

Vladimír Sládeček

OMBUDSMAN,  
OCHRÁNCE PRÁV  
VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

UNIVERZITA KARLOVA • PRAHA

*Recenzovali:* Doc. JUDr. Vladimír Mikule  
Doc. JUDr. Richard Pomahač, CSc.

# OBSAH

Přehled používaných zkratk	7
Úvod	9
ČÁST I. <i>Základní charakteristika instituce ombudsmana, její historické kořeny a vývoj</i>	11
1. Obecná charakteristika ombudsmanských institucí, jejich formy a místo v systémech ochrany občanských a lidských práv (úvedení do problematiky)	11
2. Ke vzniku a vývoji instituce (stručný nástin)	24
ČÁST II. <i>Podrobnější charakteristika relevantních rysů instituce</i>	31
ČÁST III. <i>Ombudsman v některých klasických evropských demokraciích</i>	51
1. Švédsko	51
2. Velká Británie	55
3. Německo	60
4. Rakousko	62
5. Francie	64
ČÁST IV. <i>Ombudsman ve Spojených státech amerických</i>	67
1. Z historického vývoje ombudsmanských institucí v USA (názory a skutečnost)	67
2. Ombudsmanské instituce na federální úrovni	72
3. Ombudsmanské instituce na státní úrovni	77
4. Zkušenosti s městským ombudsmanem v Detroitu	84
5. Závěry	90
ČÁST V. <i>Situace v některých postkomunistických státech</i>	91
1. Úvodní rozbor	91
2. Polsko	94
3. Maďarsko	98
4. Slovinsko	102
ČÁST VI. <i>Ombudsmanské a quasiombudsmanské instituce na území bývalého Československa a v České republice</i>	106
ČÁST VII. <i>Ombudsman v České republice - současná situace (úvahy a návrhy de lege ferenda)</i>	123
1. Obecněji k perspektivě zřízení a pojetí instituce ombudsmana	123
2. K návrhu zákona o ombudsmanovi (veřejném ochránci práv)	132

Závěr .....	166
Vybraná literatura .....	167
Summary .....	177
<b>Přílohy .....</b>	<b>182</b>
1. Návrh zásad zákona připravený pro ČHV (1993) .....	182
2. Parlamentní tisk 2007 (PS 1.vol. období, 1995) .....	186
3. Parlamentní tisk 25 (PS 2. vol. období, 1996) .....	190
4. Pracovní návrh zákona o veřejném ochránci práv (červenec 1998) .....	195

## PŘEHLED POUŽÍVANÝCH ZKRATEK

jedn. řád	- zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny
Listina	- Listina základních práv a svobod vyhlášená usnesením předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb. jako součást ústavního pořádku České republiky
obč. zák.	- zákon č. 40/1964 Sb., ve znění pozdějších předpisů
o. s. ř.	- zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů
spr. řád	- zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád)
tr. řád	- zákon č. 141/1964 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů
Ústava	- ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

## ÚVODNÍ POZNÁMKA

Předkládaná práce je doplněnou (nově zařazené části III. a IV.), podstatně přepracovanou a aktualizovanou verzí mé stejně nazvané habilitační práce dokončené v r. 1994.

Dovolil bych si především poděkovat oponentům mé původní práce, doc. JUDr. V. Mikulemu (Právnická fakulta UK) a JUDr. J. Skálovi, CSc. (Ústav státu a práva AV ČR), jejichž podnětné připomínky a výhrady jsem se též pokusil zapracovat. Rád bych dále také vyslovil svůj dík PhDr. H. Dolečkové a J. Vackové (knihovna Poslanecké sněmovny), JUDr. J. Syllové, CSc., a H. Salterové (Parlamentní institut Poslanecké sněmovny), a JUDr. Z. Chudomelové (Kancelář Poslanecké sněmovny) za pomoc při získávání důležitých materiálů, podkladů a literatury, event. za podněty k práci.

Závěrečné poděkování patří PhDr. M. Chromé (Právnická fakulta UK) za laskavé přehlédnutí *Summary* a (opět) doc. JUDr. V. Mikulemu a také doc. JUDr. R. Pomahačovi, CSc. (Právnická fakulta UK) za jejich lektorská doporučení k této práci, která jsem se snažil - doufám způsobem uspokojivým pro obě strany - akceptovat.

## ÚVOD

Ombudsman a tedy i instituce, „úřad“, který se pod tímto podivným, cizokrajným názvem skrývá, stále zcela nepatří do obecného povědomí a mnohdy vyvolává spíše nejasné či zkreslené představy. To snad souvisí i se skutečností, že zvláště v poslední době - v návaznosti na projednávání návrhu zákona o veřejném ochránci práv (české „modifikace“ ombudsmana) - byla sice publikována řada především popularizujících článků v denním tisku i v běžných (neprávnických) časopisech, nicméně tato „osvěta“ zpravidla nedosahuje odpovídající úrovně. Problém spočívá v tom, že málokterý z příspěvků - i pro svou často vynucenou stručnost - postihuje dostatečně jasně a nezkresleně (ev. netendenčně) smysl a význam instituce.\* / Ani právnícká veřejnost ovšem vždy nevykazuje úplně jasné představy o instituci. A to i přesto, že má, resp. měla, a to nejen v recentní „popřevratové“ době, jistou možnost se s problematikou instituce seznámit i na stránkách odborných českých a slovenských časopisů.\*\* /

Velice zhruba lze ombudsmana, resp. instituce ombudsmanského typu, charakterizovat jako ochránce občanů proti nezákonnému, resp. nespravedlivému jednání či nečinnosti veřejné správy, tj. zejména státní byrokracie. Předkládaná práce se pokouší o komplexnější - a do určité míry i komparatistický - zevrubnější pohled na problematiku. Klade si za cíl především provést podrobnější charakteristiku instituce a v návaznosti zejména také na rozbor situace v jiných postkomunistických zemích uvažovat o možnostech, podobě a tedy i právní úpravě instituce v České republice. To obnáší i (kritickou) analýzu relevantních pokusů o zřízení instituce u nás.

Práce (kromě úvodu, seznamu literatury a závěru) sestává ze sedmi částí, z nichž se některé dále člení. První část nejprve provádí úvodní, obecnější charakteristiku ombudsmana, zvláště z hlediska jeho zařazení do systému ochrany práv občana, dále pak osvětluje vznik a vývoj instituce. V části druhé se pak přistupuje k podrobnější, částečně komparatistické charakteristice významných rysů instituce. Část třetí podává stručné seznámení s institucemi ombudsmanského typu v některých (vybraných) významných státech Evropy. Část čtvrtou lze do jisté míry po-

važovat za exkurz, neboť se relativně podrobně věnuje (pro Evropany poměrně neznámým) ombudsmanským institucím v USA. Část pátá se soustřeďuje na aktuální situaci v některých bývalých socialistických státech, pokud jde o existenci instituce ombudsmanského typu, především na Polsko, Maďarsko a Slovinsko. Analýza ombudsmanských či ombudsmanovi podobných institucí na území bývalého Československa a v České republice, resp. přímo i recentní snahy o vytvoření obdobné instituce jsou předmětem zájmu části šesté. Sedmá, závěrečná část, kriticky komentuje známé neoficiální i oficiální návrhy na řešení právní úpravy instituce, včetně parlamentních tisků k návrhu zákona o veřejném ochránci práv. Pokouší se zároveň předložit vlastní návrhy de lege ferenda. Přílohy tvoří některé pracovní i oficiální návrhy úpravy instituce.

---

<sup>\*/</sup> K tomu srov. např. moji polemiku s některými takovými zcestnými názory: Nebezpečný čaroděj ombudsman? Lidové noviny 19. 8. 1995 (příloha).

<sup>\*\*</sup> Pokud jde o lit. do r. 1990, srov. zejm. *Bárta, J.*: Mezinárodní konference k nové instituci polského ombudsmana. *Právník* 3/1988, s. 250 - 251; *Němec, V.*: Rzecznik praw obywatelskich (Polská varianta severského Ombudsmana). *Správní právo* 6/1988, s. 357 - 371; *Skála, J.*: Postavení a kompetence ombudsmana v ústavně-politickém systému kapitalistických států. *Právník* 9-10/1989, s. 782 - 799; *Vidláková, O.*: Několik poznámek k švédským ombudsmanům. *Správní Právo* 6/1989, s. 375 - 381. Po r. 1990 již nalézáme článků k ombudsmanovi podstatně více. Srov. např. *Bogdan, M.*: Švédský „ombudsman“. *Evropské a mezinárodní právo*. Únor 1992, s. 10 - 11; *Skála, J.*: Zmocněnec k ochraně osobních údajů v informačních systémech. *Právník* 12/1993, s. 1036 - 1040; *Týž*: Proč ombudsman aneb ubi ius ibi remedium. *Právník* 2/1994, s. 114 - 133; *Sládeček, V.*: Ombudsman v Československu a v České republice. *Správní právo* 2/1993, s. 65 - 85; *Týž*: Ombudsman ve Velké Británii. *Správní právo* 3/1993, s. 152, 169 - 181; *Widemannová, M.*: Polský ombudsman (zpráva za rok 1989). *Správní právo* 7/1991, s. 434 - 440; *Valentová, V.*: Ombudsmanský systém v Rakúsku. *Právní obzor* 4/1992, s. 393 - 394; *Vergottini De, G.*: Úvod k problematice ombudsmana v Itálii a ochrana práv občanů. *Právník* 12/1992, s. 1072 - 1079; *Chalupová, J.*: Proč ombudsman v České republice? *Zpravodaj Českého helsinského výboru* 2/1993, s. 6 - 10; *Pavliček, V.*: Role ombudsmana v právních systémech některých zemí. *Zpravodaj Českého helsinského výboru* 2/1993, s. 11 - 15; *Silbánová, L.*: Seminář „Ombudsman v České republice“. *Zpravodaj Českého helsinského výboru* 2/1993, s. 3 - 5 (novější literaturu srov. závěrečný přehled literatury). K tomu je třeba poznamenat, že v poslední době se články o ombudsmanovi - zejména v souvislosti s projednáváním zmíněného návrhu zákona - setkávají poměrně pravidelně. Problematiky ombudsmanských institucí se dotýkají - spíše však jen okrajově - i nové učebnice správního práva a správní vědy, ev. i státovědy. Srov. *Hendrych, D.*: *Základy správní vědy*. Praha. Aleko 1992, s. 105 - 106; *Správní právo, Texty I*. Praha. Aleko 1991, s. 28 a 68. Již poněkud podrobněji srov. *Mikule, V.*, In: *Hendrych, D. a kol.*: *Správní právo - obecná část*. C.H.Beck. Praha 1996, s. 314 - 315; *Filip, J. - Svatoň, J. - Zimek, J.*: *Základy státovědy*. Masarykova univerzita. Brno 1994, s. 209. *Holländer, P.*: *Základy všeobecné státovědy*. Všehrđ. Praha 1995, s. 118. Patrně vůbec první zmínku o ombudsmanovi („zmocněnci“) v učebnici spr. práva srov. *Mikule, V.*: *Správní právo. Obecná část*. Univerzita Karlova. Praha 1969, s. 39.



# Část I

## ZÁKLADNÍ CHARAKTERISTIKA INSTITUCE OMBUDSMANA, JEJÍ HISTORICKÉ KOŘENY A VÝVOJ

### 1. OBECNÁ CHARAKTERISTIKA OMBUDSMANSKÝCH INSTITUCÍ, JEJICH FORMY A MÍSTO V SYSTÉMECH OCHRANY OBČANSKÝCH A LIDSKÝCH PRÁV (UVEDENÍ DO PROBLEMATIKY)

Dříve než přistoupíme k seznámení s historií vzniku a podrobnější analýze instituce ombudsmana, zdá se potřebné provést určitou (úvodní) obecnější charakteristiku instituce, její začlenění do soustavy státních orgánů i převažující specifikaci jejího místa v systémech ochrany občanských a lidských práv.

#### *Definování instituce*

Existuje řada pokusů o definování ombudsmana. Např. je charakterizován jako „Nezávislý úředník, ustanovený proto, aby přijímal stížnosti občanů na zneužívání moci, nesprávné či pomalé jednání vládních úřadů. Provádí šetření, podává zprávy o svých zjištěních a doporučuje řešení.“<sup>1/</sup> Nebo jako „Nezávislý úředník parlamentu, který přeshetřuje stížnosti občanů proti jednání veřejné správy a pokud zjistí, že jednání nebylo oprávněné, doporučuje opatření k nápravě.“<sup>2/</sup> Mezinárodní asociace právníků podává následující obsáhlejší, a tudíž výstižnější definici: „Úřad zřízený ústavou, legislativním aktem nebo parlamentem, v jehož čele stojí nezávislý, vysoce postavený veřejný činitel, odpovědný zákonodárnému sboru nebo parlamentu (responsible to the legislature or parliament), který přijímá stížnosti občanů na vládní úřady, úředníky a zaměstnance, nebo který jedná ze své vlastní iniciativy, a který má pravomoc vyšetřovat, doporučovat nápravná opatření a vydávat zprávy.“<sup>3/</sup>

Známý kanadský odborník na danou problematiku, profesor D. C. Rowat v souvislosti s analýzou švédského ombudsmana zdůrazňuje následující - zřejmě

<sup>1/</sup> The Encyclopedia America. Danbury.Grolier Inc. 1991, s. 728.

<sup>2/</sup> The Canadian Encyclopedia. Edmonton. Hurtig Publishers Ltd. 1988, s. 1565 an.

<sup>3/</sup> Cit. podle *Gammeltoft - Hansen, H.*: Dánská zkušenost. In: Proč ombudsman v České republice? Sborník příspěvků z mezinárodního semináře „Ombudsman v České republice“ Český helsinský výbor - Československá nadace Charty 77. Praha 1993, s. 32. Tuto definici srov. taktéž *Haller, W.*: The place of the Ombudsman in the world community. Fourth International Ombudsman Conference. Canberra 1988, s. 14 nebo *Caiden, E.C. - MacDermont, N. - Sandler, A.*: The Institution of Ombudsman, In: Caiden, G.E. (ed.): International Handbook of the Ombudsman. Evolution and Present Function. ed. by Westport, Connecticut, London, England, Greenwood Press 1983, s. 12.

všeobecně akceptovatelné - fundamentální znaky instituce: 1. jde o funkcionáře parlamentu; 2. nestranného „vyšetřovatele“ (investigator), který je politicky nezávislý; 3. nemá oprávnění rušit nebo měnit rozhodnutí (orgánů); 4. může provádět šetření (i) z vlastní iniciativy; 5. způsoby (styl) jeho práce jsou neformální, rychlé a levné.<sup>4/</sup>

Patrně již na tomto místě se zdá vhodné zdůraznit, resp. poukázat na všeobecně uznávaný aspekt významu lidského (osobního) faktoru, chápavý přístup ke stěžovateli (i k věci), který ostře kontrastuje s nezřídka nevrlym, nevstřícným přístupem anonymních úředníků. Samozřejmě se (jinak) liší i od „ztuhle“ formalizovaného jednání soudů při event. soudním sporu. Poukazuje se též na komplexitárnost, tj. doplňkovost funkce ve vztahu k jiným systémům ochrany práv.

Z naší literatury uveďme kupř. charakteristiku z posledního vydání učebnice správního práva: „Celkově lze ombudsmana charakterizovat 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 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> V zásadě uspokojivé a poměrně výstižné definice (účelu) instituce ovšem nalezneme i v samotných, zejména novějších právních úpravách: „Ombudsman je orgán státu volený parlamentem, jehož hlavní funkcí je chránit a uvádět v život práva, svobody, (jejich) záruky a oprávněné zájmy občanů a zajišťovat, pomocí neformálních prostředků, aby se výkon veřejné moci (exercise of public powers) řídil spravedlností a zákony“.<sup>6/</sup>

Předložené definice, jak ostatně u většiny definic bývá obvyklé, generalizují a nutně zjednodušují, resp. nejsou schopny postihnout všechny aspekty instituce. Nicméně uvést skutečně zhuštěnou, vyčerpávající, přesnou, a přitom srozumitelnou definici ombudsmana není ani dosti dobře možné, neboť původní švédský model instituce se do mnoha států světa postupně rozšířil v rozličných, více či méně modifikovaných formách, respektujících, mimo jiné, místní tradici, zvláštnosti atp. Jak zjistíme dále, instituce původně především sledovala dodržování zákonů a jiných právních předpisů a řádné plnění povinností úředníky, resp. veřejnou správou.<sup>7/</sup> V některých pozdějších modifikacích, i když jde o menšino-

<sup>4/</sup> Rowat, D.C.: The Ombudsman Plan. The Worldwide Spread of an Idea. University Press of America. Lanham. New York, London 1985, s. 4 - 5.

<sup>5/</sup> Mikule, V., In: Hendrych, D. a kol.: Správní právo - obecná část. C.H.Beck. Praha 1996, s. 314.

<sup>6/</sup> Ust. § 1 odst. 1 portugalského zákona 9/1991, o „ombudsmanovi“ (Provedero De Justica).

<sup>7/</sup> Jde ovšem opět o zjednodušení, neboť ve Švédsku, samotné kolébce instituce, se ombudsman také zabývá i činností soudů, resp. soudců. K tomu srov. dále zvl. kapitolu 2 této části (a část. III.).

vý výskyt, byla její činnost specifikována jako přešetřování stížností proti nespravedlnostem, které jsou důsledkem špatné (veřejné) správy (maladministrativní), což je někdy chápáno jako jisté zúžení kompetence.<sup>8/</sup>

Navzdory výše uvedenému se můžeme pokusit alespoň o orientační, snad konzistentnější aktuální charakteristiku instituce: v současné době pod výrazem ombudsman většinou chápeme nezávislou a nestrannou osobu volenou parlamentem, která na základě podnětů (stížností) nebo z vlastní iniciativy a poměrně neformálně šetří zákonnost či spravedlivost (správnost, přiměřenost) jednání či nečinnosti veřejné správy - zpravidla když není k dispozici jiný účinný právní prostředek - a svými přímo nevynutitelnými doporučeními iniciuje nápravu.

Vznik nových institucí v 70., 80. a zvláště 90. letech - zřejmě i pod vlivem některých aktů evropských orgánů<sup>9/</sup> - nicméně přinesl jisté extenzivní tendence, specifické rozšiřování působnosti ombudsmana. V souladu s těmito modifikacemi již jeho činnost nemusí být omezena jen na orgány veřejné správy (ale i na jiné subjekty), a dále - což je patrně ještě závažnější - ombudsman není limitován ve svém šetření na nezákonné či nesprávné jednání správy, jeho působnost je pojímána širěji: je oprávněn zkoumat (též) porušování základních práv a svobod občanů garantovaných ústavou. Tyto posuny ovšem nemusí být vždy přijímány bezvýhradně jako pozitivní, odpovídající zamýšlenému účelu instituce.

Přináší to jisté rozpaky, resp. se nabízejí dvě sporné otázky. Jedna zřejmě méně závažná - protože praxí překonatelná (a překonaná) - druhá však relevantnější. Již samotná formulace takto rozšířené působnosti v příslušných zákonech se může jevit poněkud problematickou, jelikož striktní (gramatický) výklad může ve skutečnosti totiž paradoxně znamenat omezení, zúžení kompetence instituce, právě jen na zásahy správy porušující základní práva a svobody, a nelze se tak bývat „pouhou“ nesprávností či nespravedlností.<sup>10/</sup> I když přesto - volnějším výkladem - připustíme, že ombudsman se má možnost zabývat i toliko „špatnou správou“, tj. disponuje „klasickou“ působností, doplňková (nová) kompetence ve vztahu k otázkám ochrany (základních) práv a svobod, může vyvolávat závažnější pochybnosti. Je otázkou, zda znatelným důrazem v činnosti ombudsmana na lidskoprávní dimenzi např. nedochází - do jisté míry - k duplicitě, překrývání

<sup>8/</sup> Srov. např. čl. 5 britského zákona o ombudsmanovi (Parliamentary Commissioner Act 1967). Tato „omezení“ jsou typická pro státy Commonwealthu a anglo-americký právní systém vůbec. Ombudsman nezkoumá zda bylo porušeno právo - to je úkol soudů - primárně šetří, zda jednání veřejné správy má charakter dobré, spravedlivé správy, neposuzuje souvislost s porušením či neporušením právních předpisů. K tomu srov. taktéž *Haller, W.*: The place of the Ombudsman in the world community. Fourth International Ombudsman Conference. Canberra 1988, s. 12; *Sládeček, V.*: Ombudsman ve Velké Británii. Správní právo 3/1993, zejm. s. 174.

<sup>9/</sup> Srov. Doporučení Výboru ministrů členských států Rady Evropy R(85) 13 o instituci ombudsmana a Rezoluci Výboru ministrů (85) 8 o spolupráci ombudsmanů členských států navzájem a s Radou Evropy. Český překlad srov. Správní právo 3/1996, s. 179 - 181.

<sup>10/</sup> K tomu srov. § 1 polského zákona o mluvčím občanských práv, § 1 maďarského zákona o parlamentním komisaři pro občanská práva a § 1 slovenského zákona o ombudsmanovi. Srov. též část V.

působnosti či nahrazování činnosti jiných státních orgánů, konkrétně zvláště ústavního soudu a zda tedy kupř. ještě můžeme hovořit o instituci s komplementárním posláním, jak se často zdůrazňuje.

Např. právě v Maďarsku tyto pochybnosti do jisté míry potvrzuje i vyjádření zástupce ombudsmana v rámci výroční zprávy.<sup>11/</sup> Zde - stejně jako u nás - je totiž možné podat individuální stížnost na porušení ústavních práv k Ústavnímu soudu.<sup>12/</sup>

Ústavní soud jako soudní orgán ochrany ústavnosti a tedy především i garant zachování ústavně zaručených základních lidských práv a svobod je ostatně adekvátněji (a efektivněji) k výkonu ochranné činnosti vybaven. Navíc jde o rozhodování kolegiální, vysoce fundované, profesionální, neboť nároky na kvalifikaci ústavního soudce musí být vyšší.<sup>13/</sup> Ústavní soud disponuje mocenskými (rozhodovacími) oprávněními a vhodně tak zapadá tak do systému kontrolních vztahů („check and balances“) mezi jednotlivými složkami dělené státní moci.<sup>14/</sup> Působnost ombudsmana směřuje, resp. by měla směřovat poněkud jinam, do jisté míry i „dále“ než pravomoc soudní, neboť přesahuje otázky porušení práva a zabývá se i zjišťováním - z různých (i nepravých) důvodů - chybných (neadekvátních) a nesprávných postupů správních úřadů a úředníků, obtížně jinak, např. soudně postižitelných. I komplementární povaha funkce by měla mít své jasněji dané hranice. V optimálním případě by ombudsman měl a mohl plnit funkci určitého „filtru“ podání k ústavnímu soudu, neboť řada z nich se netýká základních práv, ale prostě ani jiných práv (i nepráv) občana, kupř. i z oblasti veřejné správy.<sup>15/</sup> Zdá se ovšem skutečností, že některá jednání správních úřadů a jejich složek, kterými se ombudsman zabývá, úzce souvisejí s ochranou (základních) lidských práv (např. zásahy policie, nečinnost).<sup>16/</sup> Proto stanovit nějakou zřetelnou dělící čáru mezi ochranou před „špatnou správou“ a ochranou (základních) lidských práv není zřejmě úplně možné (a asi ani potřebné). Právě v takových případech se může projevovat (operativní) zástupnost, komplementarita instituce ombudsmana.

<sup>11/</sup> „Práci (ombudsmana)...můžeme přirovnat k interpretační činnosti ústavního soudu, i když jsou zde i určité odlišnosti... Ústavní soud uvádí, že...interpretace konceptu právního státu (rule of law) je jednou z důležitých složek odpovědnosti Ústavního soudu...a ombudsman má obdobnou roli, pokud jde o právní stát a právní jistotu ve své oblasti...“ *Polit, P.*: The Parliamentary Commissioner's Contribution to Legal Development, In: The First One and Half Year Experience of the Parliamentary Commissioner and of the Deputy Commissioner for Civil Rights. Budapest 1997.

<sup>12/</sup> Podle čl. 1 písm. d/ a čl. 21 odst. 4 maďarského zákona č. XXXII/1989, o Ústavním soudu (ve znění novely z r. 1994) je přípustěno projednávání ústavních stížností, ve kterých se tvrdí porušení ústavního práva; takovou stížnost může podat každý.

<sup>13/</sup> K tomu srov. též *Klíma, K.*: Jaký význam ústavnímu právu procesnímu v současnosti? *Právník* 7/1992, s. 752.

<sup>14/</sup> Jeho kontrolní funkce někdy nesměřuje jen vůči moci zákonodárné a výkonné, ale i proti samotné funkci soudní. Jde o rozhodování o individuálních stížnostech, které napadají pro neústavnost rozhodnutí obecného soudu (např. SRN a Česká republika).

<sup>15/</sup> Obdobně srov. *Klokočka, V.*: Nebudeme nástrojem opozice. *Lidové noviny* 16.7. 1993. Samozřejmě, že dalším, „nižším“ filtrem by v některých případech mohlo být i správní soudnictví, pokud existuje.

<sup>16/</sup> Srov. *Oosting, M.*: Národní ombudsman a lidská práva. *Evropské a mezinárodní právo* 1/1996, s. 24 - 31. K problematice srov. též *Reif, L.*: The Promotion of International Human Rights Law by The Office of the Ombudsman, In: Reif, L. - Marshall, M. A. - Feris, Ch. (ed.): *The Ombudsman: diversity and development.* International Ombudsman Institute. Edmonton 1993, s. 87 an.

Jiná situace ovšem nastává - a výše uvedené pak zcela neplatí - jestliže Ústavní soud příslušného státu, kde působí ombudsman buď vůbec neexistuje nebo není nadán pravomocí provádět i konkrétní kontrolu ústavnosti, tedy rozhodovat o kvalifikovaných individuálních stížnostech na porušení ústavních práv podávaných právními subjekty (zejména fyzickými osobami) bez omezení. Příkladem druhé varianty se jeví kupř. Portugalsko (srov. čl. 225 Ústavy) a nejnověji také Gruzie, kde byl zákon o ombudsmanovi přijat v r. 1996. Gruzínská ústava také zřejmě připouští toliko výkon kontroly abstraktní (čl. 89). V takové situaci lze mít za to, že ombudsman v podstatě (nedokonale) supluje činnost Ústavního soudu a patrně tedy jedná „oprávněně“. Nutno ovšem předpokládat či (lépe) doufat, že dané partikulární nahrazování funkce ústavního soudnictví bude jen dočasné, neboť - eufemisticky (a nepřesně) řečeno - kvalita (a kvalifikace) instituce a zejména použitelné právní prostředky se od ústavního soudnictví odlišují (a nejsou dostačující).

Nicméně je třeba konstatovat, že se vyskytují i určité snahy o překročení kompetence ombudsmana zaměřeného „toliko“ na „špatnou správu“, byť spíše pomocí faktických aktivit než úsilím o změnu úpravy, což zřejmě systém *common law* umožňuje.<sup>17/</sup> Hlavně v novějších úpravách lze také vysledovat zvýrazněnou a reálnou funkci (nepřímého) „reformátora“, resp. iniciátora pozitivních změn v praxi veřejné správy i v právní či interní úpravě její činnosti.<sup>18/</sup>

### *Klasifikace instituce*

Ombudsman bývá často i různě *klasifikován*, event. přiřazován k určitému tzv. modelu. Tak se např. rozlišují tři typy ombudsmanů: ombudsman moci zákonodárné (parlamentní či legislativní ombudsman), ombudsman moci výkonné a zvláštní ombudsman.<sup>19/</sup> Nejrozšířenější skupinu zřejmě tvoří „klasický“, historicky starší *ombudsman moci zákonodárné*, jehož existence je odvozena od nejvyššího zastupitelského sboru, jenž ho zpravidla volí a ke kterému má také určité, zákonem regulované vztahy. *Ombudsman moci výkonné* je jmenován vládou, resp. jejím předsedou, event. hlavou státu; jeho vazba na parlament je buď slabá nebo žádná. *Speciální ombudsmani* mohou mít povahu jak součásti moci výkon-

<sup>17/</sup> K tomu srov. Gregory, R. - Drewry, G.: Barlow Clowes and the Ombudsman. Public Law 1991, s. 192 - 214, 408 - 442.

<sup>18/</sup> K tomu srov. např. čl. 148e rakouské ústavy (novela z r. 1981), který stanoví, že ombudsman je oprávněn požádat Ústavní soud, aby rozhodl o (ne) zákonnosti předpisů vydaných administrativními orgány. Dále též srov. čl. 20 portugalského zákona o ombudsmanovi (z r. 1991), ze kterého vyplývá, že ombudsman je oprávněn poukazovat na nedostatky v zákonech, navrhopvat zrušení příslušných ustanovení nebo předkládat projekty nových právních úprav. Srov. též část II.

