

## Veřejný ochránce práv: první rok činnosti

Vladimír Sládeček\*

Na sklonku března 2002, tedy v souladu s ust. § 23 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv (dále jen „zákon“), předložil Veřejný ochránce práv Poslanecké sněmovně první souhrnnou písemnou zprávu o své činnosti za uplynulý rok 2001 (dále jen „zpráva“). Cílem úvodní partie článku je podání základní informace o struktuře a obsahu této zprávy. Půjde toliko o stručný, v některých aspektech komentovaný nástin upřednostňující jen některé otázky, neboť nemá valného smyslu detailně reprodukovat materiál snadno přístupný, ať již jako parlamentní tisk (Poslanecká sněmovna 2002, tisk 1288) nebo na příslušné internetové stránce ([www.ochrance.cz](http://www.ochrance.cz)). Druhá část věnuje zevrubnější pozornost relevantním zkušenostem s aplikací zákona, jak vyplývá jak z publikované zprávy, tak i ze známé praxe Veřejného ochránce práv. Návrhy *de lege ferenda* se pak zabývá závěrečná část třetí.<sup>1</sup>

### 1. K OBSAHU SOUHRNNÉ ZPRÁVY O ČINNOSTI VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV

Ze strukturního pohledu se zpráva, jejíž celkový rozsah činí 116 stran, rozpadá do čtyř, dále zpravidla členěných kapitol a dvě přílohy.

První kapitola nazvaná *Zřízení instituce, budování materiálního a personálního zázemí a činnosti mimo výkon věcné působnosti* do určité míry vychází z informací o činnosti, pravidelně podávaných Poslanecké sněmovně (§ 24 odst. 1 písm. a/ zákona), a jak napovídá její označení i další členění, věnuje se vlastním souvislostem vzniku a podmínkám práce instituce. Za povšimnutí stojí v úvodu poskytnutý přehled právních předpisů, které se fungování instituce nějakým způsobem dotýkají, včetně poukazu na novelu zákona provedenou zákonem č. 265/2001 Sb., kterým se

\* Doc. JUDr. Vladimír Sládeček, DrSc., Katedra správní vědy a správního práva Právnické fakulty UK Praha

<sup>1</sup> Do určité míry příspěvek navazuje na mou práci *Veřejný ochránce práv: česká varianta ombudsmana skutečností*. Právní rozhledy 8/2001, s. 351–359, a konec konců může doplňovat (aktualizovat) i mou publikaci *Zákon o Veřejném ochránci práv. Komentář*. C. H. Beck. Praha 2000. Pokud se v textu dále (pro zjednodušení) hovoří o Veřejném ochránci práv, zpravidla se tím rozumí i zástupkyně Veřejného ochránce práv.

mění zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád) (s. 3–4). Přináší dále mj. také informace o styku Veřejného ochránce práv s Poslaneckou sněmovnou, návštěvách a jiných vnitrostátních a mezinárodních stycích instituce. Působí ovšem poněkud netaktně, když se u zahraničních hostů – na rozdíl od návštěv českých ústavních činitelů – uvádějí pouze funkce, nikoliv však jména. Za pozitivní třeba považovat poměrně hojnou účast reprezentantů Kanceláře Veřejného ochránce práv (dále jen „kancelář“) na různých mezinárodních konferencích a seminářích věnovaných problematice ombudsmána (s. 8). Pozoruhodným se pak jeví údaj uváděný v souvislosti s informační činností instituce: webovou stránku v minulém roce navštívilo téměř 59.000 zájemců (s. 7).

Druhá kapitola (*Výkon věcné působnosti*) se skládá z partie obecné a zvláštní. V obecné části (s. 9–17) se předkládají základní statistické údaje jako počet podnětů, které Veřejný ochránce práv obdržel za uplynulý rok, resp. v průběhu jednotlivých měsíců, poznatky o struktuře podnětů podle stěžovatelů (fyzické a právnické osoby, státní občané a cizinci) a předmětu věci. Ze statistik za zaznamenání především stojí počty podnětů, jejich obsahový vztah k působnosti Veřejného ochránce práv, odůvodněnost a stav jejich zpracování k 31. 12. 2001. V roce 2001 bylo celkově přijato – ať již v písemné podobě nebo ústně do protokolu – 5996 podání (vedle toho je zmíněno i 276 „předčasných“ podnětů, přijatých do konce r. 2000). Z těchto podnětů do působnosti Veřejného ochránce práv spadalo 3283 (tj. asi 55%), zbývajících 2713 mířilo mimo jeho působnost. Pokud jde o věci v kompetenci instituce, do konce uplynulého roku bylo vyřízeno 1433 a rozpracováno 1850 věcí, u věcí mimo působnost činí příslušné údaje 1706 a 1007. Zásadní pochybení byla zjištěna ve 32 případech, nápravná opatření spočívající v objasnění a doporučení jiných alternativ postupu byla vyslovena v dalších 419 věcech. Obdobně bylo ve 437 věcech nespadaajících do působnosti Veřejného ochránce práv podáno podrobné vysvětlení nebo doporučení jednotlivým stěžovatelům.

