí, ale chtěla jsem upozornit na to, že tady je vysoká míra specializace na veřejné právo a že v zájmu svých klientů toho využívají, že je všeobecně jasné a zřejmé, že drtivá agenda advokátní činnosti se týká právě práva soukromého, to je vše co jsem chtěla říct, v žádném případě jsem nechtěla kolegy advokáty hanět. Děkuji.

Místopředseda ČAK: Já jsem nehovořil o právním poradenství a o právní pomoci, která je zakotvena v základní listině práv a svobod, to je podstatný rozdíl, jedna faktická poznámka k té bezplatnosti. Advokátní komora ze svých vlastních prostředků a z členských příspěvků zajišťuje podstatnou část právní pomoci a to, o čem jste Vy hovořili, že to poskytujete bezplatně, to není pravda, vás platí stát, já ale cokoli poskytnu klientovi, tak to jde z mé kapsy.

J. Seitlová: Já bych jenom na závěr. My se usilovně snažíme a máme vůli pomáhat. Ale není možné poskytovat bezplatnou právní pomoc na základě podání, kde se vlastně nedozvíte ten případ, takže vy toho člověka můžete dokonce manipulovat směrem, který je naprosto nesprávný. Takže my skutečně dáváme jen základní poučení v těch věcech, které nejsou v kompetenci a odvoláváme se dále na advokáty. To je naše pověst, veřejný ochránce práv po celou dobu posledních dvou let neustále žádá, aby byl zákon o bezplatné právní pomoci - nový zákon, který by vyřešil spoustu těchto věcí, o kterých jste hovořil a které se týkají právě nesrozumitelnosti práva pro

stále větší část populace. A to je jedna z věcí, kde dáváme doporučení a chceme, aby byla vyřešena. Jistě, každý advokát je velmi rád, když spor vede a má současně nějaké stanovisko od ombudsmana, které mu dává za pravdu, a které dokonce dokládá do soudního spisu. Když je to ve prospěch věci, tak dokonce někdy i tato stanoviska dáváme, ale moc bychom si přáli, aby to nebylo zneužíváno a skutečně je to proto, že nemáme takovou kapacitu, neustále bojujeme se stresem, do jaké míry, do jaké hloubky jít, abychom vše zvládli.

Veřejný ochránce práv z pohledu Parlamentu České republiky, soudů a teorie správního práva

**Přednášející, poskytnuté prezentace, téma
jejich vystoupení**

„Pohled soudů na veřejného ochránce práv“

*JUDr. Jan M. Passer, Ph.D., LL.M., Nejvyšší správní soud
České republiky*

„Pohled Parlamentu na veřejného ochránce práv“

JUDr. Jiřina Rippelová, Senát Parlamentu České republiky

„Pohled Parlamentu na veřejného ochránce práv“

*Ing. Hana Orgoníková, Poslanecká sněmovna Parlamentu
České republiky*

**„Místo Veřejného ochránce práv v systému státních
orgánů“**

*Prof. JUDr. Vladimír Sládeček, DrSc., Právnická fakulta UK,
Právnická fakulta UP*

Diskuse

Pohled soudů na veřejného ochránce práv

JUDr. Jan M. Passer, Ph.D., LL.M.
Nejvyšší správní soud České republiky

Na otázku, jaký je pohled soudů na veřejného ochránce práv, se nabízí odpověď „shovívavě nezúčastněný“. Jedná se o milého kolegu, s nímž při různých příležitostech rádi poklábosíme, ale jehož pískoviště není našim a nehrozí nevraživost způsobená rozslápnutím obzvlášť povedené bábovičky nebo krádeží kyblíku s lopatičkou.

Takový pohled by byl ovšem hluboce mylný. Nepodezírám samozřejmě nového veřejného ochránce práv z loupeživých výprav za justičními kyblíčky a zatím jsem nezaznamenal nešetrnou botku spravedlnosti na pískovišti v brněnské Údolní ulici, ale formální nahlédnutí do zákona potvrzující nezařazení soudů obecně mezi instituce strážené bdělýma očima ochránkovýma by byl velmi zjednodušující.

Nevhodnost nastíněné simplifikace by nám odhalila již jen pravomoc kárného žalobce přiznaná veřejnému ochránci práv ve vztahu k předsedům a místopředsedům soudů. Jakkoliv přiznání této pravomoci veřejnému ochránci práv vycházelo ze zjevné logiky pravomoci ochránce ve vztahu k veřejné správě, pod níž lze rozumět i státní správu soudů, prolnulo se do jisté míry s fungováním soudů jako takových – alespoň pokud vyjdeme z premisy, kterou potvrzuje judikatura Ústavního soudu a podle níž nelze dost dobře oddělit postavení soudních funkcionářů od jejich soudcovských funkcí. Minimálně pohled části justice, představované předsedy a místopředsedy soudů, na veřejného ochránce práv je tedy třeba charakterizovat spíše jako opatrne zúčastněný. O shovívavé nezúčastnosti nemůže být řeči již jen proto, že veřejný ochránce práv tuto svou pravomoc na jedné straně zatím nenadužíval, ale na druhé straně již jedním podaným kárným návrhem prokázal, že ji nepovažuje za formální.

Domnívám se, že jak osobnost prvního veřejného ochránce práv dr. Motejla, tak jeho nástupce dr. Varvařovského, nevyvolávala a nevyvolává obavu z možného negativního vývoje, či dokonce, mohu-li použít tak silného výrazu, zneužití ochránkovy pravomoci kárného žalobce. Justice by tedy tuto pravomoc měla vnímat spíše jako šanci. Soudy mají, zejména v České republice, málo příležitostí k sebereflexi. Ani poměrně povrchní média zpravidla nejsou schopna poskytnout jim relevantní zpětnou vazbu. Veřejný ochránce práv, ať již na základě podnětů občanů nebo na základě vlastní iniciativy, může být vítaným partnerem, který zejm. ve vztahu ke státní správě soudů nastaví justici nezbytné zrcadlo. To možná ukáže, kdo je v zemi zdejší nejkrásnější, ale možná také napoví, které vrásky je třeba k dosažení kýženého stavu ještě vyhladit.

Veřejný ochránce práv je však pro soudy, zejména pro ty reprezentované zde mou přítomností, tedy pro soudy správní, podstatný i jinak. Činností kultivující rozhodování veřejné správy totiž bezprostředně ovlivňuje prostředí, jehož kvalita se následně odráží právě v rozhodnutích správních soudů. Ochránce může svým zásahem zaštítěným neformální autoritou v řadě případů předejít zbytečnému

soudnímu řízení. Ryze neformální nástroje, jimiž ve své činnosti disponuje, umožňují podstatně sofistikovanější postup, než bezalternativní razantní kasační pravomoc správních soudů. Přehlédnout nelze ani možnost veřejného ochránce práv jednat z vlastní iniciativy a jednat tak často preventivně – možnost, kterou správní soudy nemají a ze své podstaty mít nemohou.

Veřejný ochránce práv také sleduje judikaturu správních soudů a vznáší připomínky k judikátům projednávaným plenem Nejvyššího správního soudu k zařazení do sbírky tohoto soudu. Vzhledem ke svému bezprostřednějšímu kontaktu s veřejnou správou přitom může efektivněji poukázat na to, jak je s judikaturou správních soudů nakládáno a tím poskytnout cenné vodítko jejich další rozhodovací praxi. V této souvislosti bych chtěl ocenit, že jedním z prvních kroků ve funkci nového veřejného ochránce práv byla právě účast na jednání pléna Nejvyššího správního soudu.

Z pohledu správních soudů tedy můžeme, při nezbytném zjednodušení vyplývajícím z časového rámce pro můj příspěvek, hodnotit roli veřejného ochránce práv jako komplementární k roli správních soudů. Ty pak vnímají veřejného ochránce práv jako přirozeného spojence při naplňování účelu své existence, jímž je ochrana veřejných subjektivních práv.

V zásadě od vzniku instituce veřejného ochránce práv se vedou debaty o rozsahu pravomoci, jimiž má disponovat a o míře formálnosti jeho ukotvení v právním rádu. Nechci se na tomto místě připojovat k rozpravě o tom, zda má být veřejný ochránce práv stále ještě neformální autoritou, nebo zda by mu slušely výrazněji definované pravomoci. Zmíním se pouze o dvou změnách, o něž, pokud vím, současný veřejný ochránce práv usiluje.

První z nich je zakotvení instituce veřejného ochránce práv v Ústavě, oproti současnemu vymezení prostým zákonem. K důvodům ústavního zakotvení veřejného ochránce práv se velmi pregnantně vyjádřil můj kolega doc. Šimíček již na konferenci pořádané Kanceláří veřejného ochránce práv v roce 2002. To, že se na postavení ochránce od té doby nic nezměnilo, může na jedné straně svědčit o nepotřebnosti nové legislativní úpravy. Na druhé straně je však třeba dodat, že argumenty přednesené doc. Šimíčkem před osmi lety neztratily nic ze své naléhavosti a i nadále můžeme tvrdit, že nezakotvení veřejného ochránce práv v Ústavě vyvolává rozdíl mezi právní a faktickou ústavou a vede k porušení principu obsahové a formální souladnosti právního rádu. Přes omezené formální pravomoci ochránce vyvolává chybějící ústavní zakotvení jeho postavení otázky o jeho místě v systému dělby moci – zvlášť naléhavé např. právě v kontextu již zmíněné pravomoci kárného žalobce (to se projevilo i ve zpochybňení jeho pravomoci kárným soudem, který se v této věci obrátil na Ústavní soud). Ústavním nezakotvením určité instituce se zmenšuje možnost kontroly ústavnosti jejího zákonného zakotvení. Pro změnu hovoří i komparativní argumenty vycházející ze srovnání s řadou dalších evropských zemí. Na posledním místě, byť nejméně významně, lze zmínit rovinu symbolickou. Společnost, reprezentovaná svými volenými představiteli, by ústavním zakotvením funkce veřejného ochránce práva vyjádřila váhu a důležitost, kterou této instituci přikládá. Ostatně, důvěra v osobu a Kancelář veřejného ochránce práv,

představovaná mj. množstvím vyřizovaných věcí, tuto důležitost prokazuje. Ve srovnání s krátkodobě úcelovými zásahy do ústavního pořádku, a nebudu podrobněji jitřit rok staré rány, se proto ústavní zakotvení instituce veřejného ochránce práv jeví i z pohledu právní argumentace a soudů jako žádoucí.

Druhou změnou, o niž veřejný ochránce práv usiluje, je pravomoc napadnout před Ústavním soudem zákon, nejen podzákonné právní předpis. I zde lze ochránce podpořit, mj. opět poukazem na argumentaci, která zazněla z úst doc. Šimíčka již před osmi lety. Navíc již pravomoc kárného žalobce, byť pouze ve vztahu k soudním funkcionářům, představuje určité vykročení z tradiční domény veřejného ochránce práv zaměřené původně výhradně na činnost veřejné správy. Existují dobré argumenty k podobnému vykročení i směrem k moci zákonodárné a to právě rozšířením pravomoci ochránce ve vztahu k návrhové legitimaci u Ústavního soudu. Soudy, které jsou ve své činnosti standardně konfrontovány s, mohu-li použít toho obratu, zaplevelením právního rádu, by veřejného ochránce práv v přidružené roli „Viktora Čističe“ bezpochyby uvítaly.

Ve svém krátkém vystoupení jsem se pokusil naznačit, že pískoviště veřejného ochránce práv a justice nejsou tak oddělená, jak by se mohlo letmým pohledem zdát. Konec konců, jejich zájem je stejný. Újma na bábovičkách jednoho se tak většinou dotkne i druhého, justiční kyblíčky a lopatičky se v rukou ochránce ocitají v rámci přátelských výpůjček, nikoliv dětských třenic, a soudy podporují (tedy, alespoň Nejvyšší správní soud, abych si neosobaoval právo mně nepříslušející - právo hovořit jménem celého stavu) nastíněné legislativní změny, které by veřejnému ochránci práv dopřály jeho vlastní nářadí.

Pohled Parlamentu na veřejného ochránce práv

JUDr. Jiřina Rippelová
Senát Parlamentu České republiky

Přeji dobré odpoledne, já než začnu o vztahu veřejného ochránce práv a Senátu, tak si dovolím poděkovat organizátorům této dnešní konference za její dnešní uspořádání v těchto krásných prostorách, i tak trochu dopředu poblahopřát k 10. výročí, které zanedlouho oslaví a popřát hodně úsilí v té jejich práci, která, jak jsme viděli z grafů, ještě dlouho sisyfovskou bude.

Ke vztahu veřejného ochránce práv a Senátu. Já bych to své krátké expozé rozdělila na dvě dílčí téma, tím prvním je Senát a osoba veřejného ochránce práv a tím druhým Senát a činnost veřejného ochránce práv.

Pokud hovořím o osobě veřejného ochránce práv a Senátu, musím říct, že tady Senát může být spokojen, protože právě jeho kandidáti bývají nakonec v Poslanecké sněmovně ti úspěšní. Ostatně i současná zástupkyně veřejného ochránce práv vzešla přímo z řad Senátu, takže je to naše bývalá kolegyně. Oproti Poslanecké sněmovně má Senát dosti útlé personální kompetence, proto přikládáme, musím říct, velký význam jednak při vydávání souhlasu ke jmenování soudců Ústavního soudu a také volbě kandidátů na funkci veřejného ochránce práv a jeho zástupce. Soudce vybírá prezident republiky a tady my kontrolujeme, pokud se týká veřejného ochránce práv, tady my vyhledáváme sami. Co se týká vyhledávání, z mého pohledu to vyhledávání se může jevit jako dosti nahodilé. Jak probíhá - kdo koho zná, kdo se sám přihlásí, podobně jako u výběru soudců chybí pravidla a mechanismy, které čelí dominanci prvku náhody či nahodilosti. Jeden z kandidátů na veřejného ochránce práv, kterého navrhl jeden náš kolega, když jsem se ptala, proč takto učinil, tak mi řekl – „on mě o to požádal“. To je myslím takový transparentní příklad toho, že opravdu tady chybí pravidla a mechanismy pro tu nominaci. Myslím si i další věc, když už máme kandidáty na tyto funkce, neumíme a nevíme jak je veřejně prověřovat, jak s nimi mluvit. Pokud mohu zmínit například zkušenosti z USA, týká-li se soudců, tak tam před televizními kamerami probíhají veřejná slyšení, a před podáním mnoha zájmových organizací jsou tito kandidáti skutečně velmi prověřováni. Myslím si, že při nominaci Senátem také velmi záleží na prezentaci jednotlivých kandidátů na plénu Senátu a tady musím zmínit velmi zdařilý projev stávajícího ombudsmana pana doktora Varvařovského, který myslím hodně kolegů velmi příjemně překvapil a i to byl důvod k tomu, proč on se stal právě tím nominantem Senátu.

Trochu problém vidím v personálním obsazení Senátu, v tom, jak se Senát vyvíjí ve vztahu jakési dvojrole komunálních politiků, kteří původně v Senátu měli být jakýmsi obzvláštněním a dnes jsou, musím říct hegemony Senátu. Když jsem si studovala po posledních volbách, kolik z těch 27 nových a staronových kolegů je činných ať už jako starostové nebo primátoři, hejtmani, radní, tak mě z toho vyšlo, že 14 z nich je v podstatě činných v komunální politice. Je to poněkud odtažitá životní

zkušenost těch komunálních politiků /já jsem bývalá starostka/ řeknu k Ústavě, k EU k zahraniční politice, s tím se v běžné praxi komunální politici nesetkávají tak často. Je pravda, že i komunální politik se může a určitě se snaží vyučit v těch věcech, jak jsem řekla, ústavních, zahraničně politických, ale ne vždy toto vyučení voliči ocení znovuzvolením. Tolik poznámka k Senátu a osobě veřejného ochránce práv.

Moje druhá poznámka by směřovala k Senátu a činnosti ochránce. Já se přiznám, že nevím o podnětech kolegů senátorů, které a zda je podávají podle § 9 písm. b) zákona o veřejném ochránci práv, kolik těchto podnětů moji kolegové tedy podávají k zahájení ombudsmanských šetření. Nevím o tom, nemám o tom přehled. Já sama jsem spíše doporučovala některým občanům, kteří se na mě obraceli, aby se obrátili v té věci na ombudsmana, ale sama jsem také neinicovala podání podle zákona o veřejném ochránci práv.

Senát a výroční zprávy. Senát tak, jako Poslanecká sněmovna, dostává a projednává výroční zprávy ombudsmana. Jsou to dva výbory, které projednávají výroční zprávu, ústavněprávní, kterého jsem členka, je jedním z nich. Myslím, že je to velmi cenný zdroj informací, ale myslím si, že málokdy užívaný. Jsem přesvědčena o tom, že výroční zpráva by měla primárně sloužit naší vládě jako orgánu, který je hlavním nositelem zákonodárné iniciativy a možná proto řečnická otázka: *Slouží ano, či ne?* Určitě vím také o některých cestách kolegů senátorů do Brna do sídla úřadu veřejného ochránce práv. Dojíždí tam někdy právě ve dvojroli – tady je potřeba vidět tu konfrontaci pohledu senátorů, starostů, jimž jde o obec, konfrontace s pohledem ochránce a pak možná se tato konfrontace mnohdy nemusí krýt s tím běžným občanem, který např. se obrací na ten konkrétní úřad, kde např. ten kolega senátor působí v té roli starostenské.

A na závěr mi dovolte – hovořilo se tady a určitě se ještě bude hovořit o ústavním zakotvení ombudsmana v naší Ústavě. Obecně si myslím, že určitě to asi není nezbytně nutné, ta Ústava existovala, existuje a bude existovat i bez toho, že ombudsman v ní bude, či nebude zakotven. Na druhou stranu jsem přesvědčena o tom, že veřejný ochránce práv je svou povahou institucí, která do toho ústavního ranku prostě patří. V Ústavě máme např. státní zastupitelství, máme tam Nejvyšší kontrolní úřad, máme tam Českou národní banku – proč tedy tam nemít zakotveného ombudsmana. Je trošku škoda, že současná situace a vláda neuvažuje o tom, že by se tohoto tématu měla chopit. My jsme měli na ústavní komisi před třemi týdny náměstka pana ministra spravedlnosti a vláda v současné době má částečně něco více, něco méně připraveno, pokud se týká novely Ústavy. Je to přímá volba prezidenta, je to klouzavý mandát poslance versus člena vlády, je to posílení pravomocí NKÚ, není tam nic o veřejném ochránci práv. Takže z toho je zjevné, že vláda se tohoto tématu nechopí a myslím si, že my bychom měli zvažovat, zda v rámci zájmu vlády měnit Ústavu, nemáme překročit pouze to, co chce změnit ona, nýbrž doplnit to i dalšími diskusními tématy a po zralé úvaze diskutovat o tom, zda doplnit do Ústavy i to, co za podstatné považují jiní.

Děkuji Vám za pozornost.

Pohled Parlamentu na veřejného ochránce práv

Ing. Hana Orgoníková
Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky

Dobrý den dámy a pánové, úvodem dovolte, abych řekla, že vítám dnešní seminář k 10. výročí ustavení úřadu veřejného ochránce práv v ČR a děkuji všem organizátorům za jeho uspořádání. Tento seminář chápu jako jeden ze zastavení se a ohlednutí se na naší cestě k demokracii. Já často dělám semináře nebo přednášky pro mladé lidi a tam vždy vyzvedávám úřad ombudsmana, nebo ombudsmana jako takového jako důležitý mezník na naší cestě k demokracii. Ombudsman působí vedle moci zákonodárné výkonné a soudní a stal se důležitou součástí naší společnosti a troufám si říci, že on hledá pro občany spravedlnost.

Jak již zmínil pan moderátor, tak dovolte, abych se vrátila o několik let – 10 i více let zpátky. Zřízení tohoto úřadu nebylo tak snadné, jak se na první pohled zdá. Čili vracím se do minulosti, neboť jsem byla tzv. u toho. Návrh byl předkládán celkem třikrát jako poslanecký návrh členů výboru petičního pro lidská práva a národnosti. Těmito návrhy jsme navazovali na zkušenosti s působením ombudsmanů v různých zemích Evropy, např. ve Švédsku, kde pracoval od roku 1809, což zde trošičku odlehčil pan současný ombudsman, když hovořil o tom, že se říká, že je to kolébka ombudsmanů v Evropě, ale on tam musel někdo rozhodovat, protože jejich král pořád válčil. Ombudsman tam vznikl z těchto velmi praktických důvodů. Vrátim se k Polsku, odtud jsme brali nejvíce zkušeností, poněvadž tam byl úřad ombudsmana zřízen v roce 1988, čili rok před skončením nebo před pádem totality. Doktorka Łętowská, která to tam řídila, měla takovou autoritu v té době, že měli podání až 30tis. ročně a oni zasahují i do moci soudní, což u nás možné není. Čili myslím si, že v Polsku má ombudsman nejvyšší pravomoci, a zasahuje opravdu i do moci soudní. Ze všech těchto zemí - a bylo jich opravdu mnoho, kterými jsme se zabývali, tak odevšad jsme brali ty nejlepší poznatky a snažili jsme se je zakotvit v návrhu zákona, aby byl co nejkvalitnější.

A nyní jaký byl osud tří poslaneckých návrhů. V květnu 1995 se předložený poslanecký návrh vůbec neprojednával, protože nabyl účinnosti nový jednací řád Poslanecké sněmovny, čili se to sklouzlo tak, že jako nebyl podle nového jednacího řádu podán. Nebyl o něj zájem. V únoru v roce 1996 se návrh probíhal až do třetího čtení, ale nebyl schválen. Stejný osud mělo i třetí podání Poslaneckého návrhu, to bylo v roce 1997. Já jsem tehdy vytvářela nebo utvořila jsem takovou pracovní skupinu, která byla vytvořena ze všech zástupců ze všech stran v Poslanecké sněmovně, včetně republikánů, tehdy ještě byli v Poslanecké sněmovně a na zákonu jsme intenzivně pracovali. A zákon byl opravdu velmi dobrý, ale opět nebyla politická vůle k jeho přijetí, znova bylo před volbami, to bylo to krátké volební období 1996 - 1998, čili znova neprošel. V době těch podávání poslaneckých návrhů, jsme vycházeli jednak ze stanoviska Českého helsinského výboru a z doporučení Výboru ministrů

Rady Evropy z roku 1985 o ustanovení a působení ochránce práv právě v jednotlivých zemích Evropy a byla to tehdy pro nás výzva, aby tento institut byl zaveden do našeho právního řádu. Když se podával ten návrh – únor 1996 tak vlastně ombudsman existoval již ve 12 z 15 zemí Evropské unie a byl ve více než 70 demokratických zemích světa. Vrátím se k tomu, jak se projednával návrh zákona.

