



**Anna Richterová (roz. Chamráthová),  
Eva Lásková, Jiří Valdhans  
(eds.)**

**DNY PRÁVA 2019  
DAYS OF LAW 2019**

**Část I.  
20 LET ZÁKONA  
O VEŘEJNÉM OCHRÁNCI  
PRÁV**

Sborník z konference

**MASARYKOVA  
UNIVERZITA**

**ACTA UNIVERSITATIS BRUNENSIS IURIDICA  
EDITIO SCIENTIA**

**MUNI  
PRESS**

**MUNI  
LAW**



# **DNY PRÁVA 2019 – DAYS OF LAW 2019**

Část I. – 20 let zákona o Veřejném ochránci práv

Anna Richterová (roz. Chamráthová), Eva Lásková, Jiří Valdhans (eds.)



Masarykova univerzita

Brno 2020

Recenzenti:

JUDr. Radislav Bražina, Ph.D.

JUDr. Anna Richterová (roz. Chamráthová), Ph.D.

JUDr. David Hejč, Ph.D.

JUDr. Alena Kliková, Ph.D.

Mgr. Eva Lásková

JUDr. Lukáš Potěšil, Ph.D.

Mgr. et Mgr. Miroslav Přidal

Mgr. Petr Sedlák, Ph.D.

JUDr. Stanislav Sedláček, Ph.D.

doc. JUDr. Soňa Skulová, Ph.D.

Mgr. Tomáš Svoboda

JUDr. Václav Štencel, MA

© 2020 Masarykova univerzita

ISBN 978-80-210-9658-5 (online ; pdf)

---

# Obsah

<b>Hľadanie efektívneho systému kontroly dodržiavania subjektívnych práv verejnomocebnými autoritami</b> .....	7
<i>Juraj Vačok, Viera Jakušová</i>	
<b>The Comparison of Czech and Slovak Human Rights Institutional Behaviour</b> .....	20
<i>Eduard Csudai</i>	
<b>Ústavný rámec postavenia verejného ochrancu práv v Slovenskej republike</b> .....	48
<i>Branislav Cepek</i>	
<b>Postupná proměna instituce veřejného ochránce práv</b> .....	64
<i>Anna Richterová (roz. Chamráthová)</i>	
<b>Verejný ochranca práv (ombudsman) a dobrá verejná správa</b> .....	78
<i>Zuzana Hamuláková</i>	
<b>Verejný ochránce práv na úseku ochrany před nečinností veřejné správy</b> .....	95
<i>Soňa Pospíšilová</i>	
<b>Verejný ochránce práv a cizinci: Jak ochránce pomáhá občanům EU a jejich rodinným příslušníkům?</b> .....	112
<i>Anna Katerina Vintrová</i>	
<b>Preventivní systematické návštěvy veřejného ochránce práv v zařízení pro cizince</b> .....	137
<i>Eva Lásková</i>	
<b>Udělování dlouhodobých víz z pohledu veřejného ochránce práv</b> .....	158
<i>Markéta Bednářová</i>	

---

<b>Veřejný ochránce práv a osoby se zdravotním postižením</b> .....	178
<i>Martin Škurek</i>	
<b>Kontrolní úloha Veřejného ochránce práv při omezení osobní svobody ze strany Policie České republiky</b> .....	203
<i>Pavel Všetická</i>	
<b>Získávání informací pro výkon působnosti Veřejného ochránce práv a jejich ochrana</b> .....	226
<i>Pavel Vetešník</i>	
<b>Changes of the Bases of Data Protection in Hungary, in Particular Data Management at Workplaces – from the Ombudsman to the Central Authority</b> .....	249
<i>Eva Nyerges</i>	
<b>Vliv Veřejného ochránce práv na rozhodování soudů</b> .....	262
<i>Petr Černý</i>	
<b>Zvláštní žalobní legitimace veřejného ochránce práv</b> .....	276
<i>František Halmí</i>	
<b>Kritický rozbor judikatury ke zvláštní žalobní legitimaci veřejného ochránce práv</b> .....	301
<i>Marcela Uhříčková</i>	

---

# Hľadanie efektívneho systému kontroly dodržiavania subjektívnych práv verejnomočenskými autoritami<sup>1</sup>

*Juraj Vačok, Viera Jakušová*

Právnická fakulta, Univerzita Komenského  
v Bratislave, Slovenská republika

## **Abstract in original language**

Autori na príklade Slovenskej republiky poukazujú na rôzne prístupy k ochrane subjektívnych práv pri realizácii výkonu verejnej moci. Porovnávajú výhody a nevýhody ochrany viacerými na sebe nezávislými menšími inštitúciami so systémom, v ktorom by bola ochrana realizovaná prostredníctvom jednej silnej inštitúcie. Na záver dávajú návrhy smerom do budúcnosti.

## **Keywords in original language**

Verejná moc; Ochrana subjektívnych práv; Subjekty ochrany práv.

## **Abstract**

The authors point out various approaches to the protection of subjective rights within the area of realization of performance of public power. The authors compare the advantages and disadvantages of protection performed by relatively independent small institutions with the system where the protection is performed by one stronger institution. In conclusion they put forth some proposals for the future.

---

<sup>1</sup> Tento príspevok Juraj Vačok vypracoval v rámci výskumnej úlohy Prieskum právoplatných individuálnych správnych aktov v kontexte právnej istoty a spravodlivosti podporenej Vedeckou a grantovou agentúrou Ministerstva školstva, vedy výskumu a športu Slovenskej republiky a Slovenskej akadémie vied pod registračným číslom projektu 1/0686/18 a Viera Jakušová v rámci výskumnej úlohy Vplyv vzájomného uznávania prostriedkov elektronickej identifikácie na elektronicke služby verejnej správy podporenej Vedeckou a grantovou agentúrou Ministerstva školstva, vedy výskumu a športu Slovenskej republiky a Slovenskej akadémie vied pod registračným číslom projektu APVV-17-0403.



## Keywords

Public Power; Protection of Subjective Rights; Subjects of Protection of Rights.

## 1 Úvod

Kvalitná kontrola je podľa nášho názoru imanentným prvkom každého právneho štátu. Súvisí s ňou aj kontrola dodržiavania subjektívnych práv fyzických osôb a právnických osôb, ktoré môžu byť porušené buď nositeľmi verejnej moci vo verejnoprávných vzťahoch alebo inými fyzickými osobami či právnickými osobami v rámci vzťahov súkromnoprávných.

V oboch typoch týchto vzťahov môže prísť k určitým nerovnostiam medzi jednotlivými druhmi subjektov. Vo vzťahoch fyzických osôb a právnických osôb súkromného práva s nositeľmi verejnej moci nebude podľa nášho názoru nikdy úplná rovnosť, nakoľko minimálne jeden subjekt bude disponovať verejnomocenskými prostriedkami. Z tohto dôvodu pôjde skôr o diagonálne vzťahy a nie vzťahy horizontálne.

Nerovnosť môže nastať aj vo vzťahoch súkromnoprávnej povahy. V týchto vzťahoch by si mali byť subjekty formálnoprávne rovné. Môžu tu však nastať určité mimoprávne faktory, ktoré do tejto rovnosti budú zasahovať. Príkladom je ekonomická sila týchto subjektov, vzdelanostná sila, nerovnosť medzi ponukou i dopytom a podobne.

Z uvedených dôvodov považujeme za veľmi dôležité, že si jednotlivé štáty vytvárajú mechanizmy, ktoré by mali kontrolovať aj dodržiavanie subjektívnych práv. Respektíve je tiež dôležitý vznik mechanizmov, ktoré by mali držiteľom týchto subjektívnych práv pomôcť ich uplatňovať.

V tejto súvislosti je určitou výzvou nastavenie týchto mechanizmov. Každý štát toto nastavenie môže vykonať inak, pričom má na výber z dvoch základných koncepcií. Prvou z nich je vytvorenie viacerých menších entít, ktoré majú úzko a relatívne špecializovane realizovať jednotlivé úlohy. Tou druhou je vytvorenie veľkých celkov, ktoré budú zastrešovať viacero úloh naraz.

V našom článku sa na príklade aktuálneho stavu v Slovenskej republike pokúsime vyhodnotiť obidva tieto prístupy. V rámci tohto vyhodnotenia

máme ambíciú pomenovať klady i zápory jednotlivých prístupov a ponúknuť návrhy možného vývoja v budúcnosti.

Základnými metódami, ktoré používame, sú analýza, štatistická metóda a dotazníková metóda.

## 2 Vybrané verejnomocenské authority venujúce sa ochrane subjektívnych práv

Inštitút verejného ochrancu práv je zakotvený v Ústavnom zákone č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky<sup>2</sup>. Podrobnosti o voľbe a odvolávaní verejného ochrancu práv, o jeho pôsobnosti, o podmienkach výkonu jeho funkcie, o spôsobe právnej ochrany a o uplatňovaní práv fyzických osôb a právnických osôb ustanovuje zákon č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv v znení neskorších zmien (ďalej len „zákon o verejnom ochrancovi práv“).

Verejný ochranca práv môže príslušný orgán upozorniť, že jeho rozhodnutie alebo konanie je nesprávne alebo je nečinný, avšak nemôže zrušiť alebo zmeniť rozhodnutie žiadneho orgánu. Je realizátorom tzv. „nežného práva“, v rámci ktorého svojou autoritou a apeláciou na príslušné orgány zabezpečuje výkon svojej pôsobnosti<sup>3</sup>. „Pôsobnosť verejného ochrancu práv sa vzťahuje na orgány verejnej správy najmä na orgány štátnej správy, orgány územnej samosprávy a právnické osoby a fyzické osoby, ktoré podľa osobitného zákona rozhodujú o právach a povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb v oblasti verejnej správy, alebo do práv a povinností fyzických osôb a právnických osôb v oblasti verejnej správy inak zasahujú“<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Zo zákona: „Verejný ochranca práv je nezávislý orgán Slovenskej republiky, ktorý v rozsahu a spôsobom ustanoveným zákonom chráni základné práva a slobody fyzických osôb a právnických osôb v konaní pred orgánmi verejnej správy a ďalšími orgánmi verejnej moci, ak je ich konanie, rozhodovanie alebo nečinnosť v rozpore s právnym poriadkom. V zákonom ustanovených prípadoch sa verejný ochranca práv môže podieľať na uplatnení zodpovednosti osôb pôsobiacich v orgánoch verejnej moci, ak tieto osoby porušili základné právo alebo slobodu fyzických osôb a právnických osôb. Všetky orgány verejnej moci poskytnú verejnému ochrancovi práv potrebnú súčinnosť.“ Pozri čl. 151a odsek (1) Ústavný zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky.

<sup>3</sup> V čom Vám môže verejný ochranca práv pomôcť? *Verejný ochranca práv* [online]. [cit. 9. 11. 2019]. Dostupné z: <https://www.vop.gov.sk/v-com-vam-moze-pomoc>

<sup>4</sup> Pozri § 3 odsek (1) zákon č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv v znení neskorších predpisov.

Je nutné povedať, že verejný ochranca práv slúži aj na ochranu práv detí a má právo vyšetrovať sťažnosti<sup>5</sup>.

Právna úprava postavenia ombudsmana ako formy štátnej záruky dodržiavania práv a slobôd obyvateľov je v mnohých krajinách zakotvená v ústave (napríklad vo Švédsku, Poľsku, Maďarsku či v Slovenskej republike)<sup>6</sup>. V iných krajinách je jeho postavenie zakotvené len v zákone (je tomu tak napríklad v Českej republike)<sup>7</sup>. Okrem všeobecných ombudsmanov sa stretávame aj so zvláštnymi či špeciálnymi ombudsmanmi, ktorých pôsobnosť je úzko špecializovaná.

Medzi subjekty ochrany subjektívnych práv možno zaradiť aj Slovenské národné stredisko pre ľudské práva (ďalej len „Stredisko“) zriadené zákonom č. 308/1993 Z. z. o zriadení Slovenského národného strediska pre ľudské práva v znení neskorších zmien (ďalej len „zákon o Stredisku“) na základe medzinárodnej zmluvy<sup>8</sup>. Podľa uvedeného zákona je Stredisko nezávislou právnickou osobou, ktorá sa nezapisuje do obchodného registra.

Čo sa týka samotnej pôsobnosti Strediska ako národnej inštitúcie pre ľudské práva, je dôležité povedať, že komplexne pôsobí v oblasti ľudských práv a základných slobôd, vrátane práv dieťaťa. Medzi hlavné oblasti pôsobnosti Strediska patrí monitorovanie a hodnotenie dodržiavania ľudských práv, poskytovanie knižničných služieb a služieb v oblasti ľudských práv. Úlohou Strediska je aj zhromažďovanie, poskytovanie informácií o rasizme, xenofóbii a antisemitizme v Slovenskej republike a uskutočňovanie prieskumov na poskytovanie údajov v oblasti ľudských práv, a základných slobôd, vrátane práv dieťaťa<sup>9</sup>.

Úrad komisára pre deti a Úrad komisára pre osoby so zdravotným postihnutím sú právnické osoby zriadené zákonom č. 176/2015 Z. z. o komisárovi

<sup>5</sup> *Detský ombudsman* [online]. [cit. 26. 10. 2019]. Dostupné z: <http://www.detskyombudsman.sk/>

<sup>6</sup> Z histórie vývoja inštitútu ombudsmana. *Verejný ochranca práv* [online]. [cit. 9. 11. 2019]. Dostupné z: <https://www.vop.gov.sk/historia>

<sup>7</sup> V Českej republike je postavenie Verejného ochrancu práv zakotvené v zákone č. 349/1999 Sb. o veřejném ochránci práv v znění pozdějších předpisů.

<sup>8</sup> Dohoda medzi vládou Slovenskej republiky a Organizáciou Spojených národov o riadení Slovenského národného strediska pre ľudské práva – Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 29/1995 Z. z.

<sup>9</sup> Pozri § 1 odsek (2) zákon č. 308/1993 Z. z. o zriadení Slovenského národného strediska pre ľudské práva v znení neskorších zmien.

pre deti a komisárovi pre osoby so zdravotným postihnutím a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len, zákon č. 176/2015 Z. z.).

Štatutárnym orgánom Úradu komisára pre deti je komisár pre deti. Komisár pre deti sa podieľa na ochrane práv detí podporou a presadzovaním práv, ktoré sú priznané dieťaťu podľa *Dohovoru o právach dieťaťa a medzinárodnými zmluvami*, ktorými je Slovenská republika viazaná. Pôsobnosť komisára pre deti je vymedzená v § 3 zákona č. 176/2015 Z. z. a vzťahuje sa na orgány verejnej správy, právnické osoby a fyzické osoby – podnikateľov neuvedených v písmene a). Pôsobnosť komisára pre osoby so zdravotným postihnutím je totožne vymedzená v § 9 zákona č. 176/2015 Z. z.

Komisár pre deti posudzuje a monitoruje dodržiavanie práv dieťaťa, vykonáva nezávislé zisťovanie plnenia záväzkov vyplývajúcich z medzinárodných zmlúv, ktorými je Slovenská republika viazaná. Komisár pre deti konzultuje s deťmi veci, ktoré sa ich týkajú, skúma názory detí a podporuje ich záujem o verejné otázky. Jeho úlohou je aj zvyšovanie povedomia o právach dieťaťa v spoločnosti a presadzovanie záujmov detí v spoločnosti, spolupráca s deťmi i so zahraničnými subjektmi a medzinárodnými subjektmi, ktoré sa podieľajú na výkone práv dieťaťa alebo ochrane práv dieťaťa<sup>10</sup>.

Je dôležité povedať, že komisár pre deti nezasahuje do sporov rodičov o zverenie starostlivosti dieťaťa pri rozvodovom konaní. Komisár pre deti je však oprávnený zúčastniť sa súdneho konania podľa všeobecných predpisov o konaní pred súdmi<sup>11</sup>.

V prípade Úradu komisára pre osoby so zdravotným postihnutím, jeho štatutárnym orgánom je komisár pre osoby so zdravotným postihnutím, ktorý sa podieľa na ochrane práv osôb so zdravotným postihnutím, podporou a presadzovaním práv priznaných osobe so zdravotným postihnutím medzinárodnými zmluvami, ktorými je Slovenská republika viazaná.

<sup>10</sup> Pozri § 4 zákon č. 176/2015 Z. z. o komisárovi pre deti a komisárovi pre osoby so zdravotným postihnutím a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

<sup>11</sup> O komisárovi. *Úrad komisára pre deti* [online]. [cit. 26. 10. 2019]. Dostupné z: <https://komisarpredeti.sk/o-komisarovi/>

Komisár pre osoby so zdravotným postihnutím je nezávislý orgán, ktorý svoju pôsobnosť vykonáva oddelene od iných orgánov, ktorým osobitný predpis ustanovuje kompetencie v oblasti ochrany ľudských práv<sup>12</sup>.

Komisár pre osoby so zdravotným postihnutím posudzuje a monitoruje dodržiavanie práv osôb so zdravotným postihnutím, vykonáva nezávislé zisťovanie plnenia záväzkov vyplývajúcich z medzinárodných zmlúv, ktorými je Slovenská republika viazaná a presadzuje záujmy osôb so zdravotným postihnutím v spoločnosti. Priamo alebo prostredníctvom organizácií pôsobiacich v oblasti práv osôb so zdravotným postihnutím spolupracuje s osobami so zdravotným postihnutím a tiež konzultuje s osobami so zdravotným postihnutím veci, ktoré sa ich týkajú. Je dôležité neopomenúť, že podporuje zvyšovanie povedomia o právach osoby so zdravotným postihnutím v spoločnosti a spolupracuje so zahraničnými subjektmi a medzinárodnými subjektmi, ktoré sa podieľajú na výkone práv osoby so zdravotným postihnutím alebo ochrane práv osoby so zdravotným postihnutím<sup>13</sup>.

Slovenská banková asociácia na účel ochrany spotrebiteľa zriadila Inštitút alternatívneho riešenia sporov Slovenskej bankovej asociácie (ďalej len „Inštitút ARS SBA“), a to v súlade so zákonom č. 391/2015 Z. z. o alternatívnom riešení spotrebiteľských sporov transponujúcom smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2013/11/EÚ zo dňa 21. mája 2013 o alternatívnom riešení spotrebiteľských sporov. Činnosť Inštitútu ARS SBA sa tiež riadi nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 524/2013 zo dňa 21. mája 2013 o riešení spotrebiteľských sporov online.

Inštitút ARS SBA je príslušný riešiť spory súvisiace s poskytovaním platobných služieb<sup>14</sup>, spory z bankových obchodov podľa § 5 písmena i) zákona č. 483/2001 Z. z. o bankách a o zmene a doplnení niektorých zákonov<sup>15</sup> a spory súvisiace s poskytovaním spotrebiteľských úverov podľa zákona č. 129/2010 Z. z. o spotrebiteľských úveroch a o iných úveroch a pôžičkách

12 Pozri § 8 odseky (1), (2) zákon č. 176/2015 Z. z. o komisárovi pre deti a komisárovi pre osoby so zdravotným postihnutím a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

13 Pozri § 10 zákon č. 176/2015 Z. z. o komisárovi pre deti a komisárovi pre osoby so zdravotným postihnutím a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

14 Pozri § 90 ods. 2 zákon č. 492/2009 Z. z. o platobných službách a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

15 Pozri § 93 b odsek (1) zákon č. 483/2001 Z. z. o bankách a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

pre spotrebiteľov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktoré vznikli medzi spotrebiteľmi a nebankovými veriteľmi, ktorí sú členmi Asociácie leasingových spoločností Slovenskej republiky (tzv. „leasingové spory“)<sup>16</sup>.

Na pomoc a ochranu subjektívnych práv osôb bolo zriadené aj Centrum právnej pomoci (ďalej len „Centrum“) podľa zákona č. 327/2005 Z. z. o poskytovaní právnej pomoci osobám v materiálnej núdzi a o zmene a doplnení zákona č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov v znení zákona č. 8/2005 Z. z. (ďalej len „zákon č. 327/2005 Z. z.“). Centrum je štátnou rozpočtovou organizáciou, ktorá poskytuje právnu pomoc podľa zákona č. 327/2005 Z. z. svojimi zamestnancami, určenými advokátmi a mediátormi. Cieľom Centra je zlepšovanie prístupu k spravodlivosti pre ľudí v materiálnej núdzi, t. j. pre tých ľudí, ktorí pre nedostatok prostriedkov nemôžu využívať existujúce právne služby.

*„Centrum je zapojené finančnými vst'ahmi na štátny rozpočet prostredníctvom rozpočtovej kapitoly Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky, ktoré vykonáva funkciu jeho zriaďovateľa“<sup>17</sup>. Za činnosť a riadenie Centra zodpovedá riaditeľ, ktorého na funkčné obdobie troch rokov vymenúva a odvoláva minister spravodlivosti Slovenskej republiky. Centrum má 15 kancelárií v nasledovných mestách: Banská Bystrica, Bratislava, Humenné, Komárno, Košice, Liptovský Mikuláš, Nitra, Prešov, Rimavská Sobota, Svidník, Trenčín, Trnava, Tvrdošín, Žiar nad Hronom, Žilina<sup>18</sup>.*

Pôsobnosť Centra sa vzťahuje nielen na poskytovanie právnej pomoci v občianskoprávných veciach, obchodnoprávných veciach, pracovnoprávných veciach, rodinnoprávných veciach, v konaniach o oddlžení podľa osobitného predpisu, v konaní pred súdom v správnom súdnictve

<sup>16</sup> Zoznam subjektov alternatívneho riešenia spotrebiteľských sporov. *Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky* [online]. [cit. 26. 10. 2019]. Dostupné z: <https://www.mhsr.sk/obchod/ochrana-spotrebiteľa/alternativne-riesenie-spotrebiteľských-sporov-1/zoznam-subjektov-alternatívneho-riesenia-spotrebiteľských-sporov-1>

<sup>17</sup> Pozri § 5 odsek (2) zákon č. 327/2005 Z. z. o poskytovaní právnej pomoci osobám v materiálnej núdzi a o zmene a doplnení zákona č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov v znení zákona č. 8/2005 Z. z.

<sup>18</sup> O nás. *Centrum právnej pomoci* [online]. [cit. 10. 11. 2019]. Dostupné z: <http://www.centrumpravnejpomoci.sk/o-nas>

a v týchto veciach aj v konaní pred Ústavným súdom Slovenskej republiky, ale aj na cezhraničné spory v občianskoprávných veciach, obchodnoprávných veciach, pracovnoprávných veciach a v rodinnoprávných veciach. Pôsobnosť Centra je pomerne rozsiahla a je vymedzená v § 3 zákona č. 327/2005 Z. z.<sup>19</sup>

### 3 Zisťovanie veľkosti rozoberaných držiteľov verejnej moci

Pre zistenie veľkosti vyššie rozoberaných subjektov ochrany subjektívnych práv fyzických a právnických osôb sme sa rozhodli zistiť počet ich zamestnancov. Uvedomujeme si, že je to len jedno z kritérií, na základe ktorých môžeme posudzovať ich kapacity riadneho výkonu ich činnosti a pre celkové posúdenie by bolo potrebné vykonať ďalší výskum. Na druhej strane je zisťovaný údaj jedným z parametrov, ktorého posúdenie nám umožní realizovať aspoň čiastkové závery.

Predmetný výskum sme realizovali k 28. 10. 2019. Tento dátum sme si zvolili, aby sme mali od všetkých subjektov relevantné údaje k jednotnému časovému obdobiu. Tento dátum sa nám zdal tiež vhodný s ohľadom na jeho symboliku vo vzťahu k československej blízkosti.

O poskytnutie informácie sme žiadali podľa zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších zmien, uvedené subjekty (verejný ochranca práv, Stredisko, Úrad komisára pre deti, Úrad komisára

<sup>19</sup> Zo zákona: „*Tento zákon sa vzťahuje na poskytovanie právnej pomoci a) v občianskoprávných veciach, obchodnoprávných veciach, pracovnoprávných veciach, rodinnoprávných veciach, v konaniach o oddĺžení podľa osobitného predpisu, v konaní pred súdom v správnom súdnictve a v týchto veciach aj v konaní pred Ústavným súdom Slovenskej republiky (ďalej len „vnútroštátne spory“), b) v cezhraničných sporoch v občianskoprávných veciach, obchodnoprávných veciach, pracovnoprávných veciach a v rodinnoprávných veciach, c) v azylových veciach, v konaní o administratívnom vyhobení, v konaní o zaisťovaní štátneho príslušníka tretej krajiny, v konaní o zaisťovaní žiadateľa o udelenie azylu a v týchto veciach aj v konaní pred súdom v správnom súdnictve a v konaní pred Ústavným súdom Slovenskej republiky, d) osobe, voči ktorej bola pozastavená účinnosť pracovnoprávneho úkonu podľa osobitného predpisu(1aab) v konaniach súvisiacich s podaním návrhu na nariadenie neodkladného opatrenia“.* Pozri § 3 odsek (1) z. č. 327/2005 Z. z. o poskytovaní právnej pomoci osobám v materiálnej núdzi a o zmene a doplnení zákona č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov v znení zákona č. 8/2005 Z. z.

pre osoby so zdravotným postihnutím, Inštitút ARS SBA, Centrum) prostredníctvom e-mailu alebo elektronického formulára.

Z nami dopytovaných subjektov nám odpovedali všetky. Výsledok nášho prieskumu uvádzame pre prehľadnosť v nasledovnej tabuľke.

Orgán verejnej moci	Počet zamestnancov
Verejný ochranca práv	45
Stredisko	23
Úrad komisára pre deti	13
Úrad komisára pre osoby so zdravotným postihnutím	7
Inštitút ARS SBA	2
Centrum – Bratislava	12
Centrum – Banská Bystrica	11
Centrum – Humenné	7
Centrum – Komárno	6
Centrum – Košice	15
Centrum – Liptovský Mikuláš	6
Centrum – Nitra	9
Centrum – Prešov	10
Centrum – Rimavská Sobota	9
Centrum – Svidník	5
Centrum – Trenčín	6
Centrum – Trnava	6
Centrum – Tvrdošín	6
Centrum – Žiar nad Hronom	7
Centrum – Žilina	12

### 3.1 Zhodnotenie výsledkov výskumu

Z analýzy vybraných druhov subjektov vyplýva, že ich pôsobnosť je síce vo viacerých aspektoch iná, ale v mnohom sa aj prekrýva. Pokiaľ by sme mali pomenovať základný prienik v pôsobnosti všetkých týchto subjektov, je ním ochrana subjektívnych práv spravovaných subjektov. Teda tieto subjekty nechránia verejný záujem, ale ich činnosť sa orientuje na ochranu jednotlivca v konaní.



Z výsledkov predchádzajúceho výskumu tiež vyplýva, že rozsah činnosti týchto subjektov je pomerne široký. Uvedené môžeme demonštrovať na príklade verejného ochrancu práv, ktorého kontrolná právomoc podľa § 3 odseku (1) zákona o verejnom ochrancovi práv zahŕňa všetkých vykonávateľov verejnej správy. Teda verejný ochranca práv môže vykonávať kontrolu nad doslova stovkami subjektov.<sup>20</sup>

Rovnako rozsah kontroly je veľmi široký. Podľa § 1 písmena a) zákona o verejnom ochrancovi práv sa pôsobnosť verejného ochrancu práv vzťahuje na ochranu základných ľudských práv a slobôd pri konaní, rozhodovaní a nečinnosti, ak je uvedené v rozpore s právnym poriadkom Slovenskej republiky alebo princípmi demokratického a právneho štátu.

Pri detailnejšej analýze uvedeného ustanovenia môžeme prísť k záveru, že činnosť verejného ochrancu práv sa vzťahuje na kontrolu všetkých procesov a ich výsledkov vo verejnej správe. Je pravda, že verejný ochranca práv môže konať, len ak sa protiprávnosťou preukáže zásah do základných ľudských práv a slobôd. Pri rozširujúcom výklade sa však zásah do základných ľudských práv a slobôd preukáže vždy. Je si totiž veľmi ťažké predstaviť právny vzťah, v ktorom by chránené práva a ukladané povinnosti nemali svoj základ v základných ľudských právach a slobodách.

Hlavnú kontrolnú činnosť vo vzťahu k základným ľudským právam a slobodám má napríklad aj Stredisko, ktoré sa tiež zameriava na ochranu ľudských práv. Netvrdíme, že jeho pôsobnosť sa plne prekrýva s pôsobnosťou verejného ochrancu práv. Účel, ktorý má plniť, je však v mnohom rovnaký.

Uvedené možno demonštrovať na pôsobnosti upravenej v § 1 odseku (2) písmena a) zákona o Stredisku, podľa ktorého Stredisko najmä monitoruje a hodnotí dodržiavania ľudských práv a dodržiavanie zásady rovnakého zaobchádzania podľa osobitného zákona. Domnievame sa, že s pôsobnosťou verejného ochrancu práv sa plne prekrýva pôsobnosť Strediska uvedená v § 1 odseku (2) písmene e) zákona o Stredisku, na základe ktorej Stredisko zabezpečuje pomoc obetiam diskriminácie a prejavov intolerancie.

<sup>20</sup> Na podporu uvedeného uvádzame, že v Slovenskej republike v súčasnosti evidujeme v rámci územnej samosprávy na obecnej úrovni 2890 obcí vrátane miest i vojenských obvodov a 39 mestských častí s vlastnou samosprávou. Predmetné informácie sme získali telefonicky dňa 20. 11. 2019 od pracovníka Štatistického úradu Slovenskej republiky (telefónny kontakt +421250236222).

V tejto súvislosti upriamujeme pozornosť aj na skutočnosť, že je pomerne náročné posúdiť reálny obsah niektorých pôsobností. Príkladom je pôsobnosť Strediska uvedená v § 1 odseku (2) písmene j), podľa ktorej Stredisko poskytuje služby v oblasti ľudských práv. Táto pôsobnosť sa pri použití rozširujúceho výkladu<sup>21</sup> môže interpretovať pomerne široko.

Domnievame sa, že obdobné presahy by sme našli aj pri iných subjektoch, do ktorých pôsobnosti patrí ochrana ľudských práv a slobôd. Je otázne, či by nebolo efektívnejšie vytvoriť menej väčších inštitúcií, ktoré by disponovali väčšími možnosťami čo do personálneho aparátu, ale aj vybavenia.

Oba koncepty majú svoje pozitíva a negatíva, ktoré sa dajú zhrnúť do viacerých bodov. Za základnú výhodu viacerých menších subjektov venujúcich sa ochrane považujeme ich relatívnu samostatnosť a možnosť vzájomnej kontroly. Je totiž zložitejšie aj s pohľadu záujmových skupín ovplyvniť viacero subjektov. Môže sa tak stať, že osoba sa dočká ochrany svojich práv, ak niektorý zo subjektov nebude mať záujem takúto ochranu poskytnúť alebo pokiaľ potrebu poskytnutia ochrany takejto osobe jednoducho prehliadne.

Ďalším pozitívom môže byť vytvorenie väčšieho počtu riadiacich pozícií. Tento dôvod sa môže javiť síce ako kontroverzný, ale podľa nášho názoru má svoje opodstatnenie. Zastávame totiž názor, že osobám nie je vždy potrebné dať len dobrú prácu, ale aj určitý pocit dôležitosti v spoločenskom rebríčku.<sup>22</sup>

Za ďalšiu výhodu menších celkov možno označiť aj bližší vzťah vedenia k výkonným pracovníkom. Dá sa povedať, že systém riadenia je jednoduchší, prehľadnejší. Možno teda tvrdiť, že menší celok vytvára lepšie predpoklady aj na dobrú kooperáciu riadiacich a výkonných celkov.

Za výhody väčších celkov zase považujeme lepšiu možnosť koncentrácie zdrojov. Tieto zdroje sa netýkajú len možnosti lepšej kvality vybavenia týchto celkov, ale aj možnosti väčšieho využitia ľudského potenciálu.

<sup>21</sup> K jednotlivým druhom výkladu pozri bližšie FÁBRY, Branislav, Rudolf KASINEC a Martin TURČAN. *Teória práva*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, s. 273–278.

<sup>22</sup> Uvedomujeme si, že táto úvaha má skôr psychologický charakter, pričom ani jeden z autorov nie je špecialista v tomto odbore. K záverom nás však vedie empirická skúsenosť. Preto sme si dovolili takýto záver aj urobiť.

V tomto smere si myslíme, že je veľmi dôležité najmä to, že väčšie celky sa môžu lepšie vnútorne efektívnejšie špecializovať a v rámci špecializácie vzájomne kooperovať.

Za veľkú výhodu väčších celkov považujeme aj väčšiu prehľadnosť. Subjekty, ktorým sa poskytuje ochrana ich práv, totiž nemusia riešiť, na ktorý celok sa majú s ohľadom na charakter svojho problému obrátiť. Väčšie celky tak môžu byť efektívnejšie aj v tom, že lepšie sa dostanú do povedomia osobám, ktorým sú určené. Nie sme totiž presvedčení o tom, že bežné osoby majú dostatok vedomostí a dokážu bez problémov rozlíšiť, kedy sa obrátiť napríklad na verejného ochrancu práv a kedy na Centrum. Toto je však len v rovine našej domnienky, ktorá by na svoju verifikáciu potrebovala širší empirický výskum.

## 4 Záver

Jednoznačnú odpoveď na nastavenie celého systému ochrany subjektívnych práv je veľmi ťažké nájsť. Obe rozoberané koncepcie v tomto príspevku totiž majú svoje klady a zápory. Navyše predmetný výskum by bolo potrebné doplniť aj o výskum z hľadiska iných vedných disciplín. Nesporne dôležité sú aj ekonomické otázky spojené s ekonomickou efektivitou prevádzkovania viacerých celkov alebo koncentráciou jednotlivých pôsobností do väčších entít.

Bez ohľadu na uvedené je možné konštatovať, že Česká republika a Slovenská republika v tejto oblasti išli inou cestou. Hodnotenie českej cesty by bolo pre nás veľmi náročné a vyžadovalo by si väčší výskum. Pokiaľ ide o tú Slovenskú, zdá sa nám, že ochrana subjektívnych práv je až príliš rozdrobená do malých celkov. Je otáznne, do akej miery sú práve tieto celky schopné svoju rozsiahlu pôsobnosť v primeranom čase a kvalite realizovať. Možno by preto nebolo zlé otvoriť diskusiu v Slovenskej republike, či zotrvať aj naďalej na relatívnej roztrieštenosti subjektov ochraňujúcich subjektívne práva, alebo či ísť cestou spájania do väčších entít.

## Literature

FÁBRY, Branislav, Rudolf KASINEC a Martin TURČAN. *Teória práva*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017.

- Detský ombudsman* [online]. [cit. 26. 10. 2019]. Dostupné z: <http://www.detskyombudsman.sk/>
- O komisárovi. *Úrad komisára pre deti* [online]. [cit. 26. 10. 2019]. Dostupné z: <https://komisarpredeti.sk/o-komisarovi/>
- O nás. *Centrum právnej pomoci* [online]. [cit. 10. 11. 2019]. Dostupné z: <http://www.centrumpravnejpomoci.sk/o-nas>
- V čom Vám môže verejný ochranca práv pomôcť? *Verejný ochranca práv* [online]. [cit. 9. 11. 2019]. Dostupné z: <https://www.vop.gov.sk/v-com-vam-moze-pomoc>
- Z histórie vývoja inštitútu ombudsmana. *Verejný ochranca práv* [online]. [cit. 9. 11. 2019]. Dostupné z: <https://www.vop.gov.sk/historia>
- Zoznam subjektov alternatívneho riešenia spotrebiteľských sporov. *Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky* [online]. [cit. 26. 10. 2019]. Dostupné z: <https://www.mhsr.sk/obchod/ochrana-spotrebitela/alternativne-riesenie-spotrebitelskych-sporov-1/zoznam-subjektov-alternativneho-riesenia-spotrebitelskych-sporov-1>

### Contact – e-mail

*juraj.vacok@flam.uniba.sk; viera.jakusova@flam.uniba.sk*

# The Comparison of Czech and Slovak Human Rights Institutional Behaviour

*Eduard Csudai*

Comenius University in Bratislava, Faculty of Social  
and Economic Sciences, Slovakia

## Abstract in original language

Bývalí štátni partneri Československa si po rozdelení zvolili rôzne prístupy k nastaveniu inštitucionálneho prostredia v oblasti ľudských práv. Zatiaľ čo sa Česká republika v roku 1999 rozhodla založiť jednotnú inštitúciu pre ľudské práva – Verejný ochranca práv, slovenskí zákonodarcovia začali od roku 1993 pridávať nových a nových ochrancov. Výsledkom slovenského úsilia je multi-inštitucionálna ochrana ľudských práv s prekrývajúcimi sa mandátmi, nejednoznačné metódy vytvárania daných inštitúcií a nedostatok zákonných hraníc medzi inštitúciami pre ľudské práva. Článok sa zameriava na zdôvodnenie rôznych prístupov s ohľadom na historický inštitucionalizmus. Analýza kritických situácií skúma skutočné dôvody, prečo sa poslanci parlamentov v oboch krajinách rozhodli odlišne stanoviť inštitucionálne normy v oblasti ľudských práv.

## Keywords in original language

Ľudské práva; inštitúcie; verejný ochranca práv; ombudsman; NHRI; kritická analýza.

## Abstract

The former state partners of Czechoslovakia chose after division different approaches on how to set the human rights institutional environment. While Czech Republic decided to establish a single human rights institution in 1999 – Public Defender of Rights, the Slovak legislators started to add new and new protectors since 1993. The outcome of Slovakian efforts is a multi-institutional protection of human rights with overlapping mandates, ambiguous establishment methods of politicians and lack of legal

borders among the human rights institutions. The article will look at the reasoning of different approaches with the lens of historical institutionalism. The analysis of critical junctures examines the real reasons of why the Members of Parliament in both countries chose to set up the institutional human rights standards differently.

## **Keywords**

Human Rights; Institution; Public Defender of Rights; Ombudsman; NHRI; Critical Juncture.

## **1 Introduction**

The Czechoslovakia ceased to exist as a federation until 1993. The country served for approximately 75 years as a mutual territory and as a legal ground for all Czech and Slovak citizens. In 2019, after 25 years of separation, the Czech Republic and Slovakia demonstrate different behaviour in one visible, knowledgeable and specific kind of institutionalism. In fact, every sovereign state manages the domestic law on different issues. Therefore, the Czech and Slovak Members of Parliament started to decide on how to manage specific issues in 1993. The results of Czech and Slovak decisions can be currently very different. Candidly, there is a huge difference between the Slovak and Czech human rights institutional development. In such regard, the article attempts to identify the main reasons and factors defining different establishment of human rights actors – the human rights institutions. Nevertheless, what can one call a human rights institution? Human rights actors have different forms – state authorities (ministries, prosecutor's office or even constitutional court), the non-governmental sector and certain institutions empowered by legislators. Conditions specifying the human rights institutions are generally clear-cut legal empowerments (certain acts, laws, or even regulated by constitution), state donations to human rights institutions from state budget, and independence from contemporary political will. However, the Members of Parliament may after the establishment re-arrange the mandates of institutions or change their budget, which the institutions will obtain. In several cases, the politicians intervened, rejected

or ignored the work of human rights institutions.<sup>1</sup> By intervention, one could perceive personal influence or direct impact of legislation on the institutions. Members of Parliaments can often disagree with the opinions of the state established human rights actors, thus reject their current work or human rights monitoring.<sup>2</sup> The Members of Parliament are crucial decisive actors when it comes to establishment, impact and donations regarding the state-based human rights actors.

Sooner than any political interventions or other impacts can occur, the politicians have to establish such human rights actors. The establishment is a process in legislative bodies – Parliaments, Lower Houses, National Councils etc. Current state of mind of former Czechoslovak countries recognizes one human rights institution in the Czech Republic and five human rights institutions in Slovakia. The Czech Republic remained with only one established institution since 1999, while Slovakia started to establish the institutions right after the division of Czechoslovakia (1993). The second human rights institution started to operate in 2001<sup>3</sup>.

The practices of European countries on establishing one or more human rights institutions differ. Single human rights institution countries similar to Czech Republic are currently France, Montenegro, Netherlands, Northern Ireland or Great Britain. In comparison, Hungary, Poland, Portugal, Romania, Serbia or Germany have more than one human rights protectors. Carver (2011) previously examined the comparison of single vs. multi-institutional human rights model in selected countries; however, there is still a gap in understanding why decision-makers tend to establish new human rights institutions. The comparison of Czech and Slovak experiences on the establishment of human rights institutions still opens the space for scholars to investigate what has been the main political reasoning behind this process. In cases of single human rights institution models, one

<sup>1</sup> Mária Patakyová as Public Defender of Rights read the annual report in front of 16 Members of Parliament from 150 in 2019.

<sup>2</sup> The Commissioner for Human Rights in Poland (Adam Bodnar) receives a number of criticism whenever he publicly speaks according to certain issues. See more at: <https://polandin.com/43164103/ombudsman-deflects-claims-of-siding-with-murderer>

<sup>3</sup> The establishment of PDR in 2001 meant that the Slovak National Centre for Human Rights received another similar partner to protect human rights. Even though the mandates of the institutions are different, they can overlap each other.

question arises: why did the politicians in states like the Czech Republic, France or Montenegro choose the single model variant. Vice versa, why did the politicians in Slovakia, Poland or Hungary choose to establish more than one human rights protector? The European and international recommendations explained later in this article, on how to arrange the domestic human rights institutional environment differ. In fact, the inconclusive European or international law authorises the states to choose different solutions. Therefore, the institutional architecture thorough Europe or world vary.

In his article, Carver argued in favour of the single model variant with using certain elements reflected in subsequent practice and academic discussion (Carver, 2001, p. 8). He reflected at Murray's (2007) and Smith's (2006) previous literature and at the pre-set parameters following the requirements of the Paris Principles. Subsequently, he measured the characteristics with certain possibilities of the single institutions covering more human rights agenda with specified and more vulnerably oriented institutions. However, besides Carver's (2011) attempt to hail the unitary model of human rights protection, the literature still lacks further research on comparison of single vs. multiple human rights institutional arrangement. The main missing attribute is the contemporary political will as inherent feature of human rights institution's establishment. In such regard, the main research question is *„what are the real political reasons behind the establishment of human rights institutions and their maintenance?“* This question opens up an unexplored space for a specific research. The article included the comparison of political decisions during the process of creation and functioning of human rights institutions in countries of former Czechoslovakia. The lens of historical institutionalism uses critical juncture analysis, which defines moments when a decision made by crucial actors affects a particular approach. The selected theory explores important moments, such as the establishment of human rights institutions and analyses the main defining reasons of the political elites. The main methodological tool – content analysis evaluates the data gathered from explanatory memorandums regarding the law on establishing the human rights institutions, plenary debate in the parliamentary sessions.



## 2 The international and European standards on the establishment of human rights institutions

The term „human rights institution“ encompasses a body funded by the state<sup>4</sup>, with specific legal basis, that regulates its functions, their scope and the term of office. Wolman (2013) divided such institutions to two categories:

- a) national human rights institutions (NHRIs) and
- b) Sub-national human rights institutions (SHRIs).<sup>5</sup>

The main distinctive feature of NHRIs and SHRIs is the status of national human rights institutions. An institution willing to become an NHRI needs to undergo the accreditation process carried out by GANHRI it might have a title as a centre, an ombudsman, a commissioner or an institute<sup>6</sup>. On the other side, specialized institutions protecting the rights of vulnerable groups: commissioners for children, commissioners for the rights of persons with disabilities or gender equality ombudsmen, generally serve as SHRIs. Slovakia provides clear example of the NHRIs and SHRIs division: one of the institutions serves as the main NHRI and the other entire (Commissioner for the Rights of Child, Commissioner for the Rights of Persons with Disabilities and Public Defender of Rights) serve as SHRIs. Additionally, the NHRIs or SHRIs may serve as a so-called Equality bodies. Equality bodies operate as public organisations assisting the victims of discrimination, monitoring and reporting on discrimination issues and contributing to raise awareness on rights and valuing of societal equality (EQUINET, 2019). The NHRI and the Equality body status constitute general human rights authorisations; however, the institutions may have different allocation of such statuses. The V4 countries serve as a good example. In Slovakia, as mentioned, one institution encompasses the equality body status with NHRI status. Hungary established two institutions, one as the NHRI<sup>7</sup> institution and another one serving

<sup>4</sup> In fact, with a separate budget paid for the institution annually.

<sup>5</sup> Wolman (2013) examined this division in his study of federal states containing more than one human rights institution.

<sup>6</sup> The Slovak National Centre for Human Rights, Greek Ombusman, Commissioner for Fundamental Rights of Hungary or The Danish Institute for Human Rights serve as examples of NHRI designation.

<sup>7</sup> The Office of the Commissioner for Fundamental Rights serves as Hungarian NHRI institution. More information at: [http://www.ajbh.hu/en/web/ajbh-en/main\\_page](http://www.ajbh.hu/en/web/ajbh-en/main_page)

as the equality body.<sup>8</sup> The Czech Republic established only one human rights institution; however, it does not have the NHRI status yet. Ipso facto, the Czech Public Defender of Rights serves currently as the equality body, thus the SHRI. The Czech Public Defender of Rights as the only human rights institution in the Czech Republic persists the singular possibility for NHRI initiation in the future. Poland has a similar situation with Slovakia; the Polish Ombudsman encompasses the NHRI and equality body statuses.

The V4 countries and their different approach on how to designate and determine NHRI and equality body statuses underlines the ambiguity and soft-power of international and European institutional human rights standards. Therefore, the Members of Parliaments as crucial actors form the human rights environment and have the decisive power to manipulate with state established human rights actors. The websites of ENNHRI, EQUINET and ENOC provide the current European attitude of states on arranging domestic institutional area of human rights. Some states established and authorised a single institution which encompass NHRI status, equality body status and serve as children commissioner (France). Alternatively, Croatia has different institutions for NHRI, equality body and children.

The attitude of European countries in institutional arrangement of human rights significantly differs. The previous cultural, civic or political connections among certain states (Balkans, Baltic states or Czechoslovakia) do not stipulate similarities on how to arrange human rights protection. In concrete, what European and international legal tools influence the behaviour of politicians? Carver (2011) provided a list of such legal standards recommending or indirectly laying down the possibilities for states on how many institutions they should establish, or put the new authorisations under existing ones. We can include here the Paris Principles and the GANHRI accreditation process. GANHRI's SCA committee accredits solely one institution for every state. The Optional Protocol to the Convention against Torture (OPCAT) and the Convention on the Rights of Persons with Disabilities are two treaties requiring from states to assign an implementing and monitoring role to a national human rights institution (Carver, 2011, p. 4). However,

---

<sup>8</sup> More information according the institution available at: <https://www.egyenlobanasmod.hu/en>

the treaties do not specify how the monitoring bodies shall work – as a single SHRI or included in an existing NHRI. The comparison of the Slovak and the Czech human rights environment provides a concrete and practical explanation of difference according Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD). CRPD stipulates under Art. 33 Section 2<sup>9</sup> a requirement from ratifying states to establish a mechanism for promotion, protection and monitoring of the convention. In regard aforementioned article, Slovakia established a completely new human rights institution – the Commissioner for the Rights of Persons with Disabilities, while the Czech Republic handed over such authorisation to the existing Public Defender of Rights in 2007. The Czech Members of Parliament rather catalogued the authorisation than establish a new institution.

Carver (2011) argued that another important convention prepared by the UN – the Convention on the Rights of Child addresses more explicitly the question on how to manage domestic protection of children’s rights within states. The General Comment No. 2 of the UN Convention on the Rights of Child adds specific and additional arguments (age, lack of opportunity to express opinions, lack of access to political and judicial remedies) for better and special attention on children’s rights. Although the Committee on the Rights of Child hails the establishment of a specific institution as a commissioner or ombudsperson. In cases of missing specialized institutions, it recommends to strengthen the position of existing NHRIs as broad-based bodies monitoring the rights of every person, including children. Carver (2011) correctly underlined the requirements of the UN Committee of the Rights of Child, however, the practice is different. ENOC’s website provides the current practices of state parties on establishing specific children institutions. As visible, half of European states established a separate children’s institution while the other half put the competences under existing NHRIs. In such regard, the states behave freely and their practices differ in cases of choosing from two possibilities. The behaviour of Czech

---

<sup>9</sup> States Parties shall, in accordance with their legal and administrative systems, maintain, strengthen, designate or establish within the State Party, a framework, including one or more independent mechanisms, as appropriate, to promote, protect and monitor implementation of the present Convention. When designating or establishing such a mechanism, States Parties shall take into account the principles relating to the status and functioning of national institutions for protection and promotion of human rights.

and Slovak legislators, again, differed regarding the institutionalisation of protection of children's rights. There is an ongoing debate in the Czech Republic since 2014 (Kroc, 2014), nevertheless, the Czech legislators has not established a specified protector for children's rights yet. The Slovak Republic established the institution of the Commissioner for the Rights of Child together with the Commissioner for the Rights of Persons with Disabilities under the same act in 2015. The Czech and Slovak approaches differ when it comes to management of duties derived from ratified conventions. Slovakia manifestly rather establishes a new institution than putting the newly adopted obligations under an existing one. The Czech legislators chose cataloguing the international requirements under the Public Defender of Rights rather than establishing a new institution.

In addition, the Committee on the Elimination of Racial Discrimination and the Committee on the Elimination of Discrimination against Women provide slightly ambiguous recommendations on how the states shall establish their domestic human rights protection. Furthermore, at the European level, the Council of Europe Commissioner for Human Rights stated that the existence of specialized ombudspersons/commissioners may create misleading perceptions for general public (Carver, 2011). The Resolution of Parliamentary Assembly 1959 (PACE 1959) from 2013 on strengthening the institution of ombudsman in Europe reinforce the statement of the Council of Europe Commissioner for Human Rights, by putting the emphasis on more cooperation among the established institutions. The PACE 1959 requires to ensure appropriate coordination of all of established bodies within the countries with respect to different legal systems or traditions of states with multi-institutional protection and reflects at this issue and requires more coordination. In addition, Burdekin (2000) highlighted such requirement 13 years earlier stating that there is a direct need of clarity within the institutions' mandates. The clarity among the institutions' authorisations ensure the access of all individuals to the right institution (Burdekin, 2000) and deepens the confidence of common people in institutions. Such requirement is clear and meaningful, nevertheless, the resulting mandates invariably depend on the will of Members of Parliaments. All of the proposals regarding the establishment of human rights institutions within the Czech and

Slovak Republic were governmental. The confusion relating the overlapping mandates among the human rights institutions and lack of legal borders stipulating the institutions' jurisdiction causes several issues for the natural persons attaining their rights. In fact, the general public in Slovakia identifies the Public Defender of Rights of the Slovak Republic as the most visible institution. Certainly, particular vulnerable groups (children and persons with disabilities) easily identify „their“ commissioners established in 2016. On the other side, the Slovak National Centre for Human Rights struggles with lack of public awareness (CVEK, 2018) even 26 years after its establishment. Although the public might identify the human rights institutions, other issues may appear. Since the competences of these institutions are not clear-cut, one can experience difficulties which institution to contact. As a paramount example may serve the case of a parent, who considers that his/her child's rights were breached by a decision of the director of an elementary school. The director of the elementary school can simply decline the child's application because of the child's disability. In such case, the parent may contact any human rights institution in Slovakia. The previously highlighted lack of clarity within the international and European law imposes on state-level different practices which, indeed may in several occasions cause equivocal outcomes.

The previous literature according the establishment of human rights protectors misses deeper understanding of why the MPs decide to found new human rights protectors. Wolman's (2013) research on the system of NHRIs and SHRIs set a framework for scholars to get more deeply to the issue of multi-level institutional protectors and their relations. However, Wolman researched similar states to the Czech Republic with missing accreditation of NHRI status – Brazil, Switzerland and United States (Wolman, 2013). Carver's (2011) article looked into how selected countries as Hungary, Moldova or Croatia decided to arrange their domestic human rights protection system in 2011, nevertheless, Hungary's and Moldova's human rights institutions' system changed since 2011. In fact, the differing attitudes of Slovakia and Czech Republic as non-federal states represent an interesting area for research. Former countries of Czechoslovakia set different perspectives on how to arrange human rights bodies. Why did this happen?

And what are the main reasons of different approaches between the Czech and Slovak sides?

### **3 The Czech and Slovak Experience on establishing human rights institutions**

In 2019, the Czech Public Defender of Rights celebrated its 20<sup>th</sup> anniversary of establishment and since then it has been serving as the only human rights institution in the country. As mentioned, the Czech Public Defender of Rights is an SHRI due to missing accreditation of the Global Alliances of National Human Rights Institutions Sub-Committee on Accreditation (SCA). Such institution has never undergone the accreditation process to become an NHRI.<sup>10</sup> The Slovak Republic has a different institutional attitude. At least five human rights institutions (NHRI with other SHRIs) define the Slovak appetite for establishing and adding new human rights institutions. The Slovak National Centre for Human Rights, The Public Defender of Rights, the Commissioner for the Rights of Persons with Disabilities and the Commissioner for the Rights of Child are the four human rights institutions established, funded by state donations and enacted in specific laws in Slovakia. The Office for the Whistle-blowers established in 2019 is also a human rights institution in Slovakia, however, this institution has not started to operate yet.<sup>11</sup> The Centre for Legal Aid and the Centre for International Legal Protection of Children and Youth (CILP) are not especially established human rights protectors compared to the mentioned institutions. The mandate of the Centre for Legal Aid does not directly stipulate human rights protection as the main area of interest<sup>12</sup> and CILP works under the Ministry of Labour, Social Affairs and Family of the Slovak

---

<sup>10</sup> The SCA grants three types of accreditation according the Paris Principles. A (best evaluation meaning full compliance with the Paris Principles), B (lacking compliance with the Paris Principles) or C statuses are provided to the institutions. Slovakia has a conditional B status regarding the last evaluation by SCA from 2014. The Czech Public Defender of Rights does not have an accreditation from SCA yet.

<sup>11</sup> The office still do not have its director due to long-lasting selection process of the candidates.

<sup>12</sup> The Centre for Legal Aid can give a legal representation to the victims of discrimination as the only human rights empowerment, however this authorisation overlap with Slovak National Centre for Human Rights' similar endorsement.

Republic. In fact, the CILP with a direct link to governmental body represents, ipso facto the executive branch. Moreover, the Slovak National Centre for Human Rights, Public Defender of Rights, the Commissioner for the Rights of Child and Commissioner for the Rights of Persons with Disabilities establishment links to international or European standards requiring the protection of general or specific groups of people.

#### **4 The Czech Republic and monistic institutional human rights behaviour**

The Czech Public Defender of Rights (hereinafter „Czech Ombudsman“) protects people against the conduct of authorities and other institutions if their conduct is against the law, does not correspond to the principles of a democratic legal state and the principles of good administration, or the authorities are inactive. He/she also carries out preventive systematic visits to places where people are restricted in their freedom and seeks to ensure the respect of their rights. The complaints of persons can aim against the actions of state administration authorities such as ministries, regional, metropolitan or municipal authorities or educational, mining authorities. The act on the Czech Ombudsman states that it is an independent institution, impartial, does not yield to political pressures and shall be responsible for the exercise of powers to the House of Deputies<sup>13</sup>. The institution shall have the right to request information – official or judicial documents necessary for the accomplishment of its tasks and can carry out inquiries without prior notification. The institution may then subsequently propose solutions for the parties concerned. Although the institution has strong investigating tools to understand the issues of the parties, it cannot issue decisions, cancel or change decisions made by authorities. The institution declares that in most cases according its inquiries, the issues leads to a successful conclusion and the concerned authorities remedy their errors themselves (The Public Defender of Rights, 2019). The Czech Public Defender of Rights serves as the national equality body pursuant to the law and applicable directives of the European Union since 2009.

---

<sup>13</sup> The House of Deputies represents the lower chamber of the Czech Parliament.

In fact, the institution has more investigational, educational and advisory authorizations. Both recommendations and statements serve as supplementary and advisory tools for authorities breaching human rights. The Czech Public Defender of Rights is an Ombudsman type of institution and as mentioned, the institution has not yet undergone the accreditation process of GANHRI.

## **5 Human rights institutions of the Slovak Republic**

### **5.1 The Slovak National Centre for Human Rights (NHRI of Slovakia)**

The Slovak National Centre for Human Rights (hereinafter „the Centre“ or „SNCHR“) was established by the Act of the National Council of the Slovak Republic no. 308/1993 Coll. on the Establishment of the Slovak National Centre for Human Rights with effect from 1 January 1994, following an international agreement (Agreement between the Government of the Slovak Republic and the United Nations on the establishment of the Slovak National Centre for Human Rights – Notice of the Ministry of Foreign Affairs of the Slovak Republic no. 29/1995 Coll.). According to the Act, the Centre is an independent legal entity not registered in the Commercial Register and it is a non-profit organization (SNCHR, 2019).

Pursuant to the Act no. 308/1993 Coll. on the Establishment of the Slovak National Centre for Human Rights, the Centre has the following functions: monitors and evaluates the observance of human rights, gathers and upon request provides information on racism, xenophobia and anti-Semitism in the Slovak Republic, conducts research and surveys to provide data in the area of human rights and gathers and distributes information in this area, provides library services, provides services in the area of human rights, prepares educational activities and participates in information campaigns aimed at increasing the tolerance of society, provides legal aid to victims of discrimination and intolerance, issues, at the request of natural or legal persons or on its own initiative, expert opinions on matters of compliance with the principle of equal treatment under a separate regulation, conducts independent surveys on discrimination, draws up and publishes reports



and recommendations on issues related to discrimination<sup>14</sup>. The mandate of the Centre contains two main attributes such as the NHRI status and the status of Equality body of the Slovak Republic.

## 5.2 The Public Defender of Rights

The Public Defender of Rights of the Slovak Republic (hereinafter „PDR“) is the biggest (according to its budget and number of employees)<sup>15</sup> state established human rights institution. The Slovak Public Defender of Rights solves complaints of natural or legal persons believing their fundamental rights and freedoms were infringed contrary to the legal order or principles of democratic state and the rule of law in relation to the activities, decision-making or inactivity of a public administration body (Public Defender of Rights, 2019). Another important component of legal empowerments of the PDR is the commencement of proceedings before the Constitutional Court of the Slovak Republic in the matter of consistency of legal regulations according to the Article 125 sect. 1 of the Constitution of the Slovak Republic. The legal authorisations of the institution are more likely dealing with the violations of fundamental rights in comparison with the SNCHR’s empowerments. The article will clarify the previous attempts on re-arranging the NHRI status of the SNCHR and the PDR.

Both ombudsman institutions in Czech Republic and Slovakia do not serve as national NHRIs. Nevertheless, generally, the ombudsman type of institutions operates as a national NHRIs. Reif (2004) and Carver (2012) underlined the statement regarding ombudsman NHRIs. The authors call these institutions „national-level human rights ombudsman institutions“ (National HRO) as one of main types of the NHRIs (Reif, 2004) (Carver,2012). The ombudsman NHRIs are prevalent in Central and Eastern Europe and Latin America. In addition, the other two states of V4 countries – Hungary and Poland, encompass ombudsman institutions as the NHRIs. The Czech Republic will probably in case of attaining the NHRI status put the authorisation under the Public Defender of Rights. The Slovak ombudsman

<sup>14</sup> Section 1 Paragraph 2 points a)–j) of the Act no. 308/1993 Coll. On the Establishment of the Slovak National Centre for Human Rights.

<sup>15</sup> The annual budget of the Public Defender of Rights is more than 1.3 million € for 2020.

institution – the Public Defender of Rights on two occasions almost achieved the NHRI status, however, the status remained with the Slovak National Centre for Human Rights. The reason behind the establishment of such institutions lies in embracing international legal norms, notably in the area of human rights. In such regard, the Czech and Slovak ombudsman type of human rights institutions will or could be the NHRIs, nevertheless, they serve currently as SHRIs according to Wolman's (2013) differentiation. The main differences between the Slovak and Czech Ombudsman regarding their functions are:

- Slovak Ombudsman deals with complaints regarding respect for fundamental rights and freedoms arising from the Constitution and international treaties, although the Czech Ombudsman also investigates violations of other rights arising from different legal provisions;
- The Czech provisions provide also an authorisation to investigate the human right violations in places that restrict personal freedom;<sup>16</sup>
- The Czech Ombudsman has also the empowerments to promote non-discrimination what in Slovak circumstances fulfils the Slovak National Centre for Human Rights;
- The Czech legal provisions also stipulate the law on good governance. It is a kind of „good morality“ of public law, that is the behaviour of public authorities, which is not directly prescribed by law, but they can still be demanded (Čitbaj, 2016).

There are slight differences in competencies of the ombudsman institutions; however, the Czech and Slovak Ombudsman institutions clearly investigate the individual complaints from the members of public with an explicit reference to the Scandinavian model (Carver, 2012).

### **5.3 Commissioner for the Rights of Child and the Commissioner for the Rights of Persons with Disabilities**

The main authorisations of the Commissioner for the Rights of Child (CRC) is to protect and support of children's rights as examination of compliance

---

<sup>16</sup> The Slovak law does not explicitly stipulate such empowerment, however in cases when the Slovak Ombudsman decides to investigate such places, he/she can do it by its own initiative.

with rights of child, monitor compliance with rights of a child by investigating on settlement of liabilities resulting from international treaties by which the Slovak Republic is bound, carry out research and surveys aimed at monitoring the situation and developments in the area of children's rights, enforce children's interests in society, cooperate with children either directly or through organisations involved in children's rights protection, encourage improvement of public awareness of children's rights and cooperate with foreign and international entities involved in exercising children's rights or protecting children's rights.<sup>17</sup>

The Commissioner for the Rights of Persons with Disabilities (CRP) has similar competences as the CRC due to the fact that their competencies are stipulated by the same act: supports and enforces the rights assigned to a person with disabilities under international treaties by which the Slovak Republic is bound, upon request or on own initiative, examines compliance with rights of persons with disabilities, monitors respecting rights of persons with disabilities, in particular by independent investigation, enforces the interests of people with disabilities in the society, cooperates with persons with disabilities either directly or through organisations involved in protection of the rights of persons with disabilities, consults them and examines their opinions, encourages the improvement of public awareness of rights of persons with disabilities and cooperates with foreign and international entities involved in exercise of rights of persons with disabilities<sup>18</sup>

The two countries previously connected in Czechoslovakia chose different ways on protection of human rights. The enumeration and reference to the authorisations of Czech and Slovak human rights institutions underlines the real circumstances of human rights protection. However, why did the MPs in formerly connected countries decide disparately? Single model vs. multi-institutional protection of human rights imposes further questions. Carver (2011) dealt with the question whether it is more desirable to establish

---

<sup>17</sup> Sections 2 and 3 of the Act No. 176/2015 Coll. on the Commissioner for Children and the Commissioner for People with Disabilities and on changes and amendments to certain acts.

<sup>18</sup> Section 10 Paragraph 1 of the Act No. 176/2015 Coll. on the Commissioner for Children and the Commissioner for People with Disabilities and on changes and amendments to certain acts.

one or more human rights protectors and he argued that it is better to establish only one NHRI because of these factors: a coherent legal framework, institutional effectiveness (diversity within the institution possibly leads to cross-fertilization between individuals), consistency of service (good practices may flow across the institution), cost-effectiveness, relationship to vulnerable groups, easier identification, accessibility, better service, equal coverage, relationship with authorities, easier access for authorities, unified and authoritative institution, public profile, coherent message and encompassing more vulnerable groups. On the other side, the advocates of multiple human rights institutional arrangements enunciate their main arguments: a single institution cannot provide sufficient protection of specific needs within different vulnerable groups, or competing priorities in a single institution will result in competition for resources and attention to different vulnerable groups and separate institutions generally provide a valuable focal point for vulnerable groups (Carver, 2011, s. 9). Although Carver's (2011) ambition to stipulate an appropriate model, one cannot rely on pre-set factors following the Paris Principles. The main argument of this article stemming from the current European diversification of human rights institutions is that the cultural and historical development of each sovereign state does not inevitably set the parameters and human rights institutional environment. The political will serves as a main delimiting factor on how the states can arrange their human rights protection. The Members of Parliament as decisive actors create the area where institutions may arise. Their speeches, votings and process of work can uncover the real historical circumstances which founded human rights institutions.

The analysis of historical events through the lens of historical institutionalism will represent the main theoretical background for this article. Furthermore, the uniqueness of critical junctures analysis demonstrates how and why decisions of Czech and Slovak MPs set the opposite environment of human rights protection in 2019.

## **6 Analysis of critical junctures as the inherent tool for understanding**

The critical juncture analysis as a part of historical institutionalism encompasses the study of political origins and reforms of crucial institutional

arrangements that utilize a durable influence in social conditions within a nation. This concept applies solely to path-dependent institutions and attempts to answer questions on why some institutional arrangements took place in comparison with other possibilities of institutional change. The actors<sup>19</sup> have the ability to create an environment of bodies with various motivations and incentives (Capoccia & Kelemen, 2007). The critical juncture analysis will attempt to uncover the Czech and Slovak path-seeking process in the establishment of human rights institutions. The process of voting in the Parliaments and subsequent establishment of the institutions was very brief, on the other hand, the institutions have worked for several years. Another important factor is the real uncertainty of future development in institutional change. The uncertainty of actors allows them to express and arrange a specific area of their interest (Capoccia & Kelemen, 2007). In such regard, the change of institutional arrangement in human rights area represents an expression of different political wills in Czech Republic and Slovakia. However, what can we perceive as a juncture? What is the real condition to understand why the legislators decided in such manners? To stipulate what critical junctures are, Capoccia and Kelemen (2007, p. 348) defined the critical junctures as relatively short periods of time in which a heightened possibility of choices might affect future outcomes of their interest. The relativity of time depends on a path-dependent process while the duration of juncture is brief and the following process lasts for longer time than the juncture. In that sense, the Czech and Slovak politicians faced a broader than normal range of attainable options. The actors' choices among all the available options possibly contain a compelling impact on the path-dependent development of an institution. Furthermore, the actors have an ability to behave freely, and subsequently affect future institutional arrangements (Capoccia & Kelemen, 2007). Regarding the human rights institutions' establishment, when it came to the Slovak politicians, the result of their negotiations was a new human rights protector – institution. There

---

<sup>19</sup> In terms of this article the Members of Parliaments.

were always more than two options from which the Slovak actors could choose:

- to strengthen an existing institution with adding children rights under its scope of empowerments,
- to dissolve an existing institution,
- to create a completely new institution, or to re-arrange the mandates of the institutions.

The decision of Slovak MPs was in every case, as mentioned, to establish a new institution and in fact, the oldest institution has been active for 26 years now, the second 18 years and the last two 3 years. On the other side, Czech MPs established a single institution in 1999, so currently, the institution has been serving for 20 years. But, there is still a need to uncover the question why the legislators decided to establish new institutions in Slovakia and why the Czech MPs did not add another ones alike in Slovakia and chose to catalogue the powers under the Public Defender of Rights. Thus, the selection of critical juncture analysis is in place, and with careful examination of official materials publicly available is the right choice for data collection. The next part of the article will focus on the debates in the plenaries of the National Council (Slovakia) and House of Representatives (Czech Republic) to give us a deeper understanding of why the Members of Parliament decided to establish the current human rights state-level protection.

## **7 Finding the junctures – the debates according the establishment of human rights institutions**

In the Czech Republic, the proposal of the Act No. 349/1999 Coll. on Public Defender of Rights was in autumn of 1999 unanimously accepted by both Houses of the Czech Parliament. In fact, the government of Miloš Zeman (in power from 1998 until 2002) was similarly to Robert Fico's second government (2012 – 2016) the only party in power. The establishment and anchoring of the Czech Ombudsman institution was part of the program declaration of the Government of the Czech Republic (Vláda České republiky, 1998). The legislative process was brief. In fact, both chambers approved the bill on Czech Public Defender of Rights in all three readings

within 6 months (Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 1999). The main criticism of the institution came from opposition Members of Parliament who declared that the Czech Republic cannot afford another institution or that the institution is not necessary for protection of common people. The formerly established Ministry for Human Rights of the Czech Republic<sup>20</sup> is not a part of Czech Government since 2017. However, as mentioned in the beginning of the article, there were considerations on establishing a special institution – The Czech Children Ombudsman (Kroc, 2014). However, regarding the NHRI status is the Czech Ombudsman still the only adept and the body remained for 20 years as the only state established human rights institution. In such regard, the government of Miloš Zeman (1998-2002) created a path-dependent area of human rights protection that has been present for more than two decades. The cataloguing of authorisations of Czech Ombudsman encompasses anti-discrimination (2009) or the protection of the rights of persons with disabilities (2017) authorisations.

In contrast, the Slovak behaviour on establishing human rights institutions represent more fruitful enactments of bills regarding the Slovak human rights institutional arrangement. All of the proposals to establish new human rights institution were governmental, so, in fact, the Members of Parliament had a majority in the National Council of the Slovak Republic. The Slovak MPs established human rights institutions in 1994, 2001, and in 2015 and such institutions still operate. In fact, path-dependency from a decision made is much longer than the legislative process. The Slovak legislators faced choices in all cases of new institutions' establishment from various options. Mahoney (2002) sees the critical junctures as a certain adopted option from two or more alternatives. These choices derive from antecedent historical conditions. The governmental proposal is a powerful tool to change the social conditions within a nation. The final decision of government chosen from the set of options demonstrate the power of the political actors who reveal the long term development patterns (Mahoney, 2002). The establishment of the first two human rights institutions in Slovakia did not contain any dilemma among the decisive actors.

---

<sup>20</sup> The Government of Andrej Babiš terminated the post of Minister of Human Rights of the Czech Republic in 2017.

The governmental proposal on first human rights institution established in Slovakia – the Slovak National Centre for Human rights (SNCHR) came in the 1992–1994 government<sup>21</sup>. The SNCHR incurred as a mutual commitment (international contract) between the Government of the Slovak Republic and the United Nations. The general human rights discourse in Slovakia considers that the establishment of the SNCHR was a demonstration of Vladimir Mečiar’s government<sup>22</sup> to Europe that Slovakia can represent a state respecting the notion of human rights (Kusý, 2001). However, the SNCHR had serious issues with impartiality and suspicious financial operations during Vladimir Mečiar’s government (TASR, 2001). The issues of SNCHR’s impartiality also remained in the 2010–2013 electoral period of executive director, Juraj Horváth. Political party SMER-SD had two party members in the administrative board of the institution. Currently, in the Head of the Administrative Board is from a non-parliamentarian political party, PS-Spolu. In fact, the history and presence shows that the institution has had major issues with political impartiality.

The second human rights institution is the Public Defender of Rights (PDR) established in 2001. The explanatory memorandum of the PDR did not encompass reasoning according the SNCHR which coexisted in 2001. There is no stipulation on how the two institutions had to cooperate or co-work and what they should do in cases when their mandates overlap.<sup>23</sup> Certainly, the Members of Parliament did not take to evaluate whether they strengthen the existing SNCHR, or how these institutions may behave to each other. The decision on PDR’s establishment derived from the Declaration of Mikuláš Dzurinda’s Government (Vláda SR, 1998) stating:

---

<sup>21</sup> In fact, the 10th Slovak National Government lasted from 1992 until 1994. The division of Czechoslovakia occurred in 1993, so the first elections in the newly created Slovak Republic were held in 1994.

<sup>22</sup> Prof Miroslav Kusý repeatedly called the SNCHR as Vladimir Mečiar’s government residue in the 2000, 2001 and 2002 Global Report on the State of Society. Available at: <http://www.ivo.sk/6637/sk/aktuality/dvd-slovensko-1996-2010-suhrnna-sprava-o-spolocnosti>

<sup>23</sup> Even though that the law set the legal boundaries through the empowerments of the institutions, sometimes persons who feel that their human rights were violated, might contact any of the institution. For instance, from 2004 when the SNCHR became the Slovak National Equality institution, in cases of unlawfull decisions of public authorities could be present a ground of discrimination. In that case, the person could reach for help the PDR and SNCHR.



*„The current ambiguous constitutional status of the prosecutor’s office will be reviewed in order to strengthen the role of prosecutors as law enforcement authorities. In order to strengthen citizens’ rights and in view of the envisaged amendments to the Constitution, the Government will consider introducing an institution of a civil rights defender (ombudsman).“* As mentioned, the establishment of the PDR referred on ombudsman types of institutions operating from the 19th century. Hostility of communist ideologies to human rights institutions may according to Carver (2012) explain the rapid spread of ombudsman institutions in post-communist states.<sup>24</sup> Furthermore, the Slovak Members of Parliament amended the Constitution of the Slovak Republic and put the institution as an inherent part of it. The Czech Ombudsman has the scope of authorisations particularly in a specific act, and not included in the constitution<sup>25</sup>.

Thus, the historical events defining the critical junctures of Slovak human rights institutions started in 2001. In times of the first government of Miluláš Dzurinda, four political parties formed the coalition (SDK, SOP-LDÚ-SZS, SĎL and SMK)<sup>26</sup> with a support from independent Members of Parliament. The broad coalition formed to replace Vladimír Mečiar in power provided a brief exploratory memorandum to the law on Public Defender of Rights. The proposed act underlined the position of Ombudsman institutions in Central and Eastern Europe similarly to the Czech explanatory memorandum (Carver, 2012). The Slovak Members of Parliament quickly, approximately within 2 months, adopted the law on the Slovak Public Defender of Rights. The difference between SNCHR’s and PDR’s establishment lies also in the composition of governments. While in case of the SNCHR, the government consisted from one party, in the case of PDR four political parties formed the coalition. In fact, the establishment of the PDR needed more cooperation and compromise between the governmental Members of Parliament. Another important difference is the constitutional basis of the PDR. Although the SNCHR serves as an NHRI institution and the NHRI status was previously the point of interest between the two

<sup>24</sup> In fact, the Slovak Republic was the last country from V4 which established ombudsman type of institution (Poland 1987, Hungary 1993 and Czech Republic 1999).

<sup>25</sup> Act No. 349/1999 Coll. on Public Defender of Rights of the Czech Republic.

<sup>26</sup> The concrete voting of the then Members of the National Council of the Slovak Republic is available in Slovak at: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=schodze/hlasovanie/hlaspie&ID=8266>

institutions. There are tensions between the human rights institutions due to changing political culture. Considerably, the government in power has the decisive power deciding on what happens within the establishment and organisation of human rights actors. Moreover, in Slovakia, the politicians did not solely remain with just establishing them, however, in several cases, the efforts of politicians encompassed the re-arrangement of their mandates and interference to their institutional lives. Mostly, because of the mentioned NHRI status. The Analytical Report on the Slovak National Centre for Human Rights outlined the reasoning of such interference that stipulated ineffective functioning of the institution in 2011 (Rada vlády SR, 2011). The government measured the status and possible solutions on how to re-arrange the system of human rights institutions within Slovakia. One of the solutions was the transfer of NHRI status under the PDR. Similar governmental proposal appeared in 2018<sup>27</sup>. The explanatory memorandum pointed to better accreditation of the Slovak Public Defender of Rights in comparison to the SNCHR<sup>28</sup> (TASR, 2018).

The reorganisation of mandates within the institutions could refer to the practices of other V4 countries – Hungary’s Commissioner for Fundamental Rights and Polish Human Rights Defender. The ombudsman types of institutions serve as NHRIs in Hungary and Poland. Furthermore, both Hungarian and Polish NHRI ombudsman institutions have the highest achievable status – A accreditation according the Paris Principles.<sup>29</sup> In case of hypothetical NHRI status achievement by the PDR, the SNCHR would rarely survive as a single equality body and subsequently would likely be dissolved. Nevertheless, the explanatory memorandum from April 2018 did not reflect at the V4 countries and their ombudsman institutions containing the NHRI status. The Ministry of Justice of the Slovak Republic as the gestor of the process solely concluded that the SNCHR will remain as Equality body and the PDR will become the NHRI.

---

<sup>27</sup> In both occasions served as the Minister of Justice of the Slovak Republic Mrs Lucia Žitňanská.

<sup>28</sup> The SCA Accredited the SNCHR with a B status in 2014.

<sup>29</sup> The list of accredited institutions within Europe, Africa, Asia and Pacific and Americas are available online at: [https://www.ohchr.org/Documents/Countries/NHRI/Chart\\_Status\\_NIs.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Countries/NHRI/Chart_Status_NIs.pdf)

The analysis of critical junctures shown that the heightened probability to establish a new institution in 2001 defined a path that the politicians use nowadays. The legislators faced for a brief period of time to broader than normal range of possible options (to establish a new institution, strengthen the existing one, re-arrange the mandate of the existing one, dissolve the existing one or to put the new one under the existing one and vice versa), nonetheless, they decided to establish a new institution (Capoccia & Kelemen, 2007). Indeed, there is a political will to make changes in the structure and modus operandi of human rights institutions. The most effective way is to change the law. The institutions may experience coercion which can result in resentment. The fact is, the scope of monitoring function of the SNCHR is much broader in comparison to the PDR, that deals more with the protection of fundamental rights of persons and legal entities with respect to the activities and decision-making of public administration bodies. Both SNCHR and PDR are specific human rights protectors, nevertheless, the establishment of both institutions was not adequate for a small country like Slovakia.

The establishment of another two commissariats in 2015 brought more ambiguity to the system of human rights protection. When it came to answer question: „*Can we strengthen an existing institution or will we establish a new one?*“, the Slovak legislators in every occasion choose the second solution to the issue. Collier and Collier claimed such political behaviour due to presumed choice, which appears deeply embedded in antecedent conditions (Collier and Collier, 1991, p. 27). This argument strengthens the establishment of the Commissioners on the Rights of Child and Person with Disabilities in 2015. The explanatory memorandum defined that the members of working group at Ministry of Justice of the Slovak Republic considered different options to enact an effective protection of children and persons with disabilities. Until 2013, the protection of children was a part of existing Public Defender of Rights or the Slovak National Centre for Human Rights: „*Any solution within the current institutes of public protection of children's rights would require legislative changes and corresponding demands on the state budget (reinforcement of personnel capacities, material and technical support, expenditure on activities) with uncertain result of meeting the condition of independence within the*

*institutes of the Public Defender of Rights and the Slovak National the Center for Human Rights, as well as the conditions for a specific focus on the protection of the rights of children/persons with disabilities* (Ministry of Justice of the Slovak Republic, 2015).“

However, the Ministry of Justice of the Slovak Republic as the responsible authority of the Act highlighted the other possibility – to establish a separate institutions: „*The essence of the work of the Commissioners will be, unlike other rights protection authorities, specialized public protection of rights – specialization consists in the Commissioner dealing solely with the rights of children for children and the Commissioner in the case of persons with disabilities solely with the rights of this group recognized in the UN Conventions* (Ministry of Justice of the Slovak Republic, 2015).“ The government explicitly measured what kind of protection will better fit for the purposes of protection regarding children and persons with disabilities, and decided to established new institutions. This case shows clear critical junctures due to different options for the decision-makers – to either strengthen existing institutions or to establish new ones. The path that follows the establishment of the institutions is still present.

In comparison to the PDR, the CRC and CRP has additionally another authorisation to investigate legal entities and natural persons, which under a special regulation intervene in rights and obligations of natural persons and legal entities in the area of public administration. Both CRC and CRP were established by the second government of Robert Fico. SMER-SD was the only governmental party in power. In fact, the explanatory memorandum to the Act on commissioners reflected on the third Optional Protocol of the Convention on the Rights of Child and Optional Protocol to the Convention on Rights of Persons with Disabilities. Rudolf Chmel<sup>30</sup>, the former Chairman of the Governmental Council for Human Rights, Ethnic Minorities and Gender Equality (2010–2012), gave a speech at the National Council regarding the governmental proposal on two commissioners in May 2015.<sup>31</sup> Chmel reflected on existing institutions and required putting the mandate of children and persons with disabilities under the PDR or the

<sup>30</sup> Rudolf Chmel in 2011 accepted as Governmental Council's Chairmant the Analytical report on the SNCHR, was a Member of Parliament for MOST-HÍD party (2010–2016).

<sup>31</sup> Rudolf Chmel was at the times of legislative process according the two commissioners an opposition Member of the Slovak National Council.

SNCHR. Another former opposition Member of the National Council of the Slovak Republic, Erika Jurinová reflected with her speech at the cumulation of mandates with the establishment of new commissioners and the high financial demands regarding their future functioning. On the other side, the Minister of Labour, Social Affairs and Family of the Slovak Republic, Ján Richter<sup>32</sup>, as the author of the governmental proposal, hailed the establishment of two new commissioners and highlighted the needs of non-governmental sector calling for the establishment of the commissioners (Národná rada SR, 2015). The governmental proposal was approved in the second and the third reading on 25 June 2015, which means that the path developed in 2015 still continues. Currently, in the beginning of 2019, the Slovak legislators decided to establish a specific institution for whistle-blowers. A whistle-blower is a person who points out illegal activities at their workplaces. However, no decision has been made on who should be the Director of the Office. Marianna Leontiev, a lawyer from the „Stop corruption“ NGO even doubted the need of such institution and questioned its significance (Leontiev, 2019). In fact, there is a very low chance that this institution will be dissolved regarding the Slovak „human rights establishment of institutions“ practices.

## 8 Conclusion

By finding answers why the establishment of human rights institutions occurs, one can mostly focus at the current economic and political power. The political power deriving from the government has a paramount impact on changing and supplementing the human rights system. Some societies prefer the so-called „inclusive“ institutions favouring growth while the others advance „extractive“ ones favouring predatory elites and stifle growth (Acemoglu & Robinson, 2012, p. 106). The comparison of the Czech and Slovak political will on human rights institutionalism differs significantly. While the Czech legislators (government of Miloš Zeman) established a single ombudsman type of institution, the Slovak legislators (governments of Vladimír Mečiar, Mikuláš Dzurinda and Robert Fico) decided to establish

---

<sup>32</sup> Ján Richter is currently in Office from 2012, he serves as Minister for two consecutive governmental periods.

multiple human rights institutions during their governmental periods. Each process regarding the establishment of human rights institutions in Czech and Slovak conditions was very brief. In particular, the compromise between four political parties in 2001 (the establishment of the Slovak PDR) led to a quick adoption of the bill in just two months. Therefore, when it comes to human rights institutions, the political will from one-party government set the current status four times. Even in cases of several attempts to re-create the institutional environment<sup>33</sup> in the Czech Republic or Slovakia, the institutions remained unchanged.

Carver (2011), in his article, proposed a simple question: „When should we stop adding human rights institutions“? With a single party coalition, there is a high probability that if a political party decides to establish a new human rights actor, the institution will remain and the process of its re-creation will be complicated or even impossible. Even though some attempts might appear to re-create the environment of human rights actors within the states, none of the institutions will be dissolved.

## Literature

- BURDEKIN, B. Human Rights Commissions. In: HOSSAIN, Kamal L. B. *Human Rights Commissions and Ombudsman Offices*. Hague: Kluwer Law International, 2000, 829 p.
- CAPOCCIA, G. and D.R. KELEMEN. *The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism*. Cambridge University Press, 2007.
- CARVER, R. One NHRI or Many? How Many Institutions Does It Take to Protect Human Rights? – Lessons from the European Experience. *Journal of Human Rights Practice*, 2011, pp. 1–24.
- CARVER, R. National Human Rights Institutions in Central and Eastern Europe: The Ombudsman as Agent of International Law. In: PEGRAM, R. G. *Human Rights, State Compliance, and Social Change*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012, pp. 181–209.

---

<sup>33</sup> In Czech Republic the discourse on Children Ombudsman in 2017 and the two attempts to re-arrange the mandates between the PDR and SNCHR.

- CVEK. *Monitorovacia správa občianskej spoločnosti o implementácii národnej stratégie integrácie Rómov na Slovensku*. Bratislava: Centrum pre výskum etnicity a kultúry, 2018.
- ČITBAJ, T. *Inštitucionálna architektúra ochrany ľudských práv*. Bratislava: Ministerstvo spravodlivosti SR, 2016.
- KROC, V. V Česku by měl do několika let působit dětský ombudsman, oznámil Dienstbier. *Český Rozhlas* [online]. 11 November 2014. Available at: [https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/v-cesku-by-mel-do-nekolika-let-pusobit-detsky-ombudsman-oznamil-dienstbier\\_201411181909\\_kbrezovska](https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/v-cesku-by-mel-do-nekolika-let-pusobit-detsky-ombudsman-oznamil-dienstbier_201411181909_kbrezovska)
- KUSÝ, M. *Slovensko 2001: Súhrnná správa o stave spoločnosti*. Bratislava: IVO, 2001.
- LEONTIEV, M Iba ďalší zbytočný úrad? Čo prináša nový zákon oznamovateľom korupcie. *Denník N* [online]. 28. February 2019. Available at: <https://dennikn.sk/blog/1395704/iba-dalsi-zbytocny-urad-co-prinasa-novy-zakon-oznamovatelom-korupcie/>
- MAHONEY, J. *Legacies of Liberalism*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 2002.
- MURRAY, R. National Human Rights Institutions: Criteria and Factors for Assessing their Effectiveness. *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2007, pp. 189–220.
- SMITH, A. The Unique Position of National Human Rights Institutions: A Mixed Blessing? *Human Rights Quarterly*, 2006, pp. 904–946.
- WOLMAN, A. The relationship between national and sub-national human rights institutions in federal states. *The International Journal of Human Rights*, 2013, pp. 445–462.
- About Us. *SNCHR* [online]. Slovak National Centre for Human Rights, 5 August 2019 Available at: <http://www.snslp.sk/?locale=en#page=2478>
- Digitálna parlamentná knižnica. *Národná rada SR* [online]. 12 May 2015 Available at: <https://www.nrsr.sk/dl/Browser/Default?legId=13&termNr=6>
- Discrimination. *The Public Defender of Rights* [online]. Available at: <https://www.ochrance.cz/en/discrimination/>

- Equality Bodies. *EQUINET* [online]. European Network of Equality Bodies, 20 October 2019. Available at: <https://equineteurope.org/what-are-equality-bodies/>
- Ministry of Justice of the Slovak Republic: *Dôvodová správa k zákonu č. 176/2015 Z. z. o komisárovi pre deti a komisárovi pre osoby so zdravotným postihnutím*. Bratislava: Národná rada SR, 2015.
- Programové prohlášení vlády. *Vláda České republiky* [online]. August 1998. Available at: [https://www.vlada.cz/assets/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2010-cr/milos-zeman/Programove-prohlaseni-vlady\\_1.pdf](https://www.vlada.cz/assets/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2010-cr/milos-zeman/Programove-prohlaseni-vlady_1.pdf)
- Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky. *Vláda SR* [online]. Úrad vlády SR, 1998. Available at: [https://www.vlada.gov.sk/data/files/981\\_programove-vyhlasenie-vlady-slovenskej-republiky-od-30-10-1998-do-15-10-2002.pdf](https://www.vlada.gov.sk/data/files/981_programove-vyhlasenie-vlady-slovenskej-republiky-od-30-10-1998-do-15-10-2002.pdf)
- Public Defender of Rights. *Verejný ochranca práv Slovenskej republiky* [online]. 6 August 2019. Available at: <https://www.vop.gov.sk/act-on-the-public-defender-of-rights>
- Rada vlády SR pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť. *Rada vlády SR* [online]. 27 September 2011. Available at: Úrad vlády SR: <https://www.radavladylp.gov.sk//3-rokovanie-rady/>
- TASR: Na verejného ochrancu práv majú byť prenesené právomoci Slovenského národného strediska pre ľudské práva. *Teraz.sk* [online]. 18 April 2018. Available at: <http://www4.teraz.sk/slovensko/mssr-verejny-ochranca-prav-ma-byt-n/320174-clanok.html>
- TASR: Riaditeľ Strediska pre ľudské práva tvrdí, že vicepremiér Csáky klame. *SME* [online]. 21 April 2001. Available at: <https://domov.sme.sk/c/39587/riaditel-strediska-pre-ludske-prava-srebala-tvrdi-ze-vicepremier-csaky-klame.html>
- Vládní návrh zákona o Veřejném ochránci práv. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky*. [online]. Digitální depozitář, 27 December 1999. Available at: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=3&T=199>

## Contact – e-mail

[eduard.csudai@fses.uniba.sk](mailto:eduard.csudai@fses.uniba.sk)



# Ústavný rámec postavenia verejného ochrancu práv v Slovenskej republike<sup>1</sup>

*Branislav Cepek*

Fakulta práva, Paneurópska vysoká škola, Slovenská republika

## **Abstract in original language**

Verejný ochranca ľudských práv je súčasťou orgánov v systéme ochrany práva. Predmetný článok bližšie analyzuje jeho právne postavenie z pohľadu Ústavy Slovenskej republiky, základné črty, ktoré sú spoločné pre väčšinu ombudsmanov v jednotlivých krajinách, uvádza fakty o právnych princípoch činnosti, rozsahu jeho pôsobnosti a povinnostiach, ako aj zodpovednostiach verejného ochrancu ľudských práv. Predkladaný článok informuje čitateľa o základných právomociach verejného ochrancu práv v Slovenskej republike

## **Keywords in original language**

Pôsobnosť verejného ochrancu práv; právna ochrana fyzických a právnických osôb; postup pri vybavovaní podnetu; právoplatné rozhodnutia, preskúmanie podnetu; výsledok prešetrenia; základné práva a slobody; správa o činnosti.

## **Abstract**

The Ombudsman is part of the bodies in the system of law protection. The article further analyzes its legal status from the perspective of the Constitution of the Slovak Republic, the basic features that are common to most ombudsmen in individual countries, provides facts about the legal principles of its activities, its scope and responsibilities, as well as the responsibilities of the public defender of human rights. This article informs the reader about the basic power of the Public Defender of Rights in the Slovak Republic.

---

<sup>1</sup> Táto práca bola podporovaná Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV-16-0521.

This work was supported by the Slovak Research and Development Agency under the contract no. APVV-16-0521.

## Keywords

The Mandate of the Ombudsman; Legal Protection of Natural and Legal Persons; Handling Procedure Initiative; Final Decisions; Review of the Complaint; the Result of the Investigation; Fundamental Rights and Freedoms; Activity Report.

## 1 Historické aspekty

Po viac ako štyridsať rokov trvajúcim deficite v oblasti ľudských práv začalo po roku 1989 vtedajšie Česko-Slovensko aktívne participovať na ľudskoprávných aktivitách v národnom aj medzinárodnom meradle. Demokratizácia štátu, prijímanie novej legislatívy a inštitucionalizácia zabezpečenia ochrany práv a slobôd priniesla so sebou okrem iného aj zriadenie inštitútu verejného ochrancu práv, čím sa Slovenská republika v roku 2001 zaradila k takmer 70 štátom sveta, v ktorých úrad ombudsmana aktívne dohliada na výkon verejnej správy.

V podstatnej miere mala na jeho vznik a formovanie vplyv aj existencia tohto úradu vo viacerých európskych a už aj okolitých postkomunistických krajinách, ako aj prijatie viacerých aktov na úrovni Rady Európy.

Kreovanie ombudsmanského inštitútu v podmienkach Slovenskej republiky a začatie jeho činnosti prebiehalo v období predvstupového procesu do Európskej únie. Slovenská republika tým mohla deklarovať plnenie určitého európskeho štandardu výkonu a ochrany ľudských práv ako aj predvstupových podmienok v súvislosti s inštitucionálnou stabilitou ako zárukou demokratického zriadenia a právneho štátu, ako aj dodržiavania ľudských práv a ochrany menšín.

Právnym predpokladom vzniku nového ústavného orgánu verejného ochrancu práv bolo prijatie ústavného zákona č. 90/2001 Z. z., ktorým sa menila a dopĺňala Ústava Sr č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov. Do ôsmej hlavy Ústavy bol zaradený druhý oddiel s názvom „Verejný ochranca práv s článkom 151a“.

Na základe toho Národná rada Slovenskej republiky prijala zákon č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv, ktorý ustanovil podrobnosti o voľbe a odvolávaní verejného ochrancu práv, o jeho pôsobnosti,

o podmienkach výkonu jeho funkcie, o spôsobe právnej ochrany a o uplatňovaní práv fyzických a právnických osôb. Uvedeným zákonom bola súčasne zriadená Kancelária verejného ochrancu práv so sídlom v Bratislave, ktorej úlohou je plniť úlohy spojené s odborným, organizačným a technickým zabezpečením činnosti verejného ochrancu práv.

V nasledujúcich rokoch bolo prijatých niekoľko noviel predmetného zákona. Prvé dve novely (zákon č. 411/2002 Z. z. a zákon č. 551/2003 Z. z.) sa týkali právnej úpravy personálneho zabezpečenia Kancelárie a postavenia jej zamestnancov. Následné zmeny schválené Národnou radou SR sa týkali najmä doplnenia verejného ochrancu práv medzi osoby, oprávnené predložiť ústavnému súdu návrh na začatie konania v prípade zistenia skutočností nasvedčujúcich tomu, že uplatnenie právnych predpisov príslušnými orgánmi môže ohroziť ľudské práva a základné slobody, možnosť verejného ochrancu podieľať sa na uplatnení zodpovednosti osôb pôsobiacich v orgánoch verejnej moci, ak tieto porušili základné právo alebo slobodu fyzických a právnických osôb atď.

Medzi pôvodne navrhované zmeny, ktoré si NR SR neosvojila, patrí rozšírenie pôsobnosti verejného ochrancu práv na všetky práva a slobody fyzických a právnických osôb, a tým priblíženie sa k ochrane pred celou „maladministráciou“ obdobne ako v iných krajinách Európskej únie.

Aj s ohľadom na prijaté zmeny je možné tento inštitút v právnom poriadku Slovenskej republiky charakterizovať ako kontrolný orgán *sui generis* vo vzťahu k orgánom verejnej správy. Predstavuje vonkajšiu kontrolu verejnej správy, teda, že subjekt stojí mimo verejnej správy, ale má ústavné a zákonné kompetencie ju kontrolovať. Pôsobnosť verejného ochrancu práv je konštituovaná na ochranu subjektívnych práv – základných práv a slobôd a nie na ochranu zákonnosti ako takej. Ide vo svojej podstate o funkciu sprostredkovateľa medzi občanom a štátom, svojou kontrolnou činnosťou má upevňovať ústavnosť a legalitu konania a rozhodovania orgánov a inštitúcií verejnej správy vo vzťahu k fyzickým a právnickým osobám. Verejný ochranca práv v zmysle právneho poriadku Slovenskej republiky neodvodzuje svoju autoritu od štátnej moci, ale od prirodzeného spojenectva s parlamentom a s verejnosťou. Preto verejný ochranca práv neprikazuje, nemôže rušiť a odvolávať rozhodnutia, ale môže odporúčať opatrenia v prospech občana.

V této súvislosti na ústavnú úpravu ochrancu nadväzuje zákon č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv, ktorý podrobnejšie upravuje jeho postavenie a pôsobnosť v Slovenskom právnom poriadku, práva a povinnosti, podmienky výkonu jeho funkcie a spôsob právnej ochrany právnických a fyzických osôb. Je zrejmé, že v podmienkach Slovenskej republiky je konštituovaný ako orgán ochrany subjektívnych práv a objektom jeho záujmu môže byť len porušenie základných práv a slobôd. Ak bližšie nahliadneme do správ, ktoré verejný ochranca práv ex lege predkladá NR, viac krát v nich inicioval, aby zákon rozšíril jeho pôsobnosť na všetky práva a slobody právnických a fyzických osôb. Tým by sa Slovenská republika priblížila k ochrane pred celou maladministráciou. Navrhované rozšírenie pôsobnosti však nebolo realizované.

Do pôsobnosti verejného ochrancu práv nepatrí riešenie sporov medzi fyzickými a právnickými osobami navzájom, ani súkromnoprávne spory. Rovnako nie je oprávnený preskúmať, revidovať, meniť alebo vlastnými rozhodnutiami nahrádzať rozhodnutia orgánov verejnej moci.

V podmienkach Slovenskej republiky výkon funkcie verejného ochrancu práv nie je zlučiteľný s výkonom určitých, taxatívne vymedzených verejných funkcií. Funkčné obdobie verejného ochrancu práv je päťročné, najviac v dvoch po sebe nasledujúcich funkčných obdobiach. Jej uplynutím zaniká funkcia ochrancu. Zákon však predpokladá skutočnosti, kedy funkcia verejného ochrancu práv zanikne ešte pred riadnym uplynutím funkčného obdobia. Týmito skutočnosťami sú:

- a) vzdanie sa funkcie,
- b) strata voliteľnosti,
- c) nadobudnutie právoplatnosti rozsudku, ktorým bol verejný ochranca práv odsúdený za úmyselný trestný čin alebo ktorým bol odsúdený za trestný čin a súd nerozhodol v jeho prípade o podmiennečnom odložení výkonu trestu odňatia slobody,
- d) výkon činnosti, ktorá je nezlučiteľná s výkonom jeho funkcie alebo
- e) smrť.

Uvedené skutočnosti, samozrejme, s výnimkou bodu e) je povinný písomne oznámiť predsedovi Národnej rady, v prípade nadobudnutia právoplatnosti

rozsudku, ktorým bol odsúdený za úmyselný trestný čin alebo ktorým bol odsúdený za trestný čin, a súd nerozhodol v jeho prípade o podmienenom odložení výkonu trestu odňatia slobody, a rovnako v prípade nadobudnutia právoplatnosti rozsudku súdu, ktorým bol pozbavený spôsobilosti na právne úkony alebo ktorým bola jeho spôsobilosť na právne úkony obmedzená.

Okrem uvedených skutočností spôsobujúcich zánik funkcie ochrancu, zákon v súlade s čl. 151a Ústavy obsahuje aj inštitút odvolania, v zmysle ktorého parlament je oprávnený odvolať z funkcie verejného ochrancu práv, ak mu zdravotný stav dlhodobo, najmenej však počas troch mesiacov, nedovoľuje riadne vykonávať povinnosti vyplývajúce z jeho funkcie.