<sup>19/</sup> Srov. např. Puchta, J.: Personalisierte Verwaltungskontrolle in Kanada. Bochum 1991, s. 3. Cit. podle Kempf, U. - Mille, M.: The Role and the Function of the Ombudsman: Personalized Parliamentary Control in 48 Different States. Freiburg, July 1992, s. 5; Ayeni, V.: A Typology of Ombudsman Institution. Occasional Paper Number 30 (International Ombudsman Institute, Alberta, September 1985).

né, tak orgánu ustaveného legislativou. Zřizujícím orgánu je ombudsman odpovědný či přímo podřízený.<sup>20/</sup>

Domníváme se nicméně, že vládní ombudsman, stejně jako zvláštní ombudsman subordinovaný moci výkonné, má charakter *ombudsmana „nepravého“*. Oběma jim totiž chybí nezbytný znak, který lze u dané instituce považovat za profilující - a sice nezávislost. Pro svou podřízenost vládě má tato forma ombudsmana charakter interní, vlastní kontroly veřejné správy, jakéhosi atypického druhu služebního dozoru. Pochopitelně se takový mechanismus - byť i je nadán relativní autonomií - zpravidla (oprávněně) nejeví dostatečně účinným supervizorem. Je sice pravdou, že i ombudsman legislativy je parlamentu v různé míře odpovědný a (zákonem) vůči němu zavázaný plnit určité povinnosti. Nikdy se však nejedná o přímou podřízenost, nelze hovořit o jakési pouhé výkonné složce parlamentu. A není tedy patrně ani přesné explicitně hovořit o orgánu parlamentu (parlamentním), i když - na druhé straně - nepochybně ombudsman tvoří součást moci zákonodárné. Ombudsman má tedy charakter státního orgánu dosti značně nezávislého, výjimečně dokonce osobu vykonávající tuto funkci nelze odvolat.<sup>21/</sup>

Na základě uvedených východisek lze uvažovat o klasifikaci odlišné. Můžeme tak rozeznávat *ombudsmany „nepravé“*, podřízené moci výkonné - kterými se ovšem dále nebudeme hlouběji zabývat - a *ombudsmany „pravé“*, parlamentní, jež lze nejobecněji rozčlenit na *všeobecné a speciální*. Všeobecné ombudsmany je ovšem možné, především podle územního rozsahu působnosti, ještě dále diferencovat. Jde o dělení na ombudsmany „ústřední“ (celostátní, „national“), „zemské“, resp. „státní“ („state“) - působící jen ve státech složených - a *místní* (regionální, městské apod., „local“, „urban“). I ombudsman speciální ovšem může mít charakter instituce „ústřední“, kupř. ombudsmani specializovaní jen na oblast vojenskou nebo na vězeňství, ale event. i zemské (státní) či místní.

Zemští (státní) ombudsmani se vyskytují toliko ve státech složených (federacích), např. v Rakousku, Německu, Austrálii nebo ve Spojených státech amerických,

<sup>20/</sup> K vládním, resp. zvláštním ombudsmanům srov. např. *Vidláková, O.*: Několik poznámek k švédským ombudsmanům. *Správní právo* 6/1989, s.375-381; *Žástěrová, J.*: Zákon č. 17/1992 Sb. a vývojové trendy práva životního prostředí. *Právník* 3/1993, zejm. s. 255 an.; *Bohlin, A.*: The Office of the Competition Ombudsman and the Local Authorities. A Collision Between Local Government Law and Business Law. *Scandinavian Studies In Law*, Vol. 31 (1987), s. 31 - 39; *Skála, J.*: Zmocněnec k ochraně osobních údajů v informačních systémech. *Právník* 12/1993, s. 1036 - 1040; *Flekkoy, M.G.*: Working for the Rights of Children in Norway. *Juridical Review* 2/1992, s. 127 - 140; *Saldeen, A.*: Sweden: Rights of the Unborn Child and A Children's Ombudsman. *University of Louisville Journal of Family Law*, Vol. 31, Spring 1992/1993, s. 477 - 481; *Weiss, I.*: Comparing Legislative and Executive Ombudsman in the United States. *Ombudsman Journal* 7 (1988), s. 37 - 60; *Williams, J.E.H.*: The Need for a Prison Ombudsman. *Criminal Law Review* 1984, s. 87 - 93; *Wilson, R.*: The 1988 Official Languages Act: A Renewed Mandate for Canada's Language Ombudsman. *Ombudsman Journal* 9 (1990-1991), s. 109 - 115; *Fitzharris, T.L.*: The Desirability of a Correctional Ombudsman. *Institute of Governmental Studies. University of California. Berkeley* 1973; *Wyner, A.*: *Executive Ombudsman in the United States. Institute of Governmental Studies. University of California, Berkeley* 1973.

<sup>21/</sup> Tak je tomu ve Finsku a v zásadě i v Portugalsku.

a zpravidla působí vedle ústředních (federálních) ombudsmanů. Obdobně jako ombudsman ústřední se zabývají (šetří) činnosti ústřední správy (na zemské úrovni). Místní ombudsman, resp. ombudsman místní správy, jak již ze samotného označení vyplývá, na rozdíl od ombudsmanů „ústředních“, kteří obsáhnou svou činností celé území státu, působí pouze na určité části území a zabývá se pouze stížnostmi na místní orgány. Vývojově často nejdříve vznikají „ústřední“ ombudsmeni, s působností zaměřenou pouze na oblast ústřední veřejné správy či dokonce jen na její - z hlediska občana - zvláště citlivý úsek (např. vojenství). Teprve později dochází k ustanovení samostatně činných ombudsmanů místních. Existují ovšem i státy, kde geneze proběhla obráceně; někdy působí (prozatím) jen ombudsmeni na lokální úrovni. Dochází i k tomu, zvláště v menších státech, že působnost „ústředního“ ombudsmana je posléze rozšířena i na místní orgány, jak se tomu stalo např. v Dánsku.<sup>22/</sup> Zvláště v posledních desetiletích, v souvislosti s nárůstem počtů, komplikovanosti a přitom značné různorodosti případů dochází k ustanovování jednoho či více zástupců ombudsmana, event. samostatných (zvláštních) ombudsmanů pro konkrétně, užěji vymezenou oblast (např. ombudsman pro oblast vojenství, ombudsman pro vezeňství, ombudsman pro ochranu dat, dětský ombudsman atp.). Pro jejich volbu, postavení a vztahy k parlamentu většinou platí obdobná pravidla jako pro „hlavní“ ombudsmany. Ne vždy se však jedná, jak již bylo zmíněno, o ombudsmana parlamentního.<sup>23/</sup>

Nikoliv zanedbatelnou novější tendencí, která stojí za povšimnutí a jež patrně ještě bude vyžadovat jistý časový odstup k podrobnějšímu zhodnocení, se jeví zřizování tzv. „*soukromých*“ *ombudsmanů* působících sice mimo státní struktury, ale jejichž existence bývá někdy založena zákonem (např. ve Velké Británii). Jedná se zpravidla o nestátní instituce, plnící funkci „stěžovatelského místa“, kontrolní jednotky, začleněné do rámce organizace konkrétního podniku (firmy), resp. souboru podniků v určité významné oblasti. V poněkud jiné formě se pak objevují v USA.<sup>24/</sup>

Jiná důležitá klasifikace týkající se vlastně jen ombudsmana legislativního (parlamentního), v zásadě vychází z rozdílů v možnostech přístupu k ombudsmanovi; jako podpůrná diferenciační hlediska lze patrně ještě uvést možnosti jednání ombudsmana z vlastní iniciativy, event. i širě přezkumných oprávnění, příp. i způsob ustanovení do funkce a délku funkčního období. Rozlišuje se pak tzv. *skandinávský model*, kdy je občan oprávněn se na instituci obracet přímo, a *britský model*, pro nějž je charakteristic-

---

<sup>22/</sup> K místním ombudsmanům srov. např. *Raphaeli, N.*: Ombudsman in the City of Jerusalem. Studies in Comparative Local Government. Vol. 2, No. 2, Winter 1968; Administrative Justice. Some Necessary Reforms. Oxford. Clarendon Press 1988, s. 120 an.; *Wade, H.W.R.*: Administrative Law. Clarendon Press. Oxford 1992, s. 135 an.; *Jones, M.*: The Local Ombudsmen and Judicial Review. Public Law, Winter 1988, s. 608 - 622; *Vergottini De, G.*: Úvod k problematice ombudsmana v Itálii a ochrana práv občanů. Právník 12/1992, s. 1072 - 1079; *Skulová, S.*: Několik informací a poznámek k instituci ombudsmana pro místní správu ve Velké Británii. Časopis pro právní vědu a praxi 2/1996, s. 248 - 258. *Sládeček, V.*: Zkušenosti s městským ombudsmanem v Detroitu. Časopis pro právní vědu a praxi 4/1996, s. 591 - 599.

<sup>23/</sup> K tomu srov. lit. v pozn. 20.

ký tzv. poslanecký filtr, tzn. že jednání ombudsmana se lze dovolávat nepřímo, prostřednictvím podání k poslanci. A ten zpravidla, byť většinou (ryze) formálně, musí vyslovit se šetřením ombudsmana souhlas.<sup>25/</sup> Někdy lze z literatury vyvozovat i možnost existence specifického, *afrického modelu* ombudsmana. Vesměs se nicméně jedná o ombudsmany moci výkonné, charakterizované zvláště kolektivním složením instituce.<sup>26/</sup> V této souvislosti se zdá vhodné objasnit používání termínu „ombudsmanské instituce“, resp. „instituce ombudsmanského typu“. Jde o určité zastřešení skutečnosti, že ombudsman, byť se tak vesměs oficiálně neoznačuje, nepůsobí vždy pouze jako jednotlivec, vedoucí instituce, s event. zástupci či „pobočníky“ vybavenými samostatnou pravomocí a působností, ale také jako vícečlenný, kolegiální orgán.<sup>27/</sup>

### *Místo ombudsmana v ústavním systému a vztah k jiným státním orgánům*

Pokud jde o postavení ombudsmana v ústavním systému a jeho vztahy k jiným státním orgánům, již z výše podané charakteristiky vyplývá, že se jedná o relativně nezávislou instituci, svým vznikem a jistými vztahy (odpovědnosti) vázanou na parlament. Někdy se vznik instituce - zvláště s ohledem na recentní kvantitativní nárůst úřadů i úředníků - dává do souvislosti s existencí (komunikačních) nedostatků ve vazbách jednotlivých složek systému dělby moci, zejména v relacích moci zákonodárné a výkonné. Hovoří se i o přímém pro-

<sup>24/</sup> K tomu srov. např. *Mowbray, A.R.*: Ombudsmen: the Private Sector Dimension, In: Finnie, W. - Hims-worth, Ch. - Walker, W. (ed.): *Edinburgh Essays in Public Law*. Edinburgh University Press 1991, s. 315 - 334; *Giddings, P.*: Regulators and Ombudsmen: Access and Visibility. *Journal Of Financial Regulation And Compliance*, Vol. 2, Number 1, 1993, s. 59 - 73; *Oliver, D.*: The Revenue Adjudicator: A new breed of Ombudsperson? *Public Law* 1993, s. 407 - 411; *McGee, A.*: The Insurance Ombudsman and the Un-fair Contract Terms Act 1977. *Insurance Law and Practice* 2(3)/1992, s. 86 - 88; *Wilkinson, H.W.*: Come back, Captain Mainwaring: the Banking Ombusman Scheme. *Coneyancer and Property Lawyer*, Nov-Dec 1992, s. 397 - 402; *James, R.* - *Seneviratne, M.*: The Building Societies Ombudsman Scheme. *Civil Justice Quarterly* 11/1992, s. 157 - 174. *Ayeni, V. O.*: Evolution of and prospects for the ombudsman in South-ern Africa. *International Review of Administrative Science* Vol. 63 (1997), No. 4, s. 534 - 563. K situaci v USA srov. část IV. Zcela specifickou roli pak plní tzv. tiskový ombudsman, známý právě ze Švédska. Vlastně nejde o ombudsmana v pravém smyslu slova, tedy o státní orgán opírající svou existenci o nějaký zákon, ale o subjekt dobrovolně vytvořený mediálními organizacemi ve Švédsku, který posuzuje stíž-nosti osob, jež se cítí poškozeny nebo dotčeny publicitou v tisku. Podrob. srov. *Sládeček, V.*: Svoboda projevu, tolerance a tisk (tiskový ombudsman ve Švédsku), In: *Tolerance, svoboda projevu a jejich di-menze*. *Acta Universitatis Carolinae - Iuridica* 1-2/1996, s. 123 - 125.

<sup>25/</sup> V podrobnostech k oběma modelům srov. např. *Skála, J.*: Postavení a kompetence ombudsmana v ústav-ně-politickém systému kapitalistických států. *Právník* 9-10/1989; Týž: *Český ombudsman*, *Právník* 2/1998, s. 110 an.; *Wahab-al, I.*: *The Swedish Institution of Ombudsman*. Stockholm. LiberForlag 1979; *Sládeček, V.*, dílo v pozn. 8. Pro úplnost je třeba poznamenat, že za základ skandinávského modelu se ča-sto spíše než švédská instituce považuje dánská (právní) úprava. Je nejen konciznější a poměrně výstížná (a byla dříve širěji přístupná než švédská), především však vylučuje z působnosti ombudsmana soudy a soudce.

<sup>26/</sup> K tomu srov. především *Hatchard, J.*: The Institution of the Ombudsman in Africa with Special Reference to Zimbabwe. *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 35, April 1986, s. 255 - 270; Týž: *The Ombudsman in Africa Revisited*. *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 40, October 1991, s. 937 - 948; *Ayeni, V.*: The Ombudsman's Periodic Reports - Nigeria's Versions. *Omb. J.* (1989), s. 93 - 111. Nejnověji a v širším záběru srov. *James, R.*: *Private Ombudsmen and Public Law*, Aldershot, Dart-mouth 1997.

<sup>27/</sup> Takový jev není typický, jak by se zdálo, jen pro Afriku, kolektivní ombudsman působí např. v soused-ním Rakousku. K tomu srov. též - stejně jako k zástupcům ombudsmana - část II.



mítnutí těchto diskrepancí do vztahů mezi průměrnými občany a úředníky.<sup>28/</sup> Ombudsman pak působí jako určitý zprostředkovatel, mediátor, schopný zabránit některým takovým konfliktům a ochránit občana. Zároveň, na druhé straně - což je velmi důležité - může „bránit“ i úředníka, pokud stížnost nemá reálný podklad.<sup>29/</sup>

Co se týče *vztahu k ostatním orgánům* státu, zpravidla je obecně žádána součinnost a pomoc ombudsmanovi. Na moci výkonné je (klasický) ombudsman zcela nezávislý, naopak správní úřady mají - a nezřídka i samotná vláda - zpravidla stanoveny širší povinnosti. Předkládat příslušné materiály, vyjadřovat se k věci, umožňovat vstup do svých objektů atp. Spíše výjimečnou se jeví situace známá ze Švédska a Finska, kde je ombudsman poměrně často vyzván, aby se vyjádřil k nějaké problematice, obvykle legislativního charakteru. Je třeba připomenout, že ombudsman je oprávněn žádat podklady a součinnost, nemůže však vydávat příkazy či dokonce jako „vyšší“ instance meritorně rozhodovat či jinak ovlivňovat, resp. zasahovat do činnosti úřadů spadajících do jeho přezkumné pravomoci. Ombudsman není ve vztahu k úředníkům nadřazeným, který dává pokyny podřízeným, ani nezávislým zvláštním státním orgánem samostatně rozhodujícím s externími účinky. Jeho oprávnění mají toliko iniciační, limitovanou povahu, projevující se ve formě návrhů, doporučení, názorů apod. Spíše (vesměš) hypotetickou a nepřímou „vynutitelnost“ jeho doporučení lze ovšem vysledovat v jeho vazbách na parlament. Prostřednictvím výroční, bilanční zprávy či individuálních podnětů může ombudsman iniciovat „odvetná“ opatření členů zákonodárského sboru, resp. jeho orgánů, vůči členům vlády - ministrům jako vrcholovým vedoucím správních úřadů, které nejednají v souladu s jeho doporučeními. Jistou výjimkou se jeví možnost, aby ombudsman inicioval či výjimečně i nařídil zahájení disciplinárního řízení s úředníkem, který se významněji provinil. Zcela vzácné jsou případy, kdy ombudsman může ukládat pokuty za nedostatečnou součinnost.<sup>30/</sup>

K samotné ústavní *reglementaci vzniku* a působení instituce ombudsmana lze konstatovat, že zpravidla bývá obsažena alespoň stručná zmínka v ústavě, zřídka je úprava detailnější.<sup>31/</sup> Další podrobnosti pak stanoví zákon běžný, ev. i prováděcí či interní předpisy. Můžeme ovšem akceptovat závěr, že ústavní regulace ombudsmana není *conditio sine qua non*, protože nejde o orgán, který by disponoval samostatnou mocenskou pravomocí a mohl tak ingerovat do existující dělby státní moci. Jde o orgán od parlamentu, tedy moci zákonodárné, odvozený, opatřený toliko iniciačními oprávněními (pravomocemi). Jedině parlament je, na základě jeho podnětu (zprávy)

<sup>28/</sup> Srov. např. *Skála, J.*, dílo v pozn. 25, s. 784 an. a lit. zde uvedenou. Srov. též *Týž*: Funkce ombudsmana v právním státě. *Právní obzor* 3/1994, s. 283 - 291.

<sup>29/</sup> Obdobně srov. např. *Kempf, U. - Mille, M.*: The Role and the Function of the Ombudsman: Personalized Parliamentary Control in 48 Different States. Freiburg, July 1992, s. 7; *Skála, J.*: Proč ombudsman aneb ubi ius ibi remedium. *Právník* 2/1994, s. 117.

<sup>30/</sup> Ke všem těmto aspektům podrobněji srov. v části II.

<sup>31/</sup> Zjevnou výjimkou je Rakousko (srov. obsáhlou ústavní úpravu - čl. 148a - 148j). Jde o stát, jehož vývoj nám může být v určitých historických institucionálních aspektech blízký.

oprávněně sankcionovat, mocensky uplatnit svou pravomoc vůči moci výkonné. Existují proto státy, kde ombudsman v různé podobě působí, ačkoliv ústavně zakotven není.<sup>32/</sup> Na druhé straně je známa taktéž řada států, patrně i početnější, kde ústava úpravu ombudsmána obsahuje.<sup>33/</sup> Někdy se jako podpůrný argument uvádí, že zakotvení instituce v ústavě jistým způsobem posiluje jeho postavení, autoritu instituce.<sup>34/</sup>

### *Ombudsman a soudnictví*

Pokud jde o *relace ombudsmána k moci soudní*, nelze se vyhnout nejdříve jistému exkurzu do nedávné minulosti. Vznik, resp. rozšíření ombudsmanských institucí je, zdá se, přirozeným důsledkem společenského vývoje. Postupně prosazování ideí právního demokratického státu, obzvláště zvýrazněné v období po skončení druhé světové války a recentně celosvětově zesilující trend k zajištění vyšší, kvalifikovanější ochrany lidských práv a svobod vedl k budování či obnovování kvalitativně dokonalejších a efektivnějších systémů soudní ochrany občanů a projevil se i na mezinárodní úrovni. Stačí si připomenout přijetí tak závažných mezinárodních dokumentů jako je Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (1949) nebo Pakt o občanských a politických právech a Pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech (1966).<sup>35/</sup>

Potřebné garance v poválečné Evropě postupně vytvářelo především ústavní soudnictví jako vrcholová instituce ochrany chápané všeobecně, tedy také proti neústavní rozhodovací aj. činnosti veřejné správy v rámci konkrétní kontroly ústavnosti iniciované kvalifikovanými stížnostmi fyzických i právnických osob. Na nižší úrovni, totiž jako event. nutný předstupeň podání návrhu k ústavnímu soudu, měly a mají značný význam systémy soudního přezkoumávání rozhodnutí orgánů veřejné správy, správní soudnictví (ve funkčním smyslu).<sup>36/</sup>

<sup>32/</sup> Např. ve Francii, Itálii, Nizozemí.

<sup>33/</sup> Např. ve Švédsku, Finsku, Dánsku, Rakousku, Španělsku, Portugalsku, Maďarsku, Slovinsku. Nejnověji, vlastně dodatečně zakotvila ombudsmána (Rzecznik Praw Obywatelskich) i dlouho připravovaná polská Ústava z r. 1997.

<sup>34/</sup> Srov. Kempf, U. - Mille, M., cit. dílo, s. 24.

<sup>35/</sup> V České republice, resp. v ČSSR a ČSFR byly tyto dokumenty vyhlášeny pod č. 209/1992 Sb. (a č. 41/1996 Sb.) a 120/1976 Sb. Srov. též Evropskou dohodu o osobách účastnících se řízení před Evropskou komisí a Soudem pro lidská práva (č. 106/1996 Sb.).

<sup>36/</sup> Ať již tedy šlo o samostatnou soustavu správních soudů nebo o přezkum rozhodnutí orgánů veřejné správy soudy obecnými, event. o zvláštní administrativní tribunály, jejichž některá rozhodnutí lze ovšem ještě dále napadat soudně. V podrobnostech nověji srov. např. Správní soudnictví. Acta Universitatis Carolinae - Iuridica 2-3/1993; Mikule, V., In: Hendrych, D. a kol.: Správní právo - obecná část. C.H.Beck. Praha 1996, s. 268 an.; Pítrová, L.: Základní charakteristika německého a rakouského modelu správního soudnictví. Právník 2/1995, s. 100 - 115; Pítrová, L.: Základní rysy anglického modelu „správního soudnictví“. Právník 3/1995, s. 212 - 221; Mazanec, M.: Správní soudnictví. Linde. Praha 1996; Mikule, V.: Význam správního soudnictví pro všeobecnou právní kultivaci veřejné správy. Správní právo 3-4/1997, s. 137 - 144; Mazanec, M.: Problémy českého správního soudnictví pohledem soudce. Správní právo 3-4/1997, s. 145 - 153. Pítrová, L. - Pomahač, R.: Evropské správní soudnictví. C. H. Beck, Praha 1998. Zvláštní situaci nalezneme v Dánsku. Ačkoliv zde působí řada zvláštních tribunálů, nemají charakter orgánů soudních, takže správní soudnictví zde prakticky neexistuje. Dokonce se uvádí, že zřízení instituce ombudsmána bylo výsledkem výběru ze dvou alternativ - zdá zavést správní soudnictví nebo ombudsmána. Srov. Gammeltoft-Hansen, H., In: Proč ombudsman v České republice? Sborník příspěvků z mezinárodního semináře „Ombudsman v České republice“. Český helsinský výbor - Československá nadace Charty 77. Praha 1993, s. 37.

Očekávalo se - a některé státy, potažmo jejich vlády obdobná stanoviska zaujímají dodnes -, že tento vícestupňový systém soudní ochrany bude dostačovat k potřebnému, účinnému zajištění ochrany ústavně garantovaných i běžných občanských práv i v oblasti veřejné správy. Nicméně brzy se ukázalo, že obrovský, „parkinsonovský“ nárůst počtů orgánů veřejné správy a tedy i stoupající kvantita byrokracie vyvolává nejen s obtížemi zvládnutelné množství sporů, ale i vznik nezanedbatelných „třecích ploch“ mezi legislativou a exekutivou, a tudíž pochopitelně i konflikty mezi „obyčejnými“ občany a byrokracií. Stále častěji dochází k rozporu mezi (zdánlivým) zájmem státních, a to zejména správních orgánů, a oprávněnými zájmy a právy občanů.<sup>37/</sup> Především jde o neuspokojivé a nezřídka i protizákonné vyřizování záležitostí ve formě správního rozhodnutí, event. i o jiná mimoprávní či protiprávní jednání zaměstnanců veřejné správy, proti kterým někdy ani nelze uplatnit účinnou formu právní ochrany, např. soudní. Při hledání východiska ke zmírnění popsanych konfliktů se zřejmě také uvažovalo o vytvoření vhodného institutu efektivní a jednoduché pomoci občanům demokratického právního státu při nelehké orientaci v „džungli“ často reorganizované, metamorfující byrokracie, kdy i nalezení kupř. příslušného orgánu (organizační složky) a odpovídající normy v nepřehledné mase prováděcích právních předpisů, ale i různých aktů interních, je téměř nad lidské síly. Měl se na mysli především průměrný, „obyčejný“ občan, bohatstvím právě neoplývající a právnický „nedotčený“, bezradné individuum, šlo o pomoc „malému člověku proti všemocné administrativní mašinérii“.<sup>38/</sup>

Tak došlo k objevení a zužitkování dlouhodobých skandinávských zkušeností a poměrně rychlému šíření institucí ombudsmanského typu po celém světě. Postupně také vznikaly některé speciální orgány, buď relativně autonomní (samostatné) nebo vládě podřízené, jež operativně řešily úježi specializovné otázky, např. stížnosti na policii, zabývaly se problematikou ochrany dat apod.<sup>39/</sup> Někdy byly aplikovány oba uvedené přístupy. Často ovšem působí potíže zjistit, zda tyto orgány, resp. instituce, lze ještě považovat za ombudsmanské, tedy chápané jako nezávislé (zvláště na vládě), či zda jde o instituci cha-

<sup>37/</sup> Skála, J., dílo v pozn. 25.

<sup>38/</sup> Ben-Porat, M.: The Experience of the Ombudsman in Izrael. Fifth International Ombudsman Conference. Vienna 1992, s. 5. Výzkumy nicméně naznačují, že „služeb“ ombudsmana využívá široké spektrum lidí všech sociálních kategorií. Srov. Kempf, U. - Mille, M., cit. dílo, s. 13.

<sup>39/</sup> Pokud jde o policii srov. např. zvláštní, samostatný kolegiální orgán, Police Complaints Authority (srov. Annual Report of the Police Complaints Authority. London. HMSO 1992), ve Velké Británii a na druhé straně naši Inspekci MV, jejíž působení je „právně“ podloženo toliko rozkazem ministra vnitra, jemuž přímo podléhá a dále pak odbor kontroly a stížností Policie ČR, který je součástí organizačních struktur policie. K tomu srov. Thomas, P.A.: Stížnosti na policii v Anglii a ve Walesu. Správní právo 2/1995, s. 116 - 127 a Veselý, T. - Sládeček, V.: Stížnosti na policii v České republice. Správní právo 4/1996, s. 193 - 211. K ochraně dat srov. např. Skála, J., dílo v pozn. 20; Týž: Právní ochrana osobních údajů v informačních systémech. Právník 1/1994, s. 22 - 37.

rakteru jiného. Existuje mnoho „přechodných“, hybridních forem. Důležitým vodítkem však skutečně patrně bude právě míra jejich nezávislosti.<sup>40/</sup>

Zcela zvláštní roli pak ve většině bývalých socialistických států sehrál tzv. *všeobecný dozor prokuratury*, někdy odborníky považovaný za instituci ombudsmanského charakteru.<sup>41/</sup> Podle našeho názoru takový závěr akceptovat nelze. A to především s ohledem na organizační výstavbu a fungování celé soustavy prokuratury. Pokud pomineme známé a nezřídka relevantní stranické aspekty jejího fungování (a tedy i tlaky na rozhodování v konkrétních případech), instituce sama měla povahu vícestupňového centralistického, léty nabobtnalého systému s přísnou vertikální podřízeností, který byl sice ve vztahu k parlamentu i jiným složkám dělby moci dosti autonomní (v socialistické teorii se někdy dokonce hovořilo o čtvrté moci ve státě), avšak v ochraně práv ve veřejné správě málo funkční. Podstata problematičnosti efektu prokuratury jako ombudsmanské instituce ovšem především také spočívá, resp. spočívala v protikladnosti cílů její činnosti: funkce státního žalobce v trestních věcech a zároveň funkce ochránce občanských práv (včetně oblasti veřejné správy).

Pokud máme provést zřetelnější rozbor souvislostí, vztahů či dokonce výhod a nevýhod ombudsmana na straně jedné a jiných státních orgánů, jejichž úkolem je v demokratických státech zajišťovat obecně ochranu občanských práv a svobod (tedy i v oblasti veřejné správy), tedy především moci soudní, na straně druhé, patrně se při této abstrakci opět nevyhneme jistému zjednodušení.<sup>42/</sup>

*Ombudsmanova působnost* se často v nemalé míře překrývá s kompetencí jiných ochraňujících systémů, zvláště správního (event. i obecného) a ústavního soudnictví. Režim vztahů a vazeb mezi soudy a ombudsmanskými institucemi je velmi různorodý. Pokud pomineme vzácné výjimky (limitovaného) sledování i činnosti soudů a soudců (Švédsko, Finsko, ale i Aljaška a do jisté míry i Gruzie), jde vskutku zpravidla o organizační i funkční struktury do jisté míry paralelně působící, ovšem jinými prostředky a nikoliv na konkureční bázi. Ombudsmanské instituce nutno

---

<sup>40/</sup> Srov. též *Lundvik, U.*: A Brief Survey of the History of the Ombudsman. The Ombudsman Journal 2/1982, s. 93. Jde pochopitelně - a to je třeba znovu zdůraznit - o dosti značnou generalizaci či abstrakci, vývoj každého státu byl a je v tomto směru velmi specifický a zkoumání vývoje i současného stavu celých těchto podpůrných systémů ochrany lidských a občanských práv by vyžadovalo přinejmenším jednu další samostatnou studii.

<sup>41/</sup> K tomu srov. např. *Müller, Z.*: K zárukám zákonnosti ve státní správě. Správní právo 4/1990, s. 210 - 220; *Smith, G. B.*: Soviet Union, In: *Caiden, G.E.* (ed.) International Handbook of the Ombudsman. Country Surveys. Westport, Connecticut, London, England, Greenwood Press 1983, s. 165 an.; *Reid, C.T.*: The Ombudsman's Cousin: The Procuracy in Socialistic States. Public Law, Summer 1986, s. 311 - 326. Je vcelku obvyklé, že na ombudsmanské konferenci jsou zváni zástupci prokuratur, pokud v daném státě neexistuje ombudsman, např. z Číny (srov. materiály z konf. ve Vídni 1992). V Polsku sice nadále působí ombudsman i prokuratura, ta však byla v 90. letech funkce všeobecného dozoru zbavena.

<sup>42/</sup> Určitý náčrt okruhu prostředků ochrany lidských práv srov. *Mikule, V. - Sládeček, V. - Nováková, H.*: Informace pro osoby, které se obracejí na ČHV se žádostí o právní pomoc. Zpravodaj Českého helsinského výboru 2/1995, s. 28 - 35.

považovat za systémy komplementární a podpůrné, jejichž účelem není nahrazovat (suplovat) funkce jiných státních orgánů. Proto aktivita ombudsmana někdy není podmiňována vyčerpáním návrhů či opravných prostředků k soudu, event. má v posouzení „přípustnosti“ podání diskreční pravomoc. Naopak, jestliže zjistí, že o totožné věci probíhá soudní řízení, své šetření zpravidla zastaví, příp. opět využije své diskrece. Na druhé straně je nezřídka zákonem přímo stanoveno, že opatření (závěry šetření) ombudsmana nelze soudně přezkoumávat.