Při projednávání návrhů z poslanecké kuchyně, mluvím pořád ještě o poslaneckých návrzích, tak tehdejší vlády daly k návrhům zákona zamítavá stanoviska. V únoru 1996 se zpravodaj zákonů dokonce vyjádřil, ještě než navrhl zákon zamítнout, že jde o romantickou instituci a o novátorství v právní vědě. Ostatní odpůrci zřízení úřadu ombudsmana hovořili o možnosti občanů obrátit se na soudy, a že by bylo lepší pokračovat v tradici našeho práva. Přitom právě z návrhu zákona bylo zcela jasné, že institut ombudsmana nebude suplovat soudy, ani moc výkonnou, ani zákonodárnou. Úkol ombudsmana spočívá v dohledu a zde už o tom hovořila paní prorektrorka, na dodržování zákonů a ostatních kárných předpisů ve veřejné správě a především v dohlížení na plnění povinností státními úředníky, k ochraně občanů před špatnou správou, byrokratickými a necitlivými postupy úředníků ve veřejné správě, přehlíživým nebo liknavým jednáním, arogancí, nezdvořilostí, průtahy atd. To je předmětem zájmu ombudsmana. A co se týká soudního projednávání, u úředníků jde vesměs o chování, které není soudně ani jinak postižitelné, takže shrnu-li podstatu věci, tak důležitost a nutnost zákona o zřízení veřejného ochránce práv spočívala v tom, že právo, které jinak může být uplatněno u soudu, se občan nemusí domáhat soudní cestou, která je dosud zdlouhavá a finančně náročná. Projednávání u ombudsmana je bezplatné. Tady bych chtěla navázat na to, co zde říkal zástupce České advokátní komory, tak samozřejmě, že ti, kteří pracují na úřadu ombudsmana, jsou placeni, ale občan, když se na něj obrátí, tak ten neplatí nic, kdežto u advokátů platí, v tom je ten rozdíl. Ombudsman bezplatný je. To je to podstatné. My jsme tehdy chtěli a samozřejmě tak to i funguje, aby na uplatnění práva měl nárok i občan, který není bohatý.

Konečně návrh zákona o veřejném ochránci práv podala vláda ČR. To bylo v roce 1999, tehdy byl zákon upraven tak, aby opravdu prošel, čili neměl tolik pravomocí, které jsme jako poslanci měli touhu, aby v něm byli, aby občan měl opravdu možnost domoci se větší spravedlnosti. Zákon spatřil světlo světa 8. prosince 1999 – bylo to pod číslem 349 z roku 1999 Sb. A proč 8. prosince zdůrazňuji? Já jsem ho dostala k narozeninám. To mě velmi potěšilo, já mám 8. prosince narozeniny, takže ten zákon mi přišel k narozeninám.

Zmíním se ještě o tom, že od té doby doznał zákon mnoha změn, nebo ne mnoha, ale dosti změn, poslední je spojená s antidiskriminačním zákonem, o tom zde již hovořil jak pan ombudsman tak paní zástupkyně ombudsmana. Jde o podání ohledně diskriminace občanů, které bude také řešit ombudsman. Domnívám se, že je potřeba rozšířit počty pracovníků Kanceláře veřejného ochránce práv, a sice z toho důvodu, že by byl zahracen. Nejsem zase až tak přítelkyní toho, aby se na každou problematiku zřizoval samostatný ombudsman, to jenom reagují na to, co zde bylo řečeno. Já jsem byla v Maďarsku, nemyslím si, že by to tam fungovalo až tak skvěle. Já si myslím, že stačí jeden ombudsman, on si může vytvořit svoje spolupracovníky a je

to vážený úřad. Pokud je něčeho příliš, podívejme se na naše střední a vysoké školy, co jich je teď a jak se snižuje jejich úroveň. Takže když jsem zrovna teď na půdě univerzity tak jsem ráda, že je to tady v Olomouci, tady ta vysoká škola má opravdu kvalitu, ale když je něčeho příliš, tak si myslím, že to bude tu kvalitu, nebo ten respekt ztrácat.

Jak spolupracuje ombudsman s Poslaneckou sněmovnou? Poslanecká sněmovna ombudsmana volí, samozřejmě návrhy, a to je stanoveno zákonem, který byl schválen, jak jsem o něm hovořila, podává prezident republiky a Senát a my z nich potom volíme. Není to volba jednoduchá, ale domníváme se, že se ukázalo, že ombudsman i jeho zástupce si vždy dovedou poradit a že jsou to kvalitní lidé. Jinak styk se sněmovnou je stanoven v zákoně o veřejném ochránci práv. Musím říci, že ombudsman může ve sněmovně vystoupit kdykoliv o to požádá, podává sněmovně prostřednictvím výboru petičního čtvrtletní informaci o své činnosti a potom my to zprostředkováváme jako členové Petičního výboru pro Poslaneckou sněmovnu, ale jinak může vystoupit a vystupuje se svojí výroční zprávou – roční závěrkou, přímo v Poslanecké sněmovně. Jinak se samozřejmě v Poslanecké sněmovně projednává rozpočet úřadu ombudsmana, a to potom také každoročně státní závěrečný účet právě kapitoly ombudsmana.

Ombudsman při svých šetřeních může zjistit dopad zákonů do reálného života občanů. To si myslím, že je velmi důležité, ve svých informačních zprávách nebo výroční zprávě o těchto dopadech informuje a je na poslancích či vládě, aby se chopili zobecnění zjištění ombudsmana, a to zobecnění potom provedli formou novely zákona nebo úplně novým zákonem, aby byla zjednána náprava, protože ne vždy co se poslancům nebo senátorům jeví jako jednoznačné, tak se ukáže, že ve skutečném životě to nepůsobí příliš dobře a je potřeba provést úpravu. Ombudsman toto zprostředkovává pro poslance a senátory a vlastně pro vládu, to je velmi důležitá zpětná vazba, to si myslím, že je jedno z nejdůležitějších kromě toho, že pomáhá občanům, považuji zpětnou vazbu pro politiky a vládu za velmi důležitou záležitost, poněvadž my tím vidíme, jaké dopady má zákon na lidi. Myslím si, že to je opravdu velmi důležité a že tu nápravu provádět můžeme, a taky ji provádíme. Stejnou formou působí i petice. Když lidé podávají petice a dají se zobecnit tak z nich se dá také velmi dobře udělat novela zákona případně nový zákon. Samozřejmě ze zprávy ombudsmana tak, jak zde bylo i hovořeno a já jsem to i čekala, tak je nejvíce podání v oblasti sociální a pak je to oblast stavebního řádu. Já jsem sama stavařka, vedla jsem stavební úřad a vím, jaká úskalí se mohou objevovat, a očekávala jsem, že na stavební řízení a vůbec na stavební povolování budou také samozřejmě směřovat podání k veřejnému ochránci práv. Já nechci vyjmenovávat všechny oblasti, kterých se týká šetření ombudsmana, bylo to zde již prezentováno, chtěla bych říci, že těch 10 let činnosti dává za pravdu těm, kteří od počátku zřízení ombudsmana podporovali.

Ještě několik poznámek. Pro veřejného ochránce práv hovoří to, že řeší otázku, která je dosud v této zemi v plenkách, řeší otázku etiky. Otázku citu pro to, co je a co není správné, některé věci se prostě nedělají, za to bych chtěla veřejnému ochránci práv a jeho všem spolupracovníkům poděkovat, protože to je velmi důležité. Otázka etiky je v současné době zanedbávána. Myslím si, že je to věc všech občanů, aby i na

tomto poli kultivovali nejen své okolí, ale mnohdy i sami sebe. Veřejný ochránce práv je morální autoritou. Tak funguje v zemích, kde byl tento úřad zřízen. Ombudsman nemůže nic nařizovat, on pouze sděluje nebo dává doporučení, příklad, kde se stala chyba, kterou při řízení zjistil a jak provést její nápravu. V zemích, kde ombudsman funguje dobře, se všichni snaží zjištěnou chybu napravit nebo odstranit, a také zajistit, aby se ta chyba neopakovala. To si myslím, že je velmi důležité. O tom zde byla také zmínka, a když zde pan doktor Koukal hovořil o tom, jak se úřady snaží některé věci odstraňovat, tak se domnívám, že tak skvělé to opravdu u nás není, poněvadž si myslím, že zatím ombudsman v tomto směru tak dobře neprosperuje, co se týče úředníků.

U nás má ombudsman morální autoritu u občanů, u některých politiků, ale co se týče úředníků a zde musím říci, také některých úředníků, nemohu všechny strčit do jednoho pytle, ale pokud se tak stane, tak jsou to úředníci na všech úrovních, včetně ministerstev, kde to tak nefunguje. Oni si přečtou zprávu ombudsmana jeho zjištění, ale třeba vůbec nereagují a tváří se, jako když se nic neděje. Jako když si třeba nic nepřečetli nebo jako kdyby tam ombudsman žádné šetření neprováděl. Takže to mě opravdu mrzí. A za sebe musím říci, že vždycky budu stát na straně ombudsmana, aby mohl ta šetření provádět, aby se třeba i zvýšila možnost, která tím, jak se podával ten vládní návrh - tam se všechno nedostalo, tak abychom mohli udělat nějakou novelu; a to je i na vás, abyste vy sami řekli, co byste potřebovali zlepšit. Takže hovořím o tom, že to zatím tak na všech ministerstvech nefunguje, a myslím si, že by to tak mělo fungovat, poněvadž jak Otakar Motejl, Anna Šabatová, Jitka Seitlová i Pavel Varvařovský jsou opravdu osobnosti, byl tou osobností i zesnulý doktor Otakar Motejl. Znovu opakuji, že je na nás všech, abychom jednak kultivovali sebe, ale abychom také kultivovali úředníky. Občané se hlavně nesmějí úředníků bát, je potřeba, aby se vycházelo z toho (a občan to musí vědět a musí to vědět i úředník), že úředníci jsou na svých místech pro občany, nikoliv obráceně a z toho by se mělo vycházet. Jak občan, tak úředník. Také bych velmi přivítala, kdyby úředníci více informovali občany o jejich právech a jak mohou svého práva dosáhnout, ale musím poznamenat, že s každým právem jde ruku v ruce povinnost.

A závěrem takové osobní vyznání. Veřejný ochránce práv vždy měl a má moji plnou podporu a důvěru, těším se z toho, že u občanů má velkou morální autoritu, má ji i u mě a to jak ombudsman, tak jeho zástupkyně a celý úřad veřejného ochránce práv. A teď poznámka – s lítostí říkám, že je škoda, že se tohoto významného výročí nedožil první ombudsman ČR JUDr. Otakar Motejl, určitě by měl radost a vám všem děkuji za práci. Občané si zaslouží slušné zacházení, držím vám palce, ať se daří, hezký den.

Místo Veřejného ochránce práv v systému státních orgánů

Prof. JUDr. Vladimír Sládeček, DrSc.
Právnická fakulta UK, Právnická fakulta UP

Úvodní poznámka

Veřejný ochránce práv je považován za českou variantou tzv. ombudsmana. Ombudsmana pak můžeme z pohledu současných poznatků zhruba obecně charakterizovat jako *nezávislou a nestrannou osobu volenou parlamentem, která na základě stížnosti nebo z vlastní iniciativy a poměrně neformálně šetří namítanou protiprávnost nebo jiná pochybení v jednání* (včetně event. 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.⁹

V příspěvku se zaměřuji - snad v souladu se záměry této politologicky orientované konference - na vymezení postavení Veřejného ochránce práv (dále též jen "ochránce") v systému státních orgánů v České republice, včetně snad nadále aktuální otázky ústavního zakotvení instituce.

Veřejný ochránce práv jako specifická nezávislá instituce

Podívejme se na instituci jak z pohledu negativního vymezení jejího postavení, tj. čím není, tak i z náhledu pozitivního, tj. jaký charakter tedy vlastně má.

Především je nutno zdůraznit, že Veřejný ochránce práv *nemá povahu správního úřadu*, resp. orgánu spadajícího do oblasti moci výkonné, ačkoliv kontrolní činnost, kterou provádí právě vůči správním úřadům a orgánům územní samosprávy (při výkonu státní správy) má materiálně povahu činnosti správní. To ostatně potvrzuje i správní judikatura, která instituci pojímá jako monokratický nezávislý a

⁹ K instituci ombudsmana srov. podrob. např. *Rowat, D.C. The Ombudsman Plan. The Worldwide Spread of an Idea*. New York, London: University Press of America, 1986. *Gregory, R., Giddings, P. (eds.) Righting Wrongs. The Ombudsman in Six Continents*. Amsterdam, Berlin, Oxford, Tokyo, Washington DC: IOS Press, 2000. *Sládeček, V. Ombudsman, ochránce práv ve veřejné správě*. Acta Universitatis Carolinae, Iuridica, 1997, č. 3-4. K Veřejnému ochránci práv v České republice podrob. (a souhrnně) srov. kupř. *Sládeček, V. Zákon o Veřejném ochránci práv. Komentář*. Praha: C.H. Beck, 2000. *Sládeček, V. Obecné správní právo*. Praha: ASPI - Wolters Kluwer, 2009, s. 374 an. *Sládeček, V. Jiné orgány ochrany práv*. In: *Pavlíček, V. a kol.: Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky. Část 1*. Praha: Linde, 2008, s. 689 an. *Sládeček, V. Veřejný ochránce práv*. In: *Kolektiv Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. Olomouc: Periplum, 2009, s. 239 an. *Šabatová, A. Ombudsman a lidská práva*. Plzeň, Brno: Aleš Čeněk, Doplněk, 2008.

nestranný státní orgán, jenž stojí mimo veřejnou správu, který "*nelze považovat za správní orgán, neboť nevykonává působnost ve veřejné správě*".¹⁰

Veřejného ochránce práv také *nelze v našich podmírkách považovat za ústavní orgán*, neboť na ústavní úrovni upraven není, byť se původně s ústavní regulací počítalo.¹¹ A to i navzdory skutečnosti, že se ochránce, příp. jeho zástupkyně, pravidelně účastní různých významných událostí "státního života" a přísluší mu také zvláštní platové ohodnocení podle zákona č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu. Přestože tedy není možné o něm hovořit jako o ústavním činiteli, nutno připustit, že jeho postavení se nicméně takovému statusu blíží.

Veřejného ochránce práv *není možné zařadit ani mezi orgány veřejné moci* ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, neboť nevykonává veřejnou moc, jak ji definoval Ústavní soud (srov. např. usnesení č. 3/1994 Sb. ÚS, sv. 2). Ochránce totiž nedisponuje pravomocí autoritativně rozhodovat o právech a povinnostech fyzických nebo právnických osob.¹² Instituce disponuje pouze určitými vyšetřovacími oprávněními podle ust. § 15 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv (dále jen "zákon"), která se ovšem nedotýkají subjektivních práv (soukromých) fyzických a právnických osob, ale směřují vůči správním úřadům a jejich zaměstnancům.

Čím tedy Veřejný ochránce práv vlastně je?

Zákon definuje ochránce jako *instituci, která působí k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod* (§ 1 odst. 1). Jak vyplývá i z dalších ustanovení zákona, zjednodušeně řečeno by měl sloužit k ochraně před nezákonným nebo jinak vadným jednáním veřejné (státní) správy.¹³ Kromě již zmíněných vyšetřovacích oprávnění ochránce dále disponuje některými specifickými nástroji vůči některým státním orgánům. Tyto instrumenty mají zpravidla iniciační nebo dokonce návrhový charakter, v tomto druhém případě tedy zakládají aktivní legitimaci ochránce k podání návrhu na zahájení řízení (srov. dále).

I když není ústavním činitelem, ochránce je nutno považovat za *významného veřejného činitele*, resp. vykonavatele veřejné funkce (§ 8 odst. 1 zákona).

Jde o *orgán nezávislý*, neboť podle § 5 zákona vykonává ochránce svou funkci nezávisle a nestranně. K posílení skutečně nezávislého postavení slouží zejména jak zakotvení trestní procesní imunity, tak fixně stanovené funkční období, taxativní

¹⁰ Srov. rozh. č. 1586/2008 Sb. NSS, seš. 6.

¹¹ Srov. programové prohlášení vlády nastupující v r. 1998, kde se výslovně vyjadřuje úmysl předložit "návrh na doplnění ústavy o institut veřejného ochránce práv a svobod (tzv. ombudsmana)".

¹² Podobně jako např. *Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových* podle zák. č. 201/2002 Sb.

¹³ Na nedávné konferenci pořádané Veřejným ochráncem práv v Brně jsem vyslovil závažné připomínky k postupnému rozšiřování působnosti ochránce, jež ho od naplňování tohoto prvotního cíle vzdaluje. Srov. Sládeček, V. *Veřejný ochránce práv jako součást systému kontroly veřejné správy* (v tisku). Obdobné výhrady má kupř. i M. Mazanec (*Cesta českého ombudsmana tam /a zase zpátky/*. In: *Deset let veřejného ochránce práv České republiky*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2010, s. 58 an.). Koneckonců výhrady k "nabobtnávání" instituce zde na konferenci vyslovil i P. Varvařovský nebo K. Valachová.

vymezení důvodů ztráty funkce, odpovídající plat a zřejmě i zákaz členství v politické straně nebo v politickém hnutí.

Veřejného ochránce práv tak můžeme pojímat jako *specifický monokratický nezávislý státní kontrolní orgán* (*orgán sui generis*). Lze ho zařadit mezi *subjekty*, jež stojí mimo veřejnou správu a nezávisle, tj. především bez subordinačních vazeb, vykonávají kontrolní činnost.¹⁴ Z hlediska dělby moci je zpravidla formálně přiřazován k moci zákonodárné, jako autonomní orgán od ní odvozený,¹⁵ který má vykonávat kontrolu vůči (části) moci exekutivní.

Z výše naznačeného statusu ochránce lze vysledovat, že vůči orgánům veřejné moci disponuje ochránce unikátním, poměrně nezávislým postavením. Snad lze dokonce říci, že svým zařazením do systému státních orgánů - nikoliv však pravomocí - se do značné míry blíží postavení soudců Ústavního soudu.

Veřejný ochránce práv v systému státních orgánů

Vycházejme z toho, že nadále respektujeme tzv. tripartici dělby moci, byť se občas lze setkat s pokusy o "rozhojnění" mocí působících ve státě, a pokusme se konkrétněji vymezit vztahy Veřejného ochránce práv k jednotlivým složkám dělby moci, příp. k dalším státním orgánům.

Pokud jde o *relaci k orgánům moci výkonné*, jelikož má činnost těchto orgánů, resp. výkon veřejné (státní) správy ochránce - za využití zmíněných vyšetřovacích oprávnění - kontrolovat, musí být na této moci zcela nezávislý. Naopak správní úřady mají - a ojediněle i samotná vláda - zákonem stanoveny vůči ochránci určité povinnosti.

Působnost ochránce se nicméně *nevztahuje* na všechny orgány moci výkonné ale, "pouze" 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, na Policii České republiky (pokud nepůsobí jako orgán činný v trestním řízení), 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, zabezpečovací detence jakož i na veřejné zdravotní pojišťovny (§ 1 odst. 2 zákona).

Z vymezení působnosti je zřejmé, že *ochránci nepřísluší kontrola výkonu samostatné působnosti (samosprávy)*, ať již jde o orgány územní samosprávy,

¹⁴ K zařazení Veřejného ochránce práv do systému kontroly veřejné správy srov. Sládeček, V. Veřejný ochránce práv jako součást systému kontroly veřejné správy (v tisku).

¹⁵ Rozdílný názor srov. Šimíček, V. Důvody ústavního zakotvení veřejného ochránce práv. In: Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti. Sborník příspěvků přednesených na mezinárodní vědecké konferenci dne 14. května 2002. Brno: Masarykova Univerzita v Brně a Kancelář veřejného ochránce práv, 2002), s. 25. Současný Veřejný ochránce práv P. Varvařovský zde na konferenci vyslovil názor, že instituci nelze v rámci tripartice dělby moci nikam zařadit.

samosprávu profesní či ostatní. Oblast výkonu územní samosprávy je obtížné zahrnout do působnosti ochránce především proto, že je pod ústavní ochranou podle čl. 101 odst. 4 Ústavy, navíc je samospráva v převážené míře vykonávána voleným zastupitelským sborem (zastupitelstvem obce nebo kraje) a přijatá rozhodnutí jsou tak výsledkem demokratického rozhodování (hlasování).¹⁶ Zákon dále z *působnosti Veřejného ochránce práv* vylučuje prezidenta republiky, vládu, Nejvyšší kontrolní úřad, zpravodajské služby České republiky, orgány činné v trestním řízení, státní zastupitelství a soudy, s výjimkou orgánů státní správy státního zastupitelství a státní správy soudů (§ 1 odst. 6).

Je otázkou, zda by do působnosti ochránce měl také spadat *Úřad pro ochranu osobních údajů*, zřízený později než ochránce (zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů). Spíše se domnívám, že nikoliv, neboť zákon č. 101/2000 Sb. výslovně tento úřad charakterizuje *jako nezávislý orgán, který ve své činnosti vystupuje nezávisle a řídí se pouze zákony a jinými právními předpisy*.

Jak je zjevné, *prezident republiky*, který je také formálně součástí moci výkonné, do působnosti ochránce nespadá, naopak relevantně - byť nepřímo - ovlivňuje obsazení funkce, neboť je aktivně legitimován navrhnut (Poslanecké sněmovně) dva kandidáty na funkci Veřejného ochránce práv (§ 2 odst. 1 zákona).

Považuji ještě za potřebné reagovat na vystoupení *L. Jakla*, jenž vcelku obsáhle mluvil o "ombudsmanské" činnosti současné hlavy státu, *V. Klause*, kterého dokonce označuje za "*hradního ombudsmana*". *Nihil novi sub sole*. Již bývalý prezident *V. Havel* se cítil být ombudsmanem, nicméně sám proti zřízení instituce nic nenamítl, ba naopak její vznik podporoval. Již před lety jsem konstatoval, že (každá) hlava státu jisté quasiombudsmanské funkce plní, avšak za ombudsmana považována být nemůže.¹⁷ Ostatně i (neúplné) statistické údaje předložené *L. Jaklem* prokazují, že oblasti veřejné (státní) správy se zřejmě týká jen malá část podání adresovaných hlavě státu.

Také *státní zastupitelství* je formálně součástí moci výkonné. Podle jedné z novel zákona může *ochránce nejvyššímu státnímu zástupci navrhnut podání žaloby k ochraně veřejného zájmu*, pokud nejvyšší státní zástupce žalobu nepodá, postupuje podle zvláštního zákona (§ 22 odst. 3 zákona). Tímto zvláštním zákonem je zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, který nejvyššího státního zástupce zavazuje,

¹⁶ Podrob. srov. *Sládeček, V. Veřejný ochránce práv de (constitutione et) lege ferenda. Contemporary Administrative Law Studies*, 2008, č. 3, s. 173 an.