## 2 Právna ochrana právnických a fyzických osôb

Skôr ako je možné bližšie analyzovať právnu ochranu, ktorú poskytuje verejný ochranca ľudských práv právnických a fyzickým osobám, je vhodné uviesť jeho zákonom vymedzenú pôsobnosť. Všeobecne je možné pôsobnosť verejného ochrancu práv charakterizovať ako právne vyjadrenie úloh a postavenia štátneho orgánu v spoločenských vzťahoch. Ide o nutný a východiskový prvok statusu každého štátneho orgánu či inštitúcie. Ide o vymedzenie úloh a činností, ktoré sú zverené danému orgánu či inštitúcii v súlade so zákonným vymedzením.<sup>2</sup> Ďalšie zložky pôsobnosti štátneho orgánu potom umožňujú identifikovať a charakterizovať postavenie štátneho orgánu ako subjektu plniaceho určité funkcie v štátnom mechanizme v podmienkach tej-ktorej formy vlády, realizácie štátnej moci a následnej deľby činností.

Vecná pôsobnosť verejného ochrancu práv v Slovenskej republike je vymedzená už v čl. 151 ods. 1 Ústavy SR. Ustanovenie § 1 zákona o verejnom ochrancovi práv totožne upravuje vymedzenie vecnej pôsobnosti. Podľa ústavy a zákonnej úpravy platí, že ochranca sa v rozsahu a spôsobom stanoveným zákonom podieľa na ochrane základných práv a slobôd fyzických a právnických osôb pri riadení, rozhodovaní alebo nečinnosti orgánov verejnej

<sup>2</sup> FILIP, J., J. SVATONĚ a J. ZIMEK. *Základy státovědy*. 2. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2001, s. 40.

správy, pokiaľ je ich konanie, rozhodovanie alebo nečinnosť v rozpore s právnym poriadkom alebo s princípmi demokratického a právneho štátu.

Toto vymedzenie vecnej pôsobnosti nie je však úplne jednoznačné a zväzda k rôznym úvahám o jeho interpretácii. Z uvedeného je možné vydedukovať, že úlohou verejného ochrancu je len „podieľať“ sa na ochrane ústavne zaručených základných práv a slobôd v prípadoch, v ktorých došlo zároveň k porušeniu práv a slobôd.<sup>3</sup> Ani dôvodová správa k zákonu neposkytuje celkom jasný návod na riešenie tejto formulácie a jej výkladu. Na jednej strane sa v nej uvádza, že pôsobnosť verejného ochrancu práv nie je zameraná na ochranu právneho poriadku, ale na ochranu subjektívnych práv – teda na ochranu základných práv a slobôd fyzických a právnických osôb pred takým konaním, rozhodovaním alebo nečinnosťou orgánov verejnej správy, ktoré je v rozpore s právnym poriadkom alebo s princípmi demokratického a právneho štátu. Dôvodová správa následne v rozpore s uvedeným konštatuje, že poslaním verejného ochrancu práv je „*hlavne poskytovanie neformálnej pomoci osobám nespokojným s vybavením vecí, ktorá bola predmetom konania orgánov verejnej správy, alebo osobám, ktorých nespokojnosť smeruje proti konaniu alebo nečinnosti orgánov verejnej správy, alebo osobám, ktoré sú nespokojné so správaním jednotlivých zamestnancov týchto orgánov*“. Verejný ochranca práv má ďalej poskytovať pomoc „*osobám, ktoré nemôžu využiť všetky zákonné možnosti poskytované správnym konaním vzhľadom na to, že sú pre nich procesné podmienky tohto konania veľmi komplikované a náročné na pochopenie*.“

Následne ďalšia časť dôvodovej správy, ktorá komentuje jednotlivé ustanovenia, k § 1 predmetného zákona uvádza, že pôsobnosť verejného ochrancu práv „*je koncipovaná v zásade so zameraním na celú verejnú správu vrátane obcí pri výkone štátnej správy*“.<sup>4</sup> Hlavnou úlohou ochrancu je najmä poskytovať neformálnu pomoc voči konaniu úradníkov verejnej správy. Typickou oblasťou pôsobnosti verejného ochrancu práv sú rôzne nesprávne úradné postupy.“

Napriek takto nešťastne zvolenej dikcii zákona, ktorá by mohla zväzdať k neprimerane reštriktívnemu výkladu, je mieste, aby boli ustanovenia

<sup>3</sup> TITTELLOVÁ, M. a I. DOBOŠ. *Zákon o veřejnom ochráncovi práv – komentár*. Wolters Kluwer, 2019, s. 37.

<sup>4</sup> Je možné z toho analogicky odvodiť, že sa vzťahuje aj na delegovanú štátnu správu samosprávnych krajov?

týkajúce sa vecnej pôsobnosti vykladané extenzívne.<sup>5</sup> Bolo by totiž ťažko predstaviteľné, aby sa verejný ochranca práv v Slovenskej republike nemohol zaoberať bežnou agendou ombudsmanov, teda aj porušovaním predpisov nižšej právnej sily než ústavnej, a predovšetkým taktiež „zlou správou“, teda byrokratickými postupmi úradníkov a verejnej správy vôbec. Pri striktno reštriktívnom výklade, by inštitútu, akým je verejný ochranca práv, do značnej miery chýbal zmysel, išlo by o akýsi malý „neformálny“ ústavný súd. Avšak na strane druhej, objektom ochrany zo strany ombudsmana sú len základné práva a slobody uvedené v druhej hlave Ústavy SR a nie základné ľudské práva vyplývajúce z medzinárodných zmlúv. Zameranie činnosti verejného ochrancu práv len na ochranu základných práv a slobôd nedostatočne vystihuje právnu podstatu tohto inštitútu. Ich ochranu zabezpečujú existujúce orgány súdneho typu, napriek tomu, že v prípade súdnej ochrany ide o formalizované konanie.

Vo viacerých správach z činnosti verejného ochrancu práv zaznela požiadavka, aby bol v záujme dobrého spravovania štátu prijatý návrh zákona, ktorý by rozšíril jeho pôsobnosť nielen na základné práva a slobody, ale na celú oblasť tzv. „zlej správy“. Slovenský ochranca práv má totiž v porovnaní s inštitúciami tohto typu v Európskej únii užšiu právomoc a pôsobnosť. Rozšírenie pôsobnosti na podieľanie sa na ochrane všetkých práv a slobôd fyzických a právnických osôb pri konaní, rozhodovaní a nečinnosti orgánov verejnej správy, ak toto konanie, rozhodovanie alebo nečinnosť odporuje právnemu poriadku alebo princípom demokratického štátu.

Základným predpokladom, za splnenia ktorého možno konštatovať možnosti verejného ochrancu práv postupovať a konať v súlade so zákonom, sú prípady, kedy:

- a) boli porušené základné práva a slobody (vymedzené v Ústave SR a medzinárodných dokumentoch);
- b) k porušeniu došlo zo strany orgánu verejnej správy, ktorými sú:
  - orgány štátnej správy,
  - orgány územnej samosprávy,

<sup>5</sup> SLÁDEČEK, V. Ombudsman ve Slovenské republice. In: *Pocta Vladimíru Mikule k 65. narodeninám*. Praha: ASPI Publishing, s. r. o., 2002, s. 445.

- právnické a fyzické osoby, ktoré podľa osobitného zákona rozhodujú o právach a povinnostiach fyzických a právnických osôb v oblasti verejnej správy alebo do týchto práv a povinností zasahujú inak (napr. Všeobecná zdravotná poisťovňa, Sociálna poisťovňa, štátne zdravotnícke zariadenia, štátne školy).

Z uvedeného vyplýva, že verejný ochranca práv nie je oprávnený riešiť spory, ktoré vznikajú medzi fyzickými osobami navzájom. Rovnako tak nemá ani možnosť zasahovať do rozhodovacej činnosti súdov. Osobná pôsobnosť, presnejšie označovaná ako subjektová pôsobnosť, ktorá je vymedzením okruhov subjektov, voči ktorým je verejný ochranca práv oprávnený zasiahnuť, je upravená obdobne ako v Českej republike kombináciou pozitívneho a negatívneho zoznamu orgánov, ktoré toto ustanovenie vymedzuje druhovo i konkrétne.

Nadväzne na vymedzenie pôsobnosti verejného ochrancu práv v Slovenskej republike tak, ako je uvedená v § 2 predmetného zákona, možno konštatovať, že každý, kto sa, že konaním alebo rozhodovaním, prípadne nečinnosťou orgánov verejnej správy boli porušené základné práva a slobody v rozpore s právnym poriadkom alebo princípmi demokratického a právneho štátu, má možnosť obrátiť sa na verejného ochrancu práv. Nejde teda o každé porušenie základných práv, ale len o také, ktoré je v rozpore s právnym poriadkom.

V mnohých prípadoch sa nezákonnosť postupov orgánov verejnej správy premieta priamo do nezákonnosti prijímaných rozhodnutí, no nie je nutnou podmienkou, aby nezákonné rozhodnutie bolo prijaté ako výsledok nezákonného postupu. Preskúmať tak možno jednak postupy orgánov verejnej správy, ako aj rozhodnutia orgánov verejnej správy. Okrem toho, že v postupoch správnych orgánov možno namietat' nerešpektovanie zákonných lehôt na postupy a rozhodovanie (nezákonnosť postupov alebo rozhodnutí), rovnako tak možno namietat' aj ich nečinnosť.

Verejný ochranca práv v Slovenskej republike koná na základe podnetu fyzickej alebo právnickej osoby alebo z vlastnej iniciatívy. Uvedené vychádza z čl. 151a Ústavy SR, ktorý definuje ombudsmána ako nezávislý orgán, ktorý sa v rozsahu a spôsobom ustanoveným zákonom podieľa na ochrane základných práv a slobôd fyzických a právnických osôb pri konaní, rozhodovaní



alebo nečinnosti orgánov verejnej správy, ak ich konanie, rozhodovanie alebo nečinnosť je v rozpore s právnym poriadkom alebo princípmi demokratického a právneho štátu. Toto ustanovenie, ktoré má charakter určovacej normy, ktorá stanovuje okruh osôb, oprávnené podať podnet na konanie verejného ochrancu práv. Vo svojej podstate ide o elementárne druhy spôsobov zahájenia konania, ktoré sú v právnych predpisoch zvyčajne zakotvené. Zákonnodarca z okruhu osôb, oprávnených podať podnet, nevylúčil ani tzv. *actio popularis*, ktorú reprezentuje akýkoľvek subjekt, dotknutý či i len nepriamo. Môže ísť o rôzne spolky, združenia a pod.

Zákon rovnako dáva možnosť zahájenia konania z vlastnej iniciatívy verejným ochrancom práv. Práve toto jeho oprávnenie môže využiť pri vzniku dôvodného podozrenia, že dochádza k porušovaniu základných práv a slobôd.

Pri oboch prípadoch zahájenia konania patria ombudsmanovi zákonom garantované oprávnenia a rovnako zákon upravuje povinnosti pre orgány, ktoré môžu počas prešetrovania podnetu alebo konania z vlastnej iniciatívy byť oslovené k súčinnosti z jeho strany.

Na rozdiel od českej právnej úpravy sa nepredpokladá ako povinná náležitosť podnetu potvrdenie, resp. doklad o skutočnosti, že orgán verejnej správy, voči ktorému podnet smeruje, bol úspešne vyzvaný podávateľom k náprave. Podľa môjho názoru, takáto náležitosť nie je potrebné, keďže verejný ochranca práv je orgánom, ktorý napomáha fyzickým a právnickým osobám, pri styku s orgánmi verejnej moci. Práve verejných ochrancu práv v prípade, ak sa podávateľ domnieva, že došlo k porušeniu jeho práv, má vyhodnotiť relevantné skutočnosti na základe faktov a podnetu a následne v prípade, ak sa preukáže porušenie, konať. Česká právna úprava rovnako ako náležitosť podnetu predpokladá pripojenie rovnopisu rozhodnutia, pokiaľ podnet smeruje voči konkrétnemu rozhodnutiu orgánu verejnej správy. Na tomto mieste možno konštatovať, že úprava povinných náležitostí v Slovenskej republike predstavuje menej rigidnú úpravu oproti tej, ktorá je platná v Českej republike. Túto skutočnosť možno hodnotiť pozitívne, keďže podávateľ podnetu nie je povinný predkladať súčasne s podnetom rôznu dokumentáciu, ktorú si verejný ochranca práv po naštudovaní môže vyžiadať sám.

Na strane druhej, cieľom českej právnej úpravy podľa dôvodovej správy bol zámer zhromaždenia úvodných podkladov pre ombudsmana k prípadnému zahájeniu riešenia podnetu. Samotná náležitosť konkretizovania skutočnosti, či sa podávateľ podnetu neúspešne pokúsil správny orgán vyzvať k náprave, je nielen súčasťou českej právnej úpravy, ale rovnako tak napríklad v Holandsku a v neposlednom rade pri postupe pri podávaní podnetu európskemu ombudsmanovi.<sup>6</sup>

Predpokladom zakotvenia náležitosti, ktorá v slovenskej právnej úprave nie je obligatórna, je odôvodnená tým, aby nedochádzalo k nadbytočnej vyťažnosti verejného ochrancu práv podnetmi. Rovnako sa predpokladá a dáva určitá miera zodpovednosti tomu, kto podnet podáva, a to tým, že sa predpokladá jeho komunikácia s príslušným orgánom verejnej správy pred tým, ako nasmeruje svoj podnet verejnému ochrancovi práv. Táto aktivita podávateľ podnetu smeruje k využitiu inštitútu autoremedúry správneho orgánu, čím môže dôjsť k vyriešeniu samotného problému využitím interných kontrolných mechanizmov správneho orgánu.

V zásade je možné konštatovať, že rýchlosť vybavenia podnetu je priamo úmerná kvalite podaného podnetu, jeho podkladov a zdôvodnenia. Pokiaľ verejných ochranca práv nemá dostatočné informácie k relevantnému posúdeniu veci, je potrebné, aby podávateľa podnetu vyzval k spresneniu, resp. doplneniu podnetu. Zákonná dikcia definuje lehotu na doplnenie, resp. spresnenie podaného podnetu lehotou, ktorá nesmie byť kratšia ako sedem dní.

Verejný ochranca práv pri vyhodnocovaní závažnosti podaného podnetu v jeho úvodnej fáze realizuje tzv. predbežnú analýzu veci, ktorá spočíva v posúdení rozhodných skutočností uvádzaných v podnete a ich súvisu s pôsobnosťou verejného ochrancu práv. V zákone nie je ustanovené, akým spôsobom má podnet preskúmať, teda ide o posudzovanie podnetu na základe zvoleného postupu verejného ochrancu práv. Z dôvodu, že predmetný zákon bližšie nešpecifikuje proces skúmania podnetu, verejný ochranca práv má možnosť tento proces regulovať samostatne, a to napríklad formou interných usmernení v rámci jeho úradu.

<sup>6</sup> SLÁDEČEK, V. *Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2000.

### 3 Odloženie podnetu verejným ochrancom práv

V právnych úpravách jednotlivých krajín, v ktorých sa inštitút verejného ochrancu práv zakotvil a stal sa súčasťou právneho poriadku, je bežným javom aj zakotvenie práva na odloženie podnetu, teda že vo veci podaného podnetu po jeho preskúmaní nebude ďalej konať. S malými odchýlkami môžeme hovoriť o tom, že právne poriadky týchto krajín definujú dva základné prístupy tohto inštitútu.

Ide v prvom rade o obligatórne dôvody pre odloženie podnetu, a to konkrétne odloženie podnetu z dôvodu, že podnet nespadá do pôsobnosti verejného ochrancu práv. Ako druhá možnosť, pri ktorej ombudsman podnet odloží, je že vec, voči ktorej podnet smeruje, je prejednávaná súdom a nejde o priet'ahy v konaní, ak už súd vo veci rozhodol. Z uvedeného je možné vydedukovať, že výkon súdnictva a pôsobenie verejného ochrancu práv nie je možné považovať za činnosti, ktoré sú charakterovo konkurenčné, a rovnako je možné konštatovať, že verejný ochranca práv nie je oprávnený akokoľvek zasahovať do činnosti nezávislého súdu, ktorý má povinnosť zákonne rozhodovať a je viazaný zákonom. Výnimku z tejto zásady je možné nájsť v dikcii písmena d), zákona č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv, v ktorom sa explicitne vymedzuje, že podnet odloží, ak nejde o priet'ahy v konaní alebo súd vo veci rozhodol. V tejto súvislosti zákon ponecháva priestor pre ombudsmana, ktorý je oprávnený konať v prípade priet'ahov v konaní.

Zákonodarca udelil tzv. diskrečnú právomoc verejnému ochrancovi práv, ktorá spočíva v možnosti rozhodnúť sa o tom, či v prešetrovaní a vyba-vovaní podnetu bude konať alebo podnet odloží. Vo svojej podstate ide o fakultatívne možnosti odloženia prípadu.

V právnej praxi nastáva aj situácia, keď podnet ombudsmanovi adresuje osoba odlišná od osoby, ktorej sa podnet osobne dotýka. Práve z tohto dôvodu je potrebné, aby pri takomto podnete došlo k udeleniu písomného súhlasu dotknutej osoby na podanie podnetu, resp. písomného plnomocenstva vo veci.

Význam uvedeného vzrástol aktuálne s prijatím nového zákona o ochrane osobných údajov<sup>7</sup> a rovnako nariadenia GDPR. Možno konštatovať, že neudelenie súhlasu, resp. plnomocenstva môže byť prekážkou pre konanie vo veci podnetu zo strany verejného ochrancu práv.<sup>8</sup>

Ďalším fakultatívnym dôvodom pre odloženie podnetu je skutočnosť, že od opatrenia alebo udalosti, ktorých sa podnet týka, uplynul v deň doručenia podnetu čas dlhší ako tri roky. V tomto prípade zákonodarca ustanovil fakultatívnu lehotu pre verejného ochrancu práv na prešetrovanie podnetov. Pokiaľ podnet ombudsmanovi v deň jeho podania presiahol ustanovenú lehotu, verejný ochranca práv nie je povinný podnet prešetrovať a má možnosť podnet odložiť.

Rovnako jedným z fakultatívnych dôvodov pre odloženie podnetu je jeho neopodstatnenosť, buď z hľadiska jeho vecného obsahu, prípadne z dôvodu, že po preštudovaní podnetu je zrejmé, že nedochádza k porušovaniu základných práv a slobôd podávateľa. Neopodstatneným podnetom bude rovnako podnet, pri ktorom je na prvý pohľad (*prima facie*) bez potreby hlbšej analýzy zrejmé, že postup orgánu verejnej správy bol v súlade s právom, hoci podávateľ podnetu je presvedčený o opaku.

Verejný ochranca práv podľa slovenskej právnej úpravy má zo zákona povinnosť informovať podávateľa podnetu o odložení podnetu a dôvodoch odloženia. Pri uvedení dôvodov, pre ktoré došlo z jeho strany k odloženiu podnetu, nie je vylúčená ani kumulácia viacerých dôvodov. Voči jeho rozhodnutiu odložiť podnet, nie je možné uplatniť opravný prostriedok. Je tomu tak z dôvodu, že nejde o rozhodnutie v pravom slova zmysle. Verejný ochranca práv nie je správnym orgánom, rovnako jeho rozhodnutie o odložení podnetu nemá charakter individuálneho právneho aktu. V praxi však môže dôjsť k situácii, že verejný ochranca práv podnet chybné vyhodnotí. Táto situácia nastala v prípade *Lambert proti Európskemu ombudsmanovi*, keď F. Lambert požadoval finančnú kompenzáciu za vzniknutú ujmu, ktorá spočívala podľa neho v tom, že európsky ombudsman postupoval nesprávne pri riešení jeho podnetu. Súd prvého stupňa rozhodol, že žaloba je prípustná,

<sup>7</sup> Zákon č. 18/2018 Z. z.

<sup>8</sup> TITLOVÁ, M. a I. DOBOŠ. *Zákon o verejnom ochrancovi práv – komentár*. Wolters Kluwer, 2019, s. 76.

no v konkrétnom prípade neopodstatnená, pretože „je možné, že za výnimočných okolností môže občan preukázať, že ombudsman urobil zjavnú chybu pri výkone svojich povinností, ktorá občanovi pravdepodobne spôsobila škodu.“

V tomto prípade treba ale uviesť, že v prípade uplatnenia náhrady škody za možný nesprávny úradný postup by vzhľadom na charakter a pôsobnosť verejného ochrancu práv takéto konanie nebolo úspešné. Následne zákon definuje prípady, kedy je možné podnet zo strany verejného ochrancu práv považovať za vybavený. Zákonné ustanovenie bolo v komparácii s prvým vyhláseným znením novelizované, a to z titulu, že došlo k rozšíreniu dôvodov, pri ktorých je možné v súčasnosti považovať za vybavený. Súčasná právna úprava ponecháva úpravu vybavenia podnetu na vnútorné odkazy v rámci právneho predpisu, čo je možné z legislatívneho hľadiska akceptovať, napriek tomu sa domnievam, že vzhľadom na okruh osôb – podávateľov, ktorí sa na verejného ochrancu práv obracajú, bolo by vhodnejšie, ak by zákonodarca zvolil príkladnú, hoc aj opakovanú formuláciu.

V súčasnosti je možné podnet považovať za vybavený v prípade, ak ombudsman po preskúmaní podnetu zistil, že z charakteru podnetu vyplýva, že ide o opravný prostriedok podľa predpisov o konaní vo veciach správnych alebo súdnych, ide o žalobu alebo opravný prostriedok v správnom súdnictve, prípadne ústavnú sťažnosť, a verejný ochranca práv upovedomil podávateľa podnetu o tejto skutočnosti a o správnom postupe. Rovnako je možné podnet považovať za vybavený v prípade, ak verejný ochranca práv postupoval tak, že upovedomil podávateľa podnetu o tom, že podnet odložil. K dôvodom, pri ktorých dochádza k odloženiu podnetu, obligatórne patria okolnosti, keď podnet nespadá do jeho pôsobnosti, ak podnet prejednáva súd alebo súd už vo veci rozhodol, s výnimkou, ak ide o prietahy v konaní, ďalej ak podnet preskúmava prokuratúra alebo o ňom rozhoduje orgán verejnej správy, voči ktorému podnet smeruje, alebo na základe skutočnosti, že podávateľ podnetu vzal svoj podnet späť, prípadne neboli doplnené predpísané náležitosti podnetu a tieto neboli napriek výzve odstránené. Zákonodarca súčasne upravil okamih, ktorým dochádza k vybaveniu podnetu, a to v prípade, keď sa oznámenie o vybavení podnetu, ktoré sa vyhotovuje písomne, nepodarí doručiť adresátovi, teda podávateľovi podnetu, na adresu, ktorú v podnete alebo počas jeho vybavovania uviedol. Z tohto

důvodu sa podnet považuje za vybavený napriek skutočnosti, že k faktickému doručeniu písomnosti nedošlo.

Ohľadom oprávnení, ktoré má verejný ochranca práv v Slovenskej republike sa nevyvíkajú štandardu, ktorý je reglementovaný v iných vyspelých štátoch. Samozrejme, na tomto mieste je potrebné konštatovať, že ombudsman nemôže všetky podnety a úkony vykonávať sám, z tohto dôvodu má svoju kanceláriu a aparát zamestnancov, ktorí sú rovnako oprávnení vykonávať úkony vo veciach vybavovania podnetov. Pri vybavovaní podnetu je štandardne oprávnený vstupovať do objektov orgánov verejnej správy. Tu je vhodné porovnanie s českou právnou úpravou, v ktorej je výslovne uvedené, že sa nevyžaduje v takomto prípade upozornenie úradu.

Slovenská právna úprava nerieši takúto situáciu a predpoklad, je teda potenciálne možné, že dôjde k problémom pri aplikácii v prípade, ak orgán verejnej správy nepovolí vstup bez predchádzajúceho upozornenia verejného ochrancu práv do svojich priestorov, hoci to vyplýva priamo zo zákona. Súčasne možno v praktickej činnosti ombudsmána badať problém, keďže objekty orgánov verejnej správy nie sú bližšie definované, čo sa týka priestorov. Nie je teda zrejmé, či pôjde o všetky priestory, alebo len priestory, ktoré využíva pri výkone zákonom zverených úloh.

Pri činnosti sporej s vybavovaním podnetu môže nastať situácia, že verejný ochranca práv dospeje k zisteniam, ktoré nasvedčujú tomu, že pri činnosti orgánu verejnej správy bol spáchaný trestný čin, správny delikt alebo disciplinárne previnenie alebo že bola porušená povinnosť ustanovená zákonom – o týchto skutočnostiach informuje príslušný orgán.

Takto formulovaná právna úprava môže pôsobiť preventívne a prispieť k skvalitneniu vyhládavacej činnosti a k odhaleniu takej činnosti orgánov verejnej správy, ktorá je nezlučiteľná s právnym poriadkom štátu. V prípade, ak verejný ochranca práv odhalí skutočnosti smerujúce k porušeniu zákonov a iných všeobecne záväzných právnych predpisov, postupuje v súlade so zásadou *audiatur et altera pars*, teda vyzve príslušný orgán verejnej správy, aby sa k veci vyjadril a v tejto súvislosti možno konštatovať, že predmetný postup nie je ničím nezvyčajný a je súčasťou viacerých moderných právnych úprav. Účelom je vykonanie dôkladnej analýzy veci pre jej objektívne posúdenie, aby sa zamedzilo vzniku omylu.

Na záver predkladaného článku by som chcel venovať pár myšlienok k spolupráci ombudsmana so súdmi a prokuratúrou. Zákon č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv v § 3 nevyvážene upravuje jeho pôsobnosť vo vzťahu k uvedeným orgánom verejnej moci. Podľa predmetného ustanovenia sa pôsobnosť verejného ochrancu práv nevzťahuje na „*rozhodovacie právomoci vyšetrovateľov Policajného zboru, prokuratúru a súdy s výnimkou orgánov riadenia a správy súdov a dôvodov predpokladajúcich disciplinárne previnenie sudcu a prokurátora.*“ V súčasnosti nie je zrejмый spôsob, ako by mohol verejný ochranca práv, ktorý nemá žiadnu pôsobnosť k prokuratúre zistiť svojou činnosťou disciplinárne previnenie prokurátora. Pritom podľa čl. 151a ods. 1 druhá veta sa verejný ochranca práv v prípadoch ustanovených zákonom môže podieľať na uplatnení zodpovednosti osôb pôsobiacich v orgánov verejnej moci. Z tohto pohľadu sú nevyhnutné nasledovné kroky ako je predloženie legislatívneho návrhu na zmenu a otvorenie pripomienkovacieho procesu pre ostatných aktérov, vrátane mimovládnych organizácií.

## 4 Záver

Inštitút verejného ochrancu práv v Slovenskej republike možno považovať za stabilného garanta zlepšovania činnosti verejnej správy a ochrany ľudských práv. Účelom môjho príspevku bolo primárne načrtnúť zmysel a spôsob jeho fungovania. Pri takejto analýze bolo samozrejme nutné venovať sa vzťahu ombudsmana k ľudským právam. V tejto súvislosti však treba pripomenúť, že ochranca ľudských práv v Slovenskej republike pôsobí proti mnohým prejavom *maladministrácie*, pričom právna úprava nevyžaduje porušenie ľudských práv ako podmienku jeho zásahu.

Problematika pôsobenia ombudsmana na poli boja proti diskriminácii je v predložennom článku riešená najmä vo forme teoretických úvah a popisu právnej úpravy.

Možno konštatovať, verejný ochranca práv podľa slovenskej právnej úpravy má zo zákona povinnosť informovať podávateľa podnetu o odložení podnetu a dôvodoch odloženia. Pri uvedení dôvodov, pre ktoré došlo z jeho strany k odloženiu podnetu, nie je vylúčená ani kumulácia viacerých dôvodov. Voči jeho rozhodnutiu odložiť podnet, nie je možné uplatniť opravný

prostriedok. Je tomu tak z dôvodu, že nejde o rozhodnutie v pravom slova zmysle. Verejný ochranca práv nie je správnym orgánom, rovnako jeho rozhodnutie o odložení podnetu nemá charakter individuálneho právneho aktu.

### **Literature**

BUZKOVÁ, P. Diskuse o úřadu ombudsmana. In: *Parlamentní zpravodaj*. 1996.

FILIP, J., J. SVATONĚ a J. ZIMEK. *Základy státovědy*. 2. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2001.

PRÍBELSKÝ, P. Verejný ochranca práv – nový inštitút slovenského právneho poriadku. *Justičná revue*, 2003, č. 2.

SLÁDEČEK, V. *Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2000.

ŠIMÍČEK, V. Důvody ústavného zakotvení veřejného ochránce práv. In: *Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti*. Brno: Masarykova univerzita, 2002.

TTÍLOVÁ, M. a I. DOBOŠ. *Zákon o veřejnom ochrancovi práv – komentár*. Wolters Kluwer, 2019.

### **Contact – e-mail**

*branislan.cepek@paneurouni.com*



# Postupná proměna instituce veřejného ochránce práv

*Anna Richterová (roz. Chamráthová)*

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

## Abstract in original language

Príspevek predstavuje kritické zamyšlení nad proměnou, kterou instituce veřejného ochránce práv za dvacet let své existence prodělala. V první části stručně popisuje, jak byly ochránci postupně svěřovány nové kompetence, co bylo jejich podstatou a jakou měly vazbu na jeho tradiční působnost. Další část se zaměřuje na to, jaký měly tyto působnosti vliv na povahu instituce ochránce a na její vnímání.

## Keywords in original language

Veřejný ochránce práv; působnost; veřejná moc; sankce.

## Abstract

The paper represents a critical reflection on a change which the institution of the Public Defender of Rights has been undergoing for the last twenty years. Its first part shortly characterises new tasks of the institution and their connection to its original role. The next part deals with the impact of the new tasks on the substance of the institution and on its perception.

## Keywords

Public Defender of Rights; Scope of Authority; Government; Sanction.

## 1 Úvod

Před dvaceti lety nabyl účinnosti zákon o veřejném ochránci práv,<sup>1</sup> který do českého prostředí vnesl zcela nový institut – veřejného ochránce práv.<sup>2,3</sup>

<sup>1</sup> Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů. Dále jen „zákon o veřejném ochránci práv“.

<sup>2</sup> Dále také jen „ochránce“.

<sup>3</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv.

Ochránce byl koncipován jako orgán rychlé, levné a neformální pomoci osobám, které nedisponují právním vzděláním, před jednáním veřejné správy neodpovídajícimu nejen zákonům, ale i principům dobré správy a demokratického právního státu.<sup>4</sup> Jeho pomoc neměla být autoritativní a právně závazná, ale poskytována z pozice ochránce jako morální autority. Ochránce se v českém prostředí rychle etabloval a stal se velmi úspěšným a populárním. Za dvacet let své existence však tato instituce prodělala podstatné proměny, které měly, resp. mají, významný vliv na její povahu. Ochránci byly totiž postupně svěřovány nové působnosti a úkoly, které sice na jeho původní poslání navazují a rozvíjejí jej, zároveň jej ale, dalo by se říci, od něj vzdalují. V tomto příspěvku tedy hodlám tyto proměny představit a zamyslet se nad tím, jaký mají vliv na povahu ochránce jako orgánu a na jeho vnímání.

## 2 Nové kompetence ochránce

Při samotném vzniku existence ochránce mu byla svěřena pouze zmiňovaná působnost v oblasti kontroly veřejné správy a okruh oprávnění vůči Ústavnímu soudu, jmenovitě právo podat návrh na zrušení právního předpisu jiného než zákona nebo jeho části<sup>5</sup> a účastnit se řízení o zrušení takového předpisu jako vedlejší účastník.<sup>6</sup> Jeho základním úkolem ovšem bylo především působit na veřejnou správu. Oprávnění vůči Ústavnímu soudu, kterými disponuje, jsou spíše doplňkového charakteru a mají zužitkovat praktické zkušenosti ochránce nabyté ve styku s veřejnou správou.<sup>8</sup> Předmětný základní úkol tak je možné označit za původní, tradiční či základní působnost ochránce. K jejímu výkonu má k dispozici sadu vyšetřovacích

4 Ibid.

5 § 64 odst. 2 písm. f) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*zákon o Ústavním soudu*“).

6 § 69 odst. 2 zákona o Ústavním soudu před novelou zákonem č. 404/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

7 Oprávnění ochránce vůči Ústavnímu soudu byla zakotvena zcela nezávisle na zákoně o veřejném ochránci práv zákonem č. 18/2000 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů. Srov. NĚMEČKOVÁ, Olga. Zvláštní oprávnění ochránce – vybrané otázky. In: *Působení ombudsmana v demokratické společnosti*. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 79–87.

8 Důvodová zpráva k zákonu č. 18/2000 Sb., změna některých zákonů v souvislosti s přijetím zákona o Veřejném ochránci práv.

a sankčních oprávnění, které spočívají v tom, že má právo po kontrolovaných subjektech (slova zákona o veřejném ochránci práv „úřadech“<sup>9</sup>) požadovat součinnost a když mu tato není poskytnuta, obrátit se na nadřízený úřad a informovat o tom veřejnost. Tytéž sankce může využít i tehdy, když úřady neprovádí nápravu situace dle jeho představ. V rámci této působnosti může ochránce provádět šetření individuálních případů na základě podnětů osob, které se na něj obrátí, nebo z vlastní iniciativy. Zde je třeba poznamenat, že navzdory běžně užívané terminologii<sup>10</sup> se popsaná působnost fakticky vztahuje pouze na správu státní, nikoli na celou veřejnou správu.<sup>11,12</sup>

Několik let poté (2006) následovalo první rozšíření působnosti ochránce o provádění systematických návštěv zařízení, kde se nachází či případně jen mohou nacházet osoby omezené na svobodě veřejnou mocí nebo v důsledku závislosti na poskytované péči.<sup>13</sup> Tímto se ochránce stal tzv. národním preventivním mechanismem ve smyslu Opčního protokolu k Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání,<sup>14</sup> který požadoval zřízení takového tělesa. Ve své podstatě se jednalo o samostatnou působnost ochránce vymezenou věcně i personálně zcela nezávisle na té původní a jejím specifikem bylo, že dopadala i na soukromé subjekty.<sup>15</sup> V jejím rámci má ochránce tato zařízení (resp. několik z nich,

<sup>9</sup> Legislativní zkratka označující orgány veřejné správy, na které působnost ochránce dopadá (§ 1 odst. 2).

<sup>10</sup> Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, sp. zn. 2 As 58/2007 (č. 1586/2008 Sb. NSS); SLÁDEČEK, Vladimír. *Zákon o Veřejném ochránci práv: komentář*. 2., podst. přepr. a rozš. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 42, 50 a porůznu či důvodovou zprávu k zákonu č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv.

<sup>11</sup> Viz § 1 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

<sup>12</sup> Pro účely tohoto příspěvku konstantně používám pojem „veřejná správa“ i pro ty situace, kdy se *de facto* jedná pouze o správu státní. Působení ochránce totiž do jisté míry dopadá na celou veřejnou správu. Může vůči ní činit různá doporučení a návrhy, jak její činnost zlepšit a zefektivnit, přeneseně také do jisté míry kontroluje např. územní samosprávu, když kontroluje činnost státních orgánů kontrolujících výkon územní samosprávy. Provádět v tomto příspěvku přesná rozlišování, kdy se jedná pouze o základní působnost ochránce vztahující se na státní správu a kdy o jeho činnost s dopadem na celou veřejnou správu, by proto dle mého názoru mohlo být jednak poměrně komplikované a jednak pro čtenáře zbytečně matoucí.

<sup>13</sup> Čl. I a čl. XII zákona č. 381/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>14</sup> Sdělení č. 78/2006 Sb.m.s., Opční protokol k Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání.

<sup>15</sup> § 1 odst. 4 zákona o veřejném ochránci práv.

kteřá vybere podle předem stanoveného klíče) pravidelně navštěvovat s cílem posílit ochranu osob v nich se nacházejících před mučením, krutým, nelidským, ponižujícím zacházením nebo trestáním a jiným špatným zacházením.<sup>16</sup> Ochránci byla k jejímu výkonu přiznána vyšetřovací a sankční oprávnění, která s určitými odlišnostmi odpovídají těm užívaným v jeho základní působnosti. Z velké části předmětná působnost tu původní pouze rozvíjí, jelikož na většinu nesoukromých zařízení se již původní působnost ochránce vztahovala.<sup>17</sup>

O několik let později, v roce 2008, bylo ochránci přiznáno právo podávat návrhy na zahájení kárného řízení o kárné odpovědnosti předsedy nebo místopředsedy soudu a tohoto řízení se zúčastnit.<sup>18</sup> Tato jeho kompetence slouží jako nástroj, kterým může lépe působit na státní správu soudů.<sup>19</sup>

Následující rok byla ochránci svěřena jeho zřejmě nejkontroverznější agenda, a to působnost ve věcech práva na rovné zacházení a ochrany před diskriminací.<sup>20</sup> Lze říci, že do určité míry navazuje na jeden z úkolů v jeho základní působnosti, kterým je přispívat svou činností při kontrole veřejné správy k ochraně základních práv a svobod. V jejím rámci ochránce poskytuje metodickou pomoc obětem diskriminace při podávání návrhů na zahájení řízení z důvodů diskriminace, provádí výzkum, zveřejňuje zprávy a vydává doporučení k otázkám souvisejícím s diskriminací a zajišťuje výměnu dostupných informací s příslušnými evropskými subjekty.<sup>21</sup> Opět se jedná o zcela samostatnou působnost, která dopadá na odlišné okruhy subjektů než ty ostatní. Ochránce ji vykonává zcela jiným způsobem než předcházející působnosti a nemá k tomu k dispozici žádná vyšetřovací ani sankční oprávnění. Jejím svěřením se stal tzv. *equality body*, tělesem pro rovné zacházení, jehož zřízení

<sup>16</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 381/2005 Sb., změna zákona o Veřejném ochránci práv.

<sup>17</sup> Srov. § 1 odst. 2 a odst. 4 zákona o veřejném ochránci práv.

<sup>18</sup> § 1 odst. 10 zákona o veřejném ochránci práv ve spojení s § 8 odst. 3 písm. c) zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>19</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 3. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 60/10; shodně SLÁDEČEK, 2011, op. cit., s. 74.

<sup>20</sup> § 13 zákona č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>21</sup> § 21b zákona o veřejném ochránci práv.

požadovaly evropské směrnice.<sup>22</sup> Jedná se o první působnost ochránce, která v podstatě bez omezení dopadá i na soukromé subjekty, kdy ochránce poskytuje stěžovatelům ochranu nejen před úřady, ale i před jinými soukromými subjekty.<sup>23</sup>

Za další dva roky zákonodárce ochránci uložil sledování zajištění cizinců a výkonu správního vyhoštění, předání nebo průvozu zajištěných cizinců a trestu vyhoštění cizinců, kteří byli vzati do vyhošťovací vazby nebo kteří vykonávají trest odnětí svobody.<sup>24</sup> Cílem této působnosti je zajistit respektování práv zajištěných a vyhošťovaných cizinců a dodržování mezinárodních závazků České republiky v této oblasti, zvyšovat standard zacházení s vyhošťovanými osobami, posilovat ochranu zvláště zranitelných osob a působit preventivně.<sup>25</sup> Stejně jako v případě působnosti v oblasti diskriminace se jedná o reakci na požadavek unijního práva.<sup>26</sup> Ochránci byla svěřena, protože jeho stávající působnosti (především ta v oblasti systematických návštěv zařízení) ji již z velké míry pokrývaly.<sup>27</sup> Zákonodárce tak prvně nenavázal na původní působnost ochránce, ale na jednu z těch nových.<sup>28</sup> Vykonávána je shodně jako působnost v oblasti systematických

22 Směrnice Rady 76/207/EHS ze dne 9. 2. 1976 o zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy, pokud jde o přístup k zaměstnání, odbornému vzdělávání a postupu v zaměstnání a o pracovní podmínky ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/73/ES ze dne 23. 9. 2002 (později nahrazena směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2006/54/ES ze dne 5. 7. 2006 o zavedení zásady rovných příležitostí a rovného zacházení pro muže a ženy v oblasti zaměstnání a povolání), směrnice Rady 2000/43/ES ze dne 29. 6. 2000, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ a směrnice Rady 2004/113/ES ze dne 13. 12. 2004, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s muži a ženami v přístupu ke zboží a službám a jejich poskytování.

23 CHAMRÁTHOVÁ, Anna. § 1 [Působnost]. In: CHAMRÁTHOVÁ, Anna a kol. *Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 14.

24 Čl. XX zákona č. 427/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, ve znění pozdějších předpisů.

25 Sledování vyhoštění cizinců. *Veřejný ochránce práv: Ombudsman* [online]. Kancelář veřejného ochránce práv [cit. 21. 2. 2020].

26 Konkrétně směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. 12. 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, která požadovala zavést „účinný systém pro sledování nuceného navracení“.

27 Důvodová zpráva k zákonu č. 427/2010 Sb., změna zákona o pobytu cizinců na území ČR.

28 CHAMRÁTHOVÁ, op. cit., s. 16.

návštěv, tj. ochránce má k dispozici stejná vyšetřovací a sankční oprávnění, ovšem s tím rozdílem, že z logiky věci nedopadá na soukromé subjekty.

Následujícím rokem (2012) se ochránce stal subjektem aktivně legitimovaným podat žalobu proti správnímu rozhodnutí ve správním soudnictví za podmínky, že na jejím podání prokáže závažný veřejný zájem (§ 66 odst. 3 soudního řádu správního)<sup>29, 30</sup>. Původně měl ochránce od roku 2006 pouze výslovně přiznané právo podání takovéto žaloby navrhnout nejvyššímu státnímu zástupci,<sup>31</sup> tato úprava však byla opuštěna ve prospěch té stávající. Stejně jako oprávnění podávat některé druhy kárných žalob lze předmětné oprávnění vnímat jako nástroj, který ochránci lépe umožňuje působit na výkon veřejné správy.<sup>32</sup>

Obdobný účel má i oprávnění svěřené ochránci rok poté, v jeho rámci může navrhnout přisedící k zápisu do seznamu přisedících pro řízení ve věcech soudních exekutorů.<sup>33, 34</sup>

V tomtéž roce (2013) byl L. Michálkem a dalšími senátory dvakrát učiněn pokus přidělit ochránci působnost ve věci ochrany oznamovatele jednání, které je v zásadním rozporu s veřejným zájmem,<sup>35</sup> oba tyto pokusy však nebyly úspěšné.<sup>36</sup> Podstatou této působnosti by bylo, že ochránce by na žádost oznamovatele uvedených jednání vydal závazné stanovisko, zda jsou podmínky ochrany oznamovatele naplněny či nikoli. Ochránce sám měl za to, že toto by příliš rozšířilo jeho působnost do oblasti trestněprávní a pracovněprávní a postavilo ho do role vykonavatele veřejné moci.<sup>37</sup>

<sup>29</sup> Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>30</sup> Čl. IV zákona č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

<sup>31</sup> Srov. čl. I bod 18. zákona č. 381/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>32</sup> CHAMRÁTHOVÁ, op. cit., s. 25.

<sup>33</sup> Čl. XVI a XXXIV zákona č. 396/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>34</sup> HLOUCH, Lukáš. § 22 [Zvláštní oprávnění ochránce]. In: CHAMRÁTHOVÁ, Anna a kol. *Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 140–141.

<sup>35</sup> Senátní tisk č. 137, deváté funkční období 2012–2014 a senátní tisk č. 187, deváté funkční období 2012–2014.

<sup>36</sup> Čerpáno ze stránky Dokumenty Senátu. *Senát Parlamentu České republiky* [online]. [cit. 24. 2. 2020].

<sup>37</sup> Stenozáznam z 1. dne 14. schůze Senátu, deváté funkční období.

V témže roce bylo rozšířeno oprávnění ochránce stát se účastníkem řízení u Ústavního soudu o zrušení právního předpisu jiného než zákona na možnost účastnit se řízení i o zrušení zákona.<sup>38</sup>

Již v roce 2015 byl učiněn pokus svěřit ochránci i monitorování naplňování Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením<sup>39, 40</sup> nakonec k tomu došlo až k počátku roku 2018.<sup>41</sup> Ke stejnému okamžiku bylo ochránci uloženo i naplňování práva na volný pohyb občanů Evropské unie, resp. také Evropského hospodářského prostoru, a jejich rodinných příslušníků.<sup>42</sup> Podstatou prvně jmenované kompetence je podpora, ochrana a monitorování provádění citované Úmluvy a ochránci byla svěřena opět v reakci na mezinárodní závazky ČR, konkrétně na čl. 33 samotné Úmluvy. Ten požadoval, aby smluvní státy Úmluvy zřídily nezávislý monitorovací mechanismus, který by prováděl nastíněnou činnost.<sup>43</sup> Ochránci je k tomuto nápomocen i poradní orgán, který si sám zřizuje. I druhá jmenovaná nejnovější kompetence ochránce představuje implementaci mezinárodních závazků, jmenovitě směrnic Evropské unie,<sup>44</sup> dle kterých bylo potřeba zřídit subjekt na podporu rovného zacházení a podporu pracovníků Unie a jejich rodinných příslušníků.<sup>45</sup>

Úkoly ochránce v rámci těchto dvou kompetencí jsou zákonem o veřejném ochránci práv formulovány velmi podobně. V rámci první z nich podporuje naplňování práv osob se zdravotním postižením a navrhuje opatření směřující k jejich ochraně, provádí výzkum, zveřejňuje zprávy a vydává doporučení a zajišťuje výměnu dostupných informací s příslušnými zahraničními

38 Čl. III zákona č. 404/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

39 Sdělení č. 10/2010 Sb.m.s., Úmluva o právech osob se zdravotním postižením.

40 Sněmovní tisk č. 379/6, 7. vol. období Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky.

41 Zákon č. 198/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

42 Čl. IV bod 1 zákona č. 365/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

43 Důvodová zpráva k zákonu č. 198/2017 Sb., změna zákona o veřejném ochránci práv.

44 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/54/EU ze dne 16. 4. 2014 o opatřeních usnadňujících výkon práv udělených pracovníkům v souvislosti s jejich volným pohybem.

45 Důvodová zpráva k zákonu č. 365/2017 Sb., změna antidiskriminačního zákona a dalších zákonů.

a mezinárodními subjekty.<sup>46</sup> V rámci druhé poskytuje občanům Evropské unie metodickou pomoc při podávání návrhů na zahájení řízení z důvodů diskriminace, provádí průzkumy a analýzy výkonu práva jejich volného pohybu, zveřejňuje zprávy a vydává doporučení k otázkám souvisejícím s naplňováním jejich práv, zveřejňuje aktuální informace o jejich právech v češtině a alespoň jednom dalším úředním jazyce EU a zajišťuje výměnu dostupných informací s příslušnými národními, zahraničními a mezinárodními subjekty.<sup>47</sup> Podoby výkonu těchto působností se tedy z hlediska formálního z velké části shodují nejen navzájem, ale i s působností ochránce v oblasti diskriminace, na kterou svým obsahem do velké míry navazují. Je však třeba upozornit na to, že v rámci této druhé působnosti ochránce nepůsobí jako samostatné těleso, které by vykonávalo systémovou činnost, jako je tomu v případě některých působností ochránce.<sup>48</sup>

I tyto dvě kompetence ochránce lze vnímat jako jeho věcně i personálně samostatně vymezené působnosti, které dopadají i na soukromé subjekty, nejen na úřady či zařízení. Oproti působnosti v oblasti diskriminace má ochránce k jejich výkonu přiznána vyšetřovací a sankční oprávnění, může se však jevit jako sporné, zda tato oprávnění dopadají na soukromé subjekty. Přikláním se nicméně k závěru, že ano, protože jinak by nebyl ochránce schopen předmětné působnosti řádně vykonávat.<sup>49</sup>

### 3 Vliv nových kompetencí na povahu ochránce jako instituce<sup>50</sup>

Z uvedeného je patrné, že kompetence, které byly v průběhu let ochránci postupně svěřeny, lze rozdělit do dvou okruhů – samostatné, na sobě navzájem nezávislé působnosti a úkoly doplňující okruh jeho oprávnění. V obou případech se jejich přidělování ochránci setkávalo s kritikou nejen ze strany odborné veřejnosti ale i samotného ochránce, resp. představitelů tohoto

<sup>46</sup> § 21c odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv.

<sup>47</sup> § 21d odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv.

<sup>48</sup> PŘIDAL, Miroslav. E-mail ze dne 6. 4. 2020 zaslaný v rámci osobní konverzace.

<sup>49</sup> V podrobnostech CHAMRÁTHOVÁ, Anna. *Veřejný ochránce práv – jeho úloha, postavení a perspektiva*. Disertační práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, s. 84–86 a 88.

<sup>50</sup> Závěry v této kapitole obsažené volně vychází ze závěrů mé disertační práce v tomto příspěvku již citované.



úřadu.<sup>51</sup> Bylo poukazováno na to, že nově svěřené působnosti ochránci jako instituci nepřísluší a proměňují ji ve „*sběrný dvorek*“.<sup>52</sup> Nadto bylo jejich přidání ochránci vedeno mimo jiné snahou zákonodárce ušetřit si práci a finanční prostředky nutné ke zřízení nového orgánu pro výkon těchto působností, což zákonodárce explicitně přiznává.<sup>53</sup> I úkoly pouze doplňující oprávnění ochránce byly považovány za mocenské nástroje nepřislušející povaze této instituce.<sup>54</sup>

Dle mého názoru nelze vnímat popsaná pouhá rozšíření oprávnění ochránce jako odporující charakteru této instituce. Je pravdou, že automatické zahájení řízení na návrh ochránce je podstatně větší „hrozbou“ pro kontrolované než jeho pouhé nezávazné doporučení řízení zahájit. On sám nicméně pouze podává návrhy na zahájení příslušných řízení a sám v nich nerozhoduje, to činí jiné orgány na ochránci nezávislé. Je tedy na nich, aby se s argumentací ochránce vypořádaly a posoudily, zda je opodstatněná či nikoli. Diskusním také může být, zda naopak nejsou oprávnění ochránce tohoto charakteru nutná, aby nebyl ze strany veřejné správy vnímán jako zcela bezzubá instituce.

Větší problém představují ty kompetence ochránce, které jsou ve své podstatě samostatnými působnostmi. S argumentací, že do jisté míry narušují základní poslání ochránce, kvůli kterému byl zřízen, a rozměňují jeho původně jednotnou charakteristiku, se sice ztotožňuji, domnívám se však, že v současné době návrat k původnímu stavu není možný, resp. je vysoce nereálný. Lze spíše očekávat opačný vývoj, tj. že ochránci budou svěřovány stále nové kompetence podle potřeby zákonodárce vyhovět mezinárodním

<sup>51</sup> SLÁDEČEK, 2011, op. cit., s. 50–52; LATA, Jan. Rozhovor s veřejným ochráncem práv Pavlem Varvařovským. *Státní zastupitelství*, 2012, roč. 10, č. 5. s. 8; a KOUKAL, Pavel (ed.). *Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2009*. 1. vyd. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2010. s. 167.

<sup>52</sup> Ibid.

<sup>53</sup> Srov. např. důvodovou zprávu k zákonu č. 381/2005 Sb., změna zákona o Veřejném ochránci práv, důvodovou zprávu k zákonu č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací či důvodovou zprávu k zákonu č. 198/2017 Sb., změna zákona o veřejném ochránci práv.

<sup>54</sup> Viz SLÁDEČEK, Vladimír. K novele soudního řádu správního provedené zákonem č. 303/2013 Sb. In: SLÁDEČEK, Vladimír a Petra MELOTÍKOVÁ (eds.). *Aktuální otázky správního soudnictví: (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.)*. Praha: Leges, 2012. s. 16–17 a argumentaci stěžovatelů v usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 3. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 60/10.

požadavkům a trendům. Například v roce 2018 vydala Evropská unie doporučení, jaké standardy by *equality bodies* (tj. i ochránce) měly splňovat. Ty mimo jiné navrhují, aby jim bylo umožněno zastupovat oběti diskriminace v soudních řízeních a shromažďovat důkazy a informace.<sup>55</sup>

Je tedy vhodnější zkoumat spíše důsledky svěřeni nových působností pro instituci ochránce, které mohou být skutečně zásadní, než pouze žehrat na jejich existenci. Jedním z cílů tohoto příspěvku je některé z nich představit.

Prvním z důsledků je zvyšování nepřehlednosti zákona o veřejném ochránci práv. Již v původním znění bylo jen u základní působnosti ochránce pro právního laika, tedy toho, komu je tato instituce určena, obtížné určit, zda se vůbec tato působnost na jeho situaci vztahuje. Po novelách svěřujících ochránci nové působnosti je pozice tohoto laika mnohonásobně nejistější. Na první pohled je pravděpodobnější, že na jeho situaci se působnost ochránce vztahovat bude, a to prostě proto, že když jich má ochránce více s různým zaměřením, zvyšuje se šance, že alespoň jedna z nich pokrývá laickou situaci. Z jejich popisu zde uvedeného ovšem plyne, že v rámci každé z nich má ochránce stanoveny jiné úkoly, cíle a oprávnění. Například jen v rámci původní působnosti může provádět šetření individuálních případů stěžovatelů a vynucovat nápravu pochybení, která přitom vyjdou najevo. Osobě obracející se na ochránce tak vůbec nemusí být jasné, co přesně pro ni ochránce bude moci učinit, protože nebude schopná určit, která působnost vlastně na její situaci dopadá.

Další důsledky vyplývají z toho, že většina nových působností ochránce dopadá i na soukromé subjekty. Ochránce v jejich rámci tedy neposkytuje ochranu soukromým subjektům pouze před jednáním veřejné moci, ale i před jednáním jiných soukromých subjektů. Předmětem jeho činnosti tedy není jen vztah *občan-úřad*, ale i vztah *občan-občan*. Právě toto je laickou veřejností vnímáno velmi kriticky a negativně a diskusním může být, zda toto negativní vnímání některých působností ochránce nemůže mít za následek negativní vnímání celé této instituce bez rozdílu. Vzhledem k tomu, že ochránce staví svou legitimitu právě na tom, že je vnímán jako morální autorita, jednalo by se o důsledek značně problematický.

<sup>55</sup> Doporučení Komise 2018/951 ze dne 22. 6. 2018 o normách pro orgány pro rovné zacházení.

Dále je potřeba vzít v úvahu užívání vyšetřovacích a sankčních oprávnění ochránce při výkonu některých z nových působností. Tato oprávnění totiž u mnoha z nich dopadají taktéž na soukromé subjekty, přičemž zahrnují i možnost vstupu ochránce do prostor šetřeného subjektu či jeho sankcionování tzv. zveřejněním, které může mít zásadní dopad do jeho dobré pověsti. Že se jedná o sankci v pravém slova smyslu, je obtížně zpochybnitelné vzhledem k faktu, že zákonodárce i ochránce s možností věc zveřejnit takto nakládají.<sup>56</sup>

Jelikož je sankce zveřejnění vůči soukromým subjektům mocenským nástrojem, který je má přinutit poskytnout ochránci součinnost nebo vyhovět jeho závěrům, lze dovozovat, že ochránce při výkonu působností, kde jej má vůči nim k dispozici, vykonává do určité míry veřejnou moc. Vystupuje vůči nim totiž v pozici jednoznačně vrchnostenské, jelikož po nich může požadovat plnění povinností a v případě jejich nesplnění je sankcionovat. V této souvislosti lze zmínit nakonec nepřijatou novelu zákona o veřejném ochránci práv, která všem osobám, kterým zvláštní právní předpisy ukládají povinnosti ve věcech práva na rovné zacházení a ochrany před diskriminací, ukládala široce pojatou informační povinnost vůči ochránci. V důvodové zprávě této novely bylo uvedeno: „*Vůči soukromým osobám je návrh plně v souladu se základními principy demokratického státu, tj. že státní moc lze vůči těmto osobám uplatňovat jen na základě zákona a v jeho mezích...*“<sup>57</sup> Z tohoto je dle mého názoru jednoznačně patrné, že sám zákonodárce si je vědom toho, že vyžadování plnění povinností od soukromých osob ochráncem je výkonem veřejné moci.

Tvrzení, že ochránce nevykonává veřejnou moc, pochází z původního pojetí instituce ochránce, kdy bylo skutečně nezpochybnitelné. V současnosti je ohledně některých jeho působností dále neudržitelné. Je ovšem třeba pečlivě rozlišovat, kterou působnost ochránce v ten který okamžik vykonává a jaký je charakter konkrétní jeho činnosti, nelze totiž říci, že výkon těchto

<sup>56</sup> Srov. důvodovou zprávu k zákonu č. 381/2005 Sb., změna zákona o Veřejném ochránci práv, důvodovou zprávu k zákonu č. 365/2017 Sb., změna antidiskriminačního zákona a dalších zákonů či Stížnosti na úřady. Sankce. Ombudsman. *Veřejný ochránce práv* [online]. Kancelář veřejného ochránce práv [cit. 21. 1. 2020] a Ochrana osob omezených na svobodě. Sankce. Ombudsman. *Veřejný ochránce práv* [online]. Kancelář veřejného ochránce práv [cit. 21. 1. 2020].

<sup>57</sup> Sněmovní tisk č. 379/0, vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

působností jako celek je výkonem veřejné moci. Ochránce totiž i v jejich rámci provádí činnosti, které v žádném případě za výkon veřejné moci považovat nelze, jako je např. zveřejnění souboru obecných doporučení, jak lépe chránit práva určité skupiny osob.

Přijetí závěru, že ochránce v některých specifických případech vykonává veřejnou moc, může mít i další následky. Tyto jsou zatím sice převážně hypotetické, nelze však vyloučit, že v budoucnu v praxi nastanou. Pokud totiž ochránce vystupuje jako orgán veřejné moci, je potřeba k němu takto také přistupovat a jeho výstupy tímto prizmatem hodnotit. Lze tak spekulovat o možnosti jeho činnost či závěry žalovat u soudu nebo vztáhnout na jeho postupy předpisy výkon veřejné moci upravující, jako je například správní řád apod. Zdůrazňuji nicméně, že by se skutečně jednalo o ty případy, kdy by činnost ochránce odpovídala výkonu veřejné moci a bylo by potřeba pečlivě zvažovat, zda tomu tak v konkrétním řešeném případě skutečně je.

## 4 Závěrem

Je zřetelné, že instituce ochránce se v průběhu své dvacetileté existence značně proměnila. Postupně se stala národním preventivním mechanismem, tělesem pro rovné zacházení, monitorovacím mechanismem Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením a subjektem na podporu rovného zacházení a podporu pracovníků Unie a jejich rodinných příslušníků a byly jí svěřeny i jiné kompetence. Tyto kompetence však v mnoha případech představují samostatné působnosti vymezené věcně i personálně zcela nezávisle na původním poslání ochránce, kterým je poskytovat ochranu před jednáním veřejné správy. Mají odlišné cíle, ochránce v jejich rámci plní odlišné úkoly a jsou vykonávány odlišnými způsoby a oprávněními. Je tedy třeba je takto vnímat a při charakterizování povahy ochránce jako instituce k nim takto přistupovat.

Jedná se totiž o působnosti spíše okrajového charakteru, přesto jsou však působnostmi plnohodnotnými a ochránce je vykonávat musí. V jejich rámci přitom vůbec nemusí platit některé základní teze obecně s ochráncem spojované, které vychází z jeho působnosti původní. Ochránce tak při výkonu některých z nich nepůsobí pouze k ochraně před jednáním veřejné moci,

ale i k ochraně před jednáním jiných soukromých subjektů. Vzhledem k tomu, že jeho vyšetřovací a sankční oprávnění dopadají i na tyto soukromé subjekty, je zřetelné, že vůči nim vystupuje vrchnostensky a lze uvažovat, že v některých specifických případech tedy do určité míry vykonává veřejnou moc se všemi z tohoto plynoucími důsledky.

## Literature

- HLOUCH, Lukáš. § 22 [Zvláštní oprávnění ochránce]. In: CHAMRÁTHOVÁ, Anna a kol. *Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 133–143. ISBN 978-80-7598-401-2.
- CHAMRÁTHOVÁ, Anna. § 1 [Působnost]. In: CHAMRÁTHOVÁ, Anna a kol. *Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 1–30. ISBN 978-80-7598-401-2.
- CHAMRÁTHOVÁ, Anna. Veřejný ochránce práv – jeho úloha, postavení a perspektiva. Disertační práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 200 s. Dostupné z: [https://is.muni.cz/auth/th/kt4i9/Verejny\\_ochrance\\_prav\\_-jeho\\_uloha\\_\\_postaveni\\_a\\_perspektiva.pdf](https://is.muni.cz/auth/th/kt4i9/Verejny_ochrance_prav_-jeho_uloha__postaveni_a_perspektiva.pdf) [cit. 24. 2. 2020].
- KOUKAL, Pavel (ed.). *Souborná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2009*. 1. vyd. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2010, 167 s. ISBN 978-80-254-6668-1.
- LATA, Jan. Rozhovor s veřejným ochráncem práv Pavlem Varvařovským. *Státní zastupitelství*, 2012, roč. 10, č. 5, s. 5–8. ISSN 1214-3758.
- NĚMEČKOVÁ, Olga. Zvláštní oprávnění ochránce – vybrané otázky. In: *Působení ombudsmana v demokratické společnosti*. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 79–87. ISBN 80-210-3202-2.
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář*. 2., podst. přepr. a rozš. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, xviii, 193 s. ISBN 978-80-7400-158-1.
- SLÁDEČEK, Vladimír. K novele soudního řádu správního provedené zákonem č. 303/2013 Sb. In: SLÁDEČEK, Vladimír a Petra MELOTÍKOVÁ (eds.). *Aktuální otázky správního soudnictví: (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.)*. Praha: Leges, 2012, s. 8–17. ISBN 978-80-87576-47-2.
- Dokumenty Senátu. *Senát Parlamentu České republiky* [online]. [cit. 24. 2. 2020]. Dostupné z: [https://senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/dokumenty?ke\\_dni=24.02.2020&O=9](https://senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/dokumenty?ke_dni=24.02.2020&O=9)

Doporučení Komise 2018/951 ze dne 22. 6. 2018 o normách pro orgány pro rovné zacházení.

Důvodová zpráva k zákonu č. 18/2000 Sb., změna některých zákonů v souvislosti s přijetím zákona o Veřejném ochránci práv.

Důvodová zpráva k zákonu č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací.

Důvodová zpráva k zákonu č. 198/2017 Sb., změna zákona o veřejném ochránci práv.

Důvodová zpráva k zákonu č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv.

Důvodová zpráva k zákonu č. 365/2017 Sb., změna antidiskriminačního zákona a dalších zákonů.

Důvodová zpráva k zákonu č. 381/2005 Sb., změna zákona o Veřejném ochránci práv.

Důvodová zpráva k zákonu č. 427/2010 Sb., změna zákona o pobytu cizinců na území ČR.

Ochrana osob omezených na svobodě. Sankce. Ombudsman. *Veřejný ochránce práv* [online]. Kancelář veřejného ochránce práv [cit. 21. 1. 2020]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/ochrana-osob-omezenych-na-svobode/sankce/>

Sledování vyhoštění cizinců. *Veřejný ochránce práv* [online]. Kancelář veřejného ochránce práv [cit. 21. 2. 2020]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/sledovani-vyhosteni-cizincu/>

Sněmovní tisk č. 379/0, vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Sněmovní tisk č. 379/6, 7. vol. období Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky.

Stenozáznam z 1. dne 14. schůze Senátu, deváté funkční období.

Stížnosti na úřady. Sankce. Ombudsman. *Veřejný ochránce práv* [online]. Kancelář veřejného ochránce práv [cit. 21. 1. 2020]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/sankce/>

## Contact – e-mail

[anna.chamrathova@mail.muni.cz](mailto:anna.chamrathova@mail.muni.cz)

# Verejný ochranca práv (ombudsman) a dobrá verejná správa<sup>1</sup>

*Zuzana Hamuláková*

Právnická fakulta, Univerzita Komenského  
v Bratislave, Slovenská republika

## **Abstract in original language**

Príspevok sa zameriava na analýzu inštitútu ombudsmana ako prostriedku vonkajšej kontroly verejnej správy. Autorka analyzuje pozitíva aj negatíva právnej úpravy inštitútu ombudsmana v Slovenskej republike, porovnáva ho s výkonom súdnej kontroly. Osobitnú pozornosť venuje autorka inštitútu ombudsmana pri presadzovaní princípov dobrej verejnej správy.

## **Keywords in original language**

Verejný ochranca práv; dobrá verejná správa; služba verejnosti; princípy; súdna kontrola; etický kódex.

## **Abstract**

The paper focuses on the analysis of the institute of Ombudsman as a means of external control of public administration. The author analyzes the pros and cons of the Ombudsman's legal regulation in the Slovak Republic, comparing it with the performance of judicial control. Special attention is paid to the Ombudsman's in the context of enforcement the principles of good governance.

## **Keywords**

Ombudsman; Good Governance; Public Service; Principles; Judicial Review; Code of Ethics.

---

<sup>1</sup> Príspevok bol spracovaný v rámci riešenia grantu VEGA č. 1/0686/18 „Prieskum právoplatných individuálnych správnych aktov v kontexte právnej istoty a spravodlivosti“ udeleného Vedeckou grantovou agentúrou Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu SR a Slovenskej akadémie vied.

## 1 Úvod

Príspevok sa zameriava na činnosť ombudsmana z hľadiska súčasnej právnej úpravy v slovenskom právnom poriadku a reflektuje na nevyužitý potenciál inštitútu ombudsmana vo vzťahu k presadzovaniu princípov dobrej verejnej správy *v podmienkach Slovenskej republiky*. Cieľom príspevku je poukázať na význam činnosti (funkcie) ombudsmana v súvislosti s právne vymáhateľnými i nevymáhateľnými požiadavkami na dobrú správnu prax a poskytnúť v tejto súvislosti možnú inšpiráciu pre slovenského zákonodarcu na príklade právnej úpravy v Českej republike.

Vznik inštitúcie ombudsmana je úzko spojený s realizáciou deľby moci i so skutočnosťou, že súčasný vývoj modernej spoločnosti rozširovaním štátnych a správnych činností vedie k značnému nárastu „konfliktov“ medzi občanmi a štátom, t.j. že stále častejšie dochádza k rozporom (či už domnelým alebo skutočným) záujmov štátnych a správnych orgánov a občanov. Tejto tendencii zodpovedá z dlhodobého hľadiska trvalý nárast zamestnancov štátnej správy, veľké množstvo právnych predpisov a nariadení, ako aj preťažené správne súdnictvo.

Základná myšlienka, na ktorej je vybudovaná koncepcia činnosti ombudsmana, je v zásade jednoduchá: ide o ústavou alebo iným legislatívnym aktom zriadený úrad, ktorý je spravidla zodpovedný parlamentu, vysoko postavený verejný činiteľ, ktorý od občanov prijíma sťažnosti na činnosť správnych orgánov, úradníkov a zamestnancov, a ktorý je oprávnený uskutočňovať prešetrenia, odporúčať opravné opatrenia a podávať o tom správy. Je to úrad, ktorý nemá právomoc nariaďovať alebo bezprostredne svojím rozhodnutím niečo meniť, môže však verejne poukazovať na všetky nedostatky, s ktorými sa v rámci svojej činnosti stretáva.<sup>2</sup> Ombudsman je teda inštitúciou, ktorá stojí mimo sústavy orgánov vykonávajúcich verejnú správu, a ako taký je určený k výkonu nezávislej kontroly nad činnosťou verejnej správy. Ombudsman našiel (aj keď v rôznych podobách) svoje miesto vo väčšine európskych štátov. Stal sa jedným zo štandardných prostriedkov ochrany

<sup>2</sup> SKÁLA, J. Funkce úřadu ombudsmana v právním státě. In: *Právní obzor*, 1994, roč. 77, č. 3, s. 283.



práv v demokratickom a právnom štáte. Vymedzenie jeho pôsobnosti sa odlišuje podľa konkrétneho právneho poriadku.<sup>3</sup>

## 2 Právna úprava verejného ochrancu práv v Slovenskej republike

Ústavným zákonom č. 90/2001 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky<sup>4</sup>, bol do slovenského ústavného systému zavedený inštitút verejného ochrancu práv, a to do článku 151a Ústavy Slovenskej republiky, ako tzv. parlamentný typ ombudsmana.<sup>5</sup>

Podrobnejšiu úpravu ombudsmana možno v podmienkach Slovenskej republiky nájsť v zákone č. 564/2001 Z.z. o verejnom ochrancovi práv v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o VOP“). Pôsobnosť ombudsmana je stanovená kombináciou pozitívnej a negatívnej enumerácie. Podľa § 3 ods. 1 zákona o VOP sa pôsobnosť ochrancu vzťahuje na a) orgány štátnej správy, b) orgány územnej samosprávy, c) právnické osoby a fyzické osoby, ktoré podľa osobitného zákona rozhodujú o právach a povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb v oblasti verejnej správy, alebo do práv a povinností fyzických osôb a právnických osôb v oblasti verejnej správy inak zasahujú. Je možné, že časom judikatúra Ústavného súdu Slovenskej republiky a všeobecných súdov určí aj iné subjekty, ktoré bude možné subsumovať pod pojem „orgány verejnej správy“.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> VALACHOVÁ, K. Veřejný ochránce práv a dobrá správa. In: *Postavenie ombudsmana v demokratickom a právnom štáte, zborník z medzinárodnej konferencie konanej dňa 15. apríla 2004 v Bratislave*. Bratislava: Kancelária verejného ochrancu práv, 2004. s. 100. Dostupné z: <https://www.vop.gov.sk/files/File/Zborniky/postavenie2004.pdf>

<sup>4</sup> Ústavný zákon č. 460/1992 Zb.

<sup>5</sup> Tento typ ombudsmana je konštituovaný voľbou parlamentu a zákonom sú dané väzby na zákonodarný orgán.

<sup>6</sup> Napríklad Ústavný súd Slovenskej republiky vo veci PL. ÚS 19/98 uviedol, že miestnu volebnú komisiu treba tiež považovať za orgán verejnej správy. Podľa tohto rozhodnutia sú volebné komisie inštitúciami verejnej správy za predpokladu, že činnosť, ktorú vykonávajú, je správnou činnosťou vykonávanou vo verejnom záujme. Príprava a zabezpečovanie volieb je vo verejnom záujme, preto zaraďuje tento orgán medzi orgány verejnej moci. Miestna volebná komisia nie je orgánom štátnej správy, ale je orgánom verejnej správy. Preto je potrebné ju s určitou dávkou nepresnosti považovať za prípad uvedený pod písmenom c), a preto i na tento subjekt sa bude vzťahovať pôsobnosť verejného ochrancu práv.

Naopak z pôsobnosti ochrancu je podľa § 3 ods.2 zákona o VOP vylúčená Národná rada Slovenskej republiky, prezident Slovenskej republiky, vláda Slovenskej republiky, komisár pre deti, komisár pre osoby so zdravotným postihnutím, Ústavný súd Slovenskej republiky, Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky, spravodajské služby, nevťahuje sa ani na rozhodovacie právomoci vyšetrovateľov Policajného zboru, prokuratúru a na súdy, s výnimkou orgánov riadenia a správy súdov a dôvodov predpokladajúcich disciplinárne previnenie sudcu a prokurátora. Pôsobnosť verejného ochrancu práv sa nevťahuje tiež na veci operačnej a mobilizačnej povahy.

Zákon reguluje aj kreáciu verejného ochrancu práv. Volí ho Národná rada Slovenskej republiky z kandidátov, ktorých jej navrhne najmenej 15 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky.

Právna ochrana fyzických osôb a právnických osôb spočíva v tom, že na verejného ochrancu práv sa môže obrátiť každý, kto sa domnieva, že pri konaní, rozhodovaní alebo nečinnosti orgánu verejnej správy boli porušené základné práva a slobody v rozpore s právnym poriadkom alebo princípmi demokratického a právneho štátu.

Zákon o VOP reguluje aj **postup pri vybavovaní podnetu**. Okamihom doručenia podnetu je ochranca povinný preskúmať obsah podnetu. V prípade, že podnet je opravným prostriedkom podľa osobitných predpisov, žalobou alebo ústavnou sťažnosťou, ochranca o tom upovedomí podávateľa podnetu a poučí ho o správnom postupe. Až prijatím podnetu na vybavenie sa začína samotné prešetrenie. Zákon o VOP priznáva v § 17 ochrancovi tzv. vyšetrovacie právomoci. Týmito právomocami disponuje len voči orgánom verejnej správy. Pri vybavovaní podnetu je verejný ochranca práv napríklad oprávnený vstupovať do objektov orgánov verejnej správy, vyžadovať od orgánu verejnej správy, aby mu poskytol potrebné spisy a doklady, ako aj vysvetlenie k veci, ktorej sa podnet týka a podobne. Orgány verejnej správy sú povinné mu poskytnúť potrebnú súčinnosť.

Ak je výsledkami vybavenia podnetu preukázané porušenie základných práv a slobôd, verejný ochranca práv oznámi výsledky vybavenia podnetu spolu s návrhom opatrení orgánu verejnej správy, proti ktorého postupu, rozhodovaniu alebo nečinnosti podnet smeruje. Orgánu verejnej správy vzniká dorúčením návrhu opatrení právna povinnosť zaoberať sa s ním a oznámiť

v lehote 20 dní odo dňa doručenia výzvy na prijatie opatrení verejnému ochrancovi práv svoje stanovisko k výsledkom vybavenia podnetu a prijaté opatrenia. Orgán verejnej správy nemá povinnosť návrhu vyhovieť a prijať navrhované opatrenia. Návrh ochrancu práv totiž nemožno považovať za rozhodnutie a nedisponuje právnou vynúiteľnosťou. Návrh má len iniciačný charakter. Verejný ochranca práv nedisponuje sankčnými opatreniami voči orgánom verejnej správy v prípade ich nespolupráce. Naproti tomu v niektorých krajinách (napríklad Slovinsko, Austrália, Gruzínsko, Nový Zéland) má právo ukladať pokuty za nespoluprácu *s ním*.<sup>7</sup> Ak verejný ochranca práv nesúhlasí so stanoviskom orgánu verejnej správy alebo ak prijaté opatrenia považuje za nedostatočné, vyrozumie o tom orgán nadriadený orgánu verejnej správy, proti ktorému podnet smeruje, a ak takého orgánu niet, vládu Slovenskej republiky. Nadriadený orgán verejnej správy je povinný oznámiť mu do 20 dní odo dňa doručenia jeho vyrozumienia opatrenia, ktoré boli prijaté. Ak verejný ochranca práv považuje tieto opatrenia za nedostatočné, oznámi túto skutočnosť Národnej rade Slovenskej republiky alebo ňou poverenému orgánu. O výsledkoch vybavenia podnetu ochranca písomne vyrozumie podávateľa podnetu a osobu, ktorej základné práva a slobody boli porušené (ak nie sú totožní).

Verejný ochranca práv predkladá Národnej rade Slovenskej republiky každý rok v prvom štvrtroku **správu o činnosti**, v ktorej uvedie svoje poznatky o dodržiavaní základných práv a slobôd fyzických osôb a právnických osôb orgánmi verejnej správy a jeho návrhy a odporúčania na nápravu zistených nedostatkov. Práve spomínaná súhrnná správa ombudsmana je považovaná za účinnú formu pôsobenia na činnosť verejnej správy. Ochranca v nej bilancuje svoje aktivity, glosuje súčasný stav uplatňovania práva v oblasti verejnej správy a na základe poznatkov z prešetrenia upozorňuje na nedostatky právnych predpisov. Vo väčšine štátov správa neslúži len pre potreby parlamentu, ale je napríklad priamo zasielaná tiež vyšším štátnym úradníkom. To má význam nie len ako prostriedok nepriameho, všeobecne pozitívneho ovplyvňovania činnosti verejnej správy, ale predovšetkým vedie i k zjednocovaniu praxe. Správa sa samozrejme zverejňuje. Obzvlášť v škandinávskych

<sup>7</sup> PRÍBELSKÝ, P. Verejný ochranca práv – nový inštitút slovenského právneho poriadku. In: *Justičná revue*, 2003, roč. 55, č. 2, s. 144.

krajinách majú tradíciu aj iné formy publicity činnosti ombudsmana, napríklad prednášky, rozhovory v novinách, pravidelné relácie v rozhlase alebo televízii a podobne.<sup>8</sup>

Z uvedenej právnej úpravy vyplýva, že ombudsman by mal slúžiť (a v praxi najčastejšie slúži) priemernému, „obyčajnému“ občanovi, ktorý nemá právnické vzdelanie, ako jednoduchá, nenáročná a pritom relatívne účinná forma domáhajúca sa ochrany. Pomoc môže spočívať aj v „len“ poskytnutí relevantnej informácie (právneho charakteru). Vedľajším pozitívnym efektom potom môže byť posilnenie dôvery k verejnej správe, ak sa sťažnosť ukáže ako neopodstatnená. Ombudsman by mal plniť funkciu základnej pomoci občanom v ochrane pred štátnou byrokraciou.<sup>9</sup>

Z hľadiska súčasnej právnej úpravy považujem za problém zákonné ustanovenie, podľa ktorého spočíva právna ochrana fyzických osôb a právnických osôb v tom, že na verejného ochrancu práv sa môže obrátiť každý, kto sa domnieva, že pri konaní, rozhodovaní alebo nečinnosti orgánu verejnej správy boli porušené základné práva a slobody v rozpore s právnym poriadkom alebo princípmi demokratického a právneho štátu. Najväčším problémom tejto zákonnej formulácie bude **preukázanie** porušenia základného práva a slobody, pretože v praxi veľmi často dochádza k pochybeniam orgánov verejnej správy, ktoré sa budú dať podradiť pod porušenie práva či slobody len veľmi ťažko. Ide práve o prípady „zlej“ správy, ktoréj následky nemajú možnosť reparovať existujúce kontrolné orgány, pretože nie je klasickým porušením práva, resp. protiprávnym konaním. Takouto zákonnou formuláciou sa preto pomoc ochrancu občanom a právnickým osobám značne vzdáľuje.<sup>10</sup>

### 3 Verejný ochranca práv a súdna kontrola

Ombudsmanova pôsobnosť sa často v nie malej miere prekrýva s kompetenciou iných ochraňujúcich systémov, najmä správneho a ústavného súdництва.

<sup>8</sup> SLÁDEČEK, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv: Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2000, s. 78.

<sup>9</sup> *Ibid.*, s. 5; a Dôvodová správa k návrhu zákona o Veřejnom ochránci práv. 2000.

<sup>10</sup> PRÍBELSKÝ, P. Verejný ochranca práv – nový inštitút slovenského právneho poriadku. In: *Justičná revue*, 2003, roč. 55, č. 2, s. 142.

Na rozdiel od súdnych foriem ochrany, ktoré síce na jednej strane bývajú účinnejšie (štátnou mocou vynútiteľné rozhodnutia), zároveň však na druhej strane v postupoch viac formalizovanejšie, a tiež časovo aj finančne náročnejšie (zastupovanie, náklady konania), ombudsman ponúka rýchlejší, neformálnejší a poplatkom nepodliehajúci postup, ktorý spravidla prináša do istej miery obdobné, ale zdá sa, že kvalitatívne iné, efektívnejšie výsledky.

Aj keď ombudsman sám v zásade nemôže priamo aktívne zasiahnuť do spôsobu vybavenia konkrétnej, sťažovateľom napadnutej záležitosti (má len iniciáciu právomoc), určitá možnosť ovplyvnenia administratívnych postupov v jeho moci je, aj keď len sprostredkovane, predovšetkým cez jednotlivých poslancov, orgány parlamentu.

Nemožno zabudnúť ani na prirodzený ľudský strach, stres z oficiálnosti súdneho konania – ombudsman koná neformálne, ľudsky. Zanedbateľné nie je ani hľadisko určitého odbremenenia súdov.

Ďalším významným faktorom je, že ombudsman nielen často rieši veci, ktoré napríklad nemožno súdne napadnúť, či už pre (právnú) nemožnosť, či z dôvodu (relatívnej) jednoduchosti veci, ale zároveň plní významnú rolu poradnej, informačnej inštitúcie. Prioritou ombudsmanovho záujmu by malo byť administratívne konanie, ktoré môže alebo nemusí porušovať právny predpis, ale ktorému chýba „určitá úroveň“, (napríklad i nezdvorné správanie úradníka, zbytočné prietahy v konaní, zrejme neadekvátne použitie správneho konania).<sup>11</sup> Ombudsman by sa teda mal zaoberať posudzovaním chýb a správnosti postupov správnych úradov **aj z iných hľadísk ako rýdzo právnych**. Môže ísť o postupy, vydávanie rozhodnutí či iného aktu, ktoré sú právne v poriadku, a tým nepostihnuteľné. Môže ísť napríklad o rozhodnutia, ktoré sú formálne právne v poriadku, ale nejakým spôsobom problematické (nevhodné, neúčelné, neadekvátne, vecne nesprávne, nepriemerane prísne) alebo nejde o rozhodnutie (správny akt), ale o iné významné formy správnej činnosti (posudky, iné právne významné úkony vo verejnej správe), ktoré napadnúť (prinajmenšom samostatne) nie je možné vôbec. Konanie (rozhodovanie) úradníka môže trpieť nejednotnou aplikáciou predpisov, (skrytými) diskriminačnými prístupmi, požadovaním vyplnenia

<sup>11</sup> SLÁDEČEK, V. Ombudsman: Charakteristika inštitúcie (časť I.). *Správni právo*, 1998, roč. 31, č. 1, s. 16, 17.

rôznych dotazníkov a formulárov, predloženie rozličných potvrdení a príloh nepredpísaných právnymi predpismi (úradník sa často môže pokúšať uľahčiť si prácu).<sup>12</sup>

Ide o inštitút, ktorý zaistí uje „spätnú väzbu“, na ktorej sa spravidla prejavuje pôsobenie, ktoré nebolo možné predvídať ani pri starostlivom preskúmaní tendencií správnej činnosti. Spätná väzba a upozornenia, ktoré sprostredkúva úrad ombudsmana, môže zaistiť včasnú zmenu tak, aby správnym konaním nedochádzalo k ďalším škodám a nedostatkom (právnym, politickým, sociálnym).<sup>13</sup>

## 4 Dobrá verejná správa a verejný ochranca práv

### 4.1 Pojem dobrá správa a princípy dobrej správy

Pojem dobrá správa (*good administration*) nie je v našom právnom poriadku legálne vymedzený a definovaný. V súčasnej právnej teórii sa stretávame s viacerými pokusmi o jej charakteristiku. Nejde však o vyčerpávajúce právne definície, vzhľadom na to, že z pohľadu právnej náuky ide o neurčitý právny pojem, ktorý je potrebné vykladať vždy v konkrétnej súvislosti. Pre pojem dobrá správa nenachádzame konkrétnu definíciu, ale býva charakterizovaná jej jednotlivými súčasťami (princípmi a zásadami, prípadne úlohami, ktoré naplňajú koncepciu dobrej správy).<sup>14</sup> Považujem za potrebné poznamenať, že v súčasnosti neexistuje ani na európskej úrovni žiadny záväzný dokument, ktorý by definoval pojem dobrej správy. Napriek tomu možno tak v práve Európskej únie, ako aj v právnom rámci Rady Európy nájsť množstvo dokumentov, ktoré sa dobrou správou zaoberajú – medzi najvýznamnejšie patrí Charta základných práv Európskej únie, Európsky kódex dobrej správnej praxe, ktorý je vytvorený európskym ombudsmanom, v rámci Rady Európy napríklad Rezolúcia č. (77) 31 O ochrane jednotlivca vo vzťahu k aktom správnych orgánov a ďalšie.

<sup>12</sup> SLÁDEČEK, V. Může „nové“ správní soudnictví nahradit Veřejného ochránce práv? In: *Právní rozhledy*, 2002, roč. 10, č. 8, s. 372, 373.

<sup>13</sup> SKÁLA, J. Postavení a kompetence ombudsmana v *ústavně-politickém* systému kapitalistických států. In: *Právník*, 1989, roč. 128, č. 9–10, s. 782.

<sup>14</sup> SREBALOVÁ, M. Právo na dobrou správu. In: VRABKO a kol. *Správné právo hmotné, všeobecná část*. Bratislava: C. H. Beck, 2012. s. 51.

Pojem dobrej správy tvorí súhrn určitých požiadaviek, ktorými sa zabezpečuje riadne, efektívne a kvalitné fungovanie verejnej správy. Rovnako ju možno popísať ako pojem „popisujúci také správanie orgánov verejnej správy, ktoré im síce nepredpisuje priamo zákon, ale ktoré od nich napriek tomu môžeme spravodlivo požadovať.“<sup>15</sup>

Skulová rozlišuje pojem dobrej správy chápaný *v širšom zmysle* – zahrňuje do nich aj hľadiská neprávnej povahy, ktoré sa môžu ale nemusia stať právne záväznými, v závislosti na ich zakotvení v rámci konkrétneho právneho poriadku – a pojem dobrej správy, jej princípov *v užšom poňatí*, keď hovorí o právne záväzných princípoch, resp. o právnych princípoch dobrej správy.<sup>16</sup> Pojem dobrej správy **v širokom zmysle slova má za účel popísať súbor stále sa vyvíjajúcich – právne vymáhateľných i nevymáhateľných – procesných a materiálnych požiadaviek, ktorým musí moderná správa vyhovovať.** Ide o dodržiavanie určitého štandardu dobrej správnej praxe.<sup>17</sup> Vychádza sa z vnímania verejnej správy ako **služby verejnosti**.

## 4.2 Verejný ochranca práv a princípy dobrej správy v širšom slova zmysle

Vychádzajúc z uvedeného členenia dobrej správy by sa podľa môjho názoru mala činnosť ombudsmana **vzťahovať na princípy dobrej správy v širšom slova zmysle**. Postupne sa ukázalo, ako nárast počtu orgánov verejnej správy znamenal i stúpajúce počty byrokracie, ktorá sa zaoberá stále zložitejšou správnu problematikou, a ktorý vyvolal nielen ťažko zvládnuteľné množstvo (súdnych) sporov, ale spôsobuje tiež nežiaduce konfliktné situácie medzi občanmi a úradníkmi. Podľa skúseností konflikt medzi občanom a orgánom verejnej správy spôsobujú najmä faktory, akými sú pomalosť vo vybavovaní, nedostatočná ústretovosť, často sa stretávame s aroganciou a ignoráciou v prípadoch podania sťažnosti alebo námietky proti jeho postupu. Pritom problémom na strane orgánov verejnej správy býva často

<sup>15</sup> ČERNÍN, K. Princípy dobrej správy definované verejným ochráncem práv. In: HRABCOVÁ, D. (ed.). *Sborník z konferencie „Princípy dobrej správy“*. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 11.

<sup>16</sup> SKULOVÁ, S. Princípy dobrej správy jako součást modernizace veřejné správy. In: *Právník*, 2005, roč. 144, č. 6, s. 564, 565.

<sup>17</sup> ČEBIŠOVÁ, T. Úsilí o dobrou správu. In: HRABCOVÁ, D. (ed.). *Sborník z konferencie „Princípy dobrej správy“*. Brno: Masarykova univerzita. 2006, s. 78.

nepochopenie obsahu právnych predpisov a neznalosť právneho poriadku. Ďalším fenoménom niektorých úradníkov je odmietavý prístup, nehľadanie riešení smerujúcim pomôcť občanovi, neochota diskutovať. Na druhej strane často občan pri podaní vysvetlenia k postupu orgánu verejnej správy nebýva voči úradníkovi vecný, je neprimerane kritický a kritiku často obráti na urážanie. Hľadá útok na vlastnú osobu a nie je prístupný k hľadaniu konštruktívnych záverov. Takto pri vzájomnom nepochopení zbytočne vzniká konflikt, ktorý v mnohých prípadoch sa posudzuje účelovo, tvrdohlavo a často politicky. Vo vzájomných vzťahoch býva potláčaná etika a rešpektovanie jej pravidiel.<sup>18</sup>

V súčasnosti už bývalý slovenský verejný ochranca práv (ombudsman) Pavel Kandrác uviedol, že „*podľa skúseností konflikt medzi občanom a orgánom verejnej správy spôsobujú hlavne pomalosť, nedostatočná ústretovosť pri vybavovaní vecí, arogancia, ignorancia občana v prípade, keď sa úradník rozhodol že občan je ‚notoricky sťažovateľ‘. Vážnym problémom na strane orgánov verejnej správy je neznalosť právneho poriadku, resp. nepochopenie obsahu právnych predpisov. Mám za preukázané, že v dôsledku neznalosti zákonov, resp. ich nesprávnej interpretácie v mnohých prípadoch v rámci rozhodovacieho procesu dochádza najmä k procesným chybám, nerešpektovaniu zákonných postupov i správneho posúdenia merita vecí. Podľa môjho názoru je neprípustné, aby pracovník orgánu verejnej správy neorládal základné princípy Ústavy, ako i ďalších právnych predpisov, s ktorými najčastejšie prichádza do styku.*“<sup>19</sup>

V Memorande (*Memorandum on the principle of good administration in Council of Europe member states, CJ-DA-GT 2004*) sa konštatuje, že sa potvrdila zhoda zúčastnených štátov o užitočnosti inštitúcie ombudsmana (verejného ochrancu práv) a oceňujú ho ako záruku rýchleho a účinného prešetrenia neoprávnených zásahov správy do práv. Úloha ombudsmana na poli posilňovania zodpovednosti správy, jej ústretového jednania s občanmi, uplatňovanie princípu rovnosti občanov pred právom, a teda posilňovanie právneho štátu, je nespochybniteľná.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> [Http://www.jondrasina.estranky.sk/clanky/pravonadobruspravu.html](http://www.jondrasina.estranky.sk/clanky/pravonadobruspravu.html)

<sup>19</sup> KANDRÁC, P. Princíp dobrej správy, konflikty medzi občanmi a orgánmi verejnej správy a verejný ochranca práv. Príspevok verejného ochrancu práv prednesený na vedeckej konferencii Občan a verejná správa, 3.–4. máj 2006 Košice. Dostupné z: <http://www.vop.gov.sk/princip-dobrej-spravy-konflikty-medzi-obcanmi-axx>

<sup>20</sup> ČEBIŠOVÁ, T. Usilí o dobrou správu. In: HRABCOVÁ, D. (ed.). *Sborník z konference „Princípy dobré správy“*. Brno: Masarykova univerzita. 2006, s. 86.



Autorka sa zhoduje s názormi, podľa ktorých zameranie činnosti verejného ochrancu práv iba na ochranu základných práv a slobôd nedostatočne vystihuje pravú podstatu tohto inštitútu. Ochrana základných práv a slobôd totiž viac-menej uspokojivo zabezpečujú v Slovenskej republike už existujúce orgány súdneho typu.<sup>21</sup>

Pravú podstatu činnosti ombudsmana veľmi dobre vystihla dôvodová správa k českému zákonu o č. 349/1999 Sb. o verejnom ochrancovi práv, podľa ktorej je omylom chápať ombudsmana predovšetkým ako ochrancu základných práv a slobôd, ktorý by tak mohol konkurovať súdnictvu. Podľa dôvodovej správy je potrebné si uvedomiť, že vlastný a prapôvodný účel inštitúcie spočíval v dohliadaní na dodržiavanie zákonov a ostatných právnych predpisov a plnenie povinností štátnymi úradníkmi či neskôr v ochrane pred zlou správou, pred byrokratickými, necitlivými či nespravodlivými postupmi úradníkov a verejnej správy ako takej. Prehliadané alebo pomalé konanie, arogancia, nezdvorilosť, neodôvodnené priet'ahy, chybný výklad zámerov zákonodarcu a podobne, sa môžu uviesť ako postupy, ktoré väčšinou nemožno subsumovať pod porušenie základných ľudských práv a slobôd, niekedy sú dokonca právne v poriadku. Takým veciam by sa podľa dôvodovej správy mal verejný ochranca práv venovať. Prax preukazuje existenciu mnohých vecí, ktoré sú v súlade s pozitívnym právom a preto v nich príslušné orgány (súdy, prokuratúra, nadriadené správne orgány.) nemôžu využiť svoju právomoc, no mohli by byť úspešne napadnuté ombudsmánovým návrhom na vykonanie nápravy, ak by sa mohol zamerať na prípady „zlej“ správy v širokom význame týchto slov.<sup>22</sup>

Inšpiráciou v tejto oblasti by teda mohla byť úprava českého zákona o verejnom ochrancovi práv, ktorá už s problematikou dobrej správy počíta a upraňuje ju.

21 PRÍBELSKÝ, P. Verejný ochranca práv – nový inštitút slovenského právneho poriadku. In: *Justičná revue*, 2003, roč. 55, č. 2, s. 137, 138.

22 Napr. ombudsman v Rakúsku začne konanie, ak niekto namieta nedostatok, neporiadok v činnosti verejnej správy. Po pojem „nedostatok, neporiadok“ sa pritom nezahŕňa porušenie objektívneho práva, ale „nekorektné“ vykonávanie správy. In: PRÍBELSKÝ, P. Verejný ochranca práv – nový inštitút slovenského právneho poriadku. In: *Justičná revue*, 2003, roč. 55, č. 2, s. 138.

### 4.3 Právna úprava veřejného ochránce práv a principov dobrej správy v Českej republike a v Slovenskej republike

V **Českej republike** sa s pojmom „dobrá správa“ stretávame v dvoch právnych úpravách, aj keď ani v jednej z nich nie je pojem definovaný. Časovo prvý bol už spomínaný zákon o verejnom ochrancovi práv, zákon č. 349/1999 Sb., o verejnom ochránci práv v znení neskorších predpisov, ktorý v § 1 ods.1 stanovuje, že *„Veřejný ochránce práv 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.“* Ak sú teda princípy dobrej správy stanovené ako kritérium pre posudzovanie činnosti verejnej správy zo strany ombudsmana, vyplýva z toho, že zákonodarca explicitne predpokladá, resp. priznáva, že takéto princípy existujú, a že verejná správa je povinná ich rešpektovať, aj keď v danom predpise nie sú pozitívne vymedzené. Citovaným ustanovením zákona o verejnom ochrancovi práv bola ich existencia a záväznosť v podmienkach Českej republiky prvýkrát výslovne potvrdená. Citovaná zákonná úprava presadzuje myšlienku, že činnosť ombudsmana by sa mala vzťahovať na dobrú správu v širšom zmysle slova.

Druhú českú právnu úpravu s odkazom na dobrú správu predstavuje správny poriadok, t.j. zákon č. 500/2004 Sb. Správni rád v znení neskorších predpisov, v § 8 ods.2 ustanovuje, že *„Správní orgány vzájemně spolupracují v zájmu **dobré správy**.“* V tomto prípade sa síce redukuje obsah a význam pojmu dobrej správy, keď bol zaradený len v súvislosti so zásadou spolupráce správnych orgánov, a to na záver ustanovení o základných zásadách, ale požiadavky dobrej správy sú však zabezpečované celým súborom všeobecných zásad činnosti, ktoré sa nachádzajú v jednotlivých ustanoveniach § 2 až § 8 českého správneho poriadku.<sup>23</sup>

Rozdielne uchopenie pojmu dobrej správy v uvedených českých právnych úpravách bolo predmetom kritiky. Na druhej strane však možno skonštatovať, že prostredníctvom odlišného uchopenia pojmu dobrej správy v oboch citovaných zákonoch sa zákonodarcovi podarilo vystihnúť dva základné rysy predstáv o dobrej správe, ktoré možno zaznamenať v rôznych tradíciách

<sup>23</sup> SKULOVÁ, S. Principy dobré správy jako součást modernizace veřejné správy. In: *Právník*, 2005, roč. 144, č. 6, s. 560.

prístupu správneho práva k verejnej správe v moderných demokratických štátoch. Dobrá správa podľa nového správneho poriadku je blízka poňatiu správneho práva ako nástroja k efektívnemu výkonu správy a realizácie politiky vlády, čo je prístup charakteristický pre francúzsku správnoprávnú tradíciu, zatiaľ čo dobrá správa v zmysle zákona o verejnom ochrancovi práv je charakteristická pre poňatie správneho práva ako nástroja ku kontrole verejnej moci a regulácie jej vzťahu k občanovi, čo je typické pre angloamerickú právnu oblasť.<sup>24</sup>

Ako už bolo uvedené, v **Slovenskej republike** predstavuje z môjho pohľadu problém zákonná formulácia právnej ochrany fyzických osôb a právnických osôb ombudsmanom, ktorá vyžaduje porušenie základných práv a slobôd v rozpore s právnym poriadkom alebo princípmi demokratického a právneho štátu. Podľa môjho názoru je v Slovenskej republike podobná situácia ako v prípade predchádzajúcej úpravy českej právny úpravy, kde aj pred účinnosťou súčasného českého správneho poriadku bola činnosť správnych orgánov ovládaná určitými zásadami, ktoré sa vo väčšine zhodujú so zásadami z ustanovení § 2–8 citovaného správneho poriadku. Zásady činnosti správnych orgánov však bolo nutné pomerne zložito odvodzovať z jednak z Ústavy Českej republiky, tiež z tzv. legitímneho očakávania spoločnosti o riadnom fungovaní verejnej správy, a rovnako tiež z medzinárodných prameňov, najmä z odporúčaní a rezolúcií Rady Európy a z rozhodovacej činnosti Európskeho súdu pre ľudské práva a Súdneho dvora Európskej únie.<sup>25</sup>

Princípy, ktoré zahŕňa dobrá správa sú obsiahnuté vo viacerých právnych inštitútoch, ktoré sú súčasťou slovenského právneho poriadku, ako aj správneho práva. Nájdeme ich vyjadrené v Ústave Slovenskej republiky, v správnom poriadku<sup>26</sup>, ako aj v osobitných predpisoch. Niektoré princípy dobrej správy boli do správneho poriadku včlenené novelou z roku 2004<sup>27</sup>

24 LANGÁŠEK, T. Princípy dobrej správy po prijatí nového správneho rádu. In: *Správni právo*, 2008, roč. 41, č. 4–5, s. 244.