V této souvislosti se zdá pozitivním signálem údaj, že na základě dosavadní praxe je reakce úřadu na „prvotní“ výtku Veřejného ochránce práv (§ 18 odst. 1 zákona) ve více než 83% hodnocena jako uspokojivá, neboť již v podstatě obsahuje konkrétní skutečnosti o nápravě věci (s. 15). To svědčí závěru, že přístup dotčených úřadů k řešení jednotlivých případů je převážně vstřícný a korektní (s. 107).

Zákonodárce zřejmě počítal s tím, že činnost ochránce bude široké veřejnosti přístupná bez odborné (právní) asistence, neboť odpovídající pomoc (se zpracováním podnětu) mohou poskytnout zaměstnanci kanceláře při osobní návštěvě a žádné další „procesní“ úkony vlastně nepřicházejí v úvahu. Proto

je poněkud překvapivým zjištěním, že se – byť ojediněle – vyskytly podněty podávané prostřednictvím právního zástupce, přitom ovšem poněkud nekvalifikované (s. 10).

Zpráva v této části dále podrobně seznamuje s metodikou zpracování podnětu, tj. s průběhem vlastního „řízení“ (s. 12–17), které je vědomě v zákoně spíše toliko naznačeno. „Vzorové“ postupy při zpracování podnětů se vyvíjely v návaznosti na zlepšující se materiální (zvláště počítačové) vybavení a personální možnosti (podrob. sub 2). Zde lze snad toliko upozornit na skutečnost, že skladba obdržených podnětů jen ojediněle dovoluje úspěšně aplikovat méně formální řešení spočívající v přímé osobní (nebo častěji telefonické) intervenci u dotčeného úřadu (s. 16). Ukazuje se totiž, že práce s podněty je většinou technicky a časově náročnější, neboť potřeba zjistit skutečný stav věci a uplatňování zásady slyšení obou stran mají za následek jasně převažující složitý proces charakterizovaný řadou úkonů (s. 107).

Zvláštní část kapitoly se po úvodní legendě věnuje vybrané kazuistice, především pak podnětům, u nichž je příslušnost Veřejného ochránce práv dána (s. 19–77). V poněkud jiné, zobecňující poloze se zpráva v této části vyrovnává s podněty, k jejichž přešetření Veřejný ochránce práv příslušný není (s. 77–89).

Kazuistika je věcně rozčleněna na určité oblasti správy (správní činnosti), jak to patrně vyplynulo z četnosti obsahově obdobně zaměřených podnětů: 1. restituční nároky, družstva, nemovitosti, vlastnické vztahy, 2. zdravotnictví, zdravotní péče, 3. sociální zabezpečení, 4. stavební řízení, 5. daně, cla, poplatky a řízení o nich, 6. ochrana životního prostředí, 7. ochrana práv dětí, mládeže a rodiny a sociální nároky s ní spojené, 8. armáda, policie, vězeňská služba, ochranná výchova a ochranné léčení, 9. věci cizinců a státního občanství, 10. ostatní nezačleněné obory, 11. soudní správa – průtahy v řízení.

Jednotlivé vybrané případy jsou, jak se uvádí, zjednodušeny (a zestručněny) a s ohledem na naplnění povinnosti mlčenlivosti podle § 7 odst. 2 zákona nejsou uváděny identifikační údaje o stěžovatelích, a pokud je to možné, ani údaje o dotčených úřadech a orgánech. Zamlčení údajů o stěžovatelích jistě zákonu odpovídá (srov. § 20 odst. 2 písm. b/), o neoznačování konkrétních úřadů lze vyslovit jisté pochybnosti. Můžeme sice souhlasit s tím, aby nebyla uváděna konkrétní jména (chybujeících) úředníků – což zákon dokonce explicitně zakazuje (§ 20 odst. 2 písm. b/) –, nicméně přesné označení úřadu není na překážku. Naopak: nedostatečná identifikace působí proti smyslu (způsobu) práce instituce, resp. oslabuje prostředky, které má Veřejný ochránce práv k dispozici v případě, kdy dotčený úřad nejedná v souladu s jeho doporučením (§ 20 odst. 2 zákona).<sup>2</sup> Jistě nejde o to úřady nějak chrá-

<sup>2</sup> Dokonce lze arg. a *contrario* z § 20 odst. 2 zákona dovodit, že údaj o konkrétním (chybujeícím) úřadu by měl být zveřejněn; omezení se týká jen identifikace zaměstnanců.

nit, žádné takové právo jim ani nepřísluší, výsledky šetření ochránce mají mít – i v souladu s upřednostňováním zásady veřejnosti správy – dostatečnou publicitu a vypovídací schopnost. Nechť je obecněji známo, který konkrétní úřad udělal chybu, např. i jako poučení pro příště (jak pro stěžovatele, tak pro příslušný úřad). Význam ovšem má nejen „pranířování“ chybujícího úřadu, ale i „pochvala“ korektního postupu úřadu jiného. Může navíc docházet i k určitým disproporcím, neboť v některých případech lze příslušný úřad zcela jednoznačně identifikovat (např. příslušné ministerstvo).

