

Veřejný ochránce práv

Hana Mrňousová

Brno 2004

Veřejný ochránce práv

1. Forma organizace, související legislativa

Instituce veřejný ochránce práv byla zřízena zákonem č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv.

K plnění úkolů spojených s odborným, organizačním a technickým zabezpečením činnosti veřejného ochránce práv byla zřízena podle ustanovení § 25 odst. 2 zákona č. 349/1999 Sb.

Kancelář veřejného ochránce práv (dále jen Kancelář)

Kancelář je v hospodářských, pracovněprávních a dalších vztazích oprávněna jménem státu jednat, nabývat práv a zavazovat se.

Kancelář je organizační složkou státu podle § 3 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích a hospodaří s prostředky státního rozpočtu v samostatné rozpočtové kapitole č. 309.

Postavení Kanceláře veřejného ochránce práv je upraveno Statutem veřejného ochránce práv, vydaného veřejným ochráncem práv dne 31. ledna 2001.

2. Poslání a cíle organizace

Veřejný ochránce práv (dále jen ochránce) působí k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v zákoně č. 349/1999 Sb., 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.

Postavení a poslání ochránce ve své podstatě velmi úzce souvisí s postavením a posláním veřejné správy, a to ve spojení s její kontrolou, která je součástí soustavy právních záruk ve veřejné správě.

Jedná se o kontrolní institut, který vůči veřejné správě působí zvenčí, který se zaměřuje jak na rozpor s právem, tak i na rozpor s principy tzv. „dobré správy“, který přitom přichází v úvahu zpravidla až v návaznosti na využití či vyčerpání možností nápravy v samotné veřejné správě, a který má přitom ryze iniciační charakter.

Takto koncipovaný kontrolní institut dříve náš systém kontroly veřejné správy nezahrnoval, a proto tento institut kontrolní systém veřejné správy příslušným způsobem doplnil.

Veřejný ochránce práv může působit vůči těmto institucím:

- Všechna ministerstva a jiné správní úřady s působností pro celé území státu a správní úřady jim podléhající (např. správy sociálního zabezpečení, úřady práce, orgány hygienické služby atd.)
- Česká národní banka, pokud působí jako správní úřad (tj. otázky spojené se státní správou měny, bankovní dohled, státní správa na úseku devizového hospodářství apod.)
- Rada pro rozhlasové a televizní vysílání
- Orgány územní samosprávy (obce a kraje) při výkonu státní správy, nikoli při výkonu samosprávy – tj. typicky ne tehdy rozhoduje-li např. – o veřejném pořádku, čistotě, převozech majetku, investičních akcích apod.)
- Policie ČR (nikoli však v případě, pokud vystupuje jako orgán činný v trestním řízení)

- Armáda ČR a Hradní stráž
- Vězeňská služba ČR
- Zařízení, v nichž se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranná nebo ústavní výchova a léčení
- Zdravotní pojišťovny
- Orgány soudu pouze, pokud vykonávají státní správu soudnictví

Z působení veřejného ochránce práv je vyloučeno:

- Rozhodovací činnost soudů všech stupňů a typů nelze ovlivňovat průběh a výsledek soukromoprávních sporů a trestních řízení ani proces přezkoumání rozhodnutí správních orgánů soudem)
- Parlament, prezidenta a vládu
- Nejvyšší kontrolní úřad
- Zpravodajské služby
- Orgány činné v trestním řízení
- Činnost státního zastupitelství
- Veřejný ochránce práv nemůže rozhodovat spory mezi fyzickými a právnickými osobami (spory mezi zaměstnanci a zaměstnavateli, sousedské spory, spory o vymáhání dluhu apod.)
- Nemůže zastupovat zúčastněné strany jako advokát.

3. Zřizovatel, postup při zřizování organizace

V České republice je instituce veřejného ochránce práv zřízena zákonem a není ústavně zakotvena. Veřejný ochránce práv je na veřejnosti známý spíše jako ombudsman.

Z historického pohledu je nutno uvést, že vlastní a prapůvodní účel instituce ombudsmana, která vznikala ve skandinávských zemích, spočíval v dohlížení na dodržování zákonů a ostatních právních předpisů a plnění povinností státními úředníky. Vůbec první úprava, kterou obsahuje švédská konstituce z r. 1809, výslovně stanoví, že úkolem ombudsmana jako orgánu parlamentu je dohlížet na to, jak soudci, vládní i ostatní úředníci zachovávají zákony a jiné právní předpisy.