Zřídka může ombudsman přímo iniciovat zahájení soudního řízení. Závažnou výjimkou se jeví „privilegia“ jen malé skupinky „novějších“ ombudsmanů: jsou oprávněni podat kvalifikovaná podání ústavnímu soudu, buď ve věci (ústavní stížnost) nebo jako návrh na zrušení či posouzení ústavnosti zákona (právního předpisu).<sup>43/</sup>

Věcně mohou aktivity ombudsmana vykazovat blízkou příbuznost zejména s rozhodováním soudu ve správním soudnictví, resp. jeho existence může souviset i se skutečností, zda správní soudnictví v daném ústavním systému vůbec či v dostatečné míře působí. Kromě výše uvedené argumentace je však možné poukázat na některé další závažné momenty, odůvodňující paralelní působení jak správního (ev. obecného) soudnictví, tak i ombudsmana. Lze soudit, že na rozdíl od uvedených *soudních forem ochrany*, jež na jedné straně bývají účinnější (státní mocí vynutitelná rozhodnutí), zároveň však na druhé straně v postupech podstatně právně formalizovanější, a tudíž časově i finančně náročnější (zastupování, náklady řízení), nabízí ombudsman rychlejší, neformální a poplatkům nepodléhající postup, jež zpravidla přináší do jisté míry obdobné, ale, zdá se, i kvalitativně jiné, efektivnější výsledky. Ačkoliv ombudsman sám v zásadě nemůže přímo aktivně zasáhnout do způsobu vyřízení konkrétní, stěžovatelem napadnuté záležitosti (má pouze iniciační pravomoc), jistá možnost ovlivnění administrativních postupů v jeho moci je, i když pouze zprostředkovaně, především „skrze“ jednotlivé poslance, orgány parlamentu, ev. parlamentu jako celku (vyjádření kontrolní vazby mezi mocí zákonodárnou a výkonnou). Opomenout nelze ani přirozený lidský strach, stres z oficiálnosti soudního jednání - ombudsman jedná neformálně, lidsky, „v soukromí“. Zanedbatelné nemusí ani být - byť z jiného pohledu - hledisko jistého „odbřemenění“ soudů.

K tomu můžeme dodat, že ombudsman tedy řeší často nejen věci, které kupř. nelze soudně napadnout, ať již pro (právní) nemožnost či z důvodu (relativní) bagatelity věci, ale zároveň plní významnou roli instituce poradní, informační. Právě z důvodu nepřehlednosti veřejné správy (a nejen pro laika) někdy k vyřešení věci postačuje i osvětlení dané právní problematiky, poskytnutí relevantní informace, odkázání na příslušný úřad atp. Zdánlivě nespravedlivý postup úřadu může být nezřídka i odůvodněný.

<sup>43/</sup> Tyto možnosti existují např. v Polsku, Rakousku a Portugalsku.

Často se také uvádí, že ombudsman - na rozdíl od soudce - neposuzuje pouze zákonnost v úzkém rámci „řádného pořadu práva“, není tedy svázán rigidními procesními pravidly např. při dokazování, ale může se pokusit (z vlastní iniciativy) proniknout do dalších detailů, může být „tvořivější“ než soudce. Když zjistí, že nějaká činnost je oprávněná, nemusí ho to uspokojit, může šetřit dál a zachytit (podstatné) skutečnosti, které by soudu unikly.<sup>44/</sup> Jeho šetření zahrnují zpravidla též „místní ohledání“, tj. návštěvu dotčeného úřadu a nikoliv pouze rutinní korespondenci obvyklou u vyřizování stížností jinými státními orgány, a i proto se jeho činnost jeví účinnější. Prioritou ombudsmanova zájmu je administrativní jednání, které může nebo nemusí porušovat právní předpis, ale „postrádá určitou úroveň“<sup>45/</sup> (např. i nezdvouřilé jednání úředníka, zbytečné průtahy v řízení, zřejmě neadekvátní použití správního uvážení). Tradiční metody právní kontroly, zejména soudní, se již nezadají adekvátními, dostačujícími při současné, nepřehledné situaci v oblasti veřejné správy.<sup>46/</sup>

Zejména z empirických průzkumů vyplývá, že ombudsman je oprávněn či schopen plnit i řadu dalších funkcí, které v rámci soudního řízení vůbec nepřipadají v úvahu. Jako nejfrekventovanější se kromě funkce „pomocníka“ stěžovatelů, který pro ně hledá uspokojí řešení, uvádí funkce „navrhovatele“ zlepšení praktických administrativních postupů i zákonodárství a správních předpisů.<sup>47/</sup>

## 2. KE VZNIKU A VÝVOJI INSTITUTE (STRUČNÝ NÁSTIN)<sup>48/</sup>

Stejně jako lze u řady jiných právních institucí nalézt ve starověké minulosti jisté, byť nezřídka jen vzdáleně podobné předchůdce, i u instituce ombudsmana se jako historická paralela někdy uvádí římský tribun lidu, kontrolní orgány působící ve Starověké Číně, a také se uvádí, že sami někteří panovníci plnili již v dávné minulosti (7 stol.) v zásadě taktéž funkce ombudsmana.<sup>49/</sup> „Ombudsman-

<sup>44/</sup> Srov. též *Schipper, N. A. M.*: Holandská zkušenost. In: Proč ombudsman v České republice? Sborník příspěvků z mezinárodního semináře „Ombudsman v České republice“. Český helsinský výbor - Československá nadace Charty 77. Praha 1993, s. 18.

<sup>45/</sup> *Serota, B.*, In: Proceeding of the Second International Ombudsman Conference, Jerusalem, October 1980, s. 110.

<sup>46/</sup> *Gammeltoft-Hansen, H.*: Dánská zkušenost. In: Proč ombudsman v České republice? Sborník příspěvků z mezinárodního semináře „Ombudsman v České republice“. Český helsinský výbor - Československá nadace Charty 77. Praha 1993, s. 32 an.

<sup>47/</sup> *Haller, W.*, cit. dílo, s. 6. Poněkud jinou hierarchii priorit srov. *Kempf, U. - Mille, M.*, cit. dílo, s. 21 - 22.

<sup>48/</sup> Adjektivum „stručný“ patrně úplně nevystihuje skutečnou „telegrafičnost“ této partie. Důvody koncizního přístupu jsou v zásadě dva. Vývojové aspekty ombudsmanských institucí byly většinou již literárně zachyceny (a na tuto literaturu se odkazuje), ev. je vývoj u některých států postihnout v dalších částech práce. Druhým důvodem se jeví jistá prostorová limitace.

<sup>49/</sup> K tomu rov. např. *Lundvik, U.*: A Brief Survey of the History of the Ombudsman. The Ombudsman Journal 2 (1982), s. 85 an. Obdobně srov. *Gellborn, W.*: Ombudsmen and Others. Harvard University Press. Cambridge. Massachusetts 1966, s. 194. Dále srov. *Pickel, V.*: Islamic Roots of Ombudsman Systems. Ombudsman Journal 6 (1987), s. 101 an.

ská“ funkce panovníků není ostatně nijak překvapující, v určité podobě („stížnosti na vrchnost“) přetrvala i ve středověku.<sup>50/</sup> Jde však povytce o paralely nepřesné. Přestože po stránce materiální, tj. z hlediska konkrétních činností a úlohy instituce lze (alespoň částečně) nalézt styčné body, je si třeba uvědomit, že takové instituce (či osoby) působily v rámci autokratického, resp. absolutistického, nikoliv však moderního, demokratického systému. O naplnění základních formálních znaků instituce je tudíž možné sotva hovořit.

První „skutečný“ ombudsman se patrně objevil až na začátku 18. století ve Švédsku. Švédský král Karel XII. zřídil v r. 1713 úřad Královského Nejvyššího Ombudsmana. Sám výraz „ombudsman“ je sice původu švédského, jeho zárodek lze nicméně vysledovat ve středověkém slově „umbup“ (moc, autorita), prapůvodem patrně pocházejícího z islandštiny. Jako „ombud“, resp. „ombudsman“ byla označována osoba, jež vystupovala jako zástupce, zmocněnec či mluvčí dalších osob.<sup>51/</sup> Úkolem Královského Nejvyššího Ombudsmana, později označovaného jako kancléř justice (justitiekansler), bylo především dohlížet na dodržování zákonů a ostatních právních předpisů a plnění povinností státními úředníky. Přestože po roce 1719 byl kancléř jmenován vládou a nikoliv králem, zastával poměrně samostatné postavení a plnil i další úkoly. V pozdější době, kdy došlo k posílení moci parlamentu, kancléře jmenoval parlament a působil jako jeho orgán. V průběhu období silné vlády Karla Gustava III. byl vztah kancléře justice k parlamentu potlačen; nadále spíše působil jako součást moci výkonné. Instituce kancléře justice tak, jak vypadala v období, kdy plnila funkci orgánu parlamentního, se stala předchůdcem a vzorem pro vytvoření instituce (parlamentního) ombudsmana (justitieombudsman), který byl přímo zakotven ve švédské ústavě (1809). Není sice mnoho známo o faktickém zákulisí ústavního vzniku této instituce, pouze se ví, že k jejímu ustavení - což nepřekvapuje - došlo proti vůli vlády. Parlament měl zřejmě v úmyslu, jak na základě špatných zkušeností s despotickou vládou některých králů, tak i do určité míry pod vlivem Montesquieovy teorie o dělbě moci<sup>52/</sup>, zajistit ochranu občanů před úřady a úředníky zvláštním orgánem parlamentu.<sup>53/</sup>

Ústava stanovila, že úkolem ombudsmana jako orgánu parlamentu je dohlížet na to jak soudci, vládní i ostatní úředníci zachovávají zákony a jiné právní předpisy.

<sup>50/</sup> V moderní modifikaci existuje i nadále. Prezident (hlava státu), resp. jeho kancelář se zabývá i stížnostmi občanů, které se týkají veřejné správy (např. v USA nebo u nás). K tomu srov. část. IV, resp. VII.  
<sup>51/</sup> Termín se obvykle překládá jako „zplnomocněnec“, „zmocněnec“, resp. „parlamentní zmocněnec“. K tomu srov. *Skála, J.*: Postavení a kompetence ombudsmana v ústavně-politickém systému kapitalistických států. *Právník* 9-10/1989, s. 782, dále pak *Bogdan, M.*: Švédský „ombudsman“. *Evropské a mezinárodní právo*. Únor 1992, s. 10 - 11.

<sup>52/</sup> *Montesquie, Ch. L.*: O duchu zákonů. Praha 1947. K tomu srov. např. taktéž *Weyr, F.*: *Československé právo ústavní*. Melantrich. Praha 1937, s. 20 an.; *Filip, J.*: *Ústavní právo*. II. díl. Masarykova univerzita Brno 1994, s. 145 an..

<sup>53/</sup> K tomu v podrobnostech srov. *Ludvík, U.*, cit. dílo; *Bogdan, M.*, cit. dílo; *Rudholm, S.*: The Chancellor of Justice. In: Rowat, D.C. (ed.): *The Ombudsman*. London. Toronto. Stockholm 1968, s. 17 an.; *Bexelius, A.*: The Ombudsman For Civil Affairs. In: Rowat, D. C., cit. dílo, s. 22 an.; *Wahab-al, I.*: The Swedish Institution of Ombudsman. Stockholm. LiberForlag 1979, s. 23 an.

Mohl soudně stíhat ty z nich, kteří při výkonu své činnosti porušili právo anebo zanedbali plnění svých povinností. V roce 1810 byl pak parlamentem přijat zákon o instrukcích pro ombudsmana, který konkretizoval jeho oprávnění, a také byl zvolen první ombudsman.

Pokud jde o „dozorová“ oprávnění ombudsmana vůči soudcům, což je svým způsobem věc neobvyklá a - zvláště v souvislosti s teorií dělby moci - zdá se i poněkud nepatřičná, lze konstatovat, že do značné míry souvisí s dobou vzniku instituce. V 19. století byla aktivita ombudsmana vskutku v převážné míře zacílena na činnost soudů, státního zastupitelství, policie a do oblasti vězeňství. Ačkoliv v současné době ombudsman převážně jedná, resp. provádí šetření na základě individuálních stížností, tehdy spíše vycházel z výsledků své inspekční činnosti. V prvních sto letech existence úřadu se v průměru ročně zabýval 70 stížnostmi, a to ještě v řadě případů pouze odůvodňoval a vysvětloval proč úředník rozhodl tak, jak rozhodl.<sup>54/</sup> Ostatně veřejná správa v této době nezahrnovala tak široké spektrum úřadů a kvantum úředníků jako nyní. Nejzávažnějšími byly případy zatčení na základě nedostatečného vyšetření věci. Soudci i zaměstnanci státního zastupitelství dále pak často nedorážovali lhůty k provádění úkonů, kdy nešlo o měsíce, ale o roky prodlení. Na počátku 20. století se nicméně situace v soudnictví výrazně zlepšila, a v návaznosti na vznik nových či personálního rozšiřování starých úřadů, převážila jako kontrolováný subjekt právě veřejná správa. Je si však třeba uvědomit, že ombudsman nemá oprávnění u soudců - stejně jako u správních úředníků - změnit jejich rozhodnutí. V zásadě jde spíše o kontrolu zákonnosti jejich jednání. Otázku ohrožení nezávislosti při rozhodování sami soudci v současnosti komentují v tom smyslu, že v daném systému vyrostli a nikterak nemají pocit ztráty nezávislosti, když ombudsman sleduje jejich činnost.<sup>55/</sup>

Oprávnění ombudsmana jako žalobce mělo velký význam zvláště v počátcích činnosti instituce, kdy také docházelo k jeho hojnému využívání. Posléze se taková aktivita zmírňovala a nahrazovala ji spíše veřejná kritika. Novelou trestního zákona v roce 1976 byla možnost soudního stíhání úředníků omezena jen na hrubé porušení práva nebo povinností, a proto je v současnosti taková žaloba velmi vzácná. Úředníka lze nicméně dostatečně postihnout disciplinárně, což může mít i velmi závažné pracovněprávní důsledky.<sup>56/</sup>

Přestože se již od roku 1901 několikrát navrhovalo zřízení zvláštního ombudsmana pro vojenské otázky (militieombudsman), příslušná úprava byla přijata až v roce 1915, zřejmě taktéž v souvislosti s vypuknutím 1. světové války, i když se jí samo Švédsko nezúčastnilo. Třetí parlamentní ombudsman byl ustaven v roce 1968, od roku 1986 až do současnosti působí ombudsmani čtyři. Hlavní „administrativní“

<sup>54/</sup> Srov. *Bexelius, A.*, cit. dílo s. 28.

<sup>55/</sup> *Gelhorn, W.*, cit. dílo, s. 238.

<sup>56/</sup> Srov. kupř. *Lundvik, U.*, cit. dílo, s. 89; *Bogdan, M.*, cit. dílo, s. 10.





ropských i mimoevropských) států se staly významnou pomocí při legislativních přípravách příslušných zákonů vzorové zákony o ombudsmanovi, které vznikly v USA v 70. a 80. letech.

Z hlediska relevantních impulzů ke vzniku ombudsmanských institucí je důležitá nejen sama existence švédského ombudsmana, ale také v té době patrněji zevrubněji známá instituce v Dánsku, stejně jako aktivity právě prvního dánského ombudsmana prof. S. Hurwitze, který zvláště ovlivnil vznik institucí na Novém Zélandě, ve Velké Británii a konec konců i ve Spojených státech amerických. Pořídil jednak první překlady zákona (předpisů) o ombudsmanovi do angličtiny, psal články i popularizační knihy,<sup>65/</sup> pořádal přednášky i diskuse (debaty) k problematice.

Peripetie předcházející vzniku i ustavení instituce ve Velké Británii můžeme do značné míry chápat jako modelové, podobné vývoji v řadě jiných států.<sup>66/</sup> Proto i s ohledem na některé závažné odlišnosti v koncepci instituce (poslanecký filtr) podmínkami vzniku ovlivněné - si britskou situaci vývojově přiblížíme poněkud podrobněji.

Patrně nejstarším nepřímým podnětem ke vzniku instituce ombudsmanského typu ve Velké Británii se jeví události roku 1954, kdy alarmující případ zneužití administrativní pravomoci i obecné povědomí o byrokratické aroganci správních úředníků vedlo ke zřízení tzv. Franksova výboru (Franks Committee). Výbor měl analyzovat situaci a hledat řešení jak zabezpečit efektivnější ochranu občanů proti svévolnému jednání veřejné správy. Nicméně tento výbor spíše uvažoval o otázkách soudního přezkumu správních rozhodnutí a rozšíření systému speciálních tribunálů. Zřejmě pak první veřejnou úvahu o možnosti zavedení ombudsmana podle švédského vzoru i ve Velké Británii, obsahující zároveň v tomto směru výtky na „mezery“ ve zprávě Franksova výboru, publikoval v roce 1957 prof. D. Mitrany. Prakticky ve stejné době se v odborném tisku obsáhleji k problematice vyjádřil i prof. F. H. Lawson, jehož „Generální inspektor pro veřejnou správu“ („Inspector-General of Administration“) měl sice také vycházet ze švédského základu, nicméně mělo jít o modifikaci vyhovující britskému systému.<sup>67/</sup>

V roce 1958 bylo právě z podnětu prof. F. H. Lawsona v rámci „Justice“ - britské sekce Mezinárodní komise právníků - zformován výbor, jež měl zvážit návrh na zřízení instituce obdobné skandinávským ombudsmanům. Díky kontaktům právě s prof. S. Hurwitzem, který myšlenku podpořil také vystoupeními v některých anglických městech, získala věc i publicitu. Soukromá aktivita nakonec vyústila i do oficiální, taktéž i finanční podpory další analýzy problematiky.<sup>68/</sup>

<sup>65/</sup> Srov. např. *Hurwitz, S.*: The Ombudsman, Det Danske Selskab. Copenhagen 1968.

<sup>66/</sup> Obdobný vývoj nalezneme kupř. na Novém Zélandě (srov. *Lundvik, U.*, dílo v pozn. 62, s. 135 an.) nebo ve Francii. K tomu srov. např. *Skála, J.*, cit. dílo, s. 789 - 790.

<sup>67/</sup> V podrobnostech srov. *Gregory, R. - Hutchesson, P.*: The Parliamentary Ombudsman. London. G. Allen & Unwin Ltd. 1975, s. 57 an. a lit. zde uvedenou.

<sup>68/</sup> Srov. *Gregory, R. - Hutchesson, P.*, cit. dílo, s. 63 an.

Výsledkem byla tzv. Whyattova zpráva, publikovaná na konci roku 1961. Lze říci, že měla zásadní vliv na dnešní podobu instituce britského parlamentního ombudsmana. Kromě řady dalších závažných poznatků a závěrů, které přinesla,<sup>69/</sup> zmíníme jen rozhodující skutečnost, která vede k retrospektivnímu hodnocení zprávy jako důležitého stádia v transformaci modelu skandinávského ombudsmana v něco výrazně odlišného.<sup>70/</sup> Jde o vztah parlamentního ombudsmana k poslancům, tzv. poslanecký filtr, v dané době nemající v ombudsmanských systémech obdobu. Ve zprávě se totiž navrhovalo, aby bylo přijato pravidlo, podle kterého se ombudsman bude stížností zabývat pouze tehdy, bude-li mu předložena poslancem (členem kterékoliv sněmovny). Předpokládalo se, že poslanec jednodušší stížnosti vyřídí sám a pouze ty, kde by bylo třeba dalších šetření, postoupí parlamentnímu ombudsmanovi. Je však třeba podotknout, že s existencí poslaneckého filtru se podle zprávy počítalo pouze na počáteční, „testovací období“, asi pětileté a posléze měl být k ombudsmanovi umožněn přímý přístup.<sup>71/</sup>

Přestože návrhy obsažené ve Whyattově zprávě konzervativní vláda odmítla s poukazem na existenci dostatečných ústavních i parlamentních prostředků k vyřízení stížnosti a prosazení nápravy chybného jednání veřejné správy, opoziční Labour Party, přičemž nezanedbatelnou úlohu zde sehrály blížící se volby, podpořila přípravu návrhu zákona, při kterém bylo možné využít i textu právě přijatého zákona o ombudsmanovi na Novém Zélandě. Zpracovaný návrh, i přes některé dílčí úpravy, jako výchozí respektoval Whyattovu zprávu, zvláště pokud šlo o poslanecký filtr. Po vítězství labouristů ve volbách získala záležitost již zcela oficiální ráz a návrhy byly v roce 1965 publikovány v obvyklé formě (tzv. White Paper); po nikoliv jednoduché fázi projednávání v parlamentu byl návrh zákona na jaře roku 1967 přijat (Parliamentary Commissioner Act 1967).<sup>72/</sup>

K ilustraci jiných vývojových tendencí a přístupů ke zřízení ombudsmanských institucí dobře poslouží příklad Německa. Jak již bylo uvedeno, v r. 1957 zde byl zřízen „ombudsman“ (jen) pro kontrolu branných sil. Vyskytly se úvahy o zřízení ombudsmana klasického (všeobecného) modelu, které nakonec ve spolkové zemi Porýní-Falci vyústily v pokus o zřízení takového institutu. Zdá se však, že odpovědní činitelé se zalekli skutečnosti, že samostatný „úřad“ ombudsmana by nutně musel být - pro dosažení žádoucího účinku - dosti mohutný, event. dále diverzifikovaný na větší počet „podúřadů“ zaměstnávajících kvalifikované specialisty. Neboť samotnou německou správu charakterizuje gigantičnost a vysoká členitost. Nicméně se přiznává, že by ombudsman skutečně mohl plnit do určité míry funkci „bariéry na žaloby“.<sup>73/</sup> Zmíněný pokus byl úspěšný jen částečně a obecně se prosa-

<sup>69/</sup> Srov. tamtéž, s. 65 - 80.

<sup>70/</sup> Tamtéž, s. 74

<sup>71/</sup> Tamtéž, s. 73 an.

<sup>72/</sup> K tomu srov. tamtéž, s. 80 - 83 a s. 84 - 136.

<sup>73/</sup> Srov. *Thieme, W.: Verwaltungslehre.* Carl Hermanns Verlag KG. Koln etc. 1984, s. 355 an.

dilo řešení jiné, totiž posílení postavení petičního výboru parlamentu, pokud šlo o vyřizování podání charakteru stížností a petic.<sup>74/</sup>

Ani v osmdesátých letech, přestože v důsledku ekonomické recese, a tudíž i problematického hledání zdrojů na nové instituce, dochází k jistému útlumu v rozšiřování ombudsmana, <sup>75/</sup> pokusy a tendence k vytváření nových ombudsmanských institucí zcela neustaly. Instituce vznikly v Barbadosu, Botswaně, Pákistánu (1981), v Nizozemí (1982), v Irsku (1984), v Namibii a Polsku (1987) a v Maďarsku (1989, resp. 1993, resp. 1996).<sup>76/</sup> Nejposledněji byly ombudsmanské instituce zřízeny ve Švýcarsku (1992, resp. 1993),<sup>77/</sup> ve Slovinsku (1991, resp. 1993), v Rusku (1994), v Arizoně a Gruzii (1996). Podává se, že celkově ve světě působí asi 115 „úřadů“ ombudsmanů.<sup>78/</sup>

Alespoň stručně v závěru zmiňme recentní evropské souvislosti ombudsmanské instituce. Především stojí za zmínku dva akty orgánů Rady Evropy, které se zabývají činností ombudsmanů v členských státech (a týkají se tedy i České republiky). Jedná se o Doporučení Výboru ministrů členských států Rady Evropy R(85) 13 o instituci ombudsmana a Rezoluci Výboru ministrů (85) 8 o spolupráci ombudsmanů členských států navzájem a s Radou Evropy.<sup>79/</sup> Zvláště s tímto druhým aktem souvisí pravidelné pořádání „kulatých stolů“ evropských ombudsmanů.<sup>80/</sup>

Je patrně taktéž vhodné - i když to poněkud vybočuje ze zvoleného tématu - upozornit na evropského ombudsmana, zvláštní instituci zřizovanou Evropským parlamentem podle Maastrichtských dohod. Vůbec poprvé byl ustaven v roce 1997. V podstatě plní funkce obdobné ombudsmanům v jednotlivých státech, ovšem ve vztahu k výkonným úřadům Evropské unie.<sup>81/</sup>

<sup>74/</sup> Podrob. srov. část III.

<sup>75/</sup> *Caiden, G. E. - Valdes, D. A.*: Maturation Issues For The Ombudsman. *Ombudsman Journal* 8 (1989), s. 51.

<sup>76/</sup> Srov. analogicky pozn. 61. Pokud jde o Maďarsko a Slovinsko srov. podrob část V.

<sup>77/</sup> Ve Švýcarsku nicméně od roku 1971 působí městský ombudsman (Curych).

<sup>78/</sup> Srov. *Skála, J.*: Proč ombudsman aneb ubi ius ibi remedium. *Právník* 2/1994, s. 114. K historickému vývoji a současnému stavu instituce v jednotlivých zemích srov. zejména souborné publikace zabývající se více zeměmi, např. *Gellhorn, W.*, cit. dílo; *Stacey, F.*: Ombudsmen Compared. Oxford. Clarendon Press 1978; *Rowat, D. C. (ed.)*, cit. dílo; *Caiden, G. E. (ed.)*: International Handbook of the Ombudsman. Country Surveys. Westport, Connecticut, London, England, Greenwood Press 1983. Dále pak též srov. seznam lit. Ke vzniku a vývoji a současné situaci instituce v USA srov. část IV., k poskomunistickým státům část V. Jak si je možné povšimnout, většinou hovoříme o ombudsmanovi jako o „instituci“, nikoliv o „úřadu“. A pokud tento posléze uvedený termín použijeme, tak jedině v úvozovkách. To vyplývá jednak z toho, že ombudsman by neměl být úředníkem (ostatně má práve proti úředníkům „bojovat“), který vládne nějakému úřadu (k tomu srov. též *Milton, Ch. C.*: The Ombudsman as a Protector of Fundamental Personal Rights. *Ombudsman Journal* 7 /1988/, s. 90.) a také to souvisí se skutečností, že si kancelář ombudsmana nepředstavujeme jako nějaký křivkový úřad, ale jako menší, operativní instituci.

<sup>79/</sup> Český překlad obou aktů srov. *Správní právo* 3/1996, s. 179 - 181.

<sup>80/</sup> Srov. v podrob. např. *Proceedings of the 3rd Round Table with European Ombudsmen* (1991). Council of Europe 1992; *Proceedings of the 4th Round Table with European Ombudsmen* (1994). Council of Europe 1995; *Proceedings of the 5th Round Table with European Ombudsmen* (1996). Council of Europe 1996.

<sup>81/</sup> V podrobnostech srov. zejm. *Skála, J.*: Ombudsman v Evropě a Evropský ombudsman. *Právník* 9-10/1994, s. 820 - 836; *Gregory, R.*: The European Union Ombudsman Scheme. International Institute of Administrative Science. Ombudsman working group. Brusel 1997 (nepublikováno). První Evropský ombudsman, Jacob Söderman, byl slavnostně uveden do funkce 9. dubna 1997. Srov. též *Pomahač, R.*: První zvláštní správa Evropského ombudsmana. *Právní rozhledy* 4/1998, příloha, s. 4 - 5.

## Část II.

# PODROBNĚJŠÍ CHARAKTERISTIKA RELEVANTNÍCH RYSŮ INSTITUCE

Předmětem této části - jak bylo avizováno - je do jisté míry komparativisticky pojatý rozbor (vybraných) relevantních znaků instituce ombudsmana, z nichž některé již byly naznačeny v části předchozí. Obsahuje i poukazy na některé závažnější odchylky z obecné, převažující charakteristiky daného rysu vybočující. V této souvislosti je třeba znovu podtrhnout, že konkrétní právní i faktickou podobu instituce vždy nějakým způsobem - více či méně - ovlivňuje existující ústavní systém, forma vlády, tradice atp. Může ovšem jít i o určitá, na uvedených faktorech nezávislá „vylepšení“ a modifikace základního modelu, typická zvláště pro instituce vzniklé v posledních letech. Právě tyto zdánlivě i nepodstatné, resp. přehlédnutelné „novinky“, jak uvidíme později, mohou být - pokud je lze implantovat do daného ústavního systému - přinejmenším vděčnou inspirací při event. úvahách o konstruování nové ombudsmanské instituce.

Při analýze se vycházelo především z právních úprav (včetně regulace ústavní) evropských států zvláště Švédsko, Dánsko, Portugalsko, Nizozemsko, Francie, Polsko, Rakousko, Slovinsko, Maďarsko, Velké Británie a Německo, v menším rozsahu jsou zastoupeny i státy mimoevropské,<sup>1/</sup> dále pak byly použity zejména výsledky novějších empiricko-sociologických průzkumů, i novější přehledy existujících institucí.<sup>2/</sup>

<sup>1/</sup> Byly využívány zejména následující právní předpisy (názvy se uvádějí v jazyce, v jakém byly k dispozici): Alberta (Kanada) - 1967 - An Act to Provide for the Appointment of a Commissioner to Investigate Administrative Decisions and Acts of Officials of the Government and its Agencies (Alberta's Ombudsman Bill); Aljaška - An Act Concerning the Office of the Ombudsman (1975, with later amendments); Arizona - The Act on the Office of the Ombudsman - Citizens Aide (1995); Austrálie - An Act to Provide for the Appointment of a Commonwealth Ombudsman, and to Define his Functions and Powers (Ombudsman Act 1976) (No 181); Dánsko - Act No 203 (1954) amend. 1959, 1961 a 1971, On Ombudsman for Civil and Military Administration; Finsko - The Regulation of the Parliamentary Ombudsman (10 January 1920, with later amendments); Francie - Loi No 73-6 Du 3 Janvier 1973 instituant Médiateur, modifiée par la loi no 76-1211 du 24 décembre 1976 et par la loi no 89-18 du 13 janvier 1989; Gruzie - Zakon o narodnom zaščitniku (1996); Havaj - Hawaii's Ombudsman Act (1967, with later amendments); Holandsko - National Ombudsman Act (Act of February 4, 1981, Nr. 35), most recently amended by Act of Parliament of 21 June 1989, Nr. 233); Irsko - Ombudsman Act, 1980 (1980, No. 26); Iowa - Citizen's Aide Act (1972, with later amendments); Izrael - Basic Law: The State Comptroller (1988), State Comptroller Law 5718-1958 (Consolidated Version); Maďarsko - zákon č. LIX. z roku 1993, o parlamentním komisaři pro občanská práva; Nebraska - Public Counsel

Ohniskem zkoumání se pak v obecnější rovině jeví zejména následující otázky: ustanovení do funkce a zánik funkce, předpoklady pro výkon funkce a inkompatibilita, vztahy k zastupitelskému sboru, konkrétnější vymezení rozsahu působnosti, oprávnění vůči státním orgánům a občanům, stížnostní proces, jednání z vlastní iniciativy, zvláštní pravomoci vůči některým státním orgánům a jiné (neformální) aktivity.