25 Tieto pramene aj naďalej fungujú ako širší referenčný rámec pre posudzovanie správnosti postupov a rozhodovaní vo verejnej správe. TOMOSZKOVÁ, V. Význam základních zásad činnosti správních orgánů dle českého správního řádu. In: *CALS 4 – Contemporary Administrative Law Studies*. Olomouc: Iuridicum Olomouense, o. p. s. 2009, s. 32.

26 Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov.

27 Zákon č. 527/2003 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení zákona č. 215/2002 Z. z.

ako zásady správneho konania (napríklad zásada materiálnej rovnosti, ktorá vyjadruje požiadavku continuity rozhodovania).<sup>28</sup> Právna úprava je nejednotná, neprehľadná a komplikovaná aj neustálymi novelizáciami právnych predpisov či pribúdajúcim množstvom právnych predpisov, orientácia v ktorých robí často problémy aj osobám s právnickým vzdelaním.<sup>29</sup> Z tohto dôvodu možno prístup českého zákonodarcu považovať za prínosný. Absencia niektorého z princípov v príslušnom katalógu ešte nutne neznamená, že sa v zákone neprejavuje. Je však nutné odvodiť ho zo širšieho právneho kontextu, čo kladie podstatne vyššie nároky tak na orgán tento zákon aplikujúci, tak na prieskumné orgány, nehovoriac o povedomí užívateľskej verejnosti o tomto princípe.

Podľa môjho názoru je zaradenie pojmu dobrej správy aj do zákona o verejnom ochrancovi práv veľmi výstižné, a len zdôrazňuje zákonodarcove pochopenie významu inštitúcie ombudsmana a jeho pôsobenia vo vzťahu k presadzovaniu princípov dobrej správy. Ombudsman by sa mal zaoberať posudzovaním chýb a správnosti postupov správnych úradov aj z iných hľadísk ako čisto právnych a to z už prezentovaných dôvodov.

## 5 Záver, návrhy *de lege ferenda*

Aby sa mohla kontrola verejným ochrancom práv nad dodržiavaním princípov dobrej verejnej správy zo strany správnych orgánov zefektívniť, a tiež za účelom sprístupnenia princípov dobrej verejnej správy pre verejnosť užívateľsky jednoduchým spôsobom, bolo by vhodné vymedziť ich aspoň vo všeobecnosti aj **normatívnym spôsobom**. V tomto smere možno oceniť snahu (v súčasnosti bývalého) českého verejného ochrancu práv (ombudsmana), Otakara Motejla, ktorý sa rozhodol zhrnúť poznatky zo svojej činnosti do symbolického **desatora princípov dobrej správy**, ktoré predstavil na konferencii v roku 2006 v Brne, zaoberajúcou sa problematikou dobrej správy. Verejný ochranca práv sa na tejto konferencii vyjadril, že na jednej strane pre neho vznikla zložitá situácia, keď mu zákonodarca v zákone o verejnom ochrancovi

<sup>28</sup> SREBALOVÁ, M. Právo na dobrú správu. In: VRABKO a kol. *Správne právo hmotné, všeobecná časť*. Bratislava: C. H. Beck, 2012, s. 55.

<sup>29</sup> K tomu bližšie pozri KISELYOVÁ, Z. Zásady správneho konania a dobrá správa In: BLAHO, P. a A. ŠVECOVÁ (eds.). *Hodnotový systém práva a jeho reflexia v právnej teórii a praxi, 1. diel*. Trnava: Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta, 2013, s. 539–548.

práv uložil povinnosť skúmať činnosť orgánov štátnej správy nielen z hľadiska princípu legality a poctivosti, ale výslovne uložil, aby posudzoval konanie úradníkov z hľadiska princíпов dobrej správy, pričom ich nijakým spôsobom nedefinoval. Na druhej strane mu však táto regulácia priniesla nové možnosti, keďže predtým nevedel, ako má vytknúť pochybenie úradu, ktorý síce zákon neporušil, ale napriek tomu považoval jeho konanie za nesprávne. Uvedomoval si však, že aj tento pojem musí byť vyjadrený podľa určitých pravidiel.<sup>30</sup>

Toto desatoro princíпов dobrej správy tvorí súlad s právom, nestrannosť, včasnosť, predvídateľnosť, presvedčivosť, primeranosť, súčinnosť, zodpovednosť, otvorenosť a ochota/zdvorilosť. Pri tvorbe týchto princíпов vychádzal Motejl predovšetkým z vlastných skúseností v rámci inštitútu verejného ochrancu práv, ako aj z Európskeho kódexu dobrej správnej praxe Európskej Únie, z Odporúčania Rady Európy o dobrej správe a z ďalších medzinárodných dokumentov. Podľa Motejla jeho cieľom pri zostavovaní desatora nebolo to, aby princípy dobrej správy boli vymedzené zákonom, pretože ide o všeobecný a široko chápaný pojem, jeho cieľom bolo urobiť svoje postupy **predvídateľnými**, a to tak voči občanom, ako aj voči úradom. Snažil sa o formulácie na jednej strane konkrétne, pre uľahčenie aplikácie princíпов v praxi, na druhej strane všeobecné, aby pokryli najrôznejšie prípady, ktoré sa môžu v praxi vyskytnúť, a zabezpečiť tým určitú mieru flexibility. Považujem to za logický a pragmatický prístup k formulácii princíпов dobrej správy vzhľadom na ich charakter, keď by sa dalo povedať, že sú akýmisi „dobrými mravmi“ verejného práva. Ich obsah sa mení v závislosti na vývoji spoločnosti a práva. (Napríklad pred pár rokmi by sa od úradov ťažko mohlo požadovať, aby prijímali elektronické podania v porovnaní so súčasnosťou, keď ide o možnú, bežnú a povinnú požiadavku.)<sup>31</sup>

Aktivita českého verejného ochrancu práv v oblasti dobrej správy môže byť inšpiráciou aj pre Slovenskú republiku. Slovenský ombudsman by si mohol vybrať cestu, ktorú si zvolil bývalý český verejný ochranca práv Otakar Motejl a pokúsiť sa zosumarizovať a sformulovať princípy dobrej správy, zrejme

30 MOTEJL, O. Několik slov k zahájení konference. In: HRABCOVÁ, D. (ed.). *Sborník z konference „Princípy dobré správy“*. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 8.

31 ČERNÍN, K. Princípy dobré správy definované veřejným ochráncem práv. In: HRABCOVÁ, D. (ed.). *Sborník z konference „Princípy dobré správy“*. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 12.

najlepšie vo forme kódexu pre úradníkov, resp. subjektov verejnej správy, na ktorých sa pôsobnosť ombudsmana vzťahuje. Ako uvádza sám Pavel Kandráč, bývalý verejný ochranca práv v Slovenskej republike<sup>32</sup>, „*z poznania, ktoré verejný ochranca práv nadobudol pri svojej činnosti jednoznačne vyplýva, že verejní zamestnanci vo svojej každodennej práci potrebujú podrobnejšie pravidlá, ktoré jasne definujú hranice akceptovateľného správania.*“<sup>33</sup> Je potrebné prijať komplexný etický kódex úradníka verejnej správy práve s dôrazom na službu fyzickým osobám a právnickým osobám a to tak úradníkmi štátnej správy, ako aj samosprávou.<sup>34</sup> Súhrn požiadaviek dobrej správy v kódexe (ako aj v správnom poriadku) môže byť užitočnou pomôckou pre vykonávateľov a užívateľov verejnej správy, ako aj pre výkon ich kontroly.

Právne postavenie verejného ochrancu práv v podmienkach Slovenskej republiky je zamerané najmä na vykonávanie kontrolnej činnosti. V porovnaní s inými európskymi štátmi disponuje menšími právomocami. Na základe vyššie uvedených skutočností považujem za potrebné, aby zákonodarca (*ústavodarca*) vybavil ombudsmana potrebnými oprávneniami na skutočne efektívnu ochranu práv občanov, a aby posilnil, resp. rozšíril jeho pôsobnosť aj na oblasť dobrej správy obdobne ako v napríklad v Českej republike, a nielen na základné práva a slobody, ako je tomu v súčasnosti. Ombudsman pôsobí ako určitý sprostredkovateľ, mediátor, schopný zabrániť niektorým konfliktom (nielen) vo vzťahu občana a verejnej správy. Môže tak ochrániť občana alebo na druhej strane môže brániť aj úradníka, pokiaľ sťažnosť nemá reálny podklad. Inšpiráciou v tejto oblasti by mohla byť analyzovaná úprava českého zákona o verejnom ochrancovi práv, ktorá už s problematikou dobrej správy počíta a upravuje ju.

## Literature

BLAHO, P. a A. ŠVECOVÁ (eds.). *Hodnotový systém práva a jeho reflexia v právnej teórii a praxi, 1. diel*. Trnava: Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta, 2013, Dies iuris Tyrnaviensis. ISBN 978-80-8082-586-7.

<sup>32</sup> Súčasná verejná ochrankyňa práv je prof. JUDr. Mária Patakyová, PhD.

<sup>33</sup> KANDRÁČ, P. Úvahy o zásadách a princípoch dobrej správy. In: HRABCOVÁ, D. (ed.). *Sborník z konferencie „Princípy dobrej správy“*. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 40.

<sup>34</sup> KANDRÁČ, P. Princíp dobrej správy, konflikty medzi občanmi a orgánmi verejnej správy a verejný ochranca práv. Príspevok verejného ochrancu práv prednesený na vedeckej konferencii *Občan a verejná správa*, 3.–4. máj 2006 Košice. Dostupné z: <http://www.vop.gov.sk/princip-dobrej-spravy-konflikty-medzi-obcanmi-axx>

- HRABCOVÁ, D. (ed.). *Sborník z konferencie „Principy dobrej správy“*. Brno: Masarykova univerzita, 2006, 267 s. ISBN 80-210-4001-7.
- KANDRÁČ, P. Princíp dobrej správy, konflikty medzi občanmi a orgánmi verejnej správy a verejný ochranca práv. Príspevok verejného ochrancu práv prednesený na vedeckej konferencii Občan a verejná správa, 3.–4. máj 2006 Košice. Dostupné z: <http://www.vop.gov.sk/princip-dobrej-spravy-konflikty-medzi-obcanmi-axx>
- LANGÁŠEK, T. Principy dobré správy po prijatí nového správneho rádu. In: *Správni právo*, 2008, roč. 41, č. 4-5, s. 243–247.
- PRÍBELSKÝ, P. Verejný ochranca práv – nový inštitút slovenského právneho poriadku. In: *Justičná revue*, 2003, roč. 55, č. 2, s. 136–147.
- SKÁLA, J. Postavení a kompetence ombudsmana v *ústavně-politickém* systému kapitalistických států. In: *Právník*, 1989, roč. 128, č. 9–10, s. 782–799.
- SKÁLA, J. Funkce úřadu ombudsmana v právním státě. In: *Právní obzor*, 1994, roč. 77, č. 3, s. 283–299.
- SKULOVÁ, S. Principy dobré správy jako součást modernizace veřejné správy. In: *Právník*, 2005, roč. 144, č. 6, s. 553–586.
- SLÁDEČEK, V. Může „nové“ správní soudnictví nahradit Veřejného ochránce práv? In: *Právní rozhledy*, 2002, roč. 10, č. 8, s. 371–375.
- SLÁDEČEK, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv: Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2000, 135 s. ISBN 80-7179-445-7.
- SLÁDEČEK, V. Ombudsman: Charakteristika instituce (část I.). *Správni právo*, 1998, roč. 31, č. 1, s. 1–17.
- VRABKO a kol. *Správne právo hmotné, všeobecná časť*. Bratislava: C. H. Beck, 2012, 453 s. ISBN 978-80-89603-03-9.
- TOMOSZKOVÁ, V. Význam základních zásad činnosti správních orgánů dle českého správního řádu. In: *CALS 4 – Contemporary Administrative Law Studies*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, o. p. s., 2009, 192 s. ISBN 978-80-87382-03-5
- VALACHOVÁ, K. Veřejný ochránce práv a dobrá správa. In: *Postavenie ombudsmana v demokratickom a právnom štáte, zborník z medzinárodnej konferencie konanej dňa 15. apríla 2004 v Bratislave*. Bratislava: Kancelária verejného ochrancu práv, 2004, 207 s. Dostupné z: <https://www.vop.gov.sk/files/File/Zborniky/postavenie2004.pdf>

## Contact – e-mail

[zuzana.hamulakova@flav.uniba.sk](mailto:zuzana.hamulakova@flav.uniba.sk)

# Veřejný ochránce práv na úseku ochrany před nečinností veřejné správy

*Soňa Pospíšilová*

Právnická fakulta, Univerzita Palackého, Česká republika

## **Abstract in original language**

Veřejný ochránce práv jako nezávislý státní orgán realizuje specifický druh kontroly veřejné správy a v jejím rámci plní též roli ochránce před nečinností orgánů veřejné správy. V příspěvku se nejprve zaměřím na obecnou charakteristiku instituce Veřejného ochránce práv, poté objasním v úvahu přicházející postupy ochránce ve věci nečinnosti veřejné správy. Dále přiblížím specifika typových případů nečinnosti a na vybraných případech nečinnosti, jimiž se ochránce zabýval, se pokusím přiblížit přínos jeho aktivit k ochraně před nečinností veřejné správy.

## **Keywords in original language**

Veřejný ochránce práv; nečinnost; podnět; opatření k nápravě; stanovisko.

## **Abstract**

Public Defender of Rights as an independent state body realizes a specific type of control of public administration and also fulfils the role of defender against the inactivity of public authorities. In the contribution, I will first focus on the general characteristics of the Public Defender of Rights' institution, then I clarify the procedures of Defender in case of inactivity of public administration. Furthermore, I will draw closer to the specificities of the type cases of inactivity and on selected cases of inactivity dealt with by the Defender, I will try to bring closer to the contribution of his activities to the protection against inactivity of public administration.

## **Keywords**

Public Defender of Rights; Inactivity; Motion; Remedial Measure; Statement.



# 1 Úvod

Veřejný ochránce práv je českou obdobou instituce tzv. ombudsmana. Ombudsmana lze podle definičních znaků vymezených V. Sládečkem charakterizovat jako nezávislou a nestrannou osobu volenou parlamentem, která na základě stížností nebo z vlastní iniciativy a poměrně neformálně šetří namítanou protiprávnost nebo jiná pochybení v jednání veřejné správy, včetně její nečinnosti.<sup>1</sup>

Poprvé se instituce ombudsmana objevuje již počátkem 19. století ve Švédsku, kde má – stejně jako v dalších severských zemích Evropy – bohatou tradici. Ve druhé polovině 20. století byl ombudsman zaveden také ve většině ostatních států Evropy a světa. V průběhu 90. let minulého století byl ombudsman postupně zřízen i v zemích bývalého východního bloku.<sup>2</sup>

Ombudsman bývá často různě klasifikován, resp. přiřazován k určitému tzv. modelu. Nejrozšířenější skupinu tvoří klasický ombudsman moci zákonodárné, jehož existence je odvozena od nejvyššího zastupitelského sboru, jenž ho zpravidla volí a ke kterému má také určité, zákonem regulované vztahy. Tento převládající typ ombudsmana lze dále ještě členit na ombudsmany všeobecné a speciální. Druhým typem ombudsmana je ombudsman moci výkonné. Je jmenován vládou, resp. jejím předsedou nebo hlavou státu, je jí podřízen, a proto má charakter ombudsmana „nepravého“, jemuž je svěřena vlastní interní kontrola veřejné správy, představující jakýsi atypický druh služebního dohledu. Třetím typem ombudsmana je zvláštní ombudsman, zřizovaný buď jako součást moci výkonné či jako orgán ustanovený legislativou. Zřizujícímu orgánu je ombudsman odpovědný či přímo podřízený.<sup>3</sup>

V České republice ke vzniku instituce ombudsmana převládal zpočátku skeptický postoj. Politické prostředí v parlamentu jeho zavedení nepřálo,

<sup>1</sup> SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 4. aktualizované vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 407.

<sup>2</sup> Podle některých průzkumů počet nově zřizovaných institucí ombudsmana jako ochránce lidských práv od 80. let 20. století stoupl na nejméně padesát procent z celkového počtu instituce ombudsmanů ve světě. Srov. REIF, Linda C. *Transplantation and Adaptation: The Evolution of the Human Rights Ombudsman*. *Boston College Third World Law Journal*, 2011, roč. 31, č. 2, s. 269–310. Dostupné z: <http://lawdigitalcommons.bc.edu/twlj/vol31/iss2/3>

<sup>3</sup> Podrobné klasifikaci institucí ombudsmana se věnuje V. Sládeček např. ve svém komentáři k zákonu o Veřejném ochránci práv. SLÁDEČEK, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 3–6.

proto k přijetí příslušného zákona nakonec došlo až po 10 letech od sametové revoluce. Stalo se tak **zákonem č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv**, který nabyl účinnosti 28. února 2000. Veřejný ochránce práv (dále též jen „ochránce“) i jeho zástupce jsou voleni Poslaneckou sněmovnou, jíž také odpovídají za výkon svých funkcí. Český ochránce je tedy modelem ombudsmana moci zákonodárné. Je zákonem povolán, aby působil k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v zákoně č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, 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.<sup>4</sup>

V. Sládeček zdůrazňuje, že **činnost ochránce má převážně incidenční charakter**, neboť spočívá zejména v šetření podnětů, v nichž stěžovatelé specifikují problematické jednání úřadů. Ne vždy lze jednání úředníků vytknout protiprávnost, jsou to často právě jiné aspekty jednání, které stěžovatelům vadí, např. nevhodné postupy, které nevedou k vyřízení věci, nevstřícnost, necitlivost, liknavost či otálení v procesních postupech. Přístup k ochránci je velmi snadný, podání podnětu není vázáno na zaplacení žádného poplatku, zákon nevyžaduje ani právní zastoupení osoby, která se s podnětem na ochránce rozhodne obrátit. Významné je též oprávnění ochránce navrhopvat změny právní úpravy formou doporučení, iniciovat či vstupovat do některých soudních řízení a povinnost seznamovat se svou činností veřejnost, zejména prostřednictvím každoroční zprávy o činnosti, předkládané Poslanecké sněmovně.

Ombudsman je i u nás, stejně jako ve většině ostatních států, kde působí, koncipován a chápán jako **instituce toliko komplementární**, tj. doplňková k nástrojům existujících ochraňujících systémů, není orgánem rozhodujícím, uplatňujícím veřejnou moc. P. Průcha jeho poslání blíže objasňuje, když uvádí, že institut ochránce jako kontrolní institut veřejné správy „*působí tak, že veřejné správě, nenarizuje, ale toliko iniciuje, resp. signalizuje potřebu zjednat nápravu, a to vlastním návazným postupem veřejné správy.*“<sup>5</sup> Pokud jde o místo ochránce v ústavním systému, v našem právním řádu je zakotven pouze na úrovni zákona. Jedná se o nezávislý orgán svým vznikem odvozený od Poslanecké

<sup>4</sup> § 1 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>5</sup> PRŮCHA, P. *Správní právo, Obecná část*. 8. vyd. Brno: Doplněk, 2012, s. 356.

sněmovny a jí odpovědný. Jeho postavení by podle mého názoru lépe odpovídalo, pokud by k jeho zakotvení došlo i v naší ústavě.<sup>6</sup>

Jde-li o vztah ochránce k ostatním orgánům státu, obecně je vyžadována součinnost a pomoc ochránci. Na moci výkonné je ochránce nezávislý, naopak správní úřady mají stanoveny ve vztahu k ochránci některé povinnosti, zejména povinnost předkládat požadované materiály, vyjadřovat se k věci, umožňovat vstup do svých objektů. Vztah ochránce k moci soudní je dán již zmíněnou komplementaritou instituce ochránce. Zatímco soudům je uloženo poskytovat ochranu právům, primárním posláním ochránce je chránit osoby před nezákonným postupem úřadů a „špatnou správou“. Pomoc Veřejného ochránce práv nabývá na významu zvláště v případech, kdy osoba nemá k dispozici jiné právní prostředky k ochraně před veřejnou správou, pokud již vyčerpala možnost opravného řízení nebo prostředky ochrany proti nečinnosti příslušného orgánu veřejné správy. Úkolem ochránce je v rámci šetření věci zachytit veškeré podstatné skutečnosti, posoudit chyby a správnost postupu příslušných úřadů. Jeho šetření zahrnují většinou i místní ohledání, tedy návštěvu dotčeného úřadu, která může být účinnější oproti obvyklé korespondenční formě vyřizování stížností jinými institucemi. Ochránce sice není oprávněn namísto úřadu rozhodovat o určité věci, ale může působit k tomu, aby se úřady věci řádně a včas zabývaly. Zjistí-li porušení právních předpisů či jiná pochybení a úřad na výzvu nereaguje, případně učiní opatření, která ochránce vyhodnotí jako nedostatečná, může ochránce doporučit různá opatření k nápravě. Jistá možnost ovlivnění administrativních postupů ze strany ochránce tak existuje, ačkoli pouze zprostředkovaná, zejména skrze poslance, resp. výbory Poslanecké sněmovny a vládu.

## 2 Postupy ochránce de lege lata se zaměřením na ochranu před nečinností veřejné správy

Veřejný ochránce práv jedná jednak na základě podnětu fyzické či právnické osoby, jednak i z **vlastní iniciativy**, a dále pak i na základě podnětu

<sup>6</sup> Názory na vhodnost zakotvení instituce ombudsmana v ústavě jsou však různé. Ani zahraniční právní úpravy nejsou v této otázce jednotné. K významu této instituce a jeho postavení v našem právním systému se vyjádřil rovněž Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 19. února 2008, č. j. 2 As 58/2007-52. Instituci Veřejného ochránce práv charakterizoval jako specifický kontrolní monokratický státní orgán, který stojí mimo veřejnou správu a je zákonem povolán k tomu, aby kontroloval a dohlížel nad činností veřejné správy.

adresovanému poslanci, senátorovi či některé z komor Parlamentu, která mu jej postoupí. **Podnět** k jednání ochránce musí mít zákonem stanovené náležitosti. Pokud jde o formální náležitosti, může být učiněn písemně nebo též ústně do protokolu v sídle kanceláře ochránce. Podnět musí obsahovat:

- a) vylíčení podstatných okolností věci, včetně sdělení, zda věc byla předložena také jinému státnímu orgánu, popřípadě s jakým výsledkem,
- b) označení úřadu, popř. jméno a příjmení nebo jiné údaje o totožnosti osoby, jíž se podnět týká,
- c) doklad o tom, že úřad, jehož se podnět týká, byl neúspěšně vyzván k nápravě,
- d) identifikaci osoby stěžovatele: u fyzických osob jméno, příjmení a bydliště, u právnických osob název, sídlo a osoby oprávněné jejím jménem jednat.<sup>7</sup>

Pokud se podnět týká rozhodnutí, musí být jeho stejnopis přílohou podnětu. Z uvedeného výčtu obsahových náležitostí je třeba upozornit zejména na doklad o neúspěšné výzvě úřadu k nápravě. V případě nečinnosti příslušného úřadu může jít zejména o doklad o podání žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Cílem této náležitosti podnětu je, aby ochránce vstupoval do jednání s úřadem až tehdy, pokud podatel už sám příslušné kroky k nápravě učinil, ale zatím nebyl úspěšný.

**Postup pro vyřizování podnětů** dle zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZVOP“), **není formálním právním procesem** a, jak již bylo uvedeno, ochránce nemá žádnou rozhodovací pravomoc. Zákon stanoví pouze základní pravidla činnosti ochránce, přičemž výsledkem v případě zjištěných pochybení je závěrečné stanovisko ochránce a event. návrh konkrétních opatření k nápravě.

Vlastní proces „vyřizování“ podnětu začíná předběžnou analýzou věci, kdy se zpravidla přímo nezkoumá meritum věci, ale posuzuje se především

<sup>7</sup> Anonymními podněty se ochránce nezabývá, nicméně v závažných věcech, dle úvahy ochránce, mohou být podkladem pro zahájení jeho šetření z vlastní iniciativy. Srov. SLÁDEČEK, V. Veřejný ochránce práv. In: SLÁDEČEK, V. a kol. *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. Olomouc: Právnická fakulta UP a Periplum, 2009, s. 252.

stránka formální.<sup>8</sup> Ochránce se buď podnětem nebude zabývat a odloží jej (§ 12 ZVOP) nebo dle obsahu podnětu zvolí postup dle § 13 ZVOP. Tím je poučení stěžovatele o správném postupu v případě, že z obsahu podnětu vyplývá, že se jedná o opravný prostředek podle předpisů o řízení ve věcech správních nebo soudních, žalobu ve správním soudnictví, anebo ústavní stížnost.<sup>9</sup> Ochránce tedy nemá pravomoc postoupit podání příslušnému orgánu, je však povinen stěžovatele neprodleně vyzoomět, jak má správně postupovat, míní-li své podání jako opravný prostředek.<sup>10</sup>

Pokud ochránce neshledá důvody pro výše uvedené postupy, zahájí vlastní šetření a písemně o tom stěžovatele vyzoomí. V jednoduchých věcech je vhodné zvolit neformální postup, kontaktování úřadu a vyřízení podnětu na základě předložených podkladů. V závažnějších případech lze šetření spojit i s návštěvou příslušného úřadu či kontrolované instituce. Ochránce pro tyto účely disponuje řadou oprávnění, má zejména právo vstupovat do prostor úřadů s vědomím jejich vedoucích, právo nahlížet do spisů, právo klást otázky zaměstnancům úřadů, včetně žádání zproštění jejich mlčenlivosti. Úřadům je uložena povinnost na žádost ochránce a ve lhůtě jím stanovené poskytnout informace a vysvětlení, předložit spisy a jiné písemnosti, sdělit písemně své stanovisko ke skutkovým a právním otázkám, provést jím navržené důkazy či úkony dozoru.

Výsledek šetření může být negativní, tedy ochránce nezjistí porušení právních předpisů ani jiná pochybení, anebo pozitivní, tedy určité nedostatky odhalí.<sup>11</sup> V prvním případě ochránce svůj závěr sdělí stěžovateli i příslušnému úřadu. Ve druhém případě ochránce své zjištění sdělí úřadu a vyzve ho, aby se k němu ve lhůtě 30 dnů vyjádřil. Pokud příslušný úřad na tuto výzvu sdělí, že provedl nebo provádí opatření k nápravě a ochránce tato opatření shledá dostatečnými, vyzoomí o tom stěžovatele i úřad. Pokud však ochránce

<sup>8</sup> SLÁDEČEK, V. Veřejný ochránce práv. In: SLÁDEČEK, V. a kol. *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. Olomouc: Právnická fakulta UP a Periplum 2009, s. 252.

<sup>9</sup> Soudní ochraně proti nečinnosti veřejné správy poskytované soudy ve správním soudnictví se podrobně věnuje ve svém článku POSPÍŠILOVÁ, S. *Vývoj judikatury správních soudů ve věcech nečinnosti správních orgánů*. Acta Iuridica Olomucensia, 2018, roč. 13, č. 3, s. 128–145.

<sup>10</sup> SLÁDEČEK, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 116.

<sup>11</sup> SLÁDEČEK, V. Veřejný ochránce práv. In: SLÁDEČEK, V. a kol. *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. Olomouc: Právnická fakulta UP a Periplum 2009, s. 256.

přijatá opatření nepovažuje za dostatečná, případně od úřadu žádné sdělení ve stanovené lhůtě neobdrží, zašle úřadu i stěžovateli tzv. závěrečné stanovisko, jehož součástí je i návrh opatření k nápravě (§ 19 ZVOP). **Opatření k nápravě**, která navrhuje ochránce, nepředstavují přímý zásah proti správnímu orgánu, **mají pouze iniciační povahu**. Výčet opatření v zákoně je demonstrativní, lze je i kombinovat. Ochránce může navrhnout zejména tato opatření:

- a) zahájení řízení o přezkoumání rozhodnutí, úkonu nebo postupu úřadu, lze-li je zahájit z úřední pravomoci,
- b) provedení úkonů k odstranění nečinnosti,
- c) zahájení disciplinárního nebo obdobného řízení,
- d) zahájení stíhání pro trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt,
- e) poskytnutí náhrady škody nebo uplatnění nároku na náhradu škody.

U podnětů, v nichž stěžovatelé namítají nečinnost správního orgánu, bude návrh opatření k nápravě spočívat především v provedení úkonů k odstranění nečinnosti. Současně s tím lze navrhnout např. i zahájení disciplinárního řízení proti konkrétní úřední osobě či poskytnutí náhrady škody za průtahy v řízení.

Dotčený úřad je povinen do 30 dnů od doručení závěrečného stanoviska sdělit ochránci, jaká opatření k nápravě provedl. Pokud ochránce nepovažuje přijatá opatření za dostatečná nebo od úřadu žádné sdělení ve lhůtě neobdrží, vyzoomí nadřízený úřad a není-li takového úřadu, vyzoomí vládu. Dále má právo o svých zjištěních informovat veřejnost (§ 20 ZVOP).

### 3 Typové případy nečinnosti veřejné správy posuzované ochráncem

Ústavně garantované právo na projednání věci bez zbytečných průtahů jako součást práva na spravedlivý proces bývá interpretováno též jako zákaz nepřiměřeně dlouhých řízení. Zakotvení právních institutů umožňujících zjednání nápravy v případě nečinnosti veřejné správy tam, kde jí zákon ukládá povinnost konat, představuje významné posílení právní jistoty dotčených osob.

Procedurální postupy orgánů veřejné správy jsou zpravidla časově limitovány zákonem, nejčastěji stanovením lhůt pro dílčí procesní úkony, jakož i lhůt pro vydání rozhodnutí. Obecnou právní úpravu institutů sloužících k prevenci vzniku nečinnosti a prostředků vedoucích k jejímu odstranění samotnou veřejnou správou obsahuje **správní řád**. V § 6 odst. 1 správního řádu je správnímu orgánu uloženo vyřizovat věci bez zbytečných průtahů; nečiní-li úkony v zákonem stanovených nebo přiměřených lhůtách, není-li lhůta zákonem stanovena, lze použít ke zjednání nápravy ustanovení o ochraně před nečinností (§ 80 správního řádu). V návaznosti na tuto zásadu rychlosti postupů správních orgánů, řazenou k základním zásadám činnosti správních orgánů, správní řád dále zejména zakotvuje pořádkové lhůty pro vydání správního rozhodnutí (§ 71) a ustanovení o ochraně proti nečinnosti (§ 80).<sup>12</sup> K přijetí opatření proti nečinnosti je příslušný nadřízený správní orgán<sup>13</sup>, který nečinnost příslušného správního orgánu nebo její hrozbu zjistí při výkonu instančního dozoru nebo z vnějšího podnětu.<sup>14</sup> Výběr konkrétního druhu opatření proti nečinnosti je přitom na úvaze nadřízeného správního orgánu, přičemž podle § 80 odst. 4 správního řádu lze v zásadě zvolit čtyři druhy opatření, a to příkaz, atrakci, delegaci a prolon-gaci.<sup>15</sup> Proti nečinnosti správního orgánu po zahájení správního řízení v případě nedodržování zákonem stanovených či přiměřených lhůt pro vydání meritorního rozhodnutí se účastníci řízení mohou bránit podáním žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 správního řádu. Správní řád v § 80 odst. 2 za nečinnost považuje i nezahájení řízení do 30 dnů

<sup>12</sup> Dalšími instituty, které lze využít k prevenci nečinnosti či k ochraně před nečinností správních orgánů je přerušování řízení (§ 64 správního řádu) a v některých případech i instituty mezitímního rozhodnutí a rozhodnutí v části věci (§ 148 správního řádu).

<sup>13</sup> Srov. § 178 správního řádu.

<sup>14</sup> V. Sládeček opatření proti nečinnosti řadí k dozorčím prostředkům, jejichž využití je na úvaze správního úřadu, řízení se zahajuje výlučně ex officio. Příslušné řízení lze vyvolat jak na základě vlastních poznatků správního úřadu, tak díky neformálnímu podnětu (ne kvalifikovanému podání) účastníka správního řízení. Srov. SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 4. aktualizované vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 145; Dále též SLÁDEČEK, V. Nečinnost správního orgánu a návaznost soudní ochrany (ke vztahu § 79 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, a § 80 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád). *Správní právo*, 2017, č. 9, s. 395–402.

<sup>15</sup> Blíže se ochraně před nečinností podle správního řádu věnuji např. ve svém příspěvku POSPÍŠILOVÁ, S. Prostředky ochrany proti nečinnosti veřejné správy ve světle soudní judikatury. In: HEJČ, D. a kol. (eds.). *Dny práva 2016. Část IX. Deset let účinnosti správního řádu z hlediska soudní judikatury*. Brno: Masarykova univerzita, 2017, s. 178–189.

od dne, kdy se příslušný orgán dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení z moci úřední. Jde o promítnutí zásady, že správní orgány jsou povinny zahajovat řízení z moci úřední, je-li k tomu zákonný důvod.<sup>16</sup> Iniciaci opatření proti nečinnosti u řízení zahajovaných z moci úřední považují za problematickou, neboť nečinností dotčená osoba ještě nedisponuje právy vyplývajícími z jejího postavení účastníka řízení.<sup>17</sup>

Role ochránce v oblasti ochrany před nečinností veřejné správy je v zásadě **iniciační**. Z vlastní iniciativy jedná ochránce zpravidla jen v případech, že nečinnost příslušného úřadu zjistí v rámci šetření jiných podnětů. Podněty adresované ochránci se týkají nečinnosti ve správním řízení v situacích, kdy k vydání rozhodnutí zpravidla nelze dospět v zákonné lhůtě vzhledem ke složitosti nebo procesní komplikovanosti případu. Nečinnost správního orgánu tedy spočívá v průtazích v řízeních o žádosti a otálení s procesními úkony v průběhu samotného správního řízení. Velmi často je namítána i nečinnost spočívající v nezahájení řízení z moci úřední.<sup>18</sup>

Kancelář ochránce podněty řeší nejprve neformálním šetřením, kontaktuje nečinný správní orgán telefonicky nebo elektronickou poštou. V případech přetrvávajících prodlev s řešením se obrací na příslušný ústřední správní

<sup>16</sup> Viz též Závěr č. 125 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 25. 10. 2013.

<sup>17</sup> Jako příklad řízení ovládaného zásadou oficality lze uvést přestupkové řízení, přičemž § 78 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ukládá příslušnému správnímu orgánu řízení zahájit řízení o každém přestupku, který zjistí a postupovat v řízení z moci úřední. Pokud existují zjevné překážky pro další postup správního orgánu spočívající v zahájení přestupkového řízení, je třeba využít institutu odložení věci. Z časového hlediska je významné ustanovení § 76 odst. 1 písm. k) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, v němž je správnímu orgánu stanovena lhůta 60 dnů ode dne, kdy se o přestupku dozvěděl. Pokud nezjistí v této lhůtě skutečnosti odůvodňující zahájení řízení proti určité osobě, usnesením věc odloží. Zástupce ochránce při šetření podnětů týkající se nečinnosti příslušných správních orgánů zjistil nezákonnou praxi, spočívající v odložení oznámení přestupku podle § 76 odst. 1 písm. a) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, avšak nikoliv proto, že došlé oznámení neodůvodňuje zahájení řízení o přestupku nebo předání věci, nýbrž proto, že „*mají za to, že dokazování v řízení by bylo natolik náročné či jeho výsledek (směrem ke prokázání viny pachatele) natolik nejistý, že samotné zahájení a vedení řízení nepovažují za efektivní.*“ Cit. MARTINEC, J. Nečinnost správních orgánů při projednávání přestupků. In: POTĚŠIL, L. a kol. (eds.). *Dny práva 2018. Část III. Řízení o přestupcích (nejen) z pohledu správních orgánů a správních soudů*. Brno: Masarykova univerzita, 2019, s. 303.

<sup>18</sup> Srov. zprávy o činnosti ochránce dostupné z: <https://www.ochrance.cz/zpravy-o-cinnosti/statisticke-udaje-o-cinnosti/>



orgán. Výsledkem je pokyn příslušného ústředního správního orgánu k vydání rozhodnutí v řádově dnech, který nečinný správní orgán zpravidla respektuje. Tímto **nepřímým působením na nečinný správní orgán** je ochránce schopen efektivně donutit nečinný orgán k zákonem předvídané činnosti. Aplikace § 19 ZVOP, spočívající v návrhu opatření k nápravě, prakticky nastává jen v případě hlubšího problému nečinnosti příslušného správního orgánu. Nečinnost je problematická např. tehdy, pokud sice příslušný správní orgán procesní úkony činí, ale nesmyslné. Nečinnost je takřka nekonečná, oddaluje-li příslušný správní orgán vydání meritorního rozhodnutí po vrácení věci odvolacím správním orgánem, který přechází rozhodnutí v odvolacím řízení zrušil. K nečinnosti mohou vést také přetrvávající negativní kompetenční konflikty mezi správními orgány, bránící samotnému projednání věci.

K nečinnosti správních orgánů, kterou se zabývá ochránce v rámci své působnosti, dochází také v důsledku změn právní úpravy a nepřipravenosti správních orgánů na řešení nových situací a aplikaci nové právní úpravy v praxi. Ochránce se zabýval několika až křiklavými případy nečinnosti s dopady do sociálních práv osob. V posledních letech se i proto zavedla praxe, že ochránce k návrhům vybraných zákonů zpracovává připomínky, aby mohly být zohledněny ještě v samotném legislativním procesu.

Svébytnou část působnosti ochránce představuje řešení podnětů proti nečinnosti orgánů správy státního zastupitelství a státní správy soudů, které projednávají stížnosti na průtahy v řízení. Průtahy v soudním řízení, které je z různých důvodů citlivé (např. řízení o úpravě styku s nezletilými dětmi, řízení o osvojení, insolvenční řízení, exekuční řízení), jsou častým předmětem podnětů určených ochránci. Proti průtahům v soudním řízení se lze bránit jednak stížností, jednak návrhem na určení lhůty k provedení procesního úkonu podle § 174a zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, ve znění pozdějších předpisů.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Problematické stížnosti na průtahy v soudním řízení se věnuji ve svém příspěvku POSPÍŠILOVÁ, S. Vyřizování stížností na průtahy v řízení orgány státní správy soudů. In: KORONCZIOVÁ, A. a T. HLINKA (eds.). *Bratislavské právnické fórum 2019. Úlohy správy justice na zabezpečenie nezávislého a transparentného súdnictva*. Bratislava: Univerzita Komenského, 2019, s. 116–125. Dostupné z: <https://www.flaw.uniba.sk/veda/konferencie-a-podujatia/bratislavske-pravnicke-forum/zborniky/>

Podněty vůči orgánům správy státního zastupitelství se nejčastěji týkají vyřízení stížností na průtahy při plnění úkolů státního zastupitelství a poskytování informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

Kancelář ochránce ve vztahu k nečinnosti vypracovala zejména dva klíčové dokumenty. Jedná se o „**Principy dobré správy**“<sup>20</sup> a „**Desatero dobré praxe pro posouzení žádosti pro odškodnění**“<sup>21</sup>. Ačkoli se jedná o právně nezávazné dokumenty, jsou určené správním orgánům, jejichž činnost podléhá kontrole ochránce, jako určitý návod ochráncem doporučeného jednání. Při jejich tvorbě ochránce vycházel nejen z českého právního řádu, ale i mezinárodních závazků plynoucích z členství České republiky v Radě Evropy a v EU, a z ustálené judikatury, včetně judikatury Evropského soudu pro lidská práva.

## 4 Z praxe ochránce

Vzhledem k rozsahu problematiky nečinnosti, která se průřezově vyskytuje v různých oblastech výkonu veřejné správy, jsem se pro účely tohoto příspěvku rozhodla blíže zaměřit na pět případů, resp. skupin případů, v nichž bylo zjištěno pochybení správních úřadů a jejich vyhodnocení ochráncem/ochránkyní nebo zástupcem/zástupkyní ochránce.

V letech 2010 až 2013 ochránce provedl z vlastní iniciativy šetření u ústředních správních úřadů, jehož účelem bylo zjistit jejich **postup při posuzování žádostí o odškodnění za nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup a žádostí o přiměřené zadostiučinění za nemajetkovou újmu** podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů (dále „ZOdŠ“). Provedení šetření bylo iniciováno četnými podněty, v nichž stěžovatelé namítali nečinnost různých ústředních správních orgánů, příslušných podle § 6 ZOdŠ k předběžnému projednání nároku stěžovatele. Již v roce 2010 ochránce z důvodu zjištění různé správní praxe ústředních správních úřadů

<sup>20</sup> Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/principy-dobre-spravy/>

<sup>21</sup> Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/tiskove-zpravy/tiskove-zpravy-2010/desatero-dobre-praxe-pro-posouzeni-zadosti-o-odskodneni/>

v postupu při předběžném projednání nároků stěžovatele vytvořil již uvedené „Desatero dobré praxe při posouzení žádostí o odškodnění“. Jeho cílem bylo zamezit průtahům při samotném tomto posouzení, ale i posílení právní pozice osob, které své nároky uplatňují v souladu s ústavně zakotvenou zásadou zákazu diskriminace a se zásadou legitimního očekávání jako jednou ze základních zásad činnosti správních orgánů. V postupu některých ministerstev shledal ochránce pochybení, která shrnul ve výroční zprávě za rok 2010.<sup>22</sup> Ochránce zastává mj. názor, že předsoudní projednání má veřejnoprávní povahu a měly by se na něj vztahovat základní zásady činnosti správních orgánů (§ 177 správního řádu). Přednost by mělo mít dobrovolné odškodňování. Dospěje-li ministerstvo k závěru, že pochybení skutečně nastalo, nemůže být výsledkem předsoudního projednání nároku závěr, že uplatněný nárok nebude uspokojen.<sup>23</sup> Takovou nezákonnou správní praxí, spočívající v odmítání všech uplatněných nároků na zadostiučinění za nemajetkovou újmu, zjistil ochránce u Ministerstva pro místní rozvoj.<sup>24</sup> Ministerstvo pro místní rozvoj bylo také ochráncem upozorněno na nedodržování povinnosti vyzývat žadatele k odstranění nedostatků žádosti a poučovat žadatele o právu domáhat se odškodnění u příslušného soudu. Přestože ochránce navrhoval provedení opatření k nápravě, Ministerstvo pro místní rozvoj svou praxi nezměnilo. Proto ochránkyně dne 9. 8. 2016 vyrozuměla vládu o jeho nezákonné správní praxi (sp. zn. 21/2014/SZD).<sup>25</sup> Až tato „sankce“ přiměla Ministerstvo pro místní rozvoj ke změně názoru. Poté, co vláda přerušila projednávání vyrozumění ochránkyně, ministryně vnitřním předpisem zakotvila řádný postup zaměstnanců ministerstva při vyřizování uplatněných nároků. Ochránkyně opatření k nápravě uznala za dostačující a netrvala již na projednání materiálu vládou.<sup>26</sup>

<sup>22</sup> Blíže viz Souhrnná zpráva o činnosti Veřejného ochránce práv za rok 2011, s. 71–73. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/zpravy-o-cinnosti/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/>

<sup>23</sup> Ibid.

<sup>24</sup> Z provedených šetření ochránce vyplynulo, že kritizovaná praxe Ministerstva pro místní rozvoj trvala dlouhodobě, neboť odmítlo všech 250 žádostí o odškodnění za nemajetkovou újmu za průtahy ve stavebních řízeních, jež obdrželo od 1. ledna 2010 do 1. června 2015. Cit. Souhrnná zpráva o činnosti ochránce za rok 2016, s. 17. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/zpravy-o-cinnosti/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/>

<sup>25</sup> Dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/>

<sup>26</sup> Souhrnná zpráva o činnosti ochránce za rok 2016, s. 17. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/zpravy-o-cinnosti/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/>

Dalším případem nečinnosti posuzovaným ochránkyní se staly **průtahy ve správním řízení o udělení státního občanství** po přijetí zákona č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky. Ochránkyně v rámci šetření provedených z vlastní iniciativy i na základě individuálních stížností zjistila několik pochybení. Zákon v § 23 ukládá Ministerstvu vnitra vydat rozhodnutí o žádosti o udělení státního občanství České republiky do 180 dnů ode dne, kdy mu byla žádost doručena. Ochránkyně v rámci svých šetření odhalila nezákonný postup, spočívající v nedodržování zákonných lhůt pro vydání rozhodnutí, kdy Ministerstvo vnitra rozhodovalo o žádostech o udělení státního občanství ve lhůtě v průměru o něco málo delší než jeden rok.<sup>27</sup> Jedním z důvodů byl i postup ministerstva vyzývající žadatele k doložení takových dokladů (potvrzení od zdravotních pojišťoven a přehled dávek státní sociální podpory a dávek v hmotné nouzi), které podle zákona žadatel předkládat nemusí. To je v rozporu se zásadou hospodárnosti a minimalizace zásahů, zakotvenou v ustanovení § 6 odst. 2 správního řádu, které stanoví, že správní orgán od dotčené osoby může požadovat podklady, jen stanoví-li tak zákon. Za problematické dále označila ochránkyně nadužívání institutu přerušení řízení spojeného s výzvou k odstranění nedostatků žádosti. Na základě ochránkyní doporučených opatření k nápravě Ministerstvo vnitra personálně posílilo odbor všeobecné správy, který je příslušný k vedení řízení o udělení státního občanství a v souladu s doporučením ochránkyně změnilo svou praxi tak, že údaje od zdravotní pojišťovny si v případě potřeby vyžádá samo a přehled dávek již vyžadovat nebude a bude vycházet z potvrzení o příjmech, které jsou povinnou náležitostí žádosti.<sup>28</sup>

Třetím případem porušení práva na přiměřenou délku řízení, kterým se na základě podnětu zabýval zástupce ochránkyně, byl **případ průtahů ve vodoprávním řízení**. Na ochránkyni se obrátila vlastnice vodního díla – malé vodní elektrárny, která se nemohla domoci vydání rozhodnutí vodoprávního úřadu ve věci povodněmi poničeného jezu, jehož nefunkčnost bránila provozu elektrárny. Po prošetření věci zástupce ochránkyně zjistil

<sup>27</sup> Cit. závěrečné stanovisko ze dne 9. srpna 2016, sp. zn. 5794/2015/VOP. Dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/>

<sup>28</sup> Souhrnná zpráva o činnosti ochránce za rok 2016, s. 40. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/zpravy-o-cinnosti/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/>

nečinnost příslušného vodoprávního úřadu a jako opatření k nápravě navrhl provedení vodoprávního dozoru v lokalitě dle § 110 zákona č. 254/2001 o vodách (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů.<sup>29</sup> Na návrh zástupce ochránce vodoprávní úřad nezareagoval, proto o jeho nezákonné nečinnosti informoval nadřízený úřad – příslušný krajský úřad a také Ministerstvo zemědělství. Vodoprávní úřad poté vysvětloval průtahy v řízení a nemožnost řešit věc tím, že nemá k dispozici správní spis, neboť jej předal na žádost soudu k projednání žaloby na náhradu škody. Tento argument však u zástupce ochránkyne neobstál. Je totiž povinností správního orgánu pořádit si kopie dokumentů ze správního spisu před jeho odesláním soudu, neboť to, že nemá originál spisu, jej nezbavuje povinnosti dále ve věci konat, činit v řízení nezbytné procesní kroky a v jeho závěru rozhodnout.<sup>30</sup>

Čtvrtý případ se týkal **postupu stavebního úřadu a vodoprávního úřadu**, na jejichž nečinnost a zanedbání zásady spolupráce správních orgánů se zaměřila zástupkyně ochránce na základě podnětu obyvatel objektů v lokalitě Přednádraží v Ostravě-Přívoze. V rámci šetření případu v roce 2012 bylo zjištěno, že příslušný stavební úřad nepostupoval podle stavebního zákona, když nevyužil možnosti přimět vlastníka stavby provést nezbytné stavební úpravy, ačkoli nevyhovující stav budov v lokalitě Přednádraží mu byl znám již od roku 2007. Rovněž v postupu příslušného vodoprávního úřadu byly zjištěny nedostatky, zejména dva roky trvající prodleva s nařízením nezbytných úprav vadné kanalizace v objektech, jíž vodoprávní úřad odůvodňoval trvajícím sporem o vlastnictví kanalizace. Dlouhodobá nečinnost stavebního úřadu a vodoprávního úřadu byla nejen v rozporu se stavebním zákonem a vodním zákonem, které ukládají příslušným správním úřadům zvolit adekvátní procesní postup, ale i porušením zásady rychlosti při vyřizování věcí správními orgány a porušením zásady souladnosti postupů a vzájemné spolupráce správních orgánů v zájmu dobré správy. V uvedené věci oddalování zásahu příslušných úřadů, které se aktivně a meritorně začaly případy zabývat až po doporučení zástupkyně ochránce, vedla k chátrání budov, jejichž stav začal ohrožovat zdraví a život jeho obyvatel a stavební

<sup>29</sup> Závěrečné stanovisko ze dne 15. října 2014, sp. zn. 571/2013/BOP/JCZ, Dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/>

<sup>30</sup> Souhrnná zpráva o činnosti ochránce za rok 2016, s. 51. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/zpravy-o-cinnosti/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/>

úřad musel nařídít jejich vystěhování. Zástupkyně ochránce výsledky svých šetření a hodnocení postupu příslušných úřadů shrnula v závěrečném stanovisku, v němž konstatovala, že pokud vlastník dlouhodobě nerespektuje svou povinnost udržovat objekty v dobrém stavebně-technickém stavu a stavby začnou ohrožovat veřejné zájmy, tj. zdraví a životy osob, je povinností úřadů včas zakročit.<sup>31</sup>

Také další případ nečinnosti správního úřadu, který vybírám, se řadí do oblasti stavebního práva. Zástupce ochránkyně se v něm zabýval podnětem manželů k prošetření postupu příslušného stavebního úřadu **ve věci nepovolené stavební činnosti na domě a pozemku** jejich sousedů. Rodinný dům stěžovatelů a stavebníků jsou dvojdomy se společnou štítovou zdí. Nepovolené změny stavby zahrnovaly stavební úpravy, nástavbu a přístavbu domu, na pozemku bylo postaveno oplocení. Stavba přitom podle stavebního zákona vyžadovala alespoň vydání územního souhlasu a souhlasu s provedením stavebních úprav a souhlasu s provedením ohlášené stavby, v případě oplocení bylo třeba předchozí rozhodnutí či souhlas k umístění. Stěžovatelé ve svém podnětu namítali nečinnost příslušného stavebního úřadu, který přes zjištění v rámci kontrolní prohlídky o provedení nepovolených změn rodinného domu a oplocení pozemku, zahájil řízení o jejich odstranění až po více než půl roce v případě stavby oplocení a po více než osmi měsících v případě nepovolených změn rodinného domu od tohoto zjištění. V rámci zprávy o šetření podnětu zástupce ochránce konstatoval, že řízení o odstranění stavby je typickým řízením zahajovaným z moci úřední a pokud byly příslušnému stavebnímu úřadu známy skutečnosti, na jejichž základě měl zahájit řízení o odstranění stavby, avšak řízení nezahájil, byl v nečinnosti.<sup>32</sup> Stavební úřad sice prováděl procesní úkony ke zjištění přesného rozsahu nepovolených změn rodinného domu, nicméně

<sup>31</sup> Závěrečné stanovisko ze dne 12. února 2013, sp. zn. 4757/2012/VOP/JSV, Dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/>

<sup>32</sup> Ke stejnému závěru ohledně charakteru řízení o odstranění stavby podle stavebního zákona dospěl již dříve Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 30. srpna 2007, č. j. 4 Ans 6/2006 v němž uvádí: „Řízení o odstranění stavby postavené bez stavebního povolení či v rozporu s ním dle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona (č. 50/1976 Sb.) může zahájit pouze stavební úřad z moci úřední, nelze ho tedy zahájit návrhem fyzické nebo právnické osoby. Ten, kdo dal ke zahájení takového řízení podnět, se tedy nemůže úspěšně domáhat žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu vydání rozhodnutí o odstranění stavby, pokud stavební úřad neshledal důvody pro zahájení takového řízení a tuto skutečnost sdělil podateli.“

doba jeho nečinnosti spočívající v nezahájení řízení ex offio byla nepřiměřená. Zástupce ochránkyně dále též konstatoval, že podle stavebního zákona je provádění stavby v souladu s rozhodnutím či opatřením stavebního úřadu veřejným zájmem a povinností stavebního úřadu je činit úkony k jeho ochraně. Příslušný stavební úřad byl zástupcem ochránkyně také upozorněn, že je jeho úřední povinností vést řízení o přestupku ve smyslu § 178 a násl. stavebního zákona.<sup>33</sup>

Řízení o odstranění stavby je druhem správního řízení, v němž typicky dochází k průtahům, o jejichž prošetření ochránce často stěžovatelé ve svých podnětech žádají. Stavební úřady průtahy odůvodňují složitostí řízení, náročností jednání s účastníky řízení v pozici „černého“ stavebníka, kdy zpravidla ani sankcionování přestupků zakotvených ve stavebním zákoně není účinné, zjevně proto, že stavebníci spoléhají na možnost dodatečného povolení jejich staveb v průběhu provádění stavby nebo po jejím dokončení.

## 5 Závěr

Veřejný ochránce práv se za dobu své dvacetileté existence u nás stal nedílnou součástí kontrolních mechanismů veřejné správy, který si získal důvěru veřejnosti. Svědčí o tom nejen statisticky doložený nárůst jemu určených podnětů, ale také postupné legislativní rozšiřování oblastí jeho působnosti. Předmětem zájmu ochránce není de lege lata pouze hodnocení zákonnosti postupů orgánů veřejné správy, ale správní činnosti a nečinnosti v širším smyslu.

Souhlasím s názorem P. Průchy, že institut Veřejného ochránce by neměl být z hlediska svého funkčního pojetí měněn.<sup>34</sup> Nadále by měl zůstat orgánem ve vztahu k ostatním kontrolním mechanismům ve veřejné správě komplementárním, poskytujícím veřejné správě prostor pro sebeuvědomění a vlastní nápravu.

Po zhodnocení teoretických východisek i poznatků z praxe českého ombudsmana jako ochránce před nečinností veřejné správy mohu konstatovat, že aktivity Veřejného ochránce práv je přínosná a nečinnost bývá zpravidla odstraněna. Některé správní úřady bez problémů spolupracují již v průběhu šetření

<sup>33</sup> Zpráva o šetření ze dne 19. června 2017, sp. zn. 7168/2016/VOP, Dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/>

<sup>34</sup> PRŮCHA, P. *Správní právo, Obecná část*. 8. vyd. Brno: Doplněk, 2012, s. 356.

ochránce, některé se k ochráncem doporučenému postupu časem přikloní. Některé správní úřady však závěry ochránce odmítají a v důsledku toho nečinnost delší dobu přetrvává. Ačkoli jsou zákonné prostředky ochránce omezené, jejich vhodným využitím ochránce často dokáže správní úřad ovlivnit tak, aby změnil svůj původní názor a respektoval jím doporučený postup.

## Literature

MARTINEC, Jakub. Nečinnost správních orgánů při projednávání přestupků. In: POTĚŠIL, Lukáš a kol. (eds.). *Dny práva 2018. Část III. Řízení o přestupcích (nejen) z pohledu správních orgánů a správních soudů*. Brno: Masarykova univerzita, 2019, s. 291–310.

POSPÍŠILOVÁ, Soňa. Prostředky ochrany proti nečinnosti veřejné správy ve světle soudní judikatury. In: HEJČ, David a kol. (eds.). *Dny práva 2016. Část IX. Deset let účinnosti správního řádu z hlediska soudní judikatury*. Brno: Masarykova univerzita, 2017, s. 178–189.

PRŮCHA, Petr. *Správní právo, Obecná část*. 8. vyd. Brno: Doplněk, 2012, 428 s. ISBN 978-80-7239-281-0.

REIF, Linda C. Transplantation and Adaptation: The Evolution of the Human Rights Ombudsman. *Boston College Third World Law Journal*, 2011, roč. 31, č. 2, s. 269–310. Dostupné z: <http://lawdigitalcommons.bc.edu/twlj/vol31/iss2/3>

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. aktualizované vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 512 s. ISBN 978-80-7598-564-4.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Zákon o Veřejném ochránci práv. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, 193 s. ISBN 978-80-7400-158-1.

SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. Olomouc: Právnická fakulta UP a Periplus, 2009, 384 s. ISBN 978-80-86624-50-1.

Závěr č. 125 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 25. 10. 2013.

<http://eso.ochrance.cz>

<https://www.ochrance.cz>

<https://www.nssoud.cz>

## Contact – e-mail

[sona.pospisilova@upol.cz](mailto:sona.pospisilova@upol.cz)



## **Veřejný ochránce práv a cizinci: Jak ochránce pomáhá občanům EU a jejich rodinným příslušníkům?**

*Anna Katerina Vintrová*

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

### **Abstract in original language**

Veřejný ochránce práv byl zřízen jako nezávislá instituce, která měla chránit práva občanů před jednáním či nečinností úřadů. Postupem času se působnost ochránce rozšiřovala do podoby, jakou známe dnes. Česká republika je oproti jiným evropským státům trochu výjimečná tím, že kdykoli bylo třeba vytvořit nezávislou instituci, zákonodárce se rozhodl konkrétní působnost svěřit veřejnému ochránci práv. To ve svém důsledku znamená, že se pět (z osmi) odborů Kanceláře veřejného ochránce práv nezávisle na sobě věnuje právům (nejen) cizinců. Proto jsem se rozhodla zaměřit příspěvek na to, jak veřejný ochránce práv pomáhá cizincům, konkrétně občanům Evropské unie a jejich rodinným příslušníkům.

### **Keywords in original language**

Veřejný ochránce práv; ombudsman; Evropská unie; občané EU; rodinní příslušníci; diskriminace.

### **Abstract**

The Public Defender of Rights was established as an independent institution whose task was to protect citizens' rights against misconduct of public authorities. Gradually, the scope of Defender's competence has grown to the current level. Unlike other countries, the Czech Republic extended the Defender's competence whenever there was need for an independent institution. As a result, five (out of eight) departments of the Office of the Public Defender of Rights deals (not exclusively) with rights of foreigners. Thus, I decided to focus on how the Defender helps foreigners, especially EU citizens and their family members.

## Keywords

Public Defender of Rights, Ombudsman; European Union; European Union Citizenship; Family Members; Discrimination.

## 1 Úvod<sup>1,2</sup>

Veřejný ochránce práv<sup>3</sup> byl zřízen jako nezávislá instituce, která měla chránit práva občanů před jednáním či nečinností úřadů. Prof. Sládeček v roce 2001 ombudsmana charakterizoval jako „*nezávislou a nestrannou osobu volenou parlamentem, která na základě stížností nebo z vlastní iniciativy a poměrně neformálně šetří namítanou nezákonnost (protiprávnost) nebo jiná pochybení (tj. jednání v souladu s právními předpisy, ovšem jinak nesprávná, nepřiměřená atp.) v jednání (včetně event. nečinnosti) veřejné správy. Ombudsman se věci začne zabývat zpravidla tehdy, když není k dispozici jiný účinný (obraný) právní prostředek, a svými přímo nevytížitelnými doporučeními iniciuje nápravu.*“<sup>4</sup> Dušan Hendrych popisuje veřejného ochránce práv jako „*orgán (většinou jednu osobu), který je zejména i na orgánech výkonné moci nezávislý a odpovídá za svou činnost výlučně jen zákonodárnému sboru (ani jemu však není podřízen). Na základě stížností a podnětů občanů, které je povinen přijímat (a to i neformálním způsobem, třeba telefonicky), provádí vlastní šetření (někdy tak může učinit i z jiného podnětu nebo z vlastní iniciativy) a zjistí-li, že práva občanů byla porušena, doporučuje správním orgánům provedení nápravy.*“<sup>5</sup>

Oba názory stále platí. Veřejný ochránce stále vyřizuje primárně individuální stížnosti občanů, kteří nejsou spokojeni s jednáním úřadů, anebo si stěžují na jejich nečinnost. Ochránce také přijímá podněty stěžovatelů neformálně

<sup>1</sup> Autorka současně působí jako právnička v Kanceláři veřejného ochránce práv. Názory uvedené v tomto příspěvku jsou osobními názory autorky a nereflktují názor veřejné ochránkyně práv ani Kanceláře veřejného ochránce práv.

<sup>2</sup> Pro účely tohoto příspěvku se cizincem, občanem EU, partnerem, manželem apod. rozumí nejen osoby mužského pohlaví, ale i osoby ženského pohlaví – tedy cizinka, občanka EU, manželka a partnerka apod. Pro zjednodušení je tedy užíváno generické maskulinum jednotlivých pojmů, které zahrnuje osoby obou pohlaví.

<sup>3</sup> Dále v textu také jako „ochránce“, „ombudsman/ka“ nebo „ochránkyně“. V případě, že je v textu uvedeno „ochránce“ bez dalšího, rozumí se jím instituce jako taková. Je-li v textu uvedeno „ochránkyně“ bez dalšího, rozumí se jí ombudsmanka Anna Šabatová.

<sup>4</sup> Viz SLÁDEČEK, Vladimír. Veřejný ochránce práv: česká varianta ombudsmana skutečností. *Právní rozhledy*, C. H. Beck, 2001, č. 8, s. 351. ISSN 1210-6410.

<sup>5</sup> HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 595.

(telefonicky, e-mailem), pokud je to účelné a efektivní. Tímto může ochránce ihned zareagovat a stěžovateli pomoci rychleji, než kdyby stěžovateli poslal dopis.

Osoba ochránce prošla za dobu účinnosti zákona o veřejném ochránci práv<sup>6</sup> proměnou. Historicky prvního ochránce JUDr. Otakara Motejla vystřídal v roce 2010 JUDr. Pavel Varvařovský, kterého ve funkci vystřídala historicky první česká ombudsmanka Mgr. Anna Šabatová, Ph.D. Stávající ombudsmance končí mandát jen několik dní po dvacátém výročí vstupu zákona o veřejném ochránci práv v účinnost. Z tohoto důvodu je možné shrnout a zhodnotit, čeho všichni tři ombudsmani dosáhli stran ochrany práv cizinců. Cílem příspěvku není vyčerpávající analýza činností a pravomocí veřejného ochránce práv, ale je spíše ohlédnutím za posledními patnácti lety v činnosti ochránce v cizinecké agendě. Pro lepší pochopení souvislostí však nejdříve zmíním, čím se ochránce zabývá obecně, a poté se zaměřím na cizineckou agendu. Součástí příspěvku je i právní zhodnocení aktuálního stavu a návrhu toho, jakým směrem by instituce mohla směřovat do budoucna.

## 2 Působnost veřejného ochránce práv a její postupné rozšiřování

Zákon o veřejném ochránci práv stanovuje působnost ochránce v ustanovení § 1. Ochránce působí, jak již bylo výše naznačeno, k ochraně před jednáním či nečinnostmi úřadů. Úřadem se v tomto případě rozumí zejména ministerstva a správní úřady, dále pak Česká národní banka, územní samosprávné celky při výkonu státní správy, veřejné zdravotní pojišťovny, ale i např. na Hradní stráž. Jelikož zákon zavádí v této souvislosti legislativní zkratku „úřad“, může v praxi docházet k diskuzím, které všechny orgány (úřady) spadají do působnosti ochránce.<sup>7</sup> Působnost ochránce se vztahuje také na zařízení, kde jsou lidé omezeni na svobodě (věznice, zařízení, ve kterých se vykonává ústavní a ochranná léčení, zabezpečovací detence, zařízení pro zajištění cizinců aj.).

<sup>6</sup> Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv nabyl účinnost dne 28. února 2000.

<sup>7</sup> Blíže CHAMRÁTHOVÁ, Anna a kol. *Zákon o veřejném ochránci práv: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 5–6, Komentáře Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7598-401-2.

Postupem času se působnost ochránce rozšiřovala, a to z důvodu ratifikace mezinárodních úmluv a vstoupením České republiky do Evropské unie (dále jen „EU“). To s sebou neslo i potřebu upravit vnitrostátní právo tak, aby bylo v souladu s právem evropským. Vstup do EU pro naši zemi znamenal i včlenění později přijatých směrnic do našeho právního řádu. Pro instituci ombudsmána z toho vyplynulo další rozšíření jeho působnosti a s tím i související nárůst počtu zaměstnanců, který vyvrcholil postavením zcela nové budovy a jejím dokončením v roce 2019.

Rozrůstání úřadu a přidávání působnosti ochránci je častým terčem kritiky nejen laické veřejnosti, ale i řady poslanců či právníků.<sup>8</sup> Domnívám se, že kritika „bobtnání úřadu“ je způsobena primárně neznalostí toho, kolik podnětů ochránce každý rok obdrží, a také tím, že si někteří neuvědomují narůstání působností, které schvalují sami zákonodárci. Alarmující je ovšem názor bývalého zástupce Anny Šabatové, který kritizuje počet právníků, kteří pracují v Kanceláři veřejného ochránce práv,<sup>9</sup> ačkoli sám jako poslanec v minulosti hlasoval pro přidělení nových kompetencí ochránci,<sup>10</sup> a to včetně anti-diskriminační agendy.<sup>11</sup> K tomu je nutné dodat, že ne všichni právníci a další zaměstnanci pracují na plný úvazek.

Je také potřeba zdůraznit, že má Kancelář zavedeny fungující vnitřní postupy a má také k dispozici zkušenou pracovní sílu v podobě odboru administrativní a spisové služby. Pokud by se zákonodárcé býval rozhodnul jinak a pro nové působnosti by býval zřídil jinou nezávislou instituci, stát

<sup>8</sup> Přidělování nových působností kritizoval např. i bývalý veřejný ochránce práv JUDr. Pavel Varvařovský. Viz např. ČTK. Nový ombudsman chce institut ochránce práv zakotvit v ústavě. I kvůli politikům. *ihned.cz* [online]. 15. září 2010. Dostupné z: [http://denikreferendum.cz/clanek/17018-ombudsman-odmita-monitorovat-prava-osob-se-zdravotnim-postizenim](https://domaci.ihned.cz/c1-46443670-novy-ombudsman-chce-institut-ochrance-prav-zakotvit-v-ustave-i-kvuli-politikum; Anebo DOSTÁL, Vratislav. Ombudsman odmítá monitorovat práva osob se zdravotním postižením. <i>denikreferendum.cz</i> [online]. 9. prosince 2013. Dostupná z: <a href=) [vše cit. 12. 12. 2019].

<sup>9</sup> K tomu rozhovor se Stanislavem Křečkem. Ombudsman, který by neřešil diskriminaci. Kdo je Stanislav Křeček? *DeníkN* [online]. 15. ledna 2020. Dostupné z: <https://denikn.podbean.com/e/ombudsman-ktery-by-neresil-diskriminaci-kdo-je-stanislav-kreckek/>

<sup>10</sup> Viz hlasování Poslanecké sněmovny na 44. schůzi (274. hlasování) dne 17. května 2005. Dostupné z: [https://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?G=39041&fbclid=IwAR2zAlaJ11-F6XNiUijTbfaHji\\_dad\\_Xzy1ye8tLda9KQPJE74IqHoda6Twc](https://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?G=39041&fbclid=IwAR2zAlaJ11-F6XNiUijTbfaHji_dad_Xzy1ye8tLda9KQPJE74IqHoda6Twc)

<sup>11</sup> Viz hlasování Poslanecké sněmovny na 28. schůzi (182. hlasování) dne 19. března 2008. Dostupné z: [https://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?G=46964&fbclid=IwAR1\\_YKLP64\\_OMfjINiYytHgy9ImJLm-MCckhfac9jx3lFDpGb9fivzjrliDo](https://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?G=46964&fbclid=IwAR1_YKLP64_OMfjINiYytHgy9ImJLm-MCckhfac9jx3lFDpGb9fivzjrliDo)

by býval musel najít vhodné prostory a pracovníky, kteří by museli vymyslet a zavést postupy, které v Kanceláři již dávno fungují. Proto se domnívám, že rozšíření působnosti ochránce byl krok správným směrem, který ve svém důsledku znamená i menší finanční zátěž pro daňové poplatníky.

Svou působnost ochránce tedy vykonává také v oblasti práva na rovné zacházení a ochraně před diskriminací.<sup>12</sup> Jednou z nejnovějších působností je ochrana práv migrujících občanů EU a Evropského hospodářského prostoru a jejich rodinných příslušníků v oblasti diskriminace,<sup>13</sup> která doplňuje působnost v oblasti diskriminace, a monitorování dodržování práv lidí se zdravotním postižením. Ochránce také v rámci naplňování mezinárodních závazků České republiky provádí sledování průvozu a vyhošťování cizinců.<sup>14</sup> Působnost ochránce se naopak nevztahuje na činnost Parlamentu České republiky, výkon samosprávy (včetně akademické samosprávy) apod.<sup>15</sup>

Působnost ochránce je, jak vidno, široká. Je však možné, že tímto není působnost ochránce zcela vyčerpána. V poslední době se diskutuje o zřízení nezávislého lidskoprávního tělesa a objevují se návrhy, že by tuto působnost měl vykonávat právě ochránce.<sup>16</sup> Jednak má postavení nezávislé a nestátní instituce, a navíc již má k dispozici spisový a administrativní aparát, a to včetně fungujících interních postupů. Domnívám se tedy, že ochránce je tou pravou institucí, která by se v blízké době měla stát národní lidskoprávní institucí.

Na druhou stranu si jsem vědoma toho, že ochránci nelze donekonečna přidávat další a další působnosti. Proto by si měl zákonodárce v případě dalšího případného rozšíření kompetencí opravdu rozmyslet, zda má ochránce ještě kapacitu nové působnosti pojmout. Dle mého názoru by se měl ochránce stát *tou* lidskoprávní institucí, popřípadě by měl být v rámci Kanceláře vytvořen post dětského ombudsmana a tím by rozšiřování ombudsmanských oblastí mělo skončit.

<sup>12</sup> K tomu blíže ustanovení § 21b zákona o veřejném ochránci práv.

<sup>13</sup> K tomu blíže ustanovení § 21d zákona o veřejném ochránci práv.

<sup>14</sup> K tomu blíže ustanovení § 21a zákona o veřejném ochránci práv.

<sup>15</sup> Srov. ustanovení § 1 odst. 9 a 10 zákona o veřejném ochránci práv.

<sup>16</sup> Také stávající ombudsmanka tento návrh podpořila např. v rozhovoru pro *Idnes*. Ombudsmanka Šabatová: Nebyl důvod zasáhnout do Babišovy kauzy, šlo by o krok proti určitému člověku. *Idnes.cz* [online]. 12. ledna 2020 [cit. 19. 12. 2019]. Dostupné z: [https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/ombudsmanka-anna-sabatova-ombudsman-rozhovor-andrej-babis-stret-zajmu-zaloba\\_2001120600\\_ako](https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/ombudsmanka-anna-sabatova-ombudsman-rozhovor-andrej-babis-stret-zajmu-zaloba_2001120600_ako)

## 2.1 Má ochránce donucovací prostředky?

Ačkoli se může na první pohled zdát, že má ochránce široké pole působnosti, je to spíše představa. Úřady mají sice povinnost poskytnout ochránci součinnost a ochránci náleží jakýsi sankční mechanismus, skutečnost však bývá nezdídka jiná. Zákonodárce totiž, na rozdíl od soudů, správních orgánů či policejních orgánů, nevybavil ochránce žádnými donucovacími ani efektivními sankčními pravomocemi.

Zákon o veřejném ochránci počítá s tím, že shledá-li ochránce během šetření v jednání úřadu pochybení, vyzve jej k nápravě. Pokud úřad přesto ochránci nevyhoví, ochránce vydá stanovisko, jehož součástí je také návrh opatření k nápravě. Neprovede-li úřad žádné opatření k nápravě, anebo jsou tato opatření dle ochránce nedostatečná, může ochránce přistoupit k sankci. Tou může být informování nadřízeného orgánu, případně vlády, anebo zveřejnění případu veřejnosti. Ochránce tedy nemůže úřad „donutit“, aby přehodnotil svůj závěr či změnil svou praxi.

V oblasti diskriminace má ochránce ještě omezenější možnosti. Nerovného zacházení se totiž častěji než úřady dopouštějí soukromé osoby (např. zaměstnavatelé). Tyto osoby nemají na rozdíl od úřadu povinnosti poskytnout ochránci součinnost. Proto může být prošetření diskriminačního jednání neefektivní. Na druhou stranu může šetření ochránce oběti diskriminace pomoci. Ta může totiž zprávu ochránce využít v soudním řízení jako jeden z podkladů.<sup>17</sup>

Ačkoli má ochránce jen velmi omezené možnosti, jak dosáhnout nápravy, za dvacetileté působení dosáhl několika významných úspěchů.<sup>18</sup> K tomu

<sup>17</sup> Je otázkou, zda zpráva ochránce může sloužit jako listinný důkaz v soudním řízení. V případě diskriminace se přikláním k tomu, že zpráva ochránce neslouží jako jeden z listinných důkazů, nýbrž jako jeden z podkladů k žalobě. Ne vždy totiž může ochránce zjistit celkový skutkový stav. Proto i sama ochránkyně v rámci metodické pomoci oběti diskriminace informuje o tom, že s její zprávou mohou použít jen jako jeden z pokladů.

<sup>18</sup> K tomu např. kapitola 5.2 a dále např. Vláda vyslyšela doporučení ombudsmanky: od 1. ledna 2020 se pracovní odměna odsouzených naváže na minimální mzdu. *Veřejný ochránce práv* [online]. 20. prosince 2019. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2019/vlada-vyslyse-la-doporuceni-ombudsmanky-od-1-ledna-2020-se-pracovni-odmena-odsouzenych-ava/>; Ústavní soud dal za pravdu ombudsmance, poplatek 10 000 Kč za podnět k Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže je neústavní. *Veřejný ochránce práv* [online]. 13. listopadu 2019. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2019/ustavni-soud-dal-za-pravdu-ombudsmance-poplatek-10-000-kc-za-podnet-k-uradu-pro-ochranu-hospo/>; Zásah ombudsmanky v poslední chvíli pomohl vrátit matce syna. *Veřejný ochránce práv* [online]. 26. listopadu 2018. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2018/zasah-ombudsmanky-v-posledni-chvili-pomohl-vratit-matce-syna/> aj. [vše cit. 30. 12. 2019].

se ochránci daří pravidelně dosahovat „menších“ úspěchů. Je tedy zřejmé, že ochránci se daří naplňovat úkoly, které mu vyplývají ze zákona, a to i přesto, že se rok od roku vypořádává s vyšším množstvím přijatých podnětů od stěžovatelů a stěžovatelek.<sup>19</sup>

### 3 Kdo je občanem EU a jeho rodinným příslušníkem

Smlouva o fungování Evropské unie (dále také jako „SFEU“) ve svém článku 20 zavádí občanství EU, přičemž každý občan některého z členských států je současně i občanem EU. Smlouva o fungování EU dále garantuje čtyři základní svobody vnitřního trhu – volný pohyb osob, zboží, služeb a kapitálu. Občané mohou čerpat z výhod plynoucích ze svobody pohybu a pobytu, která je zakotvena v čl. 21 SFEU. Pokud se tedy občan EU rozhodne opustit území svého domovského státu a vycestovat (a případně se zde i usadit) do jiného členského státu, právo EU mu garantuje možnost tak učinit pouze za předpokladu splnění několika málo podmínek.<sup>20</sup>

Podmínky se rozlišují v závislosti na typu pobytu, přičemž hlavním unijním pramenem je směrnice 38/2004/ES<sup>21</sup>. Tato směrnice také ve svém článku 2 definuje rodinného příslušníka občana EU. Směrnice považuje za rodinného příslušníka tyto osoby:

*„a) manžela;*

*b) partnera, se kterým občan Unie uzavřel registrované partnerství na základě právních předpisů členského státu, zachází-li právní řád hostitelského členského státu s registrovaným partnerstvím jako s manželstvím, v souladu s podmínkami stanovenými souvisejícími právními předpisy hostitelského členského státu;*

*c) potomky v přímé linii, kteří jsou mladší 21 let nebo jsou vyživovanými osobami, a takové potomky manžela či manželky nebo partnera či partnerky stanovení v písmenu b);*

<sup>19</sup> K tomu např. informační leták k 20. výročí účinnosti zákona o veřejném ochránci práv, který je dostupný z: [https://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/Letaky/Letak\\_20\\_let\\_ombudsmana.pdf](https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Letaky/Letak_20_let_ombudsmana.pdf) [cit. 12. 12. 2019].

<sup>20</sup> Ke krátkodobému pobytu na území jiného členského státu stačí být platný cestovní doklad. V případě dlouhodobějších pobytů může hostitelský stát požadovat např. nějakou formu evidence pobytu u místních úřadů. V České republice to je příslušným orgánem Odbor azylové a migrační politiky při Ministerstvu vnitra.

<sup>21</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států.

*d) předky v přímé linii, kteří jsou vyživovanými osobami, a takové předky manžela nebo partnera stanovené v písmenu b).“*

Výše uvedené osoby mají zaručené právo pobytu na území hostitelského členského státu, pokud doprovázejí občana EU do tohoto státu.

Směrnice také pracuje v čl. 3 s pojmem „oprávněné osoby“. Těmito osobami mohou být např. vzdálení příbuzní (např. vztah bratranec-sestřenice nebo nesezdaný pár). Oprávněné osoby nemají podle směrnice garantováno právo na pobyt v hostitelském státě, hostitelský členský stát jim však musí usnadnit vstup a pobyt v tomto státě, pokud doprovázejí občana EU.

Jedním z úkolů Soudního dvora Evropské unie (dále také jako „SD EU“) je vykládat unijní právo. SD EU tak činí prostřednictvím řízení o předběžné otázce. V minulosti se SD EU vyjadřoval také k tomu, které osoby lze považovat za rodinné příslušníky a kterým osobám unijní právo garantuje pobyt v hostitelském státě. Judikatura SD EU je v této oblasti velmi obsáhlá, proto zmíním jen dva z novějších rozsudků.

Soudní dvůr Evropské unie rozhodl, že členský stát musí přiznat právo pobytu registrovanému partnerovi občana EU i v případě, kdy právní řád hostitelského státu neuznává svazky stejnopohlavních párů.<sup>22</sup> Jedná se tedy o jakési pravidlo vzájemného uznávání svazku manželského osob stejného pohlaví. Soudní dvůr na druhou stranu v jiném rozhodnutí judikoval, že opatrované dítě na základě alžírského institutu *Kafala* není možné považovat za rodinného příslušníka podle unijního práva. Soudní dvůr však dodal, že je takové dítě nutné považovat za oprávněnou osobu, a proto má hostitelský členský stát zohlednit nejlepší zájem dítěte, což v důsledku může vést k povinnosti usnadnit vstup a pobyt dítěte na území tohoto státu.<sup>23</sup>

### 3.1 Pojem rodinného příslušníka v českém právu

Definici rodinného příslušníka nalezneme v zákoně o pobytu cizinců.<sup>24</sup> Ten za poslední roky prošel významnými novelizacemi. Také samotná definice rodinného příslušníka doznala změn. Hlavním důvodem proměny definice je reakce na vývoj evropského práva a reflektování judikatury SD EU.

<sup>22</sup> Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 5. června 2018, *Relu Adrian Coman a další v. Inspectoratul General pentru Imigrări a Ministerul Afacerilor Interne*, věc C-673/16.

<sup>23</sup> Rozsudek Soudního dvora (Velkého senátu) ze dne 26. března 2019, *SM v. Entry Clearance Officer, UK Visa Section*, věc C-129/18.

<sup>24</sup> Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, ve znění pozdějších předpisů.



Podle účinného znění ustanovení § 15a zákona o pobytu cizinců, jsou rodinnými příslušníky občana EU stejné osoby jako jsou uvedeny v čl. 2 odst. 2 a dále rodič, jde-li o občana Evropské unie mladšího 21 let, o kterého skutečně pečuje. Definice v českém zákoně jde nad rámec směrnice, když za rodinné příslušníky považuje také další příbuzné<sup>25</sup> a osoby, s nimiž má občan Unie trvale doložený vztah a žije s ním ve společné domácnosti.<sup>26</sup>

Dalším pozitivem českého zákona je tzv. vnitrostátní dorovnání. To znamená, že i rodinní příslušníci nemigrujícího občana EU mohou čerpat z výhod unijního práva.<sup>27</sup> Ačkoli se v některých případech od tohoto vnitrostátního dorovnání upouští,<sup>28</sup> občané ČR a jejich rodinní příslušníci stále mohou čerpat většinu výhod jako migrující občané EU.

Ochránce se v minulosti zabýval mj. také výkladem ustanovení § 15a zákona o pobytu cizinců, konkrétně výkladem pojmu „soustavná příprava na budoucí povolání“ v případě nezaopatřených přímých příbuzných v sestupné/vzestupné linii. Ochránce totiž zjistil, že orgány cizinecké policie tento pojem vykládají nesprávně, když požadují, aby osoba od ukončení základní školní docházky nikdy nepřerušila své studium. Ochránce považoval tento výklad v rozporu s pobytovou směrnicí.<sup>29</sup> Je potěšující, že Ministerstvo vnitra názor ochránce akceptovalo a změnilo svou praxi.

25 Příbuzní občana EU neuvedení v odstavci 1, pokud: 1. ve státě, jehož je občanem, nebo ve státě, ve kterém měl povolen pobyt, žil před vstupem na území s občanem Evropské unie ve společné domácnosti, 2. je z důvodu uspokojování svých základních potřeb závislý na výživě nebo jiné nutné péči poskytované občanem Evropské unie, nebo byl na této výživě nebo jiné nutné péči závislý bezprostředně před vstupem na území ve státě, jehož je občanem, nebo ve státě, ve kterém měl povolen pobyt, nebo 3. se o sebe z vážných zdravotních důvodů nedokáže sám postarat bez osobní péče občana Evropské unie.

26 K vymezení rodinného příslušníka blíže MORAVEC, Karel. Pojem rodinný příslušník občana Evropské unie. In: JÍLEK, Dalibor a Pavel PORÍZEK. *Aktuální právní problémy azylového a cizineckého práva*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2016. ISBN 978-80-87949-18-4.

27 K tomu blíže např. PORÍZEK, Pavel, Výklad výhrady veřejného pořádku v jednotlivých ustanoveních zákona o pobytu cizinců (část I. Občané EU a jejich rodinní příslušníci). In: PORÍZEK, Pavel a Dalibor JÍLEK. *Ročenka uprchlíckého a cizineckého práva 2016*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2017. ISBN 978-80-7552-905-3.

28 Srov. ŠABATOVÁ, Anna, Stanislav KŘEČEK, Veronika BAZALOVÁ a Iva PALKOVSKÁ. *Občanství Evropské unie*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2017. ISBN 978-80-87949-64-1.s. 27.

29 VARVAŘOVSKÝ, Pavel. *Souborná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2010*. S. 112. Dostupné z: [https://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/zpravy\\_pro\\_poslaneckou\\_snemovnu/Souhrnna\\_zprava\\_VOP\\_2010.pdf](https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Souhrnna_zprava_VOP_2010.pdf) [cit. 30. 12. 2019].

Lze tedy konstatovat, že český zákonodárce vhodně využil možnosti rozšířit okruh rodinných příslušníků, který mu umožnil neúplný standard pobytové směrnice. Český zákon o pobytu cizinců tak oproti jiným členským státům chrání širší okruh beneficentů než právo unijní. K tomu český zákonodárce „povýšil“ rodinné příslušníky nemigrujících občanů ČR na úroveň rodinných příslušníků migrujících občanů EU, kteří díky tomuto vnitrostátnímu dorovnání mohou čerpat unijních výhod.<sup>30</sup>

## 4 Činnost veřejného ochránce práv ve vztahu k cizincům

Ochránci zákonodárce přiznal také zvláštní oprávnění, v jejichž rámci může ochránce navrhopvat zrušení a změnu právních předpisů a je také připomínkovacím místem vnitrostátních zákonů. K tomu může ochránce podat žalobu ve veřejném zájmu,<sup>31</sup> kterou prozatím využil v jednom jediném případě.<sup>32</sup>

V následující kapitole se budu zabývat tím, jak konkrétně ochránce od roku 2004 pomáhá občanům EU a jejich rodinným příslušníkům. Vždy představím obecně jednotlivé činnosti ochránce ve vztahu k cizincům a poté se zaměřím na konkrétní případy, s kterými se ochránce setkává (příp. setkával).

### 4.1 Ochránce doporučuje

Ochránce může vydávat doporučení. Tato doporučení mají nezávaznou povahu. Vystane-li z šetření ochránce nějaký systémový problém, ochránce vydá doporučení, ve kterém na tento problém poukáže, a navrhne jeho řešení. Doporučení ochránce adresuje nejen ministerstvům a vládě ve své každoroční Souhrnné zprávě o své činnosti, ale i soukromým

<sup>30</sup> K tomu např. ustanovení § 2 odst. 3 a 5 zákona č. 404/2011 Z. z., Zákon o pobytu cizinců a o změně a doplnění některých zákonů, ve spojení s ŠTEVULOVÁ Zuzana. Rodinní příslušníci občanů Evropské unie a právní úprava v Slovenskej republike. In: JÍLEK, Dalibor a Pavel POŘÍZEK. *Pobyt cizinců: vybrané právní problémy II*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2015. ISBN 978-80-87949-18-4.

<sup>31</sup> Podání veřejné žaloby se vztahuje na tzv. původní působnost. Existují však i názory a snahy zakotvit tuto možnost také v diskriminačních věcech. Opačný názor nalezneme např. u SLÁDEČEK, Vladimír. Veřejný ochránce práv: současný (právní) stav. *Právní rozhledy*, C. H. Beck, 2017, č. 22.

<sup>32</sup> VARVAŘOVSKÝ, Pavel. *Žaloba ve veřejném zájmu ze dne 23. července 2012*. Sp. zn. 11/2012/SZD. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1668> [cit. 12. 1. 2020].

osobám – např. školám či zaměstnavatelům. O vydání doporučení ochránce informuje širokou veřejnost prostřednictvím (sociálních) médií a svých webových stránek (např. ve formě tiskové zprávy).

V minulosti ochránce vyslovil také několik doporučení, které se týkaly cizinců, resp. občanů EU (ČR) a jejich rodinných příslušníků.

#### 4.1.1 Přijímání do mateřské školy

Občané EU a jejich rodinní příslušníci se mohou svobodně pohybovat a pobývat na území EU. To jim garantuje čl. 21 SFEU. Stejně tak nesmějí být diskriminováni z důvodu jejich státní příslušnosti (srov. čl. 18 SFEU). Pokud se občan EU rozhodne usadit v České republice, jeho děti se zde mohou samozřejmě i vzdělávat. I v případě přístupu ke vzdělávání platí zákaz diskriminace. To znamená, že se s dětmi občanů EU musí zacházet stejně jako s českými dětmi.

Z činnosti ochránce vyplynulo, že některé mateřské školy využívají trvalý pobyt na území obce jako jedno z kritérií při přijímání dětí do mateřské školy. Ačkoli je toto kritérium na jednu stranu legitimní<sup>33</sup>, znevýhodňuje právě občany EU, kteří mají zpravidla jen přechodný pobyt na území ČR, potažmo obce. Proto by kritérium trvalého pobytu na území obce mělo zahrnovat i občany EU, kteří mají na území obce i jen přechodný pobyt.

Z tohoto důvodu vydal ochránce doporučení k naplňování práva na rovné zacházení v přístupu k předškolnímu vzdělávání<sup>34</sup>, ve kterém mj. školám doporučil, že by neměly činit rozdíly mezi dětmi z důvodu jejich státní příslušnosti.

#### 4.1.2 Podmínky obecního bydlení

Také obce se, byť ne zcela úmyslně, dopouštěly diskriminace cizinců. Ochránce zjistil, že některé obce si stanovily státní příslušnost jako jednu z podmínek pro udělení obecního bytu. Na obecní bydlení se aplikuje výše uvedená svoboda pohybu a pobytu a zákaz diskriminace. Nadto nařízení

<sup>33</sup> Srov. ŠABATOVÁ a kol, op. cit., s. 43.

<sup>34</sup> Toto doporučení bylo ochránkyní v roce 2018 z důvodu rozsáhlé novely školských předpisů aktualizováno. Nové znění doporučení je dostupné z: [https://ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/ESO/25-2017-DIS-JMK\\_Doporučení\\_k\\_rovnemu\\_pristupu\\_k\\_predskolnimu\\_vzdelavani.pdf](https://ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ESO/25-2017-DIS-JMK_Doporučení_k_rovnemu_pristupu_k_predskolnimu_vzdelavani.pdf) [cit. 2. 1. 2020].

o volném pohybu pracovníků explicitně říká, že pracovníci zaměstnaní v jiném členském státě mají stejná práva v oblasti bydlení jako občané hostitelského státu. Nezařazením (odmítnutím) občana EU do seznamu uchazečů o obecní bydlení se může obec dopustit přímé diskriminace.

V této souvislosti ochránce vydal doporučení<sup>35</sup>, ve kterém mj. apeluje na obce, aby upustily od kritéria státní příslušnosti.<sup>36</sup> Ochránkyně na toto doporučení v loňském roce navázala a opět se zaměřila na podmínky poskytování obecního bydlení. Z výzkumu vyplynulo, že některé obce stále uplatňují podmínku trvalého pobytu (i u občanů EU) či podmínku státní příslušnosti. Nelze tedy konstatovat, že by se situace na poli obecního bydlení ve vztahu k cizincům výrazně zlepšila. Na druhou stranu musím podotknout, že některé obce si jsou vědomy toho, že občané EU mají stejná práva jako čeští občané a nemusí nutně mít právo trvalého pobytu na našem území. Tyto obce tedy kromě trvalého pobytu zmiňují i možnost přechodného pobytu v případě unijních občanů a jejich rodinných příslušníků, což je pozitivním zjištěním.<sup>37</sup>

## 4.2 Ochránce připomínkuje, navrhuje a vyjadřuje se

Mezi oprávnění ochránce patří i připomínkování zákonů. Ochránce pravidelně uplatňuje připomínky k novelizacím zákona o pobytu cizinců. Úspěchem bezesporu je, že většina připomínek ochránce bývá zpravidla akceptována.

Ochránce v minulosti uplatnil připomínky např. k rozhodnutí o udělení víza rodinnému příslušníkovi občana EU (ČR). Konstatoval, že by měl zákon rozlišovat mezi vízem rodinného příslušníka a krátkodobým vízem „běžného“ třetízemce, který podléhá tzv. Vízovému kodexu.<sup>38</sup>

<sup>35</sup> MOTEJL, Otakar. Doporučení veřejného ochránce práv k naplňování práva na rovné zacházení s žadatelem o pronájem obecního bytu. Sp. zn. 22/2010/DIS/AHR. *Kancelář veřejného ochránce práv* [online]. Brno, 2010 [cit. 19. 1. 2020]. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2590>

<sup>36</sup> Blíže ŠABATOVÁ a kol., op. cit. s. 51–52.

<sup>37</sup> Viz graf na s. 105 ve výzkumu veřejného ochránce práv z roku 2020 na téma Obecní bydlení z pohledu práva na rovné zacházení a role obcí při řešení bytové nouze, sp. zn. 69/2019/DIS/JMK. *Veřejný ochránce práv* [online]. Dostupné z: [https://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/ESO/69-2019-DIS-JMK-vyzkum-obecni-bydleni.pdf](https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ESO/69-2019-DIS-JMK-vyzkum-obecni-bydleni.pdf)

<sup>38</sup> VARVAŘOVSKÝ, *Souborná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2010*, op. cit., s. 112.

Ochránce sám také v několika případech inicioval novelizaci zákona o pobytu cizinců nebo navrhoval připomínky nad rámec předkládaných novelizací.<sup>39</sup> Z šetření ochránce v minulosti např. vyplynulo, že panují nejasnosti o tom, jakými rozhodnutími se rozumí „rozhodnutí o ukončení pobytu“ dle § 87y zákona o pobytu cizinců. Díky ochránci teď toto ustanovení nově explicitně stanovuje, která rozhodnutí jsou považována za „rozhodnutí o ukončení pobytu“.<sup>40</sup>

Ochránce se dále může aktivně účastnit řízení u Ústavního soudu o návrzích na zrušení podzákonných předpisů. Toto oprávnění se týká pouze podzákonných předpisů, tedy např. vyhlášek ministerstev nebo obcí a krajů. Ochránce nemůže podat návrh na zrušení zákonů ani ústavních zákonů. Ochránce může na druhou stranu Ústavnímu soudu poskytnout své vyjádření v případě řízení o zrušení zákonů. Tento typ účastenství nazýváme *amicus curiae*.<sup>41</sup>

Ochránce může také poskytovat své stanovisko, jako to učinil například v řízení o návrhu Nejvyššího správního soudu na zrušení ustanovení § 171 odst. 1 písm. c zákona o pobytu cizinců, které vylučovalo soudní přezkum jako opravný prostředek proti rozhodnutí o správním vyhoštění. Ochránce se domníval, že je toto ustanovení v rozporu s ochranou základních lidských práv plynoucích z mezinárodních závazků, konkrétně s evropskou Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod. Toto ustanovení bylo následně Ústavním soudem zrušeno.<sup>42</sup>

Ochránce dále poskytl vyjádření v řízení o zrušení § 2 odst. 1 a § 3 odst. 1 a odst. 2 písm. b) zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění

<sup>39</sup> Např. v roce 2017 ochránkyně navrhovala doplnění § 50 odst. 3 zákona o pobytu cizinců tak, aby více chránilo nezletilé osoby. Ochránkyně navrhovala, aby nezletilí mohli požádat o vydání povolení k trvalému pobytu také v případě, že pobývali na území na základě výjezdního příkazu. K tomu Připomínky veřejné ochránkyně práv k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. *Veřejný ochránce práv* [online]. 15. září 2017, č. j. KVOP-25489/2017/S [cit. 10. 1. 2020]. Dostupné z: [https://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/ESO/25489-2017\\_MV\\_cizinecky\\_zakon\\_pripominky\\_878398\\_.pdf](https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ESO/25489-2017_MV_cizinecky_zakon_pripominky_878398_.pdf)

<sup>40</sup> Srov. 87y zákona o pobytu cizinců.

<sup>41</sup> § 48 odst. 2 a § 49 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>42</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 9. prosince 2008, sp. zn. Pl. ÚS 26/07. *Ústavní soud* [online]. [cit. 20. 1. 2020]. Dostupné z: <http://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?s=Pl-26-07>

a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 261/2007 Sb.<sup>43</sup> Podstata problému spočívala v tom, že se cizinci bez trvalého pobytu nemohli účastnit veřejného zdravotního pojištění. Byli tedy odkázáni na pojištění komerční. To mělo například dopad i na jednu stěžovatelku, která se obrátila na ochránkyni se svým problémem. Otěhotněla a měla rizikové těhotenství. Zaměstnavatel s ní z tohoto důvodu neprodloužil smlouvu. Komerční pojišťovna ji však poté nechtěla pojistit, protože byly s rizikovým těhotenstvím spojeny vyšší náklady na péči. Ústavní soud však tehdy návrhu na zrušení části výše uvedeného předpisu nevyhověl.<sup>44</sup>

Ochránce se také v roce 2014 znovu vyjádřil k návrhu zákona o soukromém zdravotním pojištění cizinců při pobytu na území České republiky a o změně zákona o pobytu cizinců, jenž kritizoval pro neřešení otázky přístupu cizinců k veřejnému pojištění.<sup>45</sup> Ochránce se dlouhodobě zasazuje o rovné postavení cizinců a rodinných příslušníků občanů EU ve vztahu ke zdravotnímu pojištění, které je alespoň v České republice považováno za důležitý aspekt bytí.

Z výše uvedeného vyplývá, že se soudy zpravidla ztotožňují se stanovisky ochránce.<sup>46</sup> To však ne vždy platí v případech ministerstev a vlády. Ačkoli nejsou připomínky ochránce v cizinecké agendě vždy akceptovány, lze přesto konstatovat, že se ochránce snaží přispívat ke zlepšení právního postavení rodinných příslušníků občanů EU (ČR).

<sup>43</sup> Vyjádření veřejné ochránkyně práv. Ústavní soud - vyjádření k řízení o zrušení právního předpisu. *Veřejný ochránce práv* [online]. 15. dubna 2015, sp. zn. 5/2015/SZD/MP [cit. 10. 1. 2020]. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3768>

<sup>44</sup> Viz Nález Ústavního soudu ze dne 3. května 2017, sp. zn. Pl. ÚS 2/15. Dostupné z: [https://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/ESO/Pl\\_US\\_2\\_15\\_vcetne\\_disentu\\_na\\_web.pdf](https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ESO/Pl_US_2_15_vcetne_disentu_na_web.pdf) [cit. 9. 1. 2020].

<sup>45</sup> Viz Stanovisko veřejné ochránkyně práv k návrhu zákona o soukromém zdravotním pojištění cizinců při pobytu na území České republiky a o změně zákona o pobytu cizinců ze dne 11. července 2014, dostupné z: [https://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/Zvlastni\\_opravneni/Pripominky/2014/PDCJ1968-2014\\_MLP\\_cizinci-zdrav-pojisteni.pdf](https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Zvlastni_opravneni/Pripominky/2014/PDCJ1968-2014_MLP_cizinci-zdrav-pojisteni.pdf)[cit. 13. 1. 2020].