¹⁷ "Zřejmě již od dávných dob českého království mají někteří lidé těžko potlačitelnou potřebu či zvyk - který svými kořeny patrně sahá až k feudálním stížnostem na vrchnost - obracet se na panovníka, resp. hlavu státu. Problému nezákonného či nesprávného jednání veřejné správy se patrně bude týkat jen menší část této korespondence (...) Prezident především není oprávněn ani vybaven k provádění hlubších šetření. Vesměs zřejmě uspokojivé reakce příslušných úřadů na jeho podněty (resp. podání jeho kanceláře) vyplývají spíše jak z obecné vážnosti úřadu, tak zvláště pak z autority jeho současného držitele. Navíc je sám prezident formálně součástí moci výkonné, tedy vlastně systému na který si občané stěžují, což není slučitelné s představami o ombudsmanovi." (*Sládeček, V. Ombudsman, ochránce práv ve veřejné správě. Acta Universitatis Carolinae, Iuridica, 1997, č. 3-4, s. 133 an.*). Jen tak mimochodem, *JUDr. O. Motejl* kdesi uvedl, že je rozdíl mezi tím cítit se ombudsmanem a být ombudsmanem. Ombudsman je v České republice skutečně (prozatím?) jen jeden, i když existuje nemálo (zpravidla soukromých) institucí, které disponují úředníkem, který se zabývá stížnostmi a nazývá se ombudsmanem (např. poštovní ombudsman, řada ombudsmanů nemocnic).

aby vyrozuměl Veřejného ochránce práv o způsobu vyřízení jeho návrhu na podání žaloby k ochraně veřejného zájmu, a to nejpozději do 3 měsíců od doručení návrhu, přičemž nevyhovění návrhu nejvyšší státní zástupce odůvodní (§ 12 odst. 7).

Existuje ovšem i další více či méně formálně podložené vztahy ochránce zejména k vládě. Např. je připomínkovým místem k návrhům zákonů a bývá členem Legislativní rady vlády.

Vztah Veřejného ochránce práv k *orgánům moci zákonodárné*, zejména k Poslanecké sněmovně, se zdá nejintenzívnejší, což není překvapující, neboť právě od Poslanecké sněmovny bývá jeho existence odvozována, resp. je jí ustanovován. Za výkon funkce sice ochránce odpovídá Poslanecké sněmovně, není jí však podřízen, vztah obou orgánů korektně a přesně vymezuje zákon.

Především má Veřejný ochránce práv ve vztahu k Poslanecké sněmovně *povinnost předkládat*: každoročně do 31. března souhrnnou písemnou zprávu o své činnosti za uplynulý rok, nejméně jednou za 3 měsíce *informaci o své činnosti a doporučení* k vydání, změně nebo zrušení právního předpisu (§ 23 odst. 1 zákona).¹⁸ Souhrnná zpráva se současně zasílá Senátu, prezidentu republiky, vládě a ministerstvům a jiným správním úřadům s působností pro celé území státu.

Poslanecká sněmovna zprávy a informace předložené Veřejným ochráncem práv projedná, zpravidla za jeho přítomnosti, neboť *ochránce je oprávněn zúčastnit se schůze Poslanecké sněmovny, jedná-li se o věcech týkajících se jeho působnosti*. Požádá-li o slovo, bude mu uděleno (§ 24 odst. 3 zákona).

Kromě toho, že *Poslanecká sněmovna* Veřejného ochránce práv *ustanovuje volbou do funkce* (z kandidátů navržených prezidentem republiky a Senátem) a ochránce se ujímá výkonu funkce *složením slibu do rukou jejího předsedy*, sehrává Poslanecká sněmovna významnou roli i při zániku jeho funkce. Ochránce může pozbyt funkce jen ze zákonem přesně stanovených důvodů: uplynutím funkčního období, pravomocným odsouzením pro trestný čin, ztrátou volitelnosti do Senátu, vznikem neslučitelnosti a rezignací (§ 6 odst. 1 zákona). Pozbytí funkce z uvedených důvodů vysloví *předseda Poslanecké sněmovny* a uvědomí o tom písemně osobu, která funkci pozbyla (§ 6 odst. 2 zákona). Specifickým způsobem zániku mandátu Veřejného ochránce práv je pak *odvolání z funkce Poslaneckou sněmovnou*, ke kterému obligatorně dochází, pokud ochránce vykonává činnost neslučitelnou s výkonem jeho funkce (definovanou v § 3 odst. 2 zákona), nebo je-li členem politické strany nebo hnutí (§ 6 odst. 3 zákona).

Další, nikoliv však méně důležitou položku vztahů mezi Poslaneckou sněmovnou a ochráncem, je případné *rozhodování o jeho vydání k trestnímu stíhání* (§ 7 zákona).

A nakonec nesmíme zapomenout na ustanovení, podle kterého Poslanecká sněmovna, Senát i jednotliví poslanci a senátoři mohou *postoupit ochránici podněty k šetření*, které obdrželi (§ 9 písm. b/ a c/ zákona).

¹⁸ K standardním obsahu souhrnné zprávy srov. podrob. Sládeček, V. Veřejný ochránce práv. In: Kolektiv Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy. Olomouc: Periplum, 2009, s. 246 an.

Pro úplnost je třeba říci, že Veřejný ochránce práv komunikuje s Poslaneckou sněmovnou především prostřednictvím jejího *petičního výboru*, jak to ve svém příspěvku zmínila i *H. Orgoníková*.

Jak vyplývá i z výše uvedeného, vztah *Senátu* a Veřejného ochránce práv se projevuje pouze následovně: předkládá návrhy kandidátů na funkci, je adresátem souhrnných zpráv a je oprávněn (i jednotliví senátoři) postupovat podněty ochránci.

Vztah Veřejného ochránce práv k *orgánům moci soudní* je charakterizován značnou mírou nezávislosti. Požívá *trestní procesní imunity*, která je ovšem poněkud užší než u poslanců a senátorů: nelze ho trestně stíhat bez souhlasu Poslanecké sněmovny. Odepře-li Poslanecká sněmovna souhlas, je trestní stíhání do skončení funkčního období ochránce vyloučeno (§ 7 zákona).¹⁹ Nejde však jen o trestní imunitu, významným se zdá i možnost *provést šetření ve věci, kterou rozhodl či projednává (správní) soud* (§ 12 odst. 2 písm. d/ zákona). Přirozeně to neznamená, že by ochránce mohl příp. soudní rozhodnutí nějak zvrátit, konec konců - objeví-li se rozdílné názory - je rozhodující mínění soudu.

Novela zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích a zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců a státních zástupců, která přinesla novou úpravu projednávání kárných provinění soudců a státních zástupců (zákon č. 314/2008 Sb.), počítá i s účastí Veřejného ochránce práv. Do zákona vložila nové znění ust. § 1 odst. 6 (nyní odst. 7), podle kterého je také Veřejný ochránce práv *oprávněn podat návrh na zahájení kárného řízení ve věcech soudců a státních zástupců* (týká se "jen" předsedů a místopředsedů soudů) a zúčastnit se tohoto řízení.

Veřejnému ochránci byla (již s přijetím zákona) jednou z novel zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, *poskytnuta aktivní legitimace k podání návrhu na zahájení řízení o zrušení jiného právního předpisu* (jeho ustanovení) pro jeho rozpor s ústavním pořádkem nebo zákonem (čl. 87 odst. 1 písm. b/ Ústavy a § 64 odst. 2 písm. f/ zákona č. 182/1993 Sb.) S tímto právem souvisí i oprávnění ochránce účastnit se řízení o návrhu na zrušení jiného právního předpisu u Ústavního soudu, i když sám návrh nepodal (§ 68 odst. 2 cit. zákona). Podle § 69 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb. je soudce zpravidla povinen neprodleně zaslat návrh na zahájení takového řízení také ochránci, nejedná-li se o jeho návrh, a ochránce může Ústavnímu soudu do 10 dnů od doručení návrhu sdělit, že vstupuje do řízení; pak má postavení vedlejšího účastníka řízení.

Pro úplnost je možné uvést, že Veřejný ochránce práv figuruje - v různé souvislosti - také v *judikatuře správních soudů*. Většinou jde buď o vyjádření souhlasného či obdobného stanoviska nebo naopak polemika s jeho právními názory k různým otázkám z oblasti správního práva,²⁰ řešil se ovšem již také problém, zda

¹⁹ Srov. čl. 27 odst. 4 Ústavy, o jehož modifikaci, resp. o obdobném omezení imunity, se již dlouho diskutuje. V tomto směru byla již také předložena řada návrhů na změnu Ústavy, avšak žádný nebyl přijat. K tomu podrob. srov. *Syllová, J.* In: *Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J.* Ústava České republiky. Komentář. Praha: C.H. Beck, 2007, s. 214 an.

²⁰ Srov. např. rozh. č. 188/2004 Sb. NSS, seš. 5, rozh. č. 491/2005 Sb. NSS, seš. 3, rozh. č. 1486/2008 Sb. NSS, seš. 3, rozh. č. 1545/2008 Sb. NSS, seš. 5.

může být Veřejný ochránce práv ustanoven soudem opatrovníkem účastníka řízení²¹ nebo zda je povinným subjektem podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.²² Ostatně ochránce pečlivě sleduje judikaturu správních soudů a je jedním z připomínkových míst, pokud jde o zařazení judikátů do Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

Pokud jde o event. neformální vliv činnosti ochránce na rozhodování soudů, za velmi zajímavé považuji vystoupení *J. Passera*, a to zvláště v části, kde zmiňuje používání stanovisek ochránce stranami v soudním řízení a poukazuje na kultivující roli ochránce pro rozhodování veřejné správy, což se může projevit i v rozhodování správních soudů.

K ústavní úpravě Veřejného ochránce práv

Veřejný ochránce práv jako instituce ombudsmanského typu není - na rozdíl od některých států - upraven na ústavní úrovni,²³ i když byl již před lety prezentován názor, že by tomu tak mělo.²⁴

Je pravdou, že ústavní regulace propůjčuje instituci větší legitimitu, nepochybě se posiluje její postavení a autorita. Vytváří se tak relativně stabilnější základ existence instituce, a tedy i překážka příp. "snadné" likvidace, oproti stavu, kdy je ombudsman zřízen pouze zákonem běžným. Ústavní zakotvení instituce by tak bylo žádoucí, byť to není *conditio sine qua non* právě s ohledem na její nikoliv "mocenskou" povahu (srov. výše).

Přestože jsem se ještě nedávno k možnosti ústavního zakotvení instituce Veřejného ochránce práv (opětovně) vyjádřil značně skepticky, kdy jsem doplnění Ústavy - především s ohledem na recentní politickou situaci - považoval za představu "z říše snů",²⁵ na sklonku léta 2010 jsem byl požádán o vypracování návrhu eventuální ústavní úpravy instituce v souvislosti s plánovanou rozsáhlější novelou Ústavy. Jak již tady uvedl současný Veřejný ochránce práv *P. Varvařovský*, návrh (nevím ovšem v jaké podobě) nebyl sice ministrem spravedlnosti akceptován, ale alespoň byl podpořen Nejvyšším správním soudem. Snad by nicméně mohla být moje představa *pro futuro* zajímavá, resp. by ji mohlo být při dalších úvahách o ústavním zakotvení instituce využito, a proto vás s návrhem seznámím.

Přestože je v některých státech instituce ombudsmana v Ústavě upravena poměrně podrobně (např. Rakousko a Polsko), s ohledem na přístup platné Ústavy k úpravě některých jiných státních orgánů, tj. stručnost a konciznost (např. Nejvyšší

²¹ Srov. rozh. č. 1008/2007 Sb. NSS, seš. 1.

²² Srov. rozh. č. 1586/2008 Sb. NSS, seš. 6.

²³ K ústavním úpravám v jiných státech srov. *Sládeček, V.* Ombudsman a jeho role při ochraně práv. In: Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti. Sborník příspěvků přednesených na mezinárodní vědecké konferenci dne 14. května 2002, Brno: Masarykova Univerzita v Brně a Kancelář veřejného ochránce práv, 2002 s. 10 an. V mezidobí "přibyla" i ústavní úprava ombudsmana ve Slovenské republice.

²⁴ Srov. *Šimíček, V.*, cit. dílo, s. 21 an.

²⁵ *Sládeček, V.* Byl jsem při tom (střípky vzpomínek a trochu jarního přemítání). In: Deset let veřejného ochránce práv. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2010, s. 87 (únor 2010).

kontrolní úřad, Česká národní banka), počítám se zhuštěnou regulací upravující jen zcela základní otázky v jediném ustanovení (definování instituce a její činnosti, způsob ustanovení do funkce, funkční období, inkompatibilita a imunita). Systematicky by bylo nevhodnější instituci vložit jako nový čl. 97a, tedy za čl. 97 upravující Nejvyšší kontrolní úřad s tím, že by ovšem bylo nutné pozměnit název této hlavy Ústavy.²⁶

Odstavec 1 by měl stručně definovat instituci: "(1) Veřejný ochránce práv je nezávislým orgánem pro ochranu osob před protiprávním jednáním a jiným pochybením veřejné správy a pro její kontrolu; nemá rozhodovací pravomoc. Veřejný ochránce práv vykonává i další úkoly, stanoví-li tak zákon". V definici se stanoví stěžejní zaměření instituce - ochrana (nejen práv) osob v oblasti veřejné správy a kontrolní činnost vůči veřejné správě. Z důvodu konciznosti úpravy nebyla převzata obsáhlejší definice z § 1 odst. 1 zákona. Ochrana osob před protiprávním jednáním a jiným pochybením veřejné správy se tedy rozumí ochrana před jednáním, event. nečinností veřejné správy, pokud je rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy. Spojení "jiným pochybením" je převzato z ust. § 17 zákona, kde ve zhuštěné podobě vyjadřuje právě obsah části § 1 odst. 1 zákona (jiná pochybení jako činnost, které neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy).

Ačkoliv se mluví o veřejné správě, fakticky je působnost Veřejného ochránce práv omezena jen na výkon státní správy, a to jak přímý, tj. vykonávaný orgány státu, tak nepřímý, tj. vykonávaný zejména orgány územních veřejnoprávních korporací. Zdůrazňuje se - i pro odlišení od jiných státních orgánů -, že ochránce nemá rozhodovací, ale toliko iniciační pravomoc, výsledkem jeho šetření jsou doporučení a návrhy na nápravu.

Věta druhá reaguje na skutečnost, že postupnými novelami zákona byla působnost ochránce rozšířena na některé další oblasti, které nelze považovat za jednání veřejné správy (např. podávání návrhů na kárné potrestání funkcionářů soudů, působnost podle tzv. antidiskriminačního zákona). Proto bylo nutné tuto "nadstandardní" působnost ochránce ústavně podchytit. Byla použita obdobná dikce jako ve stávajícím čl. 80 odst. 1 Ústavy.

Odstavec 2 stanoví délku funkčního období a způsob ustanovení ochránce do funkce: "(2) Veřejný ochránce práv je volen Poslaneckou sněmovnou na funkční období šesti let z kandidátů, z nichž po jednom navrhuje prezident republiky, Senát, Ústavní soud a Nejvyšší správní soud." Délka funkčního období i volba Poslaneckou sněmovnou odpovídá platné právní úpravě. Pokud jde o navrhování kandidátů na funkci, je předkládána změna. Na rozdíl od platné úpravy, kdy je ochránce volen z kandidátů, z nichž po dvou navrhuje prezident republiky a Senát, byl okruh navrhovatelů rozšířen o Ústavní soud a Nejvyšší správní soud. Každý z "navrhovatelů"

²⁶ A to především z toho důvodu, že Veřejný ochránce práv do značné míry zaujímá podobné postavení, především z pohledu prostředků, jimiž obě instituce "vynucují" nápravu zjištěných vad. Nejvyšší kontrolní úřad ani Veřejný ochránce práv nemají rozhodovací pravomoc (výjimkou jsou ovšem pořádkové pokuty ukládané NKÚ), při nalezení určitých nedostatků nemohou do činnosti kontrolovaných subjektů zasahovat. Kontrolní závěry Nejvyššího kontrolního úřadu a doporučení Veřejného ochránce práv (k nápravě) se zveřejňují, příp. se zasílají k "reakci" příslušného orgánu.

by podával návrh jednoho kandidáta, celkový počet kandidátů by se tak nezměnil. K navrhované změně mě vedly především zkušenosti s neúspěšnými pokusy o volbu ochránce (v r. 2000 i v r. 2010). V návaznosti na svou praktickou činnost, která významně zasahuje do oblasti veřejné správy, by Ústavní soud i Nejvyšší správní soud mohly vybírat erudované a zkušené osoby, které by mohla Poslanecká sněmovna akceptovat jako vhodné adepty pro výkon funkce. Přijatelným způsobem by se tak rozšířilo spektrum okruhu kandidujících osob.²⁷

Odstavec 3 upravuje inkompatibilitu funkce ochránce s některými dalšími funkcemi: "(3) Funkce Veřejného ochránce práv je neslučitelná s funkcí prezidenta republiky, poslance, senátora a soudce, jakož i s jakoukoliv funkcí ve veřejné správě; zákon stanoví, se kterými dalšími činnostmi je výkon funkce Veřejného ochránce práv neslučitelný." Vychází se z platné úpravy (§ 3 zákona) s tím, že se znění přizpůsobilo obdobné ústavní dikci čl. 82 odst. 3 Ústavy (inkompatibilita soudců), a proto se v podrobnostech odkazuje na běžný zákon.

Odstavec 4 zakotvuje procesní trestní imunitu ochránce a jeho zástupce, jak vyplývá z ust. § 7 odst. 1 zákona: "(4) Veřejného ochránce práv a jeho zástupce nelze trestně stíhat bez souhlasu Poslanecké sněmovny. Odepře-li Poslanecká sněmovna souhlas, je trestní stíhání do skončení funkčního období ochránce vyloučeno." Konstrukce imunity částečně vychází z ústavní úpravy imunity poslanecké, resp. ústavních soudců (čl. 27 odst. 4, čl. 86 odst. 1 Ústavy), je však koncipována jako omezenější, neboť trestní nedotknutelnost ohraňuje délku funkčního období. Imunita je restriktivnější i v tom směru, že se nevztahuje na zadržení při spáchání trestného činu (čl. 27 odst. 5 a čl. 86 odst. 2 Ústavy).

Odstavec 5 v podrobnostech odkazuje na běžný zákon: "(5) Podrobnosti stanoví zákon." Jak již bylo naznačeno, šlo o to, aby úprava bylo co nejstručnější. Vychází se z toho, že všechny další otázky upraví - a fakticky již upravuje - zákon, příp. zákony jiné (např. zák. č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu). Jde tedy především o podrobnější ustanovení o působnosti ochránce, stanovení požadavků na osobu vykonávající funkci a určení sídla instituce, ustanovení o zástupci ochránce, podrobnosti o inkompatibilitě, ustanovení o slibu, zániku funkce, platu, podávání podnětů a průběhu šetření ochránce (včetně vyšetřovacích oprávnění), podávání souhrnných zpráv a informací Poslanecké sněmovně atd.

Co říci na závěr?

Na rozdíl od prvních let působení instituce, kdy občané neměli o existenci a především o působnosti Veřejného ochránce práv příliš zřetelnou představu, se dá říci, že v současnosti instituce vešla v širší veřejnou známost. Svědčí o tom nejen pozvolna vzrůstající počty podávaných podnětů, ale i pravidelné poměrně vysoké hodnocení oblíbenosti Veřejného ochránce práv v průzkumech veřejného mínění, jak

²⁷ Není to konstrukce zcela neobvyklá, tak např. v Nizozemí podává návrh kandidáta mj. i předseda Nejvyššího soudu. Návrhy by ovšem v našem případě schvalovalo plenum Ústavního, resp. Nejvyššího správního soudu. Byla by tak potřebná nejen úprava zákona, ale i příslušných zákonů (zák. č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu a zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní).

to ostatně ve svém vystoupení dokumentoval *T. Lebeda*. Zkušenosti ukazují, že za deset let existence a činnosti se Veřejný ochránce práv osvědčil jako potřebná, komplementární (doplňková) instituce pro ochranu práv osob v oblasti veřejné (státní) správy, která zároveň slouží jako nezávislý kontrolní orgán.

Diskuse (II. panel)

Moderátor (T. Lebeda): V této souvislosti mě logicky napadá, a tím si i uzurpuji právo položit první otázku, zda tato politická vůle, nebo spíše politická nevůle, z 90. let je něco, co stále přetrvává třeba právě při tom problému onoho zapracování instituce ombudsmana do ústavního pořádku ČR, anebo zda ta zkušenost s desetiletým fungováním tohoto úřadu podle Vás, paní poslankyně, mezi poslanci, já se pak zeptám i paní senátorky, jak ona to vidí v Senátu, vedla k tomu, že zákonodárci přehodnotili tato svá stanoviska. Jinými slovy se ptám na to, jak reálné podle Vás je, politicky prosadit zakomponování veřejného ochránce práv do ústavního pořádku ČR. Prosím jenom stručně.

H. Orgoníková: Já jsem si tady udělala takovou poznámku, ale pak jsem ji nevyužila. Víte, jak se začne otvírat Ústava, tak je problém. To říkám zcela otevřeně, ale pokud by ten návrh podala vláda, tak si myslím, že by měl naději projít. To, že nebyl ombudsman zřizován, tak neměla vůli vláda - tehdejší vláda. Až potom od r. 1998 vlastně ta podporovala zřízení úřadu veřejného ochránce práv, ale já se nedomnívám, že tato vláda by to nechtěla. Myslím si, že by to stálo za to, aby ten návrh podal třeba pan ministr Pospíšil, myslím si, že by bylo docela vhodné, kdyby se pan doktor Varvařovský s ním spojil, domluvili se o tom, zda by to bylo možné. Myslím si, že by to mohlo projít. Také se domnívám, že by úřad ombudsmana, nebo ombudsman jako takový do Ústavy patřil. Ale jak se otevře Ústava, je vždycky problém.

Moderátor: Takže rozumím tomu správně, že Vy byste ten návrh podpořila?

H. Orgoníková: Ano.

Moderátor: Paní senátorko, prosím Vás.

J. Rippelová: Tak já se přiznám, že nejsem takovou optimistkou, jako paní poslankyně Orgoníková. Já po té debatě, kterou jsme vedli s panem náměstkem Mlsnou, si myslím, že v těchto čtyřech letech opravdu vláda bude chtít novelizovat Ústavu pouze v těch segmentech, o kterých jsem hovořila, nicméně domnívám se, že by měla proběhnout v té věci důsledná debata na odborné, ale i politické úrovni, a pokud by návrh na novelizaci Ústavy a zakotvení veřejného ochránce práv byl na stole, ptáte-li se na můj osobní názor, já bych pro toto ruku zvedla. Ale musím ještě souhlasit s jednou věcí, víte, ono při změně Ústavy je to vždycky velmi složitá věc, vždycky je otázka, jestli na tu Ústavu jít salámovou metodou nebo jestli, a já se vždycky kloním a klonila jsem se k tomu názoru, že Ústava je tak důležitý zákon, že každá její změna by se neměla dít proto, že momentálně se to hodí někomu. Přijde doba, kdy se to zase nemusí hodit tomu danému, v tu danou chvíli. Takže je to určitě věc debaty a znova opakuji, nejsem takovým optimistou, že se to v těchto čtyřech letech podaří.