#### *Požadavky na kandidáta, ustanovování do funkce, zástupce*

Většina zkoumaných právních úprav předepisuje osobě ombudsmana, potažmo kandidáta na ombudsmana, vyhovění určitým obecným podmínkám a kvalifikačním předpokladům, event. požaduje zkušenosti (praxi) či jisté vlastnosti odborné nebo morální. Jako základní obecná podmínka se prakticky bezvýjimečně požaduje státní občanství,<sup>3/</sup> někdy je požadavek občanství (stejně jako dosažení určitého věku) již obsažen v širěji formulované podmínce volitelnosti do parlamentu.<sup>4/</sup> Spíše ojediněle se stanoví obdobné předpoklady jako u soudců ústavního soudu.<sup>5/</sup> Pokud

---

Act (1969, with later amendments); Německo - Zákon o vojenském pověřenci německého Spolkového sněmu (v znění změn a doplňků), Gesetz über die Befugnisse des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages (Gesetz nach Artikel 45 c des Grundgesetzes); Nový Zéland - 1962, No. 10, An Act to provide for the appointment of a Commissioner to investigate administrative decisions or acts of Departments of State and certain other organisations, and to define the Commissioner's functions and powers (Parliamentary Commissioner /Ombudsman/ Act 1962); Polsko - Ustawa o rzeczniku praw obywatelskich (123/1987) ve znění změn z r. 1991; Portugalsko - Statute of the Ombudsman (Provedor de Justica), Law Nr. 9/91, of 9 April 1991; Rakousko - Spolkový zákon o lidovém zastupitelství (1982); Severní Irsko - An Act to make provisions for the appointment and functions of a Parliamentary Commissioner for the investigation of administrative action taken of behalf of the Crown in right of Her Majesty's Government in Northern Ireland, and for purposes connected therewith (Parliamentary Commissioner Act /Northern Ireland/ 1969); Slovinsko - The Law on the Human Rights Ombudsman (December 1993); Švédsko: Zákon o parlamentu, Zákon o instrukcích pro parlamentní ombudsmany (13. 11. 1986, novela 1990); Velká Británie - An Act to make provisions for the appointment and functions of a Parliamentary Commissioner for the investigation of administrative action taken of behalf of the Crown, and for purposes connected therewith (Parliamentary Commissioner Act 1967). Pokud existuje v daném státě ústavní úprava instituce ombudsmana bylo k ní taktéž přihlédnuto. Zpravidla je však tato úprava velmi stručná (srov. ovšem a contrario Rakousko) a pravidelně odkazuje na prováděcí zákon, který event. v podrobnostech ještě konkretizuje další právní předpis, potažmo opatření (instrukce) parlamentu či samotného ombudsmana. Především z důvodu úspornosti (místa) se v dalších poznámkách uvádí jen označení přísl. země a zkratka „zákon“, čímž se má na mysli výše přesněji označený zákon o ombudsmanovi, event. se lze setkat se zkratkou „ústava“ vztahující se taktéž k uvedené zemi. K institucím v jednotlivých zemích srov. zejména souborné publikace zabývající se více zeměmi, např. *Gellhorn, W.*: Ombudsmen and Others. Harvard University Press. Cambridge. Massachusetts 1966; *Stacey, F.*: Ombudsmen Compared. Oxford. Clarendon Press 1978; *Rowat, D. C.* (ed.): The Ombudsman. George Allen & Unwin Ltd. London 1968; *Caiden, G. E.* (ed.): International Handbook of the Ombudsman. Country Surveys. ed. Westport, Connecticut, London, England, Greenwood Press 1983. Dále pak též srov. seznam lit.

<sup>2/</sup> Srov. zejm. *Haller, W.*: The place of the Ombudsman in the world community. Fourth International Ombudsman Conference. Canberra 1988; *Kempf, U. - Mille, M.*: The Role and the Function of the Ombudsman: Personalized Parliamentary Control in 48 Different States. Freiburg, July 1992; *Valdés, D. A.*: The Self-Perception of the Ombudsman: A Comparative and Longitudinal Survey. Ombudsman Journal 9 (1990-1991), s. 1 - 40; *Crespo, A. M.*: European ombudsmen: national ombudsmen or similar bodies: comparative tables. European Parliament. Luxembourg 1995.

<sup>3/</sup> Srov. např. Slovinsko (§ 11 zákona), Polsko (§ 2 zákona).

<sup>4/</sup> Srov. kupř. Portugalsko (§ 5 odst. 2 zákona) nebo Rakousko (čl. 148g odst. 5 ústavy).

<sup>5/</sup> Srov. Slovinsko (§ 14 zákona).

jde o kvalifikaci, resp. vzdělání a odbornou právní praxi, výslovné ustanovení zahrnuje jen málo úprav.<sup>6/</sup> Navzdory této skutečnosti se ovšem v praxi za ombudsmany vybírají většinou právníci, často odborníci na veřejnou správu, nezřídka dokonce profesori práva.<sup>7/</sup> V severských státech se kupř. setkáváme se zavedeným zvykem nominovat do funkce soudce. Relativně podrobné vymezení inkompatibility funkce s výkonem jiných veřejných funkcí (zvláště poslaneckých), úřadů nebo povolání nalezneme prakticky všude, byť někdy jsou přípustné určité výjimky.<sup>8/</sup> Zvláště americké úpravy zdůrazňují politickou indiferentnost ombudsmana.<sup>9/</sup>

Způsob výběru kandidátů (nominace) nebývá často upraven vůbec. Naopak pokud regulace existuje, bývá dosti podrobná. Tak např. v Nizozemí podávají společný návrh tři kandidátů místopředseda vlády, předseda Nejvyššího soudu a předseda Generální kontrolní komory.<sup>10/</sup> V Rakousku samostatné návrhy vždy jedné osoby předkládají tři nejsilnější strany v parlamentu.<sup>11/</sup> V prvním případě převažuje spíše hledisko odborné, ve druhém se rozhodujícím jeví spíše náhled politický. V některých státech se politický aspekt při výběru kandidátů uplatňuje více, v některých méně, nicméně pro účely nezávislého, vskutku nestranného (a nestraničského) ombudsmana se jeví vhodnější politická hlediska pokud možno potlačit již při nominaci kandidátů. Dosti unikátní úprava existuje v Arizoně, kde nominaci provádí zvláštní, *ad hoc* ustavený výbor složený jak z členů obou komor parlamentu, tak - kupodivu - i ze zástupců „veřejnosti“.<sup>12/</sup>

<sup>6/</sup> Např. Dánsko (§ 2 zákona) nebo Polsko (§ 2 zákona). Snad nejpodrobněji formuluje kvalifikační požadavky zákon maďarský: „...komisaře z těch právníků-teoretiků vynikajících znalostí nebo disponujících alespoň desetiletou odbornou praxí, kteří mají značné zkušenosti v provádění, dozoru nebo vědecké teorie postupů týkajících se ústavních práv, a těší se všeobecné vážnosti.“ (§ 3 odst. 2 zákona).

<sup>7/</sup> Srov. např. Dánsko (prof. S. Hurwitz), Švédsko (prof. U. Lundvik, prof. A. Bexelius), Rakousko (prof. J. Pickl) a nejnověji Maďarsko (prof. K. Gönczölová). Srov. též nároky v Maďarsku (pozn. 6).

<sup>8/</sup> Srov. např. Nizozemí (§ 5 zákona), Izrael (§ 7 zákona), Polsko (§ 6 odst. 3 zákona). Novozélandský ombudsman může sice vykonávat výdělečnou činnost, ale jen se souhlasem předsedy vlády (§ 3 zák.). Opět maďarský zákon se vyznačuje úctyhodným výčtem neslučitelnosti. „Inkompatibilita“, resp. zvláštní požadavek nevykonávání funkce se týká i určité doby před návrhem na zvolení (§ 3 odst. 3, § 5 a 6 zák.). K tomu podrob. srov. část V.

<sup>9/</sup> Hovoří se o požadavcích „neúčasti na stranických záležitostech“. Srov. stát Iowa (§ 2C.4 zák.), Nebraska (§ 81-8,242) nebo Arizona (§ 41-1381).

<sup>10/</sup> Srov. čl. 2 odst. 2 zákona.

<sup>11/</sup> Srov. čl. 148g odst. 2 ústavy. Přiznává se ovšem, že zvolené zvláštní řešení bylo jistým chytrým východiskem z nouze, zřejmě aby bylo vůbec možné se shodnout na výběr kandidáta. K tomu srov. příspěvek H. Koblmaiera, současného rakouského ombudsmana, na semináři „O úloze ombudsmana v evropských zemích“, který uspořádal 10. června 1994 v Praze výbor petiční, pro lidská práva a národnosti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky.

<sup>12/</sup> Obsazení tzv. výboru pro výběr ombudsmana (Ombudsman-citizens aide selection committee) vypadá následovně: dva členy jmenuje ze senátorů předseda Senátu (tak, aby každý z nich byl z jiné politické strany, tj. jeden demokrat a jeden republikán), dva členy jmenuje ze členů Sněmovny reprezentantů její předseda (za stejných podmínek politické příslušnosti), jeden „zástupce veřejnosti“ (public member) je jmenován předsedou Senátu z okruhu velkých podnikatelů („who represents a large business“) a jeden ze zástupců veřejnosti jmenovaný předsedou Sněmovny reprezentantů má pocházet ze skupiny malých podnikatelů („who represents small business“). Zbývající tři členy zvláštního výboru pro výběr ombudsmana jmenuje guvernér státu a mají reprezentovat: a/ skupiny pro ochranu spotřebitele, b/ státní zaměstnance ve vedoucích funkcích, c/ běžné státní zaměstnance. Výbor z přihlášených uchazečů dvoutřetinovou většinou navrhne jediného kandidáta (§ 41-1373 zák.).

Jelikož se jedná o orgán odvozený od parlamentu, je ombudsman většinou - v klasickém skandinávském modelu výhradně - *volen parlamentem*, resp. orgánem z něho vzešlým. Ve Velké Británii a podle jejího vzoru i ve státech Commonwealthu, kde se uplatňuje poněkud odlišný model instituce, není ombudsman volen, ale jmenován hlavou státu, tj. královnou nebo (zpravidla) generálním guvernérem, někdy i s pozdějším souhlasem parlamentu. Ovšem ve Velké Británii, kde, jak známo, královna nemá faktickou moc a plní vesměs funkce reprezentativní, ve skutečnosti příslušnou osobu určuje vláda, resp. její předseda.<sup>13/</sup> Přestože i francouzský „ombudsman“ (médiateur) je podle zákona jmenován do funkce dekretem rady ministrů,<sup>14/</sup> ani v tomto případě se nejedná o (závislý) orgán moci výkonné, jak by se snad zdálo, nýbrž o instituci parlamentní. Moc výkonná tedy někdy mívá určitý - větší nebo menší - vliv na výběr kandidáta do funkce, tím ovšem její možnosti ovlivňovat činnost osoby ve funkci končí. V některých zemích je ombudsman sice jmenován hlavou státu, nicméně na základě doporučení parlamentu.<sup>15/</sup> Ombudsman je zpravidla volen celým parlamentem, event. jen jeho dolní sněmovnou, někdy ovšem za souhlasu sněmovny horní.<sup>16/</sup> Ke zvolení se často předpokládá kvalifikovaná většina, vyskytuje se i podrobně regulovaný systém vícekolový.<sup>17/</sup>

Jen některé úpravy předepisují složení slibu (přísahy) před nastoupením ombudsmana do funkce.<sup>18/</sup>

Délka *funkčního období* ombudsmana vykazuje značnou různorodost a pohybuje se v rozmezí od jednoho roku až do deseti let. Uvedené extrémní hodnoty jsou nicméně vzácné, nejfrekventovanějším se zdá období čtyř až šesti let.<sup>19/</sup> Funkční období ombudsmana se v řadě případů shoduje s volebním obdobím parlamentu.<sup>20/</sup> Většinou lze ombudsmana znovu zvolit alespoň na jedno další funkční období. Ve Velké Británii a některých zemích Commonwealthu je ombudsman volen na časově nespecifikovanou dobu „dobrého chování“ (good behaviour), limitovanou nicméně dosažením věku 65 let (odchod do důchodu). Austrálie při stanovení délky funkčního období

<sup>13/</sup> K volbě parlamentem srov. např. Dánsko (§ 1 odst. 1 zákona), Nizozemí (§ 2 odst. 1 zákona), Izrael (§ 1 zákona), ke jmenování v zemích Commonwealthu srov. např. Velkou Británii (§ 1 odst. 2 zák.), Austrálii (§ 21 zák.).

<sup>14/</sup> Srov. § 2 zákona.

<sup>15/</sup> Srov. Irsko (§ 2 odst. 2 zák.) a Nový Zéland (§ 2 zákona).

<sup>16/</sup> K volbě jen dolní komorou srov. Nizozemí (§ 2 odst. 1 zák.), k volbě dolní komorou za souhlasu komory horní srov. Polsko (§ 3 odst. 1 zák.).

<sup>17/</sup> Ke kvalifikované většině např. dvoutřetinové srov. Slovinsko (§ 12 odst. 2 zák.), Maďarsko nebo Portugalsko (§ 5 odst. 1 zák.), vícekolový systém srov. Izrael (§ 1 zák.).

<sup>18/</sup> Srov. Nizozemí (§ 8 zák.), Alberta (§ 9 odst. 1 zák.), Nový Zéland (§ 8 zák.), Polsko (§ 4 zák.) a Slovinsko (18 zák.). Maďarský zákon sice stanoví, že ombudsman (parl. komisař) skládá přísahu, neuvádí však její text (§ 7 zák.).

<sup>19/</sup> Pokud jde o extrémní: Ohio (USA) - 1 rok, Victoria (Austrálie) a New Brunswick (Kanada) - 10 let. Čtyřleté funkční období je zavedeno např. v Iowě (USA), Dánsku, Finsku, Švédsku, Portugalsku, Islandu a Pákistánu, pětileté kupř. v Albertě (Kanada), Aljašce (USA), Polsku, Honkongu, Izraeli a Španělsku a šestileté období např. ve Francii, Irsku, Nizozemsku, Maďarsku, Havaji (USA), Nebrasce (USA) a Rakousku. Event. další státy srov. *těž Kempf, U. - Mille, M., cit. dílo, s. 35 - 36.*

<sup>20/</sup> Srov. např. Dánsko (§ 1 zák.), Nový Zéland (§ 4 zák.) nebo Švédsko (§ 10 odst. 3 zákona o parlamentu).



zvláštním způsobem kombinuje dvě hlediska: funkční období nesmí přesáhnout sedm let, věk 65 let je však nepřekročitelnou hranicí.<sup>21/</sup> K tomu je třeba konstatovat, že z důvodu posílení nezávislosti obecně i nezávislosti např. na politických změnách či dokonce otrěsech politické organizace společnosti se za vhodnější považuje funkční období delší, nesouvisející, resp. přesahující volební období zastupitelského sboru.

V počátcích existence instituce ombudsmana plnění úkolů vyplývajících z funkce zastal jeden člověk s relativně nepočtelným odborným aparátem. Kvantitativní nárůst veřejné správy (subjektů i počtů úředníků) vedoucí k vytvoření komplikovanějšího, méně průhledného systému, především svou diferenciací agendy a odbornou různorodostí správních činností vyvolal potřebu jisté *dělbý kompetencí ombudsmana*. Velice dobře to můžeme pozorovat právě např. ve Švédsku kde, jak již bylo uvedeno, se instituce postupně rozrostla na čtyři ombudsmany, kteří však nepůsobí jako orgán kolegiální, ale každý z nich má přesně vymezenou oblast, kde samostatně vykonává svou činnost.<sup>22/</sup>

Ve státech, kde instituce ombudsmana vznikala později, zpravidla již úprava předpokládala eventualitu zřízení více ombudsmanů, příp. zástupců či asistentů ombudsmana.<sup>23/</sup> Poměrně častým se zdá jev, kdy vedle „všeobecného“, tj. ombudsmana který sleduje celou veřejnou správu, posléze nezávisle (také organizačně) působí i ombudsman zabývající se toliko oblastí ozbrojených sil; nezřídka k ustavení takového specializovaného ombudsmana dochází dokonce dříve než ke zřízení ombudsmana všeobecného.<sup>24/</sup> Většinou je zástupce ombudsmana ustanovován stejným způsobem jako ombudsman a pro jeho postavení i činnost platí obdobně stejná úprava jako pro ombudsmana. Někdy si ovšem svého zástupce vybírá sám ombudsman, bez jakékoliv ingerence parlamentu. Pravidlem pak bývá, že ombudsman může na svého (své) zástupce delegovat výkon části kompetence.<sup>25/</sup> Vyskytují se ovšem názory, že taková dělba působnosti může být nežádoucím tříštěním sil, zeslabováním instituce, je zdůrazňován přísně monokratický charakter instituce. Tak např. přestože v Polsku zákon umožňuje zřízení až tří zástupců ombudsmana a takéž zvláštních zmocněnců územních, prozatím se o tom neuvažuje.<sup>26/</sup>

Dosti nezvyklou - alespoň v Evropě<sup>27/</sup> - se jeví forma ombudsmana jako kolegiálního (kolektivního) orgánu. Zařazení již zmíněného „úřadu“ rakouského mezi or-

<sup>21/</sup> Srov. § 22 zákona.

<sup>22/</sup> K tomu srov. v podrobnostech zejm. § 2 a § 12 až 16 zákona. Srov. taktéž část I. a část III.

<sup>23/</sup> Srov. např. Maďarsko (§ 2 odst. 1 a 2 zák.). Podrob. srov. část V.

<sup>24/</sup> Srov. Izrael a Norsko.

<sup>25/</sup> Srov. např. Austrálie (§ 34 zák.), Nizozemí (§ 10 zák.) a Nový Zéland (§ 24 zák.).

<sup>26/</sup> Srov. § 20 odst. 3 a 4 a § 22 (polského) zákona.

<sup>27/</sup> Jiná je situace např. v Africe, kde kolegiální orgány převažují. Ombudsmanské instituce zde ovšem často mají charakter spíše hybridní, resp. povahu orgánu moci výkonné. Srov. zejm. *Hatchard, J.: The Institution of the Ombudsman in Africa with Special Reference to Zimbabwe*. International and Comparative Law Quarterly, Vol. 35, April 1986, s. 255 - 270. *Týž: The Ombudsman in Africa Revisited*. International and Comparative Law Quarterly, Vol. 40, October 1991, s. 937 - 948.

gány kolegiální se jeví ovšem dosti problematickým. Instrukce státních zástupců (Volksanwaltschaft) sice - alespoň formálně - působí jako kolegiální, tříčlenný orgán, de facto však spíše funguje jako orgán monokratický. Pro vedení (a jednání) instituce je určující v zásadě jen předseda, ostatní dva členové orgánu hrají spíše roli - podobně jako zástupci ombudsmanů jinde - jeho pobočníků. Funkce předsedy má nicméně „rotující“ charakter, přičemž je časově omezena na jeden rok. Jiná je situace v sousedním Německu, kde funkci ombudsmana, s výjimkou oblasti vojenské, skutečně vykonává těleso kolektivní - petiční výbor parlamentu. I tento výbor nicméně disponuje možností pověřit svého člena kupř. šetřením určité věci.<sup>28/</sup>

Poněkud atypický, dá se říci opačný přístup nalézáme v Izraeli, kde funkci ombudsmana, resp. „veřejného zmocněnce pro stížnosti“, plní od roku 1971 vedle své hlavní činnosti „státní kontrolor“. Takové začlenění ombudsmana do struktury státních orgánů, přestože i státní kontrolor je volen parlamentem, je dosti nezvyklé a ve světě patrně ojedinělé, ale zřejmě ne zcela nelogické. Soustředění obou funkcí v jedné osobě je izraelskými odborníky hodnoceno jako výhodné, neboť v sobě spojuje sledování realizace moci výkonné a veřejné správy vůbec v rovině obecné (státní kontrolor) se zkoumáním individuálních stížností týkajících se veřejné správy (veřejný zmocněnec).<sup>29/</sup>

### *Nezávislost a zánik funkce*

Při výkonu své funkce je ombudsman *nezávislý*; na moci výkonné s výhradou event. jmenování hlavou státu (např. Francie a Velká Británie) zcela (absolutně), ve vztahu k moci zákonodárné relativně, relace k moci soudní se často projevuje imunitou trestněprávní a někdy i občanskoprávní a má různý rozsah. Ombudsmanskou imunitu lze však spíše považovat za jev menšinový, poučení „vylepšení“ (a oprávněné posílení postavení), typičtější zejména pro pozdější úpravy.<sup>30/</sup>

Řada právních úprav nezávislost ombudsmana výslovně deklaruje,<sup>31/</sup> což se nezdá být jen prázdnou, redundantní proklamací. Je ovšem třeba podotknout, že independence na parlamentu někdy bývá, zvláště ve skandinávských zemích, do značné míry akcentována stavem faktickým, vycházejícím z tradicí ověřené (přirozené) autority instituce, resp. osob, jež funkci zastávaly. Empirické průzkumy, tedy pohledy ombudsmanů samých, dosti jednoznačně staví nezávislost jako nejdůležitější rys instituce.<sup>32/</sup> Vcelku ojedinělým právním stvrzením nezávislosti ombudsmana se je-

<sup>28/</sup> K tomu srov. část I., kapitolu 2 a část III.

<sup>29/</sup> Srov. Ben-Porat, M.: The Experience of the Ombudsman in Israel. Fifth International Ombudsman Conference. Vienna 1992, s. 8 an.

<sup>30/</sup> Konkrétně srov. např. Austrálie (§ 23 zák.), Francie (§ 3 zák.), Irsko (§ 7 odst. 2 zák.), Nový Zéland (§ 22 zák.), Portugalsko (§ 8 zák.), Polsko (§ 6 odst. 2 zák.), Slovinsko (§ 20 zák.) a Maďarsko.

<sup>31/</sup> Např. ve Slovinsku: „Ombudsman je nezávislý a autonomní při výkonu své funkce“ (§ 4 zák.) nebo v Portugalsku: „Pokud byl zvolen, je ombudsman nezávislý a nezbavitelný funkce, výkon jeho funkce nesmí být přerušen, kromě případů stanovených zákonem“ (§ 7 zákona). V Polsku je nezávislost dokonce výslovně zakotvena v ústavě.

<sup>32/</sup> Kempf, V. - Mille, M., c. d., s. 23.

ví existence explicitního ustanovení o neodvolatenosti, resp. nezbatitelnosti ombudsmana funkce během funkčního období, čímž se blíží postavení poslance při výkonu volného mandátu.<sup>33/</sup> Spíše kuriózní, zdá se až přehnané garancie nezávislosti obsahuje nedávná gruzínská úprava. Kromě vzletného ustanovení, že „k zajištění nezávislosti ombudsmana je stát povinen mu poskytnout odpovídající podmínky pro jeho činnost i život“ a záruky nepřerušovaného výkonu funkce, včetně zajištění ochrany jeho a jeho rodiny na základě žádosti, je podrobně garantována nedotknutelnost a imunita ombudsmana, rozsahem v podstatě odpovídající imunitě poslanecké, včetně nutného souhlasu parlamentu se zatčením, zadržením a předáním soudu. Dále má tento ombudsman právo odmítnout podání svědectví o věcech, o kterých se dozvěděl při výkonu své funkce, a to i po jeho ukončení. Ombudsman nenese odpovědnost za názory vyjádřené při výkonu funkce.<sup>34/</sup> Pro americké úpravy státních ombudsmanů je naopak typické, že o nezávislosti ombudsmana explicitně vůbec nehovoří.

Častějším než výslovné ustanovení o nezávislosti se zdá - úzce související - pregnantní zakotvení taxativních důvodů, kdy buď dochází ke ztrátě, resp. *zániku funkce* víceméně automaticky a zpravidla obligatorně, anebo kdy parlament svým (kvalifikovaným) usnesením může o zbavení funkce rozhodnout. Běžnějším způsobem zániku funkce, kdy se většinou vyžaduje jen formální součinnost parlamentu (a často ani tyto důvody nejsou upraveny) se rozumí dosažení určitého (důchodového) věku, úmrtí nebo rezignace, ztráta (podmínek) volitelnosti (např. občanství) či vznik inkompatibility. Mezi důvody, pro které parlament dále může - jde tedy o fakultativnost - ombudsmana odvolat z funkce, patří zejména: spáchání (úmyslného) trestného činu a odsouzení k trestu odnětí svobody, (trvalá nebo dlouhodobá) zdravotní nezpůsobilost vykonávat funkci, zvláštní řízení pro neplacení dluhů nebo bankrot a korupce. Nepřesvědčivým dojmem působí - pokud má mít výčet důvodů zbavení funkce skutečně charakter zřetelně taxativní - kaučukové formulace možnosti odvolání pro „ztrátu důvěry“ či pro „špatné chování“ (misbehaviour, misconduct). Nicméně je pravdou, že existují úpravy, které umožňují odvolání z funkce prostě kdykoliv na návrh parlamentu, tedy na základě jeho (kvalifikovaně vyjádřené) úvahy (souhlasu). Z obdobných důvodů je v některých státech možné ombudsmana (nejdříve) pouze suspendovat.<sup>35/</sup> Jako zcela specifický důvod odvolání z funkce uvádí arizonský zákon „usvědčení z neoprávněného zveřejnění důvěrných informací“.<sup>36/</sup>

<sup>33/</sup> Srov. Portugalsko (§ 7 zák.) v pozn. 31.

<sup>34/</sup> Srov. čl. 5 a 6 zák.

<sup>35/</sup> K možnosti odvolání z důvodu „špatného chování“ srov. např. Alberta (§ 6 odst. 1 zák.), Nový Zéland (§ 5 odst. 1 zák.), Irsko (§ 2 odst. 3 zák.) a Austrálie (§ 28 zák.). Ke zbavení funkce pro „ztrátu důvěry“ srov. např. Dánsko (§ 1 odst. 4 zák.), Nizozemí (§ 3 odst. 2 písm. g/ zák.) a Polsko (§ 7 odst. 1 zák.). Možnost odvolání na základě úvahy parlamentu srov. např. Izrael (§ 8 zák.) a Velkou Británií (§ 1 odst. 3 zák.). Eventualita suspendování ombudsmana je upravena v Nizozemí (§ 4 zák.) nebo na Novém Zélandě (§ 5 odst. 1 zák.). K ostatním důvodům zbavení funkce srov. kupř. taktéž výše uvedená ustanovení.

<sup>36/</sup> Srov. § 41-1375 písm. E/ zák.

Vztahy mezi *ombudsmanem a parlamentem* při jeho každodenní, běžné činnosti se odehrávají korektně v mezích stanovených zákonem, příp. je jeho práce, konkrétní součinnost a kooperace s parlamentem podrobněji upravena (všeobecnými) instrukcemi schvalovanými parlamentem. Je pochopitelné, že v zemích aplikujících model britský, tedy i tzv. poslanecký filtr, mají kontakty obou orgánů, byť na úrovni korespondence, intenzivnější povahu. Užší propojení zastupitelského sboru a ombudsmana většinou obstarává některých z orgánů parlamentu. Spíše výjimečně existuje nepočtená, zvláštní komise (výbor), jejímž jediným důvodem existence a náplní práce jsou právě kontakty, resp. spolupráce s ombudsmanem; taková komise zjevně posiluje postavení ombudsmana.<sup>37/</sup> Pravidelněji je stykem s ombudsmanem pověřen některý z výborů, nejčastěji ten, který se zabývá právní a legislativní problematikou (kupř. výbor ústavněprávní). Obvykle - ovšem kromě zemí s poslaneckým filtrem - parlament zpravidla přímo nedisponuje oprávněním zadat ombudsmanovi nějaký úkol či mu uložit přešetření určité záležitosti. Ne zcela zřídka však taková možnost přímo zákonem regulována je. Zvláště pak se to týká peticí, které parlament obdržel. Podstatnou, patrně nejvyšší úroveň styků (vztahů) parlamentu a ombudsmana a zároveň i dosti účinnou formu působení na práci veřejné správy, event. i funkci „zviditelnění“ ombudsmana, představují především zprávy jím předkládané.