Idea sledování i jejich „slušného“ chování se prosazovala postupně a vyústila postupně v rozšíření pole působnosti instituce o otázky „dobré správy“. Později se dostává pozornosti také ochrana lidských práv a svobod, související také s důslednějším prosazováním aplikace Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (průtahy v řízení, diskriminační přístupy, některé zásahy policie ap.).

Dnes je v mnoha státech, kde ochránce působí, instituce ochránce podchycena ústavně. Pokud jde o klasické evropské demokratické státy a další země tvořící Evropskou unii, pouze v sedmi ústavách nalezneme ustanovení upravující Ombudsmanskou instituci, přestože s výjimkou Itálie (zde existuje ombudsman na regionální úrovni), Lucemburska a Německa taková instituce v ostatních státech působí.¹

¹ Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti

4. Statut, obsah, přílohy, správní a řídicí orgány

Veřejný ochránce práv je volen Poslaneckou sněmovnou z kandidátů, z nichž po dvou navrhuje prezident republiky a Senát. jeho funkční období je 6 let. Za výkon funkce odpovídá Poslanecké sněmovně. Podává každoročně do 31. března Poslanecké sněmovně souhrnnou písemnou zprávu o své činnosti za uplynulý rok. Zprávu současně zasílá Senátu, prezidentu republiky, vládě a ministerstvům a jiným správním úřadům s působností po celém území státu. Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv vymezuje podrobně působnost, činnost, zvláštní oprávnění i povinnosti veřejného ochránce práv.

Na základě § 25 odst.2 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, byla zřízena Kancelář veřejného ochránce práv a vydán statut, kterým jsou zde vymezeny podrobnosti o organizaci a úkolech Kanceláře.

V čele Kanceláře je vedoucí Kanceláře, kterého jmenuje a odvolává a o jehož pracovněprávních věcech rozhoduje veřejný ochránce práv.

Vedoucí Kanceláře jedná jménem Kanceláře a zastupuje ji navenek. Plní podle zákona č. 219/2000 Sb. funkci organizační složky státu. Ve věcech nakládání s majetkem postupuje v souladu s tímto zákonem.

Vedoucí Kanceláře plní podle zvláštních předpisů vůči zaměstnancům Kanceláře funkci statutárního orgánu zaměstnavatele a je nadřízeným všech zaměstnanců Kanceláře. Jmenuje do funkce a odvolává vedoucí organizačních útvarů. Všechny pracovněprávní úkony vedoucího Kanceláře týkající se založení, změny a skončení pracovního poměru zaměstnanců Kanceláře, platových podmínek vedoucích organizačních útvarů Kanceláře a pracovního řádu Kanceláře podléhají předchozímu souhlasu veřejného ochránce práv.²

Podrobnosti o organizační struktuře Kanceláře a o oprávněních a působnosti jednotlivých organizačních útvarů a zaměstnanců Kanceláře upravuje Organizační řád Kanceláře.

² Statut Kanceláře veřejného ochránce práv

5. Výkony, náklady, kalkulace ceny

Veřejný ochránce práv hospodaří s prostředky státního rozpočtu. Tyto prostředky tvoří samostatnou kapitolu státního rozpočtu. Výdaji jsou především výdaje na mzdy cca 60 procent, dále běžné výdaje na provoz a ostatní výdaje spojené se zajištěním činnosti veřejného ochránce práv.

Kancelář při hospodaření s veřejnými prostředky postupuje zejména podle ustanovení zákona č. 219/2000Sb. o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, zákona č. 320/2001 Sb. o finanční kontrole a vyhlášky MF ČR č. 62/2001 Sb. o hospodaření organizačních složek státu a státních organizací s majetkem státu.³

Výkony jsou měřitelné pouze počtem doručených a vyřízených podnětů. Vyřízení jednoho podnětu je odhadováno na cca 13.000,- Kč.

Tak jak např. vyplývá ze zprávy za třetí čtvrtletí roku 2004, v tomto období bylo ochránci resp. Kanceláři veřejného ochránce práv doručeno celkem 921 podnětů, z nichž 559 spadalo do zákonem vymezené působnosti ochránce. Ve srovnání se stejným obdobím roku 2003 jde o projev stabilního počtu přijatých podnětů.