Moderátor: Já vám děkuji. Faktem je, že Ústava bohužel obvykle bývá měněna právě pod tlakem okolností. Vzpomeňme podzim 2009 a předčasné volby. V každém případě já bych teď dal prostor publiku na jejich dotazy. Kdo by měl první zájem se zeptat hostů? Veřejný ochránce práv by rád promluvil, a on má právo promluvit vždycky. Nejen na půdě Poslanecké sněmovny.

P. Varvařovský: Já to nevymáhám, ale poněvadž tady padlo, že bych měl s panem ministrem spravedlnosti jednat - to se stalo. Já jsem skutečně dostal velmi lakonickou odpověď, že *vláda to nemá*, nebo *koalice to nemá v koaliční smlouvě*, což já jsem samozřejmě věděl a poprvadě řečeno, na to jsem se neptal. Ústava se otevírá nyní, my jsme takové neoficiální připomínkové místo, dostali jsme k připomínkám novelizaci Ústavy od ministerstva, kde je jednak řešena úprava, o které zde byla řeč, tzv. klouzavý mandát, za druhé je měněn článek 97, což je působnost NKÚ. Potěšilo nás, že jsme se dozvěděli, že NSS, který je teď připomínkovým místem, se vyjádřil k těm dvěma bodům a na závěr doplnil, že se domnívá, že sahá-li se na čl. 97, tedy NKÚ, nabízí se připojit čl. dejme tomu „97a“ a dát tam veřejného ochránce práv. My jsme udělali totéž, udělali jsme to ve dvou, řekl bych v jedné lakoničtější a v jedné víceodstavcové verzi, včetně důvodové zprávy, takže dá se říct, že práce by s tím příliš nebylo. Samozřejmě, je to otázka vůle, já bych si dovolil tady na odlehčení říct, vám všem známou větu, „*byli jsme před Rakouskem, budeme i po něm*“. Myslím si, že v očích veřejnosti by se zlikvidování instituce veřejného ochránce práv asi nesetkalo s potleskem. V Ústavě je to však přece jenom lépe ošetřeno, ale nevidíme to jako nic fatálního. Pokud jde o tu vůli politickou, já si vždycky vzpomínám na svého dědečka, který říkal, „*kdo chce, ten aji može*“. On pravda nemyslel na politiku, ale použít se to dá.

Moderátor: Já vám mnohokrát děkuji a tady ve druhé řadě jsem viděl zvednutou ruku, takže položte prosím dotaz.

Dotaz z publika: Dobrý den, v předcházejícím bloku zazněly problémy, se kterými se musí potýkat Kancelář veřejného ochránce práv, a to zejména předkládání důkazů, resp. vstupování do řízení bez toho, aby byla porušena rovnost účastníků, tak jsem se chtěl zeptat, vás hostí, ale i hostí z předcházejícího bloku, jestli si myslí, zda by bylo možné odstranit tyto problémy nějakou novelou, a jestli ano, tak jak byste si to představovali?

Moderátor: Dámy, která z vás začne?

H. Orgoníková: Já bych chtěla říct, že to jsme právě měli v návrhu poslaneckého zákona, že se může vstupovat kdykoliv, ombudsman se může setkat s kýmkoliv a může šetřit na místě přímo v tom úřadě, může si k tomu volat kohokoliv, může přijít do toho úřadu kdykoliv. Ve vládním návrhu zákona je, že musí to ohlásit a může se setkat s určitými lidmi, zejména s těmi úředníky, kteří u toho podání fakticky byli, ale pravděpodobně to není nikdy ten referent, ale je to většinou vedoucí toho úřadu.

Netvrdíme, že je tomu tak vždycky, ale některé úřady to řeší i touto formou. Myslím si, že to není dobře. Nemyslím si, že by to prošlo, kdyby se udělala úprava. Protože když to nebylo možno prosadit jako poslanecký návrh - někteří poslanci, někteří senátoři mají plno známých úředníků atd., prostě ta vůle by tam pravděpodobně nebyla, aby to prošlo. Takhle to řeknu zcela otevřeně.

J. Seitlová: Já bych jenom doplnila tu otázku, resp. tu současnou právní úpravu. Český ochránce má kompetenci jednat s kterýmkoliv úředníkem o samotě, ale jenom s úředníkem. Polskému či lotyšskému ombudsmanovi však musí poskytnout informace nebo součinnost každý. Takovou kompetenci český ochránce nemá. V tom je ten problém. Nám se stává, že šetříme, ale fakticky, teď právě když šetříme diskriminace, tam máme velice často stížnost na právnickou osobu nebo dokonce na fyzickou osobu a ona nám nereaguje. Je otázkou, jestli tato povinnost má mít nějaké sankční ustanovení. Z té zahraniční zkušenosti vyplývá, že nemá a že to funguje. Bohužel, my jsme v té situaci také, jak řekla paní poslankyně, že tuto kompetenci nemáme danou zákonem, zákon říká ombudsman má právo požadovat informace a jednat s úředníkem. Čili není to proti úředníkům a není to ani proti občanům, je to jakási širší kompetence toho ombudsmana.

Moderátor: Další otázky, paní doktorka Valachová.

K. Valachová: Já bych jen ráda zareagovala na tu diskuzi týkající se toho, co jsem zmiňovala v rámci své prezentace, a sice problémy, které mohou vzniknout při realizaci těch vyšetřovacích oprávnění ombudsmana nebo jeho pověřených pracovníků. *Za prvé*: při ústním jednání v rámci správního řízení je přítomen a činí nějaké návrhy nebo *za druhé*: že v případě prvoinstančního řízení navrhne provedení důkazů. Já jsem tím chtěla vlastně jen říct, že v obou těch případech, byť se jedná o všeobecně popsané vyšetřovací oprávnění, tak ta praxe fakticky využití těch oprávnění zužuje, protože v tom prvním případě, pokud je přítomen toho ústního jednání a uplatňuje různé návrhy, tak musí dbát rovnosti účastníků, tzn., že fakticky jde o omezení tohoto vyšetřovacího oprávnění, přes tuto obecnou zásadu právní se nelze překlenout. A v tom druhém případě, že provedení důkazů fakticky může navrhovat především u řízení zahajovaných z moci úřední, nikoliv těch návrhových řízení v první instanci, protože u druhé instance, tak tam už bohužel provedení důkazů nepřichází v úvahu z důsledku koncentrace řízení a zase by byla odebraná dvojinstančnost řízení, takže já jsem nechtěla směřovat v těchto dvou případech k legislativní změně, ale chtěla jsem říct, že byť ty vyšetřovací oprávnění vypadají efektivně, tak fakticky jsou zúženy a nejsou uplatnitelné ve všech případech. A pokud by nám něco z hlediska posílení pravomocí pomohlo, tak tam, kde tyto vyšetřovací oprávnění nepřipadají v úvahu s ohledem na rovnost účastníků nebo tu dvojinstančnost řízení, tak přichází v úvahu možnost změny právní úpravy soudního řádu správního, že by se veřejný ochránce práv do budoucna stal, stejně jako nejvyšší státní zástupkyně, žalobcem v případě závažného veřejného zájmu k ochraně veřejného zájmu a mohl podle soudního řádu správního sám podávat správní žalobu.

Tzn. tam, kde ta nezákonnost není odstranitelná právě těmi vyšetřovacími oprávněními, tak by měl přímou žalobní legitimaci před správním soudem. To by byl výsledek mé přednášky, takže jsem to jen chtěla upřesnit, že nešlo o legislativní změnu, ale faktické překážky, které nelze ani legislativně odstranit a návrh by byl žaloba k ochraně veřejného zájmu.

Moderátor: Paní doktorko, já Vám děkuji, je velmi dobré, že to tady zaznělo, chcete reagovat?

J. M. Passer: Já bych jen krátkou glosou, taková změna soudního řádu správního by z pohledu minimálně NSS nebyla problematická, spíše naopak, ta pravomoc nejvyššího státního zástupce není v současné době sice mrtvým ustanovením, ale faktem je, že počet případů, ve kterých byl nejvyšší státní zástupkyní podán návrh, se dá počítat na jednotky. Je to velmi málo věcí, a to rozšíření na veřejného ochránce práv bychom v zásadě hodnotili jako pozitivní, protože předpokládáme, že by v jeho případě docházelo k širšímu a efektivnějšímu využívání této pravomoci.

Moderátor: Někdo z diskutujících by ještě chtěl reagovat? Ne, v tom případě já se omlouvám, pan senátor se hlásil před Vámi, jestli byste mu předal mikrofon.

M. Štěch: Dobrý den, dámy a pánové. Já jen několik poznámek. V průběhu přednášek a diskuze jsem si udělal mnoho poznámek, ale jenom některé uplatním. Za prvé bych chtěl říci, že bych také byl v tuto dobu zdrženlivý při pokusu rozšířit Ústavu o institut veřejného ochránce práv, a to z toho důvodu, že došlo k výměně ombudsmana a po pravdě řečeno, já si vzpomínám, jak razantní byli někteří odpůrci, aby veřejný ochránce práv byl zakotven v našem právním řádu. A do značné míry osoba pana Motejla byla ta, která pomohla výrazně tomu, že ty útoky o přijetí zákona se nekonaly a také především ta dobrá práce. Mohlo by se stát, že tuto dobu by mohl někdo zneužít, protože z těch parlamentních lavic víme, že ne všichni jsou spokojeni s tím stavem a skutečně považují ombudsmana za jakousi instituci, která do toho tříplírového systému přímo nepatří a považují jí za to, že spíše moci výkonné někdy komplikuje život. To říkám upřímně, jak to tak v těch parlamentních lavicích člověk někdy slyší. Já snad nemusím nikoho přesvědčovat, že toto není můj názor, protože já jsem velkou část svého života pracoval v odborech a za ombudsmana jsem právě na základě zkušeností našich kolegů ze zahraničí bojoval právě proto, že on stojí skutečně na straně občanů, jednoznačně. A to se potvrdilo, že i v naší zemi funguje. Druhou věc, kterou bych chtěl zmínit - moc bych se přimlouval, kdyby vahou své instituce úřad pomohl nám, aby se podařilo prosadit bezplatné právní poradenství pro občany nemajetné, protože za mnou dochází často občané a prakticky každý senátor je takový malý ombudsman. Já jsem například včera v obci Nová Cerekev řešil problémy občanů těch menších osad ohledně územního plánu. Asi v pěti případech jsem dal doporučení za tu svoji zhruba 14letou praxi senátora, aby se lidé v těch posledních deseti letech obrátili na ombudsmana, protože ten případ byl tak komplikovaný a měl jsem vážné podezření, že úřad neplní své povinnosti. Ale nejvíce

lidé chodí kvůli právním radám. Já měl to štěstí, že jsem měl v odborech za sebou hodně právníků, tak snad ty moje rady byly kvalifikované, ale mám obavu, že někdy i ten zákonodárce chce odpovědět a není vybaven tím, aby odpověděl naprostě profesionálně a myslím si, že dnešní život, kdy je příliš moc právních předpisů a nevýznačí se v nich lidé fundovaní, tak ti lidé, kteří mají jiné poslání a nejsou právně vzdělaní, tak skutečně potřebují ve větším rozsahu právníky, aby potom nevznikaly chyby a nakonec i práce pro všechny tyto instituce, včetně ombudsmana. Tak to je druhá poznámka. Třetí poznámka, my jsme v nedávné době např. zkonstatovali, že mnoho problémů si lidé způsobují tím, že si berou velké úvěry, půjčky a že tady chybí určité garance a naprostě finanční gramotnost. Pomalu se to snad dostává do osnov a já bych dával ke zvážení, jestli bychom se také na základě i výsledků práce a těch podání a těch různých nejasností, které se u občanů vyskytují, neměli zaměřit, aby v tom našem vzdělávacím systému se ve větší míře dostala taková základní gramotnost v oblasti základních právních předpisů, zejména v oblastech, kde je nejvíce nejasností, největší množství chyb, protože občan, pokud bude v tomto vzdělán, informován, bude mít daleko větší šanci, že určitou znalostí přinutí toho úředníka, aby on konal v souladu s právem a jeho posláním a ve své podstatě to pak nemusel řešit ombudsman a další místa, které by měly mít prostor na to, aby se věnovaly těm nejsložitějším případům. A poslední věc, přimlouvám se za to, abychom jako zákonodárci, ale i úřad ombudsmana nedovolili, aby na úřad ombudsmana byly přesouvány další agendy, které doposud není zřejmo, komu je přidělit, protože pak by se mohl stát z úřadu jakýsi, promiňte mi to, „odpadkový koš“, kam se hodí všechno to, co ostatní dělat nechtějí. A to by byla velká chyba a do určité míry devastace, devalvace tohoto, podle mého, velmi prospěšného úřadu, který naše země potřebuje. Děkuji.

Moderátor: Já vám děkuji pane senátore, obávám se, že poznámky tři a zejména dvě, které jste nastolil, tak by tady asi vzbudily poměrně bouřlivou diskuzi, zda toto patří do toho co má dělat veřejný ochránce práv, navíc jsou malinko, aspoň já to tak cítím, v rozporu s tou poznámkou číslo 4. A teď už máme skutečně jen velmi malý prostor, protože s výjimkou, že bychom ozeleli oběd, tak potom o tom skutečně můžeme diskutovat dále, ale já si myslím, že o tom se dá diskutovat i u oběda, proto v tomto krátkém prostoru se zeptám, chce veřejný ochránce práv nebo někdo z Kanceláře krátce zareagovat?

J. Seitlová: Já nevím, jestli můžu krátce zareagovat, ale já si jenom dovolím v reakci na to, co bylo řečeno, uvést některé informace. První informace, poprosím kolegu Přidala, aby mi promítl nějaké tabulky. Takže první věc, otázka úspěšnosti našich šetření. Ano, my jsme slyšeli to číslo 78 – 80 % je úspěšných. Poprosím tu první tabulku, která se týká šetření případů. Největším problémem, se kterým se potýkáme rámcí činnosti, je efektivita časová. Já jsem si tady vytáhla tabulečku za rok 2009 „Zahájení šetření“. Vidíte tedy, že délka řízení je většinou do 12 měsíců, tzn., že se na nás obrátí občan, který má problém v řízení, ve správném řízení, a to řízení je ukončeno až za rok, tzn. dosaženo té nápravy. Nápravou může být zahájení např.

přezkumného řízení, když se to podaří. Ale ve většině případů se nám stává, že je to tzv. „kritická poznámka“, tzn., že výsledkem není náprava v tom konkrétním případě, ale že to je náprava do budoucna, mechanizmu, systému. A jistě je velmi dobré, když pan starosta nám napíše „*ano, už příště nebudeme nečinní, ano už příště neuděláme tuhle chybu*“, nicméně jak říkala paní poslankyně, velmi často se nám stává, že to je proklamativní stanovisko a my pak někdy ještě i skutečně monitorujeme výsledek, ale ve většině případů nemůžeme. Takže je tady další věc, o které jsem se zde chtěla ještě zmínit, a to je otázka osobní odpovědnosti ve státní správě a na druhé straně i vůbec činnosti státní správy z hlediska jejích možností a zázemí. Jestliže my nešetříme co je příčinou chybného právního výkladu nebo nečinnosti, tak fakticky ztrácíme šanci dostat se k tomu základnímu, že to často nemusí být nedostatečná kvalifikace, ale že to může být chyba v tom systému. Pak mám ještě jednu věc, na kterou jsem chtěla poukázat, a to se týká opět toho stanoviska, na počet ombudsmanů. Já se přiznám, že tu ambici právě té interakce s tím zahraničním mám poměrně velkou a vím, že je to otázka času, dlouhodobého času, přesto je podle mého názoru potřeba tu otázku otevřít. Já poprosím jen o tu tabulku stížností. My jsme si na základě spolupráce s univerzitou udělali takovou malinkou tabulečku zemí, jak to vypadá s celkovým počtem podání ombudsmanů. Podle mého názoru je nejzajímavější informace té třetí kolonky, „*Stížnost/občan*“. To znamená, kolik je občanů v té dané zemi na jednu stížnost. A vidíte, že nedopadáme vůbec dobře. Je to otázka, která je k diskuzi a my si můžeme říkat, jak jsme výborní, jak máme hodně podání, ale v tom srovnání těch okolních zemí, je na tom nejlépe Rakousko. A to Rakousko v té tabulce, která byla před tím, má právě vysoký počet ombudsmanů, a to nejen počet ombudsmanů specializovaných, ale zejména ombudsmanů zemských. Nebo dokonce ombudsmanů, které si stanoví zastupitelstvo. Ještě poprosím, vrátíme se k té tabulce srovnání ombudsmanů. Chtěla bych jen říct, že některé ty země, Rakousko nebo Lotyšsko, tak mají už dokonce v Ústavě napsané, že i územně správní celky mají kompetence zřizovat ombudsmana. V Rakousku si je samozřejmě zřídili. Takže spíš to vypadá, že čím je vyšší dostupnost toho ombudsmana, tím ti lidé toho více využívají.

Moderátor: Tak a já už Vám budu muset poděkovat, protože jinak Vám nepoděkuji všichni ostatní, protože jim vystydne oběd. Já bych si na samotný závěr vypůjčil to, co tady řekla paní doktorka Valachová. Ona řekla, že pro veřejného ochránce práv je velmi důležité, aby měl na své straně veřejnost a aby měl na své straně zákonodárce. Já jsem si všiml, že patrně má na své straně soudy, minimálně tedy Nejvyšší správní soud. A já tedy veřejnému ochránci práv přeji, aby měl na své straně pokud možno co nejvíce politiků a o tom, jak je to s tou veřejností, se dozvíme po pauze na oběd. Tímto vás tedy zvu na oběd, který bude teď vzápětí. Každý, kdo se registroval, tak dostal takovouto barevnou stravenku...

III.

Vznik instituce veřejného ochránce práv v České republice, vztah dalších ústavních institucí k veřejnému ochránci práv. Veřejnost, veřejné mínění a veřejný ochránce práv.

Přednášející, poskytnuté prezentace, téma jejich vystoupení

„Pohled Kanceláře prezidenta republiky na veřejného ochránce práv“

Ladislav Jakl, Kancelář prezidenta republiky

„Vznik instituce veřejného ochránce práv v České republice, aktéři, politické strany“

Doc. Mgr. Pavel Šaradín, Ph.D., Katedra politologie a evropských studií Filozofické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci

„Veřejné mínění a veřejný ochránce práv“

Doc. PhDr. Tomáš Lebeda, Ph.D., Katedra politologie a evropských studií Filozofické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci

Diskuse

Pohled Kanceláře prezidenta republiky na veřejného ochránce práv

Ladislav Jakl
Kancelář prezidenta republiky

Dobrý den, děkuji za pozvání do tohoto krásného města Olomouc. Jak jsem se díval na program dosavadního průběhu konference, nevím, jestli mám ještě co dodávat. Všichni jistě řekli strašně moc chytrých věcí, takže nevím, jestli budu k tomu nějakým přínosem.

Paní doktorka Seitlová řekla správně, že úřad prezidenta republiky a prezident republiky má ve vztahu k instituci, o které je dneska řeč, svůj formální vztah. Ten vztah je založen dvěma instituty. Jedním je institut navrhování kandidátů a ten druhý je, že jednou do roka veřejný ochránce práv do rukou prezidentu republiky předkládá výroční zprávu o činnosti, kde jsou jednak základní data o tom, co úřad za ten rok udělal, ale lze z ní i vyčíst i to, jak společnost žije, jaké problémy mají a s čím se potýkají lidé, k čemuž potřebují pomoc, v čem se obracejí na různé veřejné autority. Toto předání výroční zprávy probíhalo formou přijetí veřejného ochránce práv. Já jsem měl tu příležitost u tohoto přijetí bývat. Byla to vždy přátelská milá a obsažná debata, v rámci které došlo k formalitě základní, tzn. předání výroční zprávy. A to byla chvíle, pro mě, toho jsem okamžitě využil a dnes již zesnulému panu doktoru Motejlovi jsem v tu chvíli předával vlastní výroční zprávu „hradního ombudsmana“, který – pravda - nemá svoji samostatnou velikou budovu a nemá tolik lidí ani takový rozpočet, ale zase ho mám na starosti já. Je to Oddělení pro styk s veřejností, které spadá do mého Odboru politického v Kanceláři prezidenta republiky. To je jistá má komparativní výhoda v debatě o dnešním tématu, tedy ta, že opravdu s touto agendou nějakým způsobem do styku přicházím. Asi proto jsem byl pozván, abych poreferoval o postoji Kanceláře prezidenta republiky na institut veřejného ochránce práv.

Musím říct, že na toto téma se vůbec necítím povolán cokoliv říct, protože my jsme na to žádnou poradu neměli, takže já nevím, jaké jsou postoje Kanceláře prezidenta republiky k této věci. Budu radši mluvit o názorech a postojích svých.

Možná, že přece jenom je užitečné vrátit se do minulosti a připomenout si debatu, která předcházela přijetí zákona, jímž byl úřad veřejného ochránce práv zřízen. Vzpomínáme si, zvlášť pamětníci mezi námi (nevím, jestli úplně všichni, jak tady na vás koukám a představuji si ročníky vašich narození), že kolem toho byla politická diskuse a Václav Klaus, nynější prezident a můj nynější šéf, nebyl příznivcem toho, aby tato instituce vznikla. Kupodivu - a zdá se to skoro neuvěřitelné, velmi podobný názor jsem měl já. A mám ho i nyní. Ale musím říct, že jsem se o tom blíže s Václavem Klausem nebavil, tak ani nevím, jaké byly jeho základní důvody, pro které se ke zřízení – abychom to odlišili, nikoli k existenci, k práci, k fungování - této instituce

tvářil skepticky. A jestli si umím vzpomenout na tehdejší dobu, tak jeho základní argument byl, že se mu zdál takový úřad nadbytečný. Ne dostatečně přínosný a tudíž drahý, neefektivní, požírající peníze daňových poplatníků, tedy tak, jak všichni Václava Klause známe.

Musím říct, že důvody, pro které jsem měl tehdy názory – kupodivu - podobné, byly trošku jiné. Já jsem považoval ustavení této nové instituce a její včlenění do ústavního politického systému ČR za přinášející určitá rizika. Ono mluvit o rizicích při jakémkoli opatření, nejen při zavedení nové instituce, ale jakémkoli opatření, které do dálky svítí dobrem, to není nikdy moc populární. To potom vypadá, že jste ten zlý a že nechcete to dobro. Lidé, kteří kritizují ony „evidentně pozitivní“ úmysly, bývají podezíráni z toho, že jsou zlí. Zpravidla ale mají pro své postoje jiné důvody.