Největší efekt přinášejí zvláště každoroční (*výroční*) zprávy. Ve svém poselství ombudsman bilancuje veškerou svou činnost za uplynulé období (počty přijatých a vyřízených podání, statistiku jejich četnosti v poměru k jednotlivým orgánům ad.), glosuje současný stav uplatňování práva (v oblasti veřejné správy) a nezřídka také na základě poznatků ze šetření navrhuje změny a doplnění právních předpisů. Zpráva dále popisuje průběh významnějších, kupř. i neúspěšně zakončených případů, závěry z provedených inspekcí aj. Obvykle se ve zprávě zachovává anonymita úředníků, kteří se dopustili nějakého pochybení, resp. nevyhověli doporučení ombudsmana. Velice vzácnou výjimkou se jeví gruzínská úprava, která naopak prikazuje, aby výroční zpráva obsahovala i jména těch osob, jež se neřídily („nevzaly v úvahu“) doporučeními ombudsmana. Některé právní úpravy zaručují ombudsmanovi právo osobně vystoupit a shrnout obsah zprávy před plénem parlamentu. Pověštině zpráva neslouží jen pro potřeby parlamentu, ale je např. zasílána ministrům, vyšším policejním úředníkům, správcům věznic a dalším (důležitým) úřadům veřejné správy. To má význam nejen jako prostředek možného nepřímého, obecně pozitivního ovlivňování nesprávných praktik (chování) veřejné správy, ale především vede i k sjednocení

<sup>37/</sup> Obdobně srov. *Kempf, V. - Mille, M.*, c. d., s. 18. Relevantní roli sehrává taková komise např. ve Velké Británii. (podrob. srov. část III.), ale kupř. i v australském státě New South Wales.

vání její rozhodovací praxe.<sup>38/</sup> Velice často příslušný zákon výslovně stanoví, že zpráva musí být zveřejněna. I občan tak má možnost posoudit způsoby práce ombudsmana, což může event. vyvolat i úvahu o využití jeho „služeb“. V horším případě se alespoň (poprvé) dozví o existenci podobné instituce. Kromě výročního poselství může ombudsman zpravidla podávat ještě zprávy další (kvartální, zvláštní apod.), v závažných případech je oprávněn kupř. i předložit informaci týkající se jednoho konkrétního případu. Výjimečným se jeví právo ombudsmana být osobně přijat ve lhůtě 48 hodin, zřejmě v souvislosti se závažným případem, předsedou parlamentu. Taktéž spíše vzácně může ombudsman parlament o něco žádat, např. o zřízení zvláštní komise (Gruzie).<sup>39/</sup>

### *Vymezení působnosti*

Konkrétnější *vymezení rozsahu působnosti*, tedy okruhu orgánů, resp. osob, v jejichž činnosti má ombudsman zkoumat, zda dodržují ústavu, zákony a další právní předpisy, zda jde o rozhodování nestranné, objektivní, rychlé a jednotné v aplikaci předpisů (např. stejné postihy za stejné přestupky v různých částech státu), se v různých státech v jednotlivostech liší.<sup>40/</sup> Zpravidla jde o oblast veřejné správy v nejširším smyslu, zahrnující činnost policie, vězeňství, státní nemocnice atp.

Pokud pomineme již zmíněné vzácně se vyskytující pravomoci přesahující oblast veřejné správy, lze konstatovat, že kromě obecnější (skupinové) charakteristiky event. definování orgánů a osob, jejichž činnost může ombudsman přešetřovat, právní úpravy často ještě formou pozitivní či (a) negativní enumerace vypočítávají adresně instituce, oblasti, věci (např. některé druhově definovaná rozhodnutí) či dokonce osoby spadající či nespádající do kompetence ombudsmana. Zejména pro země Commonwealthu jsou typické přílohy zákonů, které zahrnují seznamy orgánů, úřadů a institucí obojího charakteru, tj. ze šetření vyloučených nebo mu podléhajících. Uvedené seznamy mají závažný význam zvláště proto, že napomáhají rozptýlit možné pochybnosti, zda danou zvláštní, atypickou instituci (různé zákonem zří-

<sup>38/</sup> Srov. Hurwitz, S.: The Ombudsman. Det Danske Selskab. Copenhagen 1968, s. 17; Srov. též Ayeni, V.: The Ombudsman's Periodic Reports - Nigeria's Versions. Ombudsman Journal 8 (1989); Anderson, S.: Ombudsman's Annual Reports - a Discussion Paper. Occasional Paper Number 2 (International Ombudsman Institute, Alberta, July 1979).

<sup>39/</sup> „Audienční“ anomálie pochází ze Slovinska (§ 46). Pokud jde o instrukce (pravidla) pro činnost ombudsmana srov. např. Dánsko (§ 3 zák.), Alberta (§ 27 zák.) a Nový Zéland (§ 12 odst. 1 zák.). Ke zprávám srov. kupř. Rakousko (čl. 148d ústavy), Slovinsko (§ 43 a 44 zák.), Švédsko (§ 11 zák.), Velká Británie (§ 10 zák.) a Nizozemí (§ 28 zák.). Co se týče jednání na žádost parlamentu, jeho orgánů nebo členů, srov. např. Polsko (§ 19 odst. 4 zák.), Nový Zéland (§ 11 odst. 3 zák.), Portugalsko (§ 26 zák.) a Švédska (§ 10 zák.).

<sup>40/</sup> Některé úpravy výslovně výčtem uvádějí co má ombudsman přešetřovat. Např. úkolem arizonského ombudsmana je podle zákona prošetřovat administrativní akty (jednání) úřadů, pakliže se domnívá, že tyto akty jsou: 1/ v rozporu se zákonem, 2/ nerozumné, neseriózní, utlačující, svévolné, „náladové“ (capricious), založené na zneužití správního uvážení nebo zbytečně diskriminující, i když jinak v souladu s právem, 3/ založené na špatně zjištěném skutkovém stavu, 4/ založené na nesprávných nebo nepodstatných podkladech, 5/ postrádající odpovídající (dostatečné) odůvodnění, 6/ jinak vadné (chybné) (§ 41-1377 zák.).

zené komise apod.) lze považovat za součást systému veřejné správy, resp. zda spadá do kompetence ombudsmana. To souvisí i se skutečností, že se setkáváme nejen se zúžením jeho působnosti, tj. s vyloučením i některých subjektů zjevně patřících do veřejné správy, ale naopak i s jejím rozšířením na subjekty, které lze sotva označit za veřejnoprávní. Může se např. jednat o podniky s (byť malým) finančním podílem státu, občanská sdružení atd.

Vyskytují se i názory, že by se ombudsman měl pokoušet překračovat okruh své působnosti (v dobrém smyslu slova), „aby pomáhal lidem“. <sup>41/</sup> Je to sice zřejmě dobře míněná rada, snad uplatnitelná v systému common law, nicméně v rámci demokratického právního státu kontinentálního pojetí to nepřipadá v úvahu. Jisté se však může pokusit o revizi právní úpravy, tj. o rozšíření své působnosti. <sup>42/</sup> Někteří autoři zřejmě oprávněně poukazují na nebezpečí, které hrozí tehdy, když je okruh věcí, jimiž se ombudsman zabývá, vymezen příliš široce, a vyžaduje tudíž větší „aparát“. Může se tak stát, že ombudsman bude nikoliv institucí, ale opravdovým úřadem (se zřetelným pejorativním nádechem) tvořeným v podstatě stejnou anonymní byrokracií, proti které má bojovat. <sup>43/</sup>

Z dohledu ombudsmana jsou tradičně eliminovány některé konkrétní osoby či přímo státní orgány. Typicky jde o prezidenta, poslance parlamentu i místních zastupitelských orgánů, soudce a státní zástupce, spíše ojediněle se z jeho působnosti vyjímá vláda jako celek (nikoliv tedy ministři jako jednotlivci). Zvláštností se zdá arizonská úprava, která vylučuje z jeho působnosti i blízké spolupracovníky nejvyšších státních představitelů. <sup>44/</sup> Pokud je ombudsmanů ustanoveno více, nevykonávají dohled nad sebou navzájem. <sup>45/</sup> Některé úpravy se zabývají i možnou kompetenční nejasností, zda daný subjekt či záležitost spadá do působnosti ombudsmana; spor řeší nejvyšší nebo ústavní soud. <sup>46/</sup>

### *Výšetřovací oprávnění*

Při výkonu své funkce - a to zpravidla nejen v případě jednání na základě podání, ale i při konání z vlastní iniciativy, např. při (neohlášených) inspekcích - ombudsman disponuje řadou „výšetřovacích“ oprávnění jak vůči úřadům, jež spadají do jeho kompetence, tak i (v souvislosti s konkrétním případem) vůči občanům. Jde především o právo vstupu do objektů a prostor (někdy jen po předchozím upozornění, jindy se zdůrazňuje neohlášenost a tedy i „moment překvapení“), nahlížet do spisů, žádat o expertizu a posudky, klást otázky, event. právo vést nerušené „roz-

<sup>41/</sup> Milton, Ch. C.: The Wider Aspects of ombudsmanship. Ombudsman Journal 4 (1984/1985), s. 59 an.

<sup>42/</sup> Srov. tamtéž.

<sup>43/</sup> Caiden, G. E. - Valdes, D. A.: Maturation Issues For The Ombudsman. Omb. J. 8 (1989), s. 60.

<sup>44/</sup> Např. spolupracovníky guvernéra nebo státního zástupce (§ 41-1371 zák.).

<sup>45/</sup> K vymezení působnosti srov. např. Velká Británie (§ 4, příloha 2 a 3 zák.), Švédsko (§ 2 zák.), Slovinsko (§ 23 - 25 zák.), Portugalsko (§ 2 zák.), Nový Zéland (§ 11 odst. 1 zák. a příloha), Nizozemí (§ 1).

<sup>46/</sup> Srov. Rakousko (čl. 148f ústavy), Nový Zéland (§ 11 odst. 1 zák.) a Alberta (§ 12 odst. 2 zák.).

hovory“ (interview) např. s vězni atp. Oprávněním ombudsmana odpovídají zevrubně stanovené povinnosti, tj. poskytovat informace a vysvětlení, předkládat spisy a jiné písemnosti, sdělovat své stanovisko k věci (což je ovšem zároveň jejich právem) atd. Zaměstnanci dotčeného úřadu, jehož jednání (rozhodnutí) je předmětem šetření, příp. úředníkům, kteří podle názoru ombudsmana mohou podat k věci relevantní vyjádření, příslušné zákony obvykle ukládají, aby se na žádost dostavili k ombudsmanovi a podrobili se svědecké výpovědi obdobně jako při dokazování v jiných formách právních řízení. Oprávněním provádět (všechny) důkazy ombudsman vždy nedisponuje, dokazování pak na jeho žádost provádí příslušný orgán. Pokud jde o další, externí osoby, ombudsman většinou disponuje oprávněním vyslechnout jen stěžovatele nebo osoby, jichž se podání týká; v menšině úprav není okruh osob limitován. Většinou je stanovena obecná povinnost „úřední“ pomoci nebo spolupráce všech (ostatních) státních orgánů.<sup>47/</sup>

Dokumenty a informace, které spadají do předmětu státního (ev. služebního) tajemství, resp. by jejich poskytnutím mohlo dojít např. k ohrožení bezpečnosti nebo obrany státu a nezřídka i materiály (záznamy) z jednání vlády a jejich orgánů, často podléhají zvláštnímu režimu. V podstatě se vyskytují následující úpravy (řešení): ombudsman k uvedeným materiálům buď přístup vůbec nemá či jejich získání předchází komplikovaný „schvalovací“ proces (kdy závěr ovšem může být odmítavý) anebo má přístup ke všem podkladům a informacím, jež požaduje, nicméně je (on i jeho spolupracovníci) vázán předpisy o ochraně státního tajemství, a tak někdy ani nemůže stěžovateli podrobnější odůvodnit své závěry.<sup>48/</sup> Zřejmě ojedinělou úpravu mají v Maďarsku, kde samostatná (a jediná), poměrně rozsáhlá příloha k zákonu stanoví, do kterých spisů, materiálů a dokumentů týkajících se ozbrojených sil a bezpečnostních služeb ombudsman (parlamentní komisař) nemůže nahlédnout.

Ne zcela obvyklým, nikoliv však zcela mimořádným se jeví právo ombudsmana ukládat, resp. iniciovat *sankce*, zejména pokuty, za nedostatečnou součinnost (odmítnutí poskytnutí informace, nedostavení na předvolání atp.). Sankční pravomoci obsahují ponejvíce úpravy novější,<sup>49/</sup> původní (klasický) model instituce je nezná. Lze diskutovat o tom, zda je to právě ta nevhodnější, odpovídající (nutná) forma

<sup>47/</sup> „Vyšetřovací“ oprávnění ombudsmana srov. např. Nizozemí (§ 19 - 22, 24 zák.), Austrálie (§ 9, 13, 14 zák.), Izrael (§ 41 zák.), Slovinsko (§ 34 - 36 zák.), Polsko (§ 21 zák.), Nový Zéland (§ 16 zák.), Irsko (§ 7 zák.), Rakousko (čl. 148b ústavy) a Portugalsko (§ 21 zák.).

<sup>48/</sup> K tomu srov. např. Nový Zéland (§ 17 zák.), Nizozemí (§ 19 odst. 4 zák.), Irsko (§ 7 odst. 1 zák.) a Slovinsko (§ 35 odst. 2 zák.). Rakouská ústava výslovně stanoví, že ve vztahu k ombudsmanovi neexistuje oficiální tajemství (čl. 148b odst. 1), avšak i ombudsman je povinen ho zachovávat stejně jako orgán, který mu tajné materiály poskytl (čl. 148b odst. 2). Typickým příkladem stížnosti, která - z důvodu utajení - postrádá jasné odůvodnění „meritorního“ řešení je např. stížnost směřující do oblasti tajných služeb. Srov. *Schipper, N. A. M.: Holandská zkušenost*. In: *Proč ombudsman v České republice? Sborník příspěvků z mezinárodního semináře „Ombudsman v České republice“*. Český helsinský výbor - Československá nadace Charty 77. Praha 1993, s. 17.

<sup>49/</sup> Srov. Nový Zéland (§ 26 zák.), Slovinsko (§ 56 zák.), Austrálie (§ 36 zák.), Alberta (§ 28 zák.), Arizona (§ 41-1380 zák.), Gruzie (čl. 25 odst. 1 zák.).

zajištění „spolupráce“ ostatních subjektů. Nezvyklou (a jedinou) sankční skutkovou podstatu přináší francouzský zákon v novelizaci z roku 1976: pokuta se ukládá za zneužití jména ombudsmana (mediauter) v propagaci a reklamě.<sup>50/</sup> Obstrukce ombudsmanově práci jsou taktéž někdy kvalifikovány jako pohrdání soudem.<sup>51/</sup>

### *Průběh řízení, jednání z vlastní iniciativy*

*Stížnostní proces*, tedy postupy při přijímání, projednávání, šetření a „rozhodování“ o podáních, která ombudsman obdržel, je zpravidla upraven jen ve velmi hrubých konturách, a to i v event. existujících „prováděcích“ instrukcích.<sup>52/</sup> Regulace zejména obsahuje výčet již probíraných oprávnění ombudsmana při šetření, případy kdy může podání odmítnout či řízení zastavit (diskreční pravomoc) a zvláště pak postupy po ukončení šetření. Zakotvena jsou i práva jiných osob; důležitou garancí spravedlnosti i objektivitu řízení představuje především právo dotčených úředníků „být (k věci) slyšen“ (*audiatur et altera pars*). Řada zákonů kromě uvedených otázek ponechává konkrétní *modus operandi* ombudsmana výslovně na jeho vůli,<sup>53/</sup> ojedinele je předepsána analogická aplikace správního řádu.<sup>54/</sup>

Přestože je řízení před ombudsmanem obvykle pojmáno jako neformální, potažmo méně formální než kupř. proces soudní, přesto lze i v jeho postupech a způsobech jednání v určitém směru interně rozrůžňovat jisté stupně formálnosti; *cum grano salis* lze hovořit o řízení „neformálním“ a „formálním“. Oba přístupy ombudsman často - podle vývinu situace - vhodně kombinuje.

„*Neformální*“ řízení není pochopitelně příslušnými zákony nijak upraveno, prostě vychází z flexibilních pravidel ustálených praxí. Lze ho chápat především jako bezodkladné jednání, reakci ombudsmana, event. jeho zástupce či spolupracovníka na telefonát či osobní návštěvu stěžovatele. Formální, písemná stížnost ještě nebyla podána, jde tedy vlastně o vyřizování nekvalifikovaného podání. Mnohdy opět pouhý telefon může věc rychle a operativně vyřešit, jindy postačí např. vysvětlení problematiky či poskytnutí rady. Práce poradenské povahy tvoří často významnou část aktivit ombudsmana.<sup>55/</sup>

„*Formální*“ řízení ombudsman zahajuje na základě podání (stížnosti) osoby, která zpravidla nemusí být občanem příslušného státu, příp. i na návrh jiného subjektu,

<sup>50/</sup> Ust. § 14bis zákona.

<sup>51/</sup> Velká Británie (§ 9 zák.) a Severní Irsko (§ 9 zák.).

<sup>52/</sup> Srov. např. Izrael (§ 32 an. zák.), Nizozemí (§ 12 an. zák.), Austrálie (§ 8,9,13,14 zák.), Irsko (§ 4 a 5 zák.), Nový Zéland (§ 15 an. zák.), Švédsko (§ 17 an. zák.), Slovinsko (§ 26 an. zák.) a Polsko (§ 12 a 13 zák.).

<sup>53/</sup> Srov. Velká Británie (§ 7 odst. 2 zák.), Nový Zéland (§ 15 odst. 7 zák.) a Irsko (§ 8 odst. 3 zák.).

<sup>54/</sup> Rakousko (§ 5 zák.).

<sup>55/</sup> Výjimečně je poradenská činnost výslovně upravena zákonem. K tomu srov. *Schwärzler, N.: The Austrian Ombudsman (Volksanwalt). Federal Chancellery. Vienna 1992, s. 8 an.* Porady se v hojně míře poskytují i telefonicky, např. kancelář holandského ombudsmana vyřídila v r. 1992 celkem 9715 telefonátů. Srov. *The National Ombudsman of the Netherlands. Annual Report 1992. Summary. Hague 1993, s. 3.*



nebo z vlastní iniciativy, zřídka - s výhradou schéma poslaneckého filtru - z podnětu pocházejícího z parlamentu. Stížnost musí, v souladu s příslušným zákonem, obsahovat některé náležitosti (především jméno stěžovatele a vyličení věci); zpravidla se očekává písemná forma. Nicméně i ústní, osobně přednesené stížnosti praxe obvykle připouští, přičemž konvalidaci nedostatku formy asistují samotní pracovníci kanceláře ombudsmana. Obligatorní náležitosti vyžadované podle jednotlivých úprav se příliš neliší. V řadě států je v úpravě věnována zvýšená pozornost, resp. stanoven zvláštní postup pro podávání stížností osobami vězněnými či jinak omezených na svobodě (např. v léčebnách), především jde o opatření zabraňující zkoumat a event. ovlivňovat obsah podání personálem zařízení.<sup>56/</sup> Zjevnou anomálii přináší zákon arizonský, když výslovně stanoví, že ombudsman odmítne stížnost osoby ve vazbě nebo ve státní věznici.<sup>57/</sup>

Unikátní, zdá se však praktickou náležitostí podání, resp. jednou z podmínek zahájení šetření, nalezneme v Nizozemí. Stěžovatel má povinnost doložit, že informoval příslušný úřad, popř. úředníka o svých námitkách vůči rozhodnutí nebo jednání (úřadu). Tato zdánlivě neohrabaná konstrukce má své racionální jádro a ve skutečnosti plní funkci relativně účinného filtru - k vyřešení některých věcí totiž dojde již na základě tohoto informativního podání.<sup>58/</sup>

Zejména z hlediska urychlení řízení má závažný význam - bohužel ojedinělý - požadavek, aby podání zahrnovalo údaj o právních řízeních, které ve stejné věci probíhají.<sup>59/</sup>

Anonymními podáními se ombudsman většinou nezabývá, nic mu však nebrání, aby je příp. využil jako jiného nekvalifikovaného podnětu (a kupř. jednal z vlastní iniciativy).

*Esence podání* obvykle spočívá v tvrzení, že rozhodnutím či jiným jednáním nebo opominutím úřadu (úředníka) veřejné správy došlo k porušení zákona, povinností úředníka nebo k jiné nespravedlnosti. V novějších úpravách se - což je diskutabilní jev - častokrát zdůrazňuje aspekt porušení základních práv a svobod, resp. se výslovně ombudsmanovi přiznává, aby se zabýval eventuálním porušováním těchto práv.<sup>60/</sup>

---

<sup>56/</sup> Srov. Austrálie (§ 7 odst. 2 a 3 zák.), Izrael (§ 35 zák.), Alberta (§ 13 zák.), Dánsko (§ 6 odst. 1 zák.), Nový Zéland (§ 13 odst. 2) a Slovinsko (§ 27 odst. 3).

<sup>57/</sup> Lze se nicméně domnívat, že v Arizoně působí speciální ombudsman pro vězeňství, resp. jiná zvláštní instituce či existují odpovídající procedury, pomocí nichž se řeší stížnosti osob zbavených svobody, jak tomu v některých státech USA skutečně je, resp. se obdobné projekty zkoušejí. Nemusí se ovšem vůbec jednat o instituci ombudsmanského charakteru. Srov. např. *Fitzharris, T. L.*: The Desirability of a Correctional Ombudsman. Institute of Governmental Studies. University of California. Berkeley 1973. *Tibbles, L.*: Ombudsman for American Prisons. North Dakota Law Review, Vol. 48, No. 3, Spring 1972, s. 385 - 441. *Taughner, B.*: Penal Ombudsman: A Step Toward Penal Reform. Pacific Law Journal, Vol. 3, No. 1, January 1972, s. 166 - 189. *Lewis, J. W. - Smith, G. R.*: Corrections Ombudsman - a Legislative Note on the Ohio Plan. Capital University Law Review, Vol. 3, 1974, s. 77 - 104. *Williams, J. E. H.*: The Need for a Prison Ombudsman. Criminal Law Review 1984, s. 87 - 93.

<sup>58/</sup> Srov. ust. § 12 odst. 2 zákona. Příbuzné ustanovení nicméně nalezneme v úpravě francouzské. Stanoví, že podání stížnosti musí předcházet nezbytné jednání před úřadem (§ 7 odst. 1 zák.).

<sup>59/</sup> Slovinsko (§ 27 odst. 1 zák.).

<sup>60/</sup> K tomu srov. část I, kap. 1. Konkrétní případy pak srov. část V.

Přestože se jako závažné pozitivum ombudsmanské instituce vyzdvihuje bezplatnost (řízení), i v tomto směru lze nalézt výjimky, i když samotná suma je někdy symbolická.<sup>61/</sup>

Ozřejmený přímý přístup k ombudsmanovi abstrahuje od modelu, kde podání stížnosti komplikuje *poslanecký filtr*. Současná britská praxe se nicméně snaží - ačkoliv podmínka filtru zůstala zachována - přijímání podání poněkud zjednodušit, o čemž se alespoň letmo zmiňme.

Striktní dodržování ustanovení o poslaneckém filtru bylo aplikováno jen do roku 1978. Patrně i pod tlakem názorů, jež prosazovaly umožnění přímého napojení stěžovatele na parlamentního ombudsmana, publikoval v tomto roce zvláštní osmičlenný parlamentní výbor Dolní sněmovny pro ombudsmana („Selected Committee on the Parliamentary Commissioner for Administration“) k otázce speciální materiál, v němž sice dospěl k závěru, že neexistuje nutná potřeba zavedení přímého přístupu, nicméně schválil tzv. „revidovaný systém nepřímého přístupu“. Spočívá v následující inovaci postupů parlamentního ombudsmana: stížnost, kterou přímo obdržel, odesílateli nevrací, ale zasílá jí, pokud se jeví zřejmě přezkoumatelnou (oprávněnou), příslušnému poslanci s doložkou o své připravenosti zahájit šetření, pokud bude souhlasit.<sup>62/</sup>

Po obdržení stížnosti podnikají vcelku shodně ombudsmani kroky, které lze zhruba vyznačit následujícími body. Ombudsman, resp. zaměstnanci jeho kanceláře, nejprve provádí předběžnou analýzu věci. Zkoumá se, zda podání není zjevně neodůvodněné, zda jde o otázku spadající do působnosti instituce, zda je možné je postoupit jinému, příslušnému orgánu, zda je dána možnost diskrece atp. Výslovná ustanovení o povinnosti ministra, event. i předsedy vlády, přijmout ombudsmana ke konzultaci ve věci (někdy i do 48 hodin) vzbuzuje jistý respekt instituce, ale má především operativní, manévrovací význam. Obdobná povinnost může být na druhé straně taktéž uložena ombudsmanovi.<sup>63/</sup> V dané spojitosti se nezvyklým jeví oprávnění dánských ministrů v určitých případech požádat o neprovádění šetření či jeho zastavení.<sup>64/</sup>

Zvláštní pozornost ombudsman zpravidla věnuje zjištění odpovědí na dvě základní otázky: jsou-li vyčerpány přípustné opravné prostředky (existují-li) a je-li dodržena lhůta, jež může uplynout od jednání, resp. od vydání rozhodnutí orgánu.

<sup>61/</sup> Na Novém Zélandě ust. § 13 odst. 3 zák. stanoví, že za každou stížnost se platí jedna libra, pokud ovšem ombudsman s ohledem na zvláštní okolnosti poplatek neodpustí. V indickém státě Andhra Pradesh se vybírá poplatek 25 rupií, což zřejmě již mezi symbolické peníze zahrnout nelze. K tomu srov. *Haller, W.*, c. d., s. 17.

<sup>62/</sup> Srov. House of Commons 615/444. 1977-1978. Review of access and jurisdiction. Fourth Report from the Selected Committee on Parliamentary Commissioner for Administration; *Gregory, R. - Pearson, J.*: The Parliamentary Ombudsman After Twenty-Five Years. Public Administration Vol. 70, 4/1992, s. 475.

<sup>63/</sup> Srov. Austrálie (§ 8 odst. 8 a 9 zák.), Nový Zéland (§ 15 odst. 4 a 5) a Slovinsko (§ 46).

<sup>64/</sup> Srov. ust. § 5 odst. 3 zákona.

Lhůta činí zhusta jeden rok, ombudsman nicméně většinou může v rámci své diskrece ze závažných důvodů její zmeškání prominout. Finská úprava zná (zřejmě neúměrnou) lhůtu pětiletou, nezvyklou výjimkou je však ustanovení, jež naopak jakékoli lhůty k podání vylučuje.<sup>65/</sup>

Z hlediska souvislostí s jinými právními procesy je třeba uvést, že ombudsman často není oprávněn zahájit šetření v věci, která je také předmětem jednání soudu (anebo již byla soudem rozhodnuta), event. parlamentu nebo jeho orgánů; totéž platí o věci již ombudsmanem projednávané (a ukončené).<sup>66/</sup> Podle některých úprav však ombudsman může po zjištění existence jiného právního řízení další postup posoudit samostatně, v rozsahu svého diskrečního oprávnění.

*Diskreční pravomoc* v podstatě znamená možnost, aby ombudsman v různých stádiích řízení na základě své - ne zcela volné, ale zákonem různým způsobem podmíněné či ohraničené - úvahy rozhodnout, zda se stížností bude dále zabývat, nebo jí s řádným odůvodněním odmítne, event. šetření přeruší či zastaví. Nejde tedy o případy, kdy zákon kogentně zakazuje šetřit konkrétní věc (věci), resp. ji šetřit z určitého důvodu.<sup>67/</sup> Důvody, resp. hranice ombudsmanovy diskrece vymezují jednotlivé úpravy věcně dosti obdobně, i když na různé úrovni podrobností. Především se jako důvody uvádějí již zmíněná opožděnost podání, situace kdy stěžovatel neprokázal dostatečný osobní zájem na věci<sup>68/</sup> nebo požádal o přezkum věci soud či (správní) tribunál, existence jiného „administrativního“ způsobu revize věci nebo jiného nevyčerpaného opravného prostředku, zjevná neodůvodněnost nebo předmětná bezvýznamnost (triviálnost) stížnosti anebo její kverulantský (vexatious) charakter, nedoplnění podání o předepsané náležitosti ani po výzvě atd.<sup>69/</sup> Existují ovšem i dosti široce, vskutku volně, „papírové“ stanovené bariéry pro úvahu, např. dikce „...ombudsman rozhodne zda stížnost zakládá dostatečné důvody pro šetření“.<sup>70/</sup>

Jestliže ombudsman dojde k závěru, že není důvodu, proč se stížností nezabývat, zahájí *vlastní šetření*. Formální i neformální postupy šetření se samozřejmě v detailech liší, vždy jde však o to shromáždit spisy, podklady, vyjádření, expertizy a event. svědectví k věci.

Výsledek zevrubného, závěrečného posouzení věci představuje - pokud pomíne nikoliv jen hypotetickou možnost výsledné zprávy, že je vše v pořádku - *doporučení* (stanovisko, návrh). Zpravidla je před vypracováním jeho definitivní pod-

<sup>65/</sup> Portugalsko (§ 24 odst. 2 zák.). K Finsku srov. § 7 odst. 1 zákona.

<sup>66/</sup> Srov. např. Irsko (§ 4 odst. 6 a § 5 odst. 1 zák.), Izrael (§ 38 zák.) a Slovinsko (§ 30 zák.).

<sup>67/</sup> Srov. kupř. Slovinsko (§ 24 zák.), Švédsko (§ 2 odst. 3 zák.), Austrálie (§ 5 odst. 2 zák.) a Irsko (§ 4 odst. 9 zák.).

<sup>68/</sup> Ojedinele není tento osobní zájem výslovně požadován. Srov. Portugalsko (§ 24 odst. 2 zák.).

<sup>69/</sup> Srov. např. Nový Zéland (§ 14 zák.), Nizozemí (§ 14 zák.), Irsko (§ 4 odst. 5 zák.), Austrálie (§ 6 a 10 zák.), Maďarsko (§ 17 odst. 2 a § 19 odst. 2 zák.).

<sup>70/</sup> Srov. Dánsko (§ 6 odst. 4 zák.).