<sup>46</sup> K tomu Tiskové zprávy 2016 VOP. *Veřejný ochránce práv* [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv [cit. 14. 1. 2020]. Dostupné z: <http://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2016/11/>, která obsahuje graf, jak soudy nakládají se zprávami ochránce

### 4.3 Ochránce monitoruje

V souvislosti s přijetím směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008, o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, provádí ochránce od 1. ledna 2011 sledování „zajištění cizinců a výkonu správního vyhoštění, předání zajištěných cizinců nebo jejich průvozu přes Českou republiku a sledování trestu vyhoštění cizinců, kteří byli vzati do vyhošťovací vazby nebo kteří vykonávají trest odnětí svobody.“<sup>47</sup>

Sledování vyhošťování spočívá v tom, že Policie ČR s dostatečným předstihem informuje ochránce o každém správním vyhoštění, předání nebo průvozu cizince přes území České republiky. Cílem tohoto monitoringu je zajištění dodržování práv cizinců a dodržování mezinárodních závazků České republiky. Dalším cílem je odhalování špatného zacházení s cizinci při výkonu správního vyhoštění a tím zvýšení standardu tohoto zacházení.

Ochránce se v minulosti setkal s vyhoštěním rodinných příslušníků občanů EU (ČR). Problém spočíval v tom, že tyto rodinní příslušníci uzavřeli sňatek s českým občanem až po vydání rozhodnutí o vyhoštění. Ochránce zastává názor, že pokud se prokáže, že byl sňatek uzavřen nikoli účelově, je třeba uplatnit postup podle § 120a odst. 2 zákona o pobytu cizinců, který vede k vydání nového rozhodnutí – tzv. důvody znemožňující vycestování cizince.<sup>48</sup> Ochránce se také snažil zlepšit postavení výše uvedených cizinců, kteří v minulosti obdrželi rozhodnutí o správním vyhoštění. Tyto osoby totiž mohli na území pobývat na základě víza za účelem strpění a není možné, aby získali nějaké jiné pobytové oprávnění (přechodný/trvalý pobyt),<sup>49</sup> což jim výrazně znesnadňovalo jejich situaci.

<sup>47</sup> Viz Sledování vyhoštění cizinců. *Kancelář veřejného ochránce práv* [online]. [cit. 12. 1. 2020]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/sledovani-vyhosteni-cizincu/>

<sup>48</sup> MOTEJL, Otakar. Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2007. *Kancelář veřejného ochránce práv* [online]. S. 62–63 [cit. 6. 1. 2020]. Dostupné z: [https://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/zpravy\\_pro\\_poslaneckou\\_snmovnu/Souhrnna\\_zprava\\_VOP\\_2007.pdf](https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snmovnu/Souhrnna_zprava_VOP_2007.pdf)

<sup>49</sup> MOTEJL, Otakar. Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2009. *Kancelář veřejného ochránce práv* [online]. S. 109 [cit. 6. 1. 2020]. Dostupné z: [https://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/zpravy\\_pro\\_poslaneckou\\_snmovnu/Souhrnna\\_zprava\\_VOP\\_2009.PDF](https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snmovnu/Souhrnna_zprava_VOP_2009.PDF)

V posledních letech se ochránkyně setkala s vyhoštěním občanů EU jen výjimečně. Pokud se tak dělo, jednalo se spíše o občany Slovenska. Ostatní unijní občané vyhoštění nebyli.

Z pravidelné výroční zprávy odboru monitorování práv lidí omezených na svobodě plyne, že ochránkyně pozoruje zlepšování práv vyhoštěvaných cizinců, a to především díky vlastní činnosti, když upozorňuje na nedostatky a navrhuje řešení.<sup>50</sup> Dle mého názoru je to jasným důkazem toho, že ochránce naplňuje své zákonné úkoly na velmi dobré úrovni. Jak jinak si také vysvětlit skutečnost, že cizinecká policie akceptovala několik konkrétních opatření, která ochránkyně navrhla.

#### 4.4 Ochránce poskytuje metodickou pomoc

Ochránce je národním tělesem pro rovné zacházení a ochranu před diskriminací (tzv. Equality body). Z ustanovení § 21b zákona o veřejném ochránci práv plyne, že „ochránce přispívá k prosazování práva na rovné zacházení se všemi osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ, národnost, pohlaví, sexuální orientaci, věk, zdravotní postižení, náboženské vyznání, víru nebo světový názor a za tím účelem mj. poskytuje metodickou pomoc obětem diskriminace při podávání návrhů na zahájení řízení z důvodů diskriminace“. Metodická pomoc spočívá zejména v posouzení případu z právního hlediska, posouzení, zda došlo k diskriminaci a návrhu možného řešení, přičemž jedním z řešení může být i podání antidiskriminační žaloby.

Rozsah metodické pomoci je však omezený. Ochránce může například poskytnout argumenty, kterých mohou stěžovatelé využít při jednání s úřady nebo v soukromoprávních vztazích. Ochránce však nemůže zpracovávat žaloby nebo celé stížnosti. Metodická pomoc se tedy liší od právní pomoci advokátů, mj. i v tom, že pomoc ochránce je bezplatná. Od právních poraden, jejichž pomoc bývá zpravidla také bezplatná, se ochránce odlišuje tím, že poskytuje kvalifikované právní rady, neboť je expertem, dá-li se to tak nazvat, v oblasti diskriminace.

<sup>50</sup> ŠABATOVÁ, Anna. *Ochrana před špatným zacházením – Zpráva veřejné ochránkyně práv jako národního preventivního mechanismu*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2018, s. 13. ISBN 978-80-7631-000-1.



Ochránce také nemůže sám vyhledávat případné oběti diskriminace. Metodická pomoc je tedy určena těm, kteří se na ochránce obrátí s podnětem. Domnívám se, že by ochránce měl každému, kdo ochránci sdělí, že se cítí být diskriminována určitým jednáním, poskytnout metodickou pomoc. Pokud má osoba za to, že s ní někdo zacházel nerovně z nějakého z antidiskriminačních důvodů, je potenciální obětí diskriminace. Z tohoto důvodu by měl ochránce každé takové osobě automaticky poskytnout metodickou pomoc.<sup>51</sup>

V rámci poskytování metodické pomoci ochránce od roku 2012 spolupracuje s neziskovou organizací *Pro Bono alliance*. Na základě tohoto memoranda se zaměstnanci Kanceláře podílí na školeních pro advokáty a osoby pracující v neziskovém sektoru. Ochránce může v rámci memoranda také předat až 7 diskriminačních případů ročně. Do roku 2019 tohoto oprávnění ochránce využil v celkem 19 případech.<sup>52</sup>

Jak již bylo výše zmíněno, působnost ochránce byla s účinností od 1. ledna 2018 rozšířena i o oblast migrujících občanů EU a jejich rodinných příslušníků. Od stejného okamžiku zákonodárce včlenil do antidiskriminačního zákona nový diskriminační důvod – státní příslušnost pro oblast práce a zaměstnání. Pro občany EU z jiných členských států a jejich rodinné příslušníky to znamená, že mají stejná práva a rovné postavení na trhu práce jako čeští občané.

V rámci naplňování evropských předpisů<sup>53</sup> ochránce aktualizoval své webové stránky a vydal informační leták o nové působnosti v šesti světových jazycích.<sup>54</sup> Ochránce v roce 2018 vydal i sborník svých stanovisek vztahujících se k občanství EU<sup>55</sup> a leták k občanství EU.

51 Srov. CHAMRÁTHOVÁ a kol, op. cit., pozn. č. 7, s. 121.

52 K tomu blíže doporučení veřejné ochránky práv Zastupování obětí diskriminace. *Kancelář veřejného ochránce práv* [online]. 29. srpna 2019, sp. zn. 40/2019/DIS/LK, s. 11 [cit. 18. 12. 2019]. Dostupné z: [https://ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/ESO/40-2019-DIS-LK\\_Doporučení\\_Zastupování\\_obeti\\_diskriminace.pdf](https://ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ESO/40-2019-DIS-LK_Doporučení_Zastupování_obeti_diskriminace.pdf)

53 Zejména směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/54/EU ze dne 16. dubna 2014 o opatřeních usnadňujících výkon práv udělených pracovníkům v souvislosti s jejich volným pohybem.

54 Více informací včetně informačních letáků jsou dostupné z: <https://www.ochrance.cz/pomoc-obcanum-eu/>

55 ŠABATOVÁ, Anna, Stanislav KŘEČEK, Veronika BAZALOVÁ a Iva PALKOVSKÁ. *Občanství Evropské unie*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2017, Stanoviska. ISBN 978-80-87949-64-1.

Ochránce také spolupracuje se státními orgány a neziskovým sektorem a pořádá pravidelně kulaté stoly, například s inspekčními orgány, neziskovými organizacemi a zástupci ambasad.

V oblasti diskriminace se ochránce zabýval také několika konkrétními případy, ve kterých stěžovatelé – občané EU (ČR) a/nebo jejich rodinní příslušníci – namítali nerovné zacházení.

#### 4.4.1 Diskriminace spotřebitele

Zástupce ochránce se zabýval případem, kdy prodejce zboží kladl nižší nároky na prokazování totožnosti u občanů ČR než u ostatních občanů EU v případě, že si zákazníci chtěli zboží koupit na splátky.<sup>56</sup> Stěžovatel se obrátil na Českou obchodní inspekci, která odmítla provést kontrolu. Využil tedy opatření proti nečinnosti, neboť se domníval, že inspektorát mohl provést kontrolu či zahájit správní řízení. Ústřední inspektorát však stěžovatelovo opatření považoval za stížnost podle § 175 správního řádu. Zástupce ochránce dospěl v tomto případě k závěru, že „inspektorát pochybil tím, že nezahájil řízení z moci úřední, ačkoliv tak učinit měl, neboť již přímo ze samotného podnětu bylo zřejmé, že se prodejce mohl dopustit diskriminace. Dále pochybil ústřední inspektorát tím, že nesprávně posoudil stěžovatelovo podání a sám se nevypořádal s otázkou, zda měl inspektorát řízení zahájit.“<sup>57</sup> K tomu zástupce ochránce České obchodní inspekci doporučil, aby prošetřil jednání poskytovatele spotřebního úvěru, neboť odpovědnost za správní delikt t.č. nezanikla. Ochránkyně s pomocí svého zástupce přispěla k tomu, že Česká obchodní inspekce změnila svou praxi a v tomto případě udělila prodejci pokutu za diskriminaci z důvodu státní příslušnosti podle článku 18 SFEU. Ochránkyně poté stěžovateli poskytla metodickou pomoc, která spočívala v tom, že ho informovala o jeho možnostech (antidiskriminační žaloba, omluva atd.). Pověření zaměstnanci Kanceláři byli také po celou dobu se stěžovatelem v kontaktu a informovali ho o stavu šetření.

Ačkoli se nejednalo o typický příklad z diskriminace, neboť se zástupce ochránce zabýval postupem České obchodní inspekce, a v jednání prodejce

<sup>56</sup> Zpráva veřejné ochránkyně práv ze dne 18. května 2015, sp. zn. 465/2015/VOP. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4094> [cit. 17. 1. 2020].

<sup>57</sup> Ibid.

spatřoval diskriminaci na základě unijních předpisů, stěžovateli byla přesto poskytnuta metodická pomoc. Pro upřesnění dodávám, že diskriminační důvod státní příslušnost se aplikuje od roku 2018 a pouze v pracovně-právní oblasti. Z tohoto důvodu zástupce ochránce konstatoval porušení unijních předpisů, a nikoliv porušení antidiskriminačního zákona. V případě, že by se tento případ odehrál po 1. lednu 2018, by se stěžovatel přesto nemohl bránit antidiskriminační žalobou, ale „pouze“ žalobou na ochranu osobnosti.

## 4.5 Ochránce informuje a šíří osvětu

Zákon o veřejném ochránci práv ve svém ustanovení § 23 ochránci ukládá, aby veřejnost informoval o své činnosti a seznámil ji se svými poznatky. V praxi tak ochránce činí několika způsoby.

Ochránce v první řadě používá své webové stránky k informování veřejnosti. Webové stránky ochránce jsou dle mého názoru přehledně členěny dle oblastí, kterými se ochránce zabývá. Ochránce vydává několik tiskových zpráv ročně, které informují o nejdůležitějších událostech a problémech, kterými se ochránce zabývá. Návštěvníci webových stránek zde naleznou zejména informace o instituci samotné, o činnosti ochránce,<sup>58</sup> ale také např. informační letáky k různým životním situacím.<sup>59</sup>

Od roku 2015 také funguje tzv. Evidence stanovisek ochránce (ESO).<sup>60</sup> Pokud veřejnost zajímá, jaký má ochránce názor na danou problematiku, ESO je tím pravým nástrojem, jak to zjistit.<sup>61</sup> ESO však neobsahuje všechny písemnosti, které Kancelář veřejného ochránce práv opustí, nýbrž jen

<sup>58</sup> Zejména výroční zprávy o činnosti pro Poslaneckou sněmovnu dle § 24 zákona o veřejném ochránci práv. Dostupné zde: <https://www.ochrance.cz/zpravy-o-cinnosti/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/>

<sup>59</sup> Seznam letáků v elektronické podobě je dostupný z: <https://www.ochrance.cz/?id=51>

<sup>60</sup> Vyhledávání v ESO je dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Vyhledavani/Search>. V ESO je možné vyhledávat podle různých kritérií. Nejjednodušším vyhledáváním je podle jednotlivých oblastí nebo typu dokumentů. ESO má také vlastní heslář. V případě hledání názoru ochránce v diskriminační agendě lze vyhledávat také pomocí hesláře. K tomu ESO umí vyhledávat informace i podle vztahu k právním předpisům. V některých případech je vhodné zkusit štěstí pomocí fulltextového vyhledávání.

<sup>61</sup> K tomu např. Ombudsman již čtyři roky zveřejňuje svá stanoviska. *Kancelář veřejného ochránce práv* [online]. 19. března 2019 [cit. 18. 1. 2020]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2019/ombudsman-jiz-ctyri-roky-zverejnuje-sva-stanoviska/>

ty nejvýznamnější. I přesto obsahuje ESO více než 3 000 záznamů. ESO je také vhodným zdrojem k hledání argumentů při řešení vlastních problémů a situací či při vypracovávání akademických prací. ESO navíc využívají (nejen) české soudy při citování zpráv ochránce.<sup>62</sup>

Jelikož se moderní technologie rychle vyvíjí a sociální sítě pomalu střídají tištěné noviny, ochránce na tento vývoj reaguje. Proto veřejnost o své činnosti informuje také prostřednictvím různých mediálních platform.<sup>63</sup>

Ochránce však nezůstává pouze u virtuálního kontaktu s veřejností. Organizuje také školení k aktuálním tématům, s odborníky i laiky diskutuje problémy na kulatých stolech a konferencích a vydává vlastní publikace, z nichž bezesporu k nejdůležitějším patří tzv. edice stanoviska ochránce, kterých ochránce do roku 2019 vydal celkem dvacet.<sup>64</sup> V cizinecké agendě patří k těm významným sborník stanovisek „Občanství Evropské unie“<sup>65</sup> a sborníky z konferencí a odborných seminářů „Ročenka uprchlického a cizineckého práva“<sup>66</sup> a „Pobyt cizinců – vybrané právní problémy“.<sup>67</sup>

Ochránce také ve spolupráci s Českou televizí pravidelně připravuje seriál o své činnosti, který je znám pod názvem „Případy pro ombudsmana“, popř. novější verze „Ochránce“ nebo „Případy pro ombudsmanku“. Od roku 2000 se jedná prozatím o jedenáct řad seriálu, který je také dostupný na webu ochránce.<sup>68</sup> Veřejnost má tak možnost se seznámit s reálnými případy, kterými se ochránce zabýval. Ve většině případů se také jedná

<sup>62</sup> V minulosti citoval ochránce Evropský soud pro lidská práva – viz např. <https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2008/evropsky-soud-pro-lidska-prava-cituje-verejneho-ochrance-prav/>. V poslední době čerpal argumenty ochránce Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 27. listopadu 2019, č. j. 8 A 57/2017-35. Spor se týkal výkladu pojmu „studium na vysoké škole v zahraničí“.

<sup>63</sup> Ochránce (instituce) má svůj účet na facebooku, twitteru i instagramu.

<sup>64</sup> Sborníky stanovisek ochránce jsou dostupné v elektronické formě na webu ochránce z: <https://www.ochrance.cz/dalsi-aktivity/publikace/sborniky-stanoviska/>

<sup>65</sup> Viz pozn. č. 55.

<sup>66</sup> Viz PORÍZEK, Pavel a Dalibor JÍLEK. *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2016*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2017. ISBN 978-80-7552-905-3; a JÍLEK, Dalibor a Pavel PORÍZEK. *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2017*. Brno: Ombudsman – veřejný ochránce práv, 2018. ISBN 978-80-7598-262-9.

<sup>67</sup> Viz JÍLEK, Dalibor a Pavel PORÍZEK. *Aktuální právní problémy azylového a cizineckého práva*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2016. ISBN 978-80-7552-364-8.

<sup>68</sup> Všechny odvysílané díly jsou dostupné z: <https://www.ochrance.cz/dalsi-aktivity/tv-serial/>

o příklady toho, kdy se stěžovatelům a stěžovatelkám podařilo s pomocí ombudsmana uhájit svá práva.

Lze uzavřít, že se ochránci za dvacet let svého působení zdárně daří dostat svým povinnostem, které na něj zákonodárce v oblasti informovanosti a šíření osvěty klade. Z vlastní zkušenosti mohou potvrdit, že většina veřejnosti ví o existenci Kanceláře veřejného ochránce práv a dokáže se alespoň trochu představit, čím se ochránce zabývá. Tento můj názor potvrzují i statistická data ochránce.<sup>69</sup>

## 5 Další vybrané případy ochránce

V prvním roce vzniku institutu veřejného ochránce práv obdržela Kancelář na 200 podnětů. O rok později to bylo již 6000. V posledních letech se počet přijatých podnětů postupně zvyšuje. V loňském roce to bylo například více než 8000 podnětů.<sup>70</sup>

Pro účely tohoto příspěvku jsem si vybrala dva reálné případy, se kterými se občané EU (ČR) nebo jejich rodinní příslušníci obrátili na ochránce, na kterých lze demonstrovat, že veřejný ochránce práv je užitečnou institucí a hlasy volající po jejím zrušení jsou jen populistickými výkřiky politiků či názory lidí, kteří nemají představu o tom, jak instituce funguje.

### 5.1 Účelové manželství

Ochránce řešil několik podnětů cizinců, kteří uzavřeli sňatek s občanem ČR.<sup>71</sup> Úřady považovaly sňatek za účelový, což těmto osobám činilo v životě obtíže, zvláště to narušovalo jejich rodinný život. Účelovým manželstvím rozumí české právní předpisy (především z oblasti cizinecké agendy) sňatek, jehož primárním účelem je získání pobytového oprávnění, přičemž absente tuje úmysl žít spolu a vést opravdový rodinný život.<sup>72</sup>

<sup>69</sup> Viz leták v pozn. č. 19.

<sup>70</sup> Ibid.

<sup>71</sup> Např. sp. zn. 4537/2007/VOP/PP, 6312/2011/VOP/PN nebo 3020/2013/VOP/AT.

<sup>72</sup> 4715/2011/VOP/JŠM.

Na cizince, který s občanem ČR uzavřel sňatek, se pohlíží jako na jeho rodinného příslušníka.<sup>73</sup> Manželé mají oproti jiným státním příslušníkům třetích zemí právo na vstup na území ČR a také mají nárok na udělení víza.

V jednom z případů se jednalo o tuniského státního občana a jeho českou manželku.<sup>74</sup> Manžel podal žádost o udělení krátkodobého víza z titulu rodinného příslušníka. To mu však nebylo zastupitelským úřadem v Tunisku uděleno. Ministerstvo zahraničních věcí s postupem zastupitelského úřadu souhlasilo. Z šetření ochránce vyplynulo, že důvodem pro neudělení víza byla domněnka úřadů, že se jedná o účelové manželství. Dle úřadů tomu nasvědčoval velký věkový rozdíl manželů a skutečnost, že se manželé znali jen krátce a společným jazykem byla francouzština, kterou ovládali jen částečně. Ochránce připomněl, že důkazní břemeno v tomto případě leží na správním orgánu. Vyslovil také pochybnost, že vysoký věkový rozdíl lze považovat za relevantní důvod pro označení sňatku za účelový. Ochránce také zkritizoval, že si správní orgán nevyžádal např. online komunikaci mezi manžely. Na základě šetření ochránce stěžovatel vízum nakonec získal.<sup>75</sup>

Podezřením na účelové manželství se ochránce setkává i dnes. Ročně řeší dva až čtyři případy.

## 5.2 Rodičovský příspěvek

Na ochránkyni se obrátil stěžovatel, který byl postavení azyllanta. Jeho družka, občanka Spojeného království, s ním žila v České republice a pracovala zde jako vyslaná zaměstnankyně. Po čase se jim narodilo dítě. Stěžovatel o dítě pečoval a požádal jakožto rodinný příslušník občana EU o příspěvek na dítě. Úřad práce v tomto případě pochybil, neboť stěžovatele v první řadě špatně informoval o tom, komu má žádost o příspěvek adresovat.<sup>76</sup> K tomu krajská pobočka Úřadu práce pochybila, neboť dostatečně nezjistila skutkový stav, v jehož důsledku zamítla stěžovatelovu žádost o příspěvek.<sup>77</sup> Ochránkyně totiž zjistila, že stěžovatel splňoval podmínky přiznání

<sup>73</sup> Viz kapitola 3.

<sup>74</sup> Příklad řešil ochránce pod sp. zn. 3754/2010/VOP/PP. Zpráva není dostupná veřejnosti.

<sup>75</sup> Blíže ŠABATOVÁ a kol., op. cit., s. 28–30.

<sup>76</sup> Zpráva veřejné ochránkyně práv. *Kancelář veřejného ochránce práv* [online]. 23. října 2018, část 3b, sp. zn. 4220/2017/VOP [cit. 21. 1. 2020]. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/6456>

<sup>77</sup> Ibid, část 3c.

rodičovského příspěvku, ačkoli byla Česká republika sekundárně příslušným státem podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004, ze dne 29. dubna 2004, o koordinaci systémů sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů.

Ministerstvo práce a sociálních věcí v návaznosti na šetření ochránkyně zrušilo rozhodnutí krajské pobočky Úřadu práce v přezkumném řízení a dodatečně vyplatilo stěžovateli rodičovský příspěvek ve výši 220 000 Kč.

Ochránkyně také v nedávné minulosti pomohla rodině získat rodinné dávky z Rakouska. Stěžovatel pracoval v Rakousku, přičemž jeho manželka žila spolu s dětmi na našem území. Rakouským úřadům trvalo několik let, než dávky rodině přiznaly. Ombudsmanka proto požádala o pomoc rakouského ombudsmana. Ani společnými silami však nedokázali rakouské úřady přesvědčit, že mají rodině dávky vyplatit. Proto se český úřad práce rozhodl, že rodině bude vyplácet prozatímní dávky.<sup>78</sup>

Výše popsaná situace není však ojedinělá. Rakousko dlouhodobě neuznává výplatu dávek podle tzv. koordinačního nařízení.<sup>79</sup> V nedávné době také zavedlo tzv. indexaci rodinných dávek diskriminační podmínky pro unijní občany, kteří pracují na území Rakouska, ale jejich manželé/manželky s dětmi žijí mimo území Rakouska. To ve svém důsledku znamená snížení dávek až téměř o polovinu oproti běžným rodinným dávkám v případě rodin, u kterých všichni členové rodiny žijí na území Rakouska. Touto situací se také detailněji zabývá česká europoslankyně Martina Dlabajová, která bude iniciovat Komisi zahájení řízení proti Rakousku pro porušování unijního práva.<sup>80</sup> Bude tedy zajímavé sledovat, jak se k tomuto problému postaví Komise, zda se případ dostane až ke SD EU a zda Rakousko změní svou praxi.

<sup>78</sup> Viz S příspěvím dvou ombudsmanů rodina získala dávky na děti. *Kancelář veřejného ochránce práv* [online]. 14. listopadu 2018 [cit. 22. 1. 2020]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2018/s-prispenim-dvou-ombudsmanu-rodina-ziskala-davky-na-deti/>

<sup>79</sup> Nařízení (ES) č. 883/2004 – o koordinaci systémů sociálního zabezpečení.

<sup>80</sup> K tomu např. PAULENKOVÁ, Kristýna. Děti druhé kategorie. Rakousku hrozí kvůli českým dětem evropský soud. *Idnes.cz* [online]. Mafra, a.s., 19. 1. 2020 [cit. 22. 1. 2020]. ISSN 1210-1168. Dostupné z: [https://www.idnes.cz/zpravy/zahranicni/pridavky-na-deti-rakousko-cesi-deti.A200117\\_115817\\_zahranicni\\_lesa](https://www.idnes.cz/zpravy/zahranicni/pridavky-na-deti-rakousko-cesi-deti.A200117_115817_zahranicni_lesa)

## 6 Závěr

V příspěvku jsem se snažila osvětlit, jak veřejný ochránce práv pomáhá občanům EU a jejich rodinným příslušníkům. Čtenáře jsem seznámila s, dle mého názoru, nejdůležitějšími činnostmi, které ochránce vykonává. Také jsem se pokusila shrnout, jakých úspěchů všichni tři ochránci dosáhli. Ačkoli jsem výše uvedla konkrétní případy, kterými se ochránce v minulosti zabýval, nerada bych vyzdvihovala jen některé. Domnívám se totiž, že se ochránce komplexně zabývá právy cizinců, přičemž se mu daří měnit české právo i „nastavení“ společnosti ku prospěchu cizinců. Ten, kdo činnost ochránce pravidelně sleduje, mi dá, jistě, zapravdu.

Závěrem si dovolím se krátce zamyslet nad budoucností instituce veřejného ochránce práv. Jak jsem již v úvodu zmínila, ochránce působí především proti nesprávnému jednání úřadů, popř. proti jejich nečinnosti. Je vhodné, aby ochránce i nadále pokračoval v tom, co dělá nyní – tzn. připomínkování zákonů, poskytnutí vyjádření soudům vyšších instancí a především, by i nadále chránil práva lidí, kteří žijí na našem území.

Ačkoli jsem došla k závěru, že se ochránci daří naplňovat úkoly, které mu zákonodárce včlenil do zákona o veřejném ochránci práv, je potřeba, aby do budoucna získal větší podporu mezi nejvyššími představiteli státu. Obzvláště v době, kdy politická situace bývá nezhodnotitelná, pokud někdo někde zmíní ombudsmana/ombudsmanku, je důležité, aby podpora v instituci přišla nejen od lidí samotných, ale naopak i „shora“. Domnívám se, že touto potřebnou podporou by mohlo být zavedení diskriminačního důvodu státní příslušnost do všech oblastí, nejen tedy pro pracovněprávní vztahy, a zakotvení přenosu důkazního břemene pro všechny antidiskriminační důvody. Dalším znakem podpory a důvěry by mohlo být vytvoření národní lidskoprávní instituce v rámci Kanceláře. A do třetice, zavedení povinnosti pro soudy, aby si vyžádaly stanovisko ochránce v rámci diskriminační agendy, jak tomu je například v Bulharsku, by pomohlo zlepšit postavení obětí diskriminace a pro celou společnost by to znamenalo určitou předvídatelnost v této oblasti.



## Literature

- HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. ISBN 978-80-7179-254-3.
- CHAMRÁTHOVÁ, Anna a kol. *Zákon o veřejném ochránci práv: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-401-2.
- MORAVEC, Karel. Pojem rodinný příslušník občana Evropské unie. In: JÍLEK, Dalibor a Pavel POŘÍZEK. *Aktuální právní problémy azylového a cizineckého práva*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2016. ISBN 978-80-87949-18-4.
- POŘÍZEK, Pavel. Výklad výhrady veřejného pořádku v jednotlivých ustanoveních zákona o pobytu cizinců (část I. Občané EU a jejich rodinní příslušníci). In: POŘÍZEK, Pavel a Dalibor JÍLEK. *Ročenka uprchlíckého a cizineckého práva 2016*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2017. ISBN 978-80-7552-905-3.
- SLÁDEČEK, Vladimír. Veřejný ochránce práv: česká varianta ombudsmana skutečností. *Právní rozhledy*, C. H. Beck, 2001, č. 8. ISSN 1210-6410.
- SLÁDEČEK, Vladimír. Veřejný ochránce práv: současný (právní) stav. *Právní rozhledy*, C. H. Beck, 2017, č. 22. ISSN 1210-6410.
- ŠABATOVÁ, Anna, Stanislav KŘEČEK, Veronika BAZALOVÁ a Iva PALKOVSKÁ. *Občanství Evropské unie*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2017, Stanoviska. ISBN 978-80-87949-64-1.
- ŠABATOVÁ, Anna. *Ochrana před špatným zacházením – Zpráva veřejné ochránkyně práv jako národního preventivního mechanismu*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2018. ISBN 978-80-7631-000-1.
- ŠTEVULOVÁ, Zuzana. Rodinní příslušníci občanů Európskej únie a právna úprava v Slovenskej republike. In: JÍLEK, Dalibor a Pavel POŘÍZEK. *Pobyt cizinců: vybrané právní problémy II*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2015. ISBN 978-80-87949-18-4.

## Contact – e-mail

[anna.k.vintrova@mail.muni.cz](mailto:anna.k.vintrova@mail.muni.cz)

# Preventivní systematické návštěvy veřejného ochránce práv v zařízení pro cizince

*Eva Lásková*

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

## Abstract in original language

Veřejný ochránce práv má povinnost v rámci své působnosti navštěvovat zařízení pro cizince. Cílem tohoto příspěvku je analýza provedených návštěv, které Veřejný ochránce vykonal a zhodnocení závěrů ke kterým dospěl spolu s nápravami, které navrhl a zda tyto výtky byly vždy napraveny. Příspěvek se zaměří i na samotnou roli Veřejného ochránce práv za jeho dobu působení a jeho vlivu na společnost a na samotné organizace, které navštěvuje.

## Keywords in original language

Zajišťovací zařízení; Veřejný ochránce práv; kontrola; cizinec.

## Abstract

The Ombudsman has an obligation to visit facilities for foreigners within his/her competence. The aim of this paper is to analyze the visits made by the Ombudsman and to evaluate the conclusions reached, together with the remedies he has proposed and whether these complaints have always been corrected. The paper will also focus on the role of the Ombudsman during his term of office and his influence on society and the organizations he visits.

## Keywords

Detention Facilities; Ombudsman; Control; Foreigner.

## 1 Úvod

Veřejná správa má za cíl vytvořit funkční systém, který je otevřený veřejnosti a uspokojuje potřeby společnosti. Obecně si však cíle ani úkoly veřejné správy veřejná správa nestanovuje sama. Veřejná správa jako činnost výkonná, podzákonná a nařizovací zabezpečuje vlastními prostředky dosahování cílů

a plnění úkolů, které především vyplývají ze zákona.<sup>1</sup> Pro správné fungování veřejné správy není důležité jen plnit úkoly, které vyplývají ze zákona, ale také navazující kontrolní činnost, tedy to, zda a jak se snaží veřejná správa tyto zákonné cíle plnit. Zásadní pro činnost je tudíž i vnější kontrola veřejné správy a jejího chodu a dozor nad její činností. Ke kontrole a dozoru slouží tzv. zákonné záruky.

Jednou ze zákonných záruk v rámci veřejné správy v České republice je i činnost Veřejného ochránce práv (dále také „VOP“). Veřejný ochránce práv je zde pro to, aby dohlížel, dozoroval a kontroloval, jak veřejná správa funguje a zda jedná dle zákona. Jedná se o samostatný orgán, který je zcela oddělený od správy a soudnictví a jeho funkce je spjata především v přijímání a projednávání stížností občanů a v podnikání kroků k nápravě.<sup>2</sup>

V rámci své činnosti se VOP zaměřuje i na problematiku cizinců, jako na skupinu, která je ve společnosti často znevýhodněná.

Cizinecké právo je důležitou součástí veřejného práva a státní moc je obecně vykonávána nejen vůči státním občanům, ale také vůči ostatním osobám. Je třeba myslet také na to, že cizinci mají stejná práva a povinnosti jako tuzemci, pokud není výslovně uvedeno jinak.<sup>3</sup>

Pro zákon o veřejném ochránci práv, který je účinný od 28. 2. 2000 a platný již od 30. 12. 1999, je letošní rok rokem zásadním, jelikož se jedná o rok, kdy zákon o veřejném ochránci práv<sup>4</sup> (dále jen „zákon o VOP“) „slaví“ dvacet let. Tento příspěvek se bude zabývat jednou z několika působností veřejného ochránce práv, a to systematickými návštěvami v zařízeních pro cizince.

Veřejný ochránce práv vykonává dohled nad dodržováním práv osob omezených na svobodě od roku 2006. Cílem tohoto příspěvku je analýza provedených návštěv, které veřejný ochránce vykonal a zhodnocení závěrů ke kterým dospěl spolu s nápravami, které navrhl a zda tyto výtky byly vždy napraveny. Práce se zaměří i na samotnou roli Veřejného ochránce práv za jeho dobu působení a jeho vlivu na společnost a na samotné organizace, které navštěvuje.

<sup>1</sup> SKUŤOVÁ, Soňa. *Základy správní vědy*. Brno: Masarykova univerzita, 1998, 234 s., s. 70, Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. ISBN 80-210-1828-3.

<sup>2</sup> FILIP, Jan, Jan SVATONĚ a Josef ZIMEK. *Základy státovědy*. 4., nezměn. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2006, 400 s., s. 299–300. ISBN 80-210-4057-2.

<sup>3</sup> *Ibid.*, s. 203.

<sup>4</sup> Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv.

Součástí práce je nejenom teorie, ale i rozbor provedených návštěv ochránce v jednotlivých zařízeních a analýza jejich provedení a konečného výsledku.

## 2 Zákon o Veřejném ochránci práv

Zákon o VOP za svoji účinnost prošel do letošního dne čtrnácti novelizacemi, což je v porovnání s jinými právními předpisy v České republice poměrně málo. Nízká potřeba novelizace také poukazuje na to, že se jedná o zákon, který je svým obsahem dostačující, upravuje vše náležitě a i v průběhu změn a okolností a vývoji ve společnosti je zákonem, o který je možné se opřít a novinkám ve světě práva odpovídá, jeho úprava je stále aktuální. Zákon o VOP patří i mezi obsahově kratší, avšak pro fungování úřadu ombudsmana je dostačující a všechny důležité oblasti a povinnosti ochránce zákon jasně nastolil.

Již v prvním paragrafu zákon o VOP uvádí povinnosti veřejného ochránce práv (dále též „ombudsman“) a zdůrazňuje roli ombudsmana. Veřejný ochránce práv totiž působí k ochraně osob před jednáním úřadů. Důležité je slovo působí, tedy toto sloveso lze vyjádřit i slovy dělat, mít vliv, účinkovat, pracovat či ovlivňovat, to všechno v rámci své působnosti ombudsman koná. Mezi tento vliv je zařazena i činnost spočívající v preventivních systematických návštěvách. Tato působnost je uvedena v ustanovení paragrafu prvního v odstavci třetím zákona o VOP, kde je uvedeno, že ochránce provádí systematické návštěvy míst, kde se nacházejí nebo mohou nacházet osoby omezené na svobodě veřejnou mocí nebo v důsledku závislosti na poskytované péči, s cílem posílit ochranu těchto osob před mučením, krutým, nelidským, ponižujícím zacházením nebo trestáním a jiným špatným zacházením. Následující odstavec prvního paragrafu zákona o VOP konkrétně uvádí, na jaká zařízení se působnost vztahuje. Mezi zařízeními, v nich se vykonává vazba, trest odnětí svobody je zařazeno i zařízení pro zajištění cizinců a azylová zařízení. Samostatný odstavec šestý paragrafu prvního zákona o VOP konstatuje, že ochránce provádí sledování zajištění cizinců a výkonu správního vyhoštění, předání nebo průvozu zajištěných cizinců a trestu vyhoštění cizinců, kteří byli vzati do vyhošťovací vazby nebo kteří vykonávají trest odnětí svobody.

Pravidelné návštěvy zařízení pro cizince jsou jednou z mnoha působností, kterou veřejný ochránce práv koná. Zásadní pro provádění pravidelných preventivních návštěv v zařízení je dále ustanovení paragrafu devátého písmena d) zákona o VOP, který konstatuje, že ochránce jedná i z vlastní iniciativy. Návštěvy v těchto zařízení tak není nutné provádět pouze na základě podnětu, což zvyšuje pravděpodobnost případného nálezu nevhodného zacházení.

Dalším neméně důležitým ustanovením je ustanovení paragrafu šestnáct zákona o VOP, který zdůrazňuje, že všechny orgány a osoby vykonávající veřejnou správu jsou v mezích své působnosti povinny poskytovat ochránci při šetření pomoc. Toto ustanovení lze analogicky použít i v případě návštěv v zařízení pro cizince.<sup>5</sup> Role veřejného ochránce práv je tak v prostředí zařízení omezující svobodu nesmírně zásadní a napomáhá napravovat pochybení, která by jinak nemusela být odhalena. Veřejný ochránce práv je nedílnou součástí demokratického moderního státu a nutí stát a státní orgány vykonávat svoji činnost v souladu s evropskými standardy. V rámci Benátských principů<sup>6</sup> je již v prvním bodě uvedeno, že „*Ombudsmanské instituce hrají důležitou roli při posilování demokracie, právního státu, dobré správy a ochrany a podpory lidských práv a základních svobod. I když napříč členskými státy Rady Evropy neexistují podle žádného standardizovaného modelu, státy ombudsmanské instituce podporují a chrání a zadržují se jakéhokoli jednání narušujícího jejich nezávislost.*“

### 3 Preventivní systematické návštěvy

Působnost Veřejného ochránce práv ve vztahu k preventivním systematickým návštěvám byla oficiálně rozšířena od 1. ledna 2006, a to v reakci na přijetí Opčního protokolu k Úmluvě proti mučení a jinému krutému,

<sup>5</sup> § 21a odst. 1 zákona o VOP: „*Pro návštěvy zařízení a sledování vyboštění platí ustanovení § 15 a 16 přiměřeně.*“

<sup>6</sup> Principy ochrany a podpory ombudsmanských institucí (Benátské principy), Evropská komise pro demokracii prostřednictvím práva (Benátská komise), Stanovisko č. 897/20171 [č. j. CDL-AD(2019)005] přijaté Benátskou komisí na jejím 118. plenárním zasedání (Benátky, 15. až 16. března 2019) na základě komentářů Lydie Err (členky, Lucemburk), Jana Helgesena (člena, Norsko), Johana Hirschfeldta (zastupujícího člena, Švédsko), Jørgena Steen Sørensen (člena, Dánsko) a Iglí Totozani (experta, Albánie). Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/mezinarodnopravni-dokumenty/> [cit. 12. 11. 2019].

nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání<sup>7</sup> (dále též „Opční protokol“). Na základě Opčního protokolu byl stanoven Veřejný ochránce práv jako orgán, který preventivní systematické návštěvy bude vykonávat. Systematické návštěvy probíhají především za účelem zjištění, jak je zacházeno s osobami, které jsou omezené na svobodě. V rámci preventivních návštěv není relevantní, zda se jedná o osoby omezené na svobodě na základě rozhodnutí či příkazu orgánu veřejné moci nebo pouze v důsledku faktické situace, ve které se aktuálně nacházejí. Při návštěvách se Veřejný ochránce práv snaží chránit osoby před tzv. špatným zacházením a snaží se zajistit respektování základních práv omezených osob.

Každá systematická návštěva má svůj plán, dle kterého se postupuje. Existuje tedy systém a předem nastavený rozvrh, který je uskutečněn v konkrétním časovém úseku. Každá systematická návštěva je především preventivní, kdy zaměstnanci navštíví obdobná zařízení dle tematického zaměření. Samotný výběr zařízení je prováděn na základě předchozích poznatků z praxe ochránce nebo na základě referencí veřejnosti nebo samotných umístěných osob. Zákon o VOP stanovuje, že Veřejný ochránce práv musí vypracovat po provedené návštěvě zařízení zprávu o svých zjištěních (§ 21a odst. 2 zákona o VOP). V této zprávě může Veřejný ochránce práv vyzvat zařízení, aby se ke zprávě vyjádřilo a to ve stanovené lhůtě (Zákon o VOP § 21a odst. 3).

Důležité je upozornit na to, že provádění systematických návštěv ochránce neznamena jen kontrolu dodržování zákona, ale VOP se zaměřuje i na samotné jednání odpovědných osob. Veřejný ochránce práv si tak všímá, zda osoby jednají v souladu s principy demokratického právního státu, a zda je jednání v souladu s dobrou správou. Pod tím je možné si představit to, že osoby nesmí jednat ponižujícím způsobem, nesmí zde být hrozba mučení, krutého, nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání, každý se má chovat s úctou k člověku a k jeho právům.<sup>8</sup>

7 Vyhláška č. 143/1988 Sb., Ministra zahraničních věcí o Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání.

8 Zpráva z návštěv zařízení pro zajištění cizinců. *Veřejný ochránce práv* [online]. [cit. 19. 11. 2019]. Dostupné z: [https://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/ochrana\\_osob/2006/azylove\\_2006.pdf](https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ochrana_osob/2006/azylove_2006.pdf)

Při posuzování zacházení s cizinci v zařízeních a ve vztahu k hodnocení podmínek, ve kterých jsou cizinci umístováni, vychází Veřejný ochránce práv nejen ze zákona a jiných právních předpisů, ale také z doporučení a standardů mezinárodních organizací, které nejsou oficiální a formálně právní závazné, ale představují určitý minimální standard ochrany základních lidských práv a svobod cizinců v detenci. Veřejný ochránce práv tak bere v potaz standardy formulované Evropským výborem pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (CPT)<sup>9</sup> Svá doporučení formuluje Veřejný ochránce práv s ohledem na základní premisu, že „*zásady do práv, důstojnosti a autonomie cizinců jsou ospravedlnitelné pouze v minimálním rozsahu, který odpovídá potřebě udržení bezpečnosti a pořádku v prostředí cizinecké detence.*“<sup>10</sup>

V rámci systematických návštěv může pověřený zaměstnanec Kanceláře veřejného ochránce práv vstupovat do všech prostor, nahlížet do záznamů, zdravotnické dokumentace, klást otázky jednotlivým zaměstnancům a rozmlouvat s klienty, tedy s osobami, které jsou v zařízení, bez přítomnosti jiných osob. Zařízení je naopak povinno předložit veškerou dokumentaci, spolupracovat, vysvětlit nesrovnalosti. Veřejný ochránce práv svá zjištění z provedených návštěv může publikovat a zveřejnit, tedy informovat veřejnost, což je možné i v rámci seminářů, které Veřejný ochránce práv pořádá. Veřejný ochránce práv výsledky ze šetření, v případě pochybení může předat nadřízenému orgánu<sup>11</sup>. V případě, že bylo zjištěno pochybení a instituce nesplní doporučení, ani se nevyjádří k samotnému šetření a nepokusí se vysvětlit pochybení, může Veřejný ochránce předložit zprávu Poslanecké sněmovně. Bohužel jiným způsobem Veřejný ochránce práv nemůže zasáhnout.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> Standardy CPT. *Evropský výbor proti mučení* [online]. Štrasburk: Evropský výbor proti mučení, 2010 [cit. 27. 1. 2015]. Dostupné z: <http://www.cpt.coe.int/lang/cze/cze-standards.pdf>. Dále jen „standardy CPT“.

<sup>10</sup> Zpráva z návštěvy zařízení. Zařízení pro zajištění cizinců Bělá-Jezová. *Veřejný ochránce práv* [online]. 18. února 2015, spisová značka 24/2014/NZ/OV, datum návštěvy 13.–14. října 2014 [online]. [cit. 19. 11. 2019]. Dostupné z: [https://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/ESO/24-2014-NZ\\_Zprava\\_ZZC-Zarizeni\\_Bela-Jezova\\_2014.pdf](https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ESO/24-2014-NZ_Zprava_ZZC-Zarizeni_Bela-Jezova_2014.pdf)

<sup>11</sup> HORZINKOVÁ, Eva a Zdeněk FIALA. *Správní právo hmotné: obecná část*. 2., aktualizované vyd. Praha: Leges, 2015, 224 s., s. 168, Student (Leges). ISBN 978-80-7502-092-5.

<sup>12</sup> HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, Beckovy právnícké učebnice, 826 s., s. 597–598. ISBN 978-80-7179-254-3.

S ohledem na výše uvedené je třeba podotknout, že působení Veřejného ochránce práv je velmi omezené. Možnost prezentovat výsledky práce skrz média a informovat veřejnost, to je způsob, který umožňuje řešit situaci účinněji a rychleji než předložení problému Poslanecké sněmovně, což dle mého názoru není správně. Veřejný ochránce by měl mít větší a rozšířenější působnost, co se týče vymáhání požadavků a doporučení, která institucím ukládá. Někdy lze považovat chování ze strany zajišťovacích řízení za laxní přístup ve vztahu k Veřejnému ochránci. V případech jiných účinnějších a striktnějších prostředků, které by Veřejný ochránce mohl mít, by váha jeho funkce jistě stoupla. Toto posouzení, tedy že síla a větší nátlak by mělo větší ohlas, však není pozitivní zprávou. V demokratickém právním státě, v moderní zemi, by se mělo dbát na to, aby veškerá lidská práva byla zachována a naopak i bez omezení a trestů ze strany Veřejného ochránce práv. Funkce VOP by měla mít naopak tu největší váhu a instituce by měly brát Veřejného ochránce práv jako zásadní zákonnou záruku v našem státě, která má velký vliv.

Související je i téma diskriminace. Diskriminaci a nedodržování základních lidských práv lze vidět v různých institucích a zajišťovací řízení jsou toho bohužel dalším příkladem. Veřejný ochránce práv se problematikou diskriminace, kterou také sleduje v zařízeních pro cizince, zabývá od roku 2009, kdy tato působnost – rovné zacházení a ochrana před diskriminací, Veřejnému ochránci práv vznikla.<sup>13</sup> Ve vztahu k systematickým návštěvám je třeba podotknout, že většina právních předpisů státní příslušnost jako samostatný diskriminační důvod nezná. Situace se ve vztahu k cizincům ale podstatně změnila od 1. 1. 2018, jelikož dříve zákonodárce v České republice problematiku zákazu diskriminace z důvodu státní příslušnosti reguloval takovým způsobem, že do určité míry diskriminaci z důvodu státní příslušnosti imanentně obsahoval, a to tak, že rozlišil mezi občany členských států Evropské unie, kteří se tohoto diskriminačního důvodu mohli dovolávat a dále občany třetích zemí, kterým takové právo vůbec nenáleželo. Aktuálně je situace již jiná a pro cizince je možnost podat antidiskriminační žalobu, ve které by se cizinec domáhal, aby poskytovatel od diskriminačního jednání upustil, případně aby je stěžovateli kompenzoval.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, Beckovy právnícké učebnice, 826 s., s. 597. ISBN 978-80-7179-254-3.

<sup>14</sup> TOMŠEJ, Jakub. *Zaměstnávání cizinců v České republice*. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). 232 s. ISBN 978-80-7598-233-9. S. 9.



Zásadní je také zdůraznit, že zajišťovací zařízení omezuje svobodu cizinců a zajištění jako takové je upraveno, jak na evropské úrovni, tak na úrovni vnitrostátní. V rámci úrovně vnitrostátní je úprava v cizineckém zákoně<sup>15</sup> a v mnohém vysokému evropskému standardu ochrany osobní svobody vyhovuje<sup>16</sup>. Je však pravdou, že náhled na problematiku cizinců je odlišný v České republice a v jiných státech v EU. Česká republika se vyznačuje strachem o svoji bezpečnost a je zřejmý zásadně odlišný přístup k cizincům. Odlišný přístup by však měl být ale stále takový, který zajišťuje základní potřeby a základní důstojnost k člověku, ať je jakékoliv národnosti.

Je však také třeba předeslat, že je-li v zařízení pro cizince ubytováno nezletilé dítě, není zbaveno osobní svobody nebo práva volného pohybu a to dle ustanovení § 140 zákona o pobytu cizinců s ohledem na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.<sup>17</sup> Ustanovení zákona stanovuje, že v případě, že je ubytováno nezletilé dítě, musí být cizinec, který má vůči dítěti vyživovací povinnost nebo jej má v péči, zařazen do části s mírným režimem. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu ubytování nezletilého dítěte není v zajišťovacím zařízení nevyhnutelným důsledkem zajištění rodiče a závisí z velké části na vůli jeho zákonných zástupců. Je však pravdou, že v realitě by to bylo velmi obtížné, v případě, kdy rodina zde nemá žádné jiné příbuzné.<sup>18</sup>

Stát je obecně nejen povinen zdržet se zásahů do obecně formulované osobní svobody, ale také poskytnout pozitivní plnění v podobě zakotvení procesních záruk její ochrany<sup>19</sup> nejen vůči osobám s českým občanstvím, ale i cizincům. Děti jsou velmi citlivé a proto by, když už pobývají v zařízení

<sup>15</sup> Zákon o pobytu cizinců č. 326/1999 Sb.

<sup>16</sup> BOKOVÁ, Terezie. Zásahy do osobní svobody cizince během dublinského řízení: mezi lidskoprávními ideály a realitou. In: JÍLEK, Dalibor a Pavel POŘÍZEK (eds.). *Ročenka uprchláckého a cizineckého práva 2017*. Brno: Ombudsman – veřejný ochránce práv, 2018, s. 305. ISBN 978-80-87949-91-7.

<sup>17</sup> Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2011, č. j. 7 As 103/2011-54, nebo ze dne 24. 7. 2014, č. j. 4 Azs 115/2014-37.

<sup>18</sup> PAZDEROVÁ, Věra. Rodinný příslušník cizince jako vedlejší účastník řízení podle zákona o pobytu cizinců. In: JÍLEK, Dalibor a Pavel POŘÍZEK (eds.). *Pobyt cizinců: vybrané právní problémy II.: sborník z vědeckého semináře uskutečněného dne 26. června 2014 v Kanceláři veřejného ochránce práv – Pobyt cizinců: vybrané právní problémy II*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2014, s. 187. ISBN 978-80-87949-18-4.

<sup>19</sup> FILIP, Jan. *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 1997, 367 s., s. 84, Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. ISBN 80-210-1569-1.

s rodiči, neměli pociťovat to, že jsou omezeni na svobodě. To je samozřejmě velmi obtížné, ale stát by se měl alespoň snažit jim pobyt co nejvíce zpříjemnit. A i to kontroluje Veřejný ochránce práv.

## 4 Šetření Veřejného ochránce práv

V následující části se budu věnovat jednotlivým zprávám z šetření v rámci cizinecké problematiky, tedy z návštěv Veřejného ochránce práv ze zajišťovacích zařízení v České republice.

Ze závěrečné zprávy z roku 2004 můžeme zjistit, že VOP hodnotil vcelku kladně azylová zařízení, přičemž svůj nesouhlas vyjádřil VOP se situací, kdy Správa uprchlických zařízení ministerstva vnitra, která zajišťuje provoz azylových zařízení, odstraňovala elektrické zásuvky z místností, kde byli ubytováni cizinci, kteří požádali o udělení azylu na území České republiky.<sup>20</sup> V roce 2005 se VOP zabýval úrovní jednání na úřadovnách cizinecké policie, které zhodnotil tak, že cizinecká policie patří mezi nejhorší úřady v České republice, jelikož se často chovají k cizincům nedůstojně a ponižují je. Cílem šetření VOP tak bylo zlepšit dosavadní praxi.<sup>21</sup> Přestože se nejednalo o přímé zjišťování situace v zařízení pro cizince, tak komunikace cizince s úřadem cizinecké policie je součástí celého procesu a tak je dle mého pohledu zásadní i kontrola jednání policie, přičemž takové jednání by mělo být reprezentativní a především by mělo splňovat veškerá základní práva, která cizinec, jakožto člověk, bezpochyby má.

V roce 2006 provedl VOP šetření z vlastní iniciativy v Příjímacím středisku Velké Přílepy, fungujícího jako detašované pracoviště Příjímacího střediska Praha-Ruzyně. Šetření zahájil kvůli specifické situaci. Specifická situace byla v tomto případě taková, že ze zařízení utíkali egyptští imigranti. Po provedeném šetření VOP dospěl k závěru, že šetření ukončil s výhradou,

<sup>20</sup> HRABCOVÁ, Dana (ed.). *Souhrnná zpráva o činnosti Veřejného ochránce práv za rok 2004*. Brno: Masarykova univerzita, 2005, s. 60. ISBN 80-210-3668-0. Dostupné z: [https://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/zpravy\\_pro\\_poslaneckou\\_snmovnu/Souhrnna\\_zprava\\_VOP\\_2004.pdf](https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snmovnu/Souhrnna_zprava_VOP_2004.pdf) [cit. 18. 11. 2019].

<sup>21</sup> HRABCOVÁ, Dana (ed.). *Souhrnná zpráva o činnosti Veřejného ochránce práv za rok 2005*. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 57. ISBN 80-210-3964-7. Dostupné z: [https://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/zpravy\\_pro\\_poslaneckou\\_snmovnu/Souhrnna\\_zprava\\_VOP\\_2005.pdf](https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snmovnu/Souhrnna_zprava_VOP_2005.pdf) [cit. 18. 11. 2019].

kteřá sestávala z podmínky, že se jedná o omezený a dočasný exces, od něhož bude upuštěno, jakmile dojde ke zklidnění situace. Šetření dle zprávy neprokázalo žádné porušování zákonných ustanovení.<sup>22</sup> V roce 2006 byly provedeny další návštěvy.

Důvodem pro návštěvu zařízení pro zajištění cizinců v roce 2006 uvádí Veřejný ochránce práv na svých webových stránkách, že „*Zařizování pro zajištění cizinců byla v minulosti podrobena kritice ze strany Evropského výboru pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání při Radě Evropy (CPT), Výboru proti mučení při OSN (CAT) i veřejného ochránce práv, který se podmínkami v těchto zařízeních zabýval z vlastní iniciativy v roce 2002. Neuspokojivá situace v těchto zařízeních byla konstatována i ve Zprávách o stavu lidských práv každoročně vydávaných zmocněncem vlády ČR pro lidská práva. Negativní reference zaznívaly i od nevládních organizací.*“<sup>23</sup>

V rámci roku 2006, kdy provedl Veřejný ochránce práv čtyři návštěvy v zařízeních pro cizince, uvedl Veřejný ochránce práv ve zprávě celkem 55 doporučení, což lze označit za zásadní. Samozřejmě s ohledem, že se jednalo o první velkou systematickou návštěvu, není nutné brát konečné číslo jako alarmující, ale s ohledem na provedenou návštěvu je možné říci, že orgán, který by prováděl tyto návštěvy pravidelně, byl opravdu potřeba pro zajištění základních demokratických hodnot v právním státě a zajištění základních lidských práv.

Mezi doporučeními můžeme nalézt pro příklad doporučení o rozšíření a sjednocení informací o orgánech a organizacích v uvedeném smyslu, doporučení týkající se zvýšené pozornosti prevenci sociálně patologických jevů, zejména vyhledávání možných obětí násilí a možných pachatelů násilí a v tomto směru vypracovat vhodnou metodiku. Další doporučení se týkalo poskytování poštovních známek na stížnostní a především soukromou korespondenci cizinců, jakož i proces odesílání listovních zásilek

<sup>22</sup> HRABCOVÁ, Dana (ed.). *Souborná zpráva o činnosti Veřejného ochránce práv za rok 2006*. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 58. ISBN 978-80-210-4259-9. Dostupné z: [https://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/zpravy\\_pro\\_poslaneckou\\_sne-movnu/Souhrnna\\_zprava\\_VOP\\_2006.pdf](https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_sne-movnu/Souhrnna_zprava_VOP_2006.pdf) [cit. 18. 11. 2019].

<sup>23</sup> Zpráva z návštěv zařízení pro zajištění cizinců. *Veřejný ochránce práv* [online]. [cit. 18. 11. 2019]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/?id=101660>

ze zařízení apod.<sup>24</sup> Zpráva z provedené návštěvy byla tematicky rozdělena dle oblastí na příjem cizinců, umístování a ubytování cizinců, mírný režim, přísný režim, strava, zdravotní péče, kulturní a sociální potřeby, vnitřní bezpečnost apod. Ze zápisu tak lze jednoznačně vyvodit, že návštěvy jsou velmi podrobné a ombudsman bere na vědomí veškeré aspekty života v zařízeních. Další návštěvy zařízení pro cizince proběhla v roce 2010, tedy po čtyřech letech od první „velké“ návštěvy. Při návštěvě z roku 2010 bylo ze strany Veřejného ochránce doporučeno již „pouhých“ 14 doporučení, což je samozřejmě velmi zásadní pokles oproti systematické návštěvě první. Opakovaně Veřejný ochránce práv upozornil na korespondenci v rámci zařízení a možnost obdržení poštovních známek. Zdůraznil také soukromí při návštěvách a nutnost umožnit cizincům dostatečný prostor pro komunikaci s návštěvami. Mimo jiné vytyká Veřejný ochránce nedostatečné odůvodňování, např. poutání eskortovaných osob nebo přítomnost policie či ochranky u lékařského vyšetření. Upozorňuje na to, že nelze argumentovat obecně tím, že cizinci jsou potencionálně agresivní a nebezpeční, ale je třeba uvádět konkrétní skutečnosti u jednotlivců.<sup>25</sup> Obecně tak lze pozorovat zlepšení, avšak stále bylo nutné upozornit na určité nedostatky, které se ale v rámci další návštěvy spíše dotýkaly administrativy, konkrétně vedení spisů a odůvodňování určitých postupů. Jak právo Evropské unie, tak samotná Evropská úmluva<sup>26</sup> požaduje, aby v případě, že je zajištěna rodina, nedocházelo k jejich rozdělení a zbavení jejich osobní svobody bylo v rámci zajištění důstojné a humánní. Důležité je zdůraznit, že pokud jsou zajištěny děti, tak mají být drženy v podmínkách, které budou slučitelné s jejich potřebami.<sup>27</sup>

<sup>24</sup> Zpráva z návštěv zařízení pro zajištění cizinců. *Veřejný ochránce práv* [online]. [cit. 19. 11. 2019]. Dostupné z: [https://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/ochrana\\_osob/2006/azylove\\_2006.pdf](https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ochrana_osob/2006/azylove_2006.pdf)

<sup>25</sup> Návštěvy cizineckých zařízení 2010. *Veřejný ochránce práv* [online]. [cit. 19. 11. 2019]. Dostupné z: [https://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/ochrana\\_osob/2006/azylove\\_2006.pdf](https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ochrana_osob/2006/azylove_2006.pdf)

<sup>26</sup> Evropská úmluva o ochraně lidských práv. *Council of Europe* [online]. [cit. 28. 11. 2019]. Dostupné z: [https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_CES.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_CES.pdf)

<sup>27</sup> DRDULOVÁ, Irena. Zajištění a alternativy k zajištění dětí v azylových řízeních v Evropě. In: KOŠIČIAROVÁ, Soňa (ed.). *Aktuální otázky azylového práva I. Zborník príspevkov z česko-slovenskej vedeckej konferencie: 6. november 2018, Bratislava*. 2019, 290 s., s. 80. ISBN 978-80-568-0188-8.

Další návštěva proběhla opět po čtyřech letech a to v říjnu roku 2014. Mimo jiné Veřejný ochránce práv opět poukázal na nevhodnost poutání při eskortě a v rámci této návštěvy především s ohledem na děti. Veřejný ochránce práv zdůraznil nedostatečnost zařízení Bělá-Jezová ve vztahu k dětem, jelikož absentovalo venkovní hřiště, a byl pouze omezený vstup do herny, poukázal na nedostatečnost prostředků pro dětskou hygienu a především nedostatečnost potravy pro děti. Informovanost cizinců o možnostech pomoci, právní rady a dalších služeb byla i v rámci této návštěvy stále nedostatečná. Naopak zlepšení bylo zřejmé v rámci volnočasových aktivit, kdy již bylo možné využít tělocvičnu, avšak Veřejný ochránce práv doporučil doplnit literaturu v knihovně především o slovníky a o překlad některých zásadních právních dokumentů. Změna však neproběhla v rámci doporučení při návštěvách cizinců. Prostory k tomu určené byly stále oddělené a nebyl možný přímý kontakt. Veřejný ochránce práv poskytl fotografie z prostoru pro kontakt z věznicí s ostrahou, která měla dokonce dětský koutek a vybavení sestávalo pouze z židlí a stolů, tedy možnost kontaktu bez problému. Srovnání zařízení pro cizince a věznicí je poměrně šokující. Od poslední návštěvy nebyly vybudovány ani přístřešky proti nepříznivému počasí. Veřejný ochránce tak opětovně předložil doporučení. Ani po čtyřech letech některých doporučením nebylo vyhověno a náprava neproběhla. V závěru zprávy Veřejný ochránce uvádí, že *„Zajištění cizince není trestem. Ani rozhodnutí o správním vyboštění není trestní či správní sankcí, nýbrž jde o specifické opatření státu v oblasti přestěbovalectví. V tomto duchu musí být přístupováno k otázce ospravedlnitelnosti a míry zásahů do osobní svobody či autonomie vůle umístěných cizinců. Některé restriktce spojené s každodenními potřebami umístěných cizinců a jejich komunikací s vnějším světem jsem jako legitimní neshledala.“*<sup>28</sup>

Další návštěva proběhla v únoru roku 2015. Závěr z návštěvy je velmi negativní a poukazuje především jak na nedostatky týkající se vybavení (např. chybějící rolety na oknech), tak i provozní povahy (např. nedostatečná administrativa, drahé telefonní hovory pro cizince). Opakované výtky VOP

<sup>28</sup> Zpráva z návštěvy zařízení. Zařízení pro zajištění cizinců Bělá-Jezová. *Veřejný ochránce práv* [online]. 18. února 2015, spisová značka 24/2014/NZ/OV, datum návštěvy 13.–14. října 2014 [cit. 19. 11. 2019]. Dostupné z: [https://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/ESO/24-2014-NZ\\_Zprava\\_ZZC-Zarizeni\\_Bela-Jezova\\_2014.pdf](https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ESO/24-2014-NZ_Zprava_ZZC-Zarizeni_Bela-Jezova_2014.pdf)

směřovaly na vybavení ve vztahu k dětem, tudíž nevhodné prostředí herny, dále nedostatečně pestrá strava apod.

Následnou návštěvu téhož roku v srpnu 2015<sup>29</sup> a kontrolní v říjnu 2015<sup>30</sup> je možné označit za výjimečnou, jelikož v roce 2015 s ohledem na migrační situaci byla kapacita zařízení zvýšena z 270 lůžek na 700. Ze zjištění je zřejmé, že se zařízení snažilo vyhovět doporučením, které VOP vytýkal ve vztahu k dětem, avšak situace ani v říjnu 2015 nebyla stále ideální. V srpnu 2015 byli někteří z cizinců umístěni ve stanech, což bylo velmi nedostačující, avšak při kontrolní návštěvě bylo zjištěno, že ve stanech již není ubytován žádný cizinec. V rámci všech zpráv VOP vkládá i fotografie, které jsou alarmující. Ubytování v tělocvičně bylo bez možnosti kdykoliv využít toalety nebo koupelnu, vždy museli požádat zaměstnance bezpečnostní agentury, přičemž toaleta byla v katastrofálním stavu. Celkově měla kontrolní návštěva závěrečné hodnocení oproti srpnové lepší, avšak v zařízení bylo také o 250 osob méně. Podmínky byly i tak špatné – nedostatek ložního prádla, nemožnost aktivního využití volného času, nedostupnost lednice, rychlovarné konvice apod. Podmínky pro cizince byly na hranici se základními potřebami a neslučitelné s hygienickými standardy.

S ohledem na provedené kontroly zaslal VOP dopis ministroví vnitra, kde zdůraznil nutnost situaci akutně řešit.<sup>31</sup> V odpovědi<sup>32</sup> na uvedený dopis ministr zdůrazňuje, že detenční zařízení s ohledem na okolnosti plynoucí ze situace uprchlíků v okolních státech byly v krizovém režimu a k uvedeným výtkám zkonstatoval, že některé z nich budou řešeny.

<sup>29</sup> Zpráva z návštěvy zařízení. Zařízení pro zajištění cizinců Bělá-Jezová. *Veřejný ochránce práv* [online]. 9. září 2015, spisová značka 24/2015/NZ/OV, datum návštěvy 31. srpna 2015 [cit. 7. 1. 2020]. Dostupné z: [https://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/ESO/24\\_2015\\_NZ.pdf](https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ESO/24_2015_NZ.pdf)

<sup>30</sup> Zpráva z návštěvy zařízení. Zařízení pro zajištění cizinců Bělá-Jezová. *Veřejný ochránce práv* [online]. 13. října 2015, spisová značka 24/2015/NZ/OV, datum návštěvy 3. října 2015 [cit. 7. 1. 2020]. Dostupné z: [https://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/ESO/24\\_2015-NZ\\_Bela-Jezova-ZZ\\_vyhodnoceni\\_rijen\\_2015\\_.pdf](https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ESO/24_2015-NZ_Bela-Jezova-ZZ_vyhodnoceni_rijen_2015_.pdf)

<sup>31</sup> Dopis ministroví vnitra ze dne 13. října 2015, sp. zn. 24/2015/NZ/OV. *www.ochrance.cz* [online]. [cit. 7. 1. 2020]. Dostupné z: [https://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/ESO/24-2015-NZ\\_dopis-MV-sankce\\_po\\_nasledne\\_navsteve\\_.pdf](https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ESO/24-2015-NZ_dopis-MV-sankce_po_nasledne_navsteve_.pdf)

<sup>32</sup> Odpověď ministra vnitra Milana Chovance na dopis VOP ze dne 16. října 2015, č. j. MV-153034-2/OAM-2015. *www.ochrance.cz* [online]. [cit. 7. 1. 2020]. Dostupné z: [https://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/ochrana\\_osob/ZARIZENI/Zarizeni\\_pro\\_cizince/2015-vyjadreni-ministra-vnitra.pdf](https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ochrana_osob/ZARIZENI/Zarizeni_pro_cizince/2015-vyjadreni-ministra-vnitra.pdf)

Další kontrola proběhla v roce 2016<sup>33</sup> a VOP hodnotí kladně přístup zaměstnanců v zajišťovacím zařízení Bělá-Jezová, jelikož se snaží zlepšit podmínky pro rodiny s dětmi (venkovní herní prvky, lepší nábytek, dětské koutky). VOP však vytýká mříže v příjmovém oddělení, které tak působí vězeňským dojmem. Další výtka směřuje na neustálý dohled pracovníků bezpečnostní služby, opakovaně vytýká nemožnost uložení potravin do lednic a levnější telefonní služby. Opakovaně také VOP vytýká prohlídky se psy v areálu a zdůrazňuje, aby byly odstraněny všechny ploty a ostatné dráty. Argumentaci, proč odstranit veškeré sekurizační opatření, podporuje především judikaturou ESLP, která uvádí, že taková zařízení nejsou vhodná pro rodiny s dětmi.<sup>34</sup>

Z výše uvedených výsledků a závěrů z kontrolních zpráv je zřejmé, že role Veřejného ochránce práv je zcela zásadní a neopomenutelná. Vnější kontrola fungování státního systému je nezbytná proto, aby veřejná správa fungovala, a to nejen v rovině své činnosti a výkonu, dle zákona, ale VOP je také zásadním informačním kanálem, díky kterému se informace rozšíří i mezi společnost, která má sama o sobě také sílu. Samotné zveřejnění některých výsledků tak umožní další prostor pro případné změny a diskuzi v odborných kruzích.

S ohledem na provedenou analýzu je však třeba se dále zamyslet nad samotnou působností VOP a možnostmi, které k nápravě zjištěných pochybení má. Dle mého názoru je prostor pro nápravu či sankci ze strany VOP vůči kontrolovaným orgánům minimální. Samotné doporučení, zveřejnění a předložení zprávy Poslanecké sněmovně někdy nemusí být zcela dostatečné. Z reakce u vyjádření na doporučení VOP se může zdát, že VOP není brán až tak vážně, jak by měl být brán a vnímán. Rozšíření možností sankcí by tak mohlo být cestou, která by mohla postavení VOP v rámci veřejné

<sup>33</sup> Zpráva z návštěvy zařízení. Zařízení pro zajištění cizinců Bělá-Jezová. *Veřejný ochránce práv* [online]. 22. prosince 2016, spisová značka 33/2016/NZ/NM, datum návštěvy 22. listopadu 2016 [cit. 7. 1. 2020]. Dostupné z: [https://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/ESO/33\\_2016\\_NZ\\_NM\\_Zprava\\_z\\_NZ\\_\\_21\\_ZZC\\_Bela-Jezova.pdf](https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ESO/33_2016_NZ_NM_Zprava_z_NZ__21_ZZC_Bela-Jezova.pdf)

<sup>34</sup> Zpráva za rok 2015 o stavu vyřizování stížností podaných proti České republice k Evropskému soudu pro lidská práva. *Justice.cz* [online]. S. 10, stížnost A.Ö a ostatní č. 52274/15 ze dne 15. října 2015 [cit. 8. 1. 2020]. Dostupné z: [https://justice.cz/documents/12681/768738/3.2\\_Zpr%C3%A1vaESLP\\_2015def.pdf/458ecec-b2b2-4163-8ed8-c86e28dbd86](https://justice.cz/documents/12681/768738/3.2_Zpr%C3%A1vaESLP_2015def.pdf/458ecec-b2b2-4163-8ed8-c86e28dbd86)

správy ukotvit. Je však pravdou, že by se jednalo o cestu velmi náročnou pro následné legislativní úpravy.

Jedna z možností *de lege ferenda* tak může být na příklad vytvoření zákonné úpravy nového systému důtek či výtek, přičemž určitý počet obdržení těchto důtek by mohlo znamenat cestu k následně sankci, zde by však bylo třeba součinnosti pravděpodobně s ministerstvem spravedlnosti, kde by bylo potřeba vytvořit oddělení zabývající se přezkumem rozhodnutí týkajících důtek a následného vydávání rozhodnutí o sankcích. Přezkum těchto rozhodnutí o sankcích by mohl být uložen ministroví spravedlnosti a jeho kanceláři. Vzniká zde však možný střet ohledně kontrol ve vězeňských zařízeních, avšak nemuselo by to být tak zásadní. Samozřejmě by pak byl následný i soudní přezkum ve správním soudnictví.

Veřejný ochránce práv a jeho činnost je nedílnou součástí našeho systému a jeho potřebnost je nanejvýš zásadní především z toho důvodu, že tuto činnost nedělá žádný jiný orgán. Díky činnosti kanceláře VOP můžeme zjišťovat stav v zařízeních, se kterými bychom se pravděpodobně za normálních okolností neseznámili. Veřejný ochránce práv v rámci své působnosti upozorňuje na situaci v zařízeních a díky nim je možné strhnout pozornost na akutní situace a nutnost pomoci. Díky médiím a své prezentaci tak může pozitivně působit na dění v České republice.

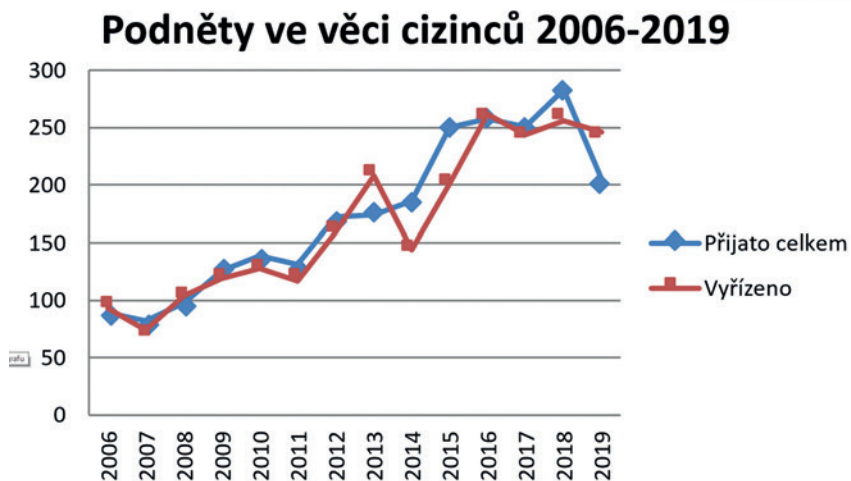
## 5 Statistiky činnosti Veřejného ochránce práv ve věci cizinců

V rámci analýzy činnosti Veřejného ochránce práv v oblasti cizinců jsem níže vypracovala názorné grafy<sup>35</sup>, které popisují podněty ve věci cizinců v letech 2006 až 2019 (obrázek č. 1), přičemž modrá linka poukazuje na počet přijatých podnětů ve věci cizinců a červená linka počet vyřízených podnětů. Můžeme porovnat situaci ve věci cizinců, kdy v roce 2007 bylo podáno 70 podnětů, přičemž v roce 2019 byl podnětů dvě stě. Nejvíce podnětů bylo přijato v roce 2018, kde počet vystoupal až téměř ke třem stovkám podnětů za rok.

<sup>35</sup> Vytvořeno z údajů (statistik) zveřejněných na webu VOP.

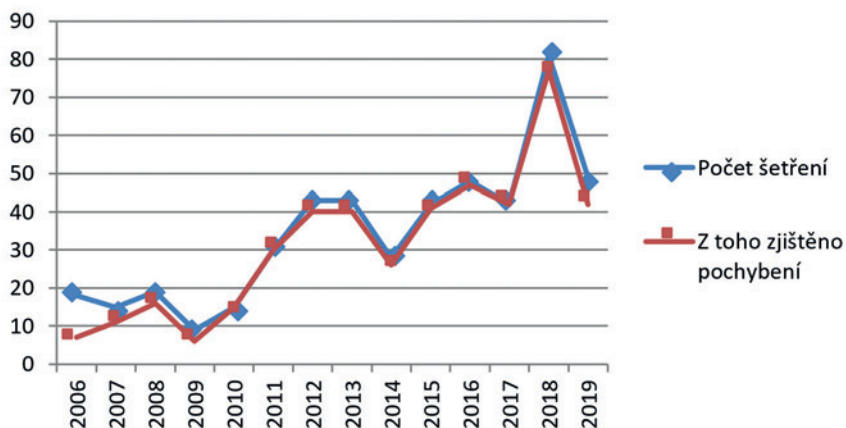


Obrázek č. 1



Na druhém grafu je možné poukázat na pochybení, která byla zjištěna v rámci šetření, které VOP provedl v zařízeních pro cizince a obecně v šetření ve věcech cizinců. Je naopak alarmující, že téměř ve všech případech u šetření podnětů, byla zjištěna pochybení.

Obrázek č. 2



## 6 Závěr

Činnost Veřejného ochránce práv je velmi rozsáhlá a mezi oblastmi, kterými se zabývá, patří i oblast cizinecké problematiky. Práce se soustředila na šetření Veřejného ochránce práv, které proběhly v zajišťovacím zařízení pro cizince v Bělé-Jezové. Ze zpráv, které jsou veřejné k dispozici na webových stránkách Veřejného ochránce práv, je možné zjistit, že v případě každé návštěvy byla zjištěna pochybení, která nebyla v souladu se zákonnými podmínkami a obecně s lidskými standardy. Cizinci zajištěni v těchto zařízení mají právo na základní lidské podmínky, jelikož zajištění není trestem<sup>36</sup> a nemělo by s nimi být zacházeno jako s vězni. Doporučení VOP v zařízení byla jistě oprávněná, avšak jejich nápravu ze strany kontrolovaných zařízení můžeme označit za velmi laxní a pomalou. Přestože zde snaha je, je otázkou, zda můžeme tento přístup vysledovat pouze v rámci problematiky cizinců nebo zda se jedná celkově o přístup ve veřejné správě.

Přestože se jedná o zajištěné cizince, nejedná se o vězně, ale o občany jiných zemí, kteří se nachází v nezáviděníhodné situaci. Tato zařízení a jejich zaměstnanci by se tak měli chovat k těmto lidem bez odlišnosti a s dodržáním všech evropských standardů. Česká republika je demokratická a moderní země, která má splňovat veškeré nastavené evropské i světové limity a má být příkladem pro ostatní, a to ve všech oblastech.

Zásadní pochybení v rámci činnosti VOP vidím v omezené možnosti sankcionování kontrolovaných zařízení. Jak uvádím výše, de lege ferenda navrhuji nový systém důtek, který by však vyžadoval vytvoření nové struktury v rámci ministerstva spravedlnosti a možnosti přezkumu vydaných rozhodnutí i v rámci správního soudnictví. Taková změna by byla zásahem do celkového řízení, a to jak v rámci správního řádu, tak soudního řádu správního. Je však nutné zdůraznit, že působnost a činnost VOP je pro demokratický, právní stát nadmíru důležitý a jeho role by neměla být pouze jako přihlížejícího, ale naopak jako velmi aktivního hráče na poli práva a veřejné správy

<sup>36</sup> LÁSKOVÁ, Eva. Zajištění cizince: Trest nebo pouhá ochrana? In: SKULOVÁ, Soňa, Tomáš SVOBODA a Michal JANOVEC (eds.). *Cofola 2019. Část IX. Atypické podoby trestání ve veřejné správě. Sborník z konference*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2019, s. 59–71. ISBN 978-80-210-9428-4.

v České republice. Nemělo by se jednat o orgán tolerovaný či opomíjený nebo dokonce negovaný.

Dle uvedených závěrů z kontrol VOP je vidno, že je třeba veřejnou správu kontrolovat a zvyšovat tak její úroveň a především zlepšovat i obecnou informovanost občanů. Veřejný ochránce práv je důležitým orgánem, který plní svoji roli orgánu provádějícího vnější kontrolu řádně a jeho činnost je pro fungování veřejné správy významný.

## Literature

- BOKOVÁ, Terezie. Zásahy do osobní svobody cizince během dublinského řízení: mezi lidskoprávními ideály a realitou. In: JÍLEK, Dalibor a Pavel PORÍZEK (eds.). *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2017*. Brno: Ombudsman – veřejný ochránce práv, 2018. ISBN 978-80-87949-91-7.
- DRDÚLOVÁ, Irena. Zajištění a alternativy k zajištění dětí v azylových řízeních v Evropě. In: KOŠIČIAROVÁ, Soňa. *Aktuální otázky azylového práva I. Zborník príspevkov z česko-slovenskej vedeckej konferencie: 6. november 2018, Bratislava*. 290 s. ISBN 978-80-568-0188-8.
- FILIP, Jan. *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 1997, 367 s., Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. ISBN 80-210-1569-1.
- FILIP, Jan, Jan SVATOŇ a Josef ZIMEK. *Základy státovědy*. 4., nezměň. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2006, 400 s. ISBN 80-210-4057-2.
- HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, 826 s., Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7179-254-3.
- HORZINKOVÁ, Eva a Zdeněk FIALA. *Správní právo hmotné: obecná část*. 2., aktualizované vyd. Praha: Leges, 2015, 224 s., Student (Leges). ISBN 978-80-7502-092-5.
- HRABCOVÁ, Dana (ed.). *Souhrnná zpráva o činnosti Veřejného ochránce práv za rok 2004*. Brno: Masarykova univerzita, 2005, s. 60. ISBN 80-210-3668-0. Dostupné z: [https://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/zpravy\\_pro\\_poslaneckou\\_snemovnu/Souhrnna\\_zprava\\_VOP\\_2004.pdf](https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Souhrnna_zprava_VOP_2004.pdf) [cit. 18. 11. 2019].

- HRABCOVÁ, Dana (ed.). *Souhrnná zpráva o činnosti Veřejného ochránce práv za rok 2005*. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 57. ISBN 80-210-3964-7. Dostupné z: [https://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/zpravy\\_pro\\_poslaneckou\\_snemovnu/Souhrnna\\_zprava\\_VOP\\_2005.pdf](https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Souhrnna_zprava_VOP_2005.pdf) [cit. 18. 11. 2019].
- HRABCOVÁ, Dana (ed.). *Souhrnná zpráva o činnosti Veřejného ochránce práv za rok 2006*. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 58. ISBN 978-80-210-4259-9. Dostupné z: [https://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/zpravy\\_pro\\_poslaneckou\\_snemovnu/Souhrnna\\_zprava\\_VOP\\_2006.pdf](https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Souhrnna_zprava_VOP_2006.pdf) [cit. 18. 11. 2019].
- LÁSKOVÁ, Eva. Zajištění cizince: Trest nebo pouhá ochrana? In: SKULOVÁ, Soňa, Tomáš SVOBODA a Michal JANOVEC (eds.). *Cofola 2019. Část IX. Atypické podoby trestání ve veřejné správě. Sborník z konference*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2019, s. 59–71. ISBN 978-80-210-9428-4.
- PAZDEROVÁ, Věra. Rodinný příslušník cizince jako vedlejší účastník řízení podle zákona o pobytu cizinců. JÍLEK, Dalibor a Pavel POŘÍZEK (eds.). *Pobyt cizinců: vybrané právní problémy II.: sborník z vědeckého semináře uskutečněného dne 26. června 2014 v Kanceláři veřejného ochránce práv – Pobyt cizinců: vybrané právní problémy II*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2014. ISBN 978-80-87949-18-4.
- SKULOVÁ, Soňa. *Základy správní vědy*. Brno: Masarykova univerzita, 1998, 234 s., Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. ISBN 80-210-1828-3.
- TOMŠEJ, Jakub. *Zaměstnávání cizinců v České republice*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, 232 s., Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-233-9.

### **Zákony a právní dokumenty**

Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv.

Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů.

Evropská úmluva o ochraně lidských práv [online]. [cit. 28. 11. 2019]. Dostupné z: [https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_CES.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_CES.pdf)

Principy ochrany a podpory ombudsmanských institucí (Benátské principy), Evropská komise pro demokracii prostřednictvím práva (Benátská komise), Stanovisko č. 897/20171 [č. j. CDL-AD(2019)005] přijaté Benátskou komisí na jejím 118. plenárním zasedání (Benátky, 15. až 16. března 2019) na základě komentářů Lydie Err (členky, Lucemburk), Jana Helgesena (člena, Norsko), Johana Hirschfeldta (zastupujícího člena, Švédsko), Jørgena Steen Sørensen (člena, Dánsko) a Iglí Totozani (experta, Albánie) [online]. [cit. 12. 11. 2019]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/mezinarodnepravni-dokumenty/>

Vyhláška č. 143/1988 Sb., Ministra zahraničních věcí o Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání.

### Judikatura

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2011, č. j. 7 As 103/2011-54.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2014, č. j. 4 Azs 115/2014-37.

### Internetové zdroje

Zpráva z návštěv zařízení pro zajištění cizinců. *Verejný ochránce práv* [online]. [cit. 18. 11. 2019]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/?id=101660>

Zpráva z návštěv zařízení pro zajištění cizinců. *Verejný ochránce práv* [online]. [cit. 19. 11. 2019]. Dostupné z: [https://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/ochrana\\_osob/2006/azylove\\_2006.pdf](https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ochrana_osob/2006/azylove_2006.pdf)

Návštěvy cizineckých zařízení 2010. *Verejný ochránce práv* [online]. [cit. 19. 11. 2019]. Dostupné z: [https://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/ochrana\\_osob/2006/azylove\\_2006.pdf](https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ochrana_osob/2006/azylove_2006.pdf)

Zpráva z návštěvy zařízení. Zařízení pro zajištění cizinců Bělá-Jezová. *Verejný ochránce práv* [online]. 18. února 2015, spisová značka 24/2014/NZ/OV, datum návštěvy 13.–14. října 2014 [cit. 19. 11. 2019]. Dostupné z: [https://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/ESO/24-2014-NZ\\_Zprava\\_ZZC-Zarizeni\\_Bela-Jezova\\_2014.pdf](https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ESO/24-2014-NZ_Zprava_ZZC-Zarizeni_Bela-Jezova_2014.pdf)

Zpráva z návštěvy zařízení. Zařízení pro zajištění cizinců Bělá-Jezová. *Verejný ochránce práv* [online]. 9. září 2015, spisová značka 24/2015/NZ/OV, datum návštěvy 31. srpna 2015 [cit. 7. 1. 2020]. Dostupné z: [https://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/ESO/24\\_2015\\_NZ.pdf](https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ESO/24_2015_NZ.pdf)

Zpráva z návštěvy zařízení. Zařízení pro zajištění cizinců Bělá-Jezová. *Veřejný ochránce práv* [online]. 13. října 2015, spisová značka 24/2015/NZ/OV, datum návštěvy 3. října 2015 [cit. 7. 1. 2020]. Dostupné z: [https://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/ESO/24-\\_2015-NZ\\_Bela-Jezova-ZZ\\_vyhodnoceni\\_\\_rijen\\_2015\\_.pdf](https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ESO/24-_2015-NZ_Bela-Jezova-ZZ_vyhodnoceni__rijen_2015_.pdf)

Zpráva z návštěvy zařízení. Zařízení pro zajištění cizinců Bělá-Jezová. *Veřejný ochránce práv* [online]. 22. prosince 2016, spisová značka 33/2016/NZ/NM, datum návštěvy 22. listopadu 2016 [cit. 7. 1. 2020]. Dostupné z: [https://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/ESO/33\\_2016\\_NZ\\_NM\\_Zprava\\_z\\_NZ\\_\\_21\\_ZZC\\_Bela-Jezova.pdf](https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ESO/33_2016_NZ_NM_Zprava_z_NZ__21_ZZC_Bela-Jezova.pdf)

Standards CPT. *Evropský výbor proti mučení* [online]. Štrasburk: Evropský výbor proti mučení, 2010 [cit. 27. 1. 2015]. Dostupné z: <http://www.cpt.coe.int/lang/cze/cze-standards.pdf>

Dopis ministrovi vnitra ze dne 13. října 2015, sp. zn. 24/2015/NZ/OV. *www.ochrance.cz* [online]. [cit. 7. 1. 2020]. Dostupné z: [https://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/ESO/24-2015-NZ\\_\\_dopis-MV-sankce\\_po\\_nasledne\\_navsteve\\_.pdf](https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ESO/24-2015-NZ__dopis-MV-sankce_po_nasledne_navsteve_.pdf)

Odpověď ministra vnitra Milana Chovance na dopis VOP ze dne 16. Října 2015, č. j. MV-153034-2/OAM-2015. *www.ochrance.cz* [online]. [cit. 7. 1. 2020]. Dostupné z: [https://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/ochrana\\_osob/ZARIZENI/Zarizeni\\_pro\\_cizince/2015-vyjadreni-ministra-vnitra.pdf](https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ochrana_osob/ZARIZENI/Zarizeni_pro_cizince/2015-vyjadreni-ministra-vnitra.pdf)

Zpráva za rok 2015 o stavu vyřizování stížností podaných proti České republice k Evropskému soudu pro lidská práva. *Justice.cz* [online]. S. 10, Stížnost A.Ö a ostatní č. 52274/15 ze dne 15. října 2015 [cit. 8. 1. 2020]. Dostupné z: [https://justice.cz/documents/12681/768738/3.2\\_Zpr%C3%A1vaESLP\\_2015def.pdf/458eeceb-b2b2-4163-8ed8-c86e28ddb86](https://justice.cz/documents/12681/768738/3.2_Zpr%C3%A1vaESLP_2015def.pdf/458eeceb-b2b2-4163-8ed8-c86e28ddb86)

## Contact – e-mail

*laskova@mail.muni.cz*

# Udělování dlouhodobých víz z pohledu veřejného ochránce práv

*Markéta Bednářová*

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

## Abstract in original language

Letošního roku uplyne nejen 20 let od přijetí zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ale také 20 let od přijetí nové právní úpravy vstupu a pobytu cizinců, tedy od přijetí zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky. Za těchto 20 let doznaly výrazných změn obě uvedené oblasti, kdy právě na změně druhé z nich měl nemalý podíl veřejný ochránce práv. Tento příspěvek je věnován problematice udělování dlouhodobých víz z pohledu veřejného ochránce práv. Cílem příspěvku je předestřít vybrané právní a praktické problémy tohoto procesu, na které veřejný ochránce v průběhu let upozorňoval (vedení pohovorů, problematika Visapointu, činnost konzulárních úřadů nezajišťující rovnost všem cizincům).

## Keywords in original language

Veřejný ochránce práv; cizinecké právo; dlouhodobá víza; právo na spravedlivý proces; Visapoint.

## Abstract

This year marks not only 20 years since the adoption of Act No. 349/1999 Coll., On the Public Defender of Rights, but also 20 years since the adoption of new legislation on the entry and residence of foreigners, ie the adoption of Act No. 326/1999 Coll. foreigners in the Czech Republic. Both these areas have undergone significant changes over the past 20 years, with the Ombudsman notably contributing to the latter change. This paper deals with the issue of long-stay visas from the Ombudsman's perspective. The aim of the paper is to present selected legal and practical problems of this process that the Ombudsman has pointed out over the years (conducting interviews, Visapoint issues, consular activity not ensuring equality for all foreigners).

## Keywords

The Ombudsman; Foreign Law; Long-Stay Visas; the Right to a Fair Trial; Visapoint.

## 1 Úvod

Před dvaceti lety, tedy v roce 1999 – cca deset po pádu komunistického režimu, byly přijaty, mimo jiné, dva zákony, které měly nemalý vliv nejen na české právní prostředí, ale také na českou společnost tvořenou českými občany i příslušníky třetích zemí vstupující, pobývající či usilující o vstup či pobyt na území České republiky (dále jen „ČR“).

První z těchto zákonů je představován zákonem č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv (dále jen „zákon o veřejném ochránci práv“). O významu tohoto zákona přitom nemůže být pochyb. Byl to totiž právě tento zákon, který přinesl, či spíše vnesl, institut veřejného ochránce práv (dále také jen „ochránce“) do české právní úpravy, a tedy i do české právní a „společenské“ praxe. Role institutu veřejného ochránce práv je přitom bezesporu nezanedbatelná, neboť je to právě ochránce, který působí k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v zákoně o veřejném ochránci práv,<sup>1</sup> pokud je jednání uvedených orgánů v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i k ochraně osob před jejich nečinností, čímž působí k ochraně základních práv a svobod.<sup>2</sup>

Druhým z nastíněných zákonů, který byl přijat v roce 1999, je zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Ani významnost zákona o pobytu cizinců přijatého v roce 1999 nelze zpochybňovat, neboť ve srovnání se zákony upravujícími problematiku pobytu na území ČR před citovaným zákonem, například ve srovnání s jemu předcházejícím zákonem č. 123/1992 Sb., o pobytu cizinců na území České a Slovenské Federativní republiky, který byl zákonem z roku 1999 zrušen, přinesl zákon o pobytu cizinců přijatý roku 1999 mnohem komplexnější a mezinárodním závazkům ČR více odpovídající

<sup>1</sup> § 1 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

<sup>2</sup> § 1 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv.



právní úpravu vstupu a pobytu cizinců na území ČR. Nutno však na úvod podotknout, že, ačkoliv je zákon o pobytu cizinců přijatý v roce 1999 komplexní a obsáhlou právní úpravou, je možné tuto obsáhlost vnímat nejen pozitivně, ale také negativně. Obsáhlost je totiž způsobena i celou řadou novelizací, kterými český zákonodárce do zákona o pobytu cizinců zasahuje průměrem třikrát ročně.<sup>3</sup>

Taktéž je vhodné zmínit, že, ačkoliv současné znění zákona o pobytu cizinců více odpovídá mezinárodním požadavkům, reálné zajištění této pozitivně-právní úpravy a těchto mezinárodních závazků v praxi vykazuje mnohé nedostatky, o kterých bude hovořeno níže. Pravdou také je, že ani tento zákon nebyl od počátku v naprostém souladu s mezinárodními závazky ani se samotným ústavním pořádkem ČR, připomeňme si zejména problematiku principu non-refoulement chráněného prostřednictvím § 120a v kombinaci s § 179 zákona o pobytu cizinců<sup>4</sup> či problematiku již zrušené výluky rozhodnutí o správním vyhoštění z přezkoumávání soudem dle § 171 písm. c) zákona o pobytu cizinců ve znění účinném před rokem 2007<sup>5</sup>.

Na výše uvedené problémy pak v průběhu let upozorňoval i ochránce, který vzhledem ke své působnosti vymezené v § 1 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv působí i k ochraně práv cizinců<sup>6</sup> před jednáním správních orgánů podílejících se na rozhodování podle zákona o pobytu cizinců, pokud je jednání uvedených orgánů v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, či pokud jde o nečinnost těchto orgánů. Vzhledem k výše uvedenému je tento příspěvek

<sup>3</sup> K 22. 11. 2019 byl zákon o pobytu cizinců dotčen 60, a to i budoucími, novelami, kdy již k uvedenému datu se k zákonu o pobytu cizinců vztahovaly tři v budoucnu účinné novely – zákon č. 176/2019 Sb. s účinností zčásti ke dni 1. 1. 2020 a zčásti ke dni 1. 1. 2021, zákon č. 255/2019 Sb. s účinností ke dni 1. 1. 2021 a zákon č. 277/2019 Sb. s účinností ke dni 1. 1. 2022. Vzhledem k této frekvenci je možné predikovat, že do nabytí účinnosti poslední uvedené budoucí novely bude zákon o pobytu cizinců dotčen v následujících letech dalšími novelami.

<sup>4</sup> Princip non-refoulement je zachycen v čl. 33 Úmluvy o právním postavení uprchlíků či také v čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv. K principu non-refoulement blíže rozsudek pléna ESLP ze dne 7. 7. 1989, rozsudek ESLP ve věci *Soering proti Spojenému království*, stížnost č. 14038/88, op. cit., odst. 88; rozsudek ESLP ze dne 20. 3. 1991, ve věci *Cruz Varas a další v. Švédsko*, stížnost č. 15576/89; rozsudek ESLP ze dne 30. 10. 1991, ve věci *Vilvarajah a další proti Spojenému království*, stížnost č. 13163/87 a další.

<sup>5</sup> Blíže nálezk Ústavního soudu ze dne 9. 12. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 26/07.

<sup>6</sup> Vymezení pojmu cizinec poskytuje § 1 odst. 2 zákona o pobytu cizinců: „Cizincem se rozumí fyzická osoba, která není státním občanem České republiky, včetně občana Evropské unie.“

věnován činnosti veřejného ochránce práv v řízení podle zákona o pobytu cizinců, konkrétně v řízení o udělování dlouhodobých víz, jejichž problematika byla pro tento příspěvek zvolena vzhledem ke skutečnosti, že se jedná o otázku čistě národního právního řádu, tedy o otázku právem Evropské unie nesjednocenou.

Cílem příspěvku je přiblížit činnost veřejného ochránce práv v této agendě a dále předestřít vybrané právní a praktické problémy procesu udělování dlouhodobých víz, na které veřejný ochránce v průběhu let již upozorňoval (zejména vedení pohovorů, problematika Visapointu, činnost konzulárních úřadů nezajišťující rovnost všem cizincům), jakož i problémy řízení o udělování dlouhodobého víza, které zůstávají k řešení.

## 2 Udělování dlouhodobých víz dle zákona o pobytu cizinců

Zkraje tohoto příspěvku je vhodné se ve stručnosti vyjádřit nejen k řízení o udělování dlouhodobého víza a jeho pozitivněprávní úpravě, ale také k samotné podstatě problematiky vstupu a pobytu cizince na území států (nejen ČR).

Úprava vstupu a pobytu cizinců na území daného státu (v kontextu tohoto příspěvku na území ČR) je totiž ponechána na diskreční pravomoci státu rozhodnout, zda a za jakých podmínek vpustí cizince na své území, případně zda a za jakých podmínek cizince ze svého území vyhostí. Existence tohoto práva je přitom dovozována z principu státní suverenity a z něho plynoucí územní výsosti. Nicméně je vhodné poznamenat, že tato teorie byla v minulosti mnohokrát konfrontována s odlišnou mezinárodněprávní teorií zastávající existenci práva států na mezinárodní styk (*ius commercii*), která v rámci přirozenoprávní školy obhajuje existenci základních práv států, a to i právo každého státu na styk se všemi ostatními státy a z toho vyplývající právo každého na přistěhování.<sup>7</sup>

V průběhu let se však odborná veřejnost ustálila a potvrdila existenci diskreční pravomoci státu upravit podmínky vstupu a pobytu cizinců. Ačkoliv

<sup>7</sup> KUČERA, B. *Mezinárodní základy cizineckého práva*. Brno: Nakladatelství Barvič&Novotný, 1929, s. 5, 6, 77; POTOČNÝ, M. a J. ONDREJ. *Mezinárodní právo veřejné: zvláštní část*. 5., dopl. a rozš. vyd. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 17.

by se mohlo zdát, že emigrace a imigrace spadající do vnitrostátní jurisdikce požívají absolutní a nekontrolované diskrece,<sup>8</sup> zejména vývoj moderních lidskoprávních teorií ochrany lidských práv však ukázal, že taková premisa je mylná a úprava oblasti vstupu a pobytu cizinců na území daného státu je výkonem diskrece kontrolované.<sup>9</sup> Již ze samotného členství státu v mezinárodním společenství totiž plyne zákaz izolace státu před svým okolím, a tedy i zákaz absolutního vyloučení přístupu všech cizinců na jeho území.<sup>10</sup> Diskreční pravomoc států v oblasti vstupu a pobytu cizinců není tedy právem absolutním,<sup>11</sup> nýbrž právem nalézajícím své limity v mezinárodních lidskoprávních smlouvách a kogentních normách mezinárodního práva souvisejících s rozvojem ochrany lidských práv,<sup>12</sup> v závazcích vyplývajících ze zvykového práva či obecných právních zásad.<sup>13</sup>

Výše uvedené „omezené“ diskreční pravomoci státu pak odpovídá absence subjektivního ústavně zaručeného práva cizinců na pobyt na území ČR. Ani Listina základních práv a svobod, a obdobně ani žádný mezinárodní lidskoprávní katalog totiž takové základní lidské právo nezakládá.<sup>14</sup>

Z neexistence základního lidského práva na vstup cizince na území cizího státu plynou dvě stěžejní a na sebe vázané skutečnosti. Za prvé, na udělení dlouhodobého víza není právní nárok, což výslovně stvrzuje § 51 zákona o pobytu cizinců. Tento nárok není dán ani v případě, že cizinec – žadatel splní veškeré na něj kladené podmínky a nenaplnuje žádný z taxativně vymezených důvodů pro neudělení dlouhodobého víza (§ 56 zákona o pobytu cizinců). Za druhé, správní orgán je ve věci rozhodování o udělení dlouhodobého víza nadán oprávněním (a zároveň povinností) uvážit, zda vízum udělí, či nikoliv. Prostor pro tuto úvahu, obdobně jako prostor pro diskreci

<sup>8</sup> GOODWIN-GILL, G. S. *International Law and the Movement of Persons Between States*. Oxford: Clarendon Press, 1978, s. 3–4.