Mými důvody nebyla rizika, která bych si dopředu hypoteticky spojoval s možná snad špatným budoucím fungováním toho úřadu, protože jestliže jsem nikdy neměl iluze, že by v takovém úřadu pracovali lidé čestnější, pracovitější, slušnější, poctivější, výkonnější, než v jiných institucích, neměl jsem ani předsudky opačného typu. Nikdy jsem neměl důvod si dopředu myslet, že by tam nutně museli sedět líní lemplové. Proto moje obavy nepramenily z rizik, která by mohla přinášet samotná kvalita činnosti tohoto úřadu. Spíše jsem se zamýšlel nad nezamýšlenými důsledky zřízení úřadu veřejného ochránce práv.

Nezamýšlené důsledky jsou fenoménem, nad kterým bychom se měli vždy zamýšlet. Už proto, aby se mohly někdy stát důsledky zamýšlenými. Jedním z nezamýšlených důsledků, kterých jsem se obával, byla jistá nepřímá polemika iniciátorů vzniku této instituce s určitým pojetím státu. Dnes se špatně oživuje tehdejší debata a málokdo si ji dokáže v hlavě zpátky přehrát a aktualizovat, ale já jsem měl tehdy obavu, že stoupenci zřízení této instituce mají toto vidění: *stát a jeho instituce jsou „jejich“, tedy těch „nahoře“, zatímco my, lid, chceme nějaký úřad svůj*. Vím, že to hodně zjednodušuji, ale něco na tom je a tento přístup k věci jsem považoval za nepřijatelný. Tedy ten, aby dopředu občan, daňový poplatník, veřejnost, člověk považoval jakoukoli státní instituci za „jejich“ a měl by tím pádem potřebu mít nějakou alternativní, „svoji“.

Přitom i její odvozenost je stejná jako všech ostatních. Stát ji zřizuje zákonem jako všechny ostatní, financuje ji, napojuje ji na systém ostatních orgánů státní správy, takže se od těch ostatních institucí neliší. Ten fenomén odcizení se svým institucím, ten jsem považoval za sporný a říkám to teď při všem vědomí, jak abstraktně tyto věty teď možná před vámi působí. Já si ale nemyslím, že jsou to věty ryze abstraktní. Ony souvisejí s určitým pohledem na svět, na člověka, na občana, na stát, na JEHO stát, souvisejí s potřebou nedovolit, aby stát byl vnímán jako „jejich“.

Další potenciálním rizikem, jak jsem se na to tehdy díval, byl možný konflikt institucí. Protože ne zcela standardní začlenění úřadu ombudsmana do jisté míry stabilizovaného ústavního politického systému toto riziko přinášelo. Bylo už dopředu jasné, že občané se budou na tento úřad obracet především kvůli svým konfliktům s jinými institucemi a hledat u něj pomoc. To znamená, role různých institucí ve vztahu k občanu jsou najednou jakoby jiné, jiná je pak i identifikace různých institucí

s každým konkrétním problémem a v tom jsem také viděl určité nezamýšlené potenciální riziko.

Tím nechci říct, že jistý zdravý konflikt institucí někdy není namístě. Ono zas když ti papaláši a úředníci příliš drží pospolu, jeden druhého kryje napříč institucemi a drží určitou nepsanou solidaritu, tak to občana zavírá do určité bezvýchodné klece, kde všude narází na podobnou neochotu a pasivitu. Takže nechci říct, že potenciální konflikt institucí má 100 % záporů a žádný klad. To vůbec ne. Ale určitá kontrolka mi tam bliká, určitý potenciální problém z onoho konfliktu institucí tam může nastávat.

Třetí důvod byl pro mne nejdůležitější. Obával jsem se a obávám se dodnes, že fungování veřejného ochránce práv - a to dokonce čím lepší, tím hůř – povede k obrovskému alibismu ostatních institucí. Nedělají to, co dělat mají, s vědomím, že to nějak za ně vyřídí tento úřad. To vůbec není žádná abstrakce, co teď říkám. To potvrzuje denní praxe. To, že jsme nešli cestou, aby úřady dělaly konečně svoji práci pořádně, ale vlastně jsme implicitně vyslali vzkaz, že ji za ně bude dělat někdo jiný, tím se oslabila zpětná vazba některých institucí a oslabily kontrolní i sebekontrolní mechanismy institucí, které přicházejí do kontaktu s veřejností.

Mluvit dnes v roce 2010 o tom, komu ten vývoj dal zaprávdu, nemá v podstatě žádný smysl. Smysl v tom významu, že bychom snad chtěli prošlou cestu přehodnotit a zkoušit žít znova a prožít si ta poslední léta opět od začátku. To prostě nejde. Mluvím o tom jen proto, abychom se nad nezamýšlenými důsledky zamysleli dnes, při dnešních rozhodováních. Můžeme si z toho vzít příklad pro debatu o jiných podobných bohulibých opatřeních.

Dnes úřad ombudsmana funguje. Podle mého hlubokého přesvědčení funguje dobře. Jeho „zajetí“ určitě nebylo jednoduché. Také jsem byl před lety u vzniku jedné instituce úplně od nuly a vím, že není vůbec snadné, najít si vůbec svůj modus vivendi – modus vztahu s jinými institucemi, naučit se s nimi komunikovat produktivně, aby se ony instituce necítily ublížené, tlačené ke zdi, aby vztahy s nimi vedly k produktivitě, aby z toho mohl mít užitek člověk, o kterého při řešení problémů mělo jít.

Kdybychom snad přeci jen hodnotili, kdo měl v tehdejší debatě o zřízení úřadu veřejného ochránce práv pravdu, což - dopředu říkám - snad ani nelze, a jako kritérium bychom vzali samotné fungování úřadu, našli bychom více kladů než záporů. To by ale bylo jen jedno kritérium takového hodnocení.

Druhým kritériem by měl být pokus podívat se právě na ony nezamýšlené negativní důsledky a to vůbec není jednoduché. Měřit míru alibismu magistrátů, ministerstev a dalších orgánů státní správy, to dost dobře nejde. Ale přestože to nejde, neznamená to, že bychom se nad tím nemohli zamýšlet. U mnoha jednotlivých případů si můžeme klást otázku, zda existence úřadu veřejného ochránce práv není přeci jen poněkud sporná, protože jejím důsledkem bylo to či ono pasivní či alibistické rozhodnutí nebo dokonce nerozhodování kompetentní instituce.

Třetím kriteriem, podle kterého by bylo možné dnes hodnotit přínos zřízení úřadu veřejného ochránce práv, je názor veřejnosti. Samozřejmě, že ten názor veřejnosti je jednak autentický a jednak zprostředkovaný.

Názor autentický, to jsou tisíce a tisíce autorů všemožných podání, stížností, proseb. Tady bych si dovolil soukromý odhad, že velká většina z nich se cítila nějakým způsobem uspokojena ve svých prosbách a žádostech a že by si na úřad ombudsmana nestězovala. Myslím si, že velká část z nich má důvod i poděkovat a má pocit, že se o ni zde někdo – na rozdíl od jiných úřadů - postaral.

A pak je zde ve veřejnosti panující pocit zprostředkovaný, tedy jak o úřadu veřejného ochránce práv mluví politici, jak o něm referují média. Není v ústavním a politickém systému ČR jiná instituce, která by to měla u médií tak dobré, jako veřejný ochránce práv. Žádná jiná ústavní instituce nemá svůj vlastní televizní pořad, který by přátelsky či neutrálne pravidelně referoval o její činnosti. Úřad ombudsmana v médiích je prostě „hodný chlapec“. Je to ten kladný hrdina a onen zprostředkovaný názor veřejnosti je toho indikátorem. O tom jsem přesvědčen. Důvodů, proč tomu tak je, je několik. Jedním z nich je první zaujetí pozice tohoto úřadu, jeho určité postavení se proti těm ostatním, proti těm „jejich“.

Chci ale upozornit, že tento postoj médií může být velmi vrtkavý a že ho může změnit například osoba v čele. Nebo několik kauz. Dodneška jsem neslyšel, že by se na prvních stránkách novin někdo zabýval sídlem veřejného ochránce práv či čerpáním jeho různých fondů. Toto se může změnit během několika týdnů, pokud to pro nějakou zájmovou skupinu v médiích začne být z nějakého důvodu zajímavé, třeba z důvodu nějaké zvláštní kauzy. Nemyslím si, že za pana doktora Voleníka se psalo o Nejvyšším kontrolním úřadu jako dnes. Tehdy byl NKÚ také hodný chlapec. Dnes je to zlý ošklivý kluk, kterému je potřeba každou chvíli nadávat. Proto bych na přízeň médií úplně nespolehal, ale naprostě souhlasím s tím, že obecné přijetí úřadu veřejného ochránce práv ve veřejnosti je dobré a že je součástí celkového hodnocení úspěšnosti a prospěšnosti úřadu.

Určitě tady promluvili a promluví daleko větší znalci, než jsem já, o dalším, budoucím vývoji. Především legislativy, na které je založen veřejný ochránce práv. Zákon byl - pokud vím - dvakrát novelizován, vždy s určitou snahou posílit jeho postavení v systému ústavních institucí a umožnit provádět samostatně některá šetření a některé úkoly, což na jednu stranu mohlo přinést vyšší efektivitu konání tohoto úřadu, ale opět mohlo přinést intenzivnější negativní nezamýšlené důsledky v podobě konfliktu institucí. Je dost možné, že přesně k tomu dochází a došlo, ale o tom by určitě mohli mluvit lépe ti, kdo tu práci sami dělají.

Dnes je určitě možné říct, že ve společnosti i v kontextu institucí je úřad ombudsmana stabilizován a dokonce lidé daleko více chápou jeho kompetence a určitě méně se na něj obracejí s pitomostmi, které vůbec neodpovídají jeho pravomocem a možnostem. Určitě daleko víc lidí chápe, v čem je zrovna právě tato instituce dobrá a použitelná pro konkrétní jejich případ, a naučili se ji používat.

Musím, to by mi nedalo, využít této chvilky, abych také řekl nějaké slovo o tom, o čem jsem se zmínil na začátku - o institutu „hradního ombudsmana“. Já mám v úřadu hlavy státu funkci ředitele politického odboru. Politický odbor má dvě oddělení, jedno je oddělení expertů, poradců, a to druhé je právě oddělení pro styk s veřejností.

V tom oddělení pracuje šest právniček plus administrativní pracovnice. Právničky, protože jsou to všechno dámy. Jsou to dámy většinou těsně

předdůchodového věku, velmi zkušené a odborné i s velkou mírou empatie a pochopení pro různou strukturu těch, kdo se na pana prezidenta obracejí.

Tato instituce není na Hradě jediná, která se zabývá různými podáními či stížnostmi, obrovské množství lidí se obrací i na první dámou, Livii Klausovou, která má také malíčký sekretariát a umí některé věci, třeba v souvislosti s charitativními fondy, řešit.

Faktem je, že v mnoha věcech toto malé hradní pracoviště a úřad veřejného ochránce práv jsou nesrovnatelné. Velikostí, počtem lidí i kompetencemi. V jedné věci to ale srovnatelné je a to v té nejdůležitější. Nejdůležitější proto, že při studiu nějaké instituce nás určitě nezajímá nejvíce to, jak jsou tam velké kanceláře, jaké jsou tam kompetence jednotlivých oborů mezi nimi, ale co dělají. Co dělají, čím se zabývají. A právě ta materie je v obou případech podobná. Jsou to prostě trápení lidí, občanů ať už domnělá, či nedomnělá. Proto ta čísla i struktura práce tohoto oddělení a úřadu ombudsmana jsou velmi podobné.

Mám před sebou výroční zprávu našeho odděleníka za rok 2009, kde byl „nápad“ 2702 různých podnětů. Podněty jsou tady rozděleny na 35 kategorií. Řeknu namátkově – občanské právo 234 podání, občanské soudní řízení 450, sociální pojištění 121, nájmy bytů a nebytových prostor 169, finanční pomoc 134, trestněprávní problematika 348. Tady mám na to krásné grafy, kdyby se na ně chtěl někdo podívat. Ve sloupcích je i vývoj v jednotlivých měsících.

Je tu třeba jedna drobnost, odlišnost od kontaktu občanů snad se všemi ostatními úřady - a já myslím, že to bude podobné i u úřadu veřejného ochránce práv – že se tam neprojevuje prázdninový pokles. Prostě tito lidé mají starosti permanentně a nejsou to zrovna lidé, kteří by odjízděli na šest týdnů někam na *Riviéru*. Jsou často i nezaměstnaní, a proto pro ně není rozdíl mezi prázdninami a neprázdninami, čili jinde běžný letní pokles se tam neprojevuje.

Kdybychom mluvili o struktuře lidí, kteří se obracejí na úřad prezidenta, zase tam bude velká podobnost s úřadem ombudsmana. Jsou to zaprvé kverulantí a grafomani, cvoci. To známe, ti se obracejí na každého, kdo je vidět, a úřad hlavy státu je vidět, ale vidět je třeba i známý novinář nebo zpěvák. Vsadil bych se, že i takovému zpěvákovi nebo herci píšou lidí, co jim udělal soused ošklivého, a čím je kdo víc vidět, tím víc je takových lidí. Ale nechci to nějak shazovat.

Pak je to velká skupina lidí naivních, kteří neznají kompetence a kteří si myslí, že prezident je náčelník státu a že může jednotlivým úřadům říct: *udělejte to, zaříďte to*. Prostě tak, jako když psali báťuškovi carovi stížnosti na gubernátory. Jsou to lidé, které chtějí poradit, kteří se nedostanou ke svému advokátovi, kteří se neorientují v právním prostředí, kteří se neorientují v kompetencích jednotlivých institucí, a věřte, že jich je opravdu hodně. Jsou to smutné příběhy, jak někdy onou neinformovaností a dezorientací ve veřejném složitém prostoru si někdy lidi mohou ublížit.

Je možné takovýmto lidem hodně pomoci, ač jsou to často lidé, kteří chtějí intervenci. Úřad hlavy státu, na rozdíl od veřejného ochránce práv, nemá přímé možnosti konat, ale musím říct, že jsem velmi smutný z případů, kdy jeden dotaz od nás třeba na správu sociálního zabezpečení nebo na nějaký jiný úřad vyvolá okamžitou reakci v případu, který nebyl řešen pět let.

Ti lidé pak napíší, poděkují, skoro vidíte slzy na papíře, že konečně jim někdo pomohl. Mám tady k tomuto bodu na papíře napsáno velké „PROČ?“ Proč až dopis z Hradu musí zafungovat, proč to nemůže fungovat samo!

A pak jsou to lidi - a u toho končím, protože vím, že povídám dlouho -, kteří mají nějaké osobní trápení a kteří mají zvláštní intimní vztah k nějaké instituci. Prostě si chtějí postěžovat. A já bych tuhle skupinu vůbec nepodceňoval a myslím, že jednou z rolí jakékoli veřejné instituce je s tímto typem lidí umět komunikovat, chovat se k nim vlídně, neodbýt je, ve své odpovědi dát najevo, že to někdo fakt četl a ne že je to neutrální úřednický blábol. Mají právo na pocit, že se někdo jejich starostí zabýval, že se snaží je chápat, že s nimi třeba jenom cítí, i když možnost pomoci jim nemá.

I kdyby úplně všechny instituce pracovaly dokonale a nebylo si na co stěžovat, pořád bude k něčemu ta obrovská možnost úřadu, který tu reprezentuje, i úřadu o kterém je dneska největší řeč, i všech ostatních státních institucí umět i s tímto typem lidí komunikovat, vlídně mluvit, protože chceme, abychom žili ve vlídném státě.

Děkuji pěkně.

Vznik instituce veřejného ochránce práv v České republice, aktéři, politické strany*

Doc. Mgr. Pavel Šaradín, Ph.D.

Katedra politologie a evropských studií

Filozofické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci

Já navážu na pana Jakla v tom, že můj příspěvek je založen na oživení debaty.

Když jsem se probíral tiskem z roku 1995-97 a následně 1999 a 2000, našel jsem několik výroků, které dnes slouží k zasmání. Ovšem pokud bychom je domýšleli do důsledků, jsou až poněkud společensky nebezpečné. V žádném případě tu nejsou proto, abychom se nad nimi pobavili, ale skutečně ukazují charakter diskuse o tom, jakým způsobem bude fungovat český stát. Na jedné straně jsem viděl debaty, jejichž výsledek směřoval k centralistickému pojetí státu a samozřejmě celého aparátu, a na druhé straně to byli lidé, kteří chtěli také podporovat stát, ale opačným způsobem. Jeho decentralizací chtěli upevnit třeba roli vlády, přenášením pravomocí chtěli upevnit roli vlády, resp. státu jako takového a ke kvalitě měla samozřejmě vést také větší kontrola. Mám pocit, že právě instituce veřejného ochránce práv je výrazným kontrolním mechanismem. Doktorku Seitlovou znám již řadu let a setkal jsem se s ní několikrát ještě v době, kdy byla senátorkou, a bavili jsme se o tom, co dělá. A nakonec jsme spočítali, že za jedno funkční období řešila každé tři dny nějaký případ, kdy se na ní obrátili lidé, instituce, obce v jejím volebním obvodě. To znamená, že úřady senátorů a poslanců jsou v podstatě takovými regionálními ombudsmany. Otázka je, jestli ta jejich role nemá být jiná, tedy že oni jsou především zákonodárci a měli by se starat hlavně o zákony. Zda toto není spíš věcí dobrovolnou, protože není nikde v jejich náplni práce napsáno, zda je povinností senátora upozorňovat například na nešvar typu, „*když armáda zakopává něco na Libavé*“. To si myslím, že není.

Od začátku jsem považoval ombudsmana za výrazně kontrolní funkci, která neukazuje na to, že stát je proti nám, ale naopak, že stát ho využívá jako kontrolní mechanismus, který vlastně přibližuje státní instituce lidem. Takže jsem bral ombudsmana jako výrazně přátelský úřad, který napomáhá nejen státní administrativě. My jsme dnes 21 let po listopadových událostech, stát se nějakým způsobem posunul a prošli jsme si všemi možnými konsolidacemi politického systému, stranického systému i ústavního systému. Úřad ombudsmana zde působí polovinu tohoto demokratického období. Nastoupil na konci 90. let, která končila krízí v roce 1997, a také opoziční smlouvou, jež v českém prostředí leccos znamenala. A znamenala mnoho také při fungování státu, kdy na konci opoziční smlouvy v roce 2002 jsme například zaznamenali největší propad v hodnocení indexu korupce, jak ho sestavuje Transparency International.

* Pozn. redakce: Tento příspěvek byl přednesen v podobě power point prezentace, která je připojena na konci textu.

První debata se odehrála ještě v první polovině 90. let, kdy se někteří poslanci snažili zavést institut ombudsmana do právního řádu České republiky. Ale to byl skutečně takový první pokus, který nastínil celý problém. Místopředsedou vlády odpovědným za legislativu byl Jan Kalvoda, který hovořil o tom, že zřízení takové instituce by vyžadovalo změnu Ústavy a že máme několik institucí, které mohou ombudsmana nahradit. Naopak opozice zdůrazňovala nedostatečné vyřizování stížností, které se týkají porušování lidských práv, a říkala, že instituce jako Kancelář prezidenta republiky, Parlament ČR či nejrůznější ministerstva jsou pro tyto účely nedostatečné. Sám Jan Kalvoda hovořil o úřadu veřejného ochránce práv jako o ochránci lidských práv, to je tam zdůrazněno.

Jak říkala paní poslankyně Orgoníková, druhá debata se rozvinula v letech 1995-97. Například bývalý prezident Václav Havel v hovorech z Lán mluvil o tom, že ombudsmanem může být prezidentská kancelář. Právníci v té době tato slova kritizovali. Například Jaroslav Ortman z Levého bloku říkal, že je naprosto nereálné, aby prezident, jakožto součást exekutivy, plnil tuto roli. Podobně se k takovéto myšlence hlásil Jan Ruml, který také prohlašoval, že ministr vnitra může být ombudsmanem. Jaroslav Ortman upozornil na to, že vláda odmítá dlouhodobě diskusi o zřízení ombudsmana, ale také o zřízení vyšších územně samosprávných celků proto, že se stát, respektive vláda, nechce dělit o kompetence a nechce také účinnější kontrolu nad tím, čemu se říká státní administrativa. V březnu 1996 zasedal poslanecký klub ODS - budu zde hodně mluvit o ODS, protože ona působila jako nejvýraznější kritik této instituce. Proto i počet zpráv „ombudsman – ODS“ je velmi frekventovaný. Asi nejpozoruhodnější výrok, na nějž jsem narazil, byl právě z úst ministra vnitra Jana Rumla, který říkal, že institut ombudsmana je maximální pokus o revizi volebních výsledků, o ovládnutí naší politické scény způsobem, který neodpovídá rozložení politických sil v této zemi. To je tedy Jan Ruml v roce 1996. Ten výrok je například zařaditelný k jeho jiným výrokům, kdy třeba Hnutí Duha považoval za extremistickou organizaci. Jeho předseda, Václav Klaus, tvrdil, že v naší zemi už máme mnoho institucí. Ten výrok pak doplnil: „*Už to vidím, jak si někdo přeje, aby v okrese Žďár nad Sázavou byla nejen pobočka Nejvyššího kontrolního úřadu, pobočka toho a onoho, aby byl okresní ombudsman, za chvíli bude městský, obecní ombudsman. Je to prostě pokus, zbavit se zastupitelské nepřímé demokracie.*“ Naopak zástupci KDU-ČSL zřízení funkce ombudsmana podporovali. Poslanec Josef Pavela odsoudil výrok Jana Rumla, považoval ho za něco naprosto neuvěřitelného a upozornil také na to, že ve výrocích odmítajících zřízení této instituce je naprostá neochota připustit kontrolní mechanismy. V dubnu v roce 1996 Václav Žák (Svobodní demokraté) podporoval instituci ombudsmana, nicméně říkal, že nejdříve se musí stabilizovat státní správa, připravit solidní zákon o státní službě, dokončit základy pro transformační kroky a teprve potom z hlediska pravomocí zřídit ombudsmana. Jiří Honajzr byl po volbách v roce 1996, kdy vznikla menšinová vláda opírající se tehdy ještě o 99 mandátů, proti zřízení veřejného ochránce práv. Podle jeho vyjádření je ombudsman zbytečností, nepatří do našeho právního pořádku, není to bezpodmínečně nutná záležitost. Nicméně pokud by návrh zákona byl přijat, tak to zemi také nijak neublíží. Takže jakási lhostejnost. Jiří Payne také odmítl tento úřad

z důvodu, že ombudsman by byl jakýmsi nástrojem pro skryté prosazování levicových politických sil, které byly striktně odmítnuty porážkou sociální demokracie ve volbách. Další jeho kolega Ivan Langer upozornil na fakt, že by tato instituce musela být upravena v Ústavě. Navrhl tedy předlohu v roce 1996 vrátit k dopracování. Upozorňoval na to, že ombudsman je možná pouze nějakou vějíčkou, a předkladatelé by měli spíše pracovat na zákonech, které by zkvalitňovaly veřejnou správu, zatímco ombudsman je jenom něčím, co je iluzí, zástěrkou pro případné reformy veřejné správy. Sázku na jeden zákon či člověka, že něco zlepší, považoval za velmi škodlivou. Jiří Novák, tehdejší ministr spravedlnosti, hovořil o návratu k jakémusi paternalismu. Naopak poslanec Vladimír Budínský, předseda komise, jež měla snižovat byrokratickou zátěž, uvítal právě zřízení institutu veřejného ochránce práv s tím, že by mohl odlehčit práci této komisi.