<sup>71/</sup> Srov. např. Slovinsko (§ 38 odst. 1 zák.), Nový Zéland (§ 15 odst. 3 - 5 zák.) a Austrálii (§ 8 odst. 5 zák.).

by, zvláště má-li charakter závažné kritiky (práce) úřadu, zasláno příslušnému subjektu opět k vyjádření, především i proto, aby se předešlo možnému zkreslení skutečností, což by event. mohlo být později napadáno.<sup>71/</sup> Po doručení konečného „verdictu“ je příslušný úřad povinen, zpravidla ve lhůtě stanovené předpisem nebo ombudsmanem, reagovat. Buď jedná v souladu s doporučením nebo vysvětlí své zamítavé stanovisko.

Je třeba znovu zdůraznit, že ombudsman nemá oprávnění nějak přímo zasahovat či ovlivňovat činnost úřadů (jde o pouhou *iniciální pravomoc*), jeho doporučení není příkazem nadřízeného podřízenému. Některé úpravy výslovně tuto skutečnost konstatují.<sup>72/</sup> Jde „toliko“ o vyjádření názoru, doporučení nápravy, nicméně autorita takto vyslovených soudů je v řadě zemí značná. Ve velké většině se pak obsahem doporučení dotčené subjekty řídí.<sup>73/</sup>

V opačném případě se ombudsman obrací na *nadřízený orgán*, a pokud ani pak není úspěšný, může v konečné fázi věc předložit parlamentu, resp. zvláštní komisi či pověřenému výboru. A parlament jistými kontrolními prostředky působení na veřejnou správu i na její nejvyšší představitele - jak to ostatně vyplývá ze vztahů dělby moci a systému brzd a protiváh - disponuje. Konkrétně to může znamenat interpelaci, předvolání příslušného ministra k projednání věci atp., v extrémním případě i odvolání ministra.<sup>74/</sup>

Alternativy doporučení i event. návrhů *opatření k nápravě* nezřídka zákony relativně podrobně (demonstrativně) vypočítávají, jindy jde v zásadě o věc volné úvahy. Obsahem doporučení může být kupř. závěr, že napadené jednání (rozhodnutí) bylo v rozporu se zákonem, má právní nebo faktické nedostatky, je nespravedlivé, diskriminační povahy či prostě nesprávné apod. Konkrétní návrh nápravy spočívá např. v tom, že příslušné jednání (rozhodnutí) má být modifikováno, rozhodnutí znovu zváženo či změněno atd.<sup>75/</sup>

Na rozdíl od lhůty určené pro „reakci“ příslušného správního úřadu na doporučení, není završení řízení - obdobně jako např. rozhodování soudů - vázáno časo-

<sup>72/</sup> Např. Portugalsko (§ 22 odst. 1 zák.).

<sup>73/</sup> Srov. např. The National Ombudsman of the Netherlands. Annual Report 1992. Summary. Hague 1993, s. 8.

<sup>74/</sup> Srov. Schipper, N. A. M. a Gammeltoft-Hansen, H. In: Proč ombudsman v České republice? Sborník příspěvků z mezinárodního semináře „Ombudsman v České republice“. Český helsinský výbor - Československá nadace Charty 77. Praha 1993, s. 20 a 38.

<sup>75/</sup> K zevrubnějšímu výčtu pokud jde o doporučení či návrh na nápravu v podrobnostech srov. zej. Austrálie (§ 15 odst. 1 a 2 zák.), Alberta (§ 20 zák.), Nový Zéland (§ 19 zák.) a Gruzie (čl. 21 zák.). Např. arizonský ombudsman může navrhnout: 1/ aby věc byla dále (znovu) posouzena úřadem, 2/ věc má být postoupena předsedajícím obou sněmoven parlamentu k dalšímu šetření nebo provedení legislativního opatření, 3/ zákon nebo prováděcí předpis na jehož základě byl administrativní akt vydán má být novelizován, 4/ administrativní akt má být pozměněn nebo zrušen, 5/ administrativní akt má být opatřen odůvodněním, 6/ neexistuje žádný, resp. dostatečný (právní) základ pro (napadené) jednání úřadu, 7/ úřadem má být podniknuto jiné (vhodné) opatření, 8/ jednání úřadu bylo svévolné nebo „náladové“ (capricious), došlo ke zneužití správního uvážení nebo diskrece nebyla v souladu se zákonem (§ 41-1379 písm. B/ zák.).

vým limitem. Tato doba však obecně bývá zpravidla kratší než při judikování soudů - empirické průzkumy uvádějí případy řízení ukončených do 3 měsíců (50%), na druhé straně i případy šetření delšího než 6 měsíců (20%). Délka řízení je samozřejmě podmíněna úrovní kooperativnosti správních úřadů.<sup>76/</sup>

Pouze ojediněle bývá předpisy nepokrytě stanoveno, že zjištění a závěry ombudsmana nelze zejména soudně přezkoumávat. Obvykle se dovozuje, že závěry lze pouze opět napadnout stížností (k ombudsmanovi).<sup>77/</sup>

Pokud jde přímo o obranu „káraného“ úředníka, zvláštní praxe se vyvinula ve Švédsku. Zprvu se sice vyskytly jisté úvahy o zavedení možnosti odvolání proti závěrům ombudsmana, nezískaly však velkou podporu. Existují nicméně určité, občas používané prostředky, jak se proti „výtce“ bránit. První možnost spočívá v odůvodněné, neoficiální žádosti o nové posouzení případu. Za druhou alternativu se považuje, když úředník požádá ombudsmana o podání soudní žaloby, aby se zjistilo, zda došlo k porušení práva, což je ovšem možné právě jen v rámci řízení o potrestání úředníka. Třetí varianta předpokládá, aby se dotčený úředník obrátil se stížností na příslušný parlamentní výbor.<sup>78/</sup>

Nezastupitelným oprávněním *jednat z vlastní iniciativy*, ačkoliv se jedná o originární pravomoc podle skandinávského modelu, nedisponují ombudsmani ve všech zemích.<sup>79/</sup> Zdá se, že - na rozdíl od historických počátků - v současnosti kvantitativně převažuje šetření na základě návrhu a inspekční činnost jako projev vlastní iniciativy má vesměs spíše doplňkový charakter.<sup>80/</sup> Nicméně zvláště neohlášené inspekce ve vojenských zařízeních, ve věznicích, ale i v nemocnicích mají nesporně své opodstatnění a mohou vyústit v konkrétní závěry a doporučení. Při šetření bez návrhu ombudsman zvláště vychází z poznatků ze své činnosti, ze zpráv a informací pocházejících z tisku a ostatních hromadných sdělovacích prostředků, ale i z konkrétních „nekvalifikovaných“ (kupř. telefonních) podnětů. Východiskem mohou být i plány periodických inspekcí.

Ombudsman má při jednání z vlastní iniciativy k dispozici stejná oprávnění jako při provádění šetření na základě stížnosti. Někdy ovšem zákon stanoví omezení co nelze šetřit ani základě stížnosti, ani z vlastní iniciativy.<sup>81/</sup> I postupy po ukončení

<sup>76/</sup> Srov. Kempf, V. - Mille, M., c. d., s. 20 an.

<sup>77/</sup> Srov. Izrael (§ 45 písm. b/ zák.) a Portugalsko (§ 36 zák.).

<sup>78/</sup> Srov. Lundvik, U.: Comments on the Ombudsman for Civil Affairs. In: Rowat, D.C. (ed.): The Ombudsman. George Allen & Unwin Ltd. London 1968, s. 46 an.

<sup>79/</sup> Toto oprávnění nemá např. britský ombudsman, francouzský mediateur, petiční výbor v SRN a některé další ombudsmanské instituce. Srov. též Haller, W., c. d., s. 15. Zajímavými se zdají poznatky z USA. Kromě Arizony američtí státní ombudsmani disponují oprávněním jednat z vlastní iniciativy. Taková šetření však zahájí jen vzácně, což odůvodňují jednak množstvím stížností, ale i možným politickým kontextem, který by jejich jednání mohlo vzbuzovat. Srov. též část IV.

<sup>80/</sup> Empirické výzkumy uvádějí, že u 65 % ombudsmanů (ze zkoumaného vzorku) tvoří jednání z vlastní iniciativy 1 % agendy, ve Švédsku je to ovšem 20 % (to zřejmě souvisí i s historickým vývojem instituce). V podrob. srov. Haller, W., c. d., s., 16 - 17.

<sup>81/</sup> Nizozemí (§ 15 a 16 zák.).

šetření v zásadě odpovídají krokům při šetření na základě podnětu. Snad kromě toho, že ombudsman není povinen informovat „strany“ o průběhu a výsledcích šetření a nepředkládá ani své dobrozdání, jestliže nezjistil nezákonnost či jiné nesprávné jednání úřadu veřejné správy.

### *Jiná oprávnění*

Formy ombudsmanovy aktivity se zpravidla nevyčerpávají toliko prací se stížnostmi, prováděním vlastních inspekcí a šetřeními a z toho rezultujícího podávání názorů, doporučení a návrhů. Již samotné zprávy parlamentu, zvláště každoroční (výroční), mohou zahrnovat obecnější analýzu některých společenských jevů, kupř. situaci v zachování občanských práv ve veřejné správě, event. v její určité oblasti (např. ve vězeňství), generální návrhy na zlepšení práce či organizace veřejné správy, poukazy na nedostatky a mezery v právním řádu i návrhy jejich možné nápravy apod. Kromě vyšetřovacích oprávnění ombudsman zpravidla disponuje některými dalšími prostředky a možnostmi postupů. V zásadě lze na jedné straně rozlišovat neformální, někdy právem ani neregulované, praxí vytvořené a respektované postupy, na druhé straně pak zvláštní, zákonem zakotvené pravomoci, resp. oprávnění podávat kvalifikované podněty a návrhy. Některá oprávnění charakterizovaná naposledy, zdá se, mnohdy poněkud přesahují obecně uznávané pojetí instituce ombudsmana jako toliko iniciační a nikoliv exekutivní.

*Neformální podněty* a názory se obsahově často velmi blíží doporučením a návrhům směřujícím k úřadům veřejné správy, event. i součástí bilančních zpráv pro parlament. Mohou být kupř. vyvolány zvýšenou frekvencí stížností a tedy i zjevných problémů v určité oblasti (např. fakultativní sociální dávky). Jistý rozdíl zřejmě tkví především v tom, že adresátem nebývá (nemusí být) orgán v „přezkumné“ kompetenci ombudsmana a ani nejde o konkrétní (šetřený) případ předložený parlamentu, ale o záležitost obecnějšího charakteru či dopadu. Dále pak se nutně neočekává, potažmo předpisem není stanovena povinnost zaujetí stanoviska k věci. Nicméně to neznamená, že by takové podněty byly přehlíženy anebo se vůbec mýjely účinkem.

V podstatě lze hovořit o dvou hlavních oblastech zaměření podnětů. Na prvním místě jde o *impulzy legislativního charakteru*. Rozumí se tím návrhy na vydání či změnu právního (i interního) předpisu, konkrétnější podněty k nápravě nedostatků legislativy, prohlášení k podpoře jednotné aplikace zákonů apod. Iniciativy jsou adresované parlamentu (jeho předsedovi), vládě (předsedovi), event. příslušnému ministrovi. V některých zemích se má za to - a někdy je to i výslovně stanoveno - , že by návrhy měly nějak souviset se šetřením konkré-

ního případu. Možnost podávat podněty legislativního charakteru je často právně podchycena, prokazatelně ovšem existuje i tam, kde výslovná úprava chybí.<sup>82/</sup>

Druhá kvantitativně nejzastoupenější oblast se týká podnětů a návrhů směřujících nikoliv přímo k reformě veřejné správy, ale spíše chápaných jako úsilí o *zlepšení správní praxe*, změně konkrétních nesprávných nebo nepraktických postupů při správní činnosti.<sup>83/</sup> Zpravidla takové iniciativy nebývají ani v obecné formě zákonem předpokládány. Zvláštní, kvalifikovanou formou se jeví členství a působení ombudsmana v různých pracovních orgánech a institucích, věnujících se problematice veřejné správy.<sup>84/</sup> Někdy zákony upravují možnost ombudsmana se (neformálně) zapojit do práce parlamentních výborů, jindy pro něj stanoví poměrně zvláštní funkce, resp. povinnosti, např. rozšiřovat znalosti o významu lidských práv a funkci ombudsmana či „vychovávat“ v dané oblasti.<sup>85/</sup>

Hranice mezi neformálními a vskutku formálními podněty není vždy zcela ostrá. *Formální podnět* (oprávnění) by mělo nicméně vyvolat kvalifikovanější, efektivnější účinek, povinnou odezvu příslušného orgánu a především - i v tomto směru - nutně mít oporu v zákoně. Jde o oprávnění dosti různorodá, nevyskytující se zcela obecně, spíše naopak, zvláště je přinášejí novější a nejnovější úpravy. V zásadě můžeme opět provést základní rozčlenění na oprávnění sankční a jiná (zvláštní).

*Sankčními oprávněními* rozumíme - kromě již zmíněné eventuality pokutování nesoučinnosti - možnost ombudsmana vyvolat, event. i výslovně přikázat zahájení disciplinárního nebo i soudního (trestního i občanskoprávního) nebo správního řízení. Výkon dané pravomoci vždy souvisí s konkrétním případem, resp. je důsledkem šetření z vlastní iniciativy, kdy bylo zjištěno porušení předpisů, způsobena závažná újma (na právech a svobodách) či se jednání úředníka - i na úrovni ministra - jeví přímo trestně postižitelné.<sup>86/</sup>

Vskutku velice vzácný výskyt charakterizuje jiná *zvláštní oprávnění*. Polský rzecnik praw obywatelskich a francouzský mediateur disponují podobně koncipovaným oprávněním žádat přešetření určité věci Nejvyšší kontrolní komorou, resp.

<sup>82/</sup> Srov. Dánsko (§ 10 zák.), Polsko (§ 16 odst. 2 zák.), Portugalsko (§ 20 odst. 1 zák.), Švédsko (§ 4 a § 6 odst. 1 zák.). Srov. taktéž *Haller, W.*, c. d., s. 10. Kupř. Francie „omezuje“ iniciativu mediateura jen na právní předpisy související s případem (§ 9 odst. 2 zák.). Přestože ve Velké Británii přisl. úprava chybí, praxí bylo akceptováno, aby ombudsman upozorňoval právní komisi („Law Commission“) na nedostatky v právních předpisech zjištěné při šetření. K tomu srov. *Administrative Justice. Some Necessary Reforms*. Oxford, Clarendon Press 1988, s. 104.

<sup>83/</sup> K empirické podloženosti závěru srov. *Haller, W.*, c. d., s. 9.

<sup>84/</sup> Pokud jde o alespoň obecnou úpravu, srov. Polsko (§ 16 odst. 1 zák.), Slovinsko (§ 45 odst. 2 zák.), dále k tomu srov. též *Schipper, N. A. M.*, cit. dílo, s. 15 an. Např. britský ombudsman je ze zákona (ust. § 1 odst. 5) členem Council on Tribunals, kterážto instituce se zabývá činností administrativních tribunálů, tedy věcmi úzce spojenými s veřejnou správou. Rakouský ombudsman je přímo členem komise pro reformu veřejné správy i např. komise „pro zlepšení formulářů“. K naposledy uvedenému srov. příspěvek *J. Pickla* na semináři „O úloze ombudsmana v evropských zemích“, který uspořádal 10. června 1994 v Praze výbor petiční, pro lidská práva a národnosti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky.

<sup>85/</sup> Portugalsko (§ 23 odst. 2 a § 20 odst. 1 zák.), Gruzie (čl. 3 odst. 3 zák.).

Nejvyšším účetním dvorem.<sup>87/</sup> Závažná jsou oprávnění podávat kvalifikované návrhy Ústavnímu soudu, jednak k meritornímu rozhodnutí, především o nezákonnosti (právních) předpisů vydaných správními úřady, příp. na podání závazného výkladu zákona, charakteristiká pro úpravu polskou, portugalskou, rakouskou a maďarskou.<sup>88/</sup> Gruzínský ombudsman kupř. může předložit instancně příslušnému soudu doporučení, aby přezkoumal zákonost rozhodnutí nižší instance, pokud dojde k závěru, že postupem soudu došlo k porušení lidských práv a svobod, které mohlo podstatně ovlivnit rozhodnutí soudu nebo předložit návrh ústavnímu soudu, jestliže navzdory žádosti voličů nebylo uspořádáno referendum (za určitých, blíže stanovených podmínek).<sup>89/</sup>

Jiná *zvláštní oprávnění* ombudsmana jsou patrně vůbec nejšířejí pojata v úpravě polské. Kromě již zmíněných dále uveďme oprávnění navrhopat zrušení pravomocného rozhodnutí o přestupku, podat návrh na mimořádnou revizi kteréhokoliv pravomocného (i soudního) rozhodnutí, požádat Nejvyšší soud o vysvětlení nejasného ustanovení právního předpisu, které vyvolává rozporné výklady ad.<sup>90/</sup>

### Kancelář

Údaje o kanceláři („úřadu“) ombudsmana, její velikosti, struktuře a organizaci, zaměstnancích a spolupracovnících ombudsmana zákony poskytují v rozličném rozsahu,<sup>91/</sup> závažnou (i když logickou) skutečností se však především zdá samostatnost, resp. finanční nezávislost instituce (i její kanceláře) na moci výkonné a zpravidla přímé napojení na státní rozpočet nebo rozpočet parlamentu.<sup>92/</sup> Otázka zdrojů se jeví jako relevantní, neboť pokud jsou nedostatečné, činnost ombudsmana ztrácí na efektivitě a instituce vlastně i na svém opodstatnění.<sup>93/</sup> V kanceláři ombudsmana by měli působit především kvalifikovaní právníci - odborníci na veřejnou správu. Nemělo by se však jednat o příliš početnou instituci, aby se - jak již bylo zmíněno - sama nestala těžkopádným úřadem, trpícím podobnými nešvary jako úřady (orgány) na které má dozírat.<sup>94/</sup>

<sup>86/</sup> K tomu srov. Dánsko (§ 9 zák.), Francie (§ 10), Polsko (§ 14 a § 15 odst. 1 zák.), Slovinsko (§ 39 odst. 3 zák.) a Švédsko (čl. 6 odst. 1 a čl. 8 ústavy, § 6 odst. 2 a 3 zákona).

<sup>87/</sup> Polský „ombudsman“ však žádá prostřednictvím Sejmu (§ 12 zák.), francouzský ombudsman se obrací přímo; o šetření může požádat i místopředsedu Státní rady (§ 12 odst. 3 zákona).

<sup>88/</sup> Srov. Polsko (§ 16 odst. 2 zák.), Portugalsko (§ 20 odst. 3 a Rakousko (§ 148e ústavy) a Maďarsko (§ 22 zák.).

<sup>89/</sup> Srov. čl. 21 zák.

<sup>90/</sup> V podrobnostech srov. § 14 a 16 zák. a část I, kap. 2.

<sup>91/</sup> Srov. např. Slovinsko (§ 51 - 55 zák.), Rakousko (148h ústavy), Švédsko (§ 12 - 16 a 26 zákona), Portugalsko (§ 40 - 42 zák.), Polsko (§ 20), Nový Zéland (§ 9, 22 zák.), Nizozemí (§ 11 zák.).

<sup>92/</sup> Srov. Slovinsko (§ 55 zák.), Nový Zéland (§ 27 zák.), Polsko (§ 21 zák.), Portugalsko (§ 43 zák.) a Dánsko (§ 15 zák.).

<sup>93/</sup> *Caiden, G.E. - Valdes, D.A.*, cit. dílo s. 56.

<sup>94/</sup> Tak např. v Dánsku má kancelář 44, ve Švédsku 60, ve Slovinsku 12 a na Maltě 10 zaměstnanců. Naopak v Polsku v kanceláři pracuje 200 lidí.



### Část III.

## OMBUDSMAN V NĚKTERÝCH KLASICKÝCH EVROPSKÝCH DEMOKRACIÍCH

Účelem této části je stručné seznámení s ombudsmanskými institucemi ve vybraných významných evropských demokratických (či sousedních) státech. Do této kategorie (přirozeně) nazahrnujeme bývalé socialistické, resp. postkomunistické státy, kterým je věnována část samostatná. Jistá nutná (a napadnutelná) selekce souvisí jak s omezeními prostorovými, tak především i s tím, že není účelem této práce (podrobně) obsáhnout, resp. zmapovat všechny evropské ombudsmanské instituce, které působí - v nějaké formě - prakticky ve všech evropských státech.<sup>1/</sup> Zhuštěné seznámení tak obsáhne Švédsko, Velkou Británii, Německo, Rakousko a Francii.

### ŠVÉDSKO

Jak jsme se již dozvěděli, řádný švédský ombudsman byl zřízen v roce 1809, a to přímo zakotvením v ústavě. Dále jsme již také relativně podrobně sledovali vývoj až do současnosti, včetně oprávnění ombudmana jako žalobce proti úředníkům i jeho „dozorová“ oprávnění ombudmana vůči soudcům.<sup>2/</sup>

Pravomoci stanovené v ústavě z roku 1809 se v zásadě nezměnily. I podle současné ústavy je úkolem ombudmana dohlížet na to, jak soudci, vládní a ostatní úředníci zachovávají zákony a jiné právní předpisy. Někdy bývá charakterizován jako strážce společných i individuálních lidských práv, který se snaží zabránit zneužití státní moci úřady.<sup>3/</sup> Ústava výslovně umožňuje, aby parlament (Riksdag) zvolil jednoho nebo více ombudsmanů. Dále upravuje některá jeho procesní oprávnění

<sup>1/</sup> K jednotlivým státům srov. např. *Caiden, G. E. (ed.) International Handbook of the Ombudsman. Country Surveys.* Westport, Connecticut, London, England, Greenwood Press 1983. Srov. pak též např. čerstvý přehled institucí - *Crespo, A. M.: European ombudsmen or similar bodies: comparative tables.* European Parliament. Luxembourg 1995.

<sup>2/</sup> Podrob. srov. část I. kap. 2.

<sup>3/</sup> *Bexelius, A.:* Comments on the Ombudsman for Civil Affairs, In: Rowat, D.C. (ed.): *The Ombudsman.* George Allen & Unwin Ltd. London 1968, s. 44 an.

(srov. dále); podrobnosti stanoví nejen zákon o instrukcích pro parlamentní ombudsmany z roku 1986 (novelizovaný v r. 1990), ale i zákon o Riksdagu.

Ačkoliv je švédský ombudsman oprávněn šetřit činnost soudců, z jeho působnosti jsou naopak kromě krále a poslanců vyloučeni jak vlada jako celek, tak i jednotliví ministři. Argumentuje se zpravidla tím, že intervence vůči vládě či ministrům by ombudsmana mohly „zatăhnout“ do stranických třenic. Konec konců ministři vykonávají svou činnost pod přímou kontrolou parlamentu a parlament může taktéž podat na ministra žalobu u zvláštního soudu.<sup>4/</sup>

Švédský ombudsman není Riksdagem volen přímo. Na čtyřleté funkční období (do r. 1941 volen na jeden rok) býval do nedávné doby volen sborem 48 volitelů, kteří byli vybráni z obou komor parlamentu rovnoměrně (2 x 24). Po zrušení druhé komory parlamentu volí celý Riksdag. Volbu připravuje zvláštní *ad hoc* šestičlenný orgán volený členy ústavního výboru z členů tohoto výboru. Opětovné zvolení je možné (zvyklostí jsou maximálně tři funkční období), ze závažných důvodů ho lze odvolat, což se však v praxi ještě nestalo. Navzdory této formálně subordinační vazbě je pro švédského ombudsmana charakteristická tradiční autorita, nezávislost a samostatnost, jež jen zvyšuje účinnost jeho jednání a doporučení. Kandidáti na ombudsmana jsou převážně vybíráni ze soudců obecných soudů.

V současné době působí ve Švédsku čtyři parlamentní ombudsmeni. Hlavní „administrativní“ (vedoucí) ombudsman odpovídá za fungování úřadu i nástin hlavního zaměření jeho činnosti a je také v kontaktu k právním výborem Riksdagu. Má postavení „prvního mezi rovnými“ - není oprávněn zasahovat do rozhodování ostatních ombudsmanů. Okruhy dozorové činnosti jsou mezi tři „výkonné“ ombudsmany rozděleny přibližně následovně:

- soudy, prokuratura, policie, branná moc
- sociální péče, protialkoholní péče, péče o děti, školství
- ostatní veřejná správa.

Ačkoliv v současné době ombudsman převážně jedná, resp. provádí šetření, na základě podání občanů, nebylo tomu tak vždy. V prvních sto letech existence úřadu se v průměru ročně zabýval 70 stížnostmi, a to ještě v řadě případů pouze odůvodňoval a vysvětloval proč úředník rozhodl tak, jak rozhodl.<sup>5/</sup>

Stížnosti se sice podávají písemně, to ale nevylučuje, aby byl návrh podán telefonicky nebo ústně při osobní návštěvě. Ombudsman a jeho spolupracovníci často pomáhají stěžovateli s přesnějším, právnicky jasným formulováním stížnosti. Nicméně ombudsman samostatně rozhoduje, ve kterých případech, resp. ve prospěch kterého případu využije svých právem daných prostředků, tedy

---

<sup>4/</sup> Ibid.

<sup>5/</sup> Ibid.

v zásadě o oprávněnosti stížnosti. Pozoruhodná je skutečnost, že ve Švédsku jsou nejen úřední rozhodnutí, ale i prakticky veškeré spisy a podklady volně přístupné veřejnosti.<sup>6/</sup> Ombudsman má ovšem právo nahlížet i do dokumentů utajených a na požádání mu musí být poskytnuty všechny potřebné informace a vyjádření. Dále je oprávněn být přítomen při soudním řízení i jednání orgánů veřejné správy.

Pokud spisové materiály záležitost uspokojivě neosvětlí, může se ombudsman obrátit na policii, aby provedla podrobnější šetření, včetně výslechu dotčených osob. Ombudsman ovšem může výslech provést i sám, event. jím pověřit pracovníka své kanceláře. V případě potřeby má taktéž možnost si vyžádat znalecký posudek.

Jestliže dojde k závěru, že stížnost je opodstatněná (přibližně dvě třetiny), upozorní příslušný orgán či konkrétního úředníka na nesprávnost (nezákonnost) jednání (rozhodnutí) a navrhne opatření k nápravě. Ombudsman samozřejmě nemůže zasahovat přímo, jedná se o obvyklé iniciační oprávnění. Je však nutno konstatovat, že ve většině případů upozornění splní svůj účel. V krajním případě, jde-li o závažné porušení práva či jinak vážně nesprávné jednání nebo opomenutí, lze uvažovat o podání žaloby na příslušného úředníka, což je - jak již bylo uvedeno - praxe dnes spíše vzácná.<sup>7/</sup> To patrně úzce souvisí i se skutečností, že ombudsman má ve Švédsku, zřejmě díky prokazatelně dlouhodobé tradici, značnou autoritu. Je zde proto zvykem - pro nás možná ne zcela pochopitelným či představitelným - aby sám pokáraný úředník zjednal nápravu. Kromě jiného si úředník také uvědomuje, že i jeho nadřízení akty ombudsmana uznávají a nechce-li si komplikovat život a ohrozit úřednickou kariéru, upozornění včas vyhoví.

Automaticky se nabízí otázka, zda se lze proti upozornění (doporučení, výtce, pokárání) ombudsmana, které úředník považuje za nesprávné, nějak bránit. Právě ze Švédska jsou známy tři možné (používané) postupy: žádat o nové posouzení věci, „ochranná“ žaloba a stížnost parlamentu (právnímu výboru).<sup>8/</sup>

Pokud není doporučení ombudsmana akceptováno, zahrne případ do výroční zprávy parlamentu. Zveřejnění případu v denním tisku lze uvést jako jinou formu „sankcí“.

Závažnou formou aktivity ombudsmana, která ostatně v počátcích jeho činnosti převažovala, jsou příležitostné a periodické inspekce prováděné nejen v „úřadech“, ale přímo kupř. ve věznicích, u vojenských jednotek, v ústavech pro duševně choré

<sup>6/</sup> V podrob. srov. *Lundvik, U.*: The Public's Access to Official Documents in Sweden: The Rules and Their Consequences. *Ombudsman Journal* 1 (1981), s. 1 - 9 ; *Týž.*: Openness in Government Administration Versus Protection of the Privacy of the Individual, *A Legislators' Dilemma* in Sweden. *Ombudsman Journal* 3 (1983), s. 97 - 117; *Sládeček, V.*: Právo novinářů na informace a ochranu informačního zdroje v některých státech. *Zpravodaj ČHV* č. 4/1995, s. 12.

<sup>7/</sup> Nejnověji se uvádí, že takových žalob na „zneužití pravomoci“ bývá přibližně sedm ročně. Srov. *Cameron, I.*: Protection of Constitutional Rights in Sweden. *Public Law*, Autumn 1997, s. 501 an.

<sup>8/</sup> Srov. část II.

atp. Příležitostné inspekce mají zpravidla charakter reakce na zprávu z tisku a jiných hromadných sdělovacích prostředků. Právě inspekce často vyvolávají další šetření a následně podání doporučení, upozornění a výtek úředníkům.

Při šetření stížností i na základě svých inspekcí se ombudsman nezřídka setkává s nedostatky v právních předpisech. Je jeho právem i povinností upozorňovat na takto zjištěné problémy a navrhopvat konkrétní změny. Obzvláště se za důležitý považuje unifikační účinek, pokud se navrhované změny týkají předpisů, které díky vágnímu, nejednoznačnému textu umožňují různý výklad a tedy i různorodou praxi.

Za významné lze považovat i ombudsmanovy intervence proti právním předpisům vydávaným místními orgány. Často nejsou vydávány na zákonném podkladě a mnohdy omezují práva občanů bez dostatečného důvodu.

Nikoliv zanedbatelnou aktivitou se jeví neoficiální poradenská služba, kterou ombudsman poskytuje soudcům a správním úředníkům, kteří se na něj obrátí. Zpravidla se však nevyslovuje k případům, jež ještě nebyly rozhodnuty, spíše reaguje na konkrétní dotazy, zda se již s určitým problémem v praxi setkal a jak jej řešil. Porady lze chápat i jako nenásilné působení ke sjednocení aplikační praxe.