V drtivé většině případů je věc, kterou se Veřejný ochránce práv zabýval, ve zprávě podána přehledně a srozumitelně. Jako dobrá pomůcka poslouží vlastnímu popisu věci předcházející stručný (tučný) text, ve kterém se zpravidla zhuštěně vysvětluje, v čem spočívalo pochybení úřadu a postup, jakým Veřejný ochránce práv napomohl k nápravě, příp. se konstatuje, že napadené jednání bylo odůvodněné apod. Důležitým „vedlejším“ produktem se jeví, že vymezením vadného jednání (rozhodování) úřadu se často naplňuje ne zcela určitý pojem jednání, které „neodpovídá principům dobré správy“ (k tomu srov. sub 2).

Co se týče partie o podnětech, u nichž příslušnost Veřejného ochránce práv není dána, konkrétní případy se neprobírají samostatně, ale spíše se – při event. ilustrativním náčrtu jednotlivého případu – provádějí určitá zobecnění (v oblasti trestních, majetkových, rodinných, občanskoprávních a ostatních věcí). V některých souvislostech se poukazuje na problémy s existujícím vymezením působnosti Veřejného ochránce práv, zvláště pokud jde o podněty, které se (také) dotýkají jednání obcí v samostatné působnosti (k tomu srov. sub 2) a v konkursním řízení. Analýza situace, kdy Veřejný ochránce práv jedná podle § 13 zákona, totiž když zjistí, že podnět je opravným či obdobným právním prostředkem, patrně z této části poněkud vybočuje, patrně by nejspíše patřila do kapitoly druhé (k tomu srov. sub 2).

V kapitole třetí (*Vybrané poznatky získané činností Veřejného ochránce práv a náměty k úvahám o legislativních změnách*) se především předkládají poznatky o některých problematických otázkách, k jejichž řešení sice není Veřejný ochránce práv příslušný (není dána jeho působnost), které nicméně považuje za velmi závažné a vyžadující obecnou nápravu, ať již formou legislativních změn či způsobem jiným. Jsou totiž mnohdy příčinou oprávněné nespokojenosti řady osob, které se na něho obrátily.

V úvodu kapitoly se poukazuje na více než diskutabilní praxi Pozemkového fondu České republiky v souvislosti s aplikací zákona č. 229/1991 Sb., o půdě, ve znění pozdějších předpisů, pokud jde o osoby, jímž vznikl nárok na vydání náhradního pozemku za pozemek, který v restituci vydán být nemohl (s. 90–92). I další neuralgický bod souvisí s majetkovými právy: tentokrát jde o postup podle zákona č. 42/1992

Sb., o úpravě majetkových vztahů a vypořádání majetkových nároků v družstvech (s. 93–95). Pozornost je pak věnována problematice zajištění realizace trestu vyhoštění a institutu vyhošťovací vazby, která se v posledních letech neúměrně prodloužila (s. 95–97). Přestože od rozpadu československé federace uplynulo takřka deset let, jeví se nadále nedořešenými některé otázky s nikoliv nevýznamným dopadem. Konkrétně se pak jedná o důsledky rozdělení státu v oblasti důchodového zabezpečení, zvláště pak v zápočtu odpracovaných dob podle čl. 20 Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení (vyhl. pod č. 228/1993 Sb.) (s. 97–99). Následující partie se zabývá realizací práva na zaměstnání podle zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a přináší poznatky o nedostatkách v práci (přístupu) úřadů práce, které zapříčiňuje i nedůslednost a neprovázanost platné právní úpravy (s. 99 – 100). Známý spor mezi ministerstvem životního prostředí a ministerstvem zemědělství, týkající se kompetence na úseku vodního hospodářství, by se sice po přijetí zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, neměl opakovat, podle názoru Veřejného ochránce práv tomu tak zcela není, což podporuje podaným právním rozbohem (s. 101–102). Seznámení s nepříznivým postavením osob oprávněných k pobírání náhrady za ztrátu na výdělků po skončení pracovní neschopnosti (s. 103–104) pak nastínění palčivých problémů Veřejnému ochránci z činnosti známých, avšak do jeho působnosti nespádajících, uzavírá. Úplný závěr třetí kapitoly obsahuje několik podnětů ke změnám zákona (k tomu srov. sub 3).

Stručný *Závěr* (kapitola čtvrtá) především shrnuje v jiných částech zprávy rozebrané poznatky a naznačuje priority práce instituce v dalším období, také v souvislosti s realizací reformy veřejné správy a správního soudnictví (s. 107–108).

Praktickou součástí zprávy tvoří dvě přílohy: Statut Kanceláře Veřejného ochránce práv (přijátý 31. 1. 2001) a Organizační řád Kanceláře Veřejného ochránce práv (přijátý 21. 3. 2001). Veřejnost tak má možnost se blíže seznámit zejména s organizační strukturou a vymezením působnosti jednotlivých útvarů kanceláře.

## 2. ZKUŠENOSTI S APLIKACÍ ZÁKONA

Samozřejmě lze vcelku oprávněně namítnout, že vlastně celá zpráva je výsledkem „zkušeností s aplikací zákona“. V této části jde o (subjektivně) vybrané otázky aplikace či výkladu zákona, které považují za (určitým způsobem) poučné, zajímavé, nebo třeba i diskutabilní.