<sup>9</sup> GOODWIN-GILL, op. cit., s. 204.

<sup>10</sup> KUČERA, op. cit., s. 72.

<sup>11</sup> CRAWFORD, J. a I. BROWNLIE. *Brownlie's Principles of Public International Law*. Oxford, United Kingdom, Oxford University Press, 2012, s. 609. OSN. Komise pro mezinárodní právo (ILC). *Third report on the expulsion of aliens*. S. 115.

<sup>12</sup> Srov. POŘÍZEK, Pavel. *Vstup cizince na území státu: pohled mezinárodního, unijního a českého práva*. Praha: Linde, 2013, s. 76.

<sup>13</sup> GOODWIN-GILL, op. cit., s. 21–23.

<sup>14</sup> Nález Ústavního soudu (dále jen „ÚS“) ze dne 24. dubna 2012, sp. zn. Pl. ÚS 23/11 či usnesení ÚS ze dne 19. 12. 2000, sp. zn. II. ÚS 345/2000.

států, není neomezený. Jeho limity je možné spatřovat nejen v již uvedených lidských právech, ale také v „prosté“ vázanosti zákonem, tedy v zákonných hlediscích zde spočívajících v § 56 zákona o pobytu cizinců, který zakotvuje důvody pro neudělení dlouhodobého víza. I přes absenci právního nároku není tedy možné rozšiřovat důvody neudělení dlouhodobého víza nad důvody zakotvené v již citovaném § 56 zákona o pobytu cizinců. Lze tedy, obdobně, jak uvedl Soudní dvůr Evropské unie (dále jen „SDEU“) ve svém rozsudku ze dne 10. 9. 2014, ve věci *Mohamed Ali Ben Alaya proti Spolkové republice Německo*, č. C-491/13, konstatovat, že, splní-li státní příslušník třetí země žádající o udělení pobytového oprávnění za účelem studia na dobu delší než tři měsíce podmínky přijímání taxativně stanovené v článkách 6 a 7 směrnice Rady 2004/114/ES o podmínkách přijímání státních příslušníků třetích zemí za účelem studia, výměnných pobytů žáků, neplacené odborné přípravy nebo dobrovolné služby, a zároveň není-li dán některý z důvodů pro odepření povolení k pobytu výslovně uvedených v dané směrnici, je dotčený členský stát povinen tohoto státního příslušníka třetí země na své území přijmout.<sup>15</sup> K uvedenému je však nutné doplnit, že i přes dovození povinnosti vydat cizinci za splnění uvedených podmínek vízum, SDEU absenci právního nároku na vydání víza nezpochybnil a tomuto tématu se vyhnul. NSS pak k uvedenému rozhodnutí uvedl, že i přes závěry SDEU ve věci *Mohamed Ali Ben Alaya* z unijního práva nelze, obdobně jako u krátkodobých víz, dovodit nárok ani na udělení dlouhodobého víza. Udělení víza je totiž vyjádřením svrchovanosti státu na jeho území (srov. bod 99 stanoviska ve věci *Soufiane El Hassani*).<sup>16</sup>

Kombinace výše uvedeného společně s častou novelizací zákona o pobytu cizinců,<sup>17</sup> vytváří v praxi mnoho problémů. Celou problematičnost praktického pojetí rozhodování o udělení dlouhodobého víza pak beze sporu

<sup>15</sup> Rozsudek SDEU ze dne 10. 9. 2014, ve věci *Mohamed Ali Ben Alaya proti Spolkové republice Německo*, č. C-491/13.

<sup>16</sup> Rozsudek NSS ze dne 4. 1. 2018, sp. zn. 6 Azs 253/2016.

<sup>17</sup> Jak již bylo uvedeno v úvodu této práce, k 22. 11. 2019 byl zákon o pobytu cizinců dotčen 60, a to i budoucími, novelami, přičemž již k uvedenému datu se k zákonu o pobytu cizinců vztahovaly tři v budoucnu účinné novely – zákon č. 176/2019 Sb. s účinností zčásti ke dni 1. 1. 2020 a zčásti ke dni 1. 1. 2021, zákon č. 255/2019 Sb. s účinností ke dni 1. 1. 2021 a zákon č. 277/2019 Sb. s účinností ke dni 1. 1. 2022. Z výše uvedeného je možné predikovat, že do nabytí účinnosti poslední uvedené budoucí novely bude zákon o pobytu cizinců dotčen v následujících letech dalšími novelami.

podtrhuje skutečnost, že rozhodnutí o neudělení dlouhodobého víza, s výjimkou rozhodnutí o neudělení dlouhodobého víza za účelem studia dle směrnice Rady 2004/114/ES o podmínkách přijímání státních příslušníků třetích zemí za účelem studia, výměnných pobytů žáků, neplacené odborné přípravy nebo dobrovolné služby,<sup>18</sup> je vyloučeno ze soudního přezkumu.<sup>19</sup>

Toto problematické uchopení procesu řízení o udělení dlouhodobého víza nejen na úrovni zákonné, ale také na úrovni praktické, představuje dle mého názoru podstatný důvod, pro který by měla být uvedené problematice v rámci kontrolní činnosti veřejného ochránce práv věnována pozornost.

### **3 Činnost veřejného ochránce práv v rámci vízové agendy**

Jak již bylo nastíněno v úvodu této práce, kontrola činnosti správních orgánů v oblasti rozhodování o vstupu a pobytu cizinců na území ČR spadá do pravomoci veřejného ochránce práv. Tento závěr lze dovozovat ze skutečnosti, že působnost veřejného ochránce práv není dle zákona o veřejném ochránci práv omezena co do národnosti účastníků řízení, ale co do povahy orgánu vymezeného právě v § 1 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv. Rozhoduje-li tedy v řízení bez ohledu na národnost účastníka správní orgán (dle legislativní zkratky obsažené v § 1 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád) zřízený podle českých právních předpisů a zároveň vymezený v § 1 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv, pak činnost takového orgánu, tedy i orgánu vykonávajícího působnost v řízení o udělení dlouhodobého víza, potažmo i orgánu na tomto řízení se podílejícím, podléhá kontrole ze strany veřejného ochránce práv.

Ve věcech vstupu a pobytu cizinců na území ČR lze pak ve vztahu ke kontrolní činnosti veřejného ochránce práv hovořit o „obecné“ kontrolní činnosti (tj. ve věci ochrany osob před jednáním úřadů a dalších institucí, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá k ochraně

<sup>18</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 4. 1. 2018, sp. zn. 6 Azs 253/2016.

<sup>19</sup> § 171 písm. a) zákona o pobytu cizinců.

základních práv a svobod) i o „speciální“ kontrolní činnosti, a to ve vztahu ke kontrolní činnosti ve věcech:

- práva na rovné zacházení a ochrany před diskriminací dle § 1 odst. 5 zákona o veřejném ochránci práv;
- sledování zajištění cizinců a výkonu správního vyhoštění, předání nebo průvozu zajištěných cizinců a trestu vyhoštění cizinců, kteří byli vzati do vyhošťovací vazby nebo kteří vykonávají trest odnětí svobody dle § 1 odst. 6 zákona o veřejném ochránci práv;
- práva na volný pohyb občanů Evropské unie a Evropského hospodářského prostoru a jejich rodinných příslušníků v rozsahu podle § 21d zákona o veřejném ochránci práv dle § 1 odst. 8 zákona o veřejném ochránci práv.

Vzhledem k tématu tohoto příspěvku je přitom zcela zřejmé, že v řízení o udělení dlouhodobého víza hraje ve vztahu k této „speciální“ působnosti veřejného ochránce práv v rámci jeho kontrolní činnosti roli otázka kontroly rovného zacházení a zákazu diskriminace a dále otázka volného pohybu občanů Evropské unie a jejich rodinných příslušníků, až následně je možné hovořit o kontrole sledování zajištění a vyhoštění, která však není předmětem tohoto příspěvku.

Ochránce pak i v oblasti řízení o udělení dlouhodobého víza jedná na základě podnětu fyzické či právnické osoby, na základě podnětu adresovaného poslanci nebo senátorovi, který jej ochránci postoupil, na základě podnětu adresovaného některé z komor Parlamentu, která jej ochránci postoupila, anebo z vlastní iniciativy.<sup>20</sup>

## 4 Z praxe veřejného ochránce práv v rámci vízové agendy

Předně je třeba uvést, že vízová agenda není pouze teoreticky možným předmětem kontrolní činnosti veřejného ochránce práv. Naopak. Vízová agenda představuje oblast, která byla již mnohokrát skutečným středem zájmu veřejného ochránce práv. Podívejme se proto nyní na danou problematiku očima veřejného ochránce práv a jeho praxe, která v minulosti několikrát poukázala na problematická místa nejen reálné praxe, ale také právní úpravy.

<sup>20</sup> § 9 zákona o veřejném ochránci práv.

## 4.1 Stručná odbočka k právu na spravedlivý proces

Na tomto místě je (za účelem koncepce celého příspěvku) třeba uvést, že zastávám názor, že na řízení o udělení dlouhodobého víza se vztahuje právo na spravedlivý proces dle § 36 odst. 1 Listiny.<sup>21</sup> Tento názor dovozují ze skutečnosti, že:

- právo na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny vychází z pojetí obecné spravedlnosti, díky které je garantováno bez ohledu na typ řízení, bez ohledu na rozhodující orgán, jakožto i bez ohledu na práva a povinnosti, o nichž je rozhodováno;<sup>22</sup>
- právo na spravedlivý proces je skrze čl. 42 odst. 2 Listiny garantováno i cizincům, neboť uvedené právo není dáno výhradně občanům ČR;
- ministerstvo vydávající rozhodnutí je beze sporu „jiným úřadem“ ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny, neboť je mu svěřena pravomoc, mimo jiné, rozhodovat v řízení o udělení dlouhodobého víza;
- rozhodnutí o udělení, či neudělení dlouhodobého víza je rozhodnutím ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny, neboť dané rozhodnutí je rozhodnutím v materiálním pojetí dle § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní;<sup>23</sup>
- právo na spravedlivý proces neslouží dle mého názoru výhradně k ochraně ústavně zaručených práv, ale k ochraně i jednoduchého práva;<sup>24</sup>
- žadatelé o vízum nesvědčí ústavně zaručené právo na vstup a pobyt na území ČR, ale svědčí mu v daném řízení jednoduché veřejné subjektivní právo, a to i přes absenci právního nároku, tímto subjektivním právem lze rozumět právo, aby jeho žádost nebyla zamítnuta

21 VLKOVÁ, M. Právo na spravedlivý proces v řízení o udělení dlouhodobého víza. Rigorózní práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2019. Dostupné z: <https://is.muni.cz/th/m2utv/> [cit. 5. 12. 2019].

22 Judikatura ÚS vytvořila celou „doktrínu“ spravedlivého procesu, která ustanovení čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod povýšila na obecnou, vychází a sbernou klauzuli práv vázících se ke garancím spravedlivého procesu. POSPÍŠIL, I. In: WAGNEROVÁ, E., V. ŠIMÍČEK, T. LANGÁŠEK, I. POSPÍŠIL a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2012, s. 728.

23 Rozsudek NSS ze dne 21. 12. 2011, sp. zn. 5 Ans 5/2011: „...udělení i neudělení dlouhodobého víza cizinci je rozhodnutím správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 soudního řádu správního ... Rozhodnutí o neudělení dlouhodobého víza nemusí splňovat náležitosti podle § 67 a § 68 správního řádu z roku 2004...“

24 SVOBODA, P. *Ústavní základy správního řízení v České republice: právo na spravedlivý proces a české správní řízení*. Praha: Linde, 2007, s. 72–73; Opačně např. nález ÚS ze dne 18. 5. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 36/93.

z důvodů neuvedených v zákoně, jakožto i subjektivní právo přiznané konstitutivním aktem.<sup>25</sup>

Vzhledem k uvedenému je třeba v řízení o udělení dlouhodobého víza chránit a respektovat, mimo jiné, právě právo na spravedlivý proces žadatele o udělení dlouhodobého víza, přičemž naplnění uvedeného cíle napomáhá právě i činnost veřejného ochránce práv, který, jak vyplývá přímo z § 1 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv, přispívá k ochraně základních práv a svobod, tedy i k ochraně práva na spravedlivý proces.<sup>26</sup>

## 4.2 Realizace práva na přístup ke správnímu orgánu podáním žádosti o udělení dlouhodobého víza

Jedním z problémů, na který veřejný ochránce práv v minulosti mnohokrát upozorňoval, je realizace práva žadatele o dlouhodobé vízum na přístup ke správnímu orgánu. Palčivost této otázky na jedné straně spočívá ve skutečnosti, že nezajištěním uvedeného práva, potažmo jeho narušením dochází k porušení práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny, a na druhé straně zajištění tohoto práva souvisí nejen s právem na spravedlivý proces, ale také s ústavními principy jako je rovnost a zákaz diskriminace. Praktické problémy pojící se s realizací a ochranou práva na přístup k orgánu veřejné moci vyvěrají ze samotného nastavení procesu podání žádosti o udělení dlouhodobého víza upraveného v zákoně o pobytu cizinců, dle kterého „žádost o udělení dlouhodobého víza se podává na úředním tiskopis“<sup>27</sup>, a to zásadně osobně, kdy „osobním podáním žádosti se rozumí úkon žadatele, při kterém se žadatel osobně dostaví ke správnímu orgánu, u kterého má být žádost podána, a osobě přímo se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu určené ke přijetí žádosti podá žádost v době určené pro jednotlivé druhy a účely pobytových oprávnění a ve formě a způsobem, který stanoví tento zákon. Povinnost osobního podání žádosti se vztahuje i na zákonného zástupce.

<sup>25</sup> Rozsudek NSS ze dne 4. 7. 2013, sp. zn. 1 Ans 9/2013: „...stejně jako rozhodování o udělení víza v prvním stupni i rozhodnutí o žádosti o nové posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza zasahuje do veřejných subjektivních práv cizince – na základě tohoto rozhodnutí cizinec může nabyt právo ke vstupu a pobytu na území České republiky za podmínek stanovených v zákoně o pobytu cizinců. Nové posouzení důvodů neudělení víza podle § 180e zákona o pobytu cizinců je tak nutno chápat jako rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., jehož vydání se lze domáhat žalobou na ochranu proti nečinnosti (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS).“

<sup>26</sup> § 1 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

<sup>27</sup> § 53 odst. 1 zákona o pobytu cizinců.



*Podmínka osobního podání žádosti se považuje za splněnou v případě podání žádosti zastupitelskému úřadu prostřednictvím fyzické nebo právnické osoby, se kterou má Česká republika uzavřenou smlouvu o přijímání žádostí (dále jen „externí poskytovatel služeb“), jde-li o žádost takového druhu, jehož sbíráním a předáváním je externí poskytovatel služeb pověřen.“<sup>28</sup> Zastupitelský úřad přitom může stanovit, že žadatel je povinen si předem sjednat termín osobního podání žádosti o udělení dlouhodobého víza, a to pro účel pobytu, za kterým je tato žádost podávána, způsobem, který zastupitelský úřad zveřejní na své úřední desce a na svých internetových stránkách.<sup>29</sup> Od povinnosti osobního podání může přitom zastupitelský úřad či ministerstvo v odůvodněných případech dle § 169d odst. 3 a odst. 4 zákona o pobytu cizinců upustit, v takovém případě bude řízení zahájeno dnem, kdy žádost dojde zastupitelskému úřadu či ministerstvu.*

Pro tento příspěvek je v prvé řadě stěžejní výše nastíněná možnost zastupitelského úřadu stanovit žadateli povinnost předem si sjednat termín podání žádosti. Tato možnost jednotlivého zastupitelského úřadu stanovená v minulosti § 170 odst. 2 zákona o pobytu cizinců účinného do 14. 8. 2017 byla do 31. 12. 2017<sup>30</sup> realizována stanovením plošné povinnosti předběžného sjednání termínu podání žádosti o udělení dlouhodobého víza, a to prostřednictvím internetového systému Visapoint. Uvedený systém měl být reakcí na problém front před budovami zastupitelských úřadů a na podezření z korupčního upřednostňování některých zájemců o podání žádosti o vízum. Ve skutečnosti však systém Visapoint, jak upozorňoval veřejný ochránce práv,<sup>31</sup> sehrával roli především v omezování migrace, a to pro-

<sup>28</sup> § 169d odst. 2 zákona o pobytu cizinců.

<sup>29</sup> § 169f odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

<sup>30</sup> Ukončení provozu systému VISAPOINT k 31. 10. 2017. *Ministerstvo zahraničních věcí České republiky* [online]. 2017 [cit. 25. 11. 2019]. Dostupné z: [https://www.mzv.cz/jnp/cz/informace\\_pro\\_cizince/aktuality/ukoncení\\_provozu\\_systemu\\_visapoint\\_k\\_31\\_1.html](https://www.mzv.cz/jnp/cz/informace_pro_cizince/aktuality/ukoncení_provozu_systemu_visapoint_k_31_1.html)

<sup>31</sup> V tiskové zprávě veřejného ochránce práv ze dne 2. 9. 2013 je tak mimo jiné konstatováno: „Řízení proti České republice zahájila Evropská komise v souvislosti s internetovým systémem Ministerstva zahraničních věcí Visapoint, jehož prostřednictvím se cizinci ve vybraných zemích musí nejprve zaregistrovat, aby poté mohli podat žádost o vízum k pobytu v ČR nad 90 dnů nebo žádost o dlouhodobý/trvalý pobyt. Už od roku 2011 veřejný ochránce práv opakovaně upozorňoval Ministerstvo zahraničních věcí, že systém Visapoint nefunguje a registraci neumožňuje. Kladením nesplnitelných podmínek je tak cizincům odepráno právo žádost vůbec podat, tedy i základní právo na spravedlivý proces. Vzhledem k tomu, že jsou tímto způsobem omezováni i cizinci žádající o dlouhodobý či trvalý pobyt za účelem sloučení rodiny nebo za účelem studia, kteří mají na povolení k pobytu právní nárok, jedná se ze strany České republiky o porušování závazků vyplývajících z práva Evropské unie.“

střednictvím vypsání nízkého počtu volných termínů, čímž bylo množství zájemců fakticky znemožněno se objednat, a tedy i osobně podat žádost o dlouhodobé vízum.<sup>32</sup>

Vyloučení některých osob z podání žádosti o udělení dlouhodobého víza bylo dále zapříčiněno i samotnou nefunkčností systému Visapoint,<sup>33</sup> ke které veřejný ochránce práv uváděl, že právě nefunkčnost systému Visapoint a nemožnost se zaregistrovat k podání žádosti o vízum může být legitimním důvodem pro vyhovění žádosti o upuštění od osobního podání žádosti dle tehdy účinného § 170 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. I v tomto případě jsou však orgány povinny informace o možnosti využití poslední věty § 170 odst. 1 zákona o pobytu cizinců veřejně zpřístupnit na webových stránkách ministerstva zahraničních věcí a jednotlivých zastupitelských úřadů.<sup>34</sup>

Nefunkčností systému, jakožto důvodu pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti, hovořil i NSS v kontextu udělování dlouhodobého pobytu<sup>35</sup>, k němuž uvedl: „*Jak na úseku víz, tak na úseku povolení k pobytům má zastupitelský úřad kompetenci v odůvodněných případech od povinnosti osobního podání žádosti na základě svého uvážení upustit, přičemž na úseku víz má tuto*

<sup>32</sup> ČIŽINSKÝ, P. *Cizinecké právo: práva a povinnosti cizinců a jejich rodinných příslušníků při vstupu a pobytu na území ČR, jejich zaměstnávání a podnikání, zdravotní pojištění a sociální zabezpečení, řízení a provozování vozidla, přístup ke vzdělání a studiu, rodinné soužití s cizinci, mezinárodní ochrana/azyl, státní občanství*. Praha: Linde, 2012, s. 67.

<sup>33</sup> Rozsudek NSS ze dne 26. 4. 2017, sp. zn. 3 Azs 237/2016: „*Nelegální pobyt cizince vyvolaný faktickou nemožností podání žádosti o pobytové oprávnění za účelem sloučení rodiny (zde v důsledku nemožnosti registrace termínu pro podání žádosti v systému Visapoint) je třeba v řízení o správním vyhoštění hodnotit velmi mírně, a to nejen z hlediska ukládané délky zákazu vstupu, ale především při posuzování samotné potřeby uložení správním vyhoštění, např. v rámci hodnocení dopadů takového rozhodnutí na soukromý nebo rodinný život cizince ve smyslu § 119a odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky.*“

<sup>34</sup> POŘÍZEK, P. Problémy s funkčností Visapointu (poznatky z šetření veřejného ochránce práv). *Portál pro kritickou diskuzi o migraci* [online]. Migraceonline.cz, © 2019 [cit. 25. 11. 2019]. Dostupné z: <https://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/problemy-s-funkcnosti-visapointu-poznatky-z-setreni-verejneho-ochrance-prav>

<sup>35</sup> V případě řízení o udělení dlouhodobého pobytu však vykazoval systém Visapoint mnohem závažnější vady, neboť jím byly porušovány závazky vyplývající z práva EU, když fakticky neumožňuje cizincům podat žádost o povolení k dlouhodobému/trvalému pobytu ani tehdy, pokud to přímo vyplývá ze směrnic Evropské unie. Srov. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2017, sp. zn. 3 Azs 237/2016. Nedostatky systému Visapoint odporují mezinárodním závazkům ČR. *Veřejný ochránce práv* [online]. Veřejný ochránce práv, © 2019 [cit. 25. 11. 2019]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2012/nedostatky-systemu-visapoint-odporuji-mezinarodnim-zavazkum-cr/>

*kompetenci vedle zastupitelského úřadu i Ministerstvo vnitra. Na rozdíl od víz však zastupitelský úřad nemá na úseku povolení k pobytům kompetenci stanovit povinnost předem si sjednat termín podání žádosti. Je tedy na něm, aby i bez užití mechanismu sjednání termínu podání žádosti zajistil, že podávání žádostí bude probíhat efektivně, ale zároveň lidsky důstojným způsobem, a tedy zejména tak, že žadatelé své žádosti budou moci podat v přiměřených lhůtách.“<sup>36</sup>*

Uvedená kritika systému Visapoint pak skutečně vedla k zastavení jeho provozu. Tím však nedošlo k obecnému vyloučení možnosti zastupitelského úřadu stanovit povinnost předběžného sjednání termínu osobního podání žádosti. Osobní sjednání termínu v současnosti probíhá dle pokynů, které je zastupitelský úřad povinen zveřejnit na webových stránkách příslušného zastupitelského úřadu. Mám za to, že požadavek osobního podání žádosti není sám osobě v rozporu s právem na spravedlivý proces, neboť je nutné na tento legislativní požadavek (možnost) nahlížet v souvislostech, tedy zejména je třeba zkoumat jeho praktické uchopení, nastavení transparentnosti procesu, ochrany rovnosti v právech a zajištění práva na podání žádosti důstojným způsobem. Budou-li tyto dílčí aspekty naplněny, bude právní úprava osobního podání žádosti i její praktické uchopení možné označit za právu na spravedlivý proces odpovídající.

### **4.3 Právo na poučení o procesních právech a povinnostech**

Dalším procesním právem, které je důležité pro spravedlivé projednání žádosti cizince o udělení dlouhodobého víza a které způsobuje v praxi mnohé problémy, na něž veřejný ochránce práv dlouhodobě upozorňuje, je právo na poučení o procesních právech a povinnostech. O důležitosti tohoto procesního práva přitom nemůže být sporu, neboť právě jeho prostřednictvím je osobě dáván prostor k hájení práv a oprávněných zájmů žadatelů. Mám přitom za to, že význam tohoto práva v případě řízení, jehož je účastníkem osoba cizí státní příslušnosti, roste. Tento závěr přitom dovozuji ze skutečnosti, že cizinec, jakožto účastník řízení, je zpravidla znevýhodněn jazykovou bariérou a s tím související neznalostí českého právního řádu. Tyto skutečnosti mají přitom bezesporu negativní vliv na možnost cizince hájit svá práva. Tento negativní vliv by měl být z uvedených důvodů

<sup>36</sup> Rozhodnutí NSS ze dne 21. 6. 2017, sp. zn. 3 Azs 159/2016.

odstraněn či minimalizován poskytnutím řádného a dostatečného poučení o jeho procesních právech a povinnostech.

Poučovací povinnost plyne nejen z ústavního pořádku,<sup>37</sup> ale také ze zákona o pobytu cizinců, který obsahuje speciální právní úpravu pro řízení v cizineckých věcech, tedy i pro řízení o udělení dlouhodobého víza. Citovaný zákon zakotvuje informační nebo poučovací povinnost hned v několika ustanoveních. Obecná poučovací povinnost o procesních právech a povinnost cizince však není v zákoně o pobytu cizinců upravena, a proto je třeba vycházet z poučovací povinnosti obsažené v § 4 odst. 2 správního řádu, který se na řízení o udělení dlouhodobého víza užije subsidiárně.<sup>38</sup>

Z výše uvedeného je tedy zřejmé, že správní orgán rozhodující v řízení o udělení dlouhodobého víza je povinen účastníka řízení poučit o jeho procesních právech a povinnostech, jakož i o nedostatecích žádosti a o nutnosti je odstranit dle § 45 odst. 2 správního řádu,<sup>39</sup> o případných následcích nedoložení tvrzených skutečností, pokud by to mělo mít dopad na rozhodnutí; případně o následcích nekonání, je-li od účastníka řízení požadován úkon.<sup>40</sup>

I veřejný ochránce práv přitom upozorňuje na postavení žadatelů o vízum, kteří v drtivé většině neumí česky, neznají české právní prostředí a podání žádosti je pro ně časově i finančně náročné, a proto je nezbytné, aby měli možnost bezplatně získat veškeré potřebné informace o vízovém procesu ještě před vlastní cestou na konzulární úřad. Praxe veřejného ochránce práv však ukázala, že poskytování informací cizincům prostřednictvím nejčastěji využívaného způsobu, tedy prostřednictvím internetu, vykazovala v minulosti

<sup>37</sup> Čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

<sup>38</sup> Ačkoliv § 168 vylučuje aplikaci obecných ustanovení správního řádu o správním řízení (ustanovení části druhé a třetí správního řádu) na některé typy řízení podle zákona o pobytu cizinců, a to i řízení o udělení dlouhodobého víza, díky § 177 správního řádu se i na řízení o udělení dlouhodobého víza tento procesní předpis do značné míry použije, a to zejména v rozsahu základních zásad činnosti správního orgánu uvedených v § 2 až § 8 správního řádu. Díky § 177 odst. 2 správního řádu pak musí orgán veřejné moci ve vízovém řízení postupovat dle ustanovení části čtvrté a části první, obdobně dle vyjmenovaných ustanovení části druhé (§ 10 až § 16, § 19 až § 26, § 29 až § 31, § 33 až § 35, § 37, § 40, § 62, § 63 správního řádu) a třetí (§ 134, § 137 a § 142 odst. 1 a 2 správního řádu) a přiměřeně dle dalších ustanovení správního řádu, jsou-li potřebná.

<sup>39</sup> Toto ustanovení lze i pro řízení podle § 168 zákona o pobytu cizinců použít „přiměřeně, je-li to potřebné“ (§ 154 odst. 1 správního řádu).

<sup>40</sup> Srov. např. rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2009, č. j. 4 Ads 161/2008-101; nebo ze dne 11. 3. 2010, č. j. 6 As 53/2009-74.

nedostatky, některé dokonce zásadního charakteru. Veřejný ochránce zjistil, že u některých konzulátů nebyly tyto informace vůbec dostupné nebo docházelo k výpadkům ve funkčnosti internetových stránek, případně z nich nebyla vždy zcela zřejmá ani základní informace o tom, v jakých případech a na koho se vztahuje vízová povinnost, jaká je výše správních poplatků, ani vymezení skupin, které jsou od nich osvobozeny. Veřejný ochránce práv upozorňoval, že v případě absentujících informací se žadatel o vízum nedozví, jak probíhá proces získání víza, o důvodech, které mohou vést k zamítnutí jeho žádosti apod. Za zásadní nedostatek pak veřejný ochránce práv označil absenci zmínky o vízovém režimu rodinných příslušníků občanů EU, přestože je ČR vázána dle směrnice EU (2004/38/ES) povinností poskytnout těmto osobám všechny prostředky k usnadnění získání nezbytných víz.<sup>41</sup>

Takový postup konzulátů, které navíc ve vízovém procesu nepostupovaly jednotně (například ve způsobu podávání žádosti o vízum<sup>42</sup>), lze označit za zcela netransparentní, kdy celý proces vyvolával pochybnost o rovném přístupu k žadatelům, o efektivnosti a předvídatelnosti činnosti správních orgánů. Z uvedených důvodů veřejný ochránce práv doporučil, aby byly informace o vízovém procesu poskytovány koordinovaně, kdy poskytování informací a také vlastní proces žádání o vízum by měl být prezentován a realizován takovým způsobem, aby v maximální míře umožňoval cizinci podat žádost o vízum sám, bez prostředníka.<sup>43</sup>

Ačkoliv se poskytování informací konzuláty postupem let zlepšovalo a zlepšuje, mám za to, že transparentnost vízového procesu a poskytnutí řádného

<sup>41</sup> Na internetových stránkách konzulátů zcela chyběla definice pojmu „rodinný příslušník občana EU“ či informace o tom, že tyto osoby jsou osvobozeny od správních poplatků při podání žádosti o vízum, případně o možnosti soudního přezkumu. Činnost konzulátů při udělování víz. *Veřejný ochránce práv* [online]. Veřejný ochránce práv, © 2019 [cit. 25. 11. 2019]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2008/cinnost-konzulatu-pri-udelovani-viz/>

<sup>42</sup> Ve většině států se nepřípouští jiná možnost než podat žádost o vízum osobně, ale Veřejný ochránce práv zjistil, že v některých případech je možné zaslat žádost konzulátu poštou nebo ji podat prostřednictvím cestovní kanceláře (u krátkodobých víz), případně prostřednictvím zplnomocněného zástupce. Žádný z těchto rozdílných způsobů přitom nebyl zdůvodněn. Činnost konzulátů při udělování víz. *Veřejný ochránce práv* [online]. Veřejný ochránce práv, © 2019 [cit. 25. 11. 2019]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2008/cinnost-konzulatu-pri-udelovani-viz/>

<sup>43</sup> Činnost konzulátů při udělování víz. *Veřejný ochránce práv* [online]. Veřejný ochránce práv, © 2019 [cit. 25. 11. 2019]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2008/cinnost-konzulatu-pri-udelovani-viz/>

poučení o procesních právech a povinnostech žadatele o dlouhodobé vízum není problémem pouze minulým, nýbrž i současným, neboť poskytování poučení – co do obsahu, rozsahu i formy – je ponecháváno na uvážení správního orgánu, které může být, a zpravidla je, užíváno různým způsobem.

#### 4.4 Právo být slyšen a vedení pohovoru

Posledním příkladem z praxe veřejného ochránce práv, který bude v tomto příspěvku zmíněn, je otázka realizace a zajištění práva být slyšen prostřednictvím vedení pohovoru s žadatelem o dlouhodobé vízum. Vedení pohovoru s výjimkou dlouhodobého víza za účelem podnikání, kde je stanovena povinnost provést pohovor, podléhá uvážení zastupitelského úřadu dle § 57 zákona o pobytu cizinců. Cílem pohovoru je zjištění bližší skutečnosti týkající se uváděného účelu pobytu na území, opatření dalších podkladů pro rozhodnutí a ověření splnění podmínek k pobytu.<sup>44</sup> Ačkoliv žadateli o dlouhodobé vízum není dána povinnost odpovídat na otázky kladených v průběhu pohovoru, nesoučinnost zpravidla vede k neudělení dlouhodobého víza dle § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců.

Před rokem 2011 pak vykazovala právní úprava a z něj vyplývající praxe vedení pohovoru zásadní nedostatek, na který upozorňoval právě i veřejný ochránce práv.<sup>45</sup> Tento nedostatek spočíval v absenci povinnosti vyhotovit záznam o vedení pohovoru, s čímž souvisel problém nemožnosti ověřit průběh vízového procesu. V praxi se tak stávalo, že záznam pohovoru se ve spise vůbec nenacházel, popř. nebyl datován, podepsán úřední sobou, resp. údaje v něm obsažené byly naprosto nedostatečné k prokázání případného účelového sňatku či jiného důvodu k zamítnutí žádosti o vízum.<sup>46</sup>

Veřejný ochránce práv v souvislosti s uvedeným upozorňoval na skutečnost, že za takových okolností, kdy není možné zpětně ověřit průběh ústního pohovoru, není možné učinit vízový proces transparentním, a proto

<sup>44</sup> ČIŽINSKÝ, op. cit., s. 69–70.

<sup>45</sup> Např. Pohovory ve vízovém procesu. *Veřejný ochránce práv* [online]. Veřejný ochránce práv, © 2019 [cit. 25. 11. 2019]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2008/pohovory-ve-vizovem-procesu/>

<sup>46</sup> Souhrnná zpráva činnosti Veřejného ochránce práv, 2011. *Veřejný ochránce práv* [online]. Veřejný ochránce práv, © 2019 [cit. 25. 11. 2019]. Dostupné z: [https://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/zpravy\\_pro\\_poslaneckou\\_snemovnu/Souhrnna\\_zprava\\_VOP\\_2011.pdf](https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Souhrnna_zprava_VOP_2011.pdf)

je záznam pohovoru s žadatelem o vízum nejdůležitějším dokladem a důkazem, který obsahuje podklad a informace nejen pro vydání rozhodnutí, ale také pro jeho přezkoumání.<sup>47</sup>

Na uvedený problém pak v roce 2011 reagovala novela zákona o pobytu cizinců s účinností od 1. 1. 2011, která v řízení o udělení dlouhodobého víza stanovila povinnost sepsání záznamu pohovoru s žadatelem, jestliže se pohovor uskuteční. Veřejný ochránce práv pak uvedenou novelu kvitoval a požádal ministerstvo zahraničních věcí, aby zvážilo ještě transparentnější způsob v podobě pořizování audiozáznamu, čímž by odpadl problém dodatečného nesouhlasu žadatele s obsahem záznamu.<sup>48</sup>

Ačkoliv návrh na pořizování audiozáznamu nebyl reflektován, lze zavedení povinnosti vyhotovit písemný záznam kvitovat jako pozitivní, neboť žadatel tím získal kontrolu nad tím, co osoba provádějící pohovor o průběhu pohovoru zaznamenává, správnost záznamu je navíc potvrzena žadatelovým podpisem, čímž je zvýšena kontrola jednání konzulárních pracovníků a transparentnost v této oblasti. V současnosti jsou tedy správní orgány povinny vyhotovit písemný záznam o vedení pohovoru s žadatelem, je-li veden.<sup>49</sup> Tento záznam musí obsahovat zejména údaje umožňující identifikaci žadatele, vylíčení průběhu pohovoru, datum a identifikační údaje osoby provádějící pohovor a podpisy jak této osoby, tak žadatele.<sup>50</sup>

## 5 Závěr

Řízení o udělení dlouhodobého víza představuje z pohledu dodržování práva na spravedlivý proces a zásad činnosti správních orgánů problemickou oblast, kdy problematičnost této oblasti je dle mého názoru zapříčiněna zejména:

- diskreční pravomocí státu upravit pravidla vstupu a pobytu cizinců na svém území;

<sup>47</sup> Nerovné postavení cizinců nemusí být diskriminací, přesto vyžaduje řešení. *Veřejný ochránce práv* [online]. Veřejný ochránce práv, © 2019 [cit. 25. 11. 2019]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2010/nerovne-postaveni-cizincu-nemusi-byt-diskriminaci-presto-vyzaduje-reseni/>

<sup>48</sup> *Ibid.*

<sup>49</sup> § 57 odst. 2 zákona o pobytu cizinců.

<sup>50</sup> VLKOVÁ, M. Právo na spravedlivý proces v řízení o udělení dlouhodobého víza. Rigorózní práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2019. Dostupné z: <https://is.muni.cz/th/m2utv/> [cit. 5. 12. 2019].

- dále zákonným prostorem pro užití správního uvážení ve věci udělení, či neudělení dlouhodobého víza, tedy absencí právního nároku, který naráží na vázanost správního orgánu zákonem, zejména ve vztahu k vymezeným požadavkům pro udělení víza a k taxativnímu výčtu důvodů neudělení víza;
- častými novelizacemi zákona;
- politickým vlivem projevovaným v této oblasti a požadavkem veřejného zájmu, který, jakožto neurčitý právní pojem může být nejen různě vykládán, ale v praxi také zneužíván.

Vzhledem k výše uvedenému je možné beze sporu říct, že kontrolní činnost veřejného ochránce práv v rámci procesu udělování dlouhodobých víz je nejen teoreticky možná, ale v praxi také potřebná. Na výše uvedených výběrových příkladech týkajících se problému systému Visapoint, informování žadatelů a dále záznamu vedeného pohovoru jsme viděli, že veřejný ochránce práv v minulosti upozorňoval na problémy právní úpravy i praxe reálného průběhu procesu o udělení dlouhodobého víza. Taktéž jsme mohli vidět, že k přímému reflektování upozornění a návrhů plynoucích z činnosti veřejného ochránce práv dochází ad hoc, tedy dle mého názoru nelze bohužel poskytnout zobecňující pohled na věc, kdy skutečně dochází k přímému vyslyšení závěrů veřejného ochránce práv.

Závěrem je k uvedeným příkladům vhodné doplnit, že tento příspěvek neměl za cíl vyjmenovat všechny problémy vízového procesu, kterými se veřejný ochránce práv zabýval, ale pouze předestřít již řešené (či vyřešené) vady, které jsou dle mého názoru dlouhodobými systémovými problémy. Jen okrajově je možné nastínit další problémy, které se s řízením o udělení dlouhodobého víza pojí. Jedná se zejména o:

- formu opravného prostředku a rozsah poskytovaného přezkumu, jakož i o problém nezávislosti a objektivnosti orgánu, jež prvostupňové rozhodnutí přezkoumává;
- vyloučení rozhodnutí o neudělení dlouhodobého víza ze soudního přezkumu dle § 171 písm. a) zákona o pobytu cizinců a otázka rovnosti v právech ve vztahu k rozhodnutí NSS ze dne 4. 1. 2018, sp. zn. 6 Azs 253/2016, v němž NSS vyslovil přelomový závěr, že „rozhodnutí



*o žádosti o nové posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza za účelem studia podle směrnice 2004/114/ES je soudně přezkoumatelné“;<sup>51</sup>*

- problematiku transparentnosti řízení o udělení dlouhodobého víza;
- aktuální problém přístupu veřejného ochránce práv k utajovaným informacím, zejména v okamžiku, kdy z těchto utajených informací vychází důvod neudělení dlouhodobého víza.<sup>52</sup>

Tyto problémy naznačené závěrem tohoto příspěvku jsou pak ponechány budoucímu řešení, a snad i vyřešení, a to zejména prostřednictvím právní teorie, zákonodárné činnosti, budoucí rozhodovací praxe správních orgánů a soudů, a to za přispění závěrů z kontrolní činnosti veřejného ochránce práv.

## Literature

CRAWFORD, J. a I. BROWNLIE. *Brownlie's Principles of Public International Law*. Oxford, United Kingdom, Oxford University Press, 2012, 803 s. ISBN 9780199699698.

ČIŽINSKÝ, Pavel. *Cizinecké právo: práva a povinnosti cizinců a jejich rodinných příslušníků při vstupu a pobytu na území ČR, jejich zaměstnávání a podnikání, zdravotní pojištění a sociální zabezpečení, řízení a provozování vozidla*. Praha: Linde, 2012, 373 s. ISBN 9788072018871.

GOOSWIN-GILL, G. S. *International Law and the Movement of Persons Between States*. Oxford: Clarendon Press, 1978, 324 s. ISBN 0198253338.

KUČERA, B. *Mezinárodní základy cizineckého práva*. Brno: Nakladatelství Barvič & Novotný, 1929, 201 s.

POŘÍZEK, Pavel. *Vstup cizince na území státu: pohled mezinárodního, unijního a českého práva*. Praha: Linde, 2013, 415 s. ISBN 9788072019076.

POŘÍZEK, P. Problémy s funkčností Visapointu (poznatky z šetření veřejného ochránce práv). *Portál pro kritickou diskuzi o migraci* [online]. Migraceonline.cz, © 2019 [cit. 25. 11. 2019]. Dostupné z: <https://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/problemy-s-funkcnosti-visapointu-poznatky-z-setreni-verejneho-ochrance-prav>

<sup>51</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 1. 2018, sp. zn. 6 Azs 253/2016.

<sup>52</sup> Srov. Ombudsmanka si opět stěžuje vládě, vnitro jí odpírá tajné informace kvůli strpení cizince. *Justice* [online]. Justice, © 2019 [cit. 25. 11. 2019]. Dostupné z: <https://www.ceska-justice.cz/2019/10/ombudsmanka-si-opet-stezuje-vlade-vnitro-ji-odpira-tajne-informace-kvuli-strpeni-cizince/>

- POTOČNÝ, M. a J. ONDŘEJ. *Mezinárodní právo veřejné: zvláštní část*. 5., dopl. a rozš. vyd. Praha: C. H. Beck, 2006, 511 s. ISBN 8071795364.
- SVOBODA, P. *Ústavní základy správního řízení v České republice: právo na spravedlivý proces a české správní řízení*. Praha: Linde, 2007, 359 s. ISBN 9788072016761.
- VLKOVÁ, M. *Právo na spravedlivý proces v řízení o udělení dlouhodobého víza*. Rigorózní práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2019. Dostupné z: <https://is.muni.cz/th/m2utv/> [cit. 5. 12. 2019].
- WAGNEROVÁ, E., V. ŠIMÍČEK, T. LANGÁŠEK, I. POSPÍŠIL a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2012. ISBN 978-80-7357-750-6.

### Contact – e-mail

*marketa.bednarova@mail.muni.cz*

## **Veřejný ochránce práv a osoby se zdravotním postižením**

*Martin Škurek*

Právnická fakulta, Univerzita Palackého v Olomouci, Česká republika

### **Abstract in original language**

Tento článek přináší retrospektivu vývoje právní úpravy působnosti ochránce ve věcech ochrany práv osob se zdravotním postižením, popisuje její současný stav, dále přináší základní informace o faktické činnosti ochránce ve věcech ochrany práv osob se zdravotním postižením za poslední období a je v něm také uvedeno zamyšlení nad efektivitou pravomocí ochránce ve věcech ochrany práv osob se zdravotním postižením. Autor považuje současnou právní úpravu za poměrně funkční, i když by ocenil určité změny v § 21a a § 21b a § 21c zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, které by mohly přinést zvýšení jeho efektivity.

### **Keywords in original language**

Veřejný ochránce práv; zákon o veřejném ochránci práv; osoba se zdravotním postižením; působnost; pravomoc.

### **Abstract**

This article brings a retrospective of the development of legal regulations of the Ombudsman in matters of the protection of the rights of persons with disabilities, describes its current state, further provides basic information on the factual activities of the Ombudsman in matters of the protection of the rights of persons with disabilities in the recent period and reflection on the effectiveness of the Defender's powers in matters of protection of the rights of persons with disabilities. The author considers the current legislation to be quite functional, although he would appreciate certain changes in the Sections 21a and 21b and 21c of the Act no. 349/1999 Coll., on the Ombudsman, that could increase its efficiency.

## Keywords

The Ombudsman; the Ombudsman Act; Person with Disabilities; Competence; Power.

## 1 Úvod

Pokud organizátoři letošní sekce správního práva v rámci mezinárodní vědecké konference Dny práva 2019 stanovili téma „20 let zákona o Veřejném ochránci práv,“ nabízí se příležitost komplexněji zpracovat téma, které stojí poněkud stranou zájmu odborné veřejnosti, a to problematiku působnosti ochránce ve věcech ochrany práv osob se zdravotním postižením. Podle názoru autora, který je sám od narození osobou se zdravotním postižením, se však jedná o jedno z nejvíce zásadních témat existence a působení instituce Veřejného ochránce práv (dále jen „ochránce“) v České republice. Důvodem je skutečnost, že podle údajů z výběrového šetření Českého statistického úřadu na území České republiky v roce 2018 žilo přibližně 1 152 000 obyvatel se zdravotním postižením, což představuje přibližně 13 % obyvatel České republiky.<sup>1</sup> A je zcela jasné, že s postupným stárnutím populace v České republice se tento počet bude v budoucnu neustále zvyšovat. Přitom osoby se zdravotním postižením mohou namnoze být těmi, jejichž základní lidská práva a svobody mohou být ze strany soukromoprávních a veřejnoprávních subjektů a institucí porušovány, čímž se případy tohoto porušování mohou na základě stížností, podnětů nebo jeho vlastní činnosti stát předmětem zájmu ochránce.

Z výše uvedených důvodů a vzhledem k tomu, jak je téma letošní sekce správního práva v rámci mezinárodní vědecké konference Dny práva 2019 pojato, si autor článku klade ambici učinit retrospektivu vývoje právní úpravy působnosti ochránce ve věcech ochrany práv osob se zdravotním postižením, popsat její současný stav, přinést základní informace o faktické činnosti ochránce ve věcech ochrany práv osob se zdravotním postižením za poslední období a také provést krátké zamyšlení nad efektivitou pravomocí ochránce ve věcech ochrany práv osob se zdravotním postižením.

<sup>1</sup> Výběrové šetření osob se zdravotním postižením – 2018. *Český statistický úřad* [online]. [cit. 11. 1. 2020]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/vyberove-setreni-osob-se-zdravotnim-postizenim-2018>

## 2 Původní znění zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, a osoby se zdravotním postižením

Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv (dále jen „zákon“), v jeho původním znění účinném do dne 31. prosince 2001 na osoby se zdravotním postižením výslovně nepamatoval. Definicí osoby se zdravotním postižením do rámce právního řádu České republiky totiž zakotvila až Úmluva o právech osob se zdravotním postižením (dále jen „Úmluva“), která byla přijata Valným shromážděním Organizace spojených národů dne 13. prosince 2006. Účelem Úmluvy je podporovat, chránit a zajišťovat plné a rovné užívání všech lidských práv a základních svobod všemi lidmi s postižením a podporovat úctu k jejich přirozené důstojnosti. Česká republika podepsala Úmluvu dne 30. března 2007. Po dovršení procesu ratifikace vstoupila Úmluva pro Českou republiku v platnost dne 28. října 2009. Česká republika podepsala společně s Úmluvou dne 30. března 2007 Opční protokol k Úmluvě. Naplňování Úmluvy na mezinárodní úrovni sleduje Výbor Organizace spojených národů pro práva osob se zdravotním postižením. V čl. 1 Úmluvy je uvedeno, že osoby se zdravotním postižením zahrnují osoby mající dlouhodobé fyzické, duševní, mentální nebo smyslové postižení, které v interakci s různými překážkami může bránit jejich plnému a účinnému zapojení do společnosti na rovnoprávném základě s ostatními.<sup>2</sup> Ještě před přijetím Úmluvy nabyt dne 1. října 2004 účinnosti zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v jehož ustanovení § 67 odst. 2 a 3 v jeho původním znění bylo uvedeno, že osobami se zdravotním postižením byly fyzické osoby, které byly orgánem sociálního zabezpečení uznány plně invalidními (tzv. „osoby s těžším zdravotním postižením“), orgánem sociálního zabezpečení uznány částečně invalidními, rozhodnutím orgánu sociálního zabezpečení uznány zdravotně znevýhodněnými (tzv. „osoby zdravotně znevýhodněné“). Za zdravotně znevýhodněnou osobu se považovala fyzická osoba, která měla takovou funkční poruchu zdravotního stavu, při které měla zachování schopnost vykonávat soustavné zaměstnání nebo jinou výdělečnou činnost, ale její možnosti být nebo zůstat pracovně začleněna,

<sup>2</sup> Sdělení Ministerstva zahraničních věcí České republiky č. 10/2010 Sb.m.s., Úmluva o právech osob se zdravotním postižením.

vykonávat dosavadní povolání nebo využít dosavadní kvalifikaci nebo kvalifikaci získat byly podstatně omezeny z důvodu jejího dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu.

V ustanovení § 1 odst. 1 a odst. 2 zákona v jeho původním znění, ve kterém byla vymezena působnost ochránce, tak bylo toliko uvedeno, že ochránce působil k ochraně osob, před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud bylo v rozporu s právem, neodpovídalo principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispíval k ochraně základních práv a svobod a také, že působnost ochránce podle § 1 odst. 1 zákona se vztahovala na ministerstva a jiné správní úřady s působností pro celé území státu, správní úřady jim podléhající, Českou národní banku, pokud působily jako správní úřad, Radu pro rozhlasové a televizní vysílání, orgány územních samosprávných celků při výkonu státní správy, a nebylo-li dále stanoveno jinak na Policii České republiky, Armádu České republiky, Hradní stráž, Vězeňskou službu České republiky a dále na zařízení, v nichž se vykonávala vazba, trest odnětí svobody, ochranná nebo ústavní výchova, ochranné léčení, jakož i na veřejné zdravotní pojišťovny. Samozřejmě, že do okruhu osob podle ustanovení § 1 odst. 1 zákona v jeho původním znění se řadily i osoby se zdravotním postižením, u nichž bylo možné předpokládat i výkon trestu odnětí svobody, ochrannou nebo ústavní výchovu, ochranné léčení nebo jejich intenzivní interakci s úřady a se zdravotními pojišťovnami, ovšem o komplexnější ochraně práv osob se zdravotním postižením podle zákona v jeho původním znění nebylo možné mluvit.

Podle zákona v jeho původním znění tak byla celkově potlačena působnost ochránce ve vztahu k základním lidským právům a svobodám. Důvodem byla skutečnost, že zákon ve svém původním znění vycházel z původního účelu instituce ochránce, který spočíval v dohlížení na dodržování zákonů a ostatních právních předpisů a plnění povinností státními úředníky nebo později v ochraně před špatnou správou, před byrokratickými, necitlivými či nespravedlivými postupy úředníků a veřejné správy vůbec. Přehlíživé nebo liknavé jednání, arogance, nezdvořilost, neodůvodněné průtahy, špatný výklad záměru zákonodárce a podobně je totiž možné uvést jako postupy, jež povětšinou nelze podřadit pod porušení základních lidských

práv a svobod, někdy jsou dokonce právně v pořádku. A právě takovým jednáním se ochránce měl podle zákona v původním především věnovat, otázka ochrany lidských práv si v činnosti ochránce také měla zasluhovat určitou pozornost, ale ne prioritní. Podle zákona v původním znění tak byl ochránce koncipován jako instituce v zásadě zaměřená na celou veřejnou správu, včetně obcí při výkonu státní správy. Významný posun od tohoto stavu, a to i ve vztahu k osobám se zdravotním postižením, přinesla novela zákona č. 381/2005 Sb., která nabyla účinnosti ke dni 1. ledna 2006.<sup>3,4</sup>

### 3 Novela zákona č. 381/2005 Sb.

Novelou zákona č. 381/2005 Sb. se v ustanovení § 1 zákona za odst. 2 vložily nové odst. 3 a 4, podle kterých měl ochránce nově provádět systematické návštěvy míst, kde se nacházely nebo mohly nacházet osoby omezené na svobodě veřejnou mocí nebo v důsledku závislosti na poskytované péči, s cílem posílit ochranu těchto osob před mučením, krutým, nelidským, ponižujícím zacházením nebo trestáním a jiným špatným zacházením, přičemž působnost ochránce podle § 1 odst. 3 zákona se podle § 1 odst. 4 písm. c) zákona se měla konkrétně vztahovat i na ústavy sociální péče a jiná zařízení poskytující obdobnou péči, zdravotnická zařízení a zařízení sociálně-právní ochrany dětí.

Novelou zákona č. 381/2005 Sb. se do zákona také vložil nový § 21a, podle kterého pro návštěvy zařízení podle § 1 odstavce 3 a 4 zákona platila obdobně ustanovení § 15 a § 16 zákona, ve kterých byly, a doposud jsou, upraveny jednotlivá vyšetřovací oprávnění ochránce vůči úřadům a povinnost úřadů v mezích jejich působnosti poskytovat ochránci při šetření pomoc, kterou si vyžádá. Ochránce po návštěvě zařízení nebo po souvisejících návštěvách více zařízení měl vypracovat zprávu o svých zjištěních. Součástí této zprávy mohla být doporučení nebo návrhy opatření k nápravě. Ochránce měl následně zařízení vyzvat, aby se k jeho zprávě, doporučením nebo návrhům na opatření k nápravě vyjádřilo v jím stanovené lhůtě. Takto

<sup>3</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, s. 12.

<sup>4</sup> K pojetí institutu Veřejného ochránce práv viz i SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 374; nebo SLÁDEČEK, Vladimír. *Zákon o Veřejném ochránci práv. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 42.

mohl ochránce vyzvat i zřizovatele zařízení nebo příslušné úřady. Shledal-li by ochránce jejich vyjádření dostatečnými, zařízení, popřípadě jeho zřizovatele nebo příslušné úřady měl o tom vyrozumět. Jinak ochránce po obdržení vyjádření nebo po marném uplynutí lhůty mohl postupovat obdobně podle § 20 odst. 2 zákona, tzn. o svých zjištěních mohl vyrozumět vládu nebo informovat veřejnost včetně sdělení jména a příjmení osob oprávněných jednat jménem zařízení. Ochránce mohl postupovat podle § 20 odst. 2 zákona i v případě nesplnění povinnosti součinnosti podle § 15 a § 16. Nadto byla novelou zákona č. 381/2005 Sb. do § 23 odst. 2 zákona doplněna věta, že zprávy z návštěv zařízení včetně obdržených vyjádření a vybrané zprávy o ukončených šetřeních v jednotlivých věcech ochránce vhodným způsobem zveřejňuje, přičemž ustanovení § 20 odst. 2 písm. b) zákona platí obdobně.

Podle důvodové zprávy k ní bylo cílem novely zákona č. 381/2005 Sb. posílit postavení ochránce při ochraně osob, jejichž osobní svoboda byla omezena. Omezení svobody jednotlivce v právním řádu České republiky přitom bylo před přijetím novely zákona č. 381/2005 Sb. přísně vzato chápáno zejména v trestněprávních souvislostech. Za omezení svobody se tak zpravidla považoval výkon vazby či trestu odnětí svobody, ochranného léčení nebo ochranné výchovy, zajištění orgány policie nebo výkon kázeňského trestu vězení v armádě, nikoli však situace, kdy osoby byly v různých zařízeních umístěny de iure více či méně dobrovolně, avšak vzhledem ke své osobní situaci, tzn. stáří, zdravotnímu stavu, tělesnému nebo mentálnímu postižení, nebo vzhledem k uplatňovaným režimovým opatřením byla jejich svoboda omezena de facto. Prostřednictvím novely zákona č. 381/2005 Sb. tak došlo z hlediska pravomocí ochránce k postavení všech výše uvedených forem omezení osobní svobody naroveň.<sup>5</sup>

Dále je nutné uvést, že před přijetím novely zákona č. 381/2005 Sb. v České republice neexistoval orgán, který by vykonával systematickou preventivní vnější kontrolu míst, kde se nacházely osoby omezené na svobodě. V jednotlivých resortech působily různé mechanismy kontroly, které však nenaplňovaly kritérium účinnosti. Za účinnou je podle důvodové zprávy k zákonu č. 381/2005 Sb. totiž možné považovat kontrolu, která

<sup>5</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 381/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, s. 10.



je vykonávána systematicky, s preventivním účinkem a která se nezaměřuje výlučně na dodržování formální zákonitosti, ale sleduje především hledisko důstojnosti podmínek v zařízeních a zacházení s tam umístěnými osobami ve smyslu mezinárodních závazků vyplývajících ze smluv o lidských právech. Důležitým předpokladem účinnosti kontroly je podle důvodové zprávy také zajištění její plné funkční i institucionální nezávislosti na kontrolovaných subjektech i jejich nadřízených orgánech. A protože podle mínění zákonodárce kritérium účinnosti splňoval ochránce, byla na základě novely zákona č. 381/2005 Sb. pravomoc provádět systematické návštěvy míst, kde se nacházely nebo mohly nacházet osoby omezené na svobodě veřejnou mocí nebo v důsledku závislosti na poskytované péči, svěřena právě jemu.<sup>6</sup>

Dalším významným milníkem vývoje právní úpravy působnosti ochránce ve věcech ochrany práv osob se zdravotním postižením bylo přijetí zákona č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), který nabyl účinnosti dne 1. září 2009 a na základě kterého došlo k další významné novelizaci zákona a to i ve vztahu k osobám se zdravotním postižením.

#### **4 Novelizace na základě zákona č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon)**

Důvodem pro přijetí antidiskriminačního zákona byla skutečnost, že tehdy platný stav právní úpravy v České republice nesplňoval požadavky na zajištění rovného zacházení a ochrany před diskriminací obsažené v sekundárním právu Evropských Společenství. Podle požadavků práva Evropských Společenství měl totiž právní řád každého členského státu EU zajišťovat ochranu před diskriminací tím, že ve svých právních předpisech měl nejen zakázat diskriminaci, ale i vymezit pojmový aparát, tzn. definici přímé a nepřímé diskriminace, obtěžování, sexuálního obtěžování, pronásledování, a upravit nástroje právní ochrany před diskriminací. S výjimkou zákona

<sup>6</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 381/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, s. 10 a 13.

č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, a zákona č. 361/2003 Sb., o služebních poměrech příslušníků ozbrojených sborů, toto tehdy účinné české právní předpisy upravovaly zcela nedostatečně nebo vůbec. Ze sekundárního práva Evropských Společenství však zcela jasně vyplývalo, že vedle pracovněprávních vztahů a přístupu k zaměstnání bylo nezbytné výše uvedené promítnout i do dalších oblastí, zejména samostatné výdělečné činnosti, sociální ochrany včetně sociálního zabezpečení a zdravotní péče, sociálních výhod, vzdělání a přístupu ke zboží a službám, které jsou k dispozici veřejnosti, a bydlení. České republice tehdy dokonce hrozily z důvodu netransponování směrnic č. 78/2000/ES, č. 2000/43/ES, č. 86/378/ES a č. 96/97/ES ze strany Evropské komise žaloby. Z těchto důvodů došlo k přijetí antidiskriminačního zákona, kterým došlo k další významné novelizaci zákona.<sup>7,8</sup>

Konkrétně se tak stalo prostřednictvím části druhé antidiskriminačního zákona nazvané Změna zákona o Veřejném ochránci práv, ve které bylo uvedeno, že zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, se mění tak, že v § 1 se za odstavec 4 vkládá nový odstavec 5, podle kterého ochránce vykonává působnost ve věcech práva na rovné zacházení a ochrany před diskriminací; a za § 21a se vkládá nový § 21b, podle kterého ochránce přispívá k prosazování práva na rovné zacházení se všemi osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ, národnost, pohlaví, sexuální orientaci, věk, zdravotní postižení, náboženské vyznání, víru nebo světový názor a za tím účelem a) poskytuje pomoc obětem diskriminace při podávání návrhů na zahájení řízení z důvodů diskriminace, b) provádí výzkum, c) zveřejňuje zprávy a vydává doporučení k otázkám souvisejícím s diskriminací a d) zajišťuje výměnu dostupných informací s příslušnými evropskými subjekty. Tímto došlo k dalšímu rozšíření věcné působnosti ochránce, tzn. o věci zajištění práva na rovné zacházení a ochrany před diskriminací a dále o prosazování práva na rovné zacházení se všemi osobami, přičemž byly přímo uvedeny i osoby se zdravotním postižením. V souvislosti

<sup>7</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), s. 21 a 22.

<sup>8</sup> K této problematice více viz BOUČKOVÁ, Pavla, Barbara HAVELKOVÁ, Kristina KOLDINSKÁ, Zdeněk KÜHN, Eva KÜHNOVÁ a Markéta WHELANOVÁ. *Antidiskriminační zákon. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 12.

s přijetím zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, který nabyl účinnosti dne 1. ledna 2007, se v § 1 odst. 4 písm. c) slova ústavy sociální péče nahradila slovy zařízení sociálních služeb.<sup>9</sup>

V důvodové zprávě k části druhé antidiskriminačního zákona přitom bylo uvedeno, že vytvoření nebo určení instituce, která by se zabývala rovným zacházením a ochranou před diskriminací, vyplývá přímo ze směrnice č. 2000/43/ES, směrnice č. 76/207/EHS, ve znění směrnice č. 2002/73/ES a směrnice č. 2004/113/ES. Vytvoření subjektu pro podporu rovného zacházení tak bylo požadováno směrnicemi Evropských Společenství a to pro diskriminační důvody pohlaví a rasy nebo etnicity. Také doporučení č. 2 Evropské komise proti rasismu a intoleranci doporučovalo vytvoření speciálního subjektu pro boj s rasismem, xenofobií, antisemitismem a intolerancí na národní úrovni. Vzhledem k tomu, že v oblasti lidských práv a svobod v České republice tehdy jako nezávislá instituce působil ochránce, byla agenda spojená s rovným zacházením a ochranou před diskriminací svěřena právě jemu. V oblasti rovného zacházení a ochrany před diskriminací ochránce měl začít působit jako poradensko-informační a osvětový orgán, a to zcela v souladu s příslušnými směrnicemi Evropských společenství, které požadují, aby daná instituce poskytovala nezávislou pomoc obětem diskriminace, připravovala nezávislé studie týkající se diskriminace a zveřejňovala nezávislé zprávy a podávala doporučení k jakékoli otázce související s diskriminací.<sup>10,11</sup>

S cílem vytvořit jednotný standard ochrany před diskriminací byla působnost ochránce vztažena na všechny diskriminační důvody vymezené směrnicemi Evropských společenství, tedy pohlaví, rasu nebo etnický původ, sexuální orientaci, věk, zdravotní postižení, náboženské vyznání a víru. To přímo reflektuje § 2 odst. 3 antidiskriminačního zákona, ve kterém se hovoří o rase, etnickém původu, národnosti, pohlaví, sexuální orientaci, věku, zdravotním

<sup>9</sup> K této problematice více viz KVASNICOVÁ, Jana a kol. *Antidiskriminační zákon: komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 305.

<sup>10</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), s. 29, 33 a 44.

<sup>11</sup> K této problematice více viz BOUČKOVÁ, Pavla, Barbara HAVELKOVÁ, Kristína KOLDÍNSKÁ, Zdeněk KÜHN, Eva KÜHNOVÁ a Markéta WHELANOVÁ. *Antidiskriminační zákon. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 13.

postížení, náboženském vyznání, víře či světovém názoru. Podle ustanovení § 2 odst. 2 antidiskriminačního zákona se přitom rozlišují dvě základní formy diskriminace a to diskriminace přímá, kterou se rozumí takové jednání, včetně opomenutí, kdy se s jednou osobou zachází méně příznivě, než se zachází nebo zacházelo nebo by se zacházelo s jinou osobou ve srovnatelné situaci z výše vymezených diskriminačních důvodů, a diskriminace nepřímá, kterou se rozumí takové jednání nebo opomenutí, kdy na základě zdánlivě neutrálního ustanovení, kritéria nebo praxe je z některého z výše vymezených diskriminačních důvodů osoba znevýhodněna oproti ostatním. Nepřímou diskriminací přitom není, pokud toto ustanovení, kritérium nebo praxe je objektivně odůvodněno legitimním cílem a prostředky k jeho dosažení jsou přiměřené a nezbytné. Za diskriminaci se podle § 2 odst. 2 antidiskriminačního zákona dále považuje i obtěžování, sexuální obtěžování, pronásledování, pokyn k diskriminaci a navádění k diskriminaci. V § 2 odst. 5 antidiskriminačního zákona je potom uvedeno, že diskriminací je také jednání, kdy je s osobou zacházeno méně příznivě na základě domnělého diskriminačního důvodu. Z § 2 odst. 5 antidiskriminačního zákona tak vyplývá, že k diskriminaci může dojít nejenom na základě subjektivního vymezení osoby jako příslušníka určité skupiny, ale i na základě toho, že okolí osobě určitou vlastnost přisuzuje, pokládá ji za takovou bez ohledu na to, zda takový předpoklad souhlasí se skutečností nebo nikoliv.<sup>12,13,14</sup>

Pro osoby se zdravotním postižením je zásadní i § 3 odst. 2 antidiskriminačního zákona, ve kterém je definována nepřímá diskriminace z důvodu zdravotního postižení, kterou se rozumí odmítnutí nebo opomenutí přijmout přiměřená opatření, aby měla osoba se zdravotním postižením přístup k určitému zaměstnání, k výkonu pracovní činnosti nebo funkčnímu nebo jinému postupu v zaměstnání, aby mohla využít pracovního poradenství, nebo se zúčastnit jiného odborného vzdělávání, nebo aby mohla využít

<sup>12</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), s. 44.

<sup>13</sup> K této problematice více viz BOUČKOVÁ, Pavla, Barbara HAVELKOVÁ, Kristina KOLDÍNSKÁ, Zdeněk KÜHN, Eva KÜHNOVÁ a Markéta WHELANOVÁ. *Antidiskriminační zákon. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 131.

<sup>14</sup> K této problematice více viz BOBEK, Michal, Pavla BOUČKOVÁ a Zdeněk KÜHN (eds.). *Rovnost a diskriminace*. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 53.

služeb určených veřejnosti, ledaže by takové opatření představovalo nepřiměřené zatížení. V návaznosti na to je v § 3 odst. 3 a 4 antidiskriminačního zákona uvedeno, že při rozhodování o tom, zda konkrétní opatření představuje nepřiměřené zatížení, je třeba vzít v úvahu a) míru užítku, kterou má osoba se zdravotním postižením z realizace opatření, b) finanční únosnost opatření pro fyzickou nebo právnickou osobu, která je má realizovat, c) dostupnost finanční a jiné pomoci k realizaci opatření a d) způsobilost náhradních opatření uspokojit potřeby osoby se zdravotním postižením, přičemž za nepřiměřené zatížení se nepovažuje opatření, které je fyzická nebo právnická osoba povinna uskutečnit podle zvláštního právního předpisu.

V důvodové zprávě je k tomu uvedeno, že definice nepřímé diskriminace z důvodu zdravotního postižení vyplývá z ustanovení čl. 2 odst. 2 b) ii a čl. 5 směrnice č. 2000/78/ES, které zohledňuje specifické potřeby osob se zdravotním postižením a na rozdíl od ostatních nediskriminačních důvodů je mnohdy spojeno s aktivně uplatňovanými opatřeními, bez jejichž realizace by osoby se zdravotním postižením neměly k právu na rovné zacházení vůbec přístup. Jde zde o uložení pozitivní povinnosti realizovat za daných podmínek opatření k vyrovnání znevýhodnění způsobenému zdravotním postižením. A proto nesplnění této povinnosti naplňuje podle § 3 odst. 2 antidiskriminačního zákona znaky nepřímé diskriminace. Na rozdíl od pozitivních opatření jde v tomto případě o znevýhodnění takové intenzity, které by jinak osobu se zdravotním postižením vyloučilo z možnosti podílet se na vyčtených aktivitách. Opatření, která lze od pasivně legitimovaných subjektů vyžadovat, jsou ovšem omezena, a to zejména finančními náklady v poměru k jejich výsledkům a užítku, který z nich plyne. Ustanovení § 3 odst. 3 antidiskriminačního zákona v souladu s čl. 5 směrnice č. 2000/78/ES vymezuje kritéria, podle nichž se posuzuje, zda konkrétní opatření představuje nepřiměřené zatížení. Opatření, která lze od pasivně legitimovaných subjektů vyžadovat, jsou omezena jednak únosností finančních nákladů pro povinného, úměrností finančních nákladů užítku, který z opatření má osoba se zdravotním postižením a existencí alternativních možností řešení, které jsou v daném případě k dispozici. Ustanovení § 3 odst. 3 antidiskriminačního zákona vychází ze skutečnosti, že test přiměřenosti či nepřiměřenosti břemene bude nutno aplikovat na subjekty různého charakteru.

Povinnosti, jež mohou spočívat v nutnosti provést nákladné stavební úpravy, stanoví zejména zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), a na něj navazující vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 398/2009 Sb., o obecných technických požadavcích zabezpečujících bezbariérové užívání staveb. V ustanovení § 3 odst. 4 antidiskriminačního zákona je naopak vymezen případ, kdy o nepřiměřené zatížení nejde.<sup>15</sup>

Doposud poslední významné změny zákona ve vztahu k osobám se zdravotním postižením přinesla novela zákona č. 198/2017 Sb., která nabyla účinnosti dne 1. ledna 2018.

## 5 Novela zákona č. 198/2017 Sb.

Novelou zákona č. 198/2017 Sb., která souvisí s přistoupením České republiky k Úmluvě o právech osob se zdravotním postižením (dále jen „Úmluva“) v roce 2009, se v ustanovení § 1 zákona za odstavec 6 vložil nový odstavec 7, podle kterého ochránce sleduje naplňování Úmluvy; za ustanovení § 21b se vložil nový § 21c, podle kterého se při sledování naplňování Úmluvy ochránce zabývá systematicky problematikou práv osob se zdravotním postižením a za tím účelem zejména a) podporuje naplňování práv osob se zdravotním postižením a navrhuje opatření směřující k jejich ochraně, b) provádí výzkum, c) zveřejňuje zprávy a vydává doporučení k otázkám souvisejícím s naplňováním práv osob se zdravotním postižením a d) zajišťuje výměnu dostupných informací s příslušnými zahraničními a mezinárodními subjekty, přičemž při plnění těchto úkolů se přiměřeně použijí ustanovení § 15 a § 16 zákona, a v případě nesplnění povinnosti poskytnout součinnost vyplývající z § 15 nebo § 16 zákona může ochránce o této skutečnosti informovat veřejnost včetně jména a příjmení osob oprávněných jednat jménem povinného orgánu; a za § 25 se vložil nový § 25a, podle kterého ochránce k plnění úkolů podle § 21c zákona zřizuje poradní orgán pro spolupráci při monitorování provádění Úmluvy. Členy poradního orgánu jsou osoby se zdravotním postižením a osoby hájící jejich práva a zájmy, které jmenuje

<sup>15</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), s. 38 až 40.

ochránce po projednání s organizacemi osob se zdravotním postižením. Organizaci a úkoly poradního orgánu upravuje jeho statut, který vydává ochránce.

Podle důvodové zprávy k novele č. 198/2017 Sb. Úmluva, vedle jednotlivých práv osob se zdravotním postižením, ve svém čl. 33 obsahuje i povinnost zřízení nezávislého mechanismu na podporu, ochranu a monitorování jejího provádění, jehož úkolem je sledovat a podporovat naplňování práv osob se zdravotním postižením. Na procesu monitorování se podle Úmluvy musejí zúčastnit a aktivně podílet zástupci občanské společnosti, zvláště osoby se zdravotním postižením a organizace je zastupující (tzv. monitorovací orgán). Monitorovací orgán podle Úmluvy má fungovat v souladu s tzv. Pařížskými principy vztahujícími se k národním institucím na ochranu a podporu lidských práv. Konkrétně podle Pařížských principů Národní instituce na ochranu a podporu lidských práv (National Human Rights Institution, dále jen „NHRI“) musí být nezávislý odborný orgán s mandátem přispívat k ochraně a podpoře lidských práv. NHRI má být institucionálně, personálně i finančně nezávislá na státní moci a má reprezentovat co nejširší společenské spektrum názorů z různých oblastí (lidskoprávní nestátní neziskové organizace, náboženské skupiny, odborníci z akademické sféry, sociální partneři, zájmová samospráva). Její členové mají být voleni na základě oficiální procedury a mají mít zákonem stanovený mandát. Instituce má mít k dispozici vlastní odborný personál a infrastrukturu a finance pro svou činnost. Instituce má mít možnost projednávat všechny věci ve své působnosti na základě podnětu nebo vlastní iniciativy, má být oprávněna získat veškeré relevantní informace od jakéhokoliv subjektu a zveřejňovat výsledky své práce.<sup>16</sup>

Před přijetím novely zákona č. 198/2017 Sb. však v České republice orgán pověřený monitorováním naplňování Úmluvy neexistoval, čímž Česká republika porušovala závazek přímo plynoucí z čl. 33 odst. 2 Úmluvy a což muselo být legislativně řešeno. Zákodárce nakonec došel k závěru, že výše vymezené tzv. Pařížské principy ze všech orgánů a subjektů v České republice nejvíce naplňuje ochránce. Ochránce je totiž, podle názoru zákonodárce,

<sup>16</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 198/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, s. 4.

orgán nezávislý na jakýchkoliv jiných orgánech a mocenských složkách. Je volen podle pravidel, která mají posílit jeho nezávislost a má svou vlastní Kancelář jako organizační složku státu k plnění úkolů spojených s odborným, organizačním a technickým zabezpečením své činnosti a svou vlastní rozpočtovou kapitolu. Má poměrně rozsáhlé pravomoci včetně pravomocí quasijudiciálních a veškeré orgány veřejné moci a ve stanovených případech i soukromé subjekty jsou podle povinny s ním spolupracovat. Již základní působnost ochránce zaměřená na výkon veřejné správy v souladu se zákonem a principy dobré správy mu umožňuje sledovat dodržování lidských práv. Ochránce také spolupracuje s vládou i s Poslaneckou sněmovnou a Senátem Parlamentu České republiky, kterým předkládá legislativní i jiná doporučení k řešení lidskoprávní problematiky. Ochránce rovněž intenzivně spolupracuje s odborníky z praxe i se zástupci občanského sektoru a využívá jejich zkušenosti při své práci. Na základě všech výše vymezených důvodů byl ochránce určen jako orgán pověřený monitorováním naplňování Úmluvy.<sup>17</sup>

Na základě novely zákona č. 198/2017 Sb. se tak do věcné působnosti ochránce doplnila působnost monitorovacího orgánu podle Úmluvy. Podle důvodové zprávy by měl ochránce naplňovat úlohu monitorovacího orgánu především tím, že by měl sledovat naplňování Úmluvy v českém právním řádu ve všech jejích aspektech. Mělo by především jít o komplexní vyhodnocování dodržování a naplňování jednotlivých práv na základě informací získaných výzkumy, analýzami, pozorováními a zjišťováními fakt v terénu i analýzou právních předpisů a dokumentů. Na druhou stranu by však nemělo jít o individuální prošetřování jednotlivých případů a stížností osob se zdravotním postižením. To znamená, že nová působnost podle § 21c zákona neumožňuje ochránci šetřit stížnosti mimo působnost vymezenou před vložení § 21c do zákona. Na druhou stranu, informace ze svých ostatních působností by měl ochránce využít při hodnocení dodržování a naplňování různých práv osob se zdravotním postižením. Vzhledem k rozsahu působnosti Úmluvy by však nemělo jít o jediný zdroj informací a ochránce tedy sledování naplňování Úmluvy musí realizovat jako novou samostatnou působnost se samostatnými oprávněními podle § 21c zákona. Ochránce

<sup>17</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 198/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, s. 4 a 5.



by také měl navrhovat opatření směřující k ochraně práv osob se zdravotním postižením.<sup>18</sup>

Ochránce by, podle důvodové zprávy, měl dále sledovat a hodnotit veškeré činnosti státu, místních samospráv a ostatních aktérů vůči osobám se zdravotním postižením, které by mohly ovlivnit výkon jejich práv. Mělo by především jít o tvorbu a aplikaci právních předpisů a jejich uplatňování v praxi při výkonu veřejné moci, ale také o realizaci vládních politik a dalších kroků, které se mohou dotýkat práv osob se zdravotním postižením. Mělo by se také jednat o činnost dalších subjektů jako např. územní či profesní samosprávy, které se rovněž mohou vztahovat na výkon práv osob se zdravotním postižením (např. uspokojování potřeb občanů obce v rámci její samostatné působnosti) a o činnost různých soukromých subjektů, která se dotýká práv osob se zdravotním postižením (zařízení zdravotních a sociálních služeb, dopravní společnosti, pronajímatelé bytů, poskytovatelé zboží a služeb apod.). Formy sledování by měly být různé v závislosti na cílech dané aktivity. Ochránce by měl dále provádět výzkumy reálného uplatňování práv osob se zdravotním postižením a spolupracovat s relevantními odborníky. Konečně by ochránce ve věci ochrany práv osob se zdravotním postižením měl komunikovat se zahraničními subjekty monitorujícími naplňování Úmluvy v dalších smluvních státech a s mezinárodními organizacemi věnujícími se ochraně práv osob se zdravotním postižením, tzn. s Organizací spojených národů, Radou Evropy, mezinárodními nevládními organizacemi a dalšími. Na základě získaných informací by potom ochránce měl formulovat závěry o dodržování Úmluvy a navrhnout doporučení ke zlepšení realizace práv osob se zdravotním postižením prostřednictvím novelizace právních předpisů a změn v politikách nebo v postupech státních i jiných subjektů. Ochránce by rovněž měl přispívat k osvětě a zvyšování povědomí veřejnosti o Úmluvě a o právech a problémech osob se zdravotním postižením, a tak napomáhat k realistickému vnímání osob se zdravotním postižením a jejich problémů ve společnosti.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 198/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, s. 11.

<sup>19</sup> Ibid., s. 11 a 12.

Čl. 33 odst. 3 Úmluvy také předpokládá participaci osob se zdravotním postižením a jejich organizací na monitorování naplňování Úmluvy. Aby byly naplněny požadavky čl. 33 odst. 3 Úmluvy, ochránce musí podle důvodové zprávy za účelem monitorování práv osob se zdravotním postižením zřídit svůj poradní orgán, který by se na monitorování podílel. V poradním orgánu by podle důvodové zprávy měly být zastoupeny samy osoby se zdravotním postižením, jejich organizace a organizace hájící jejich práva a zájmy. Jednotlivé členy orgánu by ochránce měl jmenovat na základě dialogu s organizacemi osob se zdravotním postižením tak, aby v něm byly zastoupeny rovnoměrně jednotlivé skupiny osob s různými druhy zdravotního postižení. Cílem by mělo být, aby v poradním orgánu mohly být slyšeny relevantní problémy všech osob se zdravotním postižením a tyto osoby se k nim mohly vyjádřit a seznámit ochránce se svou situací a problémy při naplňování svých práv. Úkolem poradního orgánu by měla být spolupráce s ochráncem na monitorování naplňování Úmluvy a práv osob se zdravotním postižením obecně. Členové poradního orgánu by měli ochránci moci poskytovat informace z praktického života osob se zdravotním postižením, informovat jej o jejich problémech a navrhnout mu doporučení ke způsobům jejich řešení. Měli by se rovněž moci podílet na výzkumech a dalších aktivitách ochránce při monitorování naplňování Úmluvy a vyjadřovat se k jejich výsledkům. Konečně by měli mít možnost společně s ochráncem hodnotit právní předpisy a vládní či jiné politiky směřující k naplňování práv osob se zdravotním postižením a při tom ochránci poskytovat odborné stanovisko nebo zprostředkovat postřehy z praxe.

Jak bylo uvedeno výše, novela zákona č. 198/2017 Sb. je prozatím poslední významnou novelou právní úpravy působnosti ochránce ve věcech ochrany práv osob se zdravotním postižením a je také nutné podotknout, že v současnosti platné a účinné znění zákona se od obsahu výše rozebraných novel sice liší, ale ne ve vztahu k osobám se zdravotním postižením. Mimo rámec výše popsaného došlo např. k další novelizaci § 21a zákona, ovšem ve vztahu k cizincům, což není předmětem zájmu tohoto článku.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 198/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, s. 12.

## 6 Faktická činnost veřejného ochránce práv ve věcech ochrany práv osob se zdravotním postižením

Po provedení retrospektivy vývoje právní úpravy působnosti ochránce ve věcech ochrany práv osob se zdravotním postižením by bylo vhodné položit si otázku, do jaké míry ochránce tuto působnost svojí činností naplňuje, tzn. do jaké míry je ve věcech ochrany práv osob se zdravotním postižením aktivní a do jaké míry osoby se zdravotním postižením možnosti, které jim zákon poskytuje, využívají. Odpověď na tuto zásadní otázku je vyvoditelná z obsahu souhrnných písemných zpráv ochránce o jeho činnosti za jednotlivé kalendářní roky, ze čtvrtletních informací ochránce o jeho činnosti a ze soustavných informací ochránce o jeho činnosti, s nimiž ochránce seznamuje veřejnost a které vyplývají z jeho poznatků. Tímto ochránce plní svoje povinnosti podle § 23 a § 24 zákona. V § 23 odst. 1 a 2 zákona je přitom uvedeno, že ochránce podává každoročně do 31. března Poslanecké sněmovně souhrnnou písemnou zprávu o své činnosti za uplynulý rok a zpráva je sněmovní publikací. Zprávu současně zasílá Senátu, prezidentu republiky, vládě a ministerstvům a jiným správním úřadům s působností pro celé území státu a vhodným způsobem ji zveřejňuje. Ochránce dále soustavně seznamuje veřejnost se svou činností podle tohoto zákona a s poznatky, které z jeho činnosti vyplynuly. Zprávy z návštěv zařízení včetně obdržených vyjádření a vybrané zprávy o ukončených šetřeních v jednotlivých věcech ochránce vhodným způsobem zveřejňuje, přičemž § 20 odst. 2 písm. b) zákona platí obdobně. V § 24 odst. 1 a 2 zákona je potom uvedeno, že ochránce Poslanecké sněmovně předkládá nejméně jednou za 3 měsíce informaci o své činnosti, zprávu o jednotlivých věcech, v nichž nebylo dosaženo dostatečných opatření k nápravě ani postupem podle § 20 zákona a doporučení podle § 22 zákona, pokud jde o právní předpisy. Poslanecká sněmovna tyto zprávy a informace předložené ochráncem projednává.

Protože k poslední významné změně právní úpravy působnosti ochránce ve věcech ochrany práv osob se zdravotním postižením došlo až s účinností od 1. ledna 2018, je možné na výše uvedenou otázku odpovědět po analýze dat ze zpráv a informací ochránce pouze za rok 2018, protože za rok 2019 jsou zatím zpracována data pouze z prvního až třetího čtvrtletí. Vzhledem

k vysoké odborné a morální autoritě ochránce zřejmě není nutné o obsahu těchto informačních zdrojů pochybovat. Po analýze dat ze zpráv a informací ochránce za rok 2018 je možné dojít k následujícím závěrům. Co se týče působnosti podle § 1 odst. 5 a § 21b zákona, veřejný ochránce, resp. Kancelář veřejného ochránce práv jako celek, za rok 2018 řešil 50 stížností na diskriminaci z důvodu zdravotního postižení, což byl za rok 2018 druhý stěžovateli nejčastěji uváděný diskriminační důvod. Co se týče působnosti podle § 1 odst. 3 a 4 zákona, ochránce za rok 2018 přijal 603 podnětů klientů sociálních služeb, pacientů a vězňených osob. A co se týče působnosti podle § 1 odst. 5 a § 21c zákona, ochránce přijal 84 podnětů poukazujících na systémové problémy lidí se zdravotním postižením a 78 podnětů z oblasti veřejného opatrovnictví a dalších podpůrných opatření, oslovil 398 neziskových organizací a s 60 navázal spolupráci, zorganizoval 1 konferenci o opatrovnictví, provedl 3 výzkumy, uspořádal 5 setkání poradního orgánu, natočil 5 osvětových videí, které zhlédlo 14 350 lidí, přednášel pro téměř 500 veřejných opatrovníků, lidí s postižením, seniorů a studentů, uspořádal 7 regionálních setkání a 410 účastníků informoval o své působnosti a navštívil 7 zařízení sociálních služeb. Při vědomí skutečnosti o počtu zaměstnanců Kanceláře veřejného ochránce práv, který nedosahuje ani čísla 150, a skutečnosti, že působnost ve věcech ochrany práv osob se zdravotním postižením tvoří pouze jednu z oblastí působnosti ochránce, je zřejmě možné dojít k závěru, že se ochránce zřejmě odpovědně snaží k naplňování působnosti ve věcech ochrany práv osob se zdravotním postižením používat veškeré dostupné kapacity a naplňovat představy zákonodárce obsažené v důvodových zprávách k výše uvedeným novelám zákona. Dále je zřejmě možné uvést, že osoby se zdravotním postižením možnosti, které jim zákon poskytuje, skutečně využívají.<sup>21</sup>

Z výše uvedeného dále vyplývá, že také došlo zcela k naplnění § 25a zákona, podle kterého ochránce k plnění úkolů podle § 21c zákona zřizuje poradní orgán pro spolupráci při monitorování provádění Úmluvy. Tento poradní orgán ochránce skutečně zřídil a v současnosti má 11 členů, kterými jsou lidé s postižením a lidé hájící práva lidí s postižením. Při jmenování členů

<sup>21</sup> Výroční zpráva o ochraně před diskriminací 2018. *Veřejný ochránce práv* [online]. S. 13 [cit. 11. 1. 2020]. Dostupné z: [https://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/DISKRIMINACE/Vyrocní\\_zpravy/2018-DIS-vyrocní-zprava.pdf](https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/DISKRIMINACE/Vyrocní_zpravy/2018-DIS-vyrocní-zprava.pdf)

poradního orgánu přihlíží ochránce zejména k jejich odbornosti a angažovanosti v oblasti ochrany práv osob se zdravotním postižením. Ze zpráv a informací ochránce za rok 2018 vyplývá, že poradní orgán předkládá ochránci systémová témata v oblasti ochrany práv osob se zdravotním postižením, poskytuje ochránci konzultace a praktické informace, podílí se na připomínkování právních předpisů ochráncem a zaujímá stanoviska k jeho strategickým dokumentům týkajícím se práv osob se zdravotním postižením, získává podněty od osob se zdravotním postižením, organizací hájících jejich práva a od pečujících osob, zajišťuje informovanost osob se zdravotním postižením, organizací hájící jejich práva a široké veřejnosti o činnost ochránce v oblasti monitorování podle Úmluvy.<sup>22</sup>

## **7 Otázka efektivity pravomocí Veřejného ochránce práv ve věcech ochrany práv osob se zdravotním postižením**

Po zhodnocení faktické činnosti veřejného ochránce práv ve věcech ochrany práv osob se zdravotním postižením v posledním období, by bylo vhodné položit si otázku, zda zákon ochránci poskytuje dostatečně efektivní nástroje, tzn. pravomoci, k plnění působnosti ve věcech ochrany práv osob se zdravotním postižením. Pro odpověď na tuto otázku je zřejmě nutné pravomoci ochránce rozdělit. Přitom se nabízí dělení pravomocí ochránce na dva základní celky a to na jakési hard powers, tzn. na vyšetřovací pravomoci, kterými přímo zasahuje do sféry konkrétních institucí, a soft powers, tzn. na metodické, výzkumné, informační, monitorovací a pravomoci v oblasti normotvorby, kterými do sféry konkrétních institucí přímo nezasahuje. Hard powers ochránce jsou vymezeny, s odkazem na přiměřené použití § 15 a § 16 zákona, v § 21a zákona a slouží k plnění působnosti ochránce podle § 1 odst. 4 písm. c) zákona.

Jednoduše řečeno při návštěvě míst, kde se nacházejí nebo mohou nacházet osoby omezené na svobodě v důsledku závislosti na poskytované péči, zejména zařízení sociálních služeb a jiných zařízení poskytujících obdobnou péči, zdravotnických zařízení a zařízení sociálněprávní ochrany dětí, ochránce

<sup>22</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 198/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, s. 6.

postupuje podle § 21a zákona, v jehož odst. 1 je uvedeno, že pro návštěvy těchto zařízení platí ustanovení § 15 a 16 přiměřeně. V § 15 zákona je konkrétně uvedeno, že ochránce je oprávněn s vědomím vedoucích úřadů, a to i bez předchozího upozornění, vstupovat do všech prostor úřadů a provádět šetření spočívající v nahlížení do spisů, kladení otázek jednotlivým zaměstnancům úřadů, rozmluvě s osobami umístěnými v zařízeních, a to bez přítomnosti jiných osob. Úřady jsou povinny na žádost ochránce a ve lhůtě jím stanovené poskytnout informace a vysvětlení, předložit spisy a jiné písemnosti, sdělit písemně stanovisko ke skutkovým a právním otázkám, provést důkazy, které ochránce navrhne, provést úkony dozoru, k nimž jsou podle zákona oprávněny a které ochránce navrhne. Ochránce je oprávněn být přítomen při ústním jednání a provádění důkazů úřady a klást přítomným osobám otázky. Pro účely šetření podle předchozích odstavců zproští na žádost ochránce osoba k tomu oprávněná podle zvláštního zákona jednotlivé zaměstnance úřadu mlčenlivosti, je-li jim zvláštním zákonem uložena. Nestanoví-li zvláštní zákon, kdo je osobou oprávněnou zprostit povinnosti mlčenlivosti, je jí pro účely tohoto zákona v případě zaměstnance úřadu vedoucí úřadu, v případě vedoucího úřadu vedoucí úřadu jemu nadřízeného, a není-li takového úřadu, předseda vlády. Pro účely šetření podle tohoto zákona se vůči ochránci nelze dovolávat povinnosti mlčenlivosti uložené smlouvou. V § 16 zákona je potom uvedeno, že všechny státní orgány a osoby vykonávající veřejnou správu jsou v mezích své působnosti povinny poskytovat ochránci při šetření v zařízení pomoc, kterou si vyžádá. V případě nesplnění povinnosti součinnosti podle § 15 a § 16 zákona může ochránce postupovat podle § 20 odst. 2 zákona, tzn. že vyrozumí nadřízený úřad a není-li takového úřadu, vládu, může o svých zjištěních informovat veřejnost včetně sdělení jména a příjmení osob oprávněných jednat jménem úřadu. Ochránce po návštěvě zařízení nebo po souvisejících návštěvách více zařízení vypracuje zprávu o svých zjištěních. Součástí této zprávy mohou být doporučení nebo návrhy opatření k nápravě. Ochránce vyzve zařízení, aby se k jeho zprávě, doporučením nebo návrhům na opatření k nápravě ve lhůtě stanovené ochráncem vyjádřilo. Takto může ochránce vyzvat i zřizovatele zařízení nebo příslušné úřady. Shledá-li ochránce jejich vyjádření dostatečnými, zařízení, popřípadě jeho zřizovatele nebo příslušné úřady

o tom vyzrozumí. Jinak ochránce po obdržení vyjádření nebo po marném uplynutí lhůty může postupovat obdobně podle § 20 odst. 2 zákona.

Na základě výše uvedeného je možné dojít k závěru, že právní úprava hard powers ochránce k plnění jeho působnosti podle § 1 odst. 4 písm. c) zákona je nastavena v zásadě uspokojivě. De lege ferenda by však bylo vhodné uvažovat v § 21a zákona o některých změnách. Důvodem je skutečnost, že pro adresáty zákona, kterými jsou i osoby se zdravotním postižením, takto formulovaný § 21a zákona, který odkazuje na přiměřené použití § 15 a § 16 zákona a na obdobné použití § 20 odst. 2 zákona, může stran jeho aplikace působit nejasně. Konkrétně v případě návštěv zařízení sociálních služeb totiž není možné uvažovat o vedoucím úřadu, o nadřízeném úřadu, o nahlížení do spisu, o předkládání spisu, o provedení důkazů, o provedení úkonů dozoru, o ústním jednání a o případné roli předsedy vlády je možné uvažovat velmi zprostředkovaně. Bylo by proto vhodné uvažovat o tom, aby § 21a zákona zcela jasně vymezil pravomoci ochránce ve vztahu k zařízením sociálních služeb a jiným zařízením poskytujícím obdobnou péči, zdravotnickým zařízením a zařízením sociálněprávní ochrany dětí, zcela jasně stanovil možnosti postupu ochránce v případě, že mu ze strany těchto zařízení nebude poskytnuta součinnost a používal přitom přiléhavou terminologii (např. zaměstnanec zařízení, vedoucí zaměstnanec zařízení, zřizovatel zařízení, nahlížení do dokumentace, předkládání dokumentace, činnost zařízení atd.). Přiměřené a obdobné použití příslušných ustanovení mimo rámec § 21a zákona se nejeví jako zcela vhodné.

Hard powers ochránce jsou také vymezeny, s odkazem na přiměřené použití § 15 a § 16 zákona, v § 21c zákona a slouží k plnění působnosti ochránce podle § 1 odst. 7 zákona. Z toho vyplývá, že při sledování naplňování mezinárodních smlouvy upravující práva osob se zdravotním postižením se ochránce zabývá systematicky problematikou práv osob se zdravotním postižením a za tím účelem zejména podporuje naplňování práv osob se zdravotním postižením a navrhuje opatření směřující k jejich ochraně, provádí výzkum, zveřejňuje zprávy a vydává doporučení k otázkám souvisejícím s naplňováním práv osob se zdravotním postižením a zajišťuje výměnu dostupných informací s příslušnými zahraničními a mezinárodními subjekty. Při plnění těchto úkolů, které je jinak možné zařadit do rámce soft powers, ochránce

přiměřeně používá § 15 a § 16 zákona. V případě nesplnění povinnosti poskytnout součinnost vyplývající z § 15 nebo § 16 zákona může ochránce o této skutečnosti informovat veřejnost včetně jména a příjmení osob oprávněných jednat jménem povinného orgánu. I ve vztahu k formulaci § 21c zákona je možné vznést stejné námitky jako k formulaci § 21a zákona.

Soft powers ochránce jsou vymezeny v § 21b zákona a slouží k plnění působnosti ochránce podle § 1 odst. 5 zákona. V § 21b zákona je konkrétně uvedeno, že ochránce přispívá k prosazování práva na rovné zacházení se všemi osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ, národnost, pohlaví, sexuální orientaci, věk, zdravotní postižení, náboženské vyznání, víru nebo světový názor a za tím účelem poskytuje metodickou pomoc obětem diskriminace při podávání návrhů na zahájení řízení z důvodů diskriminace, provádí výzkum, zveřejňuje zprávy a vydává doporučení k otázkám souvisejícím s diskriminací a zajišťuje výměnu dostupných informací s příslušnými evropskými subjekty. De lege ferenda by však bylo možné uvažovat o tom, zda by soft powers ochránce vymezené v § 21b zákona, které slouží k plnění působnosti ochránce podle § 1 odst. 5 zákona, neměly být doplněny také o hard powers analogické těm, které jsou nyní vymezeny v § 15 a § 16 zákona. Důvodem je zejména skutečnost, že již nyní to platí ve vztahu k tzv. úřadům, které jsou vypočteny v § 1 odst. 2 zákona a kterými jsou ministerstva a jiné správní úřady s působností pro celé území státu, správní úřady jim podléhající, Česká národní banka, pokud působí jako správní úřad, Rada pro rozhlasové a televizní vysílání, orgány územních samosprávných celků při výkonu státní správy, a není-li dále stanoveno jinak i Policie České republiky, Armáda České republiky, Hradní stráž, Vězeňská služba České republiky a dále také zařízení, v nichž se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranná nebo ústavní výchova, ochranné léčení, zabezpečovací detence, jakož i na veřejné zdravotní pojišťovny. Případné diskriminační jednání úřadů lze totiž zcela jistě zařadit do rámce jednání, které je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy. Jde tedy o to, zda by hard powers ochránce které slouží k plnění působnosti ochránce podle § 1 odst. 5 zákona a které ochránce může aplikovat vůči úřadům, neměly být v jejich odpovídající podobě aplikovatelné i vůči soukromoprávním subjektům. Důvodem je úvaha, zda by ochránce neměl mít co nejučinnější



nástroje k výkonu působnosti ve věcech práva na rovné zacházení a ochrany před diskriminací v co nejvyšším možném počtu společenských situací.

Mezi soft powers ochránce je zřejmě možné zařadit i jeho normativní pravomoci, které jsou vymezeny v § 22 odst. 1 a 2 zákona, které je jistě možné vztáhnout ke všem výše vymezeným působnostem ochránce. V § 22 odst. 1 a 2 zákona je konkrétně uvedeno, že 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. Úřad je povinen do 60 dnů sdělit k doporučení své stanovisko. Ustanovení § 20 odst. 2 zákona platí obdobně. Ještě silnější postavení má ochránce podle zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, v jehož § 64 odst. 2 písm. f) je uvedeno, že ochránce je oprávněn k Ústavnímu soudu České republiky podat návrh na zrušení jiného právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy. V § 67 odst. 3 tohoto zákona je potom uvedeno, že soudce zpravodaj neprodleně zašle návrh na zahájení řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. a) a b) Ústavy také ochránci, pokud se nejedná o jeho návrh, jenž může Ústavnímu soudu do 10 dnů od doručení návrhu sdělit, že vstupuje do řízení, a učiní-li tak, má postavení vedlejšího účastníka řízení. Takto nastavenou právní úpravu pravomocí ochránce v oblasti normotvorby je možné považovat za uspokojivou a není patrný žádný silný důvod pro její změnu.