Kontaktům ombudsmana s Riksdagem slouží jeden z jeho stálých výborů, První právní výbor, v jehož čele pravidelně zasedá člen opozice. Jemu ombudsman předkládá jak různé podklady, spisy, protokoly apod., tak i výroční zprávu. Na žádost je povinen se na jednání výboru dostavit.

Výroční zpráva předkládaná ombudsmanem, jež je zpravidla dosti obsáhlá (400 - 500 stran), obsahuje shrnutí celoroční práce a zhuštěnou charakteristiku nejdůležitějších případů, které řešil. Je rozesílána vysokým úředníkům a beze sporu má značný vliv na aplikační praxi. Zprávu analyzuje První právní výbor, členové Riksdagu jsou s ní seznámeni prostřednictvím samostatné (hodnotící) zprávy výboru. Zpravidla se o ní nekoná rozprava.

Kromě ombudsmanů parlamentních existuje ve Švédsku i řada dalších ombudsmanů neparlamentních, zřizovaných vládou, příp. i „ombudsmanů“ v podstatě „soukromého“ charakteru. Např. ombudsman spotřebitelský (zřízen 1971), ombudsman pro rovnoprávné příležitosti (tj. pro rovné podmínky žen a mužů v pracovněprávních vztazích, tedy zejm. proti diskriminaci žen - zřízen 1980), ombudsman svobodného podnikání (zřízen 1982) a ombudsman proti etnické diskriminaci (zřízen 1986).<sup>9/</sup> Jednotliví ombudsmani mají různá oprávnění,

---

<sup>9/</sup> K tomu srov. např. Vidláková, O.: Několik poznámek k švédským ombudsmanům. Správní právo 6/1989, s. 375 - 381 Nobel, P.: The Swedish Ombudsman against Ethnic Discrimination, In: Matscher, F. (ed.): Ombudsman in Europe. N.P. Engel, Publisher. Kehl, Strasbourg, Arlington 1994. (Schriften des Osterreichischen Instituts für Menschenrechte), s. 47 an.; Saldeen, A.: Sweden: Rights of the Unborn Child and A Children's Ombudsman. University of Louisville Journal of Family Law, Vol. 31, Spring 1992/1993, s. 477 - 481.

vesměs se však jedná o práva upozornovací, event. je možná následná soudní žaloba.<sup>10/</sup>

## VELKÁ BRITÁNIE

Okolnosti vzniku ombudsmanské instituce již byly podrobně probírány v části I. (kap. 2), a proto se toliko soustředíme na současnou, resp. recentní situaci.

S ohledem na skutečnost, že Velká Británie nemá psanou ústavu v evropském kontinentálním pojetí, byl úřad, resp. úřady ombudsmanského typu zřízeny zákony. Pro Anglii, Wales a Skotsko již zmíněným zákonem v roce 1967, pro Severní Irsko pak zvláštním zákonem v roce 1969. Oficiálně (zákonem) je britský ombudsman označován jako „the Parliamentary Commissioner for Administration“, (parlamentní komisař - pověřenec - pro veřejnou správu), odborná literatura s oblibou používá termínu „Parliamentary Ombudsman“ (parlamentní ombudsman), který budeme nadále užívat i my.

Základní funkcí úřadu je přezkoumávání písemných stížností podávaných prostřednictvím členů parlamentu - poslanců Dolní sněmovny (poslanecký filtr) proti nesprávným, resp. nezákonným jednáním veřejné správy. Stížnosti nelze napadnout všechny její složky, mohou směřovat proti činnosti asi padesáti ústředních orgánů a úřadů, jejichž okruh byl od r. 1967 postupně rozšiřován a které jsou vyjmenovány v příloze č. 2 k zákonu; na druhé straně jsou některé záležitosti výslovně zákonem vyloučeny. Důvodem podání je podle zákona „nespravedlnost jako důsledek špatné (veřejné) správy“ (čl. 5 odst. 1 zákona). Sám těžko definovatelný pojem „špatné (veřejné) správy“ (maladministration) je předmětem neustálých výkladů a polemik jej zatracujících i vynášejících.<sup>11/</sup>

Parlamentní ombudsman není volen zastupitelským sborem, nýbrž formálně jmenován Korunou - fakticky však o vhodné osobě rozhoduje vláda. Funkční období není stanoveno, pokud sám nerezignuje, event. není ze zvláště závažných důvodů na základě doporučení parlamentu zbaven své funkce; obdobně jako soudci sou-

<sup>10/</sup> K instituci ombudsmana ve Švédsku srov. podrob. dále např. *Gellhorn, W.*: Ombudsmen and Others. Harvard University Press. Cambridge. Massachusetts 1966, s. 194 an. *Wabab-al, I.*: The Swedish Institution of Ombudsman. Stockholm. LiberForlag 1979; *Stacey, F.*: Ombudsmen Compared. Oxford. Clarendon Press 1978, s. 1 an.; *Lundvik, U.*: Sweden, In: Caiden, G. E. (ed.) International Handbook of the Ombudsman. Country Surveys. Westport, Connecticut, London, England, Greenwood Press 1983, s. 179 an.; *Rowat, D. C.*: The Ombudsman Plan. The Worldwide Spread of an Idea. 2nd ed. Lanham, New York, London, University Press of America 1986, s. 3 an.; *Holstad, S.* - *Börjeson, S.*: The Swedish Parliamentary Ombudsman and their Supervision of the Military. Ombudsman Journal 6 (1987), s. 3 - 21; *Bogdan, M.*: Švédský „ombudsman“. Evropské a mezinárodní právo únor 1992, s. 10 - 11. *Glask, J.*: Úřad ombudsmana ve Švédsku. Most 5-6 (Březen)/ 1996, s. 6 - 7.

<sup>11/</sup> Srov. např. *Wade, H. W. R.*: Administrative Law. Clarendon Press. Oxford 1992, s. 87 an.; *Gregory, R.* - *Hutchesson, P.*: The Parliamentary Ombudsman. George Allen & Unwin Ltd. London 1975, s. 279 an.; Administrative Justice. Some Necessary Reforms. Oxford. Clarendon Press 1988, s. 92 an.; *Callaghan, A. J.*: Maladministration. Ombudsman Journal 7 (1988), s. 1 - 36.

dů vyššího stupně zůstává v úřadu do svých šedesáti pěti let. Severní Irsko má svého zvláštního parlamentního komisaře pro veřejnou správu („Northern Ireland Parliamentary Commissioner“), jenž současně plní funkci komisaře pro stížnosti. Od roku 1996 bylo jeho označení změněno na „Assembly Ombudsman To Northern Ireland“.

Pro oblast zdravotnictví, která byla z pravomoci parlamentního ombudsmana zpočátku vyloučena, jsou od roku 1973 ustavováni zvláštní ombudsmeni pro Anglii, Wales a Skotsko („the National Health Service Commissioners“, dále jen „obudsmeni pro zdravotnickou péči“); úprava posléze doznala - v letech 1977 a 1987 - určitých změn. Praxe je nicméně taková, že úřadující parlamentní obudsmen je obvykle jmenován i do těchto funkcí. Protože však jde o funkce věcnou náplní odlišné, tato osoba kupř. zpracovává oddělené zprávy týkající se stížností na zdravotnickou péči pro každou „zemi“ zvlášť.

Důležitý kontrolní a koordinující článek mezi parlamentem, resp. Dolní sněmovnou a parlamentním odbudsmanem vytváří osmičlenný zvláštní parlamentní výbor Dolní sněmovny („Select Committee on the Parliamentary Commissioner for Administration“, dále jen „zvláštní výbor“). Zvláštní výbor má charakter stálého orgánu a jeho hlavním úkolem je přezkoumávat a hodnotit zprávy jak ombudsmana parlamentního, tak ombudsmenů pro zdravotnickou péči a od r. 1979 i zprávy parlamentního ombudsmana pro Severní Irsko. Dále tento výbor na základě získaných poznatků podává vládě návrhy na provedení potřebných korektur týkajících se činnosti a postavení parlamentního ombudsmana, zejména pokud jde o rozšíření jeho působnosti, často nikoliv neúspěšně.

Jelikož je ve Velké Británii - na rozdíl od ombudsmanských systémů většiny zemí - uplatňován poslanecký filtr, zahajuje parlamentní ombudsmen šetření na základě podání (stížnosti) postoupené mu poslancem (členem Dolní sněmovny), ovšem pouze tehdy spadá-li předmět podání do jeho působnosti. K nezahájení šetření ovšem může dojít i na základě úvahy a rozhodnutí parlamentního ombudsmana samotného (zřejmě neoprávněná stížnost atp.); neexistuje právní prostředek jak ho přinutit, aby se konkrétní záležitosti zabýval. Uvedená praxe byla nicméně striktně aplikována jen do roku 1978, poté došlo k určitému zjednodušení v přístupu k ombudsmanovi, když byl zaveden tzv. „revidovaný systémem nepřímého přístupu“.<sup>12/</sup> V této souvislosti není nezajímavou skutečností, že mnoho ze stížností, které poslanci obdrží nezprostředkovaně, tj. běžným zákonným způsobem a naopak je přímo zasílají parlamentnímu ombudsmanovi, podle jejich vlastního zákona do jeho působnosti nepatří. To příliš nepotvrzuje teorii zdůvodňující zavedení poslaneckého filtru, podle níž tak dojde k vyloučení stížností bezvýznamných a nepodstatných a samozřejmě i nespádajících do působnosti parlamentního ombudsmana.<sup>13/</sup>

<sup>12/</sup> Podrob. srov. část II.

<sup>13/</sup> Podrob. srov. *Wade, H.W.R.*, cit.dílo, s. 85.

Pro další práci s podáním není pro britského parlamentního ombudsmana charakteristický zcela neformální způsob řešení rychlého, kupř. formou telefonického rozhovoru s příslušným úředníkem, resp. jeho nadřízeným. Většinou se ani nespolečá pouze na zprávy k případu, jež obdrží od příslušného (dotčeného) úřadu. Jeho šetření má zpravidla dvě, resp. tři stádia, výjimečně dojde k vypuštění fáze druhé.

V prvním stadiu parlamentní ombudsman v souladu se zákonem praktikuje běžný postup společný institucím daného druhu i jinde. Požádá (písemně) vedoucího pracovníka dotčeného úřadu o vyjádření k obsahu stížnosti. Výsledek interního „autošetření“ přináší jednak přehled o konkrétních skutečnostech a také stanovisko k dané věci. Vcelku lze mít za nepochybné, že dodané materiály jsou, ve větší či menší míře, poznamenané subjektivním (včetně resortního) hlediskem úřadu. Právě k eliminaci těchto vlivů slouží stádia další.

Ve druhém stadiu parlamentní ombudsman využívá svých dalších oprávnění. Především se provádí studium příslušných spisů a dokumentů, které si může vyžádat od kohokoliv, včetně ministrů. Při získávání důkazů disponuje obdobnými oprávněními jako britské soudy vyššího stupně (High Court). Již v menší míře dochází v rámci tohoto stadia k přímému (osobnímu) dotazování příslušných úředníků na jejich pracovišti. V obdobném, tedy menším rozsahu se zjišťují podrobnosti pomocí rozhovoru se stěžovatelem (v jeho bytě), což vskutku není rys pro „ombudsmanské“ řízení typický.

V závěrečné fázi parlamentní ombudsman shrne výsledky šetření do návrhu zprávy, kterou ještě před zasláním poslanci předloží k vyjádření dotčenému úřadu - především proto, aby se předešlo zkreslení skutečností, což by event. mohlo být později napadeno. Úřadu také navrhne konkrétní další postup (řešení) případu.<sup>14/</sup>

Svou závěrečnou zprávu včetně doporučení postoupí posléze i poslanci, jenž mu podání zaslal. Pokud nebylo doporučení vyhověno a k nápravě nedošlo, ombudsman o tom informuje parlament jednak prostřednictvím výroční zprávy a zejména se také přímo obrátí na zvláštní výbor, který je často úspěšný ve vyvíjení tlaku k nápravě na příslušný orgán.

Relativně účinnou „zbraní“, pokud by vždy měly dostatečnou publicitu, se jeví zprávy ombudsmana doručované všem členům parlamentu; jde o „výroční“ všeobecné zprávy a o zprávy „kvartální“.

Mohou se vyskytnout i případy, kdy nespravedlnost vznikne aplikací vadného pravidla obsaženého v interním předpisu úřadu. Díky podpoře zvláštního výboru se ustálila praxe ombudsmanových následných návrhů na změny těchto pravidel. Parlamentní ombudsman je dále oprávněn, ačkoliv to ze zákona přímo nevyplývá,

<sup>14/</sup> K jednotlivým fázím v podrob. srov. *Gregory, R. - Pearson, J.:* The Parliamentary Ombudsman after Twenty-Five Years. *Public Administration*, Vol. 70, 4/1992, s. 482 - 483.

ale praxí to bylo akceptováno, upozorňovat právní komisi („Law Commission“) na nedostatky v právních předpisech zjištěné při šetření.<sup>15/</sup>

Věcná působnost parlamentního ombudsmana se částečně překrývá s kompetencí soudů, zvláště pokud jde o otázku kompenzace poškozených osob. Skutečnosti, jež jsou základem ombudsmanova závěru o špatné správě mohou být často také podkladem pro soudní přezkoumání (rozhodnutí). Ombudsman nicméně nesmí šetřit (vadné) administrativní jednání pokud stěžovatel - poškozená osoba disponuje právem věc předložit tribunálu nebo soudu, tzn. že jeho aktivitám musí zpravidla předcházet vyčerpání všech právních možností využití opravných, přezkumných či jiných prostředků. Dále platí, že lze projednat jen stížnost, kterou příslušný poslanec obdržel do dvanácti měsíců od dne kdy stěžovatel „si poprvé povšiml skutečností, které uvádí v podání“, avšak parlamentní ombudsman za určitých okolností může šetřit i stížnosti nepodané ve stanovené lhůtě (čl. 6 odst. 3 zákona). Jinak můžeme říci, že se soudy primárně zabývají legalitou správních rozhodnutí, zatímco ombudsman v prvé řadě sleduje zda je dodržována úroveň dobré, spravedlivé správy.<sup>16/</sup>

Britský parlamentní ombudsman není - na rozdíl od většiny kolegů z jiných zemí - oprávněn provádět šetření z vlastní iniciativy. Nemá tudíž ani právo vykonávat inspekční činnosti. Návrh zvláštního výboru, aby měl parlamentní ombudsman na základě více individuálních stížností na práci konkrétního útvaru orgánu veřejné správy právo provést systematické šetření práce dotčeného útvaru, vláda zamítla. Nicméně je přípustné, aby parlamentní ombudsman při šetření jedné či více stížností mohl zkoumat způsob vyřizování určité skupiny věcí (stejněho druhu) příslušným orgánem.

Přestože se pravomoci „ombudsmanů pro zdravotnickou péči“ jeví v zásadě obdobné - i když v úzce omezené oblasti - jejich parlamentnímu kolegovi, existují zde určité odlišnosti. Kromě méně závažných rozdílů, kupř. zasílání zpráv také ministru zdravotnictví, spočívá zcela zásadní rozdíl ve skutečnosti, že se zde neuplatňuje poslanecký filtr, ale přístup přímý. Některé věci, zejména ty, které se výlučně a bezprostředně týkají stanovení diagnózy a způsobu léčby, jsou z pravomoci těchto ombudsmanů vyloučeny.

Parlamentní ombudsman dostává ročně 750 až 1000 stížností, jeho severoirský kolega 130 až 170. Uvedená čísla se zdají ve srovnání se statistikami některých jiných států relativně dosti nízká, což má své konkrétní příčiny zejména v existenci poslaneckého filtru a v chování poslanců vůbec.<sup>17/</sup>

Ve Velké Británii neexistují jen „ústřední“ ombudsmani, tedy ti, kteří se soustřeďují na činnost ministerstev a ostatních ústředních úřadů, ale také systém ombudsmanů místní správy („the Local Government Ombudsman“, resp. „Local Commissioners for

<sup>15/</sup> Srov. *Administrative Justice. Some Necessary Reforms*, Oxford. Clarendon Press 1988, s. 92 an.

<sup>16/</sup> Srov. *tamtéž*, s. 94 an. K určité možnosti zahájit šetření i v případě nevyčerpání opravných prostředků srov. *Wade, H. W. R.*, cit. dílo, s. 89 an.

<sup>17/</sup> Podrobnější argumentaci srov. *Gregory, R. - Pearson, J.*, cit. dílo, s. 471 an.



Administration in England, Wales and Scotland“). V Anglii a ve Walesu byl tento úřad zřízen v roce 1974 (Local Government Act 1974), ve Skotsku o rok později (Local Government /Scotland/ Act 1975). V Anglii působí místní ombudsmeni tři, každý vykonává samostatnou působnost na části území, ve Walesu a Skotsku vždy jeden.<sup>18/</sup>

O skutečnosti, že v Severním Irsku plní jedna osoba nejen úkoly parlamentního ombudsmana, ale zastává i funkci „Commissioner for Complaints“ (komisař - pověřenec - pro stížnosti), který byl zřízen v roce 1969, jsme se zmínili již dříve. Dá se říci, že úřad je jistým příbuzným, resp. obdobou místních ombudsmanů pro Anglii, Wales a Skotsko. Nicméně již od počátku své činnosti zastával silnější postavení, neboť stížnosti na místní orgány nedostával prostřednictvím poslaneckého filtru, ale přímo. Působnost tohoto ombudsmana se oproti kolegům ze zbylé části království přesto stále jeví širší.<sup>19/</sup>

Lze konstatovat, že nejen zvláštní výbor (parlamentu), ale i jiné, různorodé komise zabývající se problematikou veřejné správy, stejně jako odborná literatura, navrhuji v britském ombudsmanském systému některé závažné změny, resp. poukazují na některé zjevné nedostatky.<sup>20/</sup>

Pro úplnost je třeba ještě poukázat na skutečnost, že i ve Velké Británii působí další, neparlamentní ombudsmeni, často v podstatě na soukromoprávní bázi, i když někdy mívá instituce alespoň částečný zákonný podklad.<sup>21/</sup>

---

<sup>18/</sup> K tomu podrob. srov. kupř. (z naší lit.) *Sládeček, V.*: Ombudsman ve Velké Británii. *Správní právo* 3/1993, s. 175 an.; *Škulová, Š.*: Několik informací a poznámek k instituci ombudsmana pro místní správu ve Velké Británii. *Časopis pro právní vědu a praxi* 2/1996, s. 248 - 258.

<sup>19/</sup> Pokud jde o severoirského ombudsmana v podrob. srov. např. *Sládeček, V.*, dílo v pozn. 18, s. 152; *Gregory, R. - Hutchesson, P.*, cit. dílo.

<sup>20/</sup> K tomu podrob. srov. *Sládeček, V.*, dílo v pozn. 18, s. 176 an.

<sup>21/</sup> Srov. zejm. *Mowbray, A. R.*: Ombudsmen: the Private Sector Dimension, In: Finnie, W. - Himsworth, Ch. - Walker, W. (ed.): *Edinburgh Essays in Public Law*. Edinburgh University Press 1991, s. 315 - 334. K ombudsmanovi ve Velké Británii srov. dále (nověji) např. *Bradley, A. W.*: The Role of the Ombudsman in Relation to the Protection of Citizen's Rights. *Cambridge Law Journal* 39(2), November 1990, s. 304 - 332; *Týž*: The Parliamentary Ombudsman Again - A positive report. *Public Law* (1995), s. 345 - 350; *Clothier, C.*: Fact-finding in inquiries - The PCA's perspective. *Public Law*, Autumn 1996, s. 384 - 390; *Giddings, P.*: Regulators and Ombudsmen: Access and Visibility. *Journal Of Financial Regulation And Compliance*, Vol. 2, Number 1, 1993; *Gregory, R. - Drewry, G.*: Barlow Clowes and the Ombudsman. *Public Law* 1991, s. 192 - 214, 408 - 442; *Gregory, R. - Giddings, P. - Moore, V.*: Auditing the auditors: the Select Committee Review of the Powers, Work and Jurisdiction of the Ombudsman 1993. *Public Law* (1994), s. 207 - 213; *McMurtrie, S. N.*: The Waiting Game - the Parliamentary Commissioner's Response to Delay in Administrative Procedures. *Public Law*, Spring 1997, s. 159 - 173; *James, R. - Seneviratne, M.*: The Legal Services Ombudsman: Form versus Function. *Modern Law Review* Vol. 58 (1995) 187 - 207; *James, R. - Longley, D.*: The Channel tunnel rail link, the Ombudsman and the Select Committee. *Public Law*, Spring 1996, s. 38 - 45; *Marsh, N. S.*: The extent and depth of judicial review of the decisions of the Parliamentary Commissioner for Administration. *Public Law* (1994), s. 346 - 350; *Yardley, D.C.M.*: The Ombudsman and the Protection of Human Rights in the United Kingdom, In: Matscher, F. (ed.): *Ombudsman in Europe*. N. P. Engel, Publisher. Kehl, Strasbourg, Arlington 1994. (Schriften des Osterreichischen Instituts fur Menschenrechte) s. 73 an.; *James, R.*: *Private Ombudsmen and Public Law*. Aldershot, Dartmouth 1997. Výčet ombudsmanů (ombudsmanských institucí) působících ve Velké Británii (včetně „soukromých“) je podstatně širší. Podle *Directory of Ombudsmen* vydané v r. 1995 asociací ombudsmanů (The British and Irish Ombudsman Association) jde o následující instituce (kromě již probíraných): The Police Complaints Authority, The Legal Services Ombudsman, The Scottish Legal Services Ombudsman, The Independent Commission for Police Complaints for Northern Ireland, The Banking Ombudsman, The Broadcasting Complaints Commission, The Building Societies Ombudsman, The Corporate Estate Agents Ombudsman, The Funeral Ombudsman, The Insurance Ombudsman Bureau, The Investment Ombudsman, The Pensions Ombudsman, The Personal Investment Authority Ombudsman Bureau.

## NĚMECKO

Německá poválečná ústava z roku 1949 zprvu obsahovala pouze obvyklé ustanovení o petičním právu, tj. oprávnění se obracet s „prosbami nebo stížnostmi na příslušné orgány a na lidová zastupitelstva“ (čl. 17). Novelou ústavy z roku 1956 byl zřízen speciální ochranný orgán, Zmocněnec pro kontrolu branných sil (Wehrbeauftragter) k „ochraně základních práv a jako orgán Spolkového sněmu“ (čl. 45b). Značná inspirace švédským vojenským ombudsmanem (militieombudsman) z r. 1915 se neztírá. Jde tedy o instituci ombudsmanského typu oborově dosti úzce specializovanou, nicméně lze konstatovat, že Zmocněnec pro kontrolu branných sil (dále jen „Zmocněnec“) má v Německu poměrně silné postavení a důležité pravomoci.

Prováděcí zákon z roku 1957 blíže upravuje způsob volby, postavení a procesní oprávnění Zmocněnce. Je volen Spolkovým sněmem na základě návrhu výboru pro obranu nebo určitého kvalifikovaného počtu poslanců. Zákon nestanoví žádné zvláštní kvalifikační předpoklady, kromě absolvování alespoň jednoho roku vojenské služby. Jinak postačuje německé občanství a dosažení věku 35 let. Funkční období trvá pět let; znovuzvolení je přípustné. Kromě běžných zániků funkce (smrt, propuštění na vlastní žádost) může na návrh výboru pro obranu dojít i k jeho odvolání Spolkovým sněmem. Při zaneprázdnění a v podobných situacích přebírá - s určitými omezeními - práva Zmocněnce vedoucí jeho kanceláře. Zmocněnec úzce spolupracuje s výborem pro obranu. Přijímá od něj pověření k vyšetření konkrétních případů, předkládá mu zvláštní zprávy, navrhuje mu, které případy by bylo vhodné přezkoumat atp.

Při šetření jedná Zmocněnec jednak na pokyn Spolkového sněmu nebo na základě podnětu výboru pro obranu, nicméně je oprávněn vyvinout aktivitu i z vlastní iniciativy. Zvláště jde o případy, kdy se seznámí s okolnostmi, které lze hodnotit jako porušení základních práv vojáků. Na druhé straně má každý voják právo se přímo, bez ohledu na pravidla služebního postupu, obrátit na Zmocněnce. Jde však o individuální právo, kolektivní podání není přípustné. Za své podání nesmí být voják nijak služebně postižen či potrestán.

Procedura šetření je zahájena shromažďováním potřebných údajů. Posléze Zmocněnec vyrozumí příslušnou nadřízenou organizační složku. Zpravidla zašle fotokopii stížnosti, event. doprovázenou dotazy. Pokud záležitost nelze vyřešit na dané úrovni, Zmocněnec se obrátí na vyšší organizační složku, což v konečné fázi příp. může znamenat i přímo ministra obrany. Při šetření může Zmocněnec požadovat od Spolkového ministra obrany a jeho podřízených informace i nahlédnutí do spisů. Z důvodu utajení lze tyto požadavky odmítnout; své stanovisko musí ministr odůvodnit před výborem pro obranu. Zmocněnec samozřejmě nedisponuje právem přikazovat, jak má být záležitost napravena. Je však oprávněn podávat doporučení, návrhy „k urovnání záležitosti“. Zkušenosti nasvědčují, že tato doporučení jsou zpravidla akceptována.

Výsledky šetření Zmocněnec shrnuje buď do jednotlivé zprávy o případu či do zvláštní zprávy anebo do výroční zprávy, kterou předkládá Spolkovému sněmu,

event. výboru pro obranu. Neprovádí šetření, pokud se případ stal předmětem vlastního jednání výboru pro obranu.

Zmocněnec může při své činnosti navštěvovat všechny vojenské útvary, štáby, služební místa atp. i bez předchozího ohlášení. Dále má právo dávat podněty k zahájení trestního stíhání nebo disciplinárního řízení, být přítomen při jednáních soudu (i při vyloučení veřejnosti), nahlížet do soudních spisů ad. Soudy a správní úřady jsou povinny mu pomoci při plnění jeho úkolů. Od počátečních 3 368 (1959) se v posledních letech (1989 - 1991) roční objem stížností podaných Zmocněnci pohybuje kolem 10 000.<sup>22/</sup>

Již v rámci nástinu historického vývoje instituce ombudsmana byl naznačen pokus o vytvoření všeobecného ombudsmana ve spolkové zemi Porýní-Falci. Úsilí o zřízení zemského parlamentního generálního ombudsmana nebylo nakonec zcela neúspěšné, i když se neprosadilo vytvoření ombudsmanské instituce v pravém smyslu slova. Bylo přijato jakési kompromisní řešení, kdy na základě zákona funguje „zvláštní zmocněnec petičního výboru“, který ovšem disponuje omezenějšími oprávněními (a prostředky) než běžný parlamentní ombusman. Na rozdíl od petičního výboru (i jiných spolkových zemí) nemůže např. vyslyšet svědky, a dokonce mu může být znemožněno šetření. Pak se šetření ujímá sám petiční výbor, stejně jako v případech, kdy se zmocněnec „nedohodl“ s příslušným úřadem.<sup>23/</sup>

Již jsem se zmínili i o obecném zástupném řešení otázky vyřizování stížností (a petic), spočívající v posílení postavení petičního výboru parlamentu, k němuž došlo jak na ústřední úrovni, tak i v ostatních spolkových zemích v roce 1975. Podle změny ústavy provedené v tomto roce přísluší petičnímu výboru vyřizování podání charakteru stížností a petic, jež jsou přímo adresovány nejvyššímu zastupitelskému sboru.

Pokud jde o federální úroveň, podrobnosti upravuje speciální zákon č. 85/1975, o pravomocích petičního výboru Spolkového sněmu (podle čl. 45c ústavy). Tento dosti stručný zákon (devět paragrafů bez odstavců) stanoví především oprávnění petičního výboru při přešetřování (přezkoumávání) petic, které se velice podobá oprávnění ombudsmanských institucí, kupř i tím, že spolková vláda, úřady a některé další instituce veřejného práva mají povinnost předložit spisy, umožnit přístup do svých zařízení a podat na žádost vysvětlení. Uvedené povinnosti se lze zprostit pouze tehdy, jde-li podle zákona o věc tajnou anebo existují zvláštní důvody pro zachování tajemství v dané věci. Soudy a správní úřady jsou taktéž povinny poskytnout petičnímu výboru úřední pomoc. Dále je petiční výbor oprávněn vyslechnout stěžovatele (petenta), svědky a znalce. Petiční výbor také může, v souladu s ustanoveními jednacního řádu Spolkového sněmu, danými pravomocemi pověřit jednoho nebo více členů výboru.

<sup>22/</sup> Podrob. srov. *Lohse, E.*: West Germany Military Ombudsman, In: Rowat, D.C. (ed.): The Ombudsman. George Allen & Unwin Ltd. London 1968, s. 119 an. též *Wolf, P.*: Defence Commissioner. Bonn 1992.

<sup>23/</sup> Podrob. srov. *Taylor, R.W.*: The Ombudsman of the Rhineland-Palatinate: A Client Oriented Office. Ombudsman Journal 3 (1983), s. 167 - 182; *Kempf, U.*: Complaint-handling systems in Germany. International Institute of Administrative Science. Ombudsman Working Group. Brusel 1997.