Zpráva se konkrétním zkušenostem v práci se zákonem věnuje na řadě míst, ať již pouze nepřímo, okrajově či zevrubněji. Nicméně celkové hodnocení aplikace zákona a návrhy *de lege ferenda* logicky zahrnuje

až závěrečná kapitola třetí a do určité míry i kapitola čtvrtá.

Z hlediska praktického fungování zákona přináší důležité poznatky především partie, která se má zabývat metodikou zpracování podnětu, jak je skromně nazvána (s. 12–17). Ve skutečnosti však obsahuje nejen detailní zachycení postupů práce s podněty, jak se postupně vyvinuly, ale také řadu praktických zkušeností přínosných mj. i pro případné budoucí stěžovatele. Dostane se jim totiž kupř. poučení, čeho by se měli vyvarovat, resp. jak by měli postupovat, aby se „vyřízení“ jejich záležitosti zbytečně nezdržovalo. Neměli by tudíž např. sepisovat zbytečně rozsáhlé podněty, ze kterých není jasná podstata věci, měli by věnovat pozornost náležitostem podnětu, včetně doložení potřebných listin apod.

Můžeme jistě pochopit přístup, kdy Veřejný ochránce práv více než tolerantně aplikoval, resp. nepoužíval ustanovení o *možnosti odložení podnětu z důvodu uplynutí doby* delší než jeden rok s tím, že „striktní aplikaci ustanovení § 12 odst. 2 písm. c/ zákona o veřejném ochránci práv nelze v prvním roce působení Kanceláře dobře uhájit“ (s. 14). Ostatně takové rozhodnutí je plně v diskreční pravomoci Veřejného ochránce práv, odpustit nedodržení této podmínky může kdykoliv. Uplynutí delší doby od aktu, který je podnětem napadán, ovšem zpravidla velmi komplikuje efektivní šetření i provedení nápravy (právě z těchto důvodů zákon takové ustanovení obsahuje).

Zřejmě především pro lepší komunikaci, s ohledem na spontánní doplňování či event. urgování zpracování podnětu, kancelář zavedla systém tzv. *akceptačního dopisu*, kterým potvrzuje příjem podání a současně oznamuje přidělenou spisovou značku. Jde o opatření veskrze praktické a není na překážku, že zákon takový institut nezná.

O zkušenosti s posuzováním podnětu z hlediska *ust. § 13 zákona*, tj. zda se nejedná o opravný prostředek či jiné podání napadající správní rozhodnutí, zpráva konstatuje, že byla v březnu 2001 zřízena stálá služba pro takové předběžné posouzení. Přednostní průzkum má zabránit či alespoň zmírnit nebezpečí uplynutí lhůty. Cit. ustanovením se zpráva – jak již bylo naznačeno – dále poněkud neorganicky zabývá v partii „podněty, u nichž příslušnost Veřejného ochránce práv není dána“, která tvoří součást zvláštní části kapitoly *Výkon věcné působnosti* a nalezneme ji pod nadpisem „opravné prostředky“ (s. 81 an.). Pod-

le mého názoru ovšem nelze mít za to – jak se zde na vysvětlenou uvádí – že postup podle § 13 zákona je obdobný jako v případě, kdy není působnost Veřejného ochránce práv dána. Při postupu podle cit. ustanovení je působnost Veřejného ochránce práv nesporně dána, avšak je *prima facie* zřejmé, že stěžovatel má k dispozici efektivnější, řádný či mimořádný prostředek právní obrany, a proto je o takovém postupu poučen. Ovšem v případě, kdy stěžovatel daný právní prostředek podle rady Veřejného ochránce práv nepoužije – ať již proto, že lhůtu stejně promeškal (protože byla krátká, jako kupř. u odvolání nebo rozkladu) nebo nemá v úmyslu kvalifikovaný návrh podat např. z důvodu povinného právního zastoupení (ústavní stížnost a prozatím i žaloba ve správním soudnictví) – a na projednání podnětu trvá, Veřejný ochránce práv se jím bude muset zabývat jako každým jiným podnětem, spadajícím do jeho působnosti.

Rozbor a řešení jednotlivých případů náležejících do působnosti Veřejného ochránce práv (s. 17 an.) je obzvláště zajímavý z pohledu výkladu pojmu *dobrá správa*, resp. principy dobré správy. Tento neurčitý právní pojem zákonodárce použil programově,<sup>3</sup> s očekáváním, že „judikatura“ ho bude postupně naplňovat, a tak jednání úřadů *pro futuro* i usměrňovat. Z některých vybraných případů lze tudíž dovodit, jaké jednání můžeme mj. za porušení principů dobré správy, resp. za špatnou správu, považovat.