V roce 1997 se uskutečnilo hlasování o návrhu zřízení instituce veřejného ochránce práv. Pro podporu zákona se vyjádřilo pouze 88 ze 190 přítomných, takže nebyl přijat. Dostáváme se tedy do roku 1999, kdy Jan Zahradil hovořil v jedné debatě o tom, že ombudsman je jen byrokrat s velmi malými pravomocemi, v ČR je dost institucí, které jsou schopny podněty nespokojených občanů řešit. (Jenom podotýkám, že EU již v té době, resp. Evropská komise upozorňovala na to, že v ČR veřejná správa příliš dobře nefunguje.) Zahradil také upozorňoval na to – a nelišil se tím od Václava Klause - že do několika let a možná i měsíců z instituce veřejného ochránce práv bude obrovská budova s desítkami či stovkami úředníků a stane se z toho byrokratický moloch.

V rozpravě v červnu 1999 poslankyně Rujbrová hovořila o tom, že asi bude hlasovat pro zamítnutí návrhu zákona právě proto, že není ústavním zákonem. Milan Zuna, poslanec ODS, v době hrozivého deficitu státního rozpočtu v roce 1999 považoval zřízení institutu ombudsmana za zbytečný, nákladný a hlavně neefektivní luxus. Při představě, že by ombudsmanem mohl být například Petr Uhl, mu prý vstávaly zbytky vlasů hrůzou na hlavě. Vlasta Parkanová z KDU-ČSL tvrdila, že státní správa pracuje pomalu a nepružně a je potřeba podpořit každý i zjevně nesystémový prvek, který bude posilovat postavení občanů vůči státu. V roce 1999 se vyslovilo v hlasování pro zřízení institutu 101 ze 178 poslanců, proti bylo 70. Vesměs zákon podpořili vládní poslanci sociální demokracie, část KDU-ČSL a také někteří komunisté a část ODS.

Ted' ještě několik zajímavostí. Hned poté, co byl obsazen nejvyšší post veřejného ochránce práv, v době opoziční smlouvy, obdržel ombudsman několik apelu či podnětů, které se týkaly situace v České televizi. Nicméně Otakar Motejl je musel zamítnout, protože to nespadalo do jeho kompetence. Takže vlastně hned začal naostro fungovat. Ještě předtím se vliv opoziční smlouvy ukazoval i na obsazení dvou nejvyšších postů, kdy kandidátem již na podzim na prvního veřejného ochránce práv byl právě Otakar Motejl a jeho zástupcem měl být člověk z ODS, který ale aktivně vystupoval proti zřízení této instituce. To můžeme chápat dvojím způsobem - že ten zástupce by nakonec mohl dospět k tomu, že instituce je nějak užitečná, nebo naopak to mohlo vést k záměrnému oslabení této instituce někým, kdo s úřadem není ztotožněn. V květnu roku 2000, když byl Václav Klaus na návštěvě v Opavě, zřízení

úřadu veřejného ochránce práv považoval za nesmysl. Domníval se, že tzv. ombudsman nebude nic víc než „pošták“, protože nebude znát detailní problémy, na které budou občané poukazovat. Podle něj, jestliže lidé nebyli dříve s něčím spokojeni, napsali ministru. Pokud ministr neodpověděl, napsali Klausovi. Po zřízení úřadu veřejného ochránce práv dopisy občanů bude dostávat další člověk a ombudsman nebude vědět nic o problémech těch občanů. Nakonec znovu zopakoval to, že po čase se stejně ukáže, že ombudsman bude požadovat zřízení většího úřadu a detašovaných pracovišť v regionech. Poté zjistí, že pracovníci v regionech nedohlédnou z kraje do jednotlivých okresů, a to už jsme u úsekových a domovních důvěrnic, zakončil předseda ODS. Marek Benda to viděl v listopadu 2000 také tak, že funkce je dlouhodobě zbytečná, je to pouze levicový trik, který se šíří po Evropě. Institut bude stát mnoho desítek milionů korun, ale fakticky nebude mít žádnou možnost do rozhodování soudů a orgánů zasáhnout. Tolik tedy připomenutí té debaty.

Závěr je takový, že politická reprezentace byla skutečně rozdělena do dvou táborů. Jednoho, který ukazoval zřejmě na centralismus a domníval se, že právě státní instituce se naučí samy od sebe lépe fungovat. Na straně druhé byl tábor politiků, kteří spíše viděli jakoukoliv možnost kontroly za velice užitečnou. Ta debata se do značné míry ukázala i v dalších věcech, kdy někteří politici nejen kritizovali institut ombudsmana, ale pak třeba odmítali vůbec vznik toho krajského samosprávného stupně, nebo nějakým způsobem nenaplňovali Ústavu. A myslím si, že právě ty debaty, které vedly nakonec ke zřízení institutu veřejného ochránce práv, jsou velice důležité. Právě pro to, že člověk si uvědomuje, co je to stát, jakým způsobem by měl fungovat, jaký by měl být vztah mezi státní administrativou a člověkem, jaké má občan jiné možnosti ovlivňovat stát, než se jen účastnit. V tomto směru já považuji ty debaty za velice důležité a myslím si, že také některé výroky, dnes možná neuvěřitelné, ukazovaly českou cestu transformace, a to jakým způsobem a s čím jsme se vlastně potýkali.

Děkuji za pozornost.



Vznik instituce veřejného ochránce práv v České republice, aktéři, politické strany

Pavel Šaradín

pavel.saradin@upol.cz
<http://kpes.upol.cz>

Olomouc, 1. 11. 2010



Ukotvení problému

- Konsolidace politického systému (von Bmeye, Dahrendorf aj.)
- 90. léta v ČR: pojetí státu politiky –
 - a) Centralismus státu
 - b) Podpora státu jeho decentralizací, přenášením pravomocí a kontrolou



První debata

- 10. 6. 1993
- Zavést institut ombudsmana do právního řádu ČR doporučil výbor petiční, pro lidská práva a národnosti Poslanecké sněmovny.
- Místopředseda vlády Jan Kalvoda se obával, aby činnost ombudsmana neboli ochránce *lidských* práv, nekolidovala s působením soudů.
- JK: zřízení funkce vyžaduje změnu ústavy.
- Opozice: nedostatečné vyřizování stížností týkajících se porušování lidských práv (Kancelář prezidenta republiky, Parlament, ministerstva).



Druhá debata

- 3. 7. 1995
- Václav Havel v Hovorech z Lán: ombudsmanem může být případně prezidentská kancelář. Kritika, např. Jaroslav Ortman (LB): je naprostě nereálné, aby prezident plnil tuto roli, je součástí exekutivy.
- JO upozornil, že vládá odmítá ombudsmana i VÚSC z důvodu, že „se nechce dělit o kompetence a nechce kontrolu nad tím, čemu se říká státní administrativa,,.



Druhá debata: ODS

- 30. 3. 1996
 - Zasedal Poslanecký klub ODS (Žďár nad Sázavou)
 - ODS jednoznačně odmítá předlohu zákona o ombudsmanovi.
 - "Institut ombudsmana je maximální pokus o revizi volebních výsledků, o ovládnutí naší politické scény způsobem, který neodpovídá rozložení politických sil v této zemi," (ministr vnitra Jan Ruml).
- Václav Klaus: "Máme pocit, že v naší zemi už máme mnoho institucí."
- "Už to vidím, jak si někdo přeje, aby v okrese Žďár n/S byla nejen pobočka Nejvyššího kontrolního úřadu, pobočka toho, onoho, aby byl okresní ombudsman, za chvíli bude městský, obecní ombudsman. Je to prostě pokus zbavit se zastupitelské nepřímé demokracie."



Druhá debata

- 2. 4. 1996
- Josef Pavela (KDU-ČSL):
ODS zaujala ke zmíněné předloze negativní stanovisko.
Za "něco neuvěřitelného" považoval JP prohlášení ministra vnitra Jana Rumla. "Ovšem tady už se mi zdá, že jde o daleko něco závažnějšího," uvedl poslanec: "naprostá neochota" připustit kontrolní mechanismy.



Druhá debata: ODA

- 5. 4. 1996
- Jan Kalvoda by litoval, kdyby se jakákoli politická strana ztotožňovala se státem a cítila politické projekty směřující k omezení moci státu, například zřízení institutu ombudsmana ustavení vyšší samosprávy a celé struktury občanské společnosti, jako snahu omezovat právě její politickou moc.
"Ludvík XIV. to učinil a nevzešlo z toho vůbec nic produktivního, když se domníval, že je stát. My se domníváme, že stát je příliš centralistický politicky i finančně a že musí být omezen, a to prostřednictvím vyzkoušených struktur občanské společnosti. Na tom trváme a odmítáme dávat této debatě nějaké pokleslejší tóny".
- Kalvoda proti vytvoření veřejného ochránce práv



Druhá debata: SD-LSNS

- 16. 4. 1996
- Musíme nejdříve stabilizovat státní správu, připravit solidní zákon o státní službě, dokončit základní transformační kroky a teprve pak zřídit instituci ombudsmana: "To je jediný rozumný způsob, jak dospět k tomu, že institut ombudsmana povede ke zvýšení ochrany práv občana vůči státu a nebude jenom zklamáním, jenom další institucí, která předvede, že vlastně není schopna občanovi pomoci." (místopředseda SD-LSNS Václav Žák).



Druhá debata: ODS

- 1. 8. 1996
- "Ombudsman je zbytečností, nepatří do našeho právního pořádku, není to bezpodmínečně nutná záležitost." (předseda poslaneckého klubu ODS Jiří Honajzer). Pokud by byl návrh zákona přijat, "tak to také této zemi neublíží".



Druhá debata: ODS

- 27. 9. 1996
- ODS odmítá pokusy zneužít zákon o veřejném ochránci práv - ombudsmanovi ke skrytému prosazování levicových politických cílů, které byly jinak striktně odmítnuty.
- Jiří Payne: v novém systému veřejné správy by měl občanovi garantovat kvalitu, správnost a včasnost fungování veřejné správy Nejvyšší správní soud a bez její celkové reformy je debata o ombudsmanovi přinejmenším předčasná.



Druhá debata: ODS

- 3.10.1996
- Ivan Langer: v případě svého zřízení musí být o. upraven v ústavě. Navrhl předlohu zamítnout nebo vrátit k dopracování.
- Překladatelé místo namáhavého a složitého procesu odhalování existujících problémů a napravování nešvarů podlehli iluzi, že vše je možné řešit prostřednictvím jednoho zákona a dokonce jednoho člověka.



Druhá debata: ODS

- 3.10.1996
- Návrat k paternalismu = návrh zákona o veřejném ochránci práv (bývalý ministr spravedlnosti, poslanec Jiří Novák).



Druhá debata: ODS

- 27. 2. 1997
- Vytvoření institutu veřejného ochránce práv odlehčí práci komise pro odstraňování byrokratické zátěže ze života občanů a podnikatelů. Ta se tak bude moci soustředit především na odstraňování systémových vad v zákonech a na odstraňování "zaběhnutých" a byrokratických postupů v činnosti úřadů.
(předseda komise a poslanec Vladimír Budinský ODS)



Druhá debata: hlasování

- 25. 3. 1997
- Návrh zákona o veřejném ochránci práv nepodpořili koaliční poslanci zejména z řad ODS, KDU-ČSL a republikáni. Opačný postoj zaujali sociální demokraté, komunisté, většina přítomných zákonodárců ODA a jednotlivci mezi poslanci KDU-ČSL.
- Podporu vyjádřilo 88 ze 195 přítomných poslanců, pro přijetí návrhu zákona byl třeba souhlas alespoň 98 z nich.



Třetí debata: KSČM

- 10. 6. 1999
- Komunistická strana Čech a Moravy chce, aby institut veřejného ochránce práv vznikl na základě ústavního zákona a aby měl skutečné pravomoci vůči výkonné moci.
- Toto chybí návrhu zákona ČSSD.



Třetí debata: ODS

- 7. 6. 1999
- Jan Zahradil: ombudsman je jen byrokrat s velmi malými pravomocemi. V ČR je dost institucí, které jsou schopny podněty nespokojených občanů řešit.
- "Do několika let a možná i měsíců z toho bude obrovská budova s desítkami či stovkami úředníků a stane se z toho byrokratický moloch."

Třetí debata: KSČM/ODS/KDU-ČSL

- 3. 6. 1999
- Zuzka Rujbrová: návrh není ústavním zákonem, chce hlasovat pro jeho zamítnutí.
- Milan Zuna: "V době hrozného deficitu státního rozpočtu...považuji zřízení institutu ombudsmana za zbytečně nákladný a hlavně neefektivní luxus. Při představě, že by ombudsmanem mohl být například pan (Petr) Uhl, mně vstává zbytek vlasů hrůzou na hlavě."
- Vlasta Parkanová (KDU- ČSL): "Státní správa pracuje pomalu a nepružně... Je třeba podpořit každý, i zjevně nesystémový prvek, který bude posilovat postavení občanů vůči státu..."



Hlasování v PS

- 4.11.1999
- Návrh podpořilo
101 ze 178 poslanců, proti se vyslovilo 70 zákonodárců.



Fungování

- 27.12. 2000
- Tzv. opoziční smlouva: Několik podnětů týkajících se situace v České televizi (ČT) obdržel veřejný ochránce práv Otakar Motejl. Záležitost však nespadá do jeho zákonem vymezené kompetence.
"Podněty proto po prostudování postoupím příslušným orgánům."



Opoziční smlouva

- 25.10. 2000
- Za velmi nebezpečné zpochybňení instituce ombudsmana považuje senátní kandidát na tuto funkci Otakar Motejl situaci, kdy by o obsazení veřejného ochránce práv a jeho zástupce rozhodovala dohoda mezi ODS a ČSSD.



ODS

- 12.5. 2000
- V. Klaus: Nesmysl = zřízení úřadu veřejného ochránce práv:
„Takzvaný ombudsman nebude nic víc než pošták, protože nebude znát detailně problémy, na které budou občané poukazovat.“
„Jestliže lidé nebyli dříve s něčím spokojeni, napsali ministrovi. Pokud vám ministr neodpověděl, napsali jste Klausovi.“ Po zřízení úřadu veřejného ochránce práv dopisy občanů dostávat další člověk. „Ombudsman nebude vědět o problémech vůbec nic.“

Po čase se ukáže, že ombudsman bude požadovat zřízení většího úřadu a detašovaných pracovišť v regionech. „Poté zjistí, že pracovníci v regionech nedohlédnou z kraje do jednotlivých okresů, a to už jsme u úsekových a domovních důvěrnic.“



ODS

- 5. 11. 2000
- Marek Benda: funkce je dlouhodobě zbytečná. Je to jen levicový trik, který se šíří po Evropě.
- Institut bude stát mnoho desítek milionů korun, ale fakticky nebude mít žádnou možnost do rozhodování soudů a orgánů zasáhnout.

Veřejné mínění a veřejný ochránce práv *

Doc. PhDr. Tomáš Lebeda, Ph.D.

Katedra politologie a evropských studií

Filozofické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci

Veřejný ochránce práv pohledem veřejného mínění

Tomáš Lebeda

tomas.lebeda@upol.cz

Katedra politologie a evropských studií,
Filozofická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci



* Pozn. redakce: Tento příspěvek byl přednesen v podobě power point prezentace.

Data

- Výzkumy Naše společnost CVVM od roku 2003 do roku 2009
- Data získaná prostřednictvím Sociologického datového archivu SOU AV ČR, v.v.i.
- N = 12 738
 - N ≈ 900 až 1150 respondentů na každé šetření
- Kvótní výběr

Průzkum CVVM květen 2006
Veřejný ochránce práv

Znalost veřejného ochránce práv

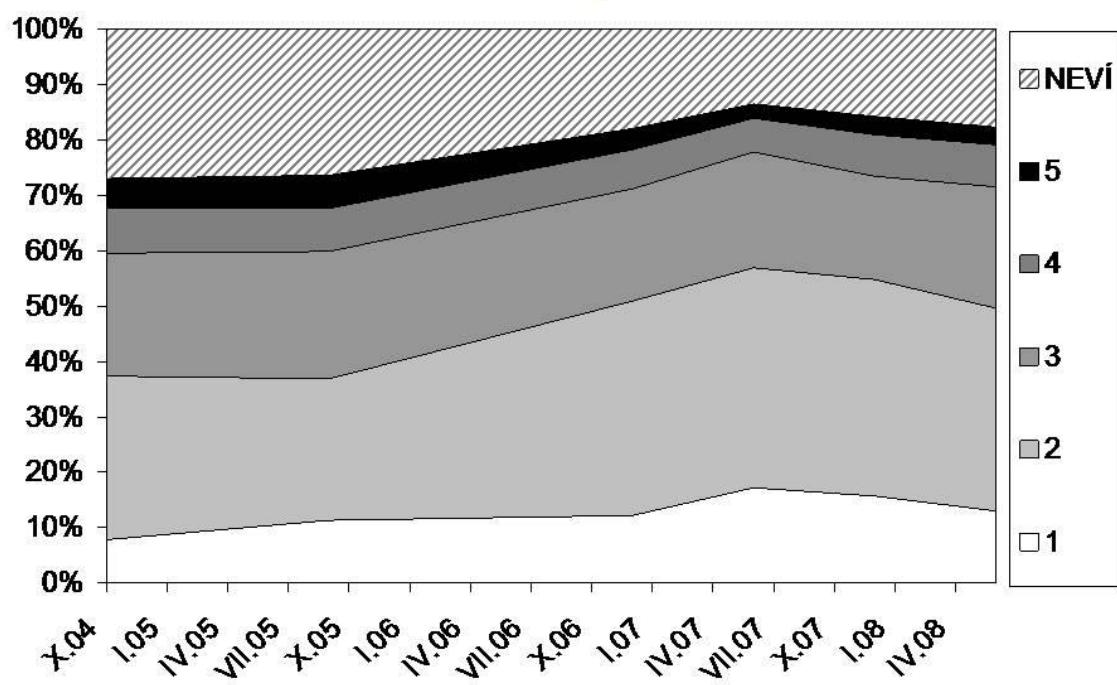
- Osobu ombudsmana znalo 77,2 % veřejnosti
- Město, kde sídlí, znalo 59,2 % veřejnosti
- Náplň práce se domnívalo že zná
 - 5,9 % veřejnosti velmi dobře
 - 31,9 % veřejnosti docela dobře
 - 43,1 % veřejnosti matně tuší
 - 19,1 % veřejnosti ...jsou ti ostatní

Zdroje informací o práci Veřejného ochránce práv

Osobní zkušenost	1,6
Sleduje internetové stránky	2
Má informace z médií	20,9
Zaznamenal nějaký případ	22,9

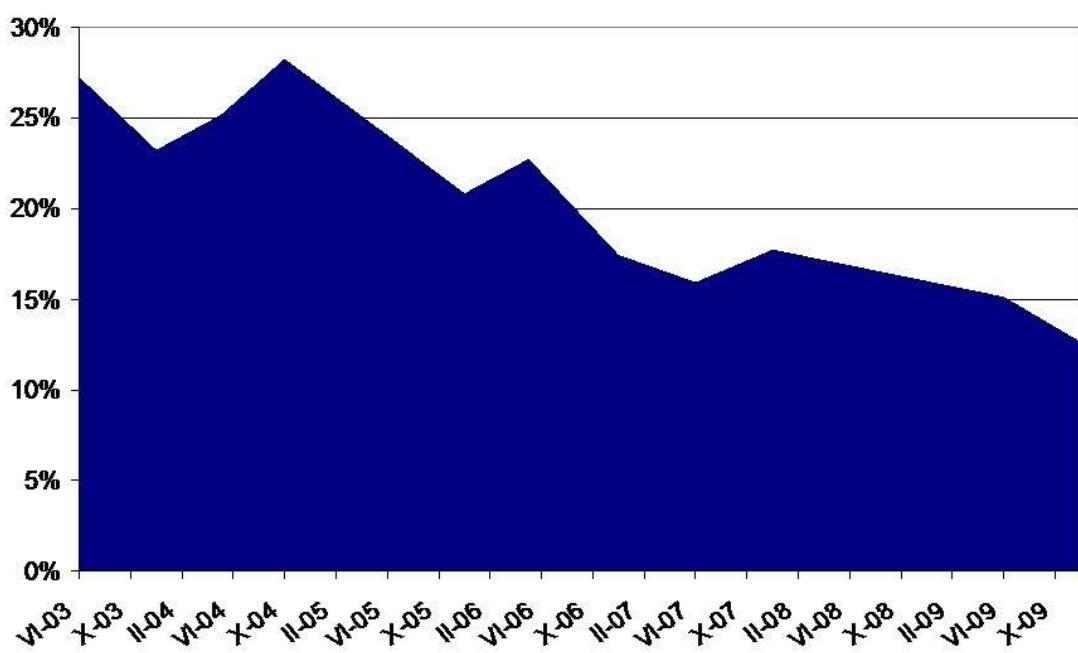
Hodnocení činnosti Veřejného ochránce práv

Hodnocení činnosti Veřejného ochránce práv v čase - známkování 1 až 5 jako ve škole