Dlouhodobě převládají stížnosti z oblasti sociálního zabezpečení, staveb, regionálního rozvoje a státní správy soudnictví. Současně je dlouhodobě patrný vyšší počet podnětů, které náležejí do zákonem vymezené sféry působnosti ochránce. V letech 2002 a 2003 to bylo 56 resp. 55 procent všech obdržených podnětů, za první tři čtvrtletí 2004 toto číslo dosahuje 57 procent. Celkově za třetí čtvrtletí 2004 ochránce vyřídil 1025 podnětů.

6. Hmotná zainteresovanost, morální motivace, personalistika

Nyní pracuje v Kanceláři cca 90 zaměstnanců. Původní záměr od roku 2001 byl až 200 zaměstnanců. V rámci reformy veřejných financí dochází ke snižování počtu zaměstnanců ročně o 2 procenta.

Motivační systém je u neziskové organizace Veřejný ochránce práv výrazně ovlivněn právě neziskovým charakterem činnosti a skutečností, že organizace používá prostředky státního rozpočtu. Jeho posláním je ochraňovat veřejnost proti špatné činnosti úřadů a dalších vyjmenovaných složek. Není však ochráncem lidských práv.

Zaměstnancům Kanceláře náleží plat dle platné legislativy pro organizační složky státu.

Zaměstnanci kanceláře jsou přijímáni na základě výběrového řízení. Na zaměstnance kanceláře jsou kladeny vysoké morální a profesní požadavky, neboť jejich práce spočívá v nutnosti řešit širokou problematiku z oblasti právních disciplín.

³ webové stránky KVOP

7. Technické a materiální zabezpečení

Technické a materiální zabezpečení má standardní úroveň jako v celé sféře státních neziskových organizací. Veřejný ochránce práv sídlí v budově, která prošla rekonstrukcí ze státního zdravotnického zařízení v roce 2001.

8. Plánování, prognózování, rozpočtování

Kancelář má zřízené ekonomické oddělení, které zpracovává rozpočetnictví a připravuje podklady pro správu příslušné kapitoly státního rozpočtu, včetně vypracování návrhu rozpočtu, státního závěrečného účtu a rozpočtových opatření, sleduje rovnoměrnost čerpání rozpočtových prostředků, vede finanční účetnictví atd.

Další povinnosti tohoto oddělení jsou uvedeny v Organizačním řádu Kanceláře veřejného ochránce práv (viz příloha č.1)

9. Finanční režim, finanční zdroje, fundraising

Finanční zdroje Kanceláře pocházejí ze státního rozpočtu. Jiné finanční zdroje nemá. Veškerá činnost ochránce je bezplatná.

10. Účetnictví, zdanění, audit, kontrolní systém vnitřní i vnější.

Účetnictví je podvojně, řídí se zákonem č. 563/1992 Sb. o účetnictví ve znění pozdějších předpisů a při účtování postupuje dle vyhlášky MF ČR, kterou MF stanoví postupy účtování a směrnou účtovou osnovu pro neziskové organizace.

Kancelář hospodaří s prostředky na základě schváleného rozpočtu Kanceláře Ministerstvem financí ČR pro dané účetní období.

Plnění daňových povinností u daně z příjmu ze závislé činnosti zajišťuje samostatný referát personální a ekonomiky práce.

Vnitřním kontrolním systémem je útvar interního auditu, který postupuje dle zákona č. 320/2001 Sb. o finanční kontrole. Je v přímé podřízenosti vedoucího Kanceláře a je zřízen za účelem nezávislého a objektivního přezkoumání všech činností, pracovních postupů a řídicích a kontrolních systémů Kanceláře. Vyhledává, identifikuje a hodnotí rizika spojená s činnostmi Kanceláře jako organizační složky státu a účetní jednotky v rozsahu povinností stanovených zvláštním zákonem.

K vnějším kontrolním systémům patří Nejvyšší kontrolní úřad a Parlamentní kontrola.

11. Invence, inovace

V průběhu existence Kanceláře si její činnost vyžádala zřízení analytického oddělení, které zpočátku v této organizaci nebylo a ukázala se jeho nezbytnost. Toto oddělení zpracovává podklady pro plnění úkolů vedoucího odboru. Tak například vyčleňuje urgentní případy k přednostnímu vyřízení, zajišťuje informační a poradenskou službu pro veřejnost, eviduje a kontroluje plnění úkolů zadaných vedoucím odboru ostatním zaměstnancům apod.

Vzhledem k tomu, že náš právní systém je rozsáhlý a dochází v něm k častým úpravám a také s přihlédnutím k širokému spektru právních problémů našich občanů, jejichž podněty ochránce řeší, bylo nutno, oproti původnímu systému práce ochránce, zajistit specializaci právníků, řešících jednotlivé podněty.