Jako porušení principů dobré správy Veřejný ochránce práv výslovně chápe: vadný postup při výměně průkazů mimořádných výhod, kdy magistrát zřejmě svojí nedbalostí ztratil některé spisy a znovu vyžadoval předložení příslušných dokladů (s. 33), postup ministerstva životního prostředí, které na základě rozsudku soudu nepostoupilo věc příslušnému správnímu úřadu, tj. ministerstvu zemědělství (s. 50 an.), nesprávnou aplikaci správního uvážení (s. 59 an.) a postup úřadu práce, když rozhodl o vyřazení stěžovatelky ze seznamu uchazečů o zaměstnání (s. 67 an.).<sup>4</sup> Není ovšem nutně třeba, aby Veřejný ochránce práv nesprávné, vadné jednání nebo pochybení správního úřadu označil za porušení principů dobré správy *explicite*, takový závěr můžeme vyvodit i z analýzy případů (především když vyloučíme věci týkající se nezákonného či protiprávního postupu nebo nečinnosti úřadů).<sup>5</sup>

Při rozboru podnětů, u nichž příslušnost Veřejného ochránce práv není dána, je ve zprávě poukazová-

<sup>3</sup> Srov. SLÁDEČEK, V.: Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář. C. H. Beck. Praha 2000, s. 21 an. K problematice dále též srov. např. LANGÁŠEK, T.: Principy dobré správy v praxi evropských ombudsmanů. Právní rozhledy 3/2002, s. 152–154. WOODHOUSE, D.: In Pursuit of Good Administration: Ministers, Civil Servants and Judges. Clarendon Press. Oxford 1997.

<sup>4</sup> Za diskutabilní lze považovat závěr Veřejného ochránce práv o tom, že určitá (jednoznačná) právní úprava (podmínky vrácení poměrné části příspěvku na zakoupení motorového vozidla) je v rozporu s principy dobré správy (s. 31 an.). K tomu srov. též náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 46/97 (publikovaný pod č. 148, Sběrka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 12), který se této úpravy také dotýká.

<sup>5</sup> Srov. např. liknavý přístup orgánů státní zdravotnické správy při prošetřování postupu zdravotnického zařízení (s. 24 an.) a neinformování odsouzených o důvodech přemístění do jiné věznice (s. 56).

no na problémy spojené s nemožností šetřit podněty, týkající se věcí v samostatné působnosti obcí, zejména v otázkách hospodaření s majetkem obce (s. 78 an.). Vyloučení těchto otázek z kompetence je zpravidla odůvodňováno „posvátností“ práva na samosprávu, jejímž výrazem se jeví právě výkon samostatné působnosti. Možnost ovlivnění obecných věcí obecních nicméně existuje, byť pouze zprostředkovaně, nikoliv v jednotlivém (konkrétním) případě a v krátkém časovém horizontu. Je věcí každého, aby při volbách do příslušného zastupitelstva upřednostňoval (politické) subjekty, k nimž má důvěru, resp. které již svoji důvěryhodnost (v minulosti) svým jednáním prokázaly. Lze ovšem připustit, že z hlediska ústavněprávního by oprávnění Veřejného ochránce práv šetřit i věci spadající do samostatné působnosti, bylo technicky patrně možné. Čl. 101 odst. 4 Ústavy stanoví, že stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem. Šetření by tedy bylo možné – po příslušné změně zákona – provádět jen omezeně, tj. jen z hlediska zákonnosti a nejspíše s vyloučením aktů zastupitelstva.<sup>6</sup>

Jisté, alespoň částečné východisko je vcelku správně ve zprávě spatřováno ve zprostředkované možnosti působení ve věci. Podle platné úpravy vykonává dozor nad výkonem samostatné působnosti – ovšem jen z hlediska zákonnosti – okresní úřad (§ 124 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb.).<sup>7</sup> Pokud tedy podnět směřuje proti aktu obce z oblasti samostatné působnosti, je sice třeba ho odložit, nicméně stěžovateli se poskytne rada, aby inicioval úkony správního dozoru okresním úřadem. Teprve v případě, že úřad bude nedůvodně nečinný, může se Veřejný ochránce práv na základě nového podnětu věci – byť toliko na úrovni jednání okresního úřadu – zabývat.

Za zmínku stojí poznatek o poměrně častém výskytu žádostí, aby Veřejný ochránce práv stěžovatele zastupoval v řízení o ústavní stížnosti či jinak za něj inicioval řízení u Ústavního soudu (s. 83). Nemožnost plnění takové funkce je zřejmá. Důležitou skutečností se nicméně jeví, že Veřejný ochránce práv „ve snaze předejít případným nedorozuměním“ v této souvislos-

ti vysvětluje stěžovatelům povahu podnětu z hlediska ust. § 75 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, kde se hovoří o posledním procesním prostředku k ochraně práva, jehož vyčerpání je nutným předpokladem k přijetí ústavní stížnosti: podnět k Veřejnému ochránci práv nelze za takový prostředek ochrany práva považovat.<sup>8</sup>

Lze doplnit, že pokud jde o vazby mezi obsahově obdobnými, resp. stejné věci se týkající ústavní stížnosti a podnětu k Veřejnému ochránci práv, kancelář si nevede žádnou zvláštní statistiku. Přestože se dříve mělo za to, že Veřejný ochránce práv by měl a mohl plnit funkci jakéhosi „filtru“ podání k Ústavnímu soudu, z dosavadní praxe jsou spíše známy případy opačné – po neúspěšné ústavní stížnosti (napadené jednání nebylo zásahem do ústavně zaručených práv a svobod či byl návrh odmítnut z formálních důvodů) se navrhovatel obrací na Veřejného ochránce práv. Nezřídka v zákonem stanovené lhůtě, příp. po uplynutí této lhůty, k čemuž ovšem Veřejný ochránce práv nemusí v rámci své diskreční pravomoci přihlídnout (§ 12 odst. 2 zákona). Veřejný ochránce práv se tak zpravidla takovými podněty zabývá, resp. zabývat může.<sup>9</sup> Jeden z případů, kdy ústavní stížnost předcházela podnětu k Veřejnému ochránci práv, uvádí i zpráva (s. 43 an.).