Pokud jde o další procedurální otázky, i zde se patrně bude postupovat podle jedacího řádu Spolkového sněmu. Aby petiční výbor zastal popsanou činnost, disponuje více než osmdesátčlenným dále členěným aparátem. Členění v podstatě odpovídá struktuře federálních ministerstev.<sup>24/</sup> V roce 1995 se např. na petiční výbor obrátilo 21.000 občanů.<sup>25/</sup>

V literatuře se již vyskytly závažné výhrady vůči takto uspořádanému ombudsmanskému systému. Argumentuje se např., že podáními občanů se zabývají „anonymní“ komise, jejichž složení se často pozměňuje, vzhledem k dalším poslaneckým povinnostem nevěnují této práci potřebný čas atp. a naopak se zdůvodňují výhody ombudsmanské instituce klasického modelu.<sup>26/</sup>

Pokud jde o poslední vývoj, ve spolkové zemi Meklenbursko-Přední Pomořany, kde je instituce zakotvena ústavně (čl. 36), byl v r. 1995 přijat prováděcí zákon a ombudsman zvolen. Téhož roku byl ustanoven ombudsman ve spolkové zemi Šlesvicko-Holštýnsko, jedná se však o ombudsmana speciálního, neboť jeho působnost je omezena na sociální otázky. Zaznamenáníhodné jsou i události na federální úrovni - v lednu 1996 došlo k předložení návrhu zákona o ombudsmanovi Bundestagu (zajímavé je, že spolupředkladatelem byl i předseda petičního výboru).

## RAKOUSKO

Rakouská ústava byla v roce 1981 obohacena dosti obsáhlou novelizací (čl. 148a - 148j) upravující problematiku úřadu Zástupce lidu (Volksanwaltschaft, někdy se též překládá jako „lidové zastupitelství“). Jednalo se však o instituci již existující.

Zřejmě prvním impulzem k diskusím o eventualitě rakouského ombudsmana se jeví přednáška dánského ombudsmana S. Hurwitze v roce 1963. Důležitým argumentem pro vznik instituce byla vzrůstající nespokojenost lidí s „byrokratizací jejich životů“.<sup>27/</sup>

Instituce byla zřízena federálním zákonem č. 121/1977, nejprve jen „na zkoušku“. Měla působit pouze od 1. července 1977 do 30. června 1983. Nicméně zmíněné ústavní změny z ní učinily instituci stálou. Nový zákon o úřadu Zástupce lidu byl

<sup>24/</sup> Srov. *Ch. Nickels: Organisation, responsibilities and procedure of the Petitions Committee of the German Bundestag*, In: Proceedings of the 5th Round Table with European Ombudsmen (1996). Council of Europe 1996 s. 114 - 119.

<sup>25/</sup> *Kempf, U.*, cit. dílo.

<sup>26/</sup> *Kempf, U. - Mille, M.*: The Role and the Function of the Ombudsman: Personalized Parliamentary Control in 48 Different States. Freiburg, July 1992, zejm. s. 5 an. K problematice ombudsmanských institucí v Německu dále např. srov. dále *Becker, B. - Vitzbum, W. G. - Berkhan, K. W. - Bull H. K. - Kempf, U.*: Federal Republic of Germany, In: Caiden, G.E., cit. d, s. 81 an.; *Rowat, D.C.*, dílo v pozn. 9, s. 41 an.; *Taylor, R. W.*: When Germans Complain: The Right to Petition and Grievance Redress by Parliamentary Committee. *Ombudsman Journal* 1 (1981), s. 53 - 76; *Týž*: Ombudsman Success in the Federal Republic of Germany: The Role of Specialized and General Ombudsmen in a Large Federation. *Ombudsman Journal* 4 (1984 - 1985), s. 149 - 166; *Týž*: The Position of Ombuds in Grievance Redress Process of Britain, Germany, and the U.S.A. *Ombudsman Journal* 6 (1987), s. 109 - 120.

<sup>27/</sup> *Schwärzler, N.*: The Austrian Ombudsman (Volksanwalt), In: *Public Administration in Austria*. Federal Chancellery. Vienna 1992.

přiját pod č. 433/1982. Dále existují interní pravidla, jež upravují činnost úřadu a jsou taktéž zveřejněna v oficiální publikační sbírce (219/1988 a 420/1989).

Termín ombudsman nebyl použit, jak je někdy zdůvodňováno, protože se jedná o „système sui generis“, tj. o orgán zvláštního druhu. Nicméně při bližším rozboru jeho postavení, oprávnění a způsobů práce Zástupce lidu se zdá výchozí inspirace - skandinávský model - více než zjevná.

Úkolem úřadu Zástupce lidu je přeshřetovat stížnosti na činnost orgánů veřejné správy Spolku (federace). Úřad sídlí ve Vídni a skládá se ze tří členů volených Národní radou na funkční období šesti let, znovuzvolení je možné pouze jednou. Pro funkci není předepsána žádná kvalifikace, nemusí tedy jít o právníka.<sup>28/</sup> V Rakousku se relativně viditelným způsobem uplatňují stranická hlediska: strany, které mají v parlamentu nejvíce křesel navrhuji po jednom kandidátu. Před nástupem do funkce členové úřadu Zástupce lidu požádají o stvrzení (ratifikaci) své funkce federálním prezidentem. Každý ze členů úřadu plní postupně po dobu jednoho roku funkci předsedy. Výkon funkce Zástupce lidu je plně nezávislý. Potvrzuje to i skutečnost, že osobu z této funkce nelze odvolat.

Stížnost může podat i cizinec nebo osoba právnická. Vždy však musí jít o osobu přímo dočtenou (poškozenou), stížnost ve prospěch třetí osoby není tudíž možná. Není ovšem vyloučeno, aby Zástupce lidu i v případě nesplnění této podmínky zahájil řízení z vlastní iniciativy. Stížnost lze kromě obvyklé písemné formy podat taktéž ústně, telegramem či faxem nebo prostřednictvím jiné osoby.

Úřad Zástupce lidu je povinen přezkoumat každou došlou stížnost (zřejmě to ale neznamená, že by vždy musel provést šetření), avšak pouze v případě vyčerpání všech dostupných opravných prostředků. Rakouský ombudsman kupř. nejedná, dokud neuplyne lhůta pro podání ke Správnímu nebo Ústavnímu soudu. Jako argument se uvádí snaha o zabránění nadbytečnému, duplicitnímu projednávání věcí. Účelem Zástupce lidu je jednat jako záchranná síť sloužící k podchycení případů, které by jinak proklouzly mezerami klasického systému právní ochrany.<sup>29/</sup>

Pro šetření nejsou sice v zákoně stanovena žádná formální pravidla, nicméně pro jednání před zástupcem lidu platí „obdobně“ některá ustanovení správního řádu. Všechny federální i zemské orgány jsou v jeho rámci povinny poskytnout Zástupci lidu informace a pomoc; nemohou uplatňovat námitku ochrany (státního) tajemství. Rakouský ombudsman není oprávněn předvolávat a vyslýchat svědky. Příslušnou osobu vždy informuje o výsledcích své práce, event. o výsledných akcích. Zástupce lidu, obdobně jako v jiných státech, předkládá na podkladě svého šetření příslušným orgánům doporučení. Z ústavy přímo vyplývá, že dotčený orgán je povinen úřad Zástupce lidu seznámit s opatřeními, které přijal nebo písemně zdůvod-

<sup>28/</sup> Podle údaje z r. 1992 tvořili instituci dva (bývalí) učitelé a jeden právník. Srov. Ombudsman - zástupca práv občana (rozhovor s V. Picklom). Justičná revue 6-7/1992, s. 2.

<sup>29/</sup> Schwärzler, N., cit. dílo.

nit proč doporučení nevyhověl, a to ve lhůtě osmi týdnů. Případy neplnění této povinnosti může Zástupce lidu jednak zahrnout do výroční zprávy nebo zveřejnit.

Zástupce lidu podává obvyklou každoroční zprávu o činnosti. Zvláštností se jeví jeho oprávnění obrátit se na Ústavní soud, aby přezkoumal zákonnost předpisů vydaných ústředními správními úřady.

Často je upozorňováno na „reformní“ aktivitu úřadu - ze 200 podaných návrhů na změnu zákonů (v rámci zpráv o činnosti) byla asi polovina realizována.

Roční průměr zaslaných stížností činí asi 5000, v roce 1991 jich úřad obdržel 5179. Z uvedeného počtu do působnosti ombudsmana spadalo 4122 stížností, z toho však „jen“ ve 627 případech byly dány dostatečné důvody k tomu, aby došlo k provedení alespoň částečné nápravy. Nicméně je také třeba konstatovat, že 1555 podání bylo vyřízeno pouhým poskytnutím informace či vysvětlení, které stěžovatelé nemohli získat u příslušného správního úřadu.<sup>30/</sup> V letech 1993 - 1995 Zástupce lidu šetřil 11 576 případů, až již na základě podání nebo z vlastní iniciativy. V 1970 případech, tj. v 17 %, byly stížnosti oprávněné, resp. byly shledány nějaké nedostatky.<sup>31/</sup> Zástupce lidu má k dispozici celkově 20 právníků, celá instituce má 50 zaměstnanců.<sup>32/</sup>

Spíše kladné hodnocení provází pravidelnou nedělní televizní relaci „Případ pro ombudsmana?“. Vysílání má značný význam pro zajištění potřebné publicity práce úřadu Zástupce lidu.

Kromě federálního kolektivního ombudsmana působí v Rakousku ještě dva Zástupci lidu jako monokratické orgány na úrovni zemí (Voralberg a Tyrolsko). Pouze tyto dvě země využily možnosti zřízení „místního“ ombudsmana. Ostatní země, resp. vyšší územně správní celky (včetně Vídně), v souladu s federální právní úpravou prohlásily ústředního Zástupce lidu za příslušného též k šetření stížností na zemskou veřejnou správu, a vlastní úřady si nezřídily. Pokud jde o postavení a oprávnění obou místních i ombudsmana federálního, vyskytují se zde některé odlišnosti. Tak např. tyrolský Zástupce lidu se může zabývat i stížností, o které probíhá řízení a jako jediného z rakouských ombudsmanů ho lze z funkce odvolat.<sup>33/</sup>

## FRANCIE

Instituce ombudsmanského typu vznikla ve Francii relativně pozdě. Pohnutkou vzniku se ani tak nezdá úsilí o zlepšení ochrany lidských práv jako spíše potřeba

<sup>30/</sup> Ibid.

<sup>31/</sup> *Petermell, B.*: The Assessment by the ombudsmen of acts or omissions by public authorities adversely affecting the citizens; the effect of their work on the performance of government, In: Proceedings of the 5th Round Table with European Ombudsmen (1996), Council of Europe 1996 s. 112.

<sup>32/</sup> Dílo v pozn. 28, s. 2. Tento tým vyřeší ročně okolo 5000 stížností.

<sup>33/</sup> K problematice srov. též např. *Taylor, R. W.*: The Ombud of South Tirol. Ombudsman Journal 7 (1988), s. 61 - 69; *Valentová, V.*: Ombudsmanský systém v Rakúsku. Právny obzor 4/1992, s. 393 an.

správní reformy a souvislost s předvolební kampaní.<sup>34/</sup> Zákon schválený v roce 1973, byl dále novelizován v letech 1976 a 1989. Možná i okolnosti vzniku instituce měly vliv na skutečnost, že její ústavní úprava ve Francii neexistuje.

Instituce se označuje jako „Médiateur“, což možná dosti vhodně vystihuje faktickou úlohu (z)prostředkovatele, parlamentního pověřence pro styk občanů s veřejnou správou. Podle zákona se Médiateur zabývá stížnostmi na veřejnou správu a správní úředníky; jeho působnost se vztahuje na veškeré instituce pověřené veřejnou správou. Výslovně se stanoví, že se nemůže vměšovat do soudního řízení ani v rámci odvolání, je však oprávněn podat proti rozhodnutí soudu doporučení příslušnému úřadu.

Médiateur není volen parlamentem; na šestileté funkční období je jmenován dekretem ministerské rady, opětovné ustanovení do funkce není možné. Zmíněný vliv moci výkonné na ustanovování Médiateura do funkce neznámá, že by byl nějak (dále) ovlivněna jeho nezávislost. Zákon výslovně stanoví, že Médiateur je nezávislý a při výkonu nedostává instrukce od žádných orgánů a institucí. Pouze výjimečně a za použití složité procedury by jej mohla odvolat Státní rada. Médiateur disponuje zvláštní imunitou, a nemůže být proto stíhán, zadržen anebo souzen pro své názory, jednání a činy během výkonu funkčního období.

Pokud jde o základní postupy při práci se stížnostmi, lze sice opět v zásadě odkázat na severské vzory, jsou zde však určité zaznamenání hodné modifikace. Především je nutno konstatovat, že postavení a postupy Médiateura jsou značně ovlivněny i modelem britským, neboť se přebírá institut tzv. „poslaneckého filtru“. Každá fyzická osoba může ve své individuální věci, a v určitých případech i jménem osoby právnické, podat stížnost, má-li za to, že orgán veřejné správy nejednal v souladu se svým posláním. Podání se zasílá poslanci nebo senátorovi, jenž je postoupí Médiateurovi, pokud shledá, že věc spadá do jeho působnosti a nejde o záležitost nepodstatnou. Přestože závisí plně na úvaze členů zastupitelských sborů, zda stížnost postoupí, nepostoupení se jeví aktem naprosto výjimečným. Výslovně se nevyžaduje vyčerpání všech dostupných právních (opravných) prostředků, na druhé straně předložení stížnosti nemá vliv na běh lhůt k jejich podání. Médiateur není - na rozdíl od většiny svých kolegů - oprávněn při šetření nahlížet do dokumentů týkajících se národní obrany, bezpečnosti státu a zahraniční politiky.

Zákonem je zakotvena i jinde běžná povinnost součinnosti a spolupráce ministrů a úřadů. Neobvykle působí ustanovení o oprávnění Médiateura požádat místopředsedu Státní rady a prvního prezidenta Nejvyššího účetního dvora o šetření v oblasti jejich působnosti.

Jestliže Médiateur považuje stížnost za opodstatněnou, doporučí příslušné instituci provedení vhodných opatření k nápravě, „aby bylo zlepšeno fungování zmíně-

<sup>34/</sup> Skála, J.: Postavení a kompetence ombudsmana v ústavně-politickém systému kapitalistických států. Právník 9-10/1989.

ného úřadu“. Pak očekává, jak je obvyklé, vyrozumění o opatřeních přijatých na základě jeho doporučení. Pokud příslušný úřad ve stanovené lhůtě nevyvinul žádnou aktivitu nebo jednal neuspokojivým způsobem, může Médiateur záležitost zveřejnit. Dotčený úřad je nicméně oprávněn se hájit a publikovat, jaká opatření na základě doporučení přijal.

Ojedinelou zvláštností se jeví již dříve zmíněné sankční oprávnění Médiateura. Nejde totiž o očekávanou možnost uložit pokutu kupř. za nedostatečnou součinnost osloveného úřadu atp., ale o finanční (ev. dokonce trestní) postih za zneužití jména instituce v reklamě nebo propagaci.<sup>35/</sup>

Inspekční aktivita francouzského ombudsmana je minimální. V zásadě nemůže jednat z vlastního podnětu, avšak členové parlamentu ho mohou z vlastní iniciativy pověřit, aby přešetřil určitou věc, jež spadá do jeho působnosti a podle jejich názoru stojí za to, aby se jí Médiateur zabýval. Také jen z podnětu parlamentu je oprávněn se zabývat určenými peticemi.

Médiateur disponuje také oprávněním v oblasti tvorby předpisů. Pokud se domnívá, že aplikace zákonů a jiných právních předpisů v případě, který přešetřuje, vede k nespravedlnosti, může doporučit příslušnému úřadu opatření k nápravě nespravedlnosti a taktéž navrhnout úpravu (změny) příslušných zákonů a jiných právních předpisů.

Jak se jeví i jinde obvyklým, i Médiateur předkládá prezidentu a parlamentu každoroční zprávu, kde bilancuje svou činnost; zpráva se zveřejňuje.

Ke zjednodušení a zlepšení kontaktů mezi orgány veřejné správy a Médiateurem je ze zákona u každého ministerstva zřizován speciální úředník mající pověření s ním jednat. Kromě určení takového úředníka ministři dále schvalují utvoření zvláštních kontrolních skupin, které ověřují a vyšetřují věci postoupené Médiateurem. Zákon speciálním úředníkům i kontrolním skupinám výslovně ukládá povinnost pečovat o to, aby opatření navržená Médiateurem byla provedena. Od roku 1979 působí v každé prefektuře zástupce mediateura jako právní poradce pro občany, kteří mají v úmyslu podat stížnost. Ve Francii se ročně podává v průměru 10 000 stížností.<sup>36/</sup>

<sup>35/</sup> Příslušné ustanovení zákona (§ 14 bis) zní: „Každá osoba, která zneužije jména Médiateura bez jeho vědomí na kterémkoliv dokumentu z oblasti propagace nebo reklamy, bude potrestána vězením na jeden až šest měsíců a pokutou od 2000 do 10 000 franků nebo jedním z těchto dvou trestů“. Srov. též část II., oddíl „Vyšetřovací oprávnění“.

<sup>36/</sup> K francouzskému ombudsmanovi srov. dále např. *Brown, L. N. - Laviotte, P.*: The Mediator: A French Ombudsman? *Law Quarterly Review*, Vol. 90, April 1974, s. 211 - 233; *Menier, J. - Desfeuilles, H.*: France, In: *Caiden, G. E.*, cit. dílo, s. 105 an.; *Rowat, D. C.*: The Ombudsman in France. *Canadian Public Administration* 1/1984, s. 66 - 86; *Desfeuilles, H.*: The Control of the Administration in France. *Ombudsman Journal* 3 (1983), s. 17 - 42; *Fabre, R.*: Tenth Anniversary of the Institution of the Médiateur of the French Republic. *Ombudsman Journal* 3 (1983), s. 69 - 81.



## Část IV.

### OMBUDSMAN

### VE SPOJENÝCH STÁTECH AMERICKÝCH\*

Jelikož se z naší odborné literatury jen pramálo dovídáme o existenci či neexistenci ombudsmanských institucí na americkém kontinentě, resp. v USA, klade si tato část za cíl v daném směru obecné znalosti obohatit a rozebrat vývoj i současnost ombudsmanů ve Spojených státech amerických. V kapitole se nastiňuje vývoj těchto institucí, resp. názorů na ně od počátku šedesátých let. Druhá kapitola přibližuje recentní stav na federální úrovni, kapitola třetí pojednává o současné situaci na úrovni státní a čtvrtá se zaměřuje na charakteristiku ombudsmanů na místní úrovni na konkrétním případě města Detroit. Stručné závěry v kapitole pět obsahují jistá shrnutí a hodnocení. Tato část v zásadě nemá charakter komparativní, nicméně jistým porovnáním - jak v rámci systému amerického, tak ve vztahu k evropským institucím - se zcela nevyhýbá.

#### 1. Z HISTORICKÉHO VÝVOJE OMBUDSMANSKÝCH INSTITUCÍ V USA (NÁZORY A SKUTEČNOST)

Zřejmě vůbec první americká publikace zabývající se problematikou ombudsmana se objevila v roce 1960 - seznamovala s touto institucí v Dánsku.<sup>1/</sup> Jen o něco málo později byl zveřejněn patrně první odborný článek pojednávající o instituci, ovšem již ve vztahu k USA.<sup>2/</sup> Tento příspěvek brzy nezůstal osa-

---

\* Tato část práce mohla být zpracována zejména díky stipendijnímu pobytu na University of Michigan Law School v Ann Arboru, který proběhl v podzimním semestru v r. 1994. Autor by rád poděkoval za odbornou a jinou pomoc, kterou mu poskytl především prof. Eric Stein a Virginia Gordan z této university.

<sup>1/</sup> *Abraham, H.*: People's Watchdog Against Abuse of Power. 1960. K tomu srov. též *Anderson, D. R.* - *Stockton, D. M.*: Federal Ombudsmen: an Underused Resource. *Administrative Law Journal*, Vol. 5, Summer 1991, s. 279. Je třeba poznamenat, že v této časové souvislosti opomíjíme jiné, anglicky psané, neamerické práce, zejm. britské.

<sup>2/</sup> *Davis, K.C.*: Ombudsmen in America: Officers to Criticize Administrative Action. *University of Pennsylvania Law Review*, Vol. 109, No. 8, June 1961, s. 1057 - 1076.

mocen<sup>3/</sup> a zvláště po vydání zásadních knih profesora W. Gellhorna<sup>4/</sup> a přijetí zákona o ombudsmanovi na Novém Zélandě (1962)<sup>5/</sup>, následovalo to, co bylo později výstižně označeno jako ombudsmánie.<sup>6/</sup> K problematice se konaly odborné konference, jež ve svých závěrech doporučovaly zavedení skandinávského modelu s jistými modifikacemi odůvodněnými americkými „poměry“,<sup>7/</sup> ombudsmanem se zabývalo i American Assembly a sekce správního práva American Bar Association.<sup>8/</sup> Odborné poznatky, úvahy i nově získané zkušenosti pak byly shromážděny v dalších publikacích.<sup>9/</sup> Závažnou a zřejmě dosti unikátní skutečností se jeví vypracování několika vzorových, modelových zákonů o ombudsmanovi, včetně kome-

<sup>3/</sup> Srov. např. *Powers, M. R.*: Ombudsman in New York? *Albany Law Review*, Vol. 27, Jan. 1963, s. 84 - 96 (v příloze článku je text dánského zákona o ombudsmanovi a prováděcí „Směrnice“); *Farley, M. P. - Farley, A. N.*: American Ombudsman: Due Process in the Administrative State. *Administrative Law Review*, Vol. 16, Summer 1964, s. 212 - 221; *Rosenthal, A.*: Ombudsman for America? *The Ombudsman - Swedish „Grievance Man“*. *Public Administration Review*, Vol. 24, No. 4, December 1964, s. 226 - 230; *Rowat, D. C.*: Ombudsmen for North America. *Public Administration Review*, Vol. 24, No. 4, December 1964, s. 230 - 233; *Anderson, S. V.*: The Scandinavian Ombudsman. *American - Scandinavian Review*, Vol. 54 (1964); *Unruh, J. M.*: The Need for an Ombudsman in California. *California Law Review*, Vol. 53, No. 5, December 1965, s. 1212 - 1213; *Anderson, S. V.*: Connecticut Ombudsman? *Case & Comment*, March - April 1965, s. 1 - 8; *Kass, B. L.*: We Can, Indeed, Fight City Hall: the Office and Concept of Ombudsman. *Administrative Law Review*, Vol. 19, November 1966, s. 75 - 92; *D'Alemberte, T.*: Ombudsman, a Grievance Man for Citizens. *University of Florida Law Review*, Vol. 18, No. 4, Spring 1966, s. 545 - 552; *Bexelius, A. - Powles, G.*: Ombudsman: Champion of the Citizen. *New York City Bar Association Record*, Vol. 21, No. 6, June 1966, s. 385 - 411; *Anderson, S. V. - Reuss, H. S.*: Ombudsman: Tribune of the People. *Annals CCCLXIII* (January 1966); *Dufinez, M.*: Ombudsmen Speak. *American Bar Association Journal*, Vol. 53, November 1967, s. 1049 - 1051; *Sandler, A.*: An Ombudsman for United States. *Annals CCCLXIII* (May 1968), s. 104 - 110; *Unruh, J. M.*: The Ombudsman in the States. *Annals CCCLXV*, 1968, s. 111 - 121; *Zeidler, F. P.*: An Ombudsman for Cities? *Annals CCCLXIII* (May 1968), s. 122 - 127; *Frank, B.*: The Ombudsman and Human Rights. *Administrative Law Review*, Vol. 22, 1970, s. 467 - 492.

<sup>4/</sup> *Gellhorn, W.*: *When Americans Complain: Governmental Grievance Procedures*. Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts 1966; *Týž*: *Ombudsman and Others: Citizens' Protector in Nine Countries 1966* (2 vyd. 1968). Srov. též *Sawer, G.*: *Ombudsmen*. Melbourne University Press. London and New York. Cambridge University Press. 1964 (2 vyd. 1968).

<sup>5/</sup> V podrobnostech srov. *Powles, G.*: *The Citizen's Rights Against Modern State and its Responsibility to him*. *Alberta Law Review*, Vol. 3, 1964, s. 164 - 181; *Hill, L.*: *The Model Ombudsman: Institutionalizing New Zealand's Democratic Experiment*. Princeton University Press 1976.

<sup>6/</sup> *Rowat, D. C.*: *The Ombudsman. Citizen's Defender*. London, Toronto, Stockholm 1968, s. xii.

<sup>7/</sup> Srov. *Ombudsman: a Symposium*. *Administrative Law Review*, Vol. 19, 1966, s. 7 an.; Report of the Mid-America Assembly on the Ombudsman. *Saint Louis University Law Journal*, Vol. 12, Summer 1968, s. 586 - 595; Report on the Temple University American Assembly on: „An Ombudsman for American Government?“ *Temple Law Quarterly*, Vol. 42, Winter 1969, s. 156 - 163; *Juergensmeyer, J. C. - Burzynski, A.* (ed.): *Parliamentary and Extra Administrative Forms of Protection of Citizens' Rights*. University of Florida. Institute of Polish Academy of Science. 1978.

<sup>8/</sup> K tomu podrob. srov. *Anderson, D. R. - Stockton, D. M.*, cit. dílo, s. 280 an. Pokud jde o ABA, obecně srov. *Sunderland, E. R.*: *History of the American Bar Association and its Work*. 1953.

<sup>9/</sup> *Anderson, S. V.* (ed.): *Ombudsman for American Government? The American Assembly*. Columbia University 1968; *Anderson, S. V.* (ed.): *Ombudsman Papers: American Experience and Proposals*. Institute of Governmental Studies. University of California. Berkeley 1969; *Rowat, D. C.*: *The Ombudsman. Citizen's Defender*. London, Toronto, Stockholm 1968; *Wyner, A.*: *Executive Ombudsmen in the United States*. Institute of Governmental Studies. University of California, Berkeley 1973; *Weeks, K. M.*: *Ombudsmen Around the World: A Comparative Chart*. Institute of Governmental Studies. University of California. Berkeley 1973; *Hill, L.*: *The Model Ombudsman: Institutionalizing New Zealand's Democratic Experiment*. Princeton University Press 1976.

tářů.<sup>10/</sup> Nicméně navzdory častým výzvám odborné právnické veřejnosti ke zřízení instituce ombudsmana v USA, byly praktické výsledky - tedy především legislativně zakotvené a fungující instituce srovnatelné se skandinávským modelem - spíše skromné. A to platí i o současnosti, zvláště o celostátním, ústřednímu systému.

V šedesátých a sedmdesátých letech bylo na *federální úrovni* předloženo několik projektů zákonů navrhuujících zřízení instituce ombudsmanského typu. Je však třeba již předem upozornit, že šlo převážně o značné modifikace skandinávského modelu, v řadě případů lze dokonce jen sotva hovořit o parlamentním ombudsmanovi, neboť proponované instituce postrádaly být jen základní atributy obecně jí přisuzované. Do značné míry to ovlivňovala skutečnost, že většina návrhů sledovala prioritně především účel napomáhat členům zastupitelského sboru s vyřizováním jejich dopisové, resp. stížnostní agendy pocházející od voličů.

První návrh předložil H. S. Reuss, člen Sněmovny reprezentantů již v roce 1963. V původní verzi návrhu měl „Úřad administrativního poradce“ (Office of Administrative Counsel) přijímat nejen podání postoupená členy zastupitelského sboru, ale přímo i stížnosti od široké veřejnosti. Mělo se jednat o společný orgán obou komor Kongresu; Úřad by disponoval oprávněním předvolávat osoby k podání svědectví, požadovat materiály a také právem i povinností podávat zvláštní a výroční zprávy Kongresu. Pro odpor kongresmanů byl H. S. Reuss donucen návrh modifikovat tak, že Úřad měl akceptovat jen věci pocházející od členů zastupitelského sboru, avšak ani v této podobě se návrh nedostal ani do stádia projednávání v plénu. Obdobně dopadly v podstatě totožné návrhy opětovně předložené v letech 1965, 1967 (název instituce byl změněn na „Congressional Ombudsman“) a v roce 1969.<sup>11/</sup>

V roce 1967 předložil poněkud odlišný návrh senátor E. V. Long. Projekt na zřízení „Úřadu administrativního ombudsmana“ (Office of Administrative Ombudsman) se od Reussova návrhu různil především snahou o konstituování na Kongresu nezávisle působící instituce, jež by sice přijímala stížnosti přímo od občanů, ale jejíž působnost by zároveň byla omezena pouze na některé (vybrané) oblasti. Senátor Long dokonce pozval tehdejšího švédského ombudsmana, prof. A. Bexeliuse, aby vystoupil na podporu návrhu před senátním podvýborem. Avšak tento jeho ná-

<sup>10/</sup> Srov. A State Statute to Create the Office of Ombudsman. Harvard Journal on Legislation, 1965, s. 213 - 238; Gellhorn, W.: Annotated Model Ombudsman Statute, In: Anderson, S. V. (ed.): Ombudsman for American Government? The American Assembly. Columbia University 1968, s. 159 - 173; American Bar Association: Model Ombudsman Statute for State Government (February 1974); Frank, B.: State Ombudsman Legislation in the United States. University of Miami Law Review, Vol. 29, Spring 1975, s. 397 - 445. Zcela čerstvým je Model Ombudsman Act For State Governments, schválený správní radou Americké asociace ombudsmanů v únoru 1997, který byl vypracován skupinou amerických ombudsmanů a viceombudsmanů.

<sup>11/</sup> V podrobnostech srov. Anderson, S. V. (ed.): Ombudsman Papers: American Experience and Proposals. Institute of Governmental Studies. University of California. Berkeley 1969, s. 14 - 20; Hartke, V.: Ombudsman: Mediator between the Citizen and his Government. California Western Law Review, Vol. 10, Winter 1979, s. 352 an.; Rowat, D. C., dílo v pozn. 9, s. 305 an. (je zde vtištěn i text prvního návrhu); Rowat, D. C.: The Ombudsman Plan: The Worldwide Spread of an Idea. University of America. Lanham, New York, London 1973, s. 78 an.; Anderson, D. R. - Stockton, D. M., cit. dílo, s. 282 an.

vrh - stejně jako zvláštní „ombudsmanské“ opatření expertimentálního charakteru z r. 1968 - nebyl úspěšný.<sup>12/</sup>

„Administrative Ombudsman Experimental Act“ - další neschválený projekt navrhovaný tentokrát