Řada problémů, se kterými občané do Kanceláře přicházejí, nespadá do působnosti veřejného ochránce práv, přesto je každému poskytnuta alespoň obecná právní rada.

12. Efektivnost

Existence veřejného ochránce práv a jeho činnost má dopad na společnost, a to na jedné straně v podobě finančních nákladů na vyřízení jednoho podnětu a na druhé straně je pocit lidí, že ještě existuje někdo, na koho se mohou obrátit při řešení svých problémů, když se příslušné instituce tváří, že je vše jak má být a k žádnému pochybení z jejich strany nedošlo.

Přesto je problematické měřit činnost ochránce počtem vyřízených podnětů. V mnoha případech totiž stačí, že se příslušná instituce dozví o podnětu ze strany občana a často napraví pochybení ve svém postupu, tedy v plné míře začne řešit nedostatky ještě před zahájením šetření ochránce.

Pro obrovský přínos ochránce pro společnost mluví též fakt, že žádná instituce s obdobným zaměřením neexistuje a je tedy ve svém poslání nezastupitelná.

13. Marketing a publik relations

Ochránce má v zákoně zakotveno ustanovení povinnosti soustavně seznamovat veřejnost se svou činností a s poznatky, které z jeho činnosti vplynuly. Pořádá besedy se studenty středních a vysokých škol, vydává různé letáky a publikace s informacemi pro občany. Pravidelně svolává tiskové konference, zpravidla 1x měsíčně, ale mohou být i mimořádné, např. mimořádná tisková konference k problematice vydávání zdravotní dokumentace pozůstalým apod.

Informace zveřejňuje také na svých webových stránkách. Zde jsou zveřejněny také čtvrtletní i roční souhrnné zprávy o činnosti ochránce, které předkládá Poslanecké sněmovně.

Prostřednictvím internetu, písemně, E-mailem nebo ústně se mohou všichni obracet na veřejného ochránce práv se svými podněty.

Od roku 2002 se konají každoročně mezinárodní vědecké konference o postavení a působení ombudsmana v demokratické společnosti. Program těchto konferencí není založen pouze na teoretických spekulacích, ale tvoří ho i závěry a interpretace na základě zcela reálných praktických poznatků a zkušeností s problémy, které musí pracovníci ombudsmana každodenně řešit.

14. Vztahy uvnitř organizace

Pracovní vztahy jsou dány Statutem a Organizačním řádem Kanceláře veřejného ochránce práv, kde jsou jasně vymezeny pravomoci i odpovědnost zaměstnanců Kanceláře. Mezi samotnými zaměstnanci panují neformální, přátelské vztahy bez autoritativního přístupu. Pro úspěšnou činnost ochránce je zvláště důležitá dobrá spolupráce.

15. Problémy organizace

Vzhledem k tomu, že veřejný ochránce práv působí v ČR poměrně krátkou dobu, panují ve společnosti rozdílné názory na jeho opodstatněnost. Ve světě existuje cca 100 ombudsmanů, v některých zemích je jich i více než jeden. Např. v Itálii (7) jsou zřízeny na regionální úrovni a ve Švédsku (7) se zabývají různou problematikou (specializují se), např. zdravotně postižených občanů, dětí apod. V ČR má ochránce zatím celorepublikovou působnost, ale uvažuje se i o zřízení případných dalších pracovišť mimo Brno.

Mezi diskutované problémy patří otázka ochrany základních lidských práv a svobod.

V mnoha státech, zejména v souvislosti s pádem totalitních režimů fašistických (Španělsko, Portugalsko) nebo komunistických (státy střední a východní Evropy) a tím změnou politické situace konkrétního státu, došlo k tomu, že zde dlouho nepůsobily žádné instituce skutečně lidská práva ochraňující.

Konkrétně v takových státech neexistoval vůbec ústavní soud nebo neměl pravomoc rozhodovat o stížnostech na porušování ústavních práv. Stejně tak neexistence správního soudnictví či jeho působení v omezeném rozsahu jsou faktory, které způsobily orientace nově vzniklých ombudsmanských institucí na ochranu lidských práv.

V ČR byla tato působnost poněkud potlačena, neboť není účelem, aby veřejný ochránce práv konkuroval soudnictví (především ústavnímu), ale jeho úkol spočívá především v dohlížení na dodržování zákonů a ostatních právních předpisů a plnění povinností státními úředníky.