Zvláštní formou „střetnutí“ Ústavního soudu a Veřejného ochránce práv se jeví obsahově obdobný, nikoliv však věcně a v osobě navrhovatele (stěžovatele) totožný případ podávání zvláštní stravy (z konfesních důvodů) osobě ve výkonu trestu odnětí svobody (s. 57 an.). Došlo zde totiž k poněkud problematickému rozdílu v přístupech,<sup>10</sup> což nepovažuji za žádoucí z důvodů, které jsem podrobněji rozebral jinde.<sup>11</sup>

V poslední části třetí kapitoly zprávy se konstatuje, že se zákon při aplikaci Veřejným ochráncem práv, jeho zástupkyní i zaměstnanci Kanceláře v zásadě osvědčil (s. 105 an.), obdobně *Závěr* (kapitola čtvrtá) uvádí, že „vlastní aplikace zákona pro plnění sledovaných úkolů vážnější potíže nečiní“ (s. 107). Ukazuje se na skutečnost, že dosti obecná (a do určité míry vědomě fragmentární) úprava postupů při projednávání a prošetřování podnětů nebyla efektivností výkonu instituce na újmu. Procedura „vyřizování“

<sup>6</sup> Na takové úvahy je nicméně nejspíše ještě dosti času, když si uvědomíme, že např. v Dánsku získal ombudsman oprávnění k šetření samosprávných věcí teprve nedávno, a to po více než 40 letech působení. K tomu srov. též KOUBEK, Z.: Dánský ombudsman. Časopis pro právní vědu a praxi 2/2001, s. 212–215.

<sup>7</sup> K některým problémům s výkonem dozoru srov. též KOPECKÝ, M.: Jaký bude dozor nad obcemi po zrušení okresních úřadů? Parlamentní zpravodaj 2/2002, s. 22–23.

<sup>8</sup> Jde o závěr jistě správný, přestože je z judikatury známo pouze usnesení Ústavního soudu vyznívající spíše opačně (usnesení ze dne 8. 1. 2001, sp. zn. IV. ÚS 690/2000. K tomu srov. též SLÁDEČEK, V.: Veřejný ochránce práv: česká varianta ombudsmana skutečností. Právní rozhledy 8/2001, s. 355 an.

<sup>9</sup> K tomu podrob. srov. též SLÁDEČEK, V.: Dvojitý přístup k ochraně lidských práv ve veřejné správě: Veřejný ochránce práv a Ústavní soud. Autoreferát doktorské disertační práce. Praha 2001.

<sup>10</sup> Inkriminovaný případ srov. usnesení sp. zn. II. ÚS 227/97, publikovaný pod č. 30, Sběrka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 10.

<sup>11</sup> SLÁDEČEK, V.: Aplikace Listiny základních práv a svobod: Ústavní soudu a Veřejný ochránce práv (vztahy a souvislosti). In: DANČÁK, B. – ŠÍMÍČEK, V. (eds.): Deset let Listiny základních práv a svobod v právním řádu České republiky a Slovenské republiky. Masarykova univerzita v Brně – Mezinárodní politologický ústav. Brno 2001, s. 134–143. Jiný názor srov. ŠABATOVÁ, A.: Zkušenosti při aplikaci Listiny v činnosti Veřejného ochránce práv. In: DANČÁK, B. – ŠÍMÍČEK, V., cit. dílo, s. 126–133.

podnětů není totiž kvalifikovaným právním procesem (procesem v pravém smyslu slova), kde by se rozhodovalo o právech a povinnostech a který by kupř. končil aktem, jenž by měl bezprostřední právní účinky, nabýval právní moci apod. Veřejný ochránce práv proto (prozatím) ani nepřistoupil ke zpracování podrobnějšího interního předpisu, který by konkrétněji a komplexně upravoval práci právníků s podanými podněty, pouze organizačními akty (opatřeními) upravil některé dílčí otázky.<sup>12</sup>

Jisté problémy nicméně – jak lze vysledovat i z dalších částí zprávy – vznikaly a do určité míry i přetrvávají v souvislosti s vymezením působnosti instituce.

Tak kupř. poměrně záhy byl Veřejný ochránce práv postaven před řešení stížností na policisty v souvislosti s trestním řízením. Dikce, že jeho působnost se nevztahuje na *vyšetřovatele Policie České republiky* (§ 1 odst. 3 zákona), nicméně na ostatní policisty ano, zpočátku vyvolávala nejasnosti, neboť někdy bylo zjištěno – především v úvodních fázích trestního řízení – zda policista vystupuje jako vyšetřovatel či nikoliv, problematické. Proto Veřejný ochránce uvažoval o upřesnění citovaného ustanovení. Naštěstí v rámci rozsáhlé novely trestního řádu (zákon č. 265/2001 Sb.), která přinesla i změnu postavení policistů v tomto procesu (funkce vyšetřovatele policie zanikla), došlo (s účinností od 1.1. 2002) k potřebné změně. Slova „na vyšetřovatele policie České republiky“ byla nahrazena slovy „na orgány činné v trestním řízení“, a proto by se již zmíněné problémy neměly vyskytovat.