## 8 Závěr

Na závěr tohoto článku je možné shrnout, že vývoj právní úpravy působnosti a pravomocí ochránce ve věcech ochrany práv osob se zdravotním postižením podle zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, kopíruje vývoj pojetí samotného institutu ochránce. Zatímco podle původní představy zákonodárce měl ochránce plnit funkci, a plnil, základní pomoci občanům v ochraně před státní byrokracií, protože se podle jeho mínění občan nejčastěji dostává do styku s orgány veřejné správy. A protože veřejná správa je soustavou nadmíru složitou a ve smyslu právním, politickém, hospodářským i etickým zvláště zranitelnou i zraňující, na samém počátku se zdálo,

že je to právě ona, kdo vyžaduje mimořádnou pozornost.<sup>23</sup> Především tímto směrem proto měla být působnost ochránce zaměřena. Toto původně zamýšlené pojetí institutu ochránce však postupně v souvislosti s jednotlivými novelami zákona, z nichž některé dopadly i na osoby se zdravotním postižením, vzalo za své a ochránce získával širší a širší působnost v oblasti ochrany lidských práv. Bohužel, je nutné uvést, že zákonodárce v důvodových zprávách některých novel zákona dostatečně nevysvětlil, proč některé působnosti v oblasti ochrany lidských práv a k tomu odpovídající pravomoci přidělil právě ochránci. Nezúčastněnému aktérovi se tak může zdát, že důvodem tohoto přístupu zákonodárce bylo to, že ochránce byl vždy tzv. „první na ráně.“ Výsledkem je tak stav, kdy ochránce vykonává na první pohled vzájemně nesourodé působnosti, k čemuž disponuje také nesourodými pravomocemi, což se, jak bylo demonstrováno výše, projevuje také v oblasti ochrany práv osob se zdravotním postižením. Jestli je výsledný stav vzhledem k celkové funkčnosti institutu ochránce funkční, je významnou otázkou, připočteme-li nadto hledisko omezených personálních a dalších kapacit Kanceláře veřejného ochránce práv.

## Literature

- BOBEK, Michal, Pavla BOUČKOVÁ a Zdeněk KÜHN (eds.). *Rovnost a diskriminace*. Praha: C. H. Beck, 2007, 471 s. ISBN 978-80-7179-584-1.
- BOUČKOVÁ, Pavla, Barbara HAVELKOVÁ, Kristina KOLDINSKÁ, Zdeněk KÜHN, Eva KÜHNOVÁ a Markéta WHELANOVÁ. *Antidiskriminační zákon. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, 544 s. ISBN 978-80-7400-618-0.
- KVASNICOVÁ, Jana a kol. *Antidiskriminační zákon: komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2015, 372 s. ISBN 978-80-7478-879-6.
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, 500 s. ISBN 978-80-7478-002-8.
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Zákon o Veřejném ochránci práv. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, 216 s. ISBN 978-80-7400-158-1.
- Sdělení Ministerstva zahraničních věcí České republiky č. 10/2010 Sb.m.s., Úmluva o právech osob se zdravotním postižením.

<sup>23</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, s. 16.

Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv.

Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 381/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv.

Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon).

Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 198/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv.

Výběrové šetření osob se zdravotním postižením – 2018. *Český statistický úřad* [online]. [cit. 11. 1. 2020]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/vyberove-setreni-osob-se-zdravotnim-postizenim-2018>

Výroční zpráva o ochraně před diskriminací 2018. *Veřejný ochránce práv* [online]. [cit. 11. 1. 2020]. Dostupné z: [https://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/DISKRIMINACE/Vyrocní\\_zpravy/2018-DIS-vyrocní-zprava.pdf](https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/DISKRIMINACE/Vyrocní_zpravy/2018-DIS-vyrocní-zprava.pdf)

### **Contact – e-mail**

*martin.skurek@upol.cz*

# Kontrolní úloha Veřejného ochránce práv při omezení osobní svobody ze strany Policie České republiky

*Pavel Všetička*

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

## **Abstract in original language**

Institut Veřejného ochránce práv představuje jeden ze subjektů vnější kontroly veřejné správy. Jeho poslání spočívá ve víceméně neformálním působení na porušitele právních norem či principů demokratického právního státu anebo dobré správy z řad orgánů veřejné správy, a to s cílem dosáhnout zjednáání nápravy nežádoucího stavu. Zvláště významná je jeho kontrolní úloha ve vztahu k zajištění zákonnosti v souvislosti s omezením osobní svobody ze strany orgánů veřejné moci. Ve svém příspěvku se věnuji vybraným otázkám souvisejícím s omezením osobní svobody ze strany Policie České republiky, k nimž se v rámci své kontrolní činnosti Veřejný ochránce práv vyjádřil ve svých pravidelně vydávaných zprávách z návštěv policejních cel.

## **Keywords in original language**

Kontrola veřejné správy; omezení osobní svobody; Policie České republiky; policejní cely; Veřejný ochránce práv; záruky zákonnosti.

## **Abstract**

The Institute of the Public Defender of Rights is one of the bodies of external public administration. Its mission lies in a more or less informal impact on violations of legal norms or principles of a democratic rule of law or good governance among public authorities in order to achieve a negotiated remedy for a defective unlawful state. Particularly important is its controlling role in ensuring legality in connection with the limitation of personal freedom by public authorities. In my work I deal with selected issues related to the limitation of the personal freedom of the individual by the Police of the Czech Republic, which, in the framework of its oversight

activities, the Ombudsman expressed in his regularly published reports from the visits of police cells.

## Keywords

Control of Public Administration; Restriction of Personal Freedom; Police of the Czech Republic; Police Cell; Ombudsman; Guarantees of Legality.

## 1 Úvod

Institut Veřejného ochránce práv (dále jen „ochránce“) představuje jeden ze subjektů vnější kontroly veřejné správy. Jeho poslání spočívá ve víceméně neformálním působení na porušitele právních norem či principů demokratického právního státu anebo dobré správy z řad orgánů veřejné správy, a to s cílem dosáhnout zjednáání nápravy závadového stavu. Zvláště významná je jeho kontrolní úloha ve vztahu k zajištění zákonnosti v souvislosti s omezením osobní svobody ze strany orgánů veřejné moci. Přestože se institut ochránce z hlediska organizační teorie veřejné správy neřadí mezi správní orgány,<sup>1</sup> jeho úloha spočívá právě v kontrole činností správních orgánů z pozice nezávislého orgánu úředního typu.<sup>2</sup>

Mezi významné oprávnění ochránce náleží provádění systematických návštěv míst, kde se nacházejí nebo mohou nacházet osoby omezené na svobodě veřejnou mocí nebo v důsledku závislosti na poskytované péči, s cílem posílit ochranu těchto osob před mučením, krutým, nelidským, ponižujícím zacházením nebo trestáním či jiným špatným zacházením.<sup>3</sup> Místo, kde se nacházejí osoby omezené na svobodě na základě rozhodnutí orgánu veřejné moci, na něž se zároveň vztahuje působnost ochránce, představují mimo jiné též policejní cely.<sup>4</sup> Cílem návštěv policejních cel je zamezit případnému špatnému zacházení s osobami, které Policie České republiky (dále jen „policie“) omezila na svobodě, a následně umístila v policejních celách, jakož i dodržování standardů provozu a vybavení policejních cel. O těchto

<sup>1</sup> Srov. HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 146.

<sup>2</sup> Srov. § 1 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Veřejném ochránci práv“).

<sup>3</sup> Srov. § 1 odst. 3 zákona o Veřejném ochránci práv.

<sup>4</sup> Srov. § 1 odst. 4 písm. b) zákon o Veřejném ochránci práv.

návštěvách ochránce sepisuje a následně pravidelně vydává zprávy, které zveřejňuje na svých oficiálních internetových stránkách.<sup>5</sup>

Ve svých zprávách z návštěv policejních cel se ochránce zabývá různými problémy, jež se vyskytují v souvislosti s pobytem osob umístěných v policejních celách. V návaznosti na některá doporučení ochránce adresovaná policii jsem se v rámci svého příspěvku zaměřil na problematiku práva osob umístěných v policejních celách na právní pomoc, možnosti omezení volného pohybu osob umístěných v policejních celách a prohlídek osob umístěných v policejních celách.

## 2 Právo osob umístěných v policejních celách na právní pomoc

Základní práva a povinnosti osob umístěných v policejních celách, jakož i minimální úroveň materiálně-technického standardu a podmínky provozu policejních cel jsou obsaženy v zákoně č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o policii“).<sup>6</sup> Na podzákoné úrovni upravují tuto problematiku především závazné pokyny policejního prezidenta.<sup>7</sup> Při zacházení s osobami umístěnými v policejních celách je třeba též zohlednit standardy přijaté Evropským výborem pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (dále jen „CPT“),<sup>8</sup> jehož posláním je dohlížet na naplňování závazků vzetých z Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících, která byla do českého právního řádu zařazena v podobě Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících (dále jen „Úmluva“), dále závazky plynoucí z Úmluvy proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání, která byla do českého právního řádu zařazena v podobě vyhlášky ministra zahraničních věcí č. 143/1988 Sb., o Úmluvě

<sup>5</sup> *Veřejný ochránce práv* [online]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/>

<sup>6</sup> Srov. § 28 až 33 zákona o policii.

<sup>7</sup> Konkrétně se jedná především o Závazný pokyn policejního prezidenta č. 159/2009 o eskortách, střežení osob a o policejních celách.

<sup>8</sup> Viz Aktualizace standardů CPT ohledně zadržování ze strany policie. *Rada Evropy* [online]. 2002 [cit. 3. 8. 2019]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/16806cd1d8>

proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (dále jen „Úmluva proti mučení“), na jejíž naplňování dohlíží Výbor OSN proti mučení (dále jen „CAT“),<sup>9</sup> jakož i relevantní judikaturu, především Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) a Ústavního soudu a doporučení udělená ze strany ochránce.<sup>10</sup>

Jedním z problémů, kterým se ochránce ve své poslední zprávě z návštěv policejních cel uveřejněné v roce 2017 zabývá, je aplikace práva na zajištění právní pomoci osobám umístěným v policejních celách. Dle § 24 odst. 4 zákona o policii „*má osoba omezená na svobodě právo zajistit si na vlastní náklady právní pomoc a mluvit s právním zástupcem bez přítomnosti třetí osoby. Za tímto účelem poskytne policista neprodleně nezbytnou součinnost, požádá-li o ni tato osoba*“. Ochránce ve své zprávě zastává názor, že zákonná úprava je v tomto směru dostatečná.<sup>11</sup>

Nicméně ve vztahu k aplikační praxi ochránce v této souvislosti upozorňuje na poměrně často se vyskytující nežádoucí časové prodlení v případech, že policisté na žádost osoby o zajištění právní pomoci vyhledávají kontakt na příslušného advokáta na internetu. Z tohoto důvodu ochránce doporučuje, aby policisté prováděli vyhledávání právního zástupce skrze policejní intranet, který obsahuje kompletní abecedně řazený seznam advokátů. Postup má být tedy takový, že pokud osoba nepožaduje kontaktovat konkrétního („svého“) advokáta, musí jí policisté předložit seznam advokátů za účelem volby některého z advokátů zde uvedených. Co se týká možného prodlení, na něž ochránce upozorňuje a které považuje za vysoce nežádoucí, zde je třeba říci, že to může v praxi nastat též z jiných, zpravidla objektivních důvodů, naprosto nezávislých na vůli policistů. Například k umístění osob do policejních cel (a jejich požadavku na zajištění právní pomoci) nezřídka dochází v pozdních nočních hodinách. Z tohoto důvodu je snaha

<sup>9</sup> Viz Odpovědi České republiky na předběžné otázky Výboru OSN proti mučení v rámci projednání čtvrté a páté periodické zprávy České republiky o plnění závazků plynoucích z Úmluvy proti mučení (CAT/C/CZE/4-5). *Vláda ČR* [online]. [cit. 3. 8. 2019]. Dostupné z: [http://www.vlada.cz/assets/ppov/rp/dokumenty/zpravy-plneni-mezin-umluv/odpovedCR\\_CAT\\_final\\_vlada.doc](http://www.vlada.cz/assets/ppov/rp/dokumenty/zpravy-plneni-mezin-umluv/odpovedCR_CAT_final_vlada.doc)

<sup>10</sup> Viz Zpráva z návštěv policejních cel (2017). *Věřejný ochránce práv* [online]. [cit. 13. 8. 2019]. Dostupné z: [https://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/ESO/22-2017-NZ\\_Souhrnna\\_zprava\\_Policejni\\_cely\\_2017\\_CZ.pdf](https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ESO/22-2017-NZ_Souhrnna_zprava_Policejni_cely_2017_CZ.pdf)

<sup>11</sup> Viz *Ibid.*

o kontaktování at' již „vlastního“ či zvoleného advokáta ze seznamu advokátů zpravidla neúspěšná až do ranních hodin.

Ochránce ve své zprávě též zdůrazňuje, že policisté musí bezpodmínečně zajistit právo osoby zvolit si právního zástupce podle svého vlastního uvážení. S tímto názorem je třeba samozřejmě souhlasit. Nicméně v praxi poměrně často nastává problém v případě, kdy osoba u které nejsou dány důvody nutné obhajoby<sup>12</sup> (tedy například osoba zajištěná dle § 26 zákona o policii), a která zároveň nemá „svého“ právního zástupce, požaduje po policii zajištění bezplatné právní pomoci.<sup>13</sup> Takové osobě je samozřejmě předložen seznam advokátů, z nichž na její žádost policie zvoleného advokáta kontaktuje. Avšak pokud osoba nedisponuje dostatečným množstvím finančních prostředků (což se v praxi stává poměrně často), tak zpravidla žádný z oslovených advokátů neprojevívá zájem dotyčnou osobu, ve věci jí spáchaného přestupku, zastupovat. Tímto problémem se však ochránce ve své zprávě z návštěv policejních cel nezabývá, nicméně se jím zabývá CPT ve své zprávě s názvem: Zpráva pro vládu České republiky o návštěvě České republiky, kterou vykonal Evropský výbor pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (CPT) ve dnech 2. až 11. 10. 2018, kde se uvádí, že *„jak již bylo v minulosti opakovaně zdůrazňováno, výkon práva na přístup ke právnímu zástupci může být považován za účinnou pojistku proti špatnému zacházení, pouze pokud osoby omezené na osobní svobodě, které nejsou schopny platit za advokáta, mohou plnohodnotně využívat systém právní pomoci. Pokud tomu tak není, pak právo na přístup ke právnímu zástupci zůstane v mnoha případech čistě teoretické. CPT proto znovu doporučuje, aby české úřady zavedly plnohodnotný a řádně financovaný systém bezplatné právní pomoci pro všechny zadržené osoby podezřelé z trestné činnosti, které*

<sup>12</sup> Srov. § 36, 36a a 38 odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní řád“).

<sup>13</sup> Zajištění bezplatné právní pomoci osobám omezeným ze strany policie na svobodě požaduje například CAT, a to v rámci předběžných otázek adresovaných České republice v souvislosti se svojí čtvrtou a pátou periodickou zprávou o plnění závazků České republiky plynoucích z Úmluvy proti mučení, kde se uvádí: „Poskytněte prosím informace o tom, zda zadrženi podezřelí nebo obvinění mají přístup ke bezplatné právní pomoci, včetně „navštěvujících evropských právníků“ a „zavedených evropských právníků“. Odpovědi České republiky na předběžné otázky Výboru OSN proti mučení v rámci projednání čtvrté a páté periodické zprávy České republiky o plnění závazků plynoucích z Úmluvy proti mučení (CAT/C/CZE/4-5). *Vláda ČR* [online]. [cit. 3. 8. 2019]. Dostupné z: [http://www.vlada.cz/assets/ppov/rlp/dokumenty/zpravy-plneni-mezin-umluv/odpovedCR\\_CAT\\_final\\_vlada.doc](http://www.vlada.cz/assets/ppov/rlp/dokumenty/zpravy-plneni-mezin-umluv/odpovedCR_CAT_final_vlada.doc)



nejdou schopny platit za advokáta. Systém se musí uplatňovat od samého počátku bez ohledu na to, zda dotyčná osoba byla formálně prohlášena za obviněnou“.<sup>14</sup> Řešení de lege ferenda tohoto problému by přitom mohlo spočívat například v tom, že by pro tyto případy zajišťovala bezplatnou právní pomoc přímo kancelář ochránce, a to prostřednictvím smluvních advokátů financovaných z prostředků kanceláře ochránce.

Avšak vzhledem k tomu, že v současné době kancelář ochránce takové služby adresované osobám umístěným v policejních celách neposkytuje, spatřuji aktuálně největší problém v nejednoznačné formulaci práva na zajištění právní pomoci uvedeného ve formuláři poučení poskytovaného osobám umístěným v policejních celách. Zde se uvádí, že „osoba má nárok na zajištění právní pomoci“<sup>15</sup> Nicméně zde chybí dodatek, že osoba má nárok na zajištění právní pomoci „pouze na vlastní náklady“; což je plně v souladu se zákonem,<sup>16</sup> jakož i s Usnesením předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Listina“).<sup>17</sup> Současná formulace uvedená v poučení osob umístěných v policejních celách v řadě osob evokuje představu, že policie je povinna jim za všech okolností (např. i v případě zajištění osoby dle § 26 zákona o policii)<sup>18,19</sup> zajistit bezplatnou právní pomoc

<sup>14</sup> Zpráva pro vládu České republiky o návštěvě České republiky, kterou vykonal Evropský výbor pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (CPT), ve dnech 2. až 11. 10. 2018. [online]. [cit. 3. 8. 2019]. Dostupné z: <https://search.seznam.cz/?q=um%C3%ADst%C4%9Bn%C3%AD%20osoby%20mlad%C5%A1%C3%AD%2015%201et%20do%20policejn%C3%AD%20cely&count=10&pId=BDT-88gA25y1nznQW5li&from=30>

<sup>15</sup> Srov. příloha č. 3 k Závaznému pokynu policejního prezidenta č. 93/2008 o eskortách osob a jejich střežení.

<sup>16</sup> Srov. § 24 odst. 4 zákona o policii.

<sup>17</sup> Srov. čl. 40 odst. 3 Listiny, kde se uvádí, že „zákon stanoví, v kterých případech má obviněný právo na bezplatnou pomoc obhájce“.

<sup>18</sup> V případě zajištění osoby dle § 26 zákona o policii se ustanovení zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní řád“) upravující nutnou obhajobu a nárok na bezplatnou obhajobu nepoužijí.

<sup>19</sup> Je nepochybné, že i osoba, proti níž je vedeno přestupkové řízení, má právo nechat se zastupovat advokátem. Ale pouze na vlastní náklady na základě plné moci. Srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2015, č. j. 4 As 225/2015-32, kde se uvádí: „Nejvyšší správní soud uvádí, že správní orgán I. stupně svým postupem v přestupkovém řízení upřel žalobci právo na obhajobu, neboť rozhodl ve věci samé, aniž by žalobci umožnil výkon práva zvolit si pro přestupkové řízení obhájce. Podle Nejvyššího správního soudu je nutné vykládat § 73 odst. 2 zákona o přestupcích ve smyslu čl. 6 odst. 3 písm. c) Umluvy, čl. 40 odst. 3 Listiny a § 2 odst. 13 trestního řádu“.

na náklady policie. Do doby, než bude nalezeno jiné vhodné legislativní řešení, spatřují jako nejvhodnější řešení tohoto problému změnu formulace podmínek, uvedených v poučení osob umístěných v policejních celách, za nichž může osoba umístěná v policejní cele uplatnit nárok na poskytnutí právní pomoci, tak aby tyto podmínky byly v souladu se zněním zákona, kde je uvedeno, že „osoba omezená na svobodě má právo **zajistit si na vlastní náklady právní pomoc a mluvit s právním zástupcem bez přítomnosti třetí osoby**“.<sup>20</sup>

### 3 Omezení volného pohybu osob umístěných v policejních celách

V souladu s názorem nauky je možno konstatovat, že toto oprávnění představuje tradiční institut policejního práva, sloužící k omezení pohybu agresivních osob.<sup>21</sup> Z hlediska aplikační praxe však již nelze souhlasit s tvrzením autorů komentáře k zákonu o policii, že se jedná o donucovací prostředek, jehož použití je akceptováno i v prostorách policejních cel.<sup>22</sup>

Obecně lze konstatovat, že omezení volného pohybu osob v rámci tzv. „bezpečného prostoru“<sup>23</sup> prostřednictvím připoutání k vhodnému předmětu dle § 25 zákona o policii (dále jen „připoutání“), představuje značný zásah do práv a svobod osob, vůči nimž je toto oprávnění využito.<sup>24</sup> Proti takovému postupu ze strany policie uplatňovanému vůči osobám umístěným v policejních celách, se bez ohledu na konkrétní okolnosti jednotlivých

<sup>20</sup> Viz § 24 odst. 4 zákona o policii.

<sup>21</sup> Srov. VANGELI, B. *Zákon o policii České republiky. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 102.

<sup>22</sup> Viz ŠKODA, J., F. VAVERA a R. ŠMERDA. *Zákon o policii s komentářem*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 114.

<sup>23</sup> Dle judikatury ESLP jsou za bezpečný prostor považovány zejména policejní cely. Srov. Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 25. 7. 2013, věc *Kummer proti České republice*, sp. zn. 32133/11.

<sup>24</sup> Dle judikatury ESLP může využití tohoto oprávnění způsobit osobám, vůči nimž je toto oprávnění využito psychické i fyzické utrpení, či může být pro tyto osoby nedůstojné. Srov. Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 25. 7. 2013, věc *Kummer proti České republice*, sp. zn. 32133/11, v němž se mimo jiné uvádí: „Soud je toho názoru, že taková situace musela ve stěžovateli vyvolat pocity strachu, úzkosti a méněcennosti a představovala útok na jeho důstojnost. Soud rovněž souhlasí s tím, že stěžovatelovo připoutání mu muselo způsobit značnou bolest“.

případů, staví odmítavě nejen ESLP,<sup>25</sup> ale ve svých zprávách ho kritizuje též CPT,<sup>26,27</sup> stejně jakož i ochránce.<sup>28</sup>

Namísto realizace zmiňovaného oprávnění při zákroku proti agresivním osobám umístěným v policejních celách, které se pokouší o sebepoškození, doporučuje ESLP uplatnit méně invazivní postup spočívající v „ústních pokynech“, popřípadě „ruční kontrole“.<sup>29</sup> Vzhledem k rozdílům v termino-

<sup>25</sup> „Soud má za to, že použití omezovacích prostředků na osobě již umístěné v policejní cele, tedy v bezpečném prostředí, může být odůvodněné pouze za zcela výjimečných okolností“. Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 25. 7. 2013, věc *Kummer proti České republice*, sp. zn. 32133/11.

<sup>26</sup> „Evropský výbor pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (CPT) v nedávné době vydal několik zpráv o používání poutacích prostředků v policejních celách. Ve své zprávě z roku 2012 o návštěvě Německa (CPT/Inf (2012) 6) výbor CPT pochválil Sasko za to, že v policejních celách poutací prostředky nepoužívá. Výbor CPT doporučil, aby stejný postup uplatňovaly všechny policejní orgány v Německu a aby tyto skoncovaly s používáním poutacích prostředků v policejních celách“. Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 25. 7. 2013, věc *Kummer proti České republice*, sp. zn. 32133/11.

<sup>27</sup> „Ve světle těchto zjištění CPT opět co nejdůrazněji vyzývá české úřady, aby zcela vyloučily praxi, kdy osoby zadržené policií jsou připoutány ke prvým předmětům. Každé policejní zařízení, kde mohou být osoby omezeny na osobní svobodě, by mělo být vybaveno jednou nebo vícero místnostmi určenými pro omezení osobní svobody a poskytujícími vhodné bezpečnostní zázemí. Cboudy by neměly být používány jako ad hoc detenční zařízení. V případě, že osoba omezená na osobní svobodě jedná násilně, může být použita pout odůvodněná. Dotyčná osoba by však neměla být připoutána ke prvým předmětům, ale místo toho musí být pod přísným dohledem v bezpečném prostředí a v případě potřeby by měla být vyhledána lékařská pomoc“. Zpráva pro vládu České republiky o návštěvě České republiky, kterou vykonal Evropský výbor pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (CPT), ve dnech 2. až 11. 10. 2018. [online]. [cit. 3. 08. 2019]. Dostupné z: <https://search.seznam.cz/?q=um%C3%ADst%C4%9Bn%C3%AD%20osoby%20mlad%C5%A1%C3%AD%2015%20let%20do%20policejn%C3%AD%20cely&count=10&pid=BDT-88gA25y1nznQW5li&from=30>

<sup>28</sup> „Ospravedlnitelné je použití pout, ne připoutání ke prvým předmětům. Poutání osob v bezpečném prostoru (policejních cel) je nepřijatelné. Policie musí vyvodit důsledky z rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Kummer proti České republice*.“ Zápis z jednání Veřejného ochránce práv na Policejním prezidiu České republiky ze dne 3. 7. 2014. Mimo to ochránce uvedl, že jeho cílem je legislativní změna, totiž zrušení § 25 zákona o policii. Tyto úryvky z jednání Veřejného ochránce práv na Policejním prezidiu České republiky ze dne 3. 7. 2014 jasně vypovídají o postoji ochránce k využívání oprávnění upraveného v § 25 zákona o policii vůči agresivním osobám v prostorách policejních cel. Viz Zápis z jednání Veřejného ochránce práv na Policejním prezidiu České republiky. *Veřejný ochránce práv* [online]. 2014 [cit. 13. 5. 2018]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/ochrana-osob-omezenych-na-svobode/vyrocnizpravy/>

<sup>29</sup> „Personál policejních cel by měl být vyškolen pro používání jiných, méně nebezpečných metod pro zvládnutí zadržovaných osob, které představují riziko pro sebe samé nebo pro jiné osoby, jako například metody ústních pokynů a ruční kontroly. Kdykoliv policie považuje za nezbytné omezit rozrušenou nebo agresivně zadržovanou osobu v pohybu, měla by dále přivolat lékaře a postupovat podle jeho stanoviska“. Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 25. 7. 2013, věc *Kummer proti České republice*, sp. zn. 32133/11.

logii užívané v rámci národní právní úpravy a specifické terminologii užívané ze strany ESLP, není zcela zřejmé co přesně má ESLP na mysli pod pojmem „ústní pokyny“ a „ruční kontrola“. Nicméně vzhledem k obsahu rozhodnutí lze dovodit, že v případě pojmu „ústní pokyny“ má ESLP zřejmě na mysli výzvu s výstrahou, že v případě, že osoba neupustí od svého protiprávního jednání, bude proti ní užito donucovacích prostředků.<sup>30</sup> Pod pojmem „ruční kontrola“ lze pak nejspíše rozumět využití donucovacího prostředku „hmatů a chvatů“.<sup>31</sup>

Představa ESLP, že by mohl policista zabránit protiprávnímu jednání agresivní osoby, která trpí duševní poruchou či je pod vlivem alkoholu nebo jiných návykových látek anebo vykazuje známky abstinenčních příznaků spojených se závislostí na těchto látkách, pomocí „ústních pokynů“ je z hlediska aplikační praxe zcela nereálná. Stejně tak použití prostředků „ruční kontroly“, tedy znehybňujících hmatů a chvatů, nevede zpravidla k dosažení účelu sledovaného zákrokem. Neboť po tom, co policista sevření hmatů a chvatů uvolní, osoba ve svém protiprávním jednání ve většině případů pokračuje, a to zpravidla s ještě větší intenzitou než doposud. Přičemž je otázkou, jak dlouho či zda vůbec dokáže policista, či spíše několik policistů současně, udržet pouze vlastními silami pod kontrolou vysoce agresivní osobu.

Vzhledem k výše uvedenému je třeba si na tomto místě položit otázku, zda znehybňující hmaty a chvaty, doporučované ze strany ESLP, představují skutečně bezpečnější a šetrnější prostředek, než jak je tomu v případě připoutání. Dle mého názoru je použití „znehybňujících“ technik (hmatů a chvatů) v delším časovém úseku, tedy po dobu trvání aktivního odporu osoby, spojeno s extrémně vysokým rizikem zranění, a to jak na straně zasahujících policistů, tak na straně osoby, vůči níž je tento postup využit. Jedním z rizik takového postupu může být například skutečnost, že na těle osoby, proti níž zákrok směřuje, částečně spočívá váha několika policistů, což může osobě bránit v dýchání,<sup>32</sup> případně extrémní fyzické vypětí osoby, vedené snahou

<sup>30</sup> Srov. § 10 odst. 5 a § 53 odst. 2 zákona o policii.

<sup>31</sup> Srov. § 52 písm. a) zákona o policii.

<sup>32</sup> „Soud zjistil, že Mohamed Saoud byl držen policisty na zemi po dobu třiceti pěti minut v pozici, která může způsobit smrt tzv. „posturálním“ nebo „pozičním“ udušením. Soud poznamenává, že tato forma imobilizace osoby byla identifikována jako vysoce nebezpečná pro život, přičemž nepokoj projevovaný obětí je příčinou udušení vlivem tlaku vyvíjeného na jeho tělo“. Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 9. 10. 2007, věc *Saoud proti Francii*, sp. zn. 9375/02.

vyprostit se ze sevření policistů může být příčinou selhání srdce.<sup>33,34</sup> Toto nebezpečí je o to větší v případech jazykové bariéry mezi zasahujícími policisty a osobou, vůči které jsou donucovací prostředky v podobě hmatů a chvatů využity. Z tohoto pohledu je až absurdní, že ESLP, který doporučuje upřednostnění znehybňujících hmatů a chvatů před připoutáním,<sup>35</sup> následně v jiném případě vyhodnotil jím doporučovaný postup, spočívající v použití znehybňujících hmatů a chvatů, jako porušení čl. 3 Úmluvy.<sup>36</sup>

Osobně se proto domnívám, že nejbezpečnější způsob jakým lze dosáhnout zklidnění a získání kontroly nad agresivní osobou v prostoru policejních cel představuje její připoutání ve zdravotně nezávadné, přirozené a pohodlné pozici.<sup>37</sup>

<sup>33</sup> Viz např. Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 16. 11. 2017, věc *Boukrourou a ostatní proti Francii*, sp. zn. 30059/15. V tomto případě došlo v souvislosti s policejním zásahem (mimo policejní cely) k úmrtí duševně nemocného muže. Zásah policistů spočíval ve znehybnění duševně nemocného agresivního muže při snaze o jeho spoutání a umístění do policejního vozidla. Dle závěrů vyplývajících z vypracovaných lékařských posudků, bylo příčinou úmrtí selhání srdce, ke kterému došlo v důsledku srdeční vady, o níž osoba ani policisté nevěděli. Nicméně ESLP se vyjádřil v tom smyslu, že s velkou pravděpodobností rozrušení, stres a enormní fyzické vypětí při potyčce se zasahujícími policisty přispělo k fatálnímu projevu zmíněné srdeční vady. ESLP ve svém rozsudku dospěl k závěru, že nedošlo k porušení čl. 2 Úmluvy (porušení práva na život), nicméně shledal, že použití síly v projednáváné věci bylo uplatněno vůči zranitelné osobě (osobě trpící duševní nemocí) a bylo natolik intenzivní a ve výsledku neúčinné, že představovalo zásah do lidské důstojnosti takového stupně, který je neslučitelný s čl. 3 Úmluvy a tudíž ze strany policie došlo k nelidskému a ponižujícímu zacházení.

<sup>34</sup> Viz případ, který se odehrál na Slovensku v dubnu 2013, kdy při zásahu policistů spočívajícím ve znehybnění v poloze na zemi zemřel muž. Dostupné z <http://www.romea.cz/zpravodajstvi/zahranicni/romsky-vojak-prezil-afghanistan-zemrel-az-doma-po-zasahu-policistu>

<sup>35</sup> Viz Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 25. 7. 2013, věc *Kummer proti České republice*, sp. zn. 32133/11.

<sup>36</sup> Viz Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 16. 11. 2017, věc *Boukrourou a ostatní proti Francii*, sp. zn. 30059/15.

<sup>37</sup> „Existence úchytlů v policejních celách je zcela v souladu s obsahem usnesení Vlády České republiky č. 859 ze dne 23. 11. 2011, kterým bylo schváleno vyjádření Vlády České republiky ke zprávě Evropského výboru pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (CPT) po návštěvě České republiky v roce 2010, a to v tom smyslu, že úchyty jako součást rámu lavice v policejní cele umožňují připoutání osoby ve zdravotně nezávadné, přirozené a pohodlné pozici. Tato konkrétní pozice připoutání byla konzultována s odborným zdravotnickým pracovníkem – Zdravotnickým ústavem Ministerstva vnitra. Vzhledem k tomu, že může nastat situace, kdy je připoutání osoby umístěné v policejní cele nezbytné (např. napadení lékaře při vyšetření této osoby, pokusy o sebepoškození) nelze se ztotožnit s názorem Veřejného ochránce práv. Na základě nesouhlasu s poutáním osob umístěných do policejních cel tedy není možno vyřešit nastíněný izolovaný problém legislativně, a to zrušením ustanovení § 25 zákona o policii, neboť by toto zrušení negativně ovlivnilo řádný výkon služby – ochranu bezpečnosti osob a majetku a veřejného pořádku“. Zápis z jednání Veřejného ochránce práv na Policejním prezidiu České republiky. *Veřejný ochránce práv* [online]. 2014 [cit. 13. 5. 2018]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/ochrana-osob-omezenych-na-svobode/vyrocnizpravy/>

Další z možností nastíněnou ze strany ESLP představuje přivolání lékaře k osobě, která v prostoru policejní cely ohrožuje sebe nebo jiné osoby.<sup>38</sup> Jako ideální řešení se nabízí možnost umístit po poradě s lékařem agresivní osobu, u níž dochází k sebepoškozování, či jiným projevům nevladatelného agresivního chování do zdravotnického zařízení (psychiatrické léčebny či na protialkoholní a protitoxikomanickou záchytnou stanicí). Nespornou výhodou tohoto řešení je skutečnost, že v případě hospitalizace osoby ve zdravotnickém zařízení (psychiatrické léčebně či na protialkoholní a protitoxikomanické záchytné stanici) se této osobě dostane odborné zdravotní péče, na jejíž poskytnutí nemá policie oprávnění, podmínky, prostředky ani vyškolený personál.<sup>39</sup> Toto řešení však v praxi často naráží na problém, že zdravotnické zařízení, s odůvodněním na kapacitní stav, odmítne osobu trpící duševní nemocí nebo vykazující známky ovlivnění návykovými látkami umístit.

Přestože současná právní úprava<sup>40</sup> možnost omezení volného pohybu agresivní osoby prostřednictvím připoutání k vhodnému předmětu v prostorách

<sup>38</sup> V § 38 odst. 1 písm. b) zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování“) se uvádí, že „pacienta lze bez jeho souhlasu hospitalizovat, jestliže ohrožuje bezprostředně a závažným způsobem sebe nebo své okolí a jeví známky duševní poruchy nebo touto poruchou trpí nebo je pod vlivem návykové látky, pokud hrozbu pro pacienta nebo jeho okolí nelze odvrátit jinak“.

<sup>39</sup> Nehledě na tu skutečnost, že omezení volného pohybu agresivní osoby (pacienta) například pomocí ochranných pásů nebo kurtů (tedy připoutáním k lůžku) dle § 39 odst. 1 písm. b) zákona o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování, realizované v rámci zdravotnického zařízení (psychiatrické léčebny) pod lékařským dohledem, je ať již z hlediska judikatury ESLP, tak i z pohledu ochránce tolerováno (ač s připomínkami) v daleko větší míře, než jak je tomu v případě využití oprávnění policisty připoutat osobu k vhodnému předmětu dle § 25 zákona o policii. Srov. např. Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 18. 10. 2012, sp. zn. 37679/08. Název: Bureš proti České republice nebo stanovisko Veřejného ochránce práv k využití omezujících opatření v rámci poskytování zdravotních služeb, vyjádřené ve zprávě z návštěv psychiatrických léčeben v roce 2010, v němž se mimo jiné uvádí: „Postupy, které zasahují do svobody člověka volně se pohybovat v prostoru, jsou v určité podobě a za určitých okolností součástí moderní psychiatrické péče. Především se jedná o prostředky reagující na neklid, případně agrese pacientů, jejichž důsledky dosahují takové nebezpečnosti, že je pak zásah do práv člověka oprávněný“. Zpráva z návštěv psychiatrických léčeben. *Veřejný ochránce práv* [online]. 2010 [cit. 8. 12. 2018]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/ochrana-osob-omezenych-na-svobode/zdravotnicka-zarizeni/psychiatricke-lecebny/>

<sup>40</sup> Zákon a související podzákoné právní předpisy (vyhlášky Ministerstva vnitra, Závazné pokyny policejního prezidenta, Rozkazy vedoucích služebních funkcionářů).

policejních cel připouští a nikterak neomezuje<sup>41, 42, 43</sup> a ani judikatura Nejvyššího soudu možnost využití tohoto oprávnění v zásadě nevylučuje,<sup>44</sup> není toto oprávnění v současné době v rámci policejních cel z důvodu respektování judikatury ESLP, jakož i doporučení ochránce a stanovisek mezinárodních lidskoprávních orgánů využíváno. Neboť vzhledem k výše uvedenému, by případné využití tohoto oprávnění kladlo na zasahující policisty zcela nepřiměřené nároky v rámci následného odůvodnění takového postupu.<sup>45</sup>

Nicméně v této souvislosti je nutno říci, že orgány kritizující využívání oprávnění k omezení volného pohybu agresivních osob v prostorách policejních cel tuto možnost za jistých, zcela výjimečných okolností, taktéž

<sup>41</sup> Viz § 25 zákona o policii.

<sup>42</sup> Předchozí právní úprava umožňovala omezit pohyb agresivní osoby pouze do doby, než bude tato osoba umístěna v policejní cele. Srov. § 16 odst. 2 zákona ČNR č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů. „*Za zásadní a obecně rozšířený problém policejních cel a přilehlých prostor je nutno považovat existenci madel, která slouží k omezení volného pohybu osob. K madlům mohou být připoutány agresivní osoby, a to pouty, tedy s použitím donucovacího prostředku. Připoutání k madlu tímto způsobem lze tedy chápat jako použití donucovacího prostředku sui generis, jakkoli tento druh donucovacího prostředku zákon o policii neuvádí. Ustanovení § 16 zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, upravuje oprávnění policistů k omezení pohybu agresivních osob, a to tak, že osobě, která fyzicky napadá jinou osobu nebo policistu nebo poškozuje cizí majetek nebo se pokusí o útěk, může být omezena možnost volného pohybu připoutáním k vhodnému předmětu. Omezení volného pohybu může trvat nejdéle do doby, než osoba od jednání upustí nebo než bude umístěna v policejní cele, nejdéle však 2 hodiny. Z dané úpravy tedy jasně vyplývá, že k omezení volného pohybu může z uvedených důvodů a při splnění daných podmínek dojít prakticky kdekoliv, vyjma prostoru policejní cely. Poutání osoby k madlu v prostoru policejní cely samotné je tedy protiprávní“.* Zpráva z návštěvy policejních zařízení. [online]. 2006 [cit. 18. 2. 2018]. Dostupné z: [https://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/ochrana\\_osob/2006/Policejni\\_cely-2006.pdf](https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ochrana_osob/2006/Policejni_cely-2006.pdf)

<sup>43</sup> Ustanovení § 25 zákona o policii v současné době neobsahuje žádné omezení vztahující se k místu jeho využití. Taktéž ustanovení § 54 zákona o policii upravující použití donucovacího prostředku „pouta“ nestanoví ve vztahu k policejním celám žádné omezení. A ani z ustanovení § 58 zákona o policii upravujícího omezení při použití donucovacích prostředků nevyplývá žádné omezení při použití pout. Naopak z § 58 zákona o policii vyplývá, že pouta představují jeden z několika málo donucovacích prostředků, na které se zde uvedená omezení nevztahují.

<sup>44</sup> „*Nelze také přehlédnout, že policisté v zásadě neměli možnost poškozenou připoutat jiným způsobem v důsledku absence vhodného poutacího zařízení v prostoru před celami a též v cele. Tomu koresponduje i skutečnost, že reakcí na tento případ byla přijata nová opatření a prostor před celami byl vybaven poutací lavicí pevně spojenou se zemí a byla vydána i metodika k použití donucovacích prostředků u neonladatelých osob“.* Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 4. 9. 2018, sp. zn. 7 Tdo 1032/2018.

<sup>45</sup> Viz Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 25. 7. 2013, věc *Kummer proti České republice*, sp. zn. 32133/11, v němž se mimo jiné uvádí: „*Soud měl v nedávné době příležitost rozhodnout o použití omezovacích prostředků v policejní cele a konstatoval, že uplatnění takového opatření vyžaduje důkladné prověření jeho zákonnosti, jakož i důvodů a způsobu jeho použití“.*

připouštějí.<sup>46,47</sup> Dle judikatury ESLP je nezbytnou podmínkou pro realizaci tohoto oprávnění důsledné dodržování zásady striktní nezbytnosti, kterou ESLP definuje tak, „že v případě ‚naprosto nezbytného použití síly‘ je třeba uplatňovat přísnější a přesvědčivější kritérium nezbytnosti, než se obvykle používá k určení, zda je zásah státu ‚nezbytný v demokratické společnosti‘. Použití síly musí být zejména striktně úměrné dosažení cílů stanovených v čl. 2 odst. 2 písm. a) b) a c) Úmluvy“.<sup>48</sup>

V rámci konkretizace této poměrně značně obecně definované právní zásady, ve vztahu k oprávnění k omezení volného pohybu agresivních osob (v tomto případě v rámci věznice, nicméně je bezesporu možné tento názor ESLP analogicky vztáhnout i na policejní cely), je třeba uvést, že „připoutání nesmí být používáno ke trestání vězňů, ale pouze k ochraně vězňů před jejich sebeopaškováním, zabránění zranění dalších osob nebo zajištění bezpečnosti ve věznici“.<sup>49</sup>

Policisté vykonávající ostrahu cel se tak v současné době nalézají v situaci, kdy je pouze na jejich uvážení, zda využijí svého zákonného oprávnění k připoutání osoby umístěné v policejní cele či nikoliv. V případě, že se policisté rozhodnou agresivní osobu v prostorách policejních cel připoutat, budou s největší pravděpodobností čelit kritice, že takto razantní opatření nebylo za daných okolností v rámci „bezpečného prostoru“ zcela nezbytné.<sup>50</sup> V opačném případě, pokud policisté tohoto svého oprávnění nevyužijí a osoba umístěná v policejní cele se v souvislosti se svým nezvladatelným agresivním jednáním zraní, či dokonce zemře, budou policisté obviňováni z toho, že jejich postup nebyl dostatečně efektivní a tím nedostáli svému

<sup>46</sup> „Soud má za to, že použití omezovacích prostředků na osobě již umístěné v policejní cele, tedy v bezpečném prostoru, může být odůvodněné pouze za výjimečných okolností“. Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 25. 7. 2013, věc *Kummer proti České republice*, sp. zn. 32133/11.

<sup>47</sup> „Připoutání k vhodnému předmětu (podle § 25 odst. 1 zákona o policii) v bezpečném prostředí cely může být odůvodněné pouze za výjimečných okolností“. Stanovisko Veřejného ochránce práv ze dne 30. 3. 2015, č. j. 5104/2014/VOP. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 14. 11. 2018].

<sup>48</sup> Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 9. 10. 2007, věc *Saoud proti Francii*, sp. zn. 9375/02.

<sup>49</sup> Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 29. 5. 2012, věc *Julin proti Estonsku*, sp. zn. 16563/08.

<sup>50</sup> „Jakékoliv použití fyzické síly ve vztahu k osobě zbavené svobody, které není striktně nezbytné v důsledku vlastního chování této osoby, snižuje lidskou důstojnost a představuje v zásadě porušení čl. 3 Úmluvy“. Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 25. 7. 2013, věc *Kummer proti České republice*, sp. zn. 32133/11.



pozitivnímu závazku chránit život a zdraví osoby nacházející se ve stavu odkázanosti na státní orgány.<sup>51</sup>

#### 4 Prohlídka osob umístěných v policejních celách

Zákon o policii opravňuje policistu v některých případech provést prohlídku osoby.<sup>52</sup> Pokud jde o konkrétní postup při realizaci prohlídky osoby podle zákona o policii, ten je upravený v § 111 písm. b) zákona o policii, zde se uvádí, že „*prohlídkou osoby podle zákona o policii se rozumí prohlídka fyzické osoby prováděná osobou stejného pohlaví s využitím přímých fyzických kontaktů nebo přímého pozorování odhaleného těla osoby včetně prohlídky oděvních svršků osoby a věcí, které má osoba v době prohlídky u sebe*“. Z formulace uvedené v zákoně, tedy, že „*prohlídkou osoby podle zákona o policii se (mimo jiné) rozumí přímé pozorování odhaleného těla*“ lze dovodit, že zákonodárce předpokládal, že osoba bude v průběhu prohlídky realizované ze strany policie svlečená zcela do naha.

Nicméně ochránce v souvislosti s prohlídkou osoby uskutečňované podle zákona o policii, nad rámec zákona, doporučuje zvolit takový postup, při jehož aplikaci není prohlížená osoba v žádné fázi prohlídky zcela svlečená, ale v každé jednotlivé fázi prohlídky má část oblečení na sobě. Konkrétně to znamená, že osoba nejprve svlékne horní část oděvu, přičemž je obnažená pouze od pasu nahoru a v další fázi prohlídky zase svlékne pouze spodní část oděvu a je tedy svlečena pouze od pasu dolů.<sup>53</sup> V obecné rovině zastává ESLP, ve vztahu k realizaci prohlídky osoby názor, že prohlídka provedená odpovídajícím způsobem respektujícím lidskou důstojnost a s legitimním cílem může být v souladu s čl. 3 Úmluvy. Nicméně ve vztahu

<sup>51</sup> „*V rámci pozitivního závazku vyplývajícího z čl. 2 Úmluvy mají státy povinnost přijmout preventivní opatření k ochraně jednotlivce, jehož život je v ohrožení, a to v situaci, kdy ví či by měla vědět o takovém skutečném a bezprostředním nebezpečí a kdy zároveň mohou přikročit k opatření k odvrácení riziků*“. Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 16. 2. 2012, věc *Eremiášová a Pechová proti České republice*, sp. zn. 23944/04.

<sup>52</sup> Viz § 29 odst. 1 a § 35 odst. 2 zákona o policii.

<sup>53</sup> „*Na mnoha odděleních policie se musí při provádění prohlídky před umístěním do cely každá umístěovaná osoba celá svléknout do naha. S takovým postupem nesouhlasím a navrhuji méně invazivní postup, jak by měla prohlídka osoby probíhat. Doporučuji provádět prohlídky osob tak, aby prohlížené osobě bylo umožněno sundat nejprve oděv od pasu nahoru a obléknout se, před tím, než bude sundávat oblečení od pasu dolů*“. Zpráva z návštěv policejních cel. *Veřejný ochránce práv* [online]. 2017 [cit. 13. 8. 2019]. Dostupné z: [https://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/ESO/22-2017-NZ\\_Souhrnna\\_zprava\\_Policijni\\_cely\\_2017\\_CZ.pdf](https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ESO/22-2017-NZ_Souhrnna_zprava_Policijni_cely_2017_CZ.pdf)

ke způsobu provádění prohlídek osob, omezených ze strany orgánů veřejné moci na svobodě, lze z judikatury ESLP vysledovat preferenci stejného postupu, jaký navrhuje ochránce.<sup>54</sup>

Z praktického hlediska lze proti tomuto postupu namítnout, že pro úřední osobu (v tomto případě policistu) provádějící prohlídku je tento způsob „dělené“ prohlídky značně náročný na pozornost, neboť zde hrozí nebezpečí, že osoba při manipulaci s oděvními svršky nepozorovaně ukryje potenciálně nebezpečný předmět z dosud neprohlédnutého oděvu do částí oděvu již prohlédnutého. Dále je v této souvislosti třeba připomenout, že cílem prohlídky osoby, která má být umístěna v policejní cele není pouze nalezení a odebrání potenciálně nebezpečných předmětů, ale též odhalení případných zranění na těle této osoby. Přičemž při „dělené“ prohlídce je možné přehlédnout některá zranění, a to především v oblasti pasu.

Největší problém ovšem spatřuji v tom, že způsob provádění prohlídek osob, tak jak jej doporučuje ochránce, CPT a ESLP zcela nekoresponduje s postupem vyjádřeným v § 111 písm. b) zákona o policii, a nutno říci, že donedávna ani se zněním podzákoného právního předpisu, upravujícího

<sup>54</sup> Viz Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 26. 9. 2006, věc *Wainwrightovi proti Spojenému království*, sp. zn. 12350/04.

tuto problematiku.<sup>55,56</sup> Ochránce relevanci svého doporučení opírá, s odkazem na judikaturu Ústavního soudu,<sup>57</sup> o vysokou míru relevance doporučení CPT a judikatury ESLP ze které jeho doporučení vychází.<sup>58</sup> Nicméně osobně

55 Dne 28. 5. 2019 vydal policejní prezident závazný pokyn č. 111/2019, kterým se mění a doplňuje závazný pokyn policejního prezidenta č. 159/2009 o eskortách, střežení osob a o policejních celách, ve kterém je upraven postup při provádění prohlídky osoby podle § 111 písm. b) zákona o policii v souladu s doporučením ochránce (tedy v případě, kdy bude po osobě v rámci prohlídky požadováno svlečení do naha, je policista povinen realizovat toto oprávnění pouze prostřednictvím tzv. „dělené“ prohlídky).

56 Na základě závazného pokynu č. 111/2019, kterým se mění a doplňuje závazný pokyn policejního prezidenta č. 159/2009 o eskortách, střežení osob a o policejních celách, který upravuje provádění prohlídky osoby dle § 111 písm. b) zákona o policii v souladu s doporučením ochránce, vypracoval Odbor vnitřní kontroly Policejního prezidia České republiky doporučení k prohlídce osoby před umístěním do policejní cely. Dle tohoto doporučení může být prohlídka osoby, s ohledem na charakter a chování prohlízené osoby, jakož i důvod a okolnosti jejího omezení osobní svobody, provedena čtyřmi různými způsoby od toho nejméně invazivního až po způsob nejvíce zasahující do osobní integrity dané osoby. A to tak, že:

1) prohlídka osoby je provedena pouze s využitím přímých fyzických kontaktů oblečené osoby. Tedy prohledání oděvních svršků osoby, jakož i věci které má osoba v době prohlídky u sebe nebo při sobě.

2) prohlídka osoby provedená prostřednictvím prohledání oděvních svršků osoby, jakož i věci které má osoba v době prohlídky u sebe nebo při sobě jakož i přímého pozorování odhaleného těla ve spodním prádle.

3) prohlídka osoby provedená prostřednictvím prohledání oděvních svršků osoby, jakož i věci které má osoba v době prohlídky u sebe nebo při sobě jakož i přímého pozorování odhaleného nahého těla osoby. V tomto případě, v souladu s doporučením ochránce, osoba nejprve svlékne horní část oděvu, přičemž je obnažena pouze od pasu nahoru a v další fázi prohlídky zase svlékne pouze spodní část oděvu a je tedy svlečena pouze od pasu dolů.

4) prohlídka osoby provedená stejným způsobem jako v předchozím bodě č. 3, kdy je ovšem navíc osoba vyzvána aby provedla několik dřepů.

Doporučení vedoucího Odboru vnitřní kontroly Policejního prezidia České republiky k prohlídce osoby před umístěním do policejní cely ze dne 4. 10. 2019. In: *SLAŘ* [Sbírka interních aktů řízení Policie České republiky]. [cit. 2. 11. 2019].

57 Nález Ústavního soudu ze dne 27. 10. 2015, sp. zn. I. ÚS 860/15.

58 „Upozorňuji, že navržený postup vychází z doporučení CPT. V této souvislosti upozorňuji na to, jak pojímá názory CPT Ústavní soud. Při posuzování porušení závažného zacházení musí Ústavní soud názory CPT zohlednit. CPT je expertní orgán, který na základě svých bohatých zkušeností z návštěv míst, kde se nacházejí osoby zbavené svobody, poskytuje pro různé kontexty výklad pojmu mučení, nelidské a ponižující zacházení. Nejde tedy sice o výklad závazný, ale přesto jde o výklad autoritativní, poskytovaný orgánem, který státy zřídily za účelem posílení ochrany osob zbavených svobody před mučením a nelidským či ponižujícím zacházením nebo trestáním. Vysokou relevanci výkladů provedených CPT dokládá i skutečnost, že je často přebírá též ESLP. I Ústavní soud tak, jak bylo uvedeno výše, stejně jako ostatní orgány České republiky, musí tento právně nezávazný, ale autoritativní výklad právně závazného závažného zacházení vzít v úvahu. Od výkladu podaného CPT se lze sice na rozdíl od závazného výkladu odchýlit, avšak taková odchylka musí být velmi důkladně a přesvědčivě odůvodněna. Názor CPT, že určitý způsob provádění prohlídek osob může představovat ponižující opatření či špatné zacházení, je třeba v praxi brát v potaz.“ Zpráva z návštěv policejních cel. *Veřejný ochránce práv* [online]. 2017 [cit. 13. 8. 2019]. Dostupné z: [https://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/ESO/22-2017-NZ\\_Souhrna\\_zprava\\_Policejni\\_cely\\_2017\\_CZ.pdf](https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ESO/22-2017-NZ_Souhrna_zprava_Policejni_cely_2017_CZ.pdf)

se domnívám, že z hlediska právní jistoty policistů, by bylo vhodnější, upravit postup při provádění prohlídky osoby, stejně jako ostatních kritizovaných oprávnění, přímo na úrovni zákona. V opačném případě, zejména tak jako do doby, než byl způsob postupu při provádění prohlídky osoby doporučovaný ochráncem upraven v rámci podzákoného právního předpisu (závazného pokynu policejního prezidenta), se budou neustále rozevírat pomyslné nůžky mezi rozsahem jednotlivých oprávnění pozitivně vyjádřených na úrovni zákona, a „reálným“ rozsahem těchto oprávnění, který je konformní s judikaturou, stanovisky, výklady a doporučeními lidskoprávních orgánů. Za této situace by se museli policisté na základní úrovni, tedy policisté v přímém výkonu služby orientovat nejen v právní úpravě, zahrnující i související podzákoné předpisy a nařízení, ale též v relevantní aktuální judikatuře a výstupech činnosti lidskoprávních orgánů, vztahujících se k jejich jednotlivým oprávněním vyjádřeným v zákoně. V opačném případě budou policisté riskovat, že jejich postup, i když realizovaný v souladu se zákonem, bude ze strany ESLP vyhodnocen jako porušení čl. 3 Úmluvy, a to se všemi důsledky které z toho plynou.

## 5 Závěr

Ve svém příspěvku jsem se zabýval vybranými otázkami aplikace zákona v souvislosti s pobytem osob v policejních celách. Jednalo se o problematiku realizace některých činností zmiňovaných ochráncem v jeho pravidelných zprávách z návštěv policejních cel.

V této souvislosti jsem se nejprve zabýval uplatněním nároku osob umístěných v policejních celách na zajištění právní pomoci. Zde jsem došel k závěru, že text poučení, které osoby omezené policií na svobodě obdrží při umístění do policejní cely, by bylo vhodné upravit tak, aby odpovídal znění současné právní úpravy. Konkrétně by bylo na místě zde uvést, že policie poskytne potřebnou součinnost při zajištění právní pomoci osobě omezené na svobodě pouze na její náklady či v případech stanovených zákonem. Tím by byla odstraněna jakákoliv nejasnost a předešlo by se mnoha zbytečným nedorozuměním. Dále je ovšem třeba připomenout, že současný stav, kdy osoby omezené na svobodě ze strany policie nemají obecně nárok na poskytnutí bezplatné právní pomoci, je dlouhodobě terčem kritiky ze strany mezinárodních

lidskoprávních orgánů. Z tohoto důvodu je v rámci naplnění závazků vyplývajících z předmětných úmluv nutno též uvažovat o změně současného systému poskytování bezplatné právní pomoci v souvislosti se soudním či přestupkovým řízením. Naplnění těchto požadavků by si ovšem vyžádalo rozsáhlé legislativní změny, jakož i nemalé finanční náklady z veřejných rozpočtů určené k personálnímu zabezpečení bezplatných právních služeb určených pro osoby omezené na svobodě za strany policie. Nicméně právě ochránce by vzhledem k předmětu své činnosti mohl být iniciátorem těchto změn.

V další části svého příspěvku jsem se věnoval možnosti omezení volného pohybu osob umístěných v policejních celách, neboť přestože ve své poslední zprávě z návštěv policejních cel ochránce tuto problematiku nezmiňuje, realizace tohoto oprávnění policie v prostorách policejních cel je z jeho strany dlouhodobě kritizována a z tohoto důvodu není toto zákonné oprávnění policistů v prostorách policejních cel v současné době v praxi využíváno. Z hlediska dopadů tohoto oprávnění se nabízí srovnání s obdobným postupem realizovaným za stejným účelem v rámci zdravotnických zařízení. V této souvislosti je třeba říci, že na rozdíl od zákona o policii,<sup>59</sup> zákon o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování neupravuje omezovací prostředky, prostřednictvím kterých zdravotnický personál bezprostředně za použití fyzické síly zasahuje do práv a svobod osob, nikterak podrobně.<sup>60,61</sup> Avšak omezení volného pohybu agresivních osob (pacientů) realizované v rámci zdravotnických zařízení, je z pohledu ochránce tolerováno (ač s připomínkami) v daleko větší míře než jak je tomu v případě obdobných oprávnění realizovaných policií<sup>62</sup> a to především z toho důvodu,

<sup>59</sup> Srov. § 51 až 59 zákona o policii, kde jsou upraveny jednotlivé donucovací prostředky, které jsou policisté při zákroku oprávnění použít, dále jsou zde uvedeny podmínky za kterých je možno donucovací prostředky použít, jakož i podmínky omezení jejich použití a následný postup po použití donucovacích prostředků zahrnující sepsání úředního záznamu s uvedením důvodu, průběhu a výsledku použití donucovacího prostředku.

<sup>60</sup> Srov. § 39 zákona o zdravotních službách.

<sup>61</sup> Přičemž zaměstnanci psychiatrických léčeben a protialkoholních a protitoxikomaničtých záchytných stanic užívají omezovací prostředky (resp. donucovací prostředky) v podobě hmatů a chvatů (úchopů pacienta), omezení pacienta v pohybu ochrannými pásy nebo kurty (připoutání pacienta k vhodnému předmětu), atd., možná častěji než jak tomu bylo v minulosti v případě příslušníků policie.

<sup>62</sup> Viz Zpráva z návštěv psychiatrických léčeben. *Veřejný ochránce práv* [online]. 2010 [cit. 8. 12. 2018]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/ochrana-osob-omezenych-na-svobode/zdravotnicka-zarizeni/psychiatricke-lecebny/>

že dle zákona o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování použití omezujícího prostředku indikuje zpravidla lékař.<sup>63</sup> V praxi však, zejména pokud jde o psychiatrické léčebny a protialkoholní a protitoxikomanické záchytné stanice, provádí tyto úkony zpravidla zdravotnický personál a lékař jejich použití pouze následně formálně schvaluje. Z tohoto důvodu nevidím podstatný rozdíl v tom, pokud by omezení volného pohybu osob umístěných v policejních celách taktéž dodatečně schválil (či zamítl) na místo přivolaný lékař. Ačkoliv je zřejmé, že taková praxe by šla nad rámec zákona, neboť zákon o policii podmínku spočívající v souhlasu lékaře s realizací oprávnění spočívajícího v omezení volného pohybu osob umístěných v policejních celách prostřednictvím připoutání k vhodnému předmětu nestanovuje.<sup>64</sup>

Nakonec jsem se zabýval dopadem doporučení vyslovených ze strany ochránce do oblasti aplikační praxe, a to konkrétně v souvislosti s postupem při provádění prohlídky osob před umístěním v policejních celách. Na tomto případě jsem demonstroval potřebu aplikační praxe spočívající v pozitivním vyjádření doporučení ochránce, jakož i stanovisek vyjádřených ze strany ostatních orgánů zabývajících se problematikou ochrany lidských práv, jejichž výstupy jsou pro orgány veřejné moci at' již přímo či nepřímo závazné, v rámci zákonných či podzákonných právních předpisů. Konkrétně se jednalo o zpracování doporučení ochránce postupovat prostřednictvím tzv. „dělené prohlídky“ v případě prohlídky osob umístěných v policejních celách do příslušného závazného pokynu policejního prezidenta.

V rámci předkládané práce byly představeny některé konkrétní případy z oblasti aplikační praxe, ve kterých je pozitivní právní úprava zužována, či naopak rozšiřována prostřednictvím výstupů aplikační činnosti soudních či jiných orgánů, především pak ochránce. Přičemž restriktce je užíváno v případě možného zásahu do práv a svobod adresátů veřejně-mocenského působení a extenze naopak v případě záruk za zachování práv a svobod, jež jsou těmto osobám prostřednictvím pozitivní právní úpravy přiznávány.

<sup>63</sup> Dle § 39 odst. 3 písm. d) zákona o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování „*ve výjimečných případech, vyžadujících neodkladné řešení, může použití omezovacích prostředků indikovat i jiný zdravotnický pracovník nelékařského povolání, který je přítomen; lékař musí být o takovém použití omezovacího prostředku neprodleně informován a musí potvrdit odůvodněnost omezení*“.

<sup>64</sup> Viz § 25 zákona o policii.

Nesoulad mezi pozitivní právní úpravou a závaznou judikaturou, případně závaznými stanovisky lidskoprávních orgánů a doporučeními ochránce je ovšem zdrojem enormní právní nejistoty úředních osob, v tomto případě policistů, oprávněných k realizaci těch právních forem činností, kterých se tato omezení či rozšíření dotýkají.

Řešení současné situace spatřuji především v uvedení zákonného rámce právních forem činností, prostřednictvím jejichž realizace orgány veřejné správy či přesněji řečeno jednotlivé úřední osoby (v tomto případě policisté) zasahují do ústavně zaručených práv a svobod osob, do souladu se závěry judikatury ESLP, jakož i se stanovisky mezinárodních lidskoprávních orgánů, jejichž závaznost pro Českou republiku vyplývá z její účasti na mezinárodních smlouvách, stejně jakož i s doporučeními ochránce.<sup>65</sup>

## Literature

HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, 599 s. ISBN 978-80-7400-624-1.

ŠKODA, J., F. VAVERA a R. ŠMERDA. *Zákon o policii s komentářem*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, 479 s. ISBN 978-80-7380-447-3.

VANGELI, B. *Zákon o Policii České republiky. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2014, 483 s. ISBN 978-80-7400-543-5.

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 26. 9. 2006, věc *Wainwrightovi proti Spojenému království*, sp. zn. 12350/04. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 2. 12. 2019].

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 9. 10. 2007, věc *Saoud proti Francii*, sp. zn. 9375/02. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 15. 12. 2019].

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 16. 2. 2012, věc *Eremiašová a Pečbová proti České republice*, sp. zn. 23944/04. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 6. 12. 2019].

<sup>65</sup> Jako konkrétní příklad možných legislativních změn je v této souvislosti možno zmínit návrat k předchozí právní úpravě v případě oprávnění k připoutání osoby k vhodnému předmětu dle § 25 zákona o policii. Předchozí právní úprava (§ 16 starého zákona o policii) na rozdíl od současné právní úpravy neumožňovala využití tohoto oprávnění v prostorách policejních cel. Tím, že byl problém připoutání osob v prostorách policejních cel řešen legislativně, na úrovni zákona, byl maximálně naplněn požadavek na zajištění právní jistoty zasahujících policistů.

- Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 29. 5. 2012, věc *Julin proti Estonsku*, sp. zn. 16563/08. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 12. 2019].
- Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 18. 10. 2012, věc *Bureš proti České republice*, sp. zn. 37679/08. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 6. 12. 2019].
- Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 25. 7. 2013, věc *Kummer proti České republice*, sp. zn. 32133/11. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 2. 12. 2019].
- Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 16. 11. 2017, věc *Boukrourou a ostatní proti Francii*, sp. zn. 30059/15. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 9. 12. 2019].
- Nález Ústavního soudu ze dne 27. 10. 2015, sp. zn. I. ÚS 860/15. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 9. 12. 2019].
- Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 4. 9. 2018, sp. zn. 7 Tdo 1032/2018. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 22. 12. 2019].
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2015, č. j. 4 As 225/2015-32. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 12. 2019].
- Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 29. 12. 2019].
- Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 143/1988 Sb., o Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 3. 12. 2019].
- Zákon ČNR č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 14. 12. 2019].
- Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 2. 12. 2019].
- Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 8. 12. 2019].



Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 2. 12. 2019].

Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 2. 12. 2019].

Zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 6. 12. 2019].

*ASPI* [Právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR.

*INTRANET* [online]. [Interní informační systém Policie České republiky].

*SLAŘ* [Sbírka interních aktů řízení Policie České republiky].

*Policie České republiky* [online]. Dostupné z: <http://www.policie.cz>

*Veřejný ochránce práv* [online]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/>

Odpovědi České republiky na předběžné otázky Výboru OSN proti mučení v rámci projednání čtvrté a páté periodické zprávy České republiky o plnění závazků plynoucích z Úmluvy proti mučení (CAT/C/CZE/4-5). *Vláda ČR* [online]. [cit. 3. 12. 2019]. Dostupné z: [http://www.vlada.cz/assets/ppov/rlp/dokumenty/zpravy-plneni-mezin-umluv/odpovedCR\\_CAT\\_final\\_vlada.doc](http://www.vlada.cz/assets/ppov/rlp/dokumenty/zpravy-plneni-mezin-umluv/odpovedCR_CAT_final_vlada.doc)

Aktualizace standardů CPT ohledně zadržování ze strany policie. *Rada Evropy* [online]. 2002 [cit. 3. 12. 2019]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/16806cd1d8>

Zpráva z návštěv policejních zařízení. *Veřejný ochránce práv* [online]. 2006 [cit. 18. 12. 2019]. Dostupné z: [https://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/ochrana\\_osob/2006/Policejni\\_cely-2006.pdf](https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ochrana_osob/2006/Policejni_cely-2006.pdf)

Zpráva z návštěv psychiatrických léčeben. *Veřejný ochránce práv* [online]. 2010 [cit. 8. 12. 2019]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/ochrana-osob-omezenych-na-svobode/zdravotnicka-zarizeni/psychiatricke-lecebny/>

Zápis z jednání Veřejného ochránce práv na Policejním prezídiu České republiky. *Veřejný ochránce práv* [online]. 2014 [online]. [cit. 13. 12. 2019]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/ochrana-osob-omezenych-na-svobode/vyrocní-zpravy/>

Stanovisko Veřejného ochránce práv ze dne 30. 3. 2015, č. j. 5104/2014/VOP.  
In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 14. 12. 2019].

Zpráva z návštěv policejních cel. *Veřejný ochránce práv* [online]. 2017 [online]. [cit. 13. 12. 2019]. Dostupné z: [https://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/ESO/22-2017-NZ\\_Souhrnna\\_zprava\\_Policejni\\_cely\\_2017\\_CZ.pdf](https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ESO/22-2017-NZ_Souhrnna_zprava_Policejni_cely_2017_CZ.pdf)

Zpráva pro vládu České republiky o návštěvě České republiky, kterou vykonal Evropský výbor pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (CPT), ve dnech 2. až 11. 10. 2018. [online]. [cit. 3. 12. 2019]. Dostupné z: <https://search.seznam.cz/?q=um%C3%ADst%C4%9Bn%C3%AD%20osoby%20mlad%C5%A1%C3%AD%2015%20let%20do%20policejn%C3%AD%20cely&count=10&pId=BDT-88gA25y1nznQW5li&from=30>

Doporučení vedoucího Odboru vnitřní kontroly Policejního prezidia České republiky k prohlídce osoby před umístěním do policejní cely ze dne 4. 10. 2019. In: *SLAŘ* [Sbírka interních aktů řízení Policie České republiky]. [cit. 2. 12. 2019].

Závazný pokyn policejního prezidenta č. 158/2004 o policejních celách. [online]. In: *SLAŘ* [Sbírka interních aktů řízení Policie České republiky]. [cit. 2. 12. 2019].

Příloha č. 3 k Závaznému pokynu policejního prezidenta č. 93/2008 o eskortách osob a jejich střežení. [online]. In: *SLAŘ* [Sbírka interních aktů řízení Policie České republiky]. [cit. 12. 12. 2019].

Závazný pokyn policejního prezidenta č. 159/2009 o eskortách, střežení osob a o policejních celách. [online]. In: *SLAŘ* [Sbírka interních aktů řízení Policie České republiky]. [cit. 12. 12. 2019].

Závazný pokyn policejního prezidenta č. 111/2019, kterým se mění a doplňuje závazný pokyn policejního prezidenta č. 159/2009 o eskortách, střežení osob a o policejních celách. In: *SLAŘ* [Sbírka interních aktů řízení Policie České republiky]. [cit. 12. 12. 2019].

## Contact – e-mail

[pavel.vseticka@seznam.cz](mailto:pavel.vseticka@seznam.cz)

# Získávání informací pro výkon působnosti Veřejného ochránce práv a jejich ochrana

*Pavel Vetešník*

Katedra veřejného práva a veřejné správy,  
CEVRO Institut, z.ú., Česká republika

## **Abstract in original language**

Tématem příspěvku je vymezení zákonných podmínek pro získávání informací pro výkon působnosti Veřejného ochránce práv a ochrana takto získaných informací. Z tohoto důvodu bude zapotřebí nejdříve vymezit postavení Veřejného ochránce práv. S ohledem na skutečnost, že stávající kontrolní oprávnění v zákoně o Veřejném ochránce práv mohou v praxi vyvolávat praktické problémy, bude zmíněna novela zákona o Veřejném ochránci práv, která mimo jiné doplňuje a zpřesňuje kontrolních oprávnění využívaných Veřejným ochráncem práv při jeho kontrolní činnosti. Také bude věnována pozornost ochraně informací získaných Veřejným ochráncem práv při výkonu jeho působnosti, a to v kontextu zákona o svobodném přístupu k informacím. Na závěr bude věnována pozornost ochraně práv fyzických a právnických osob, která mohou být dotčena v rámci plnění informační povinnosti ze strany Veřejného ochránce práv.

## **Keywords in original language**

Kontrola; oprávnění; mlčenlivost, informace.

## **Abstract**

The subject of the article is to define the legal conditions for obtaining information for the performance of the Ombudsman's powers and to protect the information thus obtained. For this reason, the Ombudsman's position will need to be defined first. With regard to the fact that the existing control privileges in the Ombudsman Act may cause practical problems in practice, an amendment to the Ombudsman Act will be mentioned, which among other things complements and specifies the control privileges used by the

Ombudsman in his control activities. Consideration will also be paid to the protection of information obtained by the Ombudsman in the exercise of his powers, in the context of the Freedom of Information Act. Finally, consideration will be paid to the protection of the rights of natural and legal persons, which may be affected by the Ombudsman's fulfillment of the disclosure duty.

## Keywords

Control; Authorization; Confidentiality; Information.

## 1 Úvod

Ve svém příspěvku se zaměřím na vymezení zákonných podmínek pro získávání informací pro výkon působnosti Veřejného ochránce práv a na ochranu takto získaných informací. Lze se jistě ztotožnit s tím, že pro výkon působnosti Veřejného ochránce práv je zapotřebí mít dostatečné pravomoci. Z tohoto důvodu nejdříve vymezím postavení Veřejného ochránce práv. Vzhledem ke skutečnosti, že mezi kontrolní oprávnění Veřejného ochránce práv patří pouze ta, která jsou stanovena v zákoně č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Veřejném ochránci práv“), analyzuji poslaneckou novelu zákona o Veřejném ochránci práv, které je v současné době v legislativním procesu, jejímž obsahem je i doplnění a zpřesnění kontrolních oprávnění využívaných Veřejným ochráncem práv při jeho kontrolní činnosti. Také se zaměřím na ochranu informací získaných Veřejným ochráncem práv při výkonu jeho působnosti, a to v kontextu zákona o svobodném přístupu k informacím. Pozornost budu dále věnovat ochraně práv fyzických a právnických osob, která mohou být dotčena v rámci plnění informační povinnosti ze strany Veřejného ochránce práv.

## 2 Postavení Veřejného ochránce práv

Zákon o Veřejném ochránci práv postavení Veřejného ochránce práv výslovně nevymezuje. Nejvyšší správní soud k postavení Veřejného ochránce práv uvedl, že je: „(...) *monokratickým nezávislým a nestranným státním*

*orgánem, který stojí mimo veřejnou správu a je zákonem povolán k tomu, aby kontroloval a dohlížel nad činností veřejné správy; (...) nelze (Veřejného ochránce práv – poznámka autora) považovat za správní orgán, neboť nerykonává působnost ve veřejné správě, nýbrž nad výkonem veřejné správy jako nezávislý orgán dohlíží. Není možné tedy na jeho činnost obecně vztáhnout správní řád (...).*<sup>1</sup> Veřejný ochránce práv tak není správním orgánem podle § 1 odst. 1 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. V této souvislosti je však zapotřebí odkázat i na opačný názor, že naprosté vyloučení Veřejného ochránce práv z působnosti správního řádu nemá v právní úpravě jednoznačnou oporu a na Veřejného ochránce práv by se měly vztahovat základní zásady činnosti správních orgánů, které v podstatě odpovídají principům dobré správy, jimiž by se Veřejná ochránce práv měl cítit vázán<sup>2</sup>.

Ačkoliv není Veřejný ochránce práv správním orgánem, je povinným subjektem podle § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“), kdy rozhodování o žádostech o poskytnutí informací však není přímo na něm, nýbrž spadá mezi úkoly, které pro Veřejného ochránce práv plní jeho kancelář<sup>3</sup>.

Nejvyšším soudem byl Veřejný ochránce práv vymezen také jako státní orgán ve smyslu § 3 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem“). Nejvyšší soud k tomu dodal, že: „*Není přitom rozhodné, že v rámci své činnosti nerozhoduje o právech a povinnostech*

<sup>1</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 2 As 58/2007-52, č. 1586/2008 Sb. NSS.

<sup>2</sup> CHAMRÁTHOVÁ, Anna. Vztahuje se na činnost Veřejného ochránce práv správní řád?. In: LENHART, Michal, JOZEF ANDRAŠKO a JURAJ HAMULÁK (eds.). *Mílniky práva v stredoeurópskom priestore 2017: zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov organizovanej Univerzitou Komenského v Bratislave, Právnickou fakultou, v dňoch 30. 3.–1. 4. 2017 v priestoroch ÚZ NR SR Časť-Papiernička pod záštitou dekana Univerzity Komenského v Bratislave, Právnickej fakulty, doc. JUDr. Eduarda Burdu, PhD.* Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2017, s. 580–584.

<sup>3</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 2 As 58/2007-52, č. 1586/2008 Sb. NSS.

*jiných subjektů cestou individuálních nebo obecně závazných aktů. Výkon veřejné moci ve smyslu § 1 odst. 1 OdpŠke musí totiž nutně zahrnovat výkon jakékoliv veřejnoprávní pravomoci, kterou je státní orgán ze zákona nadán, byť by tato pravomoc spočívala například v poskytování určitých informací nebo zveřejňování zpráv. Výkon této pravomoci je pak úředním postupem, který může vést ke vzniku újmy a založení odpovědnosti státu za ni podle § 13 odst. 1 OdpŠke.*<sup>4</sup>

### 3 Kontrolní oprávnění k získávání informací

Vzhledem ke skutečnosti, že Veřejný ochránce práv nevykonává působnost v oblasti veřejné správy, nelze ho podřadit pod kontrolní orgán ve smyslu § 1 odst. 1 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění zákona č. 183/2017 Sb. (dále jen „kontrolní řád“)<sup>5</sup>. Veřejný ochránce práv tak nemůže využít oprávnění kontrolního orgánu stanovená v § 7, § 8 a § 11 kontrolního řádu. Nejvyšší správní soud k tomu uvedl, že: „*Kontrola ze strany Veřejného ochránce práv není svázána žádným procesním předpisem a Veřejný ochránce práv je chápán jako institut, který má být co nejméně formální.*“<sup>6</sup>

Mezi jeho kontrolní (vyšetřovací)<sup>7</sup> oprávnění tak patří pouze ta, která jsou stanovena v zákoně o Veřejném ochránci práv. Odborná literatura k tomu doplňuje, že: „*V podstatě jediný komplexní soubor pravidel, která předepisují, jak by měla činnost ochránce vypadat, se nachází v zákoně o veřejném ochránci práv. Tento zákon nicméně z logiky věci upravuje postupy ochránce poměrně stručně.*“<sup>8</sup> Pro získávání informací pro výkon působnosti Veřejného ochránce práv je tak klíčový § 15 zákona o Veřejném ochránci práv. Podle tohoto ustanovení je Veřejný ochránce práv oprávněn s vědomím vedoucích úřadů, a to i bez předchozího upozornění, vstupovat do všech prostor úřadů a provádět šetření spočívající

<sup>4</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 9. 2016, sp. zn. 30 Cdo 4118/2015.

<sup>5</sup> JEMELKA, Luboš, Pavel VETEŠNÍK a Ondřej LIBOSVÁR. *Kontrolní řád. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 3–24.

<sup>6</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 2 As 58/2007-52, č. 1586/2008 Sb. NSS.

<sup>7</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 120.

<sup>8</sup> CHAMRÁTHOVÁ, Anna. Pravidla vztahující se na činnost veřejného ochránce práv a kritéria uplatnitelná na užití jeho volné úvahy. *Časopis pro právní vědu a praxi* [online]. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2019, č. 1, s. 66. DOI <https://doi.org/10.5817/CPVP2019-1-4>. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/11568>

v nahlížení do spisů, kladení otázek jednotlivým zaměstnancům úřadů, rozmluvě s osobami umístěnými v zařízeních, a to bez přítomnosti jiných osob. Úřady jsou povinny na žádost Veřejného ochránce práv a ve lhůtě jím stanovené poskytnout informace a vysvětlení, předložit spisy a jiné písemnosti, sdělit písemně stanovisko ke skutkovým a právním otázkám, provést důkazy, které Veřejný ochránce práv navrhne, provést úkony dozoru, k nimž jsou podle zákona oprávněny a které Veřejný ochránce práv navrhne. Veřejný ochránce práv je oprávněn být přítomen při ústním jednání a provádění důkazů úřady a klást přítomným osobám otázky.

Vzhledem ke skutečnosti, že výše uvedená kontrolní oprávnění jsou jediná, kterými Veřejný ochránce práv disponuje, nelze se divit, že skupina poslanců přišla s novelou zákona o Veřejném ochránci práv (sněmovní tisk č. 462)<sup>9</sup>, jejímž obsahem je návrh změn v „procesních“ ustanoveních upravujících postup Veřejného ochránce práv, které mají směřovat ke zvýšení efektivity jeho činnosti a zrychlení procesu komunikace mezi ním a úřady, včetně doplnění a zpřesnění kontrolních oprávnění využívaných Veřejným ochráncem práv při jeho kontrolní činnosti (důvodová zpráva k sněmovnímu tisku č. 462/0)<sup>10</sup>.

V návrhu zákona, kterým se mění zákon o Veřejném ochránci práv, se navrhuje doplnit § 15 o oprávnění Veřejného ochránce práv k pořizování kopií spisů, k pořizování obrazových záznamů a o možnost kladení otázek jednotlivým zaměstnancům úřadů bez přítomnosti dalších osob. Dále se navrhuje přesunout stávající obecné ustanovení o poskytování „úřední“ součinnosti včetně úpravy jeho dosavadního textu. Vzhledem k odůvodněné těchto změn v důvodové zprávě k tomuto návrhu, kdy se změny navrhuji s ohledem na praktické problémy, se kterými se pověření zaměstnanci setkávají v průběhu některých místních šetření<sup>11</sup>, lze novelizaci § 15 zákona o Veřejném ochránci práv považovat za oprávněný požadavek.

V návrhu změny zákona byla dále navržena změna ustanovení upravující zproštění mlčenlivosti zaměstnanců úřadu pro účely šetření Veřejného ochránce práv, které se v praxi používá zejména při výkonu oprávnění

<sup>9</sup> <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&T=462>

<sup>10</sup> <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=462&CT1=0>

<sup>11</sup> <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=462&CT1=0>

Veřejného ochránce práv spočívající v kladení otázek jednotlivým zaměstnancům úřadu<sup>12</sup>. K důvodům této změny důvodová zpráva uvádí, že: „(...) nelze ani stávající právní úpravu obsaženou v ustanovení § 15 odst. 4 považovat za ideální (zejména z praktických hledisek). Mlčenlivost upravuje velké množství různých právních předpisů, jež různě formulují samotnou povinnost mlčenlivosti, upravují postup pro zproštění povinnosti mlčenlivosti a osoby k tomu oprávněné. V neposlední řadě se může povinnost mlčenlivosti v jednom právním předpisu překrývat s povinností mlčenlivosti v jiném právním předpisu. Před ochráncem tak mohou v souvislosti se zproštěním mlčenlivosti jednotlivých zaměstnanců úřadu vystávat různé druhy právních i praktických problémů: vedoucí úřadu, kterému ochránce oznamuje provedení tzv. místního šetření v prostorách úřadu, není totožný s osobou, která je oprávněna zprostit jednotlivé zaměstnance úřadu mlčenlivosti; osoba, která je oprávněna ke zproštění mlčenlivosti zaměstnanců úřadu, není služebně zařazena do úřadu, popř. nelze předpokládat operativní řešení požadavku ochránce na zproštění mlčenlivosti (např. ministr, státní tajemník); v některých případech může být s ohledem na různé paralelně upravené povinnosti mlčenlivosti v různých právních předpisech obtížné určit osobu oprávněnou ke zproštění mlčenlivosti (řešení poměru právní úpravy obecné a speciální), popř. určit, zda není třeba o zproštění mlčenlivosti žádat více osob; nejasnosti ohledně použití věty druhé ustanovení § 15 odst. 4 mohou existovat v případech, kdy právní úprava jako jedinou osobu oprávněnou ke zproštění mlčenlivosti označuje osobu, které se údaje týkají. Výše naznačené (v některých případech) poměrně složité otázky je přitom potřeba řešit pouze pro určení osoby oprávněné ke zproštění mlčenlivosti. Oprávněná osoba podle stávající právní úpravy nemůže než žádosti ochránce o zproštění mlčenlivosti vyhovět. Důvody, okolnosti či kritéria uvedené ve zvláštním zákoně jako důležité pro rozhodování oprávněné osoby o zproštění mlčenlivosti totiž nejsou relevantní z hlediska § 15 odst. 4. Stávající právní úprava, která ochránci při jeho šetření sice zajišťuje přístup i k informacím chráněným mlčenlivostí, komplikuje reálné využití vyšetřovacího oprávnění požadavkem na podání čistě formální žádosti o zproštění mlčenlivosti oprávněné osobě.“<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Pro účely šetření podle předchozích odstavců zprostit o žádost ochránce osoba k tomu oprávněná podle zvláštního zákona jednotlivé zaměstnance úřadu mlčenlivosti, je-li jim zvláštním zákonem uložena. Nestanoví-li zvláštní zákon, kdo je osobou oprávněnou zprostit povinnosti mlčenlivosti, je jí pro účely tohoto zákona v případě zaměstnance úřadu vedoucí úřadu, v případě vedoucího úřadu vedoucí úřadu jemu nadřízeného, a není-li takového úřadu, předseda vlády. Pro účely šetření podle tohoto zákona se vůči ochránci nelze dovolávat povinnosti mlčenlivosti uložené smlouvou.

<sup>13</sup> <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=462&CT1=0>



Je však otázkou, zda navrhované ustanovení<sup>14</sup> je ve všech případech legitimní. Lze se jistě obecně ztotožnit s názorem, že: „*Cílem komentovaného ustanovení je zajistit, aby ochránce měl přístup k informacím, které potřebuje pro své šetření, a byl tak schopen šetření provádět.*“<sup>15</sup> Aniž bych chtěl zpochybňovat odůvodněnost navržené změny, navrhovanou změnou by mohlo dojít k prolomení tzv. dohledové mlčenlivosti, která je stanovena v některých sektorových zákonech v oblasti na finančním trhu, a to v souladu se směrnicemi Evropské unie, přičemž tyto směrnice v daných případech průlom ve prospěch veřejného ochránce práv neumožňují.

Takovým zákonem je např. zákon č. 21/1992, Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů (stejná formulace, resp. odkaz na zákon o bankách, je – opět v souladu s příslušnými směrnicemi EU – obsažena v zákoně o spořitelních a úvěrních družstvech a zákoně o platebním styku), který obsahuje úpravu profesního tajemství zaměstnanců bankovního dohledu a taxativní seznam průlomů do této mlčenlivosti v § 25a (v tomto seznamu není průlom ve prospěch Veřejného ochránce práv). Toto ustanovení je transpozicí čl. 53 a násl. směrnice č. 2013/36/EU, o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o obezřetnostním dohledu nad úvěrovými institucemi a investičními podniky, který obsahuje stejný taxativní výčet průlomů (tj. opět bez průlomu ve prospěch Veřejného ochránce práv).

V těch případech, kdy směrnice Evropské unie průlom do profesního tajemství zaměstnanců orgánu dohledu ve prospěch Veřejného ochránce práv umožňuje (např. oblast kapitálového trhu), je tento průlom stanoven i v českém zákoně<sup>16</sup>.

Vzhledem k tomu, že mlčenlivost orgánu dohledu je povinností danou veřejnému orgánu (orgánu dohledu) ve prospěch soukromých osob (dohlížených finančních institucí), nastupuje i tzv. vertikální přímý účinek směrnice ve smyslu judikatury Soudního dvora Evropské unie (např. C-152/84 Marshall), tj. dohlížené subjekty by se mohly směrnicí stanovené mlčenlivosti

<sup>14</sup> Pro účely postupu podle předchozích odstavců se vůči ochránci nelze dovolávat povinnosti mlčenlivosti stanovené zvláštním zákonem nebo uložené smlouvou.

<sup>15</sup> CHAMRÁTHOVÁ, Anna, Lukáš HLOUCH, Alena KLIKOVÁ a Tomáš SVOBODA. *Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 88–89.

<sup>16</sup> Např. § 26 odst. 2 písm. h) zákona č. 15/1998 Sb., o dohledu v oblasti kapitálového trhu a o změně a doplnění dalších zákonů.

České národní banky domáhat, i kdyby zákon o Veřejném ochránci práv stanovil, že se tato mlčenlivost neuplatní.

Dohledová mlčenlivost je přitom podmínka sine qua non pro výměnu informací a spolupráci s partnerskými orgány dohledu v zemích Evropské unie a Evropského hospodářského prostoru, bez níž by nemohla fungovat svoboda usazení a volný pohyb služeb na vnitřním kapitálovém trhu Evropské unie, založené na zásadě jednotných evropských licencí a dohledu orgánem domovského státu. Prolomením dohledové mlčenlivosti by byl popřen smysl a účel tohoto ustanovení, a to (i) důvěra dohlížených osob v to, že informace získané orgánem dohledu nebudou sděleny jejich klientům, konkurentům apod., a to ani nepřímou prostřednictvím jiné osoby či jiného orgánu, (ii) zamezení maření dohledového šetření vůči dohlížené osobě a nezřídka skupině propojených dohlížených osob – dohlížený subjekt se do určité fáze dohledu nesmí dozvědět, a to opět ani nepřímou prostřednictvím jiné osoby či jiného orgánu, jaké informace (už) o něm orgán dohledu zjistil (samozřejmě za předpokladu, že nejsou dotčena jeho práva v případě následného vedení správního řízení), a (iii) již zmíněná výměna informací s partnerskými orgány dohledu v zemích Evropské unie a Evropského hospodářského prostoru, případně též dalšími zeměmi.

Domnívám se, že by bylo vhodnější u právního předpisu tohoto charakteru, aby mu předcházel standardní legislativní proces včetně meziresortního připomínkového řízení. Jenom tímto způsobem lze zaručit, aby nebyla přijímána paušální oprávnění, která Veřejnému ochránci práv dle mého názoru nepřísluší a která porušují závazky plynoucí České republice z členství v Evropské unii.

Vláda na své schůzi dne 20. 5. 2019 projednala a posoudila návrh zákona, kterým se mění zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, a zaujala k němu nesouhlasné stanovisko<sup>17</sup>. Za hlavní sporný bod považuje právě navrhovanou úpravu nemožnosti dovolávat se vůči Veřejnému ochránci práv povinné mlčenlivosti stanovené zvláštním zákonem nebo uložené smlouvou. Vláda nesouhlasné stanovisko odůvodňuje tím, že: „(...) *se jedná o obecně nepřijatelnou nepřímou novelu řady odvětvových právních předpisů, které obsahují ustanovení o povinné mlčenlivosti. Takto plošně*

<sup>17</sup> <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=462&CT1=1>

*prolomení povinné mlčenlivosti při provádění šetření nelze považovat za přiměřené a šetřící smyslu a podstaty povinnosti mlčenlivosti. Veřejný ochránce práv by si takto mohl vyžádat v podstatě jakékoliv informace, pokud je odůvodní tak, že jde o informace vyžadované v souvislosti s výkonem jeho působnosti.“ Vláda dodává, že: „Zasaženo by tak mohlo být do povinné mlčenlivosti poskytovatelů zdravotních služeb a zdravotnických pracovníků a jejich vztahu k ochraně práv pacientů. Prolomením dohledové mlčenlivosti v oblasti finančního trhu by mohl být popřen její smysl a účel, především důvěra doblížených osob v to, že informace získané orgánem dohledu nebudou sděleny jejich klientům a konkurentům, a dále snaha o zamezení maření dohledového šetření vůči doblížené osobě a nezřídká skupině propojených doblížených osob. Stejně tak by mohla vzniknout povinnost předložit například stanoviska zpravodajských služeb, která jsou vydávána v rámci řízení o udělení státního občanství České republiky. V neposlední řadě může vést navržené ustanovení § 15 odst. 5 zákona o Veřejném ochránci práv k interpretačním konfliktům obledné osobního rozsahu oprávnění, kterému je třeba předejít doplněním navrženého ustanovení v tom smyslu, že se povinnosti mlčenlivosti nemůže dovolávat zaměstnanec prošetřovaného úřadu.“ Vláda dále upozorňuje, že: „(...) úprava povinné mlčenlivosti má v některých aspektech evropský kontext, například profesní tajemství zaměstnanců orgánu dohledu nad bankami stanovené právem Evropské unie zakazuje předání informace veřejnému ochránci práv. V případě dohledu nad bankami je standard ochrany informací mimořádně přísný, protože veřejnost citlivě reaguje na informace, jež mohou souviset s důvěryhodností banky spravující její úspory. V jiných předpisech právo EU umožňuje výjimky, ty ale musejí být ospravedlnitelné. Prolomení povinné mlčenlivosti je tedy nutno řešit přímou novelou konkrétních právních předpisů při respektování požadavků jednotlivých předpisů práva Evropské unie.“*

Ke kompatibilitě návrhu na vydání zákona, kterým se mění zákon o Veřejném ochránci práv (sněmovní tisk 462), s právem EU, zpracoval stanovisko Parlamentní institut Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR (Informační podklad č. 0462), na základě usnesení organizačního výboru Poslanecké sněmovny č. 168, II. volební období, se závěrem, že: „Navržená úprava je slučitelná s právem EU s výjimkou změny § 15 odst. 4 zákona a jeho nabrzení § 15 odst. 5 zákona, která spočívá v nemožnosti se dovolávat povinnosti mlčenlivosti stanovené zvláštním zákonem.“<sup>18</sup>

<sup>18</sup> <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=158227>

K získávání informací Veřejným ochráncem práv je zapotřebí uvést § 58 odst. 1 písm. d) zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů, podle kterého mají Veřejný ochránce práv a zástupce Veřejného ochránce práv přístup k utajované informaci všech stupňů utajení bez platného osvědčení fyzické osoby a poučení, přičemž přístup k utajované informaci mají ode dne zvolení do funkce po dobu jejího výkonu a v rozsahu nezbytném pro její výkon<sup>19</sup>.

V této souvislosti se lze ještě zmínit o návrhu Veřejné ochránkyně práv na zahájení řízení v kompetenčním sporu před Ústavním soudem ve věci spis. zn. Pl. ÚS 19/19, kterým se domáhá, aby Ústavní soud rozhodl nálezem, že Veřejná ochránkyně práv je při šetření vedeném pod sp. zn. 7064/2017/VOP/M na základě § 1 odst. 1 a 2 zákona o Veřejném ochránci práv příslušná k výkonu kontroly nad postupem Ministerstva vnitra při rozhodování o zamítnutí žádosti o udělení státního občanství České republiky z důvodu ohrožení bezpečnosti státu podle § 22 odst. 3 zákona č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky a o změně některých zákonů (zákon o státním občanství České republiky), ve znění pozdějších předpisů, a proto je oprávněna seznamovat se v plném rozsahu se všemi podklady vydaných rozhodnutí, včetně stanovisek Policie České republiky a zpravodajských služeb České republiky poskytnutých Ministerstvu vnitra pro účely správního řízení, jež mohou obsahovat utajované informace, a hodnotit postup Ministerstva vnitra pro účely správního řízení z hlediska kritérií podle § 1 odst. 1 zákona o Veřejném ochránci práv (dále jen „návrh“)<sup>20</sup>.

Jedná se o nedávno medializovaný případ, kdy na začátku měl ministr vnitra Veřejné ochránkyni práv bránit v šetření. V tiskové zprávě k tomu Veřejná ochránkyně práv uvedla, že: „*Zákon o veřejném ochránci práv opravňuje ombudsmana provádět šetření postupu úřadů při výkonu státní správy, tedy i Ministerstva vnitra, které jako správní orgán rozhoduje o žádostech o udělení státního občanství. Ombudsman má proto právo seznámit se se všemi podklady, na základě kterých ministerstvo rozhodovalo. Jen tak může zhodnotit, z jakých relevantních informací ministerstvo vycházelo, jak*

<sup>19</sup> § 58 odst. 2) zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>20</sup> [https://www.usoud.cz/fileadmin/user\\_upload/Tiskova\\_mluvci/Navrhy/Pl.\\_US\\_19\\_19\\_navrh.pdf](https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/Tiskova_mluvci/Navrhy/Pl._US_19_19_navrh.pdf)

*s podklady pracovalo, kterým informacím z nich přikládalo větší váhu a proč a zda své závěry rádně odůvodnilo. Ministerstvo vnitra však dlouhodobě odmítá ombudsmance přístup ke podkladům svých rozhodnutí. Odvolává se, že podklady obsahují utajované informace, které ministerstvu poskytla Policie ČR a zpravodajské služby ČR. Ombudsman i jeho zástupce jsou přitom podle zákona o ochraně utajovaných informací a bezpečnostní způsobilosti osobami, které mají přístup ke utajovaným informacím ve všech stupních utajení v rozsahu nezbytném pro výkon svých funkcí. Rozhodování o udělování státního občanství se tím stává zcela netransparentním. Jestliže Ministerstvo vnitra zamítne komunikaci s žádostí o udělení státního občanství, jako důvod uvede „bezpečnost státu“ a odvolá se na utajované skutečnosti, není žádným způsobem možné takové rozhodnutí zpochybnit, nelze ani ověřit, jestli vůbec existuje stanovisko, které by se týkalo bezpečnosti. Odmítnutý žadatel se nemůže obrátit na soud, protože rozhodnutí ministerstva je vyloučeno ze soudního přezkumu. Ani ombudsman, jako nezávislý orgán, nemůže ověřit, zda podklady ministerstva skutečně odůvodňovaly zamítnutí žádosti. Ministr vnitra trvale odmítá předložit ombudsmance písemnosti, které potřebuje ke výkonu své funkce, ačkoli je ke tomu povinen podle zákona o veřejném ochránci práv. Znemožňuje tím ombudsmance řádný výkon funkce. Ombudsman proto nezbylo, než o tom vyrozumět vládu a požádat ji, aby ministři vnitra uložila respektovat zákon a pro účely šetření zpřístupnit ombudsmance požadované informace.“<sup>21</sup>*

I přestože by si celý případ zasluhoval uvedení podrobnější právní analýzy, a aniž bych předjímal rozhodnutí Ústavního soudu o tomto návrhu, domnívám se, že se v této věci nejedná o kompetenční spor. Podle čl. 87 odst. 1 písm. k) Ústavy České republiky č. 1/1993 Sb. ve znění pozdějších změn a doplňků (dále jen „Ústava ČR“), Ústavní soud mimo jiné rozhoduje spory o rozsah kompetencí státních orgánů, nepřísluší-li podle zákona jinému orgánu, přičemž podle § 120 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), v řízení ve sporech o rozsah kompetencí státních orgánů podle čl. 87 odst. 1 písm. k) Ústavy Ústavní soud rozhoduje spory mezi státními orgány o příslušnost vydat rozhodnutí nebo činit opatření nebo jiné zásahy ve věci uvedené v návrhu na zahájení řízení. Vědom si výkladu pojmu kompetence ze strany Ústavního soudu<sup>22</sup> se domnívám, že v první části návrhu, kdy

<sup>21</sup> <https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2019/ministr-vnitra-brani-ombudsmance-v-setreni/>

<sup>22</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 12. 12. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 17/06 (N 222/43 SbNU 457).

se Veřejná ochránkyně práv domáhá určení, že je příslušná k výkonu kontroly nad postupem Ministerstva vnitra při rozhodování o zamítnutí žádosti o udělení státního občanství České republiky z důvodu ohrožení bezpečnosti státu podle § 22 odst. 3 o státním občanství České republiky, se nejedná o kompetenční spor. Z návrhu totiž nevyplývá, že by ze strany Ministerstva vnitra byla zpochybňována působnost Veřejného ochránce práv vyplývající z § 1 odst. 1 a 2 zákona o Veřejném ochránci práv, přičemž z návrhu ani nevyplývá, že si tuto působnost přisvojovalo Ministerstvo vnitra, a tedy by vznikal pozitivní kompetenční spor, jehož pojmovým znakem je tvrzení přesah kompetencí dvou státních orgánů, které si přisvojují působnost ve stejné věci. Z návrhu ani nevyplývá, že ke kontrole v posuzované věci je příslušný jiný orgán namísto Veřejné ochránkyně práv. Z návrhu Veřejné ochránkyně práv také nevyplývá, že se jedná o negativní kompetenční spor.