K dalším problémům, které jsou diskutovány patří např. otázka zakotvení ochránce do Ústavy ČR, dále otázka obsahu a rozsahu toho, co může ochránce kontrolovat apod.

Myslím si, že přestože ombudsman v ČR vznikl teprve před pár lety, a je to velmi krátká doba na to, aby byl bez výhrad přijat všemi institucemi i občany, stává se účinnou silou, která se podílí na budování právního státu.

16. Mezinárodní spolupráce

Veřejný ochránce práv ČR je členem mezinárodních organizací:

- International Ombudsman Institute se sídlem v Edmontonu (Kanada)
- The European Ombudsman Institut se sídlem v Innsbrucku
- Asociace frankofonních ombudsmanů a mediátorů se sídlem v Paříži

Pořádají se pravidelná setkání s ombudsmany ostatních zemí např. s ombudsmany z Austrálie, Ruska, Slovenska, Maďarska, Polska, Rakouska apod. Vyměňují se zkušenosti s vyřizováním stížností občanů na činnost veřejné správy a dalších poznatků o činnosti ombudsmanů v jednotlivých zemích a diskutují se aktuální problémy. Český veřejný ochránce práv také úzce spolupracuje s holandským ombudsmanem, pořádají se výměnné návštěvy zaměstnanců a to jak za účelem vzájemného předávání zkušeností tak i převzetí některých osvědčených metod své práce.

17. Zhodnocení činnosti organizace, identifikace silných a slabých stránek, příležitostí a hrozeb.

Silné stránky:

- rozsáhlá publicita, styk s veřejností, činnost veřejného ochránce práv se pravidelně vyhodnocuje
- výborná spolupráce s organizacemi ombudsmanského typu v zahraničí
- kvalitní image (vzhledem ke krátké době působení si ji postupně buduje)
- vysoké počty vyřízených podnětů a ještě více těch, ve kterých už ochránce nemusel zasahovat, neboť úřad, který pochybil, napravil chybu když se dozvěděl o stížnosti u veřejného ochránce práv.
- obecná právní pomoc poskytnutá všem bez výjimky, přestože mnohdy podnět nespadá do působnosti ochránce – nikdo neodchází bez právní rady.

Slabé stránky:

- v oblasti veřejného ochránce práv je stále ještě nedokonalá příslušná legislativa, skutečná činnost ochránce se vyvíjí rychleji.

Příležitosti:

- v Parlamentu se projednává novela zákona o rozšíření působnosti ochránce o preventivní dohled nad zařízeními, kde se mohou nacházet občané omezení na vlastních právech.
- vládě bude předložen antidiskriminační zákon, z něhož bude veřejný ochránce práv alternativně vykonávat další činnosti např. dohled nad dodržováním zákonů apod.
- ochránce se podílí na řešení sporů mezi občanem a institucí – někdy stačí málo, aby konflikt vznikl, někdy však stačí ještě méně, aby zanikl – aby došlo k vysvětlení, co vlastně občan požaduje a co úředník podle zákona provést může. Veřejný ochránce práv tu může sehrát roli nezúčastněného arbitra.
- ačkoli veřejnému ochránci práv neplyne dle platné právní úpravy povinnost připomínkovat návrhy právních předpisů, v jeho dosavadním působení se projevilo pozitivně také podílení se na tvorbě návrhů právních předpisů. Ochránce nejen přispívá k nápravě pochybení úřadů vůči konkrétnímu občanu, ale také získané poznatky zobecňuje a navrhuje systémová opatření k jejich nápravě a tím i ke zkvalitnění výkonu veřejné správy.

Hrozby:

- neustálá politická diskuse o opodstatněnosti existence ochránce destabilizuje jeho činnost.

Závěr

Na závěr je třeba říci, že až čas ukáže jaký opravdový přínos pro tuto společnost veřejný ochránce práv bude mít, ale jedno je jisté, že je mnohdy posledním útočištěm zoufalého člověka. Málokdo z nás si asi dovolí s jistotou tvrdit, že nikdy v životě nebude žádné poslední útočiště potřebovat.

Příloha

Organizační schéma Kanceláře veřejného ochránce práv

Seznam použité literatury

publikace „Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti“

publikace „Působení ombudsmana v demokratické společnosti“

Statut Kanceláře veřejného ochránce práv

webové stránky Kanceláře veřejného ochránce práv

Organizační řád Kanceláře veřejného ochránce práv