### 3. NÁVRHY DE LEGE FERENDA

Zpráva navrhuje provedení tří spíše drobných změn. Nejde ani tak o to, že „ombudsman chce více pravomocí“,<sup>13</sup> jako spíše o systémové přizpůsobení

ní úpravy současnému, od přijetí zákona změněnému právnímu stavu.

První návrh se týká vztázení působnosti Veřejného ochránce na *orgány kraje při výkonu státní správy*. Tato působnost nemohla být instituci svěřena, neboť zákon byl připravován v době, kdy kraje sice existovaly v platné ústavní úpravě, ta však nebyla účinná a nebylo proto jasné v jaké podobě (a kdy) budou zřízeny.<sup>14</sup>

Veřejný ochránce práv využil probíhající projednávání návrhu zákona o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů (Poslanecká sněmovna 2001, tisk 1160) a navrhl – podobně jako tento návrh – změnu zákona (část čtyřicátá třetí) tak, že se v § 1 odst. 2 slova „*okresní úřady a města při výkonu působnosti okresního úřadu, obce*“ nahrazují slovy „*orgány územních samosprávných celků*“. Jediná odlišnost od sněmovního tisku spočívá v tom, že ten hovoří toliko o „územních samosprávných celcích“.

Předkládaná modifikace se ovšem zdá nadbytečnou, neboť při výkonu státní správy územní samosprávné celky nemohou vystupovat a rozhodovat jinak (tj. kupř. jako veřejnoprávní korporace) než prostřednictvím svých orgánů.

Návrh druhé změny se týká rozšíření působnosti Veřejného ochránce práv na státní správu státního zastupitelství. Důvodem patrně je, že Veřejný ochránce práv počítal jako určitou disproporcí, když se jeho působnost vztahuje na státní správu soudů, nikoliv však na státní správu státního zastupitelství. K tomu je třeba poznamenat, že při tvorbě návrhu zákona se sice uvažovalo o tom, že by se působnost veřejného ochránce práv měla vztahovat – pokud jde o výkon státní správy – i na státní zastupitelství, ovšem patrně především s ohledem na tehdy markantně převažující trestní zaměření jeho činnosti a ne zcela jasnou úpra-

<sup>12</sup> Chronologicky srov. *Opatření č. 1* ze dne 20. 2. 2001, k příjmu podnětů do protokolu a k prvotnímu zpracování podnětů (zrušeno opatřením č. 4), *Opatření č. 2* ze dne 14. 3. 2001, k identifikaci problémových okruhů jednotlivých podnětů (zrušeno opatřením č. 4), *Opatření č. 3* ze dne 24. 5. 2001, pro zkvalitnění celkové úrovně odesílaných dokumentů KVOP a zajištění vyšší efektivity práce se spisovým materiálem (zrušeno opatřením č. 5), *Opatření č. 4* ze dne 25. 7. 2001, k I. prvotnímu zpracování došlých podnětů a identifikace oblastí, II. osobnímu styku se stěžovateli a podání do protokolu, III. vyplňování údajů statistického charakteru, *Opatření č. 5* ze dne 6. 8. 2001, ke zpracování podnětů v programu spisové služby (zrušeno opatřením č. 6) a *Opatření č. 6* ze dne 31. 10. 2001, ke zpracování podnětů v programu spisové služby.

<sup>13</sup> Mladá fronta dnes 20. 4. 2002.

<sup>14</sup> Srov. úst. zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, který byl schválen 3. prosince 1997, byl vyhlášen a nabyl platnosti 31. prosince 1997 a jeho účinnost nastala k 1. lednu 2000. Zpráva k tomu (s. 105) uvádí: „Jelikož byl zákon o veřejném ochránci práv připravován, resp. projednáván v době, kdy právní úprava krajského zřízení v rámci reformy veřejné správy teprve vznikala, nemohl v něm být upraven vztah veřejného ochránce práv k orgánům kraje. Přitom i orgány kraje vykonávají podle zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), státní správu (§ 29 a násl.). Má-li se působnost veřejného ochránce práv vztahovat i na orgány kraje při výkonu přenesené působnosti, bude nutně zákon v tomto směru doplnit. Je sice pravda, že extenzivním výkladem je možné dojít k závěru, že výkon státní správy, který přešel z ústředních a jiných správních úřadů na kraje, nadále zůstává v působnosti veřejného ochránce práv, nicméně taková konstrukce je z ústavního pohledu problematická. I pro veřejného ochránce práv jako orgán garantující ochranu práv v oblasti veřejné správy platí – stejně jako pro jiné státní orgány – jedna ze stěžejních zásad právního státu upravená v čl. 2 odst. 3 Ústavy a v čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod – státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Veřejný ochránce práv se tedy může zabývat jen podněty zaměřenými na činnost orgánů veřejné správy spadajících do jeho působnosti (ostatně to nepřímo vyplývá i z ust. § 1 odst. 4 zákona o veřejném ochránci práv)“. Argumentačně lze doplnit, že u státních orgánů se nemůže uplatnit pravidlo platné pro soukromé osoby, že každý může činit, co není zákonem zakázáno (čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod).

vu státní správy státního zastupitelství, bylo posléze od takové úpravy upuštěno. S přihlednutím ke skutečnosti, že poslední novela zákona o státním zastupitelství (zákon č. 14/2002 Sb.) již zřetelně vymezuje státní správu státního zastupitelství (§ 13–§ 13j) i nově stanoví – obdobně jako původní úprava i nový zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích) – stížnosti na průtahy a nevhodné chování (§ 16b), shledává Veřejný ochránce práv žádoucím rozšířit působnost instituce i na státní správu státního zastupitelství.