K druhé části návrhu, kdy se Veřejná ochránkyně práv domáhá, aby Ústavní soud určil, že je oprávněna seznamovat se v plném rozsahu se všemi podklady vydaných rozhodnutí, včetně stanovisek Policie České republiky a zpravodajských služeb České republiky poskytnutých Ministerstvu vnitra pro účely správního řízení, jež mohou obsahovat utajované informace, se domnívám, že jde spíše o právní výklad dotčených ustanovení upravujících ochranu informací obsažených ve stanoviscích Policie České republiky a zpravodajských služeb České republiky, než o kompetenční spor jak je vymezen zákonem o Ústavním soudu.

Závěrem ještě dodávám, že nezávisle na tom, jak celý případ dopadne, bylo by vhodné, aby Ústavní soud alespoň jako *orbiter dictum* vnesl do tohoto případu konečné stanovisko.

## 4 Ochrana informací získaných Veřejným ochráncem práv při výkonu jeho působnosti

Jak bylo uvedeno výše, Veřejný ochránce práv při výkonu své působnosti získává řadu informací<sup>23</sup>. K jejich ochraně jistě přispívá ustanovení § 7 odst. 2 zákona o Veřejném ochránci práv, podle kterého Veřejný ochránce práv

<sup>23</sup> § 15 odst. 2 písm. a) zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

stejně jako zaměstnanci Kanceláře Veřejného ochránce práv jsou povinni zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o kterých se dozvěděli při výkonu funkce, a to i po ukončení výkonu funkce.

Jak jsem již uvedl výše Veřejný ochránce práv je povinným subjektem podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. K ochraně informací získaných Veřejným ochráncem práv při výkonu jeho působnosti tak přistupuje ustanovení § 19 zákona o svobodném přístupu k informacím podle kterého umožnění přístupu k informacím nebo poskytnutí informací za podmínek a způsobem stanoveným tímto zákonem není porušení povinnosti zachovávat mlčenlivost uložené zvláštními zákony. Nejvyšší správní soud k prolomení mlčenlivosti ustanovením § 19 zákona o svobodném přístupu k informacím uvedl, že: „*Informace, na něž se vztahuje povinnost zachovávat mlčenlivost, lze však poskytnout pouze tehdy, jestliže tomu nebrání některý z důvodů odepření informací (např. ochrana utajovaných informací, ochrana osobnosti, soukromí a osobních údajů, ochrana obchodního tajemství, ochrana důvěrnosti majetkových poměrů, další omezení dle § 11 zákona).*“<sup>24</sup> Důvodem pro odepření informace proto nemůže být pouhé konstatování povinnosti zachovávat mlčenlivost, ale musí jím být jiný zákonný důvod omezující poskytování informací, přičemž jednou z těchto výjimek je i ustanovení § 11 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím<sup>25</sup>. Podle tohoto ustanovení informace, které získal povinný subjekt od třetí osoby při plnění úkolů v rámci kontrolní, dozorové, dohledové nebo obdobné činnosti prováděné na základě zvláštního právního předpisu, podle kterého se na ně vztahuje povinnost mlčenlivosti anebo jiný postup chránící je před zveřejněním nebo zneužitím, se neposkytují. Povinný subjekt poskytne pouze ty informace, které při plnění těchto úkolů vznikly jeho činností.

Ačkoliv lze obecně konstatovat, že úřady, od kterých Veřejný ochránce práv získává informace, lze označit za třetí osoby, Nejvyšší správní soud k této výjimce z poskytnutí informací podléhající povinnosti mlčenlivosti dodal, že: „*Dle stávající doktríny totiž platí, že ust. § 11 odst. 3 se nevztahuje na situace, je-li třetí osoba, od níž jsou v rámci kontrolní činnosti povinného subjektu získány informace,*

<sup>24</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2010, č. j. 1 As 28/2010-86, č. 2128/2010 Sb. NSS.

<sup>25</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2014, č. j. 4 As 203/2014-28.

rovněž subjektem povinným, jak jej vymezuje § 2 zákona o svobodném přístupu k informacím. Opačný závěr by byl v rozporu s účelem a smyslem právní úpravy poskytování informací, neboť disponují-li dva povinné subjekty stejnými informacemi, je nepochybně bezvýznamné, na který z nich se žadatel obrátí se žádostí o jejich poskytnutí.<sup>26</sup> Pokud by tedy úřad poskytující Veřejnému ochránci práv informace byl sám povinným subjektem, není možné odepřít poskytnutí informací. Pokud by byla přijata navrhaná úprava a došlo by k prolomení tzv. dohledové mlčenlivosti, je otázkou, zda by Veřejný ochránce práv v postavení povinného subjektu podle zákona o svobodném přístupu k informacím mohl využít výjimku uvedenou v § 11 odst. 3 a informaci chráněnou dohledovou mlčenlivostí neposkytnout.

K ochraně informací získaných Veřejným ochráncem práv při výkonu jeho působnosti lze dodat, že zákon o Veřejném ochránci práv v několika případech stanovuje Veřejnému ochránci práv informační povinnost.

Prvním takovým případem je ustanovení § 18 odst. 2, kdy Veřejný ochránce práv, pokud úřad<sup>27</sup> nereaguje na jeho výzvu podle § 18 odst. 1 nebo pokud Veřejný ochránce práv shledá opatření úřadu jako nedostatečná, písemně sdělí úřadu a stěžovateli své závěrečné stanovisko. Vzhledem ke skutečnosti, že součástí tohoto stanoviska je návrh opatření k nápravě, je zřejmé, že takové stanovisko obsahuje i informaci o porušení právních povinností či jiná pochybení ze strany úřadu. Odborná literatura k tomu doplňuje, že je: „(...) toto zveřejnění jednoznačně konstruováno jako sankce příslušnému subjektu za nesplnění povinnosti vůči ochránci, přičemž v některých případech se může jednat i o soukromé subjekty. Do určité míry také tento případ zveřejnění ochráncem plní obdobné funkce jako zveřejnění rozhodnutí o přestupku.“<sup>28</sup>

Druhým takovým případem je ustanovení § 20 odst. 2 písm. b), kdy Veřejný ochránce práv, pokud úřad do 30 dnů od doručení závěrečného stanoviska nesdělí Veřejnému ochránci práv, jaká opatření k nápravě provedl nebo

<sup>26</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2013, č. j. 2 As 66/2013-25.

<sup>27</sup> Srov. § 1 odst. 2 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>28</sup> CHAMRÁTHOVÁ, Anna. Pravidla vztahující se na činnost veřejného ochránce práv a kritéria uplatnitelná na užití jeho volné úvahy. *Časopis pro právní vědu a praxi* [online]. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2019, č. 1, s. 70–71. DOI <https://doi.org/10.5817/CPVP2019-1-4>. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/11568>



jsou-li dle názoru Veřejného ochránce práv opatření k nápravě nedosta-  
tečná, může Veřejný ochránce práv o svých zjištěních informovat veřejnost  
včetně sdělení jména a příjmení osob oprávněných jednat jménem úřadu<sup>29</sup>.  
I v tomto případě zjištění obsahuje informaci o porušení právních povin-  
nosti či jiná pochybení ze strany úřadu.

Třetím případem je ustanovení § 23 odst. 2, kdy Veřejný ochránce práv  
soustavně seznamuje veřejnost se svou činností podle tohoto zákona  
a s poznatky, které z jeho činnosti vyplynuly. I v tomto případě není vylou-  
čeno, že seznámení obsahuje informaci o porušení právních povinností  
či jiná pochybení ze strany úřadu. Obdobně k mediální prezentaci výsledků  
rozhodovací činnosti správního orgánu Nejvyšší správní soud uvedl, že:  
*„Nutno navíc zdůraznit, že mediální prezentace výsledku rozhodovací činnosti má být  
ze strany správních orgánů obvyklým standardem. Média vyjádření předsedy žalova-  
ného k jednotlivým případům očekávají. Správní úřad v demokratickém právním státě  
se nemůže podobat Zámku ze stejnojmenného Kafkova románu, o kterém nikdo nic  
neví, neboť je zabalen mlhou mlčení. Mediální prezentace činnosti orgánu veřejné správy,  
na rozdíl od paušálních a zaujatých hodnocení určitého jednání před započatím správního  
řízení nebo před jeho formálním ukončením (...), přispívá k realizaci ústavního postu-  
látu, podle něhož státní moc slouží všem občanům (čl. 2 odst. 3 Ústavy), resp. zákonného  
principu, podle něhož veřejná správa je službou veřejnosti (§ 4 odst. 1 správního řádu).“<sup>30</sup>*

Není tak vyloučeno, že v rámci plnění informační povinnosti ze strany  
Veřejného ochránce práv, může dojít k zasažení práv fyzické nebo práv-  
nické osoby. Kritériem, zda lze proti zveřejnění informace o fyzické nebo  
právnícké osobě využít prostředky veřejnoprávní nebo soukromoprávní  
ochrany, je povaha úkonu a povaha zasaženého práva této osoby, tj. zda bylo  
zasaženo veřejné nebo soukromé subjektivní právo této fyzické nebo práv-  
nické osoby<sup>31</sup>.

<sup>29</sup> Tímto způsobem může Veřejný ochránce postupovat i v dalších případech – § 20 odst. 3,  
§ 21, § 21a odst. 4 a 5, § 21d odst. 4, § 22 odst. 2 a § 23 odst. 2 zákona č. 349/1999 Sb.,  
o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>30</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2010, č. j. 1 Afs 45/2010-159,  
č. 2189/2011 Sb. NSS.

<sup>31</sup> VETEŠNÍK, Pavel. Veřejná subjektivní práva a jejich ochrana poskytovaná ve správ-  
ním soudnictví. In: KLÍMA, Karel a kol. *Veřejná subjektivní práva*. Praha: Metropolitan  
Universita Prague Press, 2016, s. 96–111.

Prostředkem veřejnoprávní ochrany je žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“)<sup>32</sup>. V podrobnostech využití žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu odkazují na odbornou literaturu<sup>33</sup>. K povaze zveřejnění informace však Krajský soud konstatoval, že: *„Jednání žalovaného spočívající ve zveřejnění tiskové zprávy o tom, že v prvním stupni ukončil správní řízení, není ani úkonem uvnitř správního řízení, ani úkonem, který by musel být nezbytně uskutečňován v souvislosti s ukončením správního řízení a který by tak vliv na veřejná subjektivní práva účastníka správního řízení společně s rozhodnutím ve věci samé jakkoli „dotvářel“ či žalobce v přímé souvislosti s vrchnostenským postavením žalovaného na jeho veřejných právech jakkoli omezoval.“*<sup>34</sup> K charakteru ochrany proti zveřejnění informací ze strany správního orgánu Nejvyšší správní soud dodal: *„Není však současně sporu o tom, že se stěžovatelka proti zveřejňování údajů v tiskových zprávách může bránit prostředky, jež jí dává soukromé právo. Nejvyšší správní soud se neztotožnil s tvrzením stěžovatelky, že jí krajský soud zabránil v domáhání se svých práv v jakémkoliv řízení. Naopak, jak vyplývá z citovaného rozhodnutí, stěžovatelka tuto možnost má, a sice v soukromoprávní oblasti.“*<sup>35</sup> K využití žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu Krajský soud konstatoval, že: *„Jestliže správní orgán prostřednictvím tisku informuje o průběhu či výsledku jím vedeného správního řízení a jestliže má účastník správního řízení za to, že zveřejnění této informace, obsah a způsob, jakým je poskytována, má difamující charakter a poškozuje jeho dobrou pověst (dobrou pověst právnické osoby), pak právním prostředkem ochrany není žaloba podle*

<sup>32</sup> Každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasazeno, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.

<sup>33</sup> JEMELKA, Luboš, Milan PODHRÁZKY, Pavel VETEŠNÍK, Jitka ZAVŘELOVÁ, David BOHADLO a Petr ŠURÁNEK. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013. s. 697–736; VETEŠNÍK, Pavel. Ochrana před nezákonným zásahem správního orgánu poskytovaná ve správním soudnictví. In: SLÁDEČEK, Vladimír a Petra MELOTÍKOVÁ (eds.). *Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.)*. Praha: Leges, 2012, s. 39–49.

<sup>34</sup> Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 4. 11. 2010, č. j. 62 Af 46/2010-337, č. 2340/2011 Sb. NSS.

<sup>35</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2013, č. j. 4 Ads 95/2013-103.

§ 82 s.r.s., ale žaloba v občanském soudním řízení proti neoprávněnému zásahu do dobré pověsti právnické osoby podle § 19 b odst. 3 občanského zákoníku.“<sup>36</sup> Nejvyšší správní soud doplnil, že: „Na posouzení charakteru správního řízení, nemohou nic změnit případné navazující (nepřímé) důsledky, projevující se v rovině soukromoprávní a spočívající v zásahu do (dobré) pověsti právnické osoby ve smyslu § 135 odst. 2 občanského zákoníku, a to ani za situace, kdy procesní ochrana před civilními soudy může být za určitých okolností limitována ustanovením § 135 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve změně pozdějších předpisů, podle něhož je civilní soud „vázán rozhodnutím příslušných orgánů o tom, že byl spáchán trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních předpisů, a kdo je spáchal, jakož i rozhodnutím o osobním stavu; soud však není vázán rozhodnutím v blokovém řízení.“<sup>37</sup> K soudní ochraně prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu lze tedy dodat, že se jí v případě zveřejnění informace o fyzické nebo právnické osobě v souvislosti s mediální prezentací výsledků rozhodovací činnosti správního orgánu nelze domáhat<sup>38</sup>.

V případě Veřejného ochránce práv nelze žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 soudního řádu správního ve výše uvedených případech zveřejnění informací vůbec využít, neboť jak jsem již uvedl výše, nevykonává působnost ve veřejné správě<sup>39</sup>. S tímto závěrem se ztotožnil Nejvyšší správní soud, který zamítl kasační stížnost proti usnesení Krajského soudu v Brně, jímž tento soud odmítl žalobu stěžovatele, kterou se domáhal, aby krajský soud Veřejnému ochránci práv zakázal pokračovat v porušování stěžovatelova práva na vyrozumění o závěrečném stanovisku a aby soud přikázal žalovanému obnovit stav před zásahem<sup>40</sup>.

Mezi prostředky soukromoprávní ochrany patří zejména žaloba na náhradu škody způsobenou při výkonu veřejné správy nesprávným úředním postupem

<sup>36</sup> Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 4. 11. 2010, č. j. 62 Af 46/2010-337, č. 2340/2011 Sb. NSS.

<sup>37</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 8. 2014, č. j. 4 Ads 94/2013-93.

<sup>38</sup> VETEŠNÍK, Pavel. Ochrana právnické osoby proti zveřejnění informace správním orgánem. In: VÍTOVÁ, Blanka a Michal ČERNÝ (eds.). *Olomoucké právní dny 2019. Sborník z mezinárodní vědecké konference*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2019, s. 105–121.

<sup>39</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 02. 2008, č. j. 2 As 58/2007-52, č. 1586/2008 Sb. NSS.

<sup>40</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 1. 2013, č. j. 9 Aps 9/2012-25.

podle § 13 a násl. zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

Podle § 13 zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem stát odpovídá za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem. Právo na náhradu škody má ten, jemuž byla nesprávným úředním postupem způsobena škoda<sup>41</sup>. K vymezení nesprávného úředního postupu odborná literatura uvedla: „*Nesprávným úředním postupem je porušení pravidel předepsaných právními normami pro počínání státního orgánu při jeho činnosti, a to zejména takové, které nevede k vydání rozhodnutí. Ačkoliv není vyloučeno, aby škoda, za kterou stát odpovídá, byla způsobena i nesprávným úředním postupem prováděným v rámci činnosti rozhodovací, je pro tuto formu odpovědnosti určující, že úkony tzv. úředního postupu samy o sobě k vydání rozhodnutí nevedou, a je-li rozhodnutí vydáno, bezprostředně se v jeho obsahu neodrazí.*“<sup>42</sup> V podrobnostech využití žaloby na náhradu škody způsobenou při výkonu veřejné moci nesprávným úředním postupem odkazují na odbornou literaturu<sup>43</sup>.

Soudní ochrany žalobou na náhradu škody způsobenou při výkonu veřejné moci nesprávným úředním postupem se tak lze domáhat i proti zveřejnění informace o fyzické nebo právnické osobě ze strany správního orgánu, a to v těch případech, kdy ke zveřejnění dojde v rozporu s právními předpisy. K nesprávnému úřednímu postupu Krajský soud uvedl: „*Třeba dodat, že pokud žalovaný ve vztahu ke žalobci mediálně informuje neobjektivně, tendenčně, zkreseně, nerespektuje zásadu presumpce nevin, jež musí být vlastní i řízení o správních deliktech, a žalobci vznikne v důsledku takového způsobu informování škoda, zná právní řád rovněž prostředek možné žalobcovy ochrany (především zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním*

<sup>41</sup> Obdobně podle § 22 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů, odpovídají za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem územní celky v samostatné působnosti.

<sup>42</sup> VOJTEK, Petr a Vít BIČÁK. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017. s. 147.

<sup>43</sup> VETEŠNÍK, Pavel. Odpovědnost za škodu v souvislosti s plněním úkolů policie. In: KLÍMA, Karel a kol. *Odpovědnost veřejné moci*. Praha: Metropolitan Universita Prague Press, 2013. s. 444–453; VETEŠNÍK, Pavel a Eva STRÁNSKÁ. Odpovědnost obce za obecní policii. In: KLÍMA, Karel a kol. *Odpovědnost územní samosprávy*. Praha: Metropolitan Universita Prague Press, 2014. s. 296–313.

*postupem*), (...).<sup>44</sup> Nejvyšší soud ke zveřejnění nepravdivých údajů ze strany České obchodní inspekce uvedl, že: „(...) *odpovědnost státu za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem je odpovědností objektivní, tj. bez ohledu na zavinění, a i když Č. o. i. vydala tiskové prohlášení v dobré víře ve správnost údajů získaných od zkušebního ústavu, je pro odpovědnost státu rozhodující, že objektivně tyto údaje neodpovídaly skutečnosti, jak vyšlo později najevo ze skutkových zjištění soudu, jejichž správnost nepodléhá – jak shora uvedeno – dovolacímu přezkumu. Této odpovědnosti se stát nemůže zbavit poukazem na tvrzené pochybení jiného subjektu, z jehož podkladů vycházel.*“<sup>45</sup> Jako nesprávný úřední postup byl Nejvyšším soudem posouzen i postup Policie České republiky, která informovala veřejnosti o průběhu trestního stíhání, aniž by respektovala princip presumpce nevinny obviněného<sup>46</sup>.

Jak jsem již uvedl výše, poskytování určitých informací nebo zveřejňování zpráv ze strany Veřejného ochránce práv je úředním postupem, který může vést ke vzniku újmy a založení odpovědnosti státu za ni podle § 13 odst. 1 zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem<sup>47</sup>. Fyzická nebo právnická osoba se tak může cítit dotčena na svých právech v rámci plnění informační povinnosti ze strany Veřejného ochránce práv. O tom svědčí jak výše uvedené rozsudky<sup>48</sup>, tak i odpovědi Veřejného ochránce práv na žádosti podle zákona o svobodném přístupu k informacím, ve kterých žadatelé požadují statistické údaje o došlých a vyřizovaných žádostech podle zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem v letech 2010–2018 včetně informace o přiznaných náhradách škod a regresních úhradách<sup>49</sup>.

<sup>44</sup> Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 4. 11. 2010, č. j. 62 Af 46/2010-337, č. 2340/2011 Sb. NSS.

<sup>45</sup> Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20. 12. 2006, č. j. 25 Cdo 2840/2004.

<sup>46</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 4. 2018, sp. zn. 30 Cdo 2235/2017.

<sup>47</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 9. 2016, sp. zn. 30 Cdo 4118/2015.

<sup>48</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 9. 2016, sp. zn. 30 Cdo 4118/2015 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 1. 2013, č. j. 9 Aps 9/2012-25.

<sup>49</sup> Odpověď Veřejného ochránce práv ze dne 31. 7. 2018 sp. zn. K106 32/2018 č. j. KVOP-33469/2018 na žádost o poskytnutí informace. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/kancelar-vop/poskytovani-informaci-podle-zakona-c-1061999-sb/databaze-poskytnutnych-informaci/2018/>; a odpověď Veřejného ochránce práv ze dne 26. 8. 2019 sp. zn. K106 54/2019 č. j. KVOP-39056/2019 na žádost o poskytnutí informace. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/kancelar-vop/poskytovani-informaci-podle-zakona-c-1061999-sb/databaze-poskytnutnych-informaci/2019/>

Mezi prostředky soukromoprávní ochrany dále patří žaloba proti zásahu do pověsti právnické osoby podle § 135 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“). Podle § 135 občanského zákoníku proti tomu, kdo bez zákonného důvodu zasahuje do pověsti nebo soukromí právnické osoby, nejedná-li se o účely vědecké či umělecké nebo o tiskové, rozhlasové, televizní nebo obdobné zpravodajství; ani takový zásah však nesmí být v rozporu s oprávněnými zájmy právnické osoby, může se tato právnická osoba domáhat, aby bylo od neoprávněného zásahu upuštěno nebo aby byl odstraněn jeho následek. V podrobnostech využití žaloby do pověsti právnické osoby odkazují na odbornou literaturu<sup>50</sup>.

K charakteru zásahu do pověsti právnické osoby ze strany správního orgánu Krajský soud konstatoval: „*Ve vztahu k ochraně dobré pověsti právnické osoby tedy tuzemský právní řád obsahuje výčet zvláštních právních prostředků ochrany, které jsou typické pro celý soukromoprávní ochranný systém práv k nehmotným statkům. Dobrá pověst právnické osoby je traktována coby statek ve smyslu právním, který poživá zákonné ochrany občanským zákoníkem, jež je povahy absolutní, což znamená, že ochrana prostřednictvím právních prostředků vyhlávajících z § 19 b odst. 3 občanského zákoníku působí erga omnes. Z toho tedy plyne, že bez ohledu na osobu rušitele (tj. bez ohledu na to, kdo měl podle žalobního tvrzení do dobré pověsti právnické osoby zasáhnout) má osoba, do jejíž dobré pověsti mělo být zasazeno, právo vždy využít právních prostředků ochrany poskytovaných občanským zákoníkem. Útok na dobrou pověst právnické osoby či jakýkoli zásah do takové dobré pověsti je zásahem do subjektivního soukromého práva, nikoli do subjektivního práva veřejného. Tvrdí-li žalobce, že vůči němu bylo do jeho dobré pověsti zasazeno ze strany žalovaného, pak ani skutečnost, že žalovaný je správním orgánem a že podstatou jednání, z něhož měl podle žalobních tvrzení vyplýnout zásah do žalobcovy dobré pověsti, bylo informování o výsledku správního řízení, kde žalovaný k žalobci nepochybně vystupoval v postavení vrchnostenském, na soukromoprávním charakteru vztahu, v němž se v této otázce žalobce a žalovaný nacházejí, a tedy i na možnosti výlučně soukromoprávní ochrany žalobce proti žalovanému, nic nemění.*“<sup>51</sup>

<sup>50</sup> VETEŠNÍK, Pavel. Ochrana právnické osoby proti zveřejnění informace správním orgánem. In: VÍTOVÁ, Blanka a Michal ČERNÝ (eds.). *Olomoucké právnícké dny 2019. Sborník z mezinárodní vědecké konference*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2019, s. 105–121.

<sup>51</sup> Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 4. 11. 2010, č. j. 62 Af 46/2010-337, č. 2340/2011 Sb. NSS.

Např. k zásahu do pověsti právnické osoby ze strany Nejvyššího kontrolního úřadu Nejvyšší soud uvedl: „NKÚ plní pouze funkci kontrolní s tím, že je oprávněn a povinen výsledky provedených kontrol zveřejnit, a tak upozornit příslušné orgány státní moci na nedostatky zjištěné při kontrole. Rozhodnutí NKÚ sama o sobě nemohou představovat zásah do základního práva nebo svobody zaručené ústavním zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy ve smyslu § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, ledaže by NKÚ překročil své kompetence. Odvolací soud současně připomněl, že žalobce nebyl na žádném místě kontrolního závěru výslovně jmenován. Zde je třeba připomenout, že má-li žalovaná dostát svým povinnostem vyplývajícím mimo jiné z již zmíněných ustanovení § 2 a § 4 zákona o NKÚ, nemůže abstrahovat od vztahů mezi kontrolovanými osobami k třetím osobám vzniklých při činnostech kontrole podrobené osoby, neboť opak by ve své podstatě fakticky zaměřoval v konkrétních případech pojmenovat případná pochybení kontrolovaného. Jak pak již bylo zdůrazněno, žalovaná se v daném případě odpovídajícím způsobem zdržela, aby žalobce výslovně jmenovala. Proto úvaha, že nelze dovodit, že by žalovaná výroky formulovanými ve zcela obecné rovině, jakkoliv zasáhla do dobré pověsti žalobce, je plně přiléhavá. Za tohoto stavu je proto třeba mít za to, že závěr odvolacího soudu, že v dané věci nedošlo v případě žalobce k zásahu do práva na ochranu dobré pověsti právnické osoby, a že tak nelze dovodit odpovědnost žalované podle ustanovení § 19 b odst. 3 obč. zák., je správný.“<sup>52</sup>

Ačkoliv mi není známý případ žaloby proti zásahu do pověsti právnické osoby související s informační povinností ze strany Veřejného ochránce práv, nelze ji vyloučit.

## 5 Závěr

Závěrem tohoto příspěvku dodávám, že s ohledem na jedinečné postavení, jaké Veřejný ochránce práv má, je zapotřebí, aby pro výkon své působnosti měl dostatečné pravomoci. Z tohoto důvodu lze jistě podpořit poslanceckou novelu zákona o Veřejném ochránci práv, která je v současné době v legislativním procesu, a která mimo jiné doplňuje a zpřesňuje kontrolní oprávnění využívaná Veřejným ochráncem práv při jeho kontrolní činnosti. S čím se však nelze ztotožnit, je s prolomením tzv. dohledové mlčenlivosti, která

<sup>52</sup> Rozsudek velkého senátu Nejvyššího soudu ze dne 8. 12. 2010, č. j. 31 Cdo 1385/2008.

je stanovena v některých sektorových zákonech v oblasti na finančním trhu, a to v souladu se směrnicemi Evropské unie, přičemž tyto směrnice v daných případech průlom ve prospěch veřejného ochránce práv neumožňují. Lze proto doporučit, aby u právního předpisu tohoto charakteru předcházela standardní legislativní proces včetně meziresortního připomínkového řízení. Jenom tímto způsobem lze zaručit, aby nebyla přijímána paušální oprávnění, která Veřejnému ochránci práv dle mého názoru nepřísluší a která porušují závazky plynoucí České republice z členství v Evropské unii. Vzhledem ke skutečnosti, že poskytování určitých informací nebo zveřejňování zpráv ze strany Veřejného ochránce práv je úředním postupem, který může vést ke vzniku újmy a založení odpovědnosti státu za ni podle § 13 odst. 1 zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, lze pouze doporučit, aby takových případů bylo minimum.

## Literature

CHAMRÁTHOVÁ, Anna. Vztahuje se na činnost Veřejného ochránce práv správní řád?. In: LENHART, Michal, Jozef ANDRAŠKO a Juraj HAMULÁK (eds.). *Milníky práva v stredo európskom priestore 2017: zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov organizovanej Univerzitou Komenského v Bratislave, Právnickou fakultou, v dňoch 30. 3.–1. 4. 2017 v priestoroch ÚZ NR SR Časť-Papiernička pod záštitou dekana Univerzity Komenského v Bratislave, Právnickej fakulty, doc. JUDr. Eduarda Burdu, PhD. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2017, 857 s. ISBN 978-80-7160-445-7.*

CHAMRÁTHOVÁ, Anna. Pravidla vztahující se na činnost veřejného ochránce práv a kritéria uplatnitelná na užití jeho volné úvahy. *Časopis pro právní vědu a praxi* [online]. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2019, č. 1, 164 s., s. 65–83. DOI <https://doi.org/10.5817/CPVP2019-1-4>. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/11568>

CHAMRÁTHOVÁ, Anna, Lukáš HLOUCH, Alena KLIKOVÁ a Tomáš SVOBODA. *Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 204 s. ISBN 978-80-7598-401-2.

JEMELKA, Luboš, Pavel VETEŠNÍK a Ondřej LIBOSVÁR. *Kontrolní řád. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2014, 290 s. ISBN 978-80-7400-271-7.



- JEMELKA, Luboš, Milan PODHRÁZKY, Pavel VETEŠNÍK, Jitka ZAVŘELOVÁ, David BOHADLO a Petr ŠURÁNEK. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, 1162 s. ISBN 978-80-7400-498-8.
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, 216 s. ISBN 978-80-7400-158-1.
- VETEŠNÍK, Pavel. Veřejná subjektivní práva a jejich ochrana poskytovaná ve správním soudnictví. In: KLÍMA, Karel a kol. *Veřejná subjektivní práva*. Praha: Metropolitan Universita Prague Press, 2016, 340 s. ISBN 978-80-87956-48-9.
- VETEŠNÍK, Pavel. Ochrana před nezákonným zásahem správního orgánu poskytovaná ve správním soudnictví. In: SLÁDEČEK, Vladimír a Petra MELOTÍKOVÁ (eds.). *Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.)*. Praha: Leges, 2012. 172 s. ISBN 978-80-87576-47-2.
- VETEŠNÍK, Pavel. Ochrana právnické osoby proti zveřejnění informace správním orgánem. In: VÍTOVÁ, Blanka a Michal ČERNÝ (eds.). *Olomoucké právnické dny 2019. Sborník z mezinárodní vědecké konference*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2019, 346 s. ISBN 978-80-88266-48-8.
- VETEŠNÍK, Pavel. Odpovědnost za škodu v souvislosti s plněním úkolů policie. In: KLÍMA, Karel a kol. *Odpovědnost veřejné moci*. Praha: Metropolitan Universita Prague Press, 2013, 536 s. ISBN 978-80-86855-94-3.
- VETEŠNÍK, Pavel a Eva STRÁNSKÁ. Odpovědnost obce za obecní policii. In: KLÍMA, Karel a kol. *Odpovědnost územní samosprávy*. Praha: Metropolitan Universita Prague Press, 2014, 337 s. ISBN 978-80-87956-09-0.
- VOJTEK, Petr a Vít BIČÁK. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, 439 s. ISBN 978-80-7400-670-8.

### Contact – e-mail

*pavel.vetesnik@vsci.cz*

# Changes of the Bases of Data Protection in Hungary, in Particular Data Management at Workplaces – from the Ombudsman to the Central Authority

*Eva Nyerges*

Faculty of Law and Political Sciences, Szechenyi  
Istvan University, Győr, Hungary

## **Abstract in original language**

A munkaügyi folyamatok szükségképpen a személyes adatok kezelésével járnak, hiszen a toborzástól a munkaviszony megszüntetéséig számos alkalommal merül fel valamely munkavállalói adat kezelése. Az uniós adatvédelmi rendelkezések teljes körű betartása a munkáltatók felelőssége, azok elmulasztása hatósági eljárás alapján magas bírsággal járhat. Magyarországon e területen az utóbbi években jelentős változások következtek be. Az adatvédelem állami szintű kontrollját közigazgatási hatóság látja el, amely felváltotta a korábbi, ombudsmani jellegű védelmet.

## **Keywords in original language**

Munkahelyi adatkezelés; adatvédelem; ombudsman; adatvédelmi hatóság.

## **Abstract**

Employment processes necessarily go hand in hand with the handling of personal data as starting from recruitment up until the termination of employment the handling of certain employee data appears many times. Adhering to the rules of data protection in the European Union is the responsibility of employers, its failure might even entail the imposing of high fines in frames of an administrative procedure. Hungary has observed significant changes in this area in the past few years. The national level control of data protection is carried out by an administrative authority, which replaced the previous ombudsman like protection.

## Keywords

Data Handling at workplaces; Data Protection; Ombudsman; Data Protection Authority.

## 1 Introduction

Employment processes necessarily goes hand in hand with the handling of the personal data of employees. In all life cycles of employment – starting from the establishment of employment relation through its performance up until its termination – the necessity of personal data handling appears many times. Though since in employment relations the handling of personal data arises from completely different reasons in various life cycles, the legal basis of data handling can also be accordingly various.

The protection of personal data is of fundamental importance to a person's enjoyment of his or her right to respect for private and family life as guaranteed by national and EU laws Article 8 of the Convention – found the European Court of Human Rights (ECHR) (case *Satakunnan Markkinapörssi Oy and Satamedia Oy v. Finland*, § 133).<sup>1</sup> Consequently, the management of personal data occurs in any employment relationship. The establishment, performance and termination of employment is connected to data privacy in every case. Data handling done with regards to the monitoring of employees is a crucial area of data protection at workplaces; employers are entitled to monitor employees in connection with the employment relationship. At the same time, regulations also require the protection of employees' personal rights.<sup>2</sup> Dignity exists as a conceptual foundation for the employment relationship in general.<sup>3</sup> Protection of data and individual privacy is instrumental to many other rights such as personal liberty, dignity,

---

<sup>1</sup> Guide on Article 8 of the European Convention on Human Rights. Right to respect for private and family life, home and correspondence. European Court of Human Rights, *Council of Europe* [online]. 31 August 2019. Available at: [https://echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_8\\_ENG.pdf](https://echr.coe.int/Documents/Guide_Art_8_ENG.pdf)

<sup>2</sup> WELLMANN, Barna. A munkajogi adatvédelem aktuális kérdései [Actual questions of data protection in employment law]. In: *Doctoral Working Papers*. Budapest: Gondolat Kiadó, 2018, p. 229.

<sup>3</sup> LEVIN, Avner. Dignity in the Workplace: An Enquiry into the Conceptual Foundation of Workplace Privacy Protection Worldwide (January 1, 2009). *ALSB Journal of Employment and Labor Law*, 2009, Vol. 11, No. 1, pp. 63–103.

equality, fairness, and justice. Furthermore, in the long term, insufficiently observing privacy and data protection may erode (minimum levels of) trust between the parties – i.e. employers and employees. Such trust is necessary for employees to focus on their work, rather than on their safety and their position, which is in turn beneficial for employers.<sup>4</sup>

It follows from the above that several pieces of personal information are visible by employers and it is their obligation to handle this information with care. However, it is not the employer's sole responsibility to comply with the data protection provisions. The State shall be responsible for ensuring compliance with the provisions and the proper functioning of the organization through appropriate measures and the operation of appropriate organizations. This stems from respect for human rights, including the right to privacy.

Employers collect personal data of candidates and workers for a various purposes. It is necessary and it assists in the selection for employment, training and promotion; though it needs to comply with the legislation; employers need to ensure personal safety, personal security, quality control, customer service and the protection of property. Although the employer is required to inform the employee of the processing of his or her personal data,<sup>5</sup> the processing of personal data in an employment relationship is permitted for a valid purpose and legal basis. New ways of collecting and processing data entail some new risks for workers. While various national laws and international standards have established binding procedures for the processing of personal data, there is a need to develop data protection provisions which specifically address the usage of workers' personal data.<sup>6</sup>

In the past few years, there have been several significant changes in the field of data management in Hungary: on the one hand, Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016

<sup>4</sup> CUSTERS, Bart and Helena U. VRABEC, Worker Privacy in a Digitalized World Under European Law (January 2018). *Comparative Labour Law & Policy Journal*, Forthcoming.

<sup>5</sup> FERENCZ, Jácint. Az Mt bevezető rendelkezései és jelentőségük. In: FERENCZ, Jácint (ed.). *Munkajog és társadalombiztosítási jog*. Budapest: Dialog Campus, 2018, p. 27.

<sup>6</sup> Protection of workers' personal data. Geneva. *International Labour Organization* [online]. 1997. Available at: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---pro-trav/---safework/documents/normativeinstrument/wcms\\_107797.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---pro-trav/---safework/documents/normativeinstrument/wcms_107797.pdf)

on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation, herein after *GDPR*) entered into force, on the other hand, the Ombudsman system was replaced by a national authority (called NAIH).

## **2 National Authority for Data protection and Freedom of Information in Hungary (NAIH)**

### **2.1 Legal status of the data protection authority**

The National Authority for Data Protection and Freedom of Information (hereinafter “the Authority” or “the NAIH”) is responsible for monitoring and promoting the enforcement of two fundamental rights: the right to the protection of personal data and the right to freedom of information (access to data of public interest and data accessible on public interest grounds) in Hungary, as well as promoting the free movement of personal data within the European Union.

Compared to the former ombudsman-type institution, the new set of laws ensures that the Authority has wider competency to treat the violation of both informational rights.

However, the need for a higher level of protection is in harmony with the objective of the European Union as well. It was not doubted at all that the European Union brought along the widening of the four fundamental rights. Therefore, the role of member state authorities has to be clearly defined as well, also the transfer of personal data among member states cannot pose any kind of obstacle with regards to the practice of these rights.<sup>7</sup>

From an organisational perspective the Authority is an autonomous state administration organ; it may not be instructed in its functions and shall operate independently of other organs and of undue influence. The tasks of the NAIH may only be determined by an Act of Parliament.

---

<sup>7</sup> RAJNAI, Anna Éva. Az Európai Unió adatvédelmi rendelete II. – Interjú dr. Szabó Endre Győzővel, a NAIH elnökhelyettesével [Data protection regulation of the European Union II. – Interview with dr. Szabó Endre Győző, Vice-President of the NAIH]. In: *Arx Boni*, 2014, no. 3, pp. 62–69.

The authority has broader powers compared to that of the previous institution, the Ombudsman. It has the right to conduct proceedings, it can make decisions and it can impose sanctions as well.

## **2.2 What does the authority (NAIH) do?**

The Authority conducts two types of procedures in data protection cases: ‘inquiries’ which are less regulated from a procedural point of view and ‘administrative procedures for data protection’ which are regulated by administrative procedural rules.

If the data subject considers that the processing of personal data relating to him or her infringes GDPR, he or she can submit an application for commencing an administrative procedure for data protection.

Based on the rules of GDPR the Authority is entitled to impose relatively high administrative fines. This is a significant difference compared to the Ombudsman system, as in the Ombudsman-period serious sanctions were not available at all. As for the further spheres of competence the followings are worth mentioning – non-exhaustive list:

- Anyone is entitled to request an inquiry concerning the right to access data of public interest or data accessible on public interest grounds. The Authority continues to protect rights to freedom of information.
- The Authority is authorised to launch a procedure for the supervision of data classification.
- The Authority shall conduct a procedure for the authorisation in many groups of cases:
- For example Approval of the criteria of certification; or Authorization procedures for transfer of personal data to third countries.
- The Authority provides the possibility for consultation on Data Protection Impact Assessment. It is a new tool and a new requirement based on GDPR.
- The Authority makes recommendations with respect to new laws and shall express its opinion with respect to draft laws.
- The Authority makes recommendations as well.

### 3 From Ombudsman to central authority

The growing impact of information and communication technologies has resulted in the establishment of data protection authorities across Europe.<sup>8</sup> Though the protection of informational fundamental rights, specifically personal rights can manifest in many organisational structures – including protection by ombudsman or the establishment of administrative authorities on various levels – the expectation of the European Union obliges member states to form independent national authorities.

Whatever the protection and institutional level of data protection is in member states, its function always has to be in harmony with national and European Union expectations. Functions of the data protection supervisory authority fall into three main categories besides that their actual institutional tasks can be much wider than that.

The function of the protection of fundamental rights is such function of the data protection (and freedom of information) supervisory authority in which frames it acts on behalf of the fundamental rights of the protection of personal data and access to data of public interest via the formation of legal (and in wider circles social) environment; it does not act in individual debates. The monitoring of the emergence of constitutional rights, the formation of legal background on national and European Union level (3), the formation of the interpretation of legislation regulating data handling and the assistance of the emergence of informational rights also belong here.

The implementation of law function of the Ombudsman is such a function in which frames it brings legally not binding standpoints/recommendations during processes lacking administrative formalities.

The third function is authority law enforcement: in which frames in a procedure formalized by rules referring to procedures of administrative authorities the authority can issue legally binding acts in order to enforce regulations of data protection and freedom of information.

---

<sup>8</sup> LOHNE, Kjersti. The Norwegian Data Inspectorate: Between Governance and Resistance. In: *Surveillance & Society*, 2012, Vol. 10, no. 2, p. 1.

We must note that the description of the above functions (protection of fundamental rights, ombudsman and authority law enforcement) can be applied to all authorities that operate in the area of data protection and freedom of information. Of course some functions may be present less or more in the activity of a given authority.

With regards to the Hungarian situation we have to highlight that the above listed three functions were and are part of the regulation and operation of the previous ombudsman and the current National Authority for Data Protection and Freedom of Information. As for the operation of the ombudsman, besides the functions of the protection of fundamental rights and ombudsman administrative law enforcement authority law enforcement was also present. The above mentioned three functions have to be present at the same time and with the same weight in the operation of a body that is responsible for an ideal level of data protection and freedom of information.<sup>9</sup>

### **3.1 The Ombudsman system of data privacy in Hungary (1995–2012)**

Between 1995 and 2011, there was a Data Protection Commissioner in Hungary who was the National Ombudsman for the Protection of Personal Data. Its legal status closely depended on the Parliament.

In order to protect the constitutional right to the protection of personal data and the disclosure of data of public interest, the Parliament selected a Data Protection Ombudsman from among Hungarian citizens with university education, impunity, outstanding theoretical knowledge or at least 10 years of professional experience.

It is very important to know that the status of the Ombudsman depended on the Parliament. So what did the Ombudsman do?

1. On the basis of a notification – or *ex officio* – the Ombudsman reviewed compliance with the Data Protection Act and other laws,

---

<sup>9</sup> JÓRI, András. Az adatvédelmi és adatnyilvánossági szabályozás átalakítása [The reformation of the regulation of data protection and data publicity]. *MTA Law Working Papers*, Magyar Tudományos Akadémia [Hungarian Academy of Sciences Budapest], 2014, no. 34, p. 3.



2. Maintained record of all cases,
3. Promoted the application of the legal provisions in connection with data privacy,
4. And made recommendations.
5. So, it had the right to comment all published information in connection with the activities of a state or local government body.
6. Last but not least, it represented Hungary in the joint data protection supervisory bodies of the European Union as well.

As appears from the above, there are many differences between the ex-Ombudsman-type system and the new national authority.

Even at the time of ombudsman type of protection that leading theory had the greatest impact on the operation according to which data protection has to be the effective tool of the protection of private sphere at all times, however, it cannot be an obstacle for the legitimate interest of access to public data. However, the tool of ombudsman was much narrower and weaker as it did not have or only had authority power in certain type of cases. The previous Ombudsman of Hungary named this as “backward” authority power in his article, which, in the absence of applying sanctions is not really adequate for the realization of effective legal protection.<sup>10</sup>

Compared to the former ombudsman-type of institution the new set of laws confer the new Authority with broader competency to punish violations.

### **3.2 Change in the state protection level of data protection: national authority instead of ombudsman system**

According to the previous directive of the European Parliament and Council on the handling of personal data, each Member State shall provide that one or more public authorities are responsible for monitoring the application within its territory of the provisions adopted by the Member States

---

<sup>10</sup> JÓRI, András. Az adatvédelemért és az információszabadságért felelős biztos intézményéről [On the institution of Ombudsman responsible for data protection and freedom of information]. In: *Fundamentum*, 2010, no. 2, pp. 20–29.

pursuant to this Directive.<sup>11</sup> Based on the second part of the cited paragraph authorities shall act in complete independence when carrying out their tasks. Consequently, the establishment and formation of the independent national supervisory authority is not only the right but simultaneously the obligation of member states. However, the independent expression of the directive has become a question of interpretation in practice, hence the Court of the European Union started to form its legal practice in connection with determining the criteria of the independence of data protection authorities.

Hungary replaced its data protection ombudsman by the National Authority for Data Protection and Information Freedom on 1<sup>st</sup> January 2012. The ombudsman was still in office at that time, and its contract was only terminated in September 2014. To be more exact, a new chairman was appointed for the new Data Protection Authority and – at the same time – the Data Protection Ombudsman’s mandate was terminated before the end of the period. The problem was that a different person was appointed to lead the new authority, not the ex-Ombudsman.

Certainly, this caused tension and was criticized by a number of NGOs, so the case was sent to the President of the European Commission.

### **3.3 European Committee v. Hungary: “total freedom” and limits of the reorganization of the data protection authority**

According to the Directive the data protection authority in Hungary was the data protection ombudsman since 1995. The data protection ombudsman in office in 2011 was unanimously chosen by the Parliament and its mandate originally lasted until September 2014. However, the governing majority formed a new legislation in the area of data protection in 2011, which established the National Authority for Data Protection and Freedom of Information (NAIH) with 1 January 2012 as the new data protection

---

<sup>11</sup> Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data. Article 28 (Supervisory authority): „*Each Member State shall provide that one or more public authorities are responsible for monitoring the application within its territory of the provisions adopted by the Member States pursuant to this Directive. These authorities shall act with complete independence in exercising the functions entrusted to them.*“

authority. The chairman position of NAIH was not filled with parliament election anymore but with the appointment of the President of Hungary; also, nomination was not the job of the President of Hungary anymore but it is now done by the Prime Minister of Hungary. The Prime Minister of Hungary did the nomination for the president of NAIH in November 2011 and the person was not identical with the data protection ombudsman in office at that time. Hence, the mandate of the data protection ombudsman was prematurely and simultaneously terminated by lawmakers. With regards to this case several civil organizations expressed their concerns, which were also sent to the European Committee; the committee requested more information then formed a reasoned opinion, finally, in June 2012 it handed in its petition against Hungary. In the petition the Committee requested the Court to express that the premature termination of the mandate of the data protection ombudsman violated the regulations of the Directive, more precisely, the requirement of independence in it. According to the Committee though member states have freedom in determining how long the data protection authority shall be in office, the duration has to be reasonable and has to take the previously determined mandate into account.<sup>12</sup> Finally, the Court declared that Hungary failed to fulfil its obligations under the Directive.

Although the EU found a breach of obligations, the Hungarian state and the ex-Ombudsman came to an agreement. It was a must for Hungary to do this step because it had to create an independent authority based on the EU laws. In general, Ombudsman is an official who deals with the complaints made by the public against the government, so Data Protection Ombudsman supervises general legality of personal data processing.

## 4 Epilogue

NAIH agreed and supported the two basic objectives which were already present in the directive level regulation before the appearance of the GDPR: the protection of individuals and the free movement of personal data in the

<sup>12</sup> SOÓS, Andrea Klára. Az adatvédelmi hatóságok „teljes függetlensége”: az Európai Unió Bíróságának gyakorlat [„Total freedom“ of data protection authorities: practice of the European Union]. In: *Infokommunikáció és jog*, 2012, no. 5–6 (52–53), pp. 219–223.

European Economic Area. According to the viewpoint of Authority the precondition of the smooth operation of the European Economic Area is the harmonized data protection regulation which makes it possible that personal data inevitably necessary for economic processes can move freely within the Area – with the same level of data protection in all countries.<sup>13</sup>

It is crucial that the coherent regulation of the European Union determines those legal consequences which shall be applied in the event of omission or violation of data protection regulations. Member states are obliged to establish those organizations and procedural conditions which ensure the effective guarantees of the protection of personal data.

In the EU GDPR provides remedies for data subjects in cases of violation of their rights, as well as sanctions against controllers and processors who do not comply with the provisions of the regulation. It also provides the right to compensation and liability. Data subjects have the right to lodge a complaint to a supervisory authority for alleged infringements of the regulation, as well as the right to an effective judicial remedy and to receive compensation.

With regards to exercising their right to effective remedy individuals may be represented by non-profit organisations that are active in the field of data protection.

The controller or processor is liable for any material and non-material damage as a result of the infringement.

Supervisory authorities have the power to impose administrative fines for infringements of the regulation up to € 20,000,000 or in the case of an undertaking, 4 % of the total worldwide annual turnover – whichever is higher.

Data subjects may bring violations of data protection law, as a last resort and under certain conditions. Last but not least, any natural or legal person has the right to bring an action for annulment of decisions.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> A NAIH álláspontja az Európai Bizottság által javasolt új adatvédelmi szabályozással kapcsolatban [Standpoint of the NAIH in connection with the new data protection regulation suggested by the European Committee]. *Authority for Data Protection and Freedom of Information* [online]. 2012. Available at: <https://www.naih.hu/files/NAIH-allaspontja-EU-adatved.pdf>

<sup>14</sup> Handbook on European Data Protection Law. 2018. Edition Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018, p. 236.

## Literature

- CUSTERS, Bart and Helena U. VRABEC, Worker Privacy in a Digitalized World Under European Law (January 2018). *Comparative Labour Law & Policy Journal*, Forthcoming.
- FERENCZ, Jácint. Az Mt bevezető rendelkezései és jelentőségük. In: FERENCZ, Jácint (ed.). *Munkajog és társadalombiztosítási jog*. Budapest: Dialog Campus, 2018.
- Guide on Article 8 of the European Convention on Human Rights. Right to respect for private and family life, home and correspondence. European Court of Human Rights, *Council of Europe* [online]. 31 August 2019. Available at: [https://echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_8\\_ENG.pdf](https://echr.coe.int/Documents/Guide_Art_8_ENG.pdf)
- JÓRI, András. Az adatvédelemért és az információszabadságért felelős biztos intézményéről [On the institution of Ombudsman responsible for data protection and freedom of information]. In: *Fundamentum*, 2010, no. 2, pp. 20–29.
- JÓRI, András. Az adatvédelmi és adatnyilvánossági szabályozás átalakítása [The reformation of the regulation of data protection and data publicity]. *MTA Law Working Papers*, Magyar Tudományos Akadémia [Hungarian Academy of Sciences Budapest], 2014, no. 34.
- LEVIN, Avner. Dignity in the Workplace: An Enquiry into the Conceptual Foundation of Workplace Privacy Protection Worldwide (January 1, 2009). *ALSB Journal of Employment and Labor Law*, 2009, Vol. 11, No. 1, pp. 63–103.
- LOHNE, Kjersti. The Norwegian Data Inspectorate: Between Governance and Resistance. In: *Surveillance & Society*, 2012, Vol. 10, no. 2.
- Protection of workers' personal data. Geneva. *International Labour Organization* [online]. 1997. Available at: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---safework/documents/normativeinstrument/wcms\\_107797.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/normativeinstrument/wcms_107797.pdf)
- RAJNAI, Anna Éva. Az Európai Unió adatvédelmi rendelete II. – Interjú dr. Szabó Endre Győzővel, a NAIH elnökhelyettesével [Data protection regulation of the European Union II. – Interview with dr. Szabó Endre Győző, Vice-President of the NAIH]. In: *Ars Boni*, 2014, no. 3, pp. 62–69.

SOÓS, Andrea Klára. Az adatvédelmi hatóságok “teljes függetlensége”: az Európai Unió Bíróságának gyakorlata [“Total freedom” of data protection authorities: practice of the European Union]. In: *Infokommunikáció és jog*, 2012, no. 5–6 (52–53), pp. 219–223.

WELLMANN, Barna. A munkajogi adatvédelem aktuális kérdései [Actual questions of data protection in employment law]. In: *Doctoral Working Papers*. Budapest: Gondolat Kiadó, 2018.

A NAIH álláspontja az Európai Bizottság által javasolt új adatvédelmi szabályozással kapcsolatban [Standpoint of the NAIH in connection with the new data protection regulation suggested by the European Committee]. *Authority for Data Protection and Freedom of Information* [online]. 2012. Available at: <https://www.naih.hu/files/NAIH-allaspontja-EU-adatved.pdf>

Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data.

**Contact – e-mail**

*eva.nyerges@sze.hu*

## Vliv Veřejného ochránce práv na rozhodování soudů

*Petr Černý*

Fakulta sociálně ekonomická, Univerzita Jana Evangelisty Purkyně,  
Ústí nad Labem; Krajský soud v Ústí nad Labem, Česká republika

### **Abstract in original language**

Veřejný ochránce práv kontroluje státní správu soudů, kterou mimo jiné tvoří předsedové a místopředsedové soudů. Předseda soudu je na jedné straně nezávislý soudce a na druhé straně úředník státní správy soudů. Předseda soudu kontroluje chování soudců a to, jestli nejsou v řízeních průtahy. Tato situace vede k tomu, že zde existuje možnost orgánu státní správy soudů ovlivňovat nepřímo soudní rozhodnutí. Tuto možnost má i veřejný ochránce práv prostřednictvím působení na předsedy a místopředsedy soudů.

### **Keywords in original language**

Státní správa soudů; soudní rozhodnutí; kárné provinění; nezávislý soud; soudce.

### **Abstract**

The Ombudsman monitors the state administration of the courts, which includes, inter alia, the chairmen and vice-chairmen of the courts. The chairman is, on the one hand, an independent judge and, on the other, an official of the state administration of the courts. The chairman supervises the conduct of judges and whether there are delays in the proceedings. This situation leads to the possibility for the state administration authority to influence indirectly judicial decisions. This is also possible for the Ombudsman by influencing on chairmen and vice-chairmen of courts.

### **Keywords**

State Administration of Courts; the Court Decision; Disciplinary Offense; an Independent Court; Judge.

## 1 Veřejný ochránce práv a soudnictví

Instituce Veřejného ochránce práv (dále jen „ochránce“) se za 20 let své existence etablovala jako jeden z významných argumentačních zdrojů při tvorbě soudních rozhodnutí a to soudů všech instancí. Jeho stanoviska jsou proto mimo jiné často podnětem k rozvoji doktríny i judikatury.

Ochránce na rozhodování soudů však působí i ve zcela jiném směru a pro řadu osob mimo soudnictví ve směru nečekaném. Jednou z působností ochránce totiž je i dohled nad státní správou soudů (§ 1 odst. 9 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, dále jen „ZVOP“). Byť se může na první pohled zdát, že jde o nepřilíš významnou působnost týkající se jen organizačně technického zajištění chodu soudů, opak je pravdou. Ochránce se přes tuto působnost může dostat až do vzdálených zákoutí soudního řízení a nepřímo i k formování výsledného rozhodnutí. Poté, co dne 1. 10. 2008 dostal ochránce aktivní legitimaci k podání kárného návrhu na kteréhokoliv předsedu či místopředsedu soudu, dostaly jeho argumenty a zjištění dostatečnou váhu.<sup>1</sup> Hned je však třeba poznamenat, že oprávnění podat kárný návrh ochránce využil doposud pouze dvakrát a v obou případech byl neúspěšný (viz níže).

Nicméně v tomto případě je to obdobné, jako se zbraněmi hromadného ničení, nemusíte je použít, stačí, když je při vyjednávání máte k dispozici. Jsem přesvědčen, že od roku 2008 tak mají stanoviska ochránce u soudních funkcionářů větší váhu. I když je osoba přesvědčena o nedůvodnosti nějakého stanoviska ochránce, vždy zvažuje, zda jí její negativní postoj stojí za nepřijemnosti spojené s případným kárným návrhem. Obdobně tomu je i u řadových soudců vůči orgánům státní správy soudů, tedy zejména předsedům a místopředsedům soudů, kteří mají navíc (na rozdíl od ochránce) pravomoc uložit výtku za drobné nedostatky v práci nebo za drobné poklesky v chování.<sup>2</sup> Můžeme konstatovat, že i hrozba výtkou či udělení výtky patří

<sup>1</sup> Viz ust. § 8 odst. 3 písm. c) zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, novela č. 314/2008 Sb.

<sup>2</sup> Podle § 88a zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, platí: „*Drobné nedostatky v práci nebo drobné poklesky v chování může orgán státní správy soudů, který je oprávněn podat návrh na zahájení kárného řízení, vyřadit tím, že je soudci, předsedovi soudu, místopředsedovi soudu, předsedovi kolegia Nejvyššího soudu nebo Nejvyššího správního soudu vytkne, je-li to postačující.*“



mezi účinné nástroje manažerského řízení soudu a má význam při případném následujícím kárném řízení.<sup>3</sup>

## 2 Státní správa soudů

Podle § 118 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích (dále jen „ZSS“) je úkolem státní správy soudů vytvářet soudům podmínky k řádnému výkonu soudnictví, zejména po stránce personální, organizační, hospodářské, finanční a výchovné, a dohlížet způsobem a v mezích tímto zákonem stanovených na řádné plnění úkolů soudům svěřených. Výkon státní správy soudů podle tohoto ustanovení nesmí zasahovat do nezávislosti soudů.

Úkolem předsedy krajského soudu (či předsedou pověřeného místopředsedy) je v rámci státní správy soudu mimo jiné dbát o důstojnost jednání, dodržování zásad soudcovské etiky v řízeních vedených u krajského soudu a u okresních soudů v jeho obvodu, a o to, aby v těchto řízeních nedocházelo ke zbytečným průtahům. Za tímto účelem provádí prověrky soudních spisů, dohlíží na úroveň soudních jednání, vyřizuje stížnosti a kontroluje postupy při rozdělování věcí podle rozvrhu práce (srov. § 118 odst. 2 ZSS). Shodné pověření mají i předsedové okresních, vrchních a nejvyšších soudů ve vztahu ke svým soudům. Ústředním orgánem státní správy soudů je Ministerstvo spravedlnosti, které je nadáno stejnou pravomocí jako předsedové soudů, avšak ke všem soudům v České republice.

Dále jsou fyzické a právnické osoby oprávněny obracet se na orgány státní správy soudů se stížnostmi, jde-li o průtahy v řízení nebo o nevhodné chování soudních osob anebo narušování důstojnosti řízení před soudem (§ 164 odst. 1 ZSS).

Zjistí-li příslušný orgán státní správy soudů, že soudce zaviněně porušil své povinnosti při výkonu funkce nebo že chování soudce narušuje důstojnost soudcovské funkce nebo ohrožuje důvěru v nezávislé, nestranné, odborné a spravedlivé rozhodování soudů, je povinen podat návrh na zahájení řízení o kárné odpovědnosti soudců podle zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech

<sup>3</sup> ČERNÝ, P. Výtka soudci jako nástroj řízení v České republice. In: *Nezávislost' a etický rozmer výkonu súdnej moci, zborník z mezinárodnej konferencie Bratislavske právnické fórum*. Bratislava, 2019. Dostupné z: <https://www.flaw.uniba.sk/veda/konferencie-a-podujatia/bratislavske-pravnicke-forum/zborniky/> (v sazbě).

soudců a státních zástupců. Tento návrh je povinen podat příslušný orgán státní správy soudů také tehdy, je-li soudce nezpůsobilý vykonávat soudcovskou funkci, nebo pokud zjistí, že soudce, jmenovaný předsedou nebo místopředsedou soudu, závažným způsobem porušuje stanovené povinnosti při výkonu státní správy soudů (srov. § 128 ZSS).

Je zřejmé, že dohled orgánů státní správy soudů nad rozhodováním konkrétních soudců, ale i předsedů a místopředsedů soudů se realizuje ve více rovinách. Jednak je to chování soudce (či jiných soudních osob) při jednání či mimo něj i z pohledu dosud ne zcela vyjasněných etických pravidel, dále se dohled státní správy soudů realizuje v oblasti kontroly postupu soudce, zda nedošlo nebo nedochází k průtahům v jednotlivých řízeních. Dále mimo jiné, zda svým jednáním soudce nenarušuje důvěru v odborné a spravedlivé rozhodování soudů, čímž do etického a ekonomického (z pohledu rychlosti řízení) vstupuje i hledisko, zda soudce jedná dostatečně odborně nebo jinak nenarušuje důvěryhodnost soudnictví jako celku. K tomu je realizován dohled nad samotnými orgány státní správy soudů (předsedy a místopředsedy), zda řádně vykonávají dohled nad shora uvedeným a plní i další úkoly státní správy soudů, přičemž porušení těchto povinností předsedy či místopředsedy je samostatnou skutkovou podstatou kárného provinění (srov. § 87 odst. 2 ZSS).

Současný systém státní správy soudů byl již mnohokrát kritizován,<sup>4</sup> neboť má své kořeny nejméně před stopadesáti lety, kdy byla ještě společnost ovládnána tehdy všeobecně přijímanou myšlenkou, že soudy jsou součástí exekutivy.<sup>5</sup> V současnosti moderního právního státu by státní správa soudů měla poskytovat pouze organizační servis pro soudnictví a hlavní roli by v tomto konceptu měl hrát ředitel soudní správy.

<sup>4</sup> VYKLICKÝ, J. Úvahy o soudnictví (úskalí soudcovské nezávislosti). *Soudce*, 2007, č. 2, s. 2; TOMĚŠ, M. Samospráva soudů jako projev Ústavou založené nezávislosti. *Soudce*, 2007, č. 11, s. 18; KOLBA, J. Nezávislost soudní moci – fikce nebo realita. *Právní rozhledy*, 2007, č. 23, s. 860; KÜHN, Z. Historický a komparativní kontext domácí diskuse o postavení soudní moci. In: *Hledání optimálního modelu správy soudnictví pro Českou republiku*. Praha: Senát ČR, 2008, s. 46–53; VYKLICKÝ, J. Správa soudu a postavení soudního funkcionáře z hlediska nezávislosti soudní moci. *Soudce*, 2008, č. 2, s. 22; BRYCHTA, A. Úvaha nad stavem správy soudnictví v České republice aneb Nejvyšší soudní rada jako východisko pro českou justici? *Bulletin advokacie*, 2013, č. 4, s. 64.

<sup>5</sup> VYKLICKÝ, J. Správa soudu a postavení soudního funkcionáře z hlediska nezávislosti soudní moci. *Soudce*, 2008, č. 2, s. 22; BRYCHTA, A. Úvaha nad stavem správy soudnictví v České republice aneb Nejvyšší soudní rada jako východisko pro českou justici? *Bulletin advokacie*, 2013, č. 4, s. 64.

Realita je však jiná a předsedové soudů jsou v dvojjediné roli nezávislých soudců a úředníků státní správy. To, že státní správa soudů není jen tím, co se tváří být, ostatně akcentoval i Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 11. 7. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 18/06, kde uvedl, že: „*Určité pravomoci svěřené předsedům soudů v rámci ‚státní správy soudů‘ nemají pouze charakter správní činnosti. Příkladmo lze poukázat na pravomoc stanovit rozvrh práce, provádět prověrky soudních spisů, dohlížet na úroveň soudních jednání, vyřizovat stížnosti nebo činit podněty ministru spravedlnosti k podání stížností pro porušení zákona. Byť tedy zákonodárce použil pojem ‚státní správa soudů‘, který svým formálním označením navozuje dojem, že se jedná o státní správu, je nutno reflektovat formální vymezení obsahu pojmu ‚státní správa soudů‘ (tj. dle zákona o soudech a soudcích) a materiální vymezení předmětu činnosti funkcionářů soudů. Pouhé formální označení nemůže převážet nad obsahem, a tak i nad skutečnou povahou soudní správy. Veškeré činnosti vykonávané předsedou a místopředsedou soudu jsou přitom činnostmi, které mohou nepřímo ovlivňovat výkon soudní moci, a mohou tak ve svém důsledku znamenat určitý zásah moci výkonné do moci soudní ... výkon státní správy soudů neodpovídá svojí povahou obecnému vymezení výkonu státní správy. Jedná se v tomto případě o specifickou činnost vykonávanou pouze uvnitř soudní soustavy a podmiňující více či méně vlastní rozhodovací činnost soudů.“*

Jedním z významných oprávnění předsedů soudů je vydávání rozvrhu práce. Tento nástroj, dříve existující takřka bez povšimnutí, se v posledních letech stal diskutovaným a řešeným tématem spojeným s určením zákonného soudce. Rozvrh práce totiž určuje systém, jakým mají být na soudu rozděleny nebo přerozděleny spisy, což fakticky znamená určení množství práce, kterou budou konkrétní soudci nést a jaké bude složení jejich agendy. Předseda soudu tedy rozvrhem práce rozhoduje, kdo bude jak zatížen, vytížen nebo přetížen (srov. § 41 a § 42 ZSS). Problematika rozvrhu práce názorně demonstruje překrývání rozhodovací činnosti soudů a státní správy soudů, jak je definována podle ZSS. Ústavní soud totiž jednoznačně do základního práva na zákonného soudce zařadil i zásady přidělování soudní agendy a určení složení senátů na základě rozvrhu práce soudů.<sup>6</sup> Vyskytuje se i názor, že zatímco právo na zákonného soudce je řazeno čl. 38 odst. 1 Listinou základních práv a svobod do rozhodovací činnosti soudu, ZSS

<sup>6</sup> Srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1998, sp. zn. III. ÚS 200/98, ze dne 20. 10. 1999, sp. zn. I. ÚS 476/97, ze dne 1. 12. 2015, sp. zn. II. ÚS 2766/14. Dostupné z: <http://www.usoud.cz>

ji řadí do státní správy soudů, a proto je tato úprava v rozporu s Listinou základních práv a svobod.<sup>7</sup> Ačkoliv rozvrh práce pokrývá významnou část rozdělování případů na soudech, stále zbývá dost široký prostor pro přímé rozhodování předsedy soudu (nejen) v přidělování věcí a sestavování senátů, jak dokládá případ přidělování přísedících u Krajského soudu v Brně, který řešil i Ústavní soud.<sup>8</sup> Ústavní soud konstatoval, že rozvrh práce Krajského soudu v Brně nestanovil jednoznačný postup, z něhož by bylo možné v den nápadu věci a ani v době vybírání a volání k hlavnímu líčení dovodit, kteří přísedící budou danou věc spolurozhodovat. Nicméně tuto skutečnost Ústavní soud nepovažoval za rozpornou s ústavním pořádkem.

### 3 Dohled Veřejného ochránce práv nad státní správou soudů

Získání aktivní legitimace ochránce k podání kárného návrhu na předsedy a místopředsedy soudů nebylo bez problémů, neboť Nejvyšší správní soud podal v roce 2010 návrh na zrušení tohoto oprávnění pro ochránce. Tento návrh zdůvodnil tím, že na rozdíl od prezidenta republiky, jenž disponuje pravomocí jmenovat soudce, a ministra spravedlnosti, stojícího v čele ministerstva, jemuž je svěřena státní správa soudů, ochránce nemá žádnou ústavní odpovědnost za fungování soudů, není ústavním činitelem, jeho postavení není zakotveno v Ústavě, přičemž je kárným navrhovatelem pouze vůči předsedům a místopředsedům soudů, nikoli ale soudcům obecně. V aktivní legitimaci ochránce v řízení o kárné odpovědnosti soudců spatřoval Nejvyšší správní soud ohrožení nezávislosti soudů, jelikož z tohoto oprávnění může vzniknout tlak na předsedy a místopředsedy soudů, jako orgány státní správy soudů, a od nich tlak na soudce. Tento návrh byl Ústavním soudem doslova smeten ze stolu s argumentací, že toto oprávnění ochránce není v rozporu s principy dělby moci a soudcovské nezávislosti a je věcí kárného soudu posoudit, do jaké míry se pak v konkrétní věci prolínají úkoly správy soudu

<sup>7</sup> TOMESŠ, M. Samospráva soudů jako projev Ústavou založené nezávislosti. *Soudce*, 2007, č. 11, s. 18.

<sup>8</sup> Viz náleží Ústavního soudu ze dne 3. 8. 2016, sp. zn. II. ÚS 2430/15; blíže ŠÍP, J. Právo na zákonného soudce při přidělování přísedících (ve světle nedávného rozhodnutí Ústavního soudu II. ÚS 2430/15). *Právo a bezpečnost*, 2016, č. 2, s. 109.

a nezávislá rozhodovací činnost předsedy, resp. místopředsedy soudu, vůči němuž je vedeno řízení o kárné odpovědnosti.<sup>9</sup>

S Ústavním soudem lze souhlasit do té míry, že pouhé rozšíření subjektů majících aktivní legitimaci k podání kárného návrhu není porušením dělby moci ani ústavních principů fungování demokratického státu, o kárném provinění stále rozhoduje soud a mezi aktivně legitimované patří i prezident republiky, který do státní správy soudů zasahuje pouze jmenováním soudců a funkcionářů. Argument, že kárný žalobce by měl být zakotven v Ústavě pak lze asi jen těžko obhájit. Nicméně argumentace Nejvyššího správního soudu spočívající v nebezpečí možnosti ovlivňovat konkrétní soudní rozhodování má své opodstatnění a toto nebezpečí skutečně existuje. Není to však problémem oprávnění ochránce, ale celým nastavením systému, kde se prolíná státní správa se soudním rozhodováním.

V zemích kontinentální Evropy se v teoretické rovině vychází z toho, že soudce nemůže být činěn zodpovědným za své rozhodnutí, a to jak za jeho obsah, tak i za způsob, jak k němu dospěl. I tak se uznává, že je nutná jistá kontrola soudního rozhodování, a to z hlediska procesního, cestou opravných prostředků.<sup>10</sup>

Již před řadou let F. Zoulík upozorňoval, že předseda soudu může na soudce působit neformálními i formálními prostředky k tomu, aby jeho rozhodování ovlivnil (hlavně co se týká efektivnosti).<sup>11</sup>

Právě dohled nad efektivností řízení (průtahy v řízení<sup>12</sup>) ze strany vedení soudů tvoří významnou páku, jak konkrétní řízení ovlivňovat nebo i případně

<sup>9</sup> Viz usnesení pléna Ústavního soudu ze dne 15. 3. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 60/10. Dostupné z: <http://www.usoud.cz>

<sup>10</sup> ZOULÍK, F. *Soudy a soudnictví*. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 94–95; dále k tomu Kučerová, J. Nezávislost a odpovědnost soudců. *Právní rozhledy*, 2011, č. 10, s. 356.

<sup>11</sup> ZOULÍK, F. *Soudy a soudnictví*. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 86.

<sup>12</sup> Typickým příkladem předmětu kárného řízení pro nečinnost je nedodržení lhůty k vyhotovení rozsudku či rozhodnutí o vazbě nebo neodůvodněná nečinnost v řízení či naopak neodůvodněná činnost v řízení, ve svém důsledku způsobující tentýž negativní výsledek, tj. zdržení vyřízení věci. Těchto případů je u kárného soudu cca 75 %, viz FRIEDEL, T. Jak čeští soudci (ne)smí jednat. *Praxe kárného soudu ve věcech kárných řízení se soudci v letech 2008–2014. Jurisprudence*, 2015, č. 1, s. 15.

šikanovat nepohodlné soudce.<sup>13</sup> Jedním z hraničních případů je hodnocení rychlosti úkonů a agregace jednotlivých úkonů v řízení. Jedním z praktických případů jsou výtky (i ve formálním smyslu) vůči postupu soudce, spočívající v tom, že měl příliš velké mezery mezi jednotlivými úkony (např. nedostatečně rychle reagoval na závady v doručení) nebo, že některé úkony nespojil, a mohlo tak dojít ke zkrácení řízení.<sup>14</sup> Například tím, že soudce mohl se zasláním žaloby a výzvy k vyjádření k žalobě rovnou nařídit jednání a nečekat, až bude vyjádření k žalobě doručeno soudu. Dalším vytykávaným pochybením může být jen činění formálních úkonů soudcem (aby spis byl v oběhu), aniž by tyto úkony reálně směřovaly ke skončení věci, nebo naopak neprovedení některých úkonů či důkazů, které by vedly (dle názoru orgánu kontroly) k rychlejšímu skončení věci (nevyžádání spisu od jiného soudu tak, že věc nemohla být rozhodnuta u prvního jednání, nedostatečné urgencye, prodlevy mezi urgencemi apod.).

Tlak na rychlost sebou vždy nese do určité míry pokles kvality. Spojení nařízení jednání současně se zasláním žádosti o vyjádření žalovaného má své nevýhody, např. v tom, že soudce nemá představu, jaká je argumentace žalovaného, jaké navrhuje důkazy a nemá představu o tom, jak dlouhý čas má vymezit na jednání, kolik bude třeba předvolat svědků s jakým předstihem, jak rozsáhlé bude dokazování atd. Hodnocení, které úkony měly nebo neměly být provedeny, je pak již zřejmým zasahováním do práce soudce, ovšem nejedná se o věc výjimečnou a shora uvedené příklady se v prostředí justice vyskytují a záleží na tom, jak orgán státní správy přistupuje ke svým oprávněním a jak si je vykládá.

Ze shora uvedeného také vyplývá, že ke konkrétní kontrole postupu soudce v řízení je třeba kvalifikace spočívající nejen ve znalosti konkrétního odvětví práva ale i soudní praxe v tom kterém oboru. Proto se také vyskytuje názor,

<sup>13</sup> Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 1. 2018, č. j. 11 Kss 1/2017-140, uvádí, že: „*za stav odporující právu na spravedlivý proces nelze nicméně označit jakékoli průtahy v řízení, ale jen průtahy zbytečné (viz čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod), tedy takové, kterým bylo možné předejít.*“ Za zbytečné průtahy v řízení bývá považována doba kárným soudem někdy považována delší 3 měsíců, ovšem jedná se o hranici velmi relativní (srov. rozsudky NSS ze dne 22. 6. 2011, č. j. 11 Kss 11/2009-224; ze dne 20. 3. 2014, č. j. 16 Kss 9/2013-91).

<sup>14</sup> Tento přístup však není jednotně aplikován, někteří předsedové soudů se domnívají, že hodnocení agregace je již zasahováním do rozhodovací činnosti, viz stanovisko předsedy Okresního soudu v Litoměřicích ve Zprávě o šetření Veřejného ochránce práv ze dne 18. 12. 2017, 7869/2016/VOP/PLU, č. j. KVOP-40113/2017.

že předseda soudu představuje jediný kompetentní subjekt, způsobilý zajistit kvalifikovanou kontrolu práce soudců, spadajících pod definici soudního dohledu (zejména průtahy jednání a respektování etických principů chování soudců).<sup>15</sup>

Protože rozsah kontroly postupu soudců se, jak vidno ze shora uvedeného, odvíjí od přístupu orgánu kontroly k výkladu rozsahu jeho pravomocí a možností ingerence do jednotlivých řízení, je namístě podívat se, jak ke své rozsáhlé kontrolní pravomoci přistupuje ochránce. Ten může předsedům či místopředsedům vytýkat to, že neúčinnili při výkonu státní správy soudů ten či onen úkon, neprovedli ho v dostatečné kvalitě, nezjistili některá pochybení, nereagovali dostatečně rázně na zjištěná pochybení apod.

Obecně ochránce vidí svou pravomoc tak, že může prověřit, zda orgány státní správy soudů plní své povinnosti, které jsou jim uloženy právními předpisy, zda jednají v souladu s principy dobré správy nebo zda nejsou nečinné.<sup>16</sup> Kárným proviněním předsedy nebo místopředsedy soudu může dle ochránce být přidělování spisů v rozporu s rozvrhem práce, špatné hospodaření s prostředky státního rozpočtu, neposkytování informací dle zákona o svobodném přístupu k informacím či nedostatky ve vyřizování stížností (vyřízení stížnosti jako nedůvodné, třebaže měla být shledána důvodnou).<sup>17</sup>

Ochránce za současné právní úpravy může podat kárnou žalobu na předsedu nebo místopředsedu soudu i proto, že nepodali kárný návrh na konkrétního soudce a tím zanedbali svůj dohled. Může tomu tak být i v případě, pokud by předseda udělil soudci pouze výtku místo toho, aby podal kárný návrh (srov. § 128 odst. 1 ZSS), a tím by zbavil soudce nebezpečí kárného řízení, ovšem vystavil by tomuto nebezpečí sebe. Ochránce neadekvátnost výtky ve svých zprávách akcentuje s tím, že měl být podán kárný návrh, ovšem bez následného podání kárného návrhu na předsedu soudu. Tím se ovšem dopouští stejného jednání (nereakce na kárné provinění), jaké vytýká.<sup>18</sup>

<sup>15</sup> VYKLIČKÝ, J. Úvahy o soudnictví (úskalí soudcovské nezávislosti). *Soudce*, 2007, č. 2, s. 2.

<sup>16</sup> Veřejný ochránce práv: Státní správa soudů, sborník stanovisek. Brno, 2015, s. 9, 12. ISBN 978-80-87949-13-9.

<sup>17</sup> Srov. Zprávu o šetření ze dne 6. 2. 2012, sp. zn. 563/2012/VOP.

<sup>18</sup> Viz Zpráva o šetření ze dne 5. 12. 2018, sp. zn. 2530/2018/VOP/JŠ, č. j. KVOP-52499/2018.

V případě vedeném kárným soudem (NSS) pod sp. zn. 13 Kss 1/2010 kladl ochránce místopředsedovi Vrchního soudu v Praze za vinu, že řádně neprošetřil stížnosti občanů na chování a postup při jednání konkrétního předsedy senátu, neshledal tyto stížnosti důvodnými a nepodal kárný návrh na tohoto soudce.

Tento případ rovněž ilustruje rozsah ingerence orgánů státní správy soudů do soudního rozhodování. Předseda soudu v průběhu kárného řízení totiž dostal výtku od ministryně spravedlnosti za jedno z jednání, která mu byla rovněž ochráncem kladena za vinu, a to, že bezdůvodně zakázal občanovi, který byl v jednacím síni přítomen jako veřejnost, pořizování zvukového záznamu z jednání, čímž porušil povinnost zdržet se při výkonu funkce všeho, co by mohlo ohrozit důvěru v nezávislé, nestranné a spravedlivé rozhodování soudů. Byť v daném případě zřejmě šlo o lapsus předsedy senátu, dostává nás to opět k otázce míry ingerence orgánů státní správy soudů do procesu rozhodování soudů. V daném případě totiž bylo podrobena orgánem mimo soudní soustavu a mimo systém opravných prostředků procesní rozhodnutí, které může mít zásadní vliv na rozhodnutí meritorní. Jedním z důvodů pro vyloučení pořizování záznamů (audiovizuálních či videozáznamů) z jednání může být ovlivnění ještě nevyslechnutých svědků nebo obava, že z nervozity či obavy svědek, na kterého budou mířit kamery, nevypraví vše podrobně a přesně. Následný přezkum tohoto rozhodnutí dostává soudce do pozice, kdy musí znovu a více vysvětlovat a zdůvodňovat svůj postup dalším orgánům, které mu mohou udílet instrukce, jak má dle jejich názoru příště správně postupovat, aby se kárným postihům vyhnul.

Ve druhém případě, který ochránce<sup>19</sup> poslal ke kárnému soudu v roce 2017 (sp. zn. 11 Kss 1/2017), viděl kárné provinění předsedkyně soudu v tom, že předložila Nejvyššímu správnímu soudu originály soudních spisů, pročež soudci nemohli jednat v neskončených věcech a napravovat průtahy, které jim kárnými návrhy vytýkala, a proto musela být jednání soudu zrušena, čímž měla nepřípustně zasáhnout do nezávislého výkonu funkce soudců a do nezávislosti soudů. Zde došlo jen k prodloužení řízení nikoliv k zásahu do rozhodovacího procesu, a přesto to bylo již shledáno nepřípustným zásahem

<sup>19</sup> V tomto článku je ochránce vnímán jako instituce, nicméně postup v konkrétních věcech je vždy ovlivněn i osobností, která tuto funkci vykonává.



do rozhodovací činnosti soudů. Zatímco v předchozím případě ochránce v hodnocení procesního rozhodnutí soudce problém se zásahem do rozhodovací činnosti soudů neměl, ba naopak, ve druhém případě pouhé odeslání spisů viděl jako kárné provinění předsedkyně soudu. Za zmínku ovšem stojí, že kárný soud ani v tomto druhém jednání kárné provinění neviděl.

Kárný soud k nezávislosti rozhodování soudů ve své judikatuře uvedl, že je nutno ji chápat především institucionálně, ve smyslu oddělení jednotlivých mocí ve státě a jejich vzájemné vyváženosti; podle kárného soudu typickým případem, kdy by soudní funkcionář (vykonávající státní správu soudu) mohl ohrozit společenský zájem na nezávislosti soudního rozhodování, bude situace, kdy se ze své pozice snaží ovlivnit výsledek rozhodování jiného soudce.<sup>20</sup>

Již v rozsudku ze dne 5. 11. 2008, sp. zn. 1 Skno 13/2008, Nejvyšší soud, coby kárný soud za předchozí právní úpravy, vyslovil, že: „*Soudci nelze vytýkat ani to, pokud v některé věci rozhodl nesprávně, neboť nesprávné rozhodnutí nezakládá podle platné právní úpravy kárné provinění soudce, přičemž ke nápravě nesprávného rozhodnutí v tomto směru zákon stanoví postup pro nápravu nesprávného rozhodnutí cestou opravných prostředků. Rovněž nelze u soudce posuzovat věcnou správnost jeho procesního postupu a jeho rozhodnutí ve věci. V kárném řízení také nelze postihovat tzv. neodbornost soudce, neboť ke tomu slouží výlučně postup při rozhodování o řádných opravných prostředcích proti rozhodnutí soudce.*“<sup>21</sup>

Lze dále doplnit, že do nezávislosti soudů zasahuje i ten, kdo rozhodování jiného soudce ovlivňuje, a to s jakýmkoliv úmyslem, a to i prostřednictvím zásahů do procesních rozhodnutí. Rozhodování soudů není jen přijetí meritorního rozhodnutí (např. vinen či nevien), jejím i proces, kterým se meritorní rozhodnutí tvoří, a to opatřování důkazů, jejich provádění a hodnocení. Do tohoto procesu by v právním státě nemělo být zasahováno. Na základě této úvahy pak nemohou některé být zákonné postupy orgánů státní správy soudů být v souladu s Ústavou, jak ilustruje nejen shora uvedený případ sp. zn. 13 Kss 1/2010.

<sup>20</sup> Srov. rozsudky NSS ze dne 6. 6. 2016, č. j. 11 Kss 6/2015-53; ze dne 26. 1. 2018, č. j. 11 Kss 1/2017-140.

<sup>21</sup> Na tyto názory navázala i judikatura Nejvyššího správního soudu viz např. rozsudek ze dne 22. 3. 2013, sp. zn. 16 Kss 6/2012. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz>

Ačkoliv by se mohlo zdát, že alespoň formulace odůvodnění rozhodnutí soudu je výhradně věcí soudu a mělo by podléhat pouze přezkumu v rámci opravných prostředků, není tomu v realitě českých soudů tak. Odůvodnění rozhodnutí soudu je ochráncem zkoumáno, zda soud nepoužil nevhodných výrazů, které by mohly naplňovat definici nevhodného chování soudce,<sup>22</sup> u procesních rozhodnutí (ustanovení znalce) se vyjadřuje k tomu, co všechno by mělo odůvodnění obsahovat a jak měl soudce rychleji a efektivněji postupovat.<sup>23</sup> Jinde však ochránce konstatuje, že nemůže posuzovat soudem zvolený procesní postup, způsob hodnocení důkazů a samozřejmě ani jednotlivá rozhodnutí vydaná v průběhu řízení.<sup>24</sup>

Za pozornost stojí i případ z roku 2012,<sup>25</sup> ve kterém ochránce ke stížnosti, že nebylo postupováno vůči všem účastníkům řízení soudem stejně, přezkoumával i to, zda předseda senátu řádně poučoval všechny obžalované a řádně prováděl výslech svědkyně a dospěl k tomu, že tomu tak nebylo. Dále uvedl, že: *„Dle mého názoru není třeba pochybovat o tom, že zjevně rozdílný přístup soudu při poučování mohl v účastnících odůvodněně vzbudit pochybnosti o nestrannosti (nezávislosti) soudu. I když se orgánu státní správy soudu podařilo (poukazem na zjištění, že popsaným rozdílným způsobem postupuje soud zcela standardně) pochybnosti o nestrannosti soudu „rozptýlit“, považují za žádoucí a správné, že orgán státní správy soudu současně činil kroky k zajištění rovného plnění poučovací povinnosti soudem, mj. ve snaze předejít obdobným stížnostem do budoucna.“* Zde ochránce suploval roli odvolacího soudu, který se zabývá i vadami v průběhu vedení trestního procesu a jejich vlivem na správnost rozhodnutí soudu a v případech závažných vad, věc vrátí zpět soudu první instance k dalšímu řízení k opakování některých (vadně provedených) úkonů. Navíc ochránce pominul existenci institutu námítky podjatosti, která má mimo jiné zajistit rovný přístup soudu ke stranám a tento institut suploval institutem nevhodného chování soudní osoby. S takovýmto postupem ochránce samozřejmě nelze souhlasit.

<sup>22</sup> Ve Zprávě o šetření ze dne 13. 11. 2018, sp. zn. 5857/2018/VOP/AK, č. j. KVOP-47997/2018, podroboval rozsáhlému výkladu to, že soudce dal v odůvodnění slovo „týrání“ do uvozovek. Ve starší Zprávě o šetření ze dne 21. 11. 2012, sp. zn. 6474/2012/VOP, však zastával stanovisko, že činnost soudce v rámci výkonu rozhodovací činnosti nelze pokládat za nevhodné chování a koncipování rozsudku jednoznačně náleží do výkonu rozhodovací činnosti soudu, a proto nemůže být předsedou soudu a ani veřejným ochráncem práv podrobeno jakémukoliv prošetřování.

<sup>23</sup> Viz Zpráva o šetření ze dne 31. 8. 2018, sp. zn. 2718/2017/VOP/DK, č. j. KVOP-22982/2017.

<sup>24</sup> Zpráva o šetření ze dne 3. 10. 2016, sp. zn. 1580/2016/VOP.

<sup>25</sup> Viz Zpráva o šetření ze dne 24. 10. 2013, sp. zn. 3733/2012/VOP.

K hodnocení průtahů přistupuje ochránce komplexně, neboť má za to, že při vyřizování stížností na průtahy v řízení je třeba hodnotit i soudcem zvolený procesní postup v návaznosti na chování účastníků. Postup soudce hodnotí s ohledem na požadavky racionalizace, koncentrace a hospodárnosti řízení optikou efektivity a smysluplnosti jednotlivých úkonů soudce, které mají vést k rychlé a účinné ochraně práv.<sup>26</sup> Někdy jde ovšem až za rozsah svých pravomocí, když konstatuje, že na základě podnětu má být určité řízení u soudu zahájeno (tedy vydáno rozhodnutí) a že dobu od podání podnětu osobou do zahájení řízení je nutno posuzovat z pohledu průtahů v řízení dohromady s dobou trvání řízení. Zde je nutno poukázat na působnost orgánů státní správy soudů, které mají povinnost dbát, aby nedocházelo k průtahům v řízení u nich vedených (srov. § 126 odst. 2). Tedy, není-li řízení zahájeno, nemůže být konstatován průtah v řízení a v době před zahájením řízení nelze průtahy konstatovat.<sup>27</sup> To samozřejmě nevylučuje jinou formu odpovědnosti soudních osob, včetně soudce.

## 4 Závěrem

Systém státní správy soudů jak je nastaven na jedné straně funguje do té míry, že nejsou zaznamenávány výrazné excesy v podobě přímého ovlivňování rozhodnutí soudů v konkrétních kauzách, jak je to typické pro nefunkční právní státy. Na druhou stranu je tento systém reziduem systému mocnářství spočívajícího v dohledu moci výkonné nad mocí zákonodárnou. Výkon obecných oprávnění dohledu státní správy vůči soudcům a soudnímu řízení se tak dost často realizuje na hranici ústavnosti. Pod pojmy nevhodné jednání soudce, průtah v řízení, zajištění efektivity řízení lze totiž vztáhnout i požadavky na provedení určitých úkonů v řízení, vydání nebo nevydání procesních rozhodnutí, jejich obsah, posloupnost, použití těch či oněch procesních institutů než jiných apod. Při změně společenského a právního systému tak zůstává nastavený systém státní správy soudů účinným a připraveným kanálem distribuce pokynů a ovlivňování konkrétních soudních

<sup>26</sup> Zpráva o šetření ze dne 18. 12. 2017, 7869/2016/VOP/PLU, č. j. KVOP-40113/2017.

<sup>27</sup> Srov. Zprávu o šetření ze dne 14. 4. 2015, sp. zn. 4783/2014/VOP, kde je uvedeno: „Podá-li osoba podnět upozorňující na nesoulad mezi stavem skutečným a zapsaným ve veřejném rejstříku, musí na něj soud adekvátně reagovat (vyzvat společnost k nápravě). Nejedná-li společnost nápravu sama, je na místě bez zbytečného odkladu zahájit řízení z moci úřední ohledně zrušení společnosti s likvidací.“

řízení. Určitá nekonceptnost a nevyjasněnost v tom, kde začíná již nezávislé rozhodování soudů, do kterého nesmí orgány státní správy soudů vstupovat, se ukazuje i na přístupu ochránce práv, který pole do kterého smí vstupovat, prostřednictvím kontroly státní správy soudů, vykládá v různých případech různě. Tento fakt, ovšem nelze přisuzovat pouze ochránci samotnému, ale spíše nejasně nastavenému systému.

## Literature

- BRYCHTA, A. Úvaha nad stavem správy soudnictví v České republice aneb Nejvyšší soudní rada jako východisko pro českou justici? *Bulletin advokacie*, 2013, č. 4.
- ČERNÝ P. Výtka soudci jako nástroj řízení v České republice. In: *Nezávislost a etický rozměr výkonu soudní moci, sborník z mezinárodní konference Bratislavské právnické fórum*. Bratislava, 2019. Dostupné z: <https://www.flaw.uniba.sk/veda/konferencie-a-podujatia/bratislavske-pravnicke-forum/zborniky/>
- FRIEDEL, T. Jak čestí soudci (ne)smí jednat. Praxe kárného soudu ve věcech kárných řízení se soudci v letech 2008–2014. *Jurisprudence*, 2015, č. 1.
- KOLBA, J. Nezávislost soudní moci – fikce nebo realita. *Právní rozhledy*, 2007, č. 23.
- KUČEROVÁ, J. Nezávislost a odpovědnost soudců. *Právní rozhledy*, 2011, č. 10.
- KÜHN, Z. Historický a komparativní kontext domácí diskuse o postavení soudní moci. In: *Hledání optimálního modelu správy soudnictví pro Českou republiku*. Praha: Senát ČR, 2008, s. 46–53.
- TOMEŠ, M. Samospráva soudů jako projev Ústavou založené nezávislosti. *Soudce*, 2007, č. 11.
- Veřejný ochránce práv: Státní správa soudů, sborník stanovisek. Brno, 2015, 256 s.
- VYKLIČKÝ, J. Správa soudu a postavení soudního funkcionáře z hlediska nezávislosti soudní moci. *Soudce*, 2008, č. 2.
- VYKLIČKÝ, J. Úvahy o soudnictví (úskalí soudcovské nezávislosti). *Soudce*, 2007, č. 2.
- ZOULÍK, F. *Soudy a soudnictví*. Praha: C. H. Beck, 1995, 268 s.

## Contact – e-mail

*Petr.Cerny@ujep.cz*

# Zvláštní žalobní legitimace veřejného ochránce práv

*František Halmí*

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

## **Abstract in original language**

Příspěvek se věnuje institutu zvláštní žalobní legitimace veřejného ochránce práv jako nástroje ochrany veřejného zájmu. V první části příspěvku je představen samotný institut a jednotliví nositelé zvláštní žalobní legitimace. Druhá část příspěvku se zabývá vývojem zvláštní žalobní legitimace veřejného ochránce práv. Následuje srovnání zvláštní žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce a veřejného ochránce práv. V poslední části se zaměřuji na dosud jediný případ využití vlastní zvláštní žalobní legitimace veřejným ochráncem práv.

## **Keywords in original language**

Zvláštní žalobní legitimace; veřejný ochránce práv; nejvyšší státní zástupce; závažný veřejný zájem; elektrárna Moldava.

## **Abstract**

The contribution devotes to the special right of action of the Public Defender of Rights as an instrument of protection public interest. In the first part of the contribution is presented the institute of special right of action and individual holders of the Special Right of Action. The second part of the contribution deals with development of the Public Defender's Special Right of Action. In the third part is compared using of Special Right of Action by the Director of Public Prosecution and Public Defender of Rights from the view of case law. In the last part I focus on the sole case of used the Public Defender's Special Right of Action.

## **Keywords**

Special Right of Action; Public Defender of Rights; Director of Public Prosecution; Substantial Public Interest; Power Station Moldava.

## 1 Úvod

Zvláštní žalobní legitimace veřejného ochránce práv (dále jen „Ochránce“) představuje institut zavedený do zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění (dále jen „SŘS“) tzv. velkou novelou SŘS provedenou zákonem č. 303/2011 Sb. s účinností od 1. 1. 2012. Jedná se o jednu z nejrozsáhlejších změn soudního řádu správního za celou dobu jeho účinnosti.

Ochránce do konce roku 2011 nebyl aktivně legitimován k podání žaloby k ochraně veřejného zájmu. Ani tato skutečnost však Ochránci nebránila iniciovat se v případě ochrany veřejného zájmu. Od nabytí účinnosti zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv (dále jen „ZVOP“), tedy od 28. 2. 2000 do konce roku 2005, mohl Ochránce pouze oslovit nejvyššího státního zástupce podnětem, aby podal žalobu k ochraně veřejného zájmu. Od 1. 1. 2006 do 31. 12. 2011 byl již Ochránce na základě ustanovení § 22 odst. 3 ZVOP oprávněn navrhnout nejvyššímu státnímu zástupci podání žaloby k ochraně veřejného zájmu. Zásadní změna oproti předchozímu stavu spočívala ve skutečnosti, že Ochránci již oprávnění navrhnout podání žaloby ve veřejném zájmu vyplývalo ex lege a navíc, pokud nejvyšší státní zástupce neshledal důvody k podání takové žaloby, měl povinnost vyzoomět Ochránce nejpozději do 3 měsíců od doručení návrhu včetně odůvodnění, proč návrhu nevyhověl. Od 1. 1. 2012 Ochránce disponuje vlastní procesní legitimací k podání žaloby ve veřejném zájmu. Dosavadní povinná spolupráce mezi Ochránce a nejvyšším státním zástupcem odpadla. Ani po uvedené změně spočívající v přiznání zvláštní žalobní legitimace Ochránci není jejich postavení v oblasti žalobní legitimace zcela vyrovnané. Svědčí o tom i počet podaných žalob k ochraně veřejného zájmu.

## 2 Institut zvláštní žalobní legitimace

### 2.1 Veřejný zájem

Zvláštní žalobní legitimace Ochránce je institutem, jímž disponuje Ochránce za účelem ochrany veřejného zájmu. Veřejný zájem představuje tzv. neurčitý pojem. Právní řád České republiky veřejný zájem výslovně obsahově

nevymezuje, avšak vyskytuje se v celé řadě právních předpisů.<sup>1</sup> Podle uvedené rozhodnutí Nejvyššího správního soudu neurčitě právní pojmy „... zahrnují jevy nebo skutečnosti, které nelze s úspěchem zcela přesně právně definovat. Jejich obsah a rozsah se může měnit, často bývá podmíněn časem a místem aplikace normy. Zákodárce tak vytváří správnímu orgánu prostor, aby posoudil, zda konkrétní případ patří do rozsahu neurčitého pojmu či nikoli“. Jedná se o zájem opačný k zájmu soukromému, sleduje veřejné cíle (je obecně prospěšný).<sup>2</sup>

Formulace veřejných zájmů je úkolem moci zákonodárné, správním orgánům a soudům přísluší zákonodárcem obecně vymezené veřejné zájmy konkretizovat<sup>3</sup> v závislosti na konkrétních okolnostech případu. Nejvyšší správní soud<sup>4</sup> ve věci *elektrárna Moldava* uvedl, že veřejný zájem je „... obecně prospěšný zejména státu či jiné veřejnoprávní korporaci, ale může svědčit i jednotlivci či skupině jednotlivců (např. ochrana stavby v soukromém vlastnictví před povodněmi bude nepochybně ve veřejném zájmu). Veřejným zájmem také není cokoli, co za veřejný zájem pokládá např. správní orgán, ale jen to, co je jako veřejný zájem chráněno zvláštními zákony“. Přitom platí, že veřejný zájem nemusí být za takový explicitně označen zákonem, ale plně postačí, pokud jej lze ze zákona dovodit.<sup>5</sup>

## 2.2 Zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu

SŘS upravuje v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu jako jednoho ze tří základních žalobních typů (obecnou) žalobní legitimaci<sup>6</sup> a zvláštní žalobní legitimaci.<sup>7</sup> „Správní žaloba ve veřejném zájmu je modifikací klasické žaloby proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 s. ř. s.“<sup>8</sup> Vzhledem k tématu příspěvku se omezím pouze na zvláštní žalobní legitimaci.

<sup>1</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2003, č. j. 2 As 11/2003-164, publikovaný pod č. 232/2004 Sb. NSS.

<sup>2</sup> KAŠPÁRKOVÁ, Marcela. Proměna v posuzování důvodnosti žaloby nejvyššího státního zástupce podané ve veřejném zájmu. *Správní právo*, 2018, roč. LI, č. 8, s. 526.

<sup>3</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2013, č. j. 6 As 65/2012-161, publikovaný pod č. 2879/2013 Sb. NSS.

<sup>4</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2015, č. j. 9 As 294/2014-114.

<sup>5</sup> VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2. aktualizované a rozšířené vyd. Praha: Ivana Hexnerová – BOVÁ POLYGON, 2012, s. 102.

<sup>6</sup> Ustanovení § 65 SŘS.

<sup>7</sup> Ustanovení § 66 SŘS.

<sup>8</sup> VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, Hana. *Ochrana veřejného zájmu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu*. 1. vyd. Praha: Leges, 2018, s. 109.