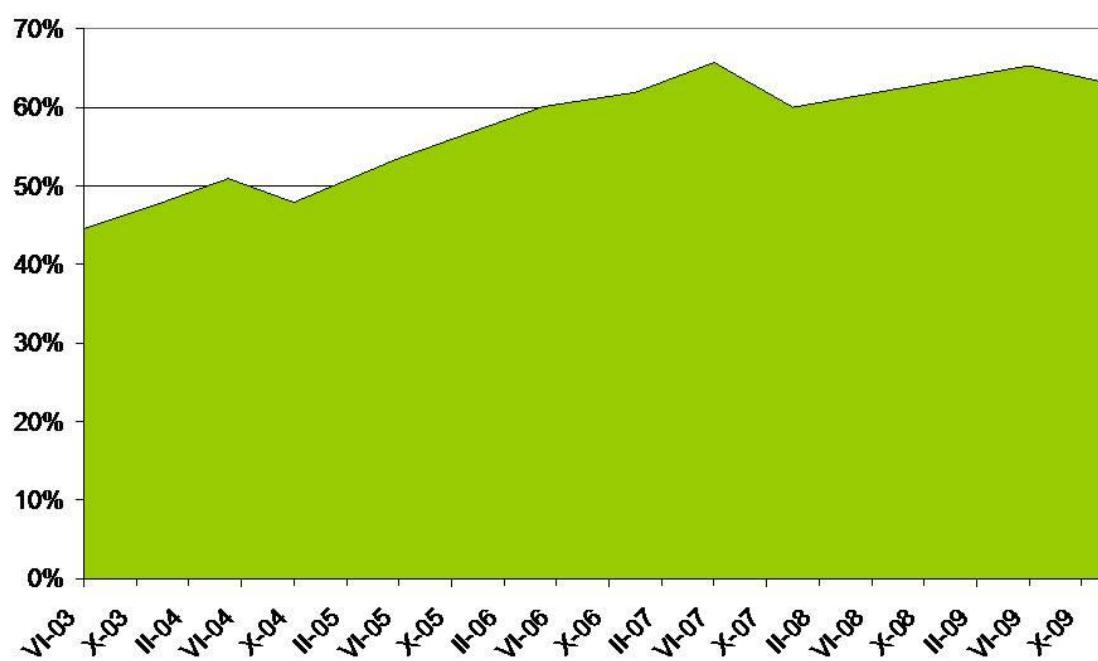


Důvěra Veřejnému ochránci práv

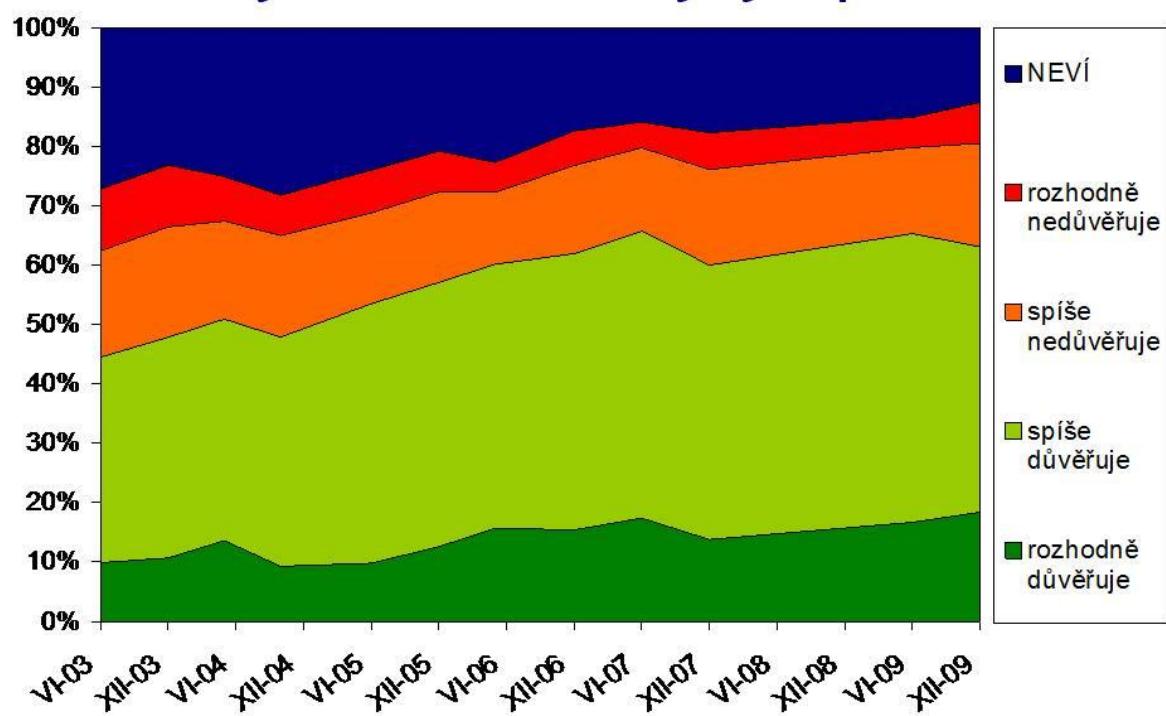
Vývoj odpovědí „NEVÍM“ na otázku
„Důvěřujete Veřejnému ochránci práv
(ombudsmanovi)?“ mezi roky 2003 a 2009.



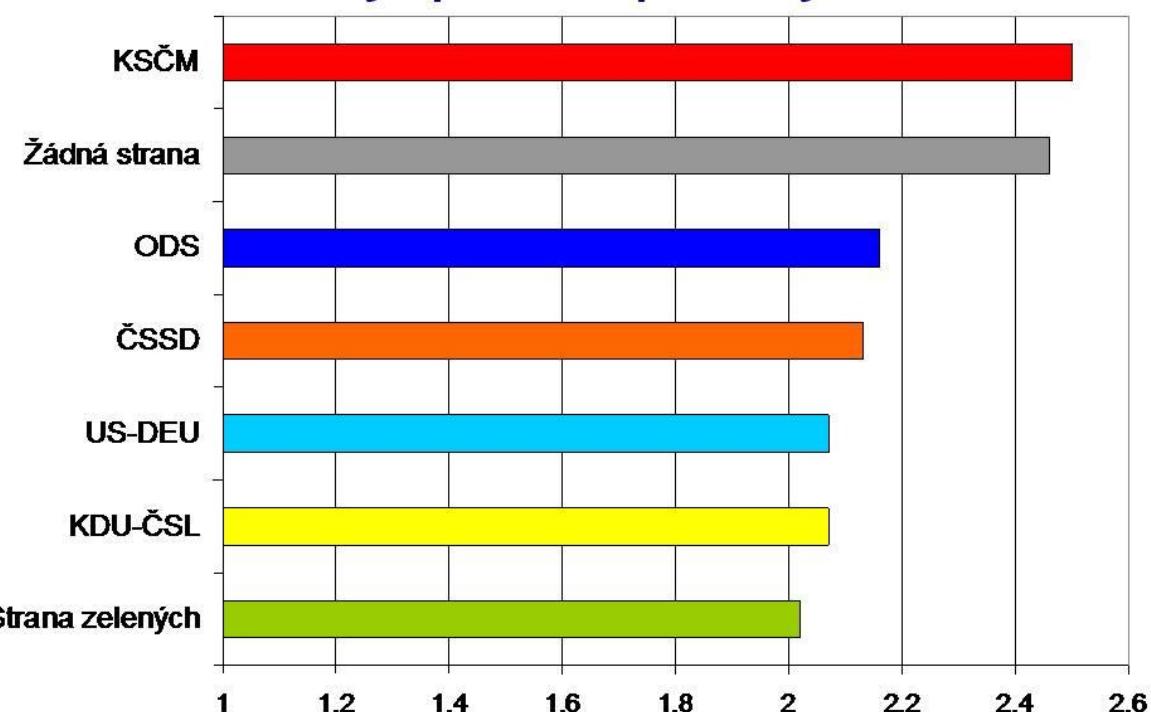
Vývoj důvěry Veřejnému ochránci práv mezi roky 2003 a 2009.



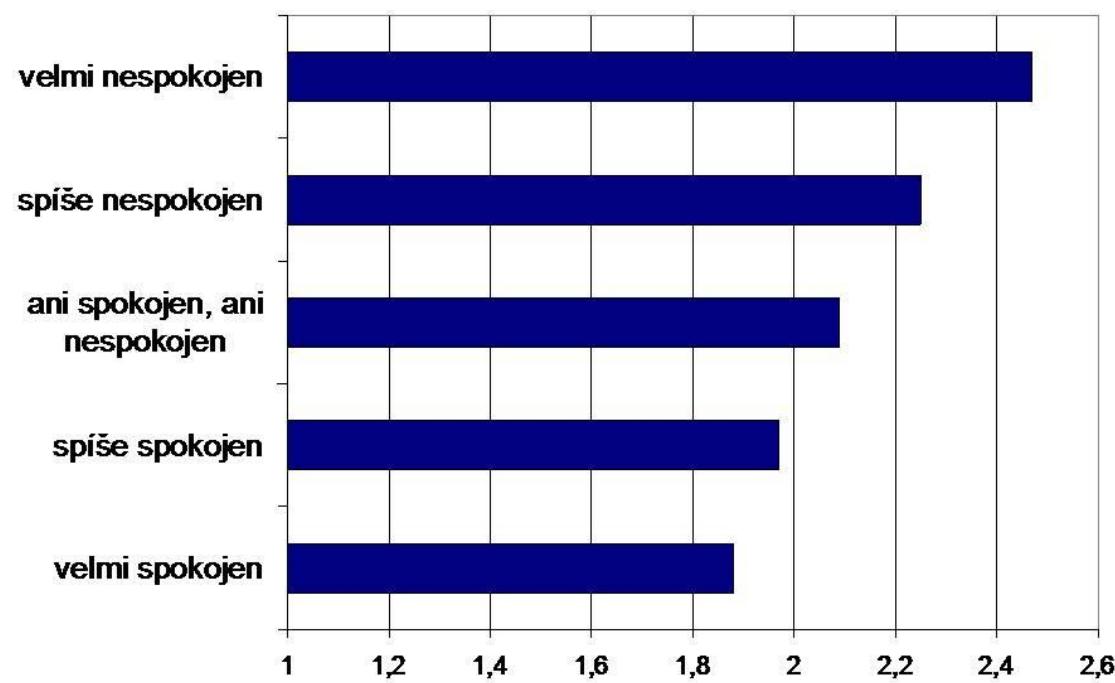
Vývoj důvěry Veřejnému ochránci práv mezi roky 2003 a 2009 – celý výstup.



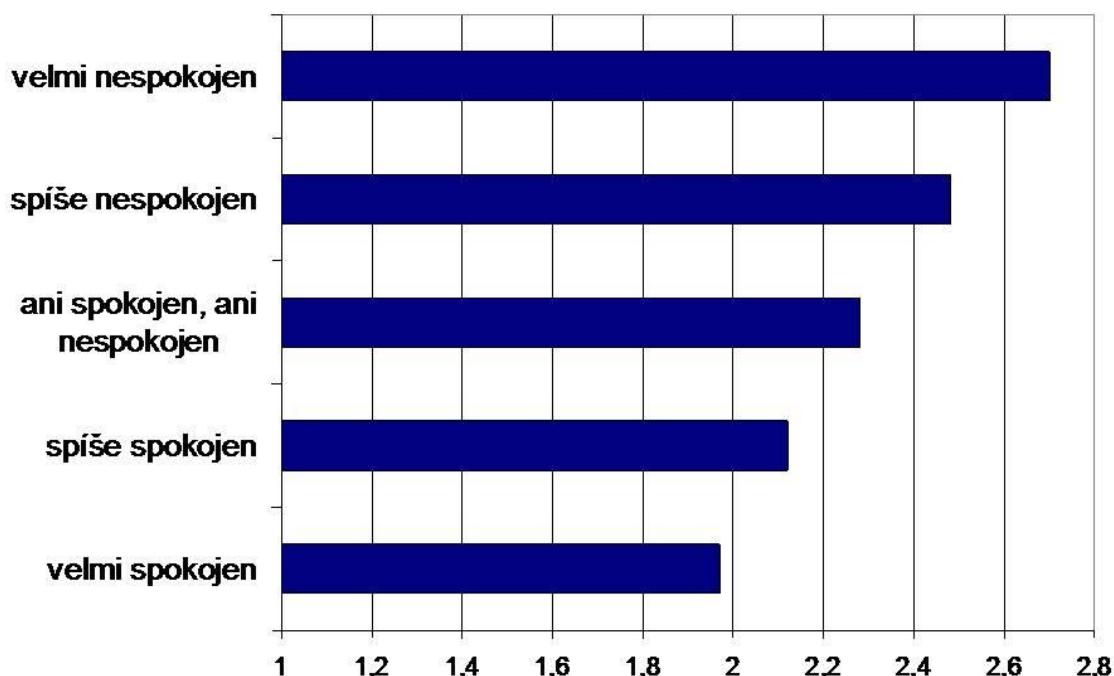
Ne/důvěra Veřejnému ochránci práv v závislosti na sympatiích k politickým stranám



Ne/důvěra Veřejnému ochránci práv v závislosti na „spokojenosti se současnou politickou situací“



Ne/důvěra Veřejnému ochránci práv v závislosti na „spokojenosti s vlastním životem“



Důvěra vybraným institucím - faktorová analýza

Rotated Component Matrix^a

	Component	
	1	2
PI.1a Důvěra prezidentovi	,546	,244
PI.1b Důvěra Vládě	,777	,145
PI.1c Důvěra Poslanecké sněmovně	,836	,180
PI.1d Důvěra Senátu	,746	,253
PI.1e Důvěra krajským zastupitelstvům	,635	,346
PI.1g Důvěra ombudsmanovi	,283	,735
PI.1h Důvěra Ústavnímu soudu	,261	,841
PI.1i Důvěra NKÚ	,188	,840

Extraction Method: Principal Component Analysis.
 Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization.

Důvěra vybraným institucím - faktorová analýza

Rotated Component Matrix^a

	Component	
	1	2
PI.1a Důvěra prezidentovi	,546	,244
PI.1b Důvěra Vládě	,777	,145
PI.1c Důvěra Poslanecké sněmovně	,836	,180
PI.1d Důvěra Senátu	,746	,253
PI.1e Důvěra krajským zastupitelstvům	,635	,346
PI.1g Důvěra ombudsmanovi	,283	,735
PI.1h Důvěra Ústavnímu soudu	,261	,841
PI.1i Důvěra NKÚ	,188	,840

Extraction Method: Principal Component Analysis.
 Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization.

Velmi silná korelace se „Spokojeností se současnou politickou situací“:
 Pearson = 0,470
 sign. = 0,001

Nejsilnější korelace se „Spokojeností s vlastním životem“:
 Pearson = 0,210
 sign. = 0,001

Instituce ombudsmana versus osoba ombudsmana

- Maximálně 65 % odpovědí je založeno na znalosti a současně jsou konzistentní

		Důvěra Otakar Motejl				
		Důvěruje	Nedůvěruje	Nezná	Neví	Total
Důvěra Ombuds man	Důvěruje	52,6%	6,0%	2,0%	2,3%	62,8%
	Nedůvěruje	5,4%	12,4%	1,8%	2,4%	22,1%
	Neví	4,6%	2,2%	2,4%	6,0%	15,1%
	Total	62,6%	20,6%	6,1%	10,7%	100,0%

Diskuse (III. panel)

H. Orgoníková: V prvé řadě bych chtěla poděkovat panu docentu Šaradínovi, za ten exkurs, děkuji moc, protože člověk už si všechno nepamatuje a fakt to bylo výborné. Samozřejmě děkuji panu docentu Lebedovi, bylo to také zajímavé tato fakta od statistických úřadů. Zeptala bych se pana Jakla, vlastně ani ne zeptala, chtěla bych reagovat na to, že hovořil o tom, že zřízením ombudsmana skončila sebereflexe úřadů a úředníků. Víte ta sebereflexe – on každý - buď to má v sobě a s těmi lidmi soucítí a chová se k nim velmi slušně, anebo musí mít pocit, že je kontrolován. Jinak to nejde. Tím, že skončily prokuratury, netvrdím, že by prokuratury měly pokračovat, to si vůbec nemyslím, ale skončily a neustálý dohled prokurátora nad tím, jak pracují úředníci, zda neporušují zákony tak pak byly prokuratury nahrazeny státními zastupitelstvími, ale bohužel státní zastupitelství neměla dohled nad tím, jak pracují státní úředníci. Netvrdím, že ombudsman má dělat dohled až tak, jak tehdy prokuratura. Jsem ráda, že skončila, ale možná ta státní zastupitelství, kdyby tam byly bývaly měly nějakou povinnost, nebo něco takového, aby si mohly uchovat kontrolovat, jakou formou pracují úředníci, tak by to bylo dobré. Ale jinak teď to dělá ombudsman, stojí na straně občana, ne že by říkal, že jen občan má pravdu, to nikoliv, ale snaží se hledat pro něho spravedlnost, to si myslím, že je dobře. Díky, ale i ten Váš exkurs byl výborný, děkuji.

Moderátor (J. Seitlová): Musím dodat, že bohužel tak jak máte v programu, nedorazila paní Čárová, čekala jsem, že se objeví, společně ji všichni omluvíme. Na druhou stranu nám to dává větší prostor a čas pro diskuzi, protože jsme ve skluzu a možná bude chtít nyní pan tajemník reagovat na slova paní poslankyně.

L. Jakl: To nebylo kriticky, byl to dotaz, alespoň začátek Vaší odpovědi byl formulován jako dotaz na mě. Dotaz, jak jsem myslел výrok, že *by okamžikem zřízení úřadu veřejného ochránce práv skončila sebereflexe*. To by mi „huba upadla“, kdybych takovou pitomost někdy řekl. To jste se musela přeslechnout. Ne vážně, mě tenhle výrok poslouží jako odrazový můstek k nějakému zevšeobecnění. Debata v polovině 90. let o zřízení úřadu měla zajímavý průběh a my jsme slyšeli část výroků, neslyšeli jsme druhou část. Pan Šaradín označil tu část, kterou citoval za neuvěřitelnou, ale neřekl už čím nebo proč, co na tom bylo špatného. Dozvěděl bych se rád nějaké hodnocení, bylo tam jedno hodnotící slovo, že to byli „*přátelé centralismu*“. To mi přijde jako dost zvláštní slovo, že jedni byli *centralisti* a druzí *decentralisti* a teď se mezi nimi bojovalo. Ono vůbec představa jak úřad bude vypadat, jaké bude mít kompetence, co bude smět, se velmi dramaticky vyvíjela. Od extrémů, že to bude „*náčelník nad všemi institucemi*“ a výroků, že když ho nebudeme mít tak nejsme žádná demokracie a že vůbec by tento stát nemohl existovat a fungovat bez toho úřadu až po představu, že to bude poštovní schránka, ke které by měli lidé důvěru, což nemyslím degradujícím způsobem, a kdyby měl člověk důvěru, že tam to nehodí do žumpy, tu svoji stížnost, ale že se dostane na konec nějakým správným adresátům

kompetentním se jeho věcí zabývat. Díky tomu, že debata trvala několik let a byla často konfliktní, tak si myslím, že je dobré, že žádný z těchto extrémů nakonec realizován nebyl. Určitě není pravda, že kdybychom zítra vyšli ven z domova a byl zrušen úřad ombudsmana, že by se stala nějaká katastrofa. 99,9999 desetin procenta lidí by to vůbec nepoznali. To není výrok proti tomu úřadu. Ten úřad existuje, vyhodnocuje tisíce podání ročně, sdružuje lidi, kteří jsou schopni pomoci konkrétním lidem a je dobré, že to dělají a ať to dělají. Dávat tomu další obsahy, že to je snad instituce, která kontroluje ostatní, to přece opravdu není pravda. Žádný úředník v ČR se necítí být kontrolovaný úřadem veřejného ochránce práv. A nechová se jinak, kvůli tomu, že ten úřad je, nebo není. Necítí na sebe, jak se v té debatě říkalo, nějaké „kontrolní oko“, kdo se mu dívá pod prsty, jestli na ty občany, o které se má starat nekašle, to tak není. Úřad si našel své určité místo, našel si svoji agendu, pomoci jednotlivým lidem v mnoha různých osobních problémech, občanských problémech, sousedských problémech, problémech s jinými institucemi a úřadu a je to určitě dobré. Rozhodně to není instituce, která by shlížela na všechno ostatní, jak se někteří při té debatě obávali, tak to naštěstí nedopadlo. Zároveň to není instituce, která by byla pro okrasu a jenom by brala peníze daňových poplatníků, protože prostě svoji fyzickou agendu skutečně má. A je to tak dobré a na tu Vaši otázku, určitě bych nikdy v životě neřekl, že okamžikem zřízení skončila sebereflexe – ne vážně to opravdu ne, jenom jsem vznesl určitou pochybnost nad některými nezamýšlenými efekty existence toho úřadu, a to například nárůst určitého alibismu některých úřadu a na to mám důkazy. V těch stovkách a tisících podání, které směřují na úřad hlavy státu a já je všechny čtu a všechny denně podepisuju - je to součást mé práce, tak tam opravdu si stěžují lidé na to, že jim úředník řekne: „obraťte se na ombudsmana“. Protože je línej. Třeba tam dělá několik posledních let a jeho starší kolega mu řekl, *na to se vybodni*, napiš mu, ať se obrátí na lampárnu nebo ať napiše do Bruselu, a opravdu takové případy jsou, to jsem si nevymyslel, já mám v těchto deskách výkazy za poslední rok, kde jsou příběhy včetně podobných, kdy některé opravdu smutné příběhy, kdy někdo se vykašlal na svoji práci a snaží se k tomu alibismu najít jakoukoli hůlčičku. Já jsem neřekl: „nějakým okamžikem zřízení skončila sebereflexe“, to je fakt pitomost, ale že to zřízení, ale nejenom tohoto úřadu, ale jakéhokoli třeba i jiného, možná i jiných, které jsme zřídili v nejlepší víře, může vést k nezamýšleným důsledkům například se zvýšením míry alibismu. Tím okamžikem se stalo něco špatně – nestalo, stejně, jako tím okamžikem se nestalo něco zásadně kvalitativně dobré, že bychom se přesunuli do úplně jiné úrovně demokracie, která nám do té doby nebyla známa. Tisíce lidí má na koho se obrátit a může jim někdo fyzicky, reálně v jejich životě pomoci a je to moc dobré.

Moderátor: Odpověď byla dána. Kdo má další dotaz, má někdo ještě?

R. Zbíral (Právnická fakulta Olomouc): Neodpustím si repliku na to, co říkal pan Jakl. Mě trošku logicky nesedí, to co Vy jste říkal, to znamená, že jste si nepovšiml žádného rozdílu, když ombudsman tady začal pracovat a na druhou stranu říkáte, že úředníci se zařídili po svém, pochopil jsem to tak, že tam je jen negativní vliv toho

ombudsmana, to znamená - alibismus vzrostl, ale naopak pozitivní vliv není vidět. Jestli jsem to správně pochopil. A pak druhý komentář je ta Vaše pozice, že právě vzrostl alibismus úředníků, pokud tady mají nějakou instituci, na kterou se mohou občané obrátit, tak pokud bych to chtěl ad absurdum domyslet, pak by pan soudce Passer, který už možná odešel, tak by se měl zhrozit, protože to by znamenalo *de facto*, že soudy jsou institucí, která je vlastně zbytná, protože občané tedy vidí nad sebou něco, co může rozhodnout jejich spor a vede to k tomu, že se chovají tak, jak by se možná nechovali. Dostáváme se do stavu, kdy se k sobě všichni chovali dobře, dokud nepřišla nějaká státní moc.