Doporučuje, aby došlo k jednoduché úpravě: *V § 1 odst. 3 se za slova „státní správy“ vkládají slova „státního zastupitelství“.*

Třetí návrh změny navazuje na v době dokončování zprávy čerstvě schválený (21. 3. 2002) zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, který jako novum zakotvil tzv. žalobu k ochraně veřejného zájmu (§ 66). Podle zprávy se považuje za žádoucí umožnit Veřejnému ochránci práv podávat podněty nejvyššímu státnímu zástupci k podání této žaloby.

Legislativní změna by měla spočívat v začlenění nového ustanovení § 21a, které by znělo: (1) *Ochránce je oprávněn navrhnout nejvyššímu státnímu zástupci podání žaloby k ochraně veřejného zájmu. (2) Pokud nejvyšší státní zástupce návrhu nevyhoví, sdělí důvody ochránci.*

Ačkoliv by zařazení druhého odstavce mohlo působit jako zbytečné, podle mého názoru tomu tak není. Lze sice mít nepochybně za to, že neformální podnět (návrh) by nejvyššímu státnímu zástupci Veřejný ochránce práv mohl zaslat i bez zákonného podkladu. Jde však o to, aby se nejvyšší státní zástupce takovým návrhem musel odpovědně zabývat a pokud by ho neakceptoval, Veřejnému ochránci práv by alespoň sdělil, proč neshledává důvody k podání žaloby k ochraně veřejného zájmu.

Při přípravě této změny se diskutovala i eventualita poskytnutí aktivní legitimace k podání žaloby přímo Veřejnému ochránci práv. Byla však upřednostněna výše uvedená konstrukce, neboť právo podat žalobu by neodpovídalo modelu klasického ombudsmana, který byl v České republice (v zásadě) přijat. Instituce je postavena na pravomoci toliko iniciační, zpravidla nemůže do konkrétní věci zasahovat ani zprostředkovaně, tj. kupř. jako navrhovatel nebo účastník řízení.

Závěrem lze říci, že souhrnná zpráva o činnosti za rok 2001 i jiné poznatky z činnosti Veřejného ochránce práv vcelku dokládají opodstatněnost existence instituce. Veřejný ochránce práv, zdá se, úspěšně zaplňuje určité mezery v ochraně práv, uplatňuje se jeho komplementarita, působí vedle jiných ochraňujících systémů.<sup>15</sup> Je potěšující, že i průzkumy veřejného mínění zaznamenaly poměrně vysoké procento důvěry v instituci.<sup>16</sup>

## SUMMARY

*The author deals with the experience of the Public Defender of Rights, Czech variant of ombudsman institutions, during the first year of its existence. His comments are mainly based on the first annual report on activities submitted by the Public Defender of Rights by the end of March.*

*The first part is devoted to the structure and brief survey of content of the report. The report consists of four parts: 1. Foundation of the institution, preparation of material and personal base and activities outside the competence 2. Performing the competence 3. Selected experience gained from the activities of the Public Defender of Rights and suggestion of some legislative amendments. 4. Conclusion. Two supplements are added: The Regulation of the Department of the Public Defender of Rights and the Rules on Organisation of the Department of the Public Defender of Rights.*

*The second part analyses the practical experience with the application and interpretation of the Law on the Public Defender of Rights (No. 349/1999 Coll. of Laws), mainly in the light of the report. The author explains that he selected only some problems he found interesting or questionable. He raises, e.g., the issue of limitation of competence of the Public Defender of Rights in relation to self-government.*

*Though generally satisfaction with the Law on the Public Defender of Rights is expressed, the report makes some suggestions de lege ferenda. These amendments are analysed in the part three.*

*The author concludes that the Public Defender of Rights proved to be useful institution which covers some gaps in mechanisms to defend the rights in the Czech Republic.*

<sup>15</sup> Nástín přehledu takových institucí srov. SLÁDEČEK, V., dílo v pozn. 3, s. 13 an.

<sup>16</sup> Podle Střediska emirických výzkumů „určitě důvěruje“ + „spíše důvěruje“ Veřejnému ochránci práv 55 % (2. pol. 2001), resp. 57 % respondentů (1. pol. 2002). Pro srovnání uvedme údaje o důvěryhodnosti dalších institucí za stejné období (v %): Ústavní soud (70, 69), Armáda (59, 55), Prezident České republiky (58, 53), Poslanecká sněmovna (40, 44), Senát (27, 27). Srov. Lidové noviny 16. 5. 2002.