Jedná se o „... institut, kterým je zajišťována kontrola v činnosti orgánů státní správy“.<sup>9</sup> Subjekty disponující zvláštní žalobní legitimací mají oprávnění podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, pokud mají za to, že rozhodnutí správního orgánu je v rozporu s veřejným zájmem. Ona zvláštnost žalobní legitimace spočívá v tom, že žalobu podává oprávněný subjekt k ochraně veřejného zájmu, nikoliv k ochraně veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob.<sup>10</sup> Žaloba k ochraně veřejného zájmu představuje tzv. *actio popularis*,<sup>11</sup> tedy žalobu podávanou ve veřejném zájmu (k ochraně veřejného zájmu) ve věci cizí, nikoli ve věci vlastní (*in causa sua*). Zákonná úprava tudíž předpokládá, že uplatnění zvláštní žalobní legitimace nebude primárně mířit na to, aby byla poskytnuta ochrana veřejným subjektivním právům, což je obecně účelem správního soudnictví, nýbrž na to, aby byla poskytnuta ochrana objektivnímu právu (zákonnosti) v případech, kdy to vyžaduje veřejný zájem.<sup>12</sup> Žaloba podávaná k ochraně veřejného zájmu nemá „... sloužit k nápravě nezákonnosti, je-li to v soukromém zájmu nebo i jen obecném zájmu, byť by šlo o, neboráznou nespravedlnost“.<sup>13</sup> Smyslem zvláštní žalobní legitimace Ochránce je náprava takových nezákonných rozhodnutí správních orgánů, která jsou v rozporu se závažným veřejným zájmem, nikoliv k nápravě „všech“ nezákonných rozhodnutí. Pro využití zvláštní žalobní legitimace Ochránce se tak mj. vyžaduje existence závažného veřejného zájmu jako kvalifikované formy veřejného zájmu (kvalifikované porušení práva vyšší závažnosti),<sup>14</sup> nikoliv prostého veřejného zájmu. Požadavek existence kvalifikovaného veřejného zájmu je dán i díky snaze o mimořádné uplatňování zvláštní žalobní legitimace.

<sup>9</sup> PŘIDAL, Miroslav. Veřejný ochránce práv a jeho žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu. In: SLÁDEČEK, Vladimír a Petra MELOTÍKOVÁ. *Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.)*. Praha: Leges, 2012, s. 67.

Obdobně VESECKÁ, Renata. Zvláštní žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce k ochraně veřejného zájmu dle SŘS. In: NECKÁŘ, Jan a kol. *Dny práva – 2008: 2. ročník mezinárodní konference pořádané Právnickou fakultou Masarykovy univerzity*. [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 1670 [cit. 10. 12. 2019].

<sup>10</sup> Ustanovení § 2 SŘS.

<sup>11</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 6. 2006, č. j. 3 As 7/2005-77.

<sup>12</sup> POTĚŠIL, Lukáš. In: POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Soudní řád správní: komentář*. 1. vyd. Praha: Leges, 2014, s. 575.

<sup>13</sup> KOUDELKA, Zdeněk. Správní žaloba ve veřejném zájmu. *Trestní právo*, 2013, roč. 18, č. 7, s. 19.

<sup>14</sup> Žaloba veřejného ochránce práv k ochraně veřejného zájmu podle ustanovení § 66 odst. 3 soudního řádu správního [online].



Žalobu k ochraně veřejného zájmu mohou podat tyto subjekty:<sup>15</sup>

- a) správní orgán, o němž to stanoví zákon;
- b) nejvyšší státní zástupce (nikoliv Nejvyšší státní zastupitelství);
- c) Ochránce;
- d) ten, komu toto oprávnění výslovně svěřuje zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva.

K 1. 1. 2003, tedy ke dni nabytí účinnosti SŘS, zvláštní žalobní legitimací disponovaly pouze subjekty a), b) a d). Podrobněji v následující kapitole.

Pokud jde žalobce ad a), tedy o správní orgán, o němž to stanoví zákon, uvádím, že žádný zákon zvláštní žalobní legitimaci správnímu orgánu nepřiznává. V praxi se tak se zvláštní žalobní legitimací správního orgánu na základě zákonného zmocnění nesetkáme.

Zvláštní žalobní legitimaci Ochránce i zvláštní žalobní legitimaci nejvyššího státního zástupce je věnována náležitá pozornost dále v textu příspěvku. Již na tomto místě předesílám, že společným rysem zvláštní žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce a Ochránce [tedy subjektů ad b) a ad c)] je ochrana závažného veřejného zájmu, zatímco subjekty ad a) a ad d) jsou povolány k ochraně „prostého“ veřejného zájmu. Závažný veřejný zájem a (prostý) veřejný zájem představují dvě odlišné kategorie, které nelze libovolně zaměňovat. Totéž platí o závažném veřejném zájmu a o zájmu na zákonnosti rozhodnutí správních orgánů, popř. obecném dodržování právních předpisů.<sup>16</sup>

Pokud jde o zvláštní žalobní legitimaci toho, komu toto oprávnění výslovně svěřuje zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva, od 11. 12. 2009 do 31. 3. 2015 takovým oprávněním disponovalo podle § 23 odst. 10 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivu na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „VLŽP“) „... občanské sdružení nebo obecně prospěšná společnost, jejichž předmětem činnosti je ochrana životního prostředí, veřejného zdraví nebo kulturních památek, nebo obec dotčená záměrem, pokud podaly ve lhůtách stanovených tímto zákonem písemné vyjádření k dokumentaci nebo posudku...“<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Ustanovení § 66 odst. 1 až 4 SŘS.

<sup>16</sup> KOUDELKA, 2013, op. cit., s. 18; KAŠPÁRKOVÁ, 2018, op. cit., s. 530.

<sup>17</sup> ŠURÁNEK, Petr. In: JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní: komentář*. 1. vyd. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013, s. 527.

Od 1. 4. 2015 se novelou VLŽP č. 39/2015 Sb. uvedené oprávnění ze společných ustanovení přesunulo do § 7 odst. 9 a do § 9d odst. 1, podle něhož zvláštní žalobní legitimace náleží dotčené veřejnosti uvedené v § 3 písm. i) bodě 2 VLŽP. Podle § 3 písm. i) bodu 2 VLŽP se dotčenou veřejností rozumí „*právnícká osoba soukromého práva, jejímž předmětem činnosti je podle zakladatelského právního jednání ochrana životního prostředí nebo veřejného zdraví, a jejíž hlavní činností není podnikání nebo jiná výdělečná činnost, která vznikla alespoň 3 roky před dnem zveřejnění informací o navazujícím řízení podle § 9 b odst. 1, případně před dnem vydání rozhodnutí podle § 7 odst. 6, nebo kterou podporuje svými podpisy nejméně 200 osob*“.

Ustanovení § 66 odst. 4 (do 31. 12. 2012 odst. 3) SŘS se povedlo „aktivovat“ až později (koncem roku 2009). Do roku 2009 zvláštní žalobní legitimace ad d) žádnému subjektu nenáležela. Za mezinárodní smlouvu dle požadavků § 66 odst. 4 SŘS nebyla považována ani tzv. Aarhuská úmluva, vyhlášená pod č. 124/2004 Sb. m. s., a to z důvodu vyloučení přímé aplikovatelnosti.<sup>18</sup> „*Požadavek přímé aplikace znamená, že ustanovení mezinárodní smlouvy jsou konstruována natolik určitě a jasně, že z nich lze vyvodit práva a povinnosti vnitrostátních subjektů, aniž by bylo třeba nějakých vnitrostátních opatření.*“<sup>19</sup> Adresátem Aarhuské úmluvy je stát a jeho veřejná moc.<sup>20</sup>

Na druhé straně existuje názor, že ustanovení § 66 odst. 4 SŘS se ani dosud nepovedlo aktivovat. Zastáncem této názorové linie je např. Petr Šebek a Vojtěch Vomáčka.<sup>21</sup> Petr Šebek uvádí, že „...*není autorům známo, že by byla někomu zvláštním zákonem či mezinárodní smlouvou, která by byla součástí právního řádu, přiznána žalobní legitimace podle odst. 4*“.<sup>22</sup> Žalobní legitimaci dotčené veřejnosti vymezují jako obecnou dle § 65 odst. 2 SŘS, nikoliv zvláštní dle § 66 odst. 4 SŘS.<sup>23</sup> Uvedenou opačnou názorovou linii podporuje i důvodová zpráva k zákonu č. 436/2009 Sb., kterým byl do § 23 VLŽP vložen nový odstavec 10, uvádí: „*Do § 23 nově vložený odstavec 10 zakládá v souladu s čl. 10a*

<sup>18</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 6. 2007, č. j. 5 As 19/2006-59, publikovaný pod č. 1483/2008 Sb. NSS.

<sup>19</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2007, č. j. 3 Ao 2/2007-42.

<sup>20</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2007, č. j. 2 As 12/2006-111.

<sup>21</sup> VOMÁČKA, Vojtěch. In: BAHÝŤEOVÁ, Lenka a kol. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí*. 1. vyd. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2015, s. 109 a násl.

<sup>22</sup> BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní: online komentář*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, k ust. § 66. Dostupné z: *Beck-online* [online právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 10. 12. 2019].

<sup>23</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2007, č. j. 3 Ao 2/2007-42.

ELA směrnice (směrnice 85/337/EHS – pozn. autora) *aktivní žalobní legitimaci (možnost podat žalobu, v tomto případě podle § 65 [a nikoliv podle § 66 – pozn. autora] soudního řádu správního) definovaným nevládním organizacím a obcím.*<sup>24</sup> Dotčená veřejnost může namítat nezákonnost rozhodnutí, avšak za předpokladu, že v řízení byla zkrácena jejich procesní práva. Základní rozdíl mezi aktivní procesní legitimací podle § 65 odst. 2 SŘS a zvláštní žalobní legitimací podle § 66 odst. 4 SŘS spočívá v tom, že subjekty disponující zvláštní žalobní legitimací „... mohou namítat i porušení hmotného práva, nikoliv pouze porušení svých procesních práv“.<sup>25</sup> Lze tak pochybovat o tom, zda skutečně existuje zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva, které svěřují některému subjektu zvláštní žalobní legitimaci.

Výše uvedené výkladové nejasnosti pomohl odstranit Nejvyšší správní soud, který v rozsudku<sup>26</sup> uvedl, že je „... nepochybné, že § 23 odst. 10 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí zakládal zvláštní žalobní legitimaci k ochraně veřejného zájmu dle § 66 odst. 4 s. ř. s...“ a dále i komentářová literatura.<sup>27</sup> Dle názoru Jakuba Procházky „... zákon o ELA by tak mělo být možné považovat za zvláštní zákon dle § 66 odst. 4 SŘS, který spolkům splňujícím definici dotčené veřejnosti umožňuje podávat správní žalobu ve veřejném zájmu“.<sup>28</sup>

Pokud jde o lhůtu pro podání žaloby k ochraně veřejného zájmu, není pro všechny oprávněné subjekty stejně dlouhá. Oprávněné subjekty dle odst. 1 až 3 § 66 SŘS mohou podat žalobu k ochraně veřejného zájmu „... do tří let od právní moci rozhodnutí, nestanoví-li zvláštní zákon jinak, a nenabývá-li rozhodnutí právní moci, od doručení rozhodnutí posledního účastníku, který proti němu mohl žalobu sám podat“.<sup>29</sup> Otázkou je, zda je zcela správné, aby měl Ochránce

<sup>24</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 436/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů. *Poslanecká sněmovna* [online]. 2009, tisk 901, s. 11 [cit. 10. 12. 2019].

<sup>25</sup> ŠURÁNEK, Petr. In: JEMELKA a kol., 2013, op. cit., s. 528.

<sup>26</sup> Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2015, sp. zn. 10 As 59/2015-42. Stejně tak i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2014, č. j. 4 As 157/2013-33, publikovaný pod č. 3060/2014 Sb. NSS a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2015, č. j. 4 As 23/2015-70.

<sup>27</sup> POTĚŠIL, Lukáš. In: POTĚŠIL a kol., 2014, op. cit., s. 582.

ŠURÁNEK, Petr. In: JEMELKA a kol., 2013, op. cit., s. 527

<sup>28</sup> PROCHÁZKA, Jakub. Správní žaloba k ochraně veřejného zájmu. *epravo.cz* [online]. EPRAVO.CZ, a. s., 17. 3. 2017 [cit. 10. 12. 2019].

<sup>29</sup> Ustanovení § 72 odst. 2 SŘS.

stejně jako nejvyšší státní zástupce tříletou lhůtu pro podání žaloby k ochraně závažného veřejného zájmu.<sup>30</sup> Zdeněk Koudelka zastává názor, že „... by postačovala lhůta jednoho a půl roku od právní moci rozhodnutí pro podání správní žaloby veřejným ochráncem práv“.<sup>31</sup> Odlišná lhůta je stanovena pro oprávněné subjekty dle odst. 4 § 66 SŘS, tedy takové subjekty (žalobce), kterým toto oprávnění výslovně svěřuje zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva. Žalobu k ochraně veřejného zájmu mohou „... podat, dokud neuplynula lhůta pro podání žaloby všem účastníkům, nestanoví-li zvláštní zákon jinak“.<sup>32</sup> Jedná se tak o určitou anomálii.

Z výše uvedeného vyplývá, že žaloba může být oprávněnými subjekty podána i po uplynutí „obecné“ dvouměsíční lhůty k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu a „... často i po uplynutí procesních lhůt k podání mimořádného opravného prostředku nebo k zahájení přezkumného řízení podle správního řádu“.<sup>33</sup> Mimořádný opravný prostředek v podobě obnovy řízení dle § 100 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SpŘ“) lze účastníkem řízení uplatnit ve lhůtě „... 3 měsíců ode dne, kdy se o důvodu obnovy řízení dozvěděl, nejpozději však do 3 let ode dne právní moci rozhodnutí“. Usnesení o zahájení přezkumného řízení lze dle § 96 ods.1 SpŘ „vydat nejdéle do 2 měsíců ode dne, kdy se příslušný správní orgán o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděl, nejpozději však do 1 roku od právní moci rozhodnutí ve věci“.

Zvláštní žalobní legitimace tak představuje mimořádný institut nejen z hlediska lhůty pro jeho uplatnění, ale mimořádnost spočívá i v tom, že se jejím uplatněním zasahuje do pravomocného rozhodnutí, a tím i do právní jistoty účastníků řízení. Intenzita zásahu do právní jistoty účastníků předešlého správního řízení je závažnější, jelikož do tří let po právní moci rozhodnutí mohou oprávněné subjekty uplatnit zvláštní oprávnění k podání žaloby ve veřejném zájmu. K této lhůtě je nutno připočítat dobu mezi podáním žaloby ve veřejném zájmu a vydáním pravomocného soudního rozhodnutí. Účastníci správního řízení tak mohou žít několik let v právní nejistotě, zda rozhodnutí správního orgánu nebude soudem zrušeno. Za toto mezidobí se právní poměry účastníků řízení mohou výrazně změnit, neboť se řídily

<sup>30</sup> KOUDELKA, 2013, op. cit., s. 21.

<sup>31</sup> KOUDELKA, 2013, op. cit.

<sup>32</sup> Ustanovení § 72 odst. 2 SŘS.

<sup>33</sup> KAŠPÁRKOVÁ, 2018, op. cit., s. 528.

pravomocným rozhodnutím správního orgánu. A najednou by mělo dojít ke zrušení napadeného rozhodnutí... Proto při rozhodování o zrušení napadeného rozhodnutí by měl být veřejný zájem na zrušení napadeného (nezákonného) správního rozhodnutí poměřován s ochranou dobré víry a právní jistoty.<sup>34</sup> Plně se s tímto názorem ztotožňuji. „*Otevření případu na samém konci tříleté lhůty pro podání žaloby podle § 66 odst. 2 s. ř. s. za situace, kdy v mezidobí sám žalovaný nevyužil možnosti přezkumného řízení či obnovy řízení a kdy již jsou právní vztahy navazující na napadené správní rozhodnutí stabilizovány, totiž představuje zásah do právní jistoty, k jehož umocnění by došlo v případě zrušení správního rozhodnutí.*“<sup>35</sup>

Důvodnost žaloby k ochraně veřejného zájmu by měla být založena na takovém stupni nezákonnosti rozhodnutí, kdy takové rozhodnutí narušuje závažný veřejný zájem. V případě kolize mezi právní jistotou, dobrou vírou a oproti tomu stojící ochranou závažného veřejného zájmu je třeba dát přednost právě ochraně závažného veřejného zájmu.<sup>36</sup> Napadené rozhodnutí je nutné zrušit v případě rozporu se závažným veřejným zájmem. Zrušení napadeného rozhodnutí představuje prostředek ultima ratio, jelikož zrušení rozhodnutí může představovat citelný zásah do již stabilizovaných právních vztahů a právní jistoty účastníků předešlého správního řízení a dalších dotčených osob.<sup>37</sup> „*Existence závažného veřejného zájmu tedy v určitém slova smyslu ‚konzumuje‘ ochranu právní jistoty a práv nabytých v dobré víře. Tam, kde převáží právní jistota a dobrá víra jednotlivých účastníků, není současně možné hovořit o existenci závažného veřejného zájmu.*“<sup>38</sup>

Jelikož oprávněné subjekty nebyly (a ani nemohly být) účastníky předchozího správního řízení, nemusí (a vlastně ani nemohou) vyčerpat řádné opravné prostředky ve správním řízení před podáním žaloby k soudu.<sup>39</sup> Nejsou ani omezeny v tom směru, zda závažný veřejný zájem byl porušen

<sup>34</sup> ŠURÁNEK, Petr. In: JEMELKA a kol., 2013, op. cit., s. 525.

POTÉŠIL a kol., 2014, op. cit., s. 581.

<sup>35</sup> KASPÁRKOVÁ, 2018, op. cit., s. 531–532.

<sup>36</sup> Např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2017, č. j. 2 As 313/2015-492, ze dne 26. 8. 2015, č. j. 2 As 103/2015-171.

<sup>37</sup> Např. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 14. 9. 2017, č. j. 62 A 96/2013-424.

<sup>38</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2015, č. j. 9 As 294/2014-114.

<sup>39</sup> Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 23. 4. 2008, č. j. 29 Ca 60/2006-44, publikovaný pod č. 1625/2008 Sb. NSS. Ačkoli se rozhodnutí týkalo „pouze“ nejvyššího státního zástupce, jeho závěry lze použít pro všechny subjekty oprávněné k podání žaloby z důvodu ochrany veřejného zájmu. Neuplatní se tak ustanovení § 5 a § 68 písm. a) SŘS.

v něčí prospěch nebo v něčí neprospěch. Krajský soud uvedl, že „... nejvyšší státní zástupce však žalobou napadá rozhodnutí orgánu I. stupně, nikoliv rozhodnutí odvolací, které bylo vydáno na základě podané odvolání (řádného opravného prostředku). Po posouzení relevantních souvislostí došel krajský soud k závěru, že lpění na vyčerpání řádných opravných prostředků v případě žaloby podané z důvodu ochrany veřejného zájmu (...), by nebylo v souladu s rozumným výkladem práva, neboť nejvyšší státní zástupce by mohl takovou žalobu podat pouze v případě, že některý z účastníků řádné opravné prostředky vyčerpal, byl by tedy odvislý od podmínky, jejíž splnění není v jeho moci. Nelze totiž pominout, že v případě, kdy by správní orgán mimo stavebníka (který se však opravným prostředkem v případě, že je mu rozhodnutím stavebního úřadu plně vyhovováno, bránit nebude) žádně další účastníky řízení nepřipustil, či že by se účastníci řízení řádným opravným prostředkem nebránili, nedošlo by k vyčerpání opravných prostředků, z čehož by plynula i faktická nemožnost podat správní žalobu ve veřejném zájmu, což jistě nebylo úmyslem zákonodárce.“

Jestliže se naopak zaměřím na stejná procesní pravidla pro subjekty disponující obecnou a zvláštní žalobní legitimací (pominu-li tedy výslovné zákonné výjimky), je nejvyšší státní zástupce (a obecně subjekty se zvláštní žalobní legitimací dle § 66 SŘS) „... vázán stejnými procesními pravidly, jaká platí pro žalobce, který podává žalobu podle § 65 soudního řádu správního. (...) Nejvyšší státní zástupce je tedy povinen vymezit žalobní body ve lhůtě k podání žaloby a správní soud je těmito žalobními body při přezkumu napadeného správního rozhodnutí vázán (...). Správní soud je oprávněn zrušit rozhodnutí správního orgánu z důvodů, které nejvyšší státní zástupce včasnými žalobními body neuplatnil, pouze pokud jde o důvody, pro které by rozhodnutí zrušil i k žalobě podle § 65 soudního řádu správního, tedy pokud jsou dány vady řízení bránící přezkoumání správního rozhodnutí v rozsahu včasných žalobních bodů.“<sup>40</sup> Žaloba podávaná oprávněnými subjekty rovněž musí splňovat obecné náležitosti žaloby podle § 37 odst. 2 a 3 SŘS stejně jako zvláštní náležitosti žaloby podle § 71 SŘS.

<sup>40</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2018, sp. zn. I. ÚS 946/16.

### 3 Vývoj oprávnění Ochránce podat žalobu k ochraně veřejného zájmu

#### 3.1 Počátky činnosti Ochránce ve vztahu k ochraně veřejného zájmu

Jak již bylo výše uvedeno, Ochránce do konce roku 2011 nebyl aktivně legitimován k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu dle § 66 SŘS. Ani tato skutečnost však Ochránci nezabraňovala v iniciativě v případech ochrany závažného veřejného zájmu v rámci správního soudnictví. Od nabytí účinnosti ZVOP, tedy od 28. 2. 2000 do 31. 12. 2005 mohl Ochránce pouze žádat po nejvyšším státním zástupci formou podnětu, aby podal žalobu ve veřejném zájmu, jelikož nedisponoval žádným kvalifikovaným oprávněním. Pokud nejvyšší státní zástupce považoval podnět Ochránce za nedůvodný, nemusel k němu vůbec přihlížet a Ochránce nemusel ani nijak vyrozumět o důvodech nepodání žaloby. Ochránce od roku 2001 požadoval doplnění ustanovení § 21a do ZVOP<sup>41</sup>, které by mu umožňovalo formálním způsobem podávat podněty nejvyššímu státnímu zástupci k podání žaloby ve veřejném zájmu. Tento požadavek se podařilo naplnit až od 1. 1. 2006. Mezi nejvyšším státním zástupcem a Ochránce tak dosud existovala „jistá míra více či méně formalizované spolupráce“<sup>42</sup>

#### 3.2 Činnost Ochránce ve vztahu k ochraně veřejného zájmu v období 2006–2011

V období od 1. 1. 2006 do 31. 12. 2011 byl již Ochránce oprávněn ex lege podat podnět nejvyššímu státnímu zástupci k podání žaloby na ochranu veřejného zájmu.<sup>43</sup> Jednalo se o „... *zakotvení prvního zárodku oprávnění Ochránce ke iniciaci tzv. actio popularis* ...“<sup>44</sup> s cílem větší efektivity spolupráce mezi oběma subjekty. Zásadní změna tak spočívala ve skutečnosti, že Ochránci již toto oprávnění vyplývalo ex lege. Navíc, pokud nejvyšší státní zástupce neshledal důvody k podání žaloby, měl povinnost vyrozumět Ochránce

<sup>41</sup> Souhrnná zpráva Veřejného ochránce práv o činnosti za rok 2001, s. 105.

<sup>42</sup> VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, 2018, op. cit., s. 74–75.

<sup>43</sup> Ustanovení § 22 odst. 3 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění do 31. 12. 2011.

<sup>44</sup> HLOUCH, Lukáš. In: CHAMRÁTHOVÁ, Anna a kol. *Zákon o veřejném ochránci práv: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 140.

nejpozději do 3 měsíců od doručení návrhu (podnětu) včetně odůvodnění, proč návrhu nevyhověl. Tato vyznamovací povinnost měla zajistit efektivnější zpětnou vazbu mezi oběma subjekty.<sup>45</sup>

### 3.3 Zvláštní žalobní legitimace Ochránce od roku 2012 do současnosti a její proměny

Od 1. 1. 2012 nabyla účinnosti velká novela SŘS provedená zákonem č. 303/2011 Sb., kterou bylo Ochránci přiznáno oprávnění v podobě vlastní zvláštní žalobní legitimaci k podání žaloby za účelem ochrany veřejného zájmu. Po svěření zvláštní žalobní legitimace Ochránci odpadla dosavadní povinná součinnost v této oblasti mezi ním a nejvyšším státním zástupcem.<sup>46</sup> Nutno dodat, že ani po 1. 1. 2012 nejsou pozice nejvyššího státního zástupce a Ochránce, pokud jde o zvláštní žalobní legitimaci, zcela vyrovnané. Bude blíže rozvedeno. Zároveň došlo ke zrušení § 22 odst. 3 ZVOP ve znění „*Ochránce je oprávněn navrhnout nejvyššímu státnímu zástupci podání žaloby k ochraně veřejného zájmu. Pokud nejvyšší státní zástupce žalobu nepodá, postupuje podle zvláštního zákona*“. Zvláštním zákonem byl zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, konkrétně jeho ustanovení § 12 odst. 7 (do 30. 6. 2009), od 1. 7. 2009 do 31. 12. 2011 ustanovení § 12 odst. 6 ve znění „*Nejvyšší státní zástupce vyrozumí Veřejného ochránce práv o způsobu vyřízení jeho návrhu na podání žaloby k ochraně veřejného zájmu podle zvláštního zákona, a to nejpozději do 3 měsíců od doručení návrhu. Nevyhovění návrhu nejvyšší státní zástupce odůvodní*“. Povinnost odůvodnit nevyhovění návrhu Ochránce „... měla garantovat, že Nejvyšší státní zastupitelství se bude návrhem ze strany Ochránce adekvátně zabývat ...“<sup>47</sup>

Změny doznaly i další odstavce § 66 SŘS. Dosavadní odstavce 3, 4 a 5 byly přecíslovány na 4, 5 a 6 tak, aby „uvolnily místo“ Ochránci a jeho zvláštní žalobní legitimaci. Odstavec 4 (od 1. 1. 2012 odst. 5) upravující tzv. překážku věci rozhodnuté se věcně nezměnil. Změna se však kromě přecíslování odstavců projevila i v samotném obsahu dosavadního odstavce 5, od 1. 1. 2012 odstavce 6 (překážka věci zahájené). Dosavadní znění odstavce 5 s účinností od 1. 1. 2003 „*Žaloba podle odstavců 1 až 3 je dále nepřijatelná, je-li*

<sup>45</sup> VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, 2018, op. cit., s. 87.

<sup>46</sup> Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2011. *Nejvyšší státní zastupitelství* [online]. 20. 6. 2012, s. 5 [cit. 10. 12. 2019].

<sup>47</sup> PŘIDAL, 2012, op. cit., s. 70.



podána další žaloba podle téhož odstavce, a to i tehdy, je-li podána jiným k tomu oprávněným, třebaže ten takovou žalobu ve věci dosud nepodal“ bylo k 1. 1. 2012 nahrazeno tímto zněním (odstavec 6): „Žaloba podle odstavců 1 až 4 je dále nepřijatelná, pokud již žalobu v téže věci podal ze stejných právních důvodů někdo jiný“. To znamená, že „[S]oučasné znění ustanovení § 66 odst. 5, které mělo původně zavést překážku věci zabývané v řízeních o žalobě k ochraně veřejného zájmu, by v souvislosti s navrhovaným rozšířením žalobní legitimace o veřejného ochránce práv, případně u dalších subjektů podle zvláštních zákonů (...), mohlo pravomoc (oprávnění) podat žalobu k ochraně veřejného zájmu učinit neuskutečnitelnou, neboť kupříkladu veřejný ochránce práv by nemohl podat žalobu, ani kdyby ji nejvyšší státní zástupce podal, ani kdyby ji nepodal (dle doslovného výkladu), nebo by ji vždy mohl podat pouze první ze skupiny legitimovaných subjektů. (...) Tato úprava má za cíl zabránit případné konkurenci k žalobě legitimovaných subjektů, ale zároveň vést tyto subjekty k podání žalob pouze z takových právních důvodů, které prozatím namítány nebyly“.<sup>48</sup>

Dne 5. 1. 2015 předložila vláda Poslanecké sněmovně návrh zákona, kterým se mění ZVOP. Návrh zákona byl poslancům rozeslán jako sněmovní tisk č. 379/0. Ve třetím čtení byl vzat dne 3. 2. 2017 zpět. Změna ZVOP měla spočívat v novém znění § 22 odst. 3 ZVOP, kdy dosavadní znění „Ochránce může navrhnout přisedlíci k zápisu do seznamu přisedlících pro řízení ve věcech soudních exekutorů podle zvláštního právního předpisu“ mělo být nahrazeno novým zněním včetně pozn. pod čarou číslo 7 „Ochránce je oprávněn podávat návrhy na zabývaní řízení nebo jiné návrhy, stanoví-li tak zvláštní zákon“.<sup>7</sup> Pokud jde o pozn. pod čarou k tomuto ustanovení, podstatný byl odkaz na § 66 odst. 3 SŘS. Výslovné zmocnění k podávání žalob ve veřejném zájmu tak měl nově obsahovat i ZVOP. Novela měla samozřejmě přinést i další důležité změny, na tomto místě se však zaměřím na její určité fragmenty ve vztahu k zvláštní žalobní legitimaci Ochránce.

Za další podstatnou změnu, která nikdy nebyla realizována, považuji novelizaci SŘS. Ustanovení § 66 odst. 3 SŘS mělo být nahrazeno novým zněním: „Žalobu je oprávněn podat Veřejný ochránce práv, jestliže k jejímu podání **shledá** závažný veřejný zájem, anebo za podmíněk stanovených zvláštním právním

<sup>48</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů a některé další zákony. *Poslanecká sněmovna* [online]. 2011, tisk 319, s. 30 [cit. 10. 12. 2019].

*předpisem*<sup>26</sup>). “Tímto zvláštním předpisem měl být antidiskriminační zákon.<sup>49</sup> Co je třeba bezpodmínečně zmínit, je nahrazení slova „prokáže“ slovem „shledá“. Pozice Ochránce, pokud jde o zvláštní žalobní legitimaci, by se zcela vyrovnala pozici nejvyššího státního zástupce, jak tomu bylo dle původního návrhu zákona č. 303/2011 Sb. Ochránce by tak nemusel prokázat závažný veřejný zájem, stačilo by jeho pouhé shledání. Této podmínce se budu blíže věnovat v následující kapitole.

Další změna SŘS, pokud jde o zvláštní žalobní legitimaci (Ochránce), do roku 2019 realizována nebyla. Podle dostupných informací se žádná změna zvláštní žalobní legitimace nechystá.

## **4 Žalobní legitimace Ochránce vs. nejvyššího státního zástupce**

Než se budu věnovat samotnému porovnání zvláštní žalobní legitimace Ochránce a nejvyššího státního zástupce, považuji za důležité zopakovat, že jedním ze společných rysů zvláštní žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce a Ochránce je ochrana závažného veřejného zájmu na rozdíl od subjektů dle § 66 odst. 1 a 4 SŘS, které jsou povolány k ochraně „prostého“ veřejného zájmu.

Pokud mám srovnat zvláštní žalobní legitimaci Ochránce a nejvyššího státního zástupce jako institutu k ochraně veřejného zájmu, jako první rozdíl uvádím datum přiznání zvláštního oprávnění k ochraně veřejného zájmu. Nejvyššímu státnímu zástupci svědčí zvláštní oprávnění k podání žaloby ve veřejném zájmu od nabytí účinnosti SŘS (od 1. 1. 2003), zatímco Ochránce až od 1. 1. 2012. Existuje tudíž rozdíl 9 let mezi možnostmi Ochránce a nejvyššího státního zástupce podat žalobu k ochraně veřejného zájmu.

Druhý zcela zásadní rozdíl spočívá ve formulaci odst. 2 a 3 § 66 SŘS. Zatímco nejvyššímu státnímu zástupci postačuje „pouhé“ shledání závažného veřejného zájmu, Ochránce musí v žalobě závažný veřejný zájem prokázat. Nejvyšší státní zástupce má již na první pohled jednodušší výchozí pozici, jelikož shledá-li závažný veřejný zájem, stačí jeho pouhé označení

<sup>49</sup> Zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), ve znění pozdějších předpisů.

a zdůvodnění v podané žalobě. Pokud jde tedy o přípustnost žaloby, zákonodárce na Ochránce klade zjevně vyšší nároky než na nejvyššího státního zástupce. Posouzení existence závažného veřejného zájmu je v dané věci plně v rukou nejvyššího státního zástupce a krajský soud není oprávněn otázkou existence závažného veřejného zájmu přezkoumávat; závažný veřejný zájem je presumován.<sup>50</sup> Je potřeba zdůraznit, že „... samotná presumpce závažného veřejného zájmu nepodléhá přezkoumání ze strany správního soudu ještě neznamená úspěch nejvyššího státního zástupce v tomto soudním řízení, neboť při věcném posuzování jeho správní žaloby může převážit ochrana jiného závažného veřejného zájmu nad zájmem definovaným nejvyšším státním zástupcem ve správní žalobě“<sup>51</sup> Ochránce naproti tomu musí nejdříve existenci závažného veřejného zájmu před samotným projednáním žaloby prokázat, a to ke dni podání správní žaloby, nikoliv ke dni vydání napadeného správního rozhodnutí.<sup>52</sup> Krajský soud v případě žaloby podané Ochránce nejprve posuzuje, zda existenci závažného veřejného zájmu prokázal dostatečným způsobem. Pokud soud dojde k závěru, že Ochránce tvrzená existence závažného veřejného zájmu shledána nebyla, nepředstavuje tato skutečnost důvod k odmítnutí žaloby, ale mělo by dojít k zamítnutí žaloby jako nedůvodné<sup>53</sup> podle § 78 odst. 7 SŘS. „Aktivní procesní legitimace veřejného ochránce práv ve smyslu § 66 odst. 3 s. ř. s. bude tedy dána, jestliže bude v podané žalobě jednoznačně vymezen závažný veřejný zájem, na jehož ochranu veřejný ochránce práv vystupuje, a bude prokázána nutnost jeho ochrany v době podání žaloby. Skutkový stav rozhodný pro projednání žaloby bude jen těžko dohledatelný ve správním spisu, jakkoliv ani to nelze úplně vyloučit. Daleko častěji bude soud povinen provést ohledně existence důležitého veřejného zájmu dokazování. Jedině tímto způsobem lze účinně odlišit zvláštní žalobní oprávnění nejvyššího státního zástupce a veřejného ochránce práv (...).“<sup>54</sup>

<sup>50</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2007, č. j. 8 As 27/2006-70, publikovaný pod č. 1455/2008 Sb. NSS a usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2015, č. j. 2 As 103/2015-128, publikované pod č. 3254/2015 Sb. NSS.

Nález Ústavního soudu ze dne 3. 4. 2018, sp. zn. II. ÚS 3189/16.

<sup>51</sup> VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, 2018, op. cit., s. 128.

<sup>52</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2015, č. j. 9 As 294/2014-114.

<sup>53</sup> KAŠPÁRKOVÁ, 2018, op. cit., s. 536.

<sup>54</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2015, č. j. 9 As 294/2014-114.

Zůstává otázkou, zda pouhé shledání závažného veřejného zájmu nejvyšším státním zástupcem představuje dostačující hledisko k ochraně takového zájmu. Jestliže krajské soudy nepodrobují úvahu nejvyššího státního zástupce o existenci závažného veřejného zájmu v napadeném rozhodnutí přezkumu, nemůže se stát, že budou rušena nezákonná rozhodnutí, aniž by byla v rozporu se závažným veřejným zájmem?

Aby mohl Ochránce i nejvyšší státní zástupce žalobu k ochraně veřejného zájmu podat, musí být kumulativně splněny 2 podmínky, a to nezákonnost rozhodnutí a existence závažného veřejného zájmu. Jak je z předchozí věty dobře patrné, k uplatnění zvláštní žalobní legitimace nepostačuje pouhá existence nezákonného rozhodnutí. Nezákonné rozhodnutí musí být v rozporu se závažným veřejným zájmem. Z celkového počtu nezákonných rozhodnutí pouze zlomek z nich může narušovat závažný veřejný zájem. Ochránce i nejvyšší státní zástupce by měl podat žalobu k ochraně veřejného zájmu v případech, kdy je skutečně s ohledem na závažný veřejný zájem žádoucí zakročit.<sup>55</sup>

Jak již bylo uvedeno, ne každé nezákonné rozhodnutí dosahuje intenzity rozporu se závažným veřejným zájmem. Podle důvodové zprávy k soudnímu řádu správnímu může jít o „... *případy nepřilíš časté, ale veřejností citlivě vnímané, například tam, kde nezákonné rozhodnutí bylo dosaženo úplatkem a není tu již jiná právní cesta, kterou by bylo možné takové rozhodnutí odstranit*“.<sup>56</sup> Pokud by se za porušení závažného veřejného zájmu považovalo vydání nezákonného rozhodnutí v důsledku porušení právních předpisů, žaloba nejvyššího státního zástupce i Ochránce by sloužila k „... *odklizení jakéhokoliv nezákonného rozhodnutí, tj. i rozhodnutí, jehož důsledky by závažný veřejný zájem chráněný zvláštními zákony neobrožovaly* ...“.<sup>57</sup> Pouhá existence obecného zájmu nestačí nejvyššímu státnímu zástupci stejně jako Ochránci pro podání žaloby ve veřejném zájmu. „*Je nutné zjistit přítomnost závažného veřejného zájmu, tedy zájmu, který dosahuje po stránce kvalitativní vyšší intenzity. Shledání prostého veřejného zájem tedy nestačí, neboť závažný veřejný zájem musí mít širší společenský dosah.*“<sup>58</sup> Cílem zákonodárce

<sup>55</sup> POTĚŠIL, Lukáš. In: POTĚŠIL a kol., 2014, op. cit., s. 579.

<sup>56</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. *Poslanecká sněmovna* [online]. 2001, tisk 1080, s. 64 [cit. 10. 12. 2019].

<sup>57</sup> Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 294/2014-114, kdy jeho závěry jsou plně aplikovatelné i na žalobu podanou nejvyšším státním zástupcem.

<sup>58</sup> VESECKÁ, 2008, op. cit, s. 1671.

bylo odlišit prostý (obecný) veřejný zájem od kvalifikovaného zájmu s tím následkem, že toto právo by neměl Ochránce a „... nejvyšší státní zástupce nadužívat, ale naopak šetřit s ním jako se šafránem“.<sup>59</sup>

Další rozdíl mezi zvláštní žalobní legitimací Ochránce a nejvyššího státního zástupce představuje počet podaných žalob k ochraně veřejného zájmu. Počet těchto žalob nepochybně souvisí i s délkou trvání oprávnění nejvyššího státního zástupce a Ochránce. V rozmezí let 2003 až 2016 podal nejvyšší státní zástupce celkem 105 žalob k ochraně závažného veřejného zájmu z celkového počtu 334 podnětů.<sup>60</sup> V roce 2017<sup>61</sup> ani v roce 2018<sup>62</sup> žádná žaloba k ochraně veřejného zájmu nejvyšším státním zástupcem podána nebyla. Poněkud zjednodušeně se dá uvést, že počet takových žalob se vyznačuje klesající tendencí. Pokud jde o Ochránce, dosud uplatnil vlastní zvláštní žalobní legitimaci pouze v jediném případě (k tomu blíže v kapitole 5). Nutno dodat, že minimální využívání tohoto institutu ze strany Ochránce bylo před samotným zakotvením v SŘS předpokládáno.<sup>63</sup> Je třeba ptát se, proč jsou tato čísla rozdílná. Může za to nutnost prokázat závažný zájem ze strany Ochránce a oproti tomu pouhé shledání takového zájmu nejvyšším státním zástupcem, nebo je příčina i někde jinde?

Až do přijetí novely č. 303/2011 Sb. Ochránce zvláštní žalobní legitimací nedisponoval a případů, v nichž shledal závažný veřejný zájem, bylo celkem 8 v rozmezí let 2003 až 2010. Stojí za úvahu, zda novela č. 303/2011 Sb., pokud jde o zvláštní žalobní legitimaci Ochránce, byla úspěšná či nikoliv. Vladimír Sládeček považuje změnu SŘS v podobě „vybavení“ Ochránce aktivní legitimací k podání žaloby na ochranu veřejného zájmu za nežádoucí a právní úpravu oprávnění Ochránce do 31. 12. 2011 považoval za správnou.<sup>64</sup> Zároveň konstatuje, že se podávání podnětů nejvyššímu

<sup>59</sup> KOUDELKA, 2013, op. cit., s. 19.

<sup>60</sup> VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, 2018, op. cit., s. 76.

<sup>61</sup> Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2017. *Nejvyšší státní zastupitelství* [online]. S. 58 [cit. 10. 12. 2019].

<sup>62</sup> Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2018. *Nejvyšší státní zastupitelství* [online]. S. 89 [cit. 10. 12. 2019].

<sup>63</sup> PŘÍDAL, 2012, op. cit., s. 73.

<sup>64</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. K novele soudního řádu správního provedené zákonem č. 303/2011 Sb. In: SLÁDEČEK, Vladimír a Petra MELOTÍKOVÁ. *Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.)*. Praha: Leges, 2012, s. 16.

státnímu zástupci osvědčilo, ačkoli bylo využíváno v jednotkách případů. Opačný názor zastává Miroslav Přidal<sup>65</sup> a Ondřej Vícha.<sup>66</sup> Závěrem příspěvku Vladimír Sládeček podotkl, že oprávnění Ochránce k podání žaloby na ochranu veřejného zájmu „... neodpovídá modelu klasického ombudsmana“<sup>67</sup>, a to z důvodu, že instituce Ochránce „... je založena na principu iniciačním (doporučujícím), ochránce zpravidla nemůže do konkrétní věci zasahovat ani zprostředkovat, tj. kupř. jako návrhatele nebo účastníka řízení“.<sup>68</sup> Avšak žaloby k ochraně závažného veřejného zájmu podané nejvyšším státním zástupcem „... lze hodnotit pozitivně, neboť téměř ve všech případech soudy těmito žalobám vyhověly“.<sup>69</sup> Prvotní obavy z nadužívání či zneužívání tohoto institutu ze strany nejvyššího státního zástupce i Ochránce se nakonec nepotvrdily.

## 5 Případ stavby fotovoltaické elektrárny na území obce Moldava

Již bylo uvedeno, že Ochránce dosud využil vlastní zvláštní žalobní legitimace pouze v jediném případě, a to v případě stavby fotovoltaické elektrárny na území obce Moldava (dále jen „elektrárna Moldava“). V následujících odstavcích shrnu podstatný průběh řízení poněkud zjednodušeným způsobem. Celý případ elektrárny Moldava má své kořeny v roce 2009, kdy Městský úřad Duchcov, odbor stavebního úřadu a životního prostředí (dále jen „Městský úřad“) povolil stavbu elektrárny Moldava<sup>70</sup> a zemní vedení pro vyvedení výkonu do distribuční soustavy. Obě povolení nabyla právní moci v září téhož roku. V roce 2011 byl vydán kolaudační souhlas.<sup>71</sup> Až po právní moci

<sup>65</sup> PŘIDAL, 2012, op. cit.

<sup>66</sup> VÍCHA, Ondřej. K zvláštní žalobní legitimaci Veřejného ochránce práv k ochraně veřejného zájmu. In: SLÁDEČEK, Vladimír a Petra MELOTÍKOVÁ. *Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.)*. Praha: Leges, 2012, s. 82.

<sup>67</sup> SLÁDEČEK, 2012, op. cit.

<sup>68</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Zákon o Veřejném ochránci práv: komentář*. 2., podstatně přepracované a rozšířené vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 147.

<sup>69</sup> VESECKÁ, 2008, op. cit., s. 1673; Ačkoli se jedná o hodnocení 10 let staré, jeho závěry jsou plně použitelné i v současnosti. K tomu srov. VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, 2018, op. cit., s. 80–81.

<sup>70</sup> Rozhodnutí Městského úřadu Duchcov ze dne 24. 8. 2009, č. j. VŽP 689/330/09/Pu, kterým bylo ve sloučeném územním a stavebním řízení rozhodnuto o umístění a povolení stavby „elektrárny Moldava“

<sup>71</sup> Kolaudační souhlas Městského úřadu Duchcov ze dne 10. 6. 2011, č. j. MD/22486/11-VŽP/330/Pu.

stavebního povolení elektrárny Moldava některé dotčené orgány vydaly stanoviska k předmětnému záměru.<sup>72</sup>

Ochránce ve vydaném rozhodnutí Městského úřadu shledal rozpor s veřejným zájmem a za účelem ochrany závažného veřejného zájmu podal Ochránce (Pavel Varvařovský) dne 23. 7. 2012 správní žalobu. Ačkoli proti rozhodnutí Městského úřadu nebylo podáno žádné odvolání, Ochránce žalobou napadl samotné prvoinstanční rozhodnutí.<sup>73</sup> Jako závažný veřejný zájem Ochránce shledal příznivé životní prostředí a stavební kázeň v podobě dodržování předpisů z oblasti stavebního práva a namítl kumulaci porušení řady ustanovení složkových právních předpisů. Městský úřad svým postupem porušil právní předpisy stavebního práva, zákon o ochraně přírody a krajiny včetně právních předpisů Evropské unie (směrnici o ochraně volně žijících ptáků). Ochránce uvedl, že v případě elektrárny Moldava „... *nedošlo k řádnému vyhodnocení jejich vlivu na životní prostředí, neboť koordinované stanovisko konstatovalo, že nebudou dotčeny zájmy ochrany životního prostředí. Řádně zvažován tak nebyl zásah do krajinného rázu, ani vliv na Ptačí oblast Východní Krušné hory. Řešena nebyla ani výjimka z ochranných podmínek zvláště chráněných druhů v lokalitě se vyskytujících. Rovněž skutečnost, že stavby byly umístěny ve volné krajině, v nezastavěném území a na nezastavitelných pozemcích, tedy v rozporu se základním cílem sledovaným stavebním zákonem, lze považovat za porušení principu prevence sui generis*“.<sup>74</sup>

Krajský soud žalobu Ochránce nejprve usnesením<sup>75</sup> odmítl. Proti tomuto usnesení podal Ochránce kasační stížnost. Nejvyšší správní soud napadené usnesení Krajského soudu zrušil a řízení zastavil.<sup>76</sup> Následně bylo ze strany Krajského soudu<sup>77</sup> zbytku žaloby Ochránce vyhověno

<sup>72</sup> Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, č. j. 1 As 37/2005-154 „*rozhodnutí o povolení výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů podle § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny v případě, kdy jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody, musí být vydáno již před vydáním rozhodnutí o umístění stavby*“.

<sup>73</sup> Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 23. 4. 2008, č. j. 29 Ca 60/2006-44, publikovaný pod č. 1625/2008 Sb. NSS. I když se daný rozsudek týkal zvláštní žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce, závěry o tom, že nemusí být vyčerpány řádné opravné prostředky proti rozhodnutí správního orgánu před podáním žaloby lze plně uplatnit i v případě zvláštní žalobní legitimace Ochránce.

<sup>74</sup> Žaloba veřejného ochránce práv k ochraně veřejného zájmu podle ustanovení § 66 odst. 3 soudního řádu správního [online]. [cit. 10. 12. 2019].

<sup>75</sup> Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 9. 10. 2013, č. j. 15 A 75/2012-96.

<sup>76</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2013, 9 As 122/2013-22.

<sup>77</sup> Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 8. 10. 2014, č. j. 15 A 108/2013-138.

a rozhodnutí Městského úřadu pro nezákonnost a vady řízení zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Stavebník proti rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem podal kasační stížnost. Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil Krajskému soudu k dalšímu řízení.<sup>78</sup> Důvodem zrušení byla skutečnost, že nebyl prokázán závažný veřejný zájem jako podmínka podání žaloby Ochráncem, kdy prokázání závažného veřejného zájmu „... *se proto musí vztahovat zásadně ke dni podání žaloby, nikoli ke dni vydání žalobou napadeného rozhodnutí*“.<sup>79</sup>

Po zrušení napadeného rozsudku se Krajský soud znovu zabýval posouzením zvláštní žalobní legitimace Ochránce. Podle názoru Krajského soudu Ochránce prokázal trvání závažného veřejného zájmu na uplatněné žalobě v době jejího podání a vydal rozsudek,<sup>80</sup> kterým žalobě opět vyhověl a rozhodnutí Městského úřadu opětovně pro nezákonnost a vady řízení zrušil a věc vrátil Městskému úřadu k dalšímu řízení. Elektrárna Moldava se stala stavbou nepovolenou a záležitost se tak vrátila Městskému úřadu, který zahájil řízení o odstranění stavby.<sup>81</sup>

Proti tomuto rozsudku opět podal stavebník kasační stížnost. Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.<sup>82</sup> Shledal, že povolení k výstavbě elektrárny Moldava byla vydána v rozporu se zákonem.<sup>83</sup> Ochránce si tak na své konto připsal první úspěšnou a dosud jedinou žalobu podanou k ochraně závažného veřejného zájmu, ačkoli případů, kdy Ochránce zvažoval uplatnění své zvláštní žalobní legitimace, bylo více.<sup>84</sup>

## 6 Závěr

Institut zvláštní žalobní legitimace představuje prostředek, jímž oprávněné subjekty mohou na základě podané žaloby chránit veřejný zájem. Ačkoli

<sup>78</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2015, č. j. 9 As 294/2014-114.

<sup>79</sup> Ibid.

<sup>80</sup> Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 16. 12. 2015, č. j. 15 A 108/2013-277.

<sup>81</sup> Fotovoltaická elektrárna v obci Moldava je nepovolenou stavbou. *eprava.cz* [online]. EPRAVO.CZ, a. s., 16. 12. 2015 [cit. 10. 12. 2019].

<sup>82</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2016, č. j. 9 As 24/2016-109, publikovaný pod č. 3452/2016 Sb. NSS.

<sup>83</sup> Informace o činnosti za 3. čtvrtletí roku 2016. *Veřejný ochránce práv* [online]. [cit. 10. 12. 2019].

<sup>84</sup> VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, 2018, op. cit., s. 92.



tento institut je v českém právním řádu zakotven již od roku 2003, prošel postupným vývojem. Za nejdůležitější moment ve vývoji lze nepochybně považovat přiznání zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu Ochránci, a to od 1. 1. 2011. Postavení Ochránce a nejvyššího státního zástupce však není rovné. K podání žaloby ve veřejném zájmu postačuje nejvyššímu státnímu zástupci pouhé shledání závažného veřejného zájmu, jehož existence se presumuje a soud ji nepřezkoumává, Ochránce je povinen existenci závažného veřejného zájmu prokázat. Zákonodárce tak na Ochránce klade vyšší nároky než na nejvyššího státního zástupce. Právě tato skutečnost má z mého pohledu vliv na počet podaných žalob jednotlivými oprávněnými subjekty. Snaha o „zrovnoprávnění“ Ochránce a nejvyššího státního zástupce v roce 2015 realizována nebyla. Objevují se spekulace, zda přiznání zvláštní žalobní legitimace Ochránci bylo opodstatněné. Zastávám názor, že opodstatněné bylo a Ochránci by toto oprávnění náležet i nadále mělo.

## Literature

Zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů.

In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR.

Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR.

Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR.

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR.

Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí ze dne 25. 6. 1998, vyhlášena pod č. 124/2004 Sb. m. s. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR.

Zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR.

- BAHÝLOVÁ, Lenka a kol. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí*. 1. vyd. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2015, 289 s. ISBN 978-80-7400-589-3.
- CHAMRÁTHOVÁ, Anna a kol. *Zákon o veřejném ochránci práv: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, 189 s. ISBN 978-80-7598-401-2.
- JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní: komentář*. 1. vyd. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013, 1142 s. ISBN 978-80-7400-498-8.
- KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní: komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2019, 1073 s. ISBN 978-80-7598-479-1.
- POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Soudní řád správní: komentář*. 1. vyd. Praha: Leges, 2014, 1151 s. ISBN 978-80-7502-024-6.
- SLÁDEČEK, Vladimír a Petra MELOTÍKOVÁ. *Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.)*. Praha: Leges, 2012, 172 s. ISBN 978-80-87576-47-2.
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Zákon o Veřejném ochránci práv: komentář*. 2., podstatně přepracované a rozšířené vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, 193 s. ISBN 978-80-7400-158-1.
- VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2. aktualizované a rozšířené vyd. Praha: Ivana Hexnerová – Bova Polygon, 2012, 1446 s. ISBN 978-80-7273-166-4.
- VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, Hana. *Ochrana veřejného zájmu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu*. 1. vyd. Praha: Leges, 2018, 240 s. ISBN 978-80-7502-272-1.
- CHAMRÁTHOVÁ, Anna. Zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu. *Právník*, 2016, roč. 155, č. 8, s. 689–703. ISSN 0231-6625.
- KAŠPÁRKOVÁ, Marcela. Proměna v posuzování důvodnosti žaloby nejvyššího státního zástupce podané ve veřejném zájmu. *Správní právo*, 2018, roč. LI, č. 8, s. 525–537. ISSN 0139-6005.
- KOUDELKA, Zdeněk. Správní žaloba ve veřejném zájmu. *Trestní právo*, 2013, roč. 18, č. 7, s. 18–21. ISSN 1211-2860.
- BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní: online komentář*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, k ust. § 66. Dostupné z: *Beck-online* [online právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 10. 12. 2019]. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=n-nptembrgzw62zsl4zs443cl4zdambsl4ytkmc7obtdmnq>

PROCHÁZKA, Jakub. Správní žaloba k ochraně veřejného zájmu. *epravo.cz* [online]. EPRAVO.CZ, a. s., 17. 3. 2017 [cit. 10. 12. 2019]. ISSN 1213-189X. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/spravni-zaloba-k-ochrane-verejneho-zajmu-105414.html>

VESECKÁ, Renata. Zvláštní žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce k ochraně veřejného zájmu dle SŘS. In: NECKÁŘ, Jan a kol. *Dny práva – 2008: 2. ročník mezinárodní konference pořádané Právnickou fakultou Masarykovy univerzity*. Brno: Masarykova univerzita [online]. 2008 [cit. 10. 12. 2019]. Dostupné z: <https://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/SBORNIK.pdf>

Důvodová zpráva k zákonu č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. *Poslanecká sněmovna* [online]. 2001, tisk 1080 [cit. 10. 12. 2019]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=1080&CT1=0>

Důvodová zpráva k zákonu č. 436/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů. *Poslanecká sněmovna* [online]. 2009, tisk 901 [cit. 10. 12. 2019]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=5&ct=901&ct1=0>

Důvodová zpráva k zákonu č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů a některé další zákony. *Poslanecká sněmovna* [online]. 2011, tisk 319 [cit. 10. 12. 2019]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=6&ct=319&ct1=0>

Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. *Poslanecká sněmovna* [online]. 2015, tisk 379 [cit. 10. 12. 2019]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=379&CT1=0>

Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2011. *Nejvyšší státní zastupitelství* [online]. [cit. 10. 12. 2019]. Dostupné z: [http://www.nsz.cz/images/stories/PDF/Zpravy\\_o\\_cinnosti/2011/7NZN601-2012-textovacast.pdf](http://www.nsz.cz/images/stories/PDF/Zpravy_o_cinnosti/2011/7NZN601-2012-textovacast.pdf)

Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2017. *Nejvyšší státní zastupitelství* [online]. [cit. 10. 12. 2019]. Dostupné z: [http://www.nsz.cz/images/stories/PDF/Zpravy\\_o\\_cinnosti/2017/Zprava\\_o\\_cinnosti\\_za\\_rok\\_2017.pdf](http://www.nsz.cz/images/stories/PDF/Zpravy_o_cinnosti/2017/Zprava_o_cinnosti_za_rok_2017.pdf)

- Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2018. *Nejvyšší státní zastupitelství* [online]. [cit. 10. 12. 2019]. Dostupné z: [http://www.nsz.cz/images/stories/PDF/Zpravy\\_o\\_cinnosti/2018/zprava\\_o\\_cinnosti\\_sz\\_za\\_rok\\_2018-textova\\_cast.pdf](http://www.nsz.cz/images/stories/PDF/Zpravy_o_cinnosti/2018/zprava_o_cinnosti_sz_za_rok_2018-textova_cast.pdf)
- Souhrnná zpráva Veřejného ochránce práv o činnosti za rok 2001. *Veřejný ochránce práv* [online]. [cit. 10. 12. 2019]. Dostupné z: [https://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/zpravy\\_pro\\_poslaneckou\\_snemovnu/Souhrnna\\_zprava\\_VOP\\_2001.pdf](https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Souhrnna_zprava_VOP_2001.pdf)
- Informace o činnosti za 3. čtvrtletí roku 2016. *Veřejný ochránce práv* [online]. [cit. 10. 12. 2019]. Dostupné z: [https://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/zpravy\\_pro\\_poslaneckou\\_snemovnu/Ctvrtletky/2016/2016\\_3-Q.pdf](https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Ctvrtletky/2016/2016_3-Q.pdf)
- Žaloba veřejného ochránce práv k ochraně veřejného zájmu podle ustanovení § 66 odst. 3 soudního řádu správního. *Veřejný ochránce práv* [online]. [cit. 10. 12. 2019]. Dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1668>
- Proč (ne)podporovat rozšíření pravomocí ombudsmanky? *alternativaplus.cz* [online]. [cit. 10. 12. 2019]. Dostupné z: [http://alternativaplus.cz/wp-content/uploads/2015/10/vop\\_eVerze.pdf](http://alternativaplus.cz/wp-content/uploads/2015/10/vop_eVerze.pdf)
- Fotovoltaická elektrárna v obci Moldava je nepovolenou stavbou. *epravo.cz* [online]. EPRAVO.CZ, a. s., 16. 12. 2015 [cit. 10. 12. 2019]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2015/fotovoltaicka-elektrarna-v-obci-moldava-je-nepovolenou-stavbou/>
- Nález Ústavního soudu ze dne 3. 4. 2018, sp. zn. II. ÚS 3189/16.
- Nález Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2018, sp. zn. I. ÚS 946/16.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2003, č. j. 2 As 11/2003-164, publikovaný pod č. 232/2004 Sb. NSS.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 6. 2006, č. j. 3 As 7/2005-77.
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2007, č. j. 3 Ao 2/2007-42.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2007, č. j. 2 As 12/2006-111.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2007, č. j. 8 As 27/2006-70, publikovaný pod č. 1455/2008 Sb. NSS.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 6. 2007, č. j. 5 As 19/2006-59, publikovaný pod č. 1483/2008 Sb. NSS.

- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, č. j. 1 As 37/2005-154.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2013, č. j. 6 As 65/2012-161, publikovaný pod č. 2879/2013 Sb. NSS.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2013, 9 As 122/2013-22.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2014, č. j. 4 As 157/2013-33, publikovaný pod č. 3060/2014 Sb. NSS.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2015, č. j. 4 As 23/2015-70.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2015, č. j. 9 As 294/2014-114.
- Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2015, č. j. 2 As 103/2015-128, publikované pod č. 3254/2015 Sb. NSS.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2015, č. j. 2 As 103/2015-171.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2015, sp. zn. 10 As 59/2015-42.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2017, č. j. 2 As 313/2015-492.
- Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 23. 4. 2008, č. j. 29 Ca 60/2006-44, publikovaný pod č. 1625/2008 Sb. NSS.
- Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 9. 10. 2013, č. j. 15 A 75/2012-96.
- Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 8. 10. 2014, č. j. 15 A 108/2013-138.
- Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 16. 12. 2015, č. j. 15 A 108/2013-277.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2016, č. j. 9 As 24/2016-109, publikovaný pod č. 3452/2016 Sb. NSS.
- Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 14. 9. 2017, č. j. 62 A 96/2013-424.

**Contact – e-mail**

420684@mail.muni.cz

# Kritický rozbor judikatury ke zvláštní žalobní legitimaci veřejného ochránce práv

*Marcela Uhříčková*

Právnická fakulta, Univerzita Karlova, Česká republika

## **Abstract in original language**

Ustanovení § 66 odst. 3 s. ř. s. dává veřejnému ochránci práv zvláštní žalobní legitimaci k podání žaloby ve veřejném zájmu proti rozhodnutí správního orgánu. Autorka ve svém příspěvku vysvětlí, proč se veřejný ochránce práv nachází při podávání žaloby ve znevýhodněném postavení oproti nejvyššímu státnímu zástupci, a podrobí kritickému rozboru rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2015, č. j. 9 As 294/2014-114, v němž byly vyloženy podmínky pro uplatnění aktivní procesní legitimace veřejného ochránce práv.

## **Keywords in original language**

Veřejný ochránce práv; zvláštní žalobní legitimace; veřejný zájem; dobrá víra, právní jistota.

## **Abstract**

According to article 66 paragraph 3 of the Czech Code of Administrative Justice, the Ombudsman is entitled to bring an action against a decision of an administrative body in case the decision is contrary to a public interest. This paper explains why the position of the Ombudsman is less favourable than the position of the Supreme Public Prosecutor and analyses the decision of the Supreme Administrative Court of the Czech Republic from 18 June 2015, no. 9 As 294/2014-114, dealing with the conditions of the Ombudsman's special right of action.

## **Keywords**

Ombudsman; Special Right of Action; Public Interest; Good Faith; Legal Certainty.

## 1 Úvod

Ve správním soudnictví se poskytuje ochrana veřejným subjektivním právům. Proto také může podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ten, kdo tvrdí, že jej správní orgán zkrátil na jeho právech.<sup>1</sup> Výjimku z tohoto pravidla představuje ustanovení § 66 s. ř. s., jež vedle obecné žalobní legitimace upravuje zvláštní žalobní legitimaci k ochraně nikoli vlastního, nýbrž veřejného zájmu. Od počátku účinnosti s. ř. s. až do 31. 12. 2011 přiznával zákon zvláštní žalobní legitimaci třem subjektům. Změnový zákon č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony (dále jen „zákon č. 303/2011 Sb.“) s účinností od 1. 1. 2012 rozšířil okruh aktivně legitimovaných subjektů o veřejného ochránce práv.<sup>2</sup>

V současné době dává § 66 s. ř. s. aktivní žalobní legitimaci k ochraně veřejného zájmu 1) správnímu orgánu, o němž to stanoví zákon upravující řízení před správními orgány, 2) nejvyššímu státnímu zástupci, 3) veřejnému ochránci práv a 4) tomu, komu toto oprávnění výslovně svěřuje zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu.<sup>3</sup> Z těchto čtyř skupin subjektů nicméně v současnosti využívá svou zvláštní žalobní legitimaci pouze nejvyšší státní zástupce a ve dvou případech ji využil též veřejný ochránce práv. Procesní postavení dvou naposledy zmíněných subjektů se významně liší, a to v otázce přípustnosti i důvodnosti jimi podané žaloby, což plyne jak ze zákona, tak i z navazující judikatury.

## 2 Nejprve k postavení nejvyššího státního zástupce při hájení veřejného zájmu

Podle § 66 odst. 2 s. ř. s. je nejvyšší státní zástupce oprávněn podat žalobu, jestliže k jejímu podání „*shledá závažný veřejný zájem*“. Judikatura na základě textu zákona dovodila, že úvaha, zda je v konkrétní věci dán závažný veřejný zájem k podání žaloby, je vyhrazena nejvyššímu státnímu zástupci a nepodléhá soudnímu přezkumu. Je tedy na tomto funkcionáři, aby svou zvláštní

<sup>1</sup> § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

<sup>2</sup> Bod 37 zákona č. 303/2011 Sb.

<sup>3</sup> § 66 odst. 1 až 4 s. ř. s.

žalobní legitimaci využíval pouze v případech, kdy to skutečně vyžaduje závažný veřejný zájem.<sup>4</sup> Soudy musí věcně posuzovat důvodnost každé žaloby nejvyššího státního zástupce, v níž je tvrzena existence závažného veřejného zájmu, která byla podána v zákonné lhůtě, splňuje povinné obsahové náležitosti a není z jiného důvodu nepřipustná, byť by bylo zjevné, že závažný veřejný zájem k jejímu podání absentuje.<sup>5</sup>

Žaloba nejvyššího státního zástupce se stejně jako žaloba veřejného ochránce práv liší od běžné správní žaloby v osobě žalobce, který nehájí svá veřejná subjektivní práva, nebyl účastníkem správního řízení a nemusel vyčerpat řádné opravné prostředky ve správním řízení.<sup>6</sup> Žaloby nejvyššího státního zástupce a veřejného ochránce práv nadto mohou být podány dávno po uplynutí lhůty k podání běžné správní žaloby a mnohdy také po uplynutí procesních lhůt k podání mimořádného opravného prostředku nebo k zahájení přezkumného řízení podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Oba tyto privilegovaní žalobci totiž mohou podat žalobu ve veřejném zájmu do tří let od právní moci správního rozhodnutí, popřípadě od doručení rozhodnutí posledního účastníku, který jej sám mohl napadnout žalobou.<sup>7</sup> Judikatura proto opakovaně zdůraznila, že zrušení správního rozhodnutí na základě žaloby nejvyššího státního zástupce může představovat citelný zásah do již stabilizovaných právních vztahů a právní jistoty dotčených osob.<sup>8</sup>

Ze shora uvedených důvodů soudy zastávají názor, že důvodnost žaloby nejvyššího státního zástupce má být založena na nezákonnosti natolik

<sup>4</sup> Viz zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2007, č. j. 8 As 27/2006-70, publikovaný pod č. 1455/2008 Sb. NSS; usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2015, č. j. 2 As 103/2015-128, publikované pod č. 3254/2015 Sb. NSS; či náleží Ústavního soudu ze dne 3. 4. 2018, sp. zn. II. ÚS 3189/16.

<sup>5</sup> Touto problematikou se autorka zabývala již ve svém dřívějším článku – viz KAŠPÁRKOVÁ, M. Proměna v posuzování důvodnosti žaloby nejvyššího státního zástupce podané ve veřejném zájmu. *Správní právo*, Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2018, roč. LI, č. 8, s. 525–537. ISSN 0139-6005.

<sup>6</sup> K tomu viz např. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 23. 4. 2008, č. j. 29 Ca 60/2006-44, publikovaný pod č. 1625/2008 Sb. NSS.

<sup>7</sup> § 72 odst. 2 s. ř. s.

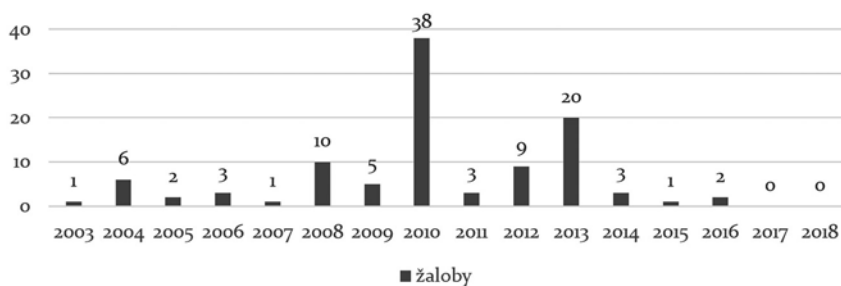
<sup>8</sup> Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2017, č. j. 2 As 313/2015-492; rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 14. 9. 2017, č. j. 62 A 96/2013-424; či náleží Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2018, sp. zn. I. ÚS 946/16.



intenzivní, že narušuje závažný veřejný zájem a že je třeba upřednostnit zrušení napadeného správního rozhodnutí před principem ochrany dobré víry a právní jistoty třetích osob.<sup>9</sup> To ve svém důsledku znamená, že absence závažného veřejného zájmu sice není důvodem k odmítnutí žaloby nejvyššího státního zástupce jako nepřípustné, ale po věcném přezkumu by měla vést k zamítnutí jeho žaloby pro nedůvodnost.<sup>10</sup>

Z následujícího grafu je patrné, že nejvyšší státní zástupce využívá své procesní oprávnění pravidelně.

Graf: Počet žalob podaných v letech 2003 až 2018 podle § 66 odst. 2 s. ř. s.



Poznámka: Graf byl vytvořen autorkou na základě zpráv o činnosti státního zastupitelství za roky 2003 až 2018.<sup>11</sup>

### 3 Zákonné zakotvení zvláštní žalobní legitimace veřejného ochránce práv

Na rozdíl od nejvyššího státního zástupce, jemuž bylo oprávnění k podání žaloby ve veřejném zájmu dáno od počátku účinnosti s. ř. s., cesta veřejného

<sup>9</sup> Ibid. Dále např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 7. 2015, č. j. 4 As 84/2015-37; ze dne 26. 8. 2015, č. j. 2 As 103/2015-171; ze dne 6. 10. 2015, č. j. 6 As 102/2015-30; ze dne 8. 3. 2016, č. j. 7 As 153/2015-112; nebo ze dne 14. 7. 2017, č. j. 5 As 202/2015-196.

<sup>10</sup> Detailněji viz již citovaný článek autorky s názvem *Proměna v posuzování důvodnosti žaloby nejvyššího státního zástupce podané ve veřejném zájmu*, publikovaný v časopise *Správní právo. Problematice důvodnosti žaloby nejvyššího státního zástupce se věnuje rovněž: NEMEŠKALOVÁ ROSINOVÁ, A. Žaloba ve veřejném zájmu jako prostředek kontroly veřejné správy*. In: KYSELOVSKÁ, T. a kol. *COFOLA 2017*. Brno: Masarykova univerzita, 2017, s. 253–268. ISBN 978-80-210-8928-0.

<sup>11</sup> Údaje za rok 2019 nebyly ke dni odevzdání tohoto příspěvku zveřejněny.

ochránce práv k zakotvení zvláštní žalobní legitimace byla zdlouhavější a složitější. Historicky první veřejný ochránce práv JUDr. Otakar Motejl se své funkce ujal složením slibu dne 18. 12. 2000, přičemž již po prvním roce svého působení, a ještě před tím, než s. ř. s. nabyl účinnosti, navrhl, aby bylo veřejnému ochránci práv umožněno podávat podněty nejvyššímu státnímu zástupci k podání žaloby ve veřejném zájmu. K tomu podle něj mělo dojít novelizací zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv (dále jen „zákon o Veřejném ochránci práv“).<sup>12</sup> Ačkoliv návrhu JUDr. Motejla zprvu nebylo vyhověno, obrátil se ten v letech 2003 a 2004 v pěti případech alespoň neformální cestou (dopisy) na tehdejší nejvyšší státní zástupkyni s tím, aby v konkrétních případech zvážila podání žaloby ve veřejném zájmu. Ve dvou z těchto pěti případů nejvyšší státní zástupkyně žalobu ve veřejném zájmu na základě podnětu skutečně podala.<sup>13</sup>

S účinností od 1. 1. 2006 bylo do zákona o Veřejném ochránci práv vtčleno ustanovení o jeho oprávnění navrhnout nejvyššímu státnímu zástupci podání žaloby ve veřejném zájmu podle § 66 odst. 2 s. ř. s.<sup>14</sup> Nejvyšší státní zástupce byl povinen vyrozumět veřejného ochránce práv o způsobu vyřízení jeho návrhu, a to nejpozději do 3 měsíců od doručení takového návrhu. Nevyhovění návrhu byl nejvyšší státní zástupce povinen odůvodnit.<sup>15</sup> Již při projednávání této novely se přitom diskutovalo také o možnosti, že by byl veřejný ochránce práv sám aktivně procesně legitimován k podání žaloby. Nakonec byla upřednostněna varianta návrhu nejvyššímu státnímu zástupci, neboť převládlo přesvědčení, že právo podat žalobu neodpovídalo modelu „klasického ombudsmana“. Dovožovalo se, že činnost veřejného ochránce práv je založena na principu iniciačním či doporučujícím, a že tedy do konkrétních věcí zpravidla nemůže zasahovat ani zprostředkovaně, tj. jako navrhovatel

<sup>12</sup> Souhrnná zpráva veřejného ochránce práv o činnosti za rok 2001. *Kancelář veřejného ochránce práv* [online]. Brno, 2002, s. 106. Dostupné z: <http://www.ochrance.cz>

<sup>13</sup> PŘIDAL, M. Veřejný ochránce práv a jeho žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu. In: SLÁDEČEK, V. a P. MELOTÍKOVÁ. *Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.)*. Praha: Leges, 2012, s. 68–69. ISBN 978-80-87576-47-2.

<sup>14</sup> Viz zákon č. 381/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Konkrétně bylo toto oprávnění nově zakotveno v § 22 odst. 3 zákona o Veřejném ochránci práv.

<sup>15</sup> Tentýž zákon ve spojení s § 12 odst. 7 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění účinném od 1. 1. 2006.

či účastník řízení.<sup>16</sup> V letech 2006 až 2012 podal veřejný ochránce práv nejvyššímu státnímu zástupci celkem čtyři návrhy, nejvyšší státní zástupce vyhověl pouze jednomu z nich.<sup>17</sup>

V roce 2011 v průběhu projednávání novely s. ř. s. využil tehdejší ombudsman JUDr. Pavel Varvařovský možnosti připomínkovat právní předpisy a navrhl, aby byl s. ř. s. přece jen doplněn o ustanovení, které by jej aktivně procesně legitimovalo k podání žaloby ve veřejném zájmu. JUDr. Varvařovský totiž považoval „filtr“ prostřednictvím nejvyššího státního zástupce za nedůvodný a měl za to, že zvláštní žalobní legitimace by mu umožnila efektivněji a rychleji působit k ochraně práv občanů. Jeho připomínka byla akceptována,<sup>18</sup> a tak byl formou pozměňovacího návrhu zpracovaného v průběhu projednávání vládního návrhu v Poslanecké sněmovně do sněmovního tisku 319/1 přidán novelizační bod 35a navrhuující, aby byla veřejnému ochránci práv dána zvláštní žalobní legitimace k podání žaloby ve veřejném zájmu.<sup>19</sup> Obě komory Parlamentu tento návrh na novelizaci s. ř. s. schválily, a tak zákon č. 303/2011 Sb. založil aktivní žalobní legitimaci veřejného ochránce práv k podání žaloby ve veřejném zájmu.<sup>20</sup>

Je však třeba zdůraznit, že zatímco aktivní žalobní legitimaci nejvyššího státního zástupce zakládá soudem nezpochybňované tvrzení o tom, že „sbledat“ závažný veřejný zájem k podání žaloby, veřejný ochránce práv je podle § 66 odst. 3 s. ř. s., účinného od 1. 1. 2012, aktivně procesně legitimován až tehdy, jestliže k podání žaloby „prokáže závažný veřejný zájem“.<sup>21</sup> Z toho je na první pohled patrné, že zákon klade na veřejného ochránce práv vyšší nároky než na nejvyššího státního zástupce a že pouhé tvrzení o existenci závažného veřejného zájmu k podání žaloby nemůže založit jeho aktivní procesní

<sup>16</sup> SLÁDEČEK, V. Veřejný ochránce práv: současný (právní) stav. *Právní rozhledy*, Praha: C. H. Beck, 2017, roč. 25, č. 22, s. 774–777. ISSN 1210-6410.

<sup>17</sup> PŘIDAL, op. cit., s. 70–72.

<sup>18</sup> Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2010. *Kancelář veřejného ochránce práv* [online]. Brno, 2011, s. 18. ISBN 978-80-904579-1-1. Dostupné z: <http://www.ochrance.cz>

<sup>19</sup> Sněmovní tisk 319/1, novela soudního řádu správního, novelizační bod 35a. Dostupné z: <http://www.psp.cz>; nebo také VÍCHA, O. K zvláštní žalobní legitimaci Veřejného ochránce práv k ochraně veřejného zájmu. In: SLÁDEČEK, V. a P. MELOTÍKOVÁ. *Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.)*. Praha: Leges, 2012, s. 89. ISBN 978-80-87576-47-2.

<sup>20</sup> Bod 37 zákona č. 303/2011 Sb.

<sup>21</sup> § 66 odst. 3 s. ř. s.

legitimaci. Důvod, pro který se zákonodárce rozhodl veřejného ochránce práv takto znevýhodnit, není znám. Zvolené znění novelizačního bodu 35a totiž nebylo blíže zdůvodněno ani rozebráno během čtení v Poslanecké sněmovně.<sup>22</sup>

#### **4 Rozbor judikatorních závěrů ke zvláštní žalobní legitimaci veřejného ochránce práv**

Historicky první a prozatím jedinou meritorně projednanou žalobu podle § 66 odst. 3 s. ř. s. podal v roce 2013 tehdejší ombudsman JUDr. Pavel Varvařovský ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem, a to proti rozhodnutí o umístění a povolení stavby fotovoltaické elektrárny v katastrálním území Moldava v Krušných horách a současně proti rozhodnutí o umístění stavby zemního vedení vysokého napětí. Krajský soud v Ústí nad Labem ve věci vydal dva rozsudky a dva rozsudky v téže věci vydal také Nejvyšší správní soud.<sup>23</sup>

Nejvyšší správní soud ze zákona dovodil dvě základní podmínky, jež musí být splněny, aby byl veřejný ochránce práv aktivně procesně legitimován k podání žaloby. Za prvé, veřejný ochránce práv musí v žalobě jednoznačně vymezit závažný veřejný zájem, na jehož ochranu chce v soudním řízení správním vystupovat.<sup>24</sup> Závažný veřejný zájem přitom nelze dle Nejvyššího správního soudu ztotožňovat se zájmem na zákonnosti rozhodnutí správních orgánů a obecném dodržování právních předpisů, neboť pak by žaloba podle § 66 odst. 3 s. ř. s. sloužila k odklizení jakéhokoli nezákonného rozhodnutí, tedy i rozhodnutí, jehož důsledky neohrožují závažný veřejný zájem chráněný zvláštními předpisy.<sup>25</sup> S tímto závěrem jistě lze souhlasit, protože postačovalo-li by takto vágní pojetí závažného veřejného zájmu k podání žaloby, byl by veřejný ochránce práv aktivně legitimován v každém případě, v němž by naříkané správní rozhodnutí stálo na nesprávném právním názoru, bylo nepřezkoumatelné nebo bylo vydáno v řízení, jež bylo zatíženo vadou s možným vlivem na zákonnost rozhodnutí. Požadavek prokázání závažného veřejného zájmu by tak zcela

<sup>22</sup> Viz historie projednávání sněmovního tisku č. 319, novela soudního řádu správního. Dostupné z: <http://www.psp.cz>

<sup>23</sup> Rozsudky Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 8. 10. 2014, č. j. 15 A 108/2013-138, a ze dne 14. 12. 2015, č. j. 15 A 108/2013-277; rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2015, č. j. 9 As 294/2014-114, a ze dne 14. 7. 2016, č. j. 9 As 24/2016-109.

<sup>24</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2015, č. j. 9 As 294/2014-114, zejména odst. [36] a [45].

<sup>25</sup> Odst. [41] a [44] téhož rozsudku.

pozbýval smyslu. Druhá podmínka vymezená Nejvyšším správním soudem spočívá v tom, že existence závažného veřejného zájmu k podání žaloby musí existovat právě ke dni podání žaloby, nikoli ke dni vydání žalobou napadeného správního rozhodnutí. Není však třeba trvat na tom, aby závažný veřejný zájem existoval po celou dobu řízení před krajským soudem.<sup>26</sup> Takto formulovaná podmínka ctí doslovné znění zákona a autorka i ji pokládá vzhledem k legislativnímu zakotvení za správnou.

Nejvyšší správní soud dále konstatoval, že krajský soud bude v případech, kdy rozhodný skutkový stav pro projednání žaloby nebude zjiitelný ze správního spisu, povinen provádět ohledně existence závažného veřejného zájmu k podání žaloby dokazování.<sup>27</sup> Tento závěr však autorka pokládá za problematický. Předně je třeba zdůraznit, že dokazování ohledně přípustnosti žaloby je ve správním soudnictví, v němž se žalobní legitimace typicky zakládá tvrzením,<sup>28</sup> značně neobvyklé. Judikatura správních soudů zastává ve vztahu k jednotlivým žalobním typům jednoznačný názor, že aktivní procesní legitimaci zakládá myslitelné a logicky konsekventní tvrzení, které nemusí být nijak doloženo, zatímco až v rámci rozhodování o věci samé se zjišťuje (prokazuje) aktivní věcná legitimace vedoucí k důvodnosti žaloby.<sup>29</sup> Ačkoli je pravdou, že zákonodárce v případě žaloby veřejného ochránce práv zcela nekonceptně stanovil, že veřejný ochránce práv musí závažný veřejný zájem pro podání žaloby nikoli tvrdit (jak je ve správním soudnictví obvyklé), nýbrž prokázat, nelze při interpretaci této podmínky přípustnosti žaloby odhlížet od toho, že se jedná právě o podmínku přípustnosti, nikoli důvodnosti žaloby. Autorka zastává názor, že přípustnost žaloby, resp. naplnění podmínky zvláštní žalobní legitimace veřejného ochránce práv by bylo vhodnější posuzovat s ohledem na to, zda tento žalobce osvědčil (učinil příloženými listinami vysoce pravděpodobným), že napadené správní rozhodnutí ke dni podání žaloby narušuje závažný veřejný zájem, a že tedy žaloba byla podána k ochraně závažného veřejného zájmu. Takové posouzení by,

<sup>26</sup> Odst. [43] a [45] téhož rozsudku.

<sup>27</sup> Zejména odst. [45] a [54] téhož rozsudku.

<sup>28</sup> Srov. § 65 odst. 1 a 2, § 82 odst. 1, § 101a odst. 1, § 103 odst. 1 s. ř. s.

<sup>29</sup> Např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 Aos 2/2013-116, publikované pod č. 2943/2014 Sb. NSS; rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 8. 2016, č. j. 7 As 134/2016-39, ze dne 12. 8. 2010, č. j. 7 As 9/2010-255, či ze dne 16. 1. 2014, č. j. 1 Ans 12/2013-82.

podobně jako je tomu při zkoumání podmínek pro přiznání odkladného účinku žalobě, nevyžadovalo dokazování během jednání, ale soud by je učinil mimo jednání na základě listin předložených žalobcem a případných protichůdných vyjádření žalovaného či osob zúčastněných na řízení. Své závěry by pak soud předestřel v odmítavém usnesení či v rozsudku ve věci samé.

Na podporu shora uvedeného názoru lze poukázat na to, že soudy i při rozhodování o odkladném účinku ustáleně judikují, že žalobce má povinnost tvrdit a prokázat, že mu v souvislosti s výkonem nebo jiným následkem žalobou napadeného rozhodnutí hrozí újma, tedy že jej tíží břemeno tvrzení i břemeno důkazní<sup>30</sup> a že musí navrhnout provedení patřičných důkazů.<sup>31</sup> Takové důkazy však správní soud nikdy neprovádí při jednání, byť by bylo možné při striktní interpretaci § 77 odst. 1 s. ř. s. dovodit povinnost soudu provést při jednání i důkazy, které se týkají procesního rozhodnutí o odkladném účinku. Obdobně lze poukázat na to, že podle § 107a odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“) soud usnesením rozhodne o procesním nástupnictví, jestliže „se prokáže“, že po zahájení řízení nastala právní skutečnost, s níž právní předpisy spojují převod nebo přechod práva či povinnosti, o něž v řízení jde. Přestože § 107a o. s. ř. podobně jako § 66 odst. 3 s. ř. s. výslovně hovoří o prokázání určité skutečnosti, Nejvyšší soud opakovaně uvedl, že ohledně této skutečnosti není třeba nařizovat jednání a provádět dokazování.<sup>32</sup> Totéž by dle mínění autorky mělo platit i ohledně procesní otázky, zda byla prokázána zvláštní žalobní legitimace veřejného ochránce práv k podání žaloby.

Nejvyšší správní soud dále shledal, že již při posuzování aktivní procesní legitimace veřejného ochránce práv má soud zvažovat i otázku ochrany právní jistoty a práv třetích osob nabytých v dobré víře. V případech, kdy soud nazná, že právní jistota a dobrá víra převáží nad potřebou chránit veřejný zájem, který je v sázce, nelze dle Nejvyššího správního soudu hovořit o existenci „závažného“ veřejného zájmu. A naopak, pokud je dána existence závažného veřejného zájmu k podání žaloby, nemůže převážit zájem na ochraně

<sup>30</sup> Např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2019, č. j. 3 Afs 89/2018-54, nebo ze dne 30. 11. 2018, č. j. 2 Azs 369/2018-28.

<sup>31</sup> Např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 2. 2012, č. j. 1 As 27/2012-32.

<sup>32</sup> Viz usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 4. 2005, sp. zn. 29 Odo 843/2005, ze dne 29. 4. 2009, sp. zn. 32 Cdo 1397/2009, či ze dne 28. 3. 2011, sp. zn. 23 Cdo 4862/2010.

právní jistoty a práv nabytých v dobré víře.<sup>33</sup> V řízení o žalobě veřejného ochránce práv je tedy již v počáteční fázi nutno posuzovat zájem na ochraně právní jistoty a dobré víry. Logiku toho, že právní jistota a dobrá víra třetích osob mají být zohledňovány již na začátku soudního řízení o žalobě veřejného ochránce práv, spatřuje Nejvyšší správní soud v tom, že „*věcné posouzení takové žaloby by postrádalo hlubší smysl, pokud by po proběhlém soudním přezkumu rozhodnutí, jež by bylo shledáno nezákonným, nemohlo být takové rozhodnutí zrušeno z důvodu ochrany právní jistoty a práv nabytých v dobré víře*“.<sup>34</sup>

Shora uvedenou úvahu autorka nepovažuje za správnou. Poměrování nezbytnosti zrušit nezákonné rozhodnutí pro rozpor s veřejným zájmem s ochranou dobré víry a právní jistoty dotčených osob by mělo být (navzdory ztíženého postavení veřejného ochránce práv oproti nejvyššímu státnímu zástupci) činěno až při věcném přezkumu, nikoli v počáteční fázi zkoumání procesních předpokladů pro projednání žaloby. Posouzení existence dobré víry a právní jistoty třetích osob, kterými často budou osoby, v jejichž prospěch bylo napadené správní rozhodnutí vydáno, a potřeby jejich ochrany totiž nelze činit bez znalosti skutkového stavu věci, což mnohdy bude vyžadovat podrobnější dokazování. V této souvislosti může jako příklad posloužit případ fotovoltaiické elektrárny v Tuchlovicích (byť je dosti specifický) řešený na podkladě žaloby nejvyššího státního zástupce, v němž Nejvyšší správní soud až v návaznosti na vypracované znalecké posudky a výsledky znalců naznal, že držitel licence byl v dobré víře, neboť nemusel odhalit chybný postup revizního technika a mohl důvodně spoléhat na to, že právní vztahy založené rozhodnutím o udělení licence budou respektovány a nedojde k jejich zpětnému popření.<sup>35</sup>

Zdrojem inspirace pro poměrování závažného veřejného zájmu s právní jistotou a dobrou vírou třetích osob bylo ustanovení § 94 odst. 4 správního řádu týkající se přezkumného řízení.<sup>36</sup> I podle tohoto ustanovení však platí, že až poté, co správní orgán shledá po zahájení přezkumného řízení

<sup>33</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2015, č. j. 9 As 294/2014-114, odst. [47].

<sup>34</sup> Ibid.

<sup>35</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2017, č. j. 2 As 313/2015-492.

<sup>36</sup> Tuto myšlenku zřejmě poprvé vyslovil Petr Šuránek – viz ŠURÁNEK, P. In: JEMELKA, L. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 525. ISBN 97880-7400-498-8.

při hodnocení věci samé nezákonnost, má zvažovat ochranu práv třetích osob nabytých v dobré víře. Podle správního řádu tedy má smysl posuzovat soulad přezkoumávaného rozhodnutí se zákonem a potom eventuálně dospět k závěru, že rozhodnutí navzdory nezákonnosti nemůže být zrušeno. Na stejných východiscích je pak postavena také judikatura ohledně důvodnosti žaloby nejvyššího státního zástupce podané ve veřejném zájmu.

Judikatura Nejvyššího správního soudu, podle níž má být zpravidla při jednání v rámci posuzování přípustnosti žaloby veřejného ochránce práv prokazováno, zda je dán závažný veřejný zájem k podání žaloby a zda není namíste upřednostnit dobrou víru a právní jistotu třetích osob, dle mínění autorky vede k naprostému setření rozdílu mezi přípustností a důvodností žaloby. Ověření těchto počátečních podmínek nastolených judikaturou zvyšuje nároky kladené na soud i účastníky (zejména na veřejného ochránce práv) a prakticky může mít za následek, že soud během jediného jednání provede dokazování k podmínkám přípustnosti i důvodnosti žaloby a zároveň o věci meritorně rozhodne. S ohledem na to, že přípustnost se posuzuje na počátku soudního řízení, lze tedy předpokládat, že případné další žaloby veřejného ochránce práv budou řešeny přednostně ve smyslu § 56 odst. 1 s. ř. s. Může se také stát, že soud ustane na povrchním posouzení věci a odmítne se žalobou veřejného ochránce práv věcně zabývat z důvodu upřednostnění dobré víry či právní jistoty, byť by po podrobném věcném přezkumu mohl shledat opak. Ačkoliv Nejvyšší správní soud konstatoval, že ustanovení § 66 odst. 3 s. ř. s. vymezuje podmínky přípustnosti a nikoli důvodnosti žaloby,<sup>37</sup> vede jím nastolený výklad k tomu, že při posuzování přípustnosti bude nezbytně řešena také věcná stránka případu.

Má-li zůstat zachován hlavní smysl současného znění ustanovení § 66 odst. 3 s. ř. s., které vyžaduje, aby veřejný ochránce práv prokázal existenci veřejného zájmu k podání žaloby, a má-li být zároveň respektován rozdíl mezi přípustností a důvodností žaloby, pak by dle názoru autorky bylo vhodnější posuzovat přípustnost žaloby s ohledem na to, zda žalobce osvědčil, že napadené rozhodnutí ke dni podání žaloby narušuje závažný veřejný zájem. Takové posouzení by nevyžadovalo provedení dokazování během

<sup>37</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2015, č. j. 9 As 294/2014-114, odst. [42].



jednání, ale soud by je učinil mimo jednání. Až při hodnocení důvodnosti žaloby veřejného ochránce práv by soud komplexně uvážil, zda byly zjištěny natolik zásadní vady ohrožující závažný veřejný zájem, že je třeba upřednostnit zrušení rozhodnutí před ochranou dobré víry a právní jistoty třetích osob. Současně by měl soud rozhodující o žalobě veřejného ochránce práv zohlednit nejnovější judikaturu Ústavního soudu, a tedy zvažovat i případné negativní dopady zrušení rozhodnutí do sféry oprávněné osoby, jako to má být činěno v řízeních o žalobách nejvyššího státního zástupce.<sup>38</sup> Ve vztahu k žalobám veřejného ochránce práv je tudíž dle názoru autorky namísto judikatorní odklon od závěrů vyslovených v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 294/2014-114.<sup>39</sup>

Na závěr lze říci, že ustanovení § 66 odst. 3 s. ř. s. a jeho přísný výklad ze strany Nejvyššího správního soudu kladou na veřejného ochránce práv dle mínění autorky zbytečné požadavky, které představují pro veřejného ochránce práv pyrrhovo vítězství a jsou zřejmě důvodem, proč veřejný ochránce práv takřka nevyužívá svou zvláštní žalobní legitimaci a proč druhou, soudem dosud věcně neprojednanou žalobu (ve věci stavby Šantovka Tower v Olomouci) podal až s odstupem sedmi let v únoru 2020. Kromě odklonu od stávajícího judikatorního výkladu rozebíraného ustanovení lze *de lege ferenda* doporučit, aby byla zvláštní žalobní legitimace veřejného ochránce práv upravena stejně jako u nejvyššího státního zástupce s tím, že důvodnost žalob těchto dvou privilegovaných žalobců by byla dána pouze v případě, že by veřejný zájem na zrušení napadených rozhodnutí převážil nad dobrou vírou a právní jistotou třetích osob.

## Literature

JEMELKA, L. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, 1168 s. ISBN 97880-7400-498-8.

KAŠPÁRKOVÁ, M. Proměna v posuzování důvodnosti žaloby nejvyššího státního zástupce podané ve veřejném zájmu. *Správní právo*, Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2018, roč. LI, č. 8, s. 525–537. ISSN 0139-6005.

<sup>38</sup> V podrobnostech viz náleží Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2018, sp. zn. I. ÚS 946/16, a opakovaně zmiňovaný článek autorky s názvem Proměna v posuzování důvodnosti žaloby nejvyššího státního zástupce podané ve veřejném zájmu, publikovaný v časopise *Správní právo*.

<sup>39</sup> Na něj Nejvyšší správní soud navázal v souvisejícím rozsudku ze dne 14. 7. 2016, č. j. 9 As 24/2016-109.

- NEMEŠKALOVÁ ROSINOVÁ, A. Žaloba ve veřejném zájmu jako prostředek kontroly veřejné správy. In: KYSELOVSKÁ, T. a kol. *COFOLA 2017*. Brno: Masarykova univerzita, 2017, s. 253–268. ISBN 978-80-210-8928-0.
- PŘIDAL, M. Veřejný ochránce práv a jeho žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu. In: SLÁDEČEK, V. a P. MELOTÍKOVÁ. *Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.)*. Praha: Leges, 2012, s. 66–74. ISBN 978-80-87576-47-2.
- SLÁDEČEK, V. Veřejný ochránce práv: současný (právní) stav. *Právní rozhledy*, Praha: C. H. Beck, 2017, roč. 25, č. 22, s. 774–777. ISSN 1210-6410.
- VÍCHA, O. K zvláštní žalobní legitimaci Veřejného ochránce práv k ochraně veřejného zájmu. In: SLÁDEČEK, V. a P. MELOTÍKOVÁ. *Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.)*. Praha: Leges, 2012, s. 75–83. ISBN 978-80-87576-47-2.
- Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2010. *Kancelář veřejného ochránce práv* [online]. Brno, 2011. ISBN 978-80-904579-1-1. Dostupné z: <http://www.ochrance.cz>
- Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2011. *Kancelář veřejného ochránce práv* [online]. Brno, 2012. Dostupné z: <http://www.ochrance.cz>
- Historie projednávání sněmovního tisku č. 319, novela soudního řádu správního. Dostupné z: <http://www.psp.cz>
- Zprávy o činnosti státního zastupitelství za období let 2003 až 2018, textové i tabulkové části. Dostupné z: <http://www.nsz.cz>
- Nález Ústavního soudu ze dne 3. 4. 2018, sp. zn. II. ÚS 3189/16.
- Nález Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2018, sp. zn. I. ÚS 946/16.
- Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 23. 4. 2008, č. j. 29 Ca 60/2006-44.
- Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 14. 9. 2017, č. j. 62 A 96/2013-424.
- Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 8. 10. 2014, č. j. 15 A 108/2013-138.
- Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 14. 12. 2015, č. j. 15 A 108/2013-277.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2007, č. j. 8 As 27/2006-70.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 8. 2010, č. j. 7 As 9/2010-255.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 1. 2014, č. j. 1 Ans 12/2013-82.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2015, č. j. 9 As 294/2014-114.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 7. 2015, č. j. 4 As 84/2015-37.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2015, č. j. 2 As 103/2015-171.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 10. 2015, č. j. 6 As 102/2015-30.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2016, č. j. 7 As 153/2015-112.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2016, č. j. 9 As 24/2016-109.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 8. 2016, č. j. 7 As 134/2016-39.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2017, č. j. 2 As 313/2015-492.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2017, č. j. 5 As 202/2015-196.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 2. 2012, č. j. 1 As 27/2012-32.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2018, č. j. 2 Azs 369/2018-28.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2019, č. j. 3 Afs 89/2018-54.

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 4. 2005, sp. zn. 29 Odo 843/2005.

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29. 4. 2009, sp. zn. 32 Cdo 1397/2009.

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. 3. 2011, sp. zn. 23 Cdo 4862/2010.

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 Aos 2/2013-116.

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2015, č. j. 2 As 103/2015-128.

## **Contact – e-mail**

*kasparkova.marcela@gmail.com*



### **Vědecká redakce MU**

prof. PhDr. Jiří Hanuš, Ph.D. (předseda); PhDr. Jan Cacek, Ph.D.;  
Mgr. Tereza Fojtová; doc. JUDr. Marek Fryšták, Ph.D.;  
Mgr. Michaela Hanousková; doc. RNDr. Petr Holub, Ph.D.;  
doc. Mgr. Jana Horáková, Ph.D.; prof. MUDr. Lydie Izakovičová Hollá, Ph.D.;  
prof. PhDr. Mgr. Tomáš Janík, Ph.D.; prof. PhDr. Tomáš Kubíček, Ph.D.;  
prof. RNDr. Jaromír Leichmann, Dr. rer. nat.; PhDr. Alena Mizerová;  
doc. Ing. Petr Pirožek, Ph.D.; doc. RNDr. Lubomír Popelínský, Ph.D.;  
Mgr. Kateřina Sedláčková, Ph.D.; prof. RNDr. Ondřej Slabý, Ph.D.;  
prof. PhDr. Jiří Trávníček, M.A.; doc. PhDr. Martin Vaculík, Ph.D.

### **Ediční rada PrF MU**

doc. JUDr. Marek Fryšták, Ph.D. (předseda);  
prof. JUDr. Josef Bejček, CSc.; prof. JUDr. Jan Hurdík, DrSc.;  
prof. JUDr. Věra Kalvodová, Dr.; prof. JUDr. Vladimír Kratochvíl, CSc.;  
doc. JUDr. Petr Mrkývka, Ph.D.; doc. JUDr. Radim Polčák, Ph.D.;  
doc. JUDr. Ivana Průchová, CSc.; doc. JUDr. Ing. Josef Šilhán, Ph.D.

## **DNY PRÁVA 2019 – DAYS OF LAW 2019**

### **ČÁST I. – 20 LET ZÁKONA O VEŘEJNÉM OCHRÁNCI PRÁV**

**Eds.: JUDr. Anna Richterová (roz. Chamráthová), Ph.D.,  
Mgr. Eva Lásková, doc. JUDr. Jiří Valdhaus, Ph.D.**

Vydala Masarykova univerzita  
Žerotínovo nám. 617/9, 601 77 Brno  
v roce 2020

Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity  
Edice Scientia, sv. č. 684

1. vydání, 2020

ISBN 978-80-210-9658-5 (online ; pdf)  
[www.law.muni.cz](http://www.law.muni.cz)

**MUNI**  
PRESS

**MUNI**  
LAW



ISBN 978-80-210-9658-5