L. Jakl: Já nevím, jestli jsme poslední minuty byli ve stejné místnosti, ale skoro o tom pochybuju. Já jsem řekl o jednom drobném nezamýšleném efektu, o kterém mám důkazy z několika dopisů, protože jsem na to byl tázán. Ale že bych popíral kladný efekt práce lidí, kteří sedí na tom úřadu a vyřizují tisíce podání? Já výroční zprávy ombudsmana čtu, já jsem je četl, možná na rozdíl od Vás, znám příběhy, případy i statistiky, vím, čím se úřad zabývá, a vím, čím se zabývá náš úřad v agendě, která je styková. Je strašně dobře, že lidem někdo pomůže, ne každý studuje práva, ne každý se vůbec orientuje v životě kolem a někdy jsou to opravdu smutné bezvýchodné příběhy, kdy lidi skoro jen dvěma větami upozorníte na nějakou možnost, že si můžou dojít na obecní úřad a o něco požádat, protože to celý život nevěděli. To je přece dobře, to vůbec ani smítko pochybností, že když někdo dělá takovouto práci a snaží se lidem pomoci, ať už sedí na úřadu ombudsmana nebo kdekoli jinde, že na tom není žádné pozitivum. O tom jsem mluvil dlouhé věty a pak jsem řekl – ano, má to i své některé nezamýšlené efekty, možná ani nemá, možná ani nestojí za úvahu, možná jsou hypotetické. Já jsem je jenom přednesl, ať o nich přemýšíme, protože prostě mohou nastat a já vím o několika případech, kdy se třeba zrealizovali. A kdybychom šli za konkrétním úředníkem tak to možná ani není pravda, možná si to ten žadatel vymyslel, já proto nemám žádnou takovou oporu. A s tím příkladem s tím soudem *to si děláte srandu, ne?* Ne fakt, ale opravdu není možný, že když já řeknu, jeden z možných nezamýšlených efektů nějaké nové instituce, která není v ústavním systému není v ústavní literatuře, jak ji známe 200 let, není to jeden ze tří pilířů moci jako je justice, kterou jste řekl, že justice by nemusela být, tak když někdo o této nové instituci řekne, ano – může mít spousty kladů, může přinést mnoho dobra, ale má i svá různá rizika, a bavme se o tom seriozně a slušně. Že ten člověk je na stejně úrovni, jako člověk, který řekne, že soudy nejsou třeba? Fakt je to na stejně úrovni?

Moderátor: Já myslím, že určitě jsme si tu věc vyjasnili. A já hrozně ráda, my všichni, kdo jsme tady z Kanceláře veřejného ochránce práv, tak posloucháme slova pana tajemníka, která dávají za pravdu tomu, že instituce má význam, byla přínosem, že je smysluplná a pomáhá lidem. A statistika, kterou uvedl pan docent Lebeda, prokazuje, že to vlastně není o tom „*jejich*“ a „*naši*“, ale že my jsme taky vlastně jako kdyby bud’ „*jejich*“ společně všichni s těmi institucemi, nebo „*naši*“ společně s těmi institucemi. Což je velké pozitivum. Já myslím, že je jedna věc, která je důležitá, kterou si musíme říct, že se vzájemně někdy neslyšíme, a že když komunikujeme, ale to není jenom

tady, ale jako kdyby dáváme některým věcem nebo lidem určité nálepky. Pro mě je důležité a velmi významné, že máme možnost podívat se na věci kriticky, pokud by tomu nebylo, ustrnuli bychom a nešli bychom dál. Já jsem opravdu vděčna za každou kritickou poznámku, která bud' může být vyvrácena, nebo může být námětem k zlepšení, a je pravdou, že to riziko alibismu tady do určité míry existuje. Nevím, jestli je to jenom tím, ale teď budu o tom uvažovat, že se stalo to, že přestala docela dobře fungovat metodická pomoc na některých ministerstvech vůči nižším správním institucím. A v některých oblastech práva spoléhají na to, že veřejný ochránce práv udělá odbornou konferenci na nějaké téma a bude řešit tuto věc a dokonce správní úřady se na nás obrací – „*vedte nás metodicky*“. Já netvrdím, že je to aspekt, který by byl vyvolán jenom tím, že je to alibismus, ale bezpochyby nastávají situace, kdy orgány státní správy mají snahu na nás přenést odpovědnost nebo na nás přesouvají rozhodnutí – „*rozhodněte*“, „*řekněte jak minimálně postupovat*“, a je to zejména tahle metodika. Dokonce to těžíště v oblasti předvídatelnosti, rozhodování ve výkonu státní správy to je to – na co jsme koncentrování z hlediska své činnosti v poslední době. To je přesně to sjednocování výkladů státní správy a fakticky by tohle měla realizovat ministerstva. Nevím, jestli je to přímo alibismus, jak o něm bylo hovořeno, budu o tom přemýšlet, jestli to není třeba jeden z aspektů. Tak to jsem si dovolila a teď ještě pan docent Lebeda.

T. Lebeda: Já bych se možná pokusil o shrnutí, protože ty postoje, co tady prezentoval pan Jakl, nejsou tytéž, jaké vlastně někteří pravicoví politikové prezentovali v 90. letech, když ta debata probíhala, jak tady demonstroval Pavel Šaradín. To není totéž a k té zkratce bychom asi neměli přistoupit. Ale ono je důležité si říci, že to samozřejmě nebyli faktické důvody a faktické obavy, ale že se objektivně jedná, a tady bych nechodil kolem horké kaše, o ideologický spor. Ideologický spor o podstatu demokracie. Jestli demokracii redukujeme na zastupitelský princip, anebo jestli v demokracii chceme a dáváme příležitosti i jiným formám kontroly, které nejsou spojeny se zastupitelským principem. A to je spor, do kterého bude vstupovat část pravicových politiků neustále, budou se střetávat s těmi, kteří jsou liberálové, jsou levicoví – tady konensus pravděpodobně nebude nikdy a jestli se to projeví na postavení ombudsmana na tématu občanské společnosti, nebo na jiných témaitech, tak to jsou už jenom konkrétní projevy á la fundamentálního sporu. Tam se naplno projevilo, že v 90. letech to bylo podle mého názoru mnohem více politiků než dnes, kteří princip zastupitelské demokracie považovali za naprosto fundamentální a jakékoli jiné principy, které by je měli oslabit nebo z jejich pohledu narušit, považovali za negativní. A takto já postoj pravicových politiků z 90. let čtu. Myslím si, že řada z nich postoji revidovala, někteří více, někteří méně, někteří vůbec. Ale ta podstata diskuze stále zůstává v rovině vlastně teoretických konceptů demokracie. A teď je jedno, kde v tom postoji budu stát já, bude stát Ladislav Jakl, bude stát Pavel Šaradín, ale podle mě ten princip leží tady a na to bych se zeptal možná kolegů, jestli oni to vidí taky tak.

Moderátor: Ještě Pavel Šaradín chtěl také...

P. Šaradín: Chtěl jsem možná jen doplnit, že jsem to viděl taky jako jeden z těch zásadních sporů, aniž bych řekl, který je demokratičejší, nebo není. To, jakým způsobem je v Německu řízena tato oblast, pokud tam není ombudsman, tak já nemůžu říct, že Německo není demokratickou zemí, to v žádném případě ne. Nicméně právě debaty se ukazují také jako výrazně velmi ideologické a skutečně ta 90. léta to byl přece začátek formulování novodobých současných dějin, proto si myslím, že tyto debaty je velice důležité připomínat. To jsem vlastně tím příspěvkem chtěl nějakým způsobem naznačit.

Moderátor: Kdo má ještě dotaz? Vidím, že jsme vyvolali diskuzi, prosím...

T. Lebeda: Já se jen zeptám, jestli by se k tomu Ladislav Jakl nechtěl vyjádřit. Mě by to totiž strašně zajímalo. Můžu Vás poprosit.

J. Seitlová: Ještě počkáme chvíličku.

L. Jakl: Já už jsem toho tady nažvanil tolik, že už možná unavuju. Jistěže to má jeden aspekt ideologického sporu, ale je v tom mnoho nánosů předsudků, sporů často zájmových, skupinových. To, že jde permanentně mnoho posledních desítek let o spor mezi demokracií a pokusem demokracii obejít, což je jiný způsob jak to popíše člověk než Vy, z toho je poznat, jak se my dva na to díváme. Každý se na to díváme jinak. Nakonec proč by politolog a *sociometr* nemohl mít názory politické. Má je a je to na něm vidět, ale ta ideologická stránka věci nepochybňuje má význam, ale já chci říct, nejsme v roce 1995. Ta instituce existuje, ať existuje co nejlépe, ku prospěchu lidem, kteří tu pomoc potřebují.

Moderátor: Prosím...

Dotaz z publika: Jednak k tomu, když se tady používal argument, že někteří úředníci říkají – „*ať si tedy stěžuje ombudsmanovi*“ s tím, že je to jakýsi alibismus. Já si myslím to je užší sorta úředníků, kteří by stejně řekli, kdyby nebyl ombudsman, tak ať si stěžuje na Ministerstvo financí, nebo na nějaké jiné ministerstvo, že existence ombudsmana v tomto ohledu – toto není proti ní argument. Tento úzký typ úředníků si vždycky stejně nějaký takovýto podobný argument našel a je to o člověku, jestli si uvědomí, že je tady pro lidi, nebo jestli mu ty lidi tzv. *přidělávají nějakou práci*. Ale co bych se chtěl spíše zeptat je druhá věc. Musím uznat, že to že pan Jakl přiznal, že ač měl jiný názor, tak přiznává převážně významně pozitivní roli ombudsmana, tak to je samozřejmě určitě dobře, že to dovedete uznat, ale já bych se spíš možná trošku i s nějakým vyšším morálním podtextem chtěl zeptat, co to znamená třeba pro Vás, i nějakou reflexi toho svého názoru z dřívějška, protože Vy *de facto* jako ani ne státní úředník, ale poradce nějakého významného funkcionáře jste dlouhodobě de facto prosazoval neexistenci nějakého úřadu, o němž dokonce, i teď tvrdíte, že byl užitečný. Takže kdyby se to stalo třeba mně, tak bych si řekl – *to jsem tehdy v té době neměl dostatek citu, intuice, rozumu, byl jsem příliš arogantní, že jsem nedovedl postřehnout*

a vcítit se do toho, jak tato funkce může být užitečná a provedl bych třeba nějakou vnitřní reflexi. Takže tohle by mě zajímalo, jestli to pro Vás osobně a samozřejmě případně pro našeho pana prezidenta, jestli ten takovou sebereflexi třeba neudělal, i když to si nejsem jistý, jestli toto jednak víte a jestli je to reálné.

L. Jakl: Já Vám rozumím. Ne, na svých názorech nemusím měnit vůbec nic, já si myslím, že by úřad veřejného ochránce práv neměl být. Já vím, že to není úplně libozvučný názor, ale myslím si, že by neměl být, že systém bez této instituce by byl lepší. A já na tu Vaši otázku už odpověděl, ale nevím, jestli jsem to neříkal rychle, složitě, blbě. Já jsem řekl, že celkové hodnocení, jak kdo měl pravdu, se sestává ze tří pohledů na věc. Jednak s reálným fungováním tohoto úřadu a ten funguje víc dobře, než špatně a druhé kriterium je působení nezamýšlení důsledků, a to jsem řekl, že je veliká debata. O rizicích nezamýšlených důsledků jsem pořád přesvědčen, že nemám zapotřebí nic revidovat a třetí je to přijetí veřejnosti. Ze všech tří hledisek je potřeba se dívat a já jsem naznačoval to druhé a zároveň jsem řekl, že je velmi těžké to kvantifikovat. A co jste říkal o těch úřednících, že někteří by měli stejně jiný důvod k alibismu, asi ano, je to možné, ale úplně stejně můžeme uvažovat, že ti, kteří by se chovali hloupě, špatně se budou chovat s kontrolou, která – jak jsme si řekli, že to není úplná kontrola úřadu veřejného ochránce práv, nebo bez ní. To je argument, který lze úplně otočit naruby.

Moderátor: Teď ještě Tomáš Lebeda a pak dáme znova slovo do pléna.

T. Lebeda: Já jenom krátkou poznámku, a právě proto, že si můžeme dovolit na akademické půdě diskutovat věci, které jsou na hranici mezi politikou a řekněme politologií, politickými ideologiemi, tak já bych si dovolil zareagovat na to, že tady se přesně vyjevil problém odlišných pohledů. Zatímco Ladislav Jakl říká – *je demokracie a obcházení demokracie* – tak politická věda říká – *je jedna teorie demokracie a druhá teorie demokracie*. To znamená, obcházení demokracie, které kolega pojmenovává je jiný teoretický koncept. Jiný koncept zdůrazňující jiné principy, jiné mechanismy atd., ale to je naprostě legitimní postoj. To je postoj, který zastává jeden z konceptů, ale já myslím, že je právě úžasné, že nám ta demokracie umožňuje o těch konceptech takto diskutovat.

Dotaz z publika: Já ještě krátkou repliku. Nedovedu se vžít do pocitu, že bych přiznal převážně pozitivní funkci a činnost nějaké instituci a zároveň, že bych tvrdil a trval na tom, že by tu neměla být. Tomu nerozumím...

»L. Jakl: *To je velice důležitá a dobrá otázka.*«

Dotaz z publika: ...a ještě v té souvislosti s obcházením demokracie navíc nevím, jak by tento pocit měl ještě souviset s tím, že bych řekl o tom, že je to tedy obcházení demokracie, když tato instituce, která pomáhá lidem, existuje.

L. Jakl: Slovo obcházení demokracie jsem použil pro pojmenování různého pohledu na svět, jak o něm mluvil pan Lebeda. Nevztahoval jsem ho přímo na instituci veřejného ochránce práv, ale mohl bych to klidně vztahovat na instituci oddělení styku s veřejností na Pražském hradě. Možná je dobré poslouchat tu přímou souvislost, o čem jsme mluvili a v jaké souvislosti jsem to použil a ta Vaše otázka předtím je strašně důležitá. Já bych moc poprosil, kdyby slova, které teď řeknu, byla brána vážně. Možná trošku někdy „*podle sebe soudím tebe*“. A možná někdy někteří lidé jsou schopni ponechat si své ideové zázemí a nemít kvůli němu na život a na smrt nějaký předsudek, který nedovolí, abych uznal, že některé věci, někdo, kdo dobře pracuje, jenom proto, že já jsem nechtěl, aby ten úřad vznikl, tak už budu vždycky jenom říkat, že je to je blbost, která užírá peníze daňových poplatníků, i když vidím, že je někdo šťastný a pláče štěstím, protože osm let se nemohl dovolat pomoci nějakým úřadům a pak mu fyzicky nějaký člověk pomůže. Mám já být takový člověk, abych říkal, mé ideové rozumové argumenty měly tehdy nějaké opodstatnění a já nemám důvod je opouštět? Měly by být důvodem, abych já ignoroval za každou cenu a podupával a neviděl některé dílčí věci? Protože kdyby tohle mělo platit, co říkáte, tak se nescházejme v takovýchto místnostech, nediskutujme spolu, dejme si rovnou na celý život jeden druhému nálepku a jenom se pomlouvejme v novinách. To potom nemá cenu vůbec debatovat. Opravdu, já si myslím, že to právě možné je a dokonce dobré a prospěšné. Ponechat si ideová, rozumová, hodnotová východiska k hodnocení některých věcí a nenechat se jimi zaslepit, aby člověk při každé konkrétní příležitosti byl naprogramován na ignorování a nevidění některých věcí. Já bych v takovém světě žít nechtěl. Fakt ne.

Moderátor: Děkuji za odpověď. Já si myslím, že to téma bylo už jasně a dobře rozebráno a z obou stran si myslím, že je vyjasněné. A teď je tady další dotaz, prosím.

Dotaz z publiku: Dobrý den dámy a páновé, mé jméno je Marie Mazánková a dovolila bych si říct jeden takový povzdech. Možná, že mě k tomu vyprovokovala paní zástupkyně, když říkala, že se nálepujeme. Já totiž od rána tady permanentně v těch jednotlivých příspěvcích, slyším povzdechy – *ach ti úředníci* atd. První argument, který bych řekla z hlediska lidského, myslím si, že není člověka, který by neudělal nějakou chybu. Když si otevřu Správní řád, tak samozřejmě, že veřejná správa je službou společnosti. Ano, ale teď bych se chtěla zeptat jinak. Když si stěžujeme na úředníky, tak bych velice ráda položila otázku, abychom si uvědomili, kdo všechno tu veřejnou správu vykonává. Jsou to starostové, kteří jsou na obcích a podepisují rozhodnutí třeba o přestupcích atd. K tomuto výkonu musí mít každý jiný úředník zkoušku odborné způsobilosti nebo právnické vzdělání, kdežto když jsem v pozici starosty, tak prostě toto vzdělání já nepotřebuji. Pak jsou to úředníci na územních samosprávných celcích, jsou to úředníci na ústředních orgánech státní správy. A teď když si vezmu další pohled, tak jako ti úředníci rozhodují o právech a povinnostech, tak soudci rozhodují o právech a povinnostech. Soudce buď rozhoduje v civilním nebo trestním sektoru, tam má jednu normu. Kdežto když si vezmete Sbírku zákonů, všechny ostatní normy, to jsou především ty, které upravují nějaké postupy v rámci výkonu veřejné

správy a ta moje otázka. Co dělá stát pro úředníky, máme tady adekvátní vysokou školu, která by připravovala úředníky? Ke mně, jako k úředníkovi, přichází frustrovaný občan, který má představy, že takovým způsobem musím rozhodnout a vůbec nechce slyšet, že ten zákon zní jinak, že úředník v rámci veřejné správy v rámci výkonu nemá šanci odbourat tvrdost zákona. Když rozhoduje soudce, tak ten rozhoduje pouze po právní stránce, na odbornou stránku zadá jeden posudek, druhý, třetí posudek, když se nesetkají, tak vymýšlejí další důkazní prostředky, kdežto po státním úředníkovi nebo vůbec obecně po úředníkovi, který vykonává veřejnou správu tak ten – kolik tam máme právníků? – Minimum! A jsou tam nejrůznější další profese, ale prakticky ten úředník ten by měl přesto, že je tam nějaký, já nechci jmenovat žádnou odbornost, ale prostě on může mít například vystudovanou zdravotnickou školu a tam bude dávat nějaké dávky, protože prostě na tu práci je předpokladem ukončené středoškolské vzdělání a pak má zkoušku odborné způsobilosti a tím končí, ale *de facto* vydává rozhodnutí, kde rozhoduje o právech a povinnostech se znalostí aspoň toho minimálního právníka.

Moderátor: To byla dobrá poznámka. Já bych chtěla uvést na pravou míru, že k nám nechodí stížnosti opravdu jen na úředníky státní správy. Chodí stížnosti i na samosprávu, chodí k nám stížnosti i na soudce, jak jste viděli, chodí stížnosti na policii a nakonec nám chodí stížnosti i na privátní osoby. Není to tak, že by zrovna ten úředník byl ten, který je vnímán tímto způsobem, že nepracuje dobře. A z té pozice, kterou máme - my jsme oprávněni pohybovat se v dimenzi dozoru. Já tomu nechci říkat kontrola, protože to není kontrola tak, jak je definovaná kontrola státní. Pomáháme sjednocovat výkon státní správy a chráníme občana, ale většinou tím, že pomáháme úředníkům státní správy. Není to ten střet institucí, i když taky se někdy objeví, ale to už je dáno většinou osobou, nebo nějakým osobně personálním důvodem. Teď řeknu poslední. Veřejný ochránce práv velmi dlouho opakovaně říká – ano, všichni úředníci by měli mít jednoznačné zázemí proto, aby když správu vykonávají dobře, tak byli za to hodnoceni, měli by mít zázemí pro svoje rozhodování, neměli bychom mít rozsáhlou, ale silnou veřejnou správu a k tomu potřebujeme dobrý služební zákon. A to je debata, která je politická debata, která se velmi dlouho vede, a my jsme si vědomi toho, že může být příčinou určitých nesprávností, které zjišťujeme. Tak to je jednoznačná odpověď, na to, co jste teď řekla. Potřebujeme určitě dobrou, kvalifikovanou a silnou státní správu. Děkuji.

T. Lebeda: Poslední šance pane ombudsmane...

P. Varvařovský: Já jsem odpoledne seděl velmi tiše, jak jste si všimli, nikoli, že bych usnul, to ještě ne. Já jsem velmi rád, že jsem se mohl zúčastnit podobného sezení. Jsem velmi rád, že zde zazněly nejen takové hlasy, kdy se *hladíme po srsti* a říkáme si, *jak to děláme dobře*. Já děkuji panu Jaklovi za jiný názor, poněvadž i já za těch sedm týdnů v tom úřadě těžce nesu, že jsou takoví proroci jediné jedné pravdy, kteří když já něco v rozhovoru on-line na iDNES řeknu, tak druhý den přijedou, aby mi vysvětlili, že se mnou naprostě nesouhlasí. Samozřejmě, tak už to na světě je. Lidé se sebou

nesouhlasí. To neznamená, že si oblečou brnění a budou toho druhého o své pravdě přesvědčovat klackem. Takže mohu vám slíbit, než se rozejdeme, poněvadž povinnosti volají, že se budu snažit být tím ombudsmanem, který spíše než kárvý prst a hledání, anebo používání práva jako prostředku, aby se konflikt ještě vyhrotil, se vždy bude držet toho, že právo je vynález lidí, který jim umožňuje vedle sebe *jakž takž* spořádaně žít. Takže mojí ambicí je spory, které nám jsou předloženy, pokusit se lidsky, normálně, bez paragrafů domluvit a dohodnout. Vždycky si vzpomenu na krásný film o veteránech, kde pan Hrušínský říká – „*ne podle práva, po lidsku*“! Takže děkuji, předám již slovo na zakončení a děkuji vám za přízeň a držte nám palce, my jsme takoví trošku fandové toho, co děláme.

(potlesk)

T. Lebeda: Vážený pane ombudsmane, to bylo to nejlepší zakončení, jaké mohlo být. Já se jen omezím na poděkování, které se nakonec sluší. Ještě jednou bych chtěl poděkovat organizátorům konference - Kanceláři veřejného ochránce práv, chtěl bych poděkovat týmu z naší katedry - Katedry politologie a evropských studií, Filozofické fakulty, předně tedy Pavlu Šaradínovi, hlavnímu organizátorovi této konference, doktorandům a magisterským studentům, kteří se aktivně na této konferenci podíleli a samozřejmě v neposlední řadě nadaci Friedrich – Ebert – Stiftung, zastoupení v ČR, která poskytla důležité finanční prostředky, abychom se dneska tady mohli sejít a diskutovat. Děkuji vám všem za pozornost, zvlášť vám, kteří jste vydrželi až do konce a těším se, že se někdy při podobné příležitosti sejdeme znovu. Na viděnou.

(potlesk)

**Role veřejného ochránce práv
v politickém systému České republiky**

Sborník příspěvků přednesených
na odborné konferenci

Editorial: Mgr. et Mgr. Miroslav Přidal

© Kancelář veřejného ochránce práv
Adresa: Kancelář veřejného ochránce práv, Brno, Údolní 39, PSČ 602 00
Tel.: 542 542 888
Fax: 542 542 112
E-mail: podatelna@ochrance.cz
www.ochrance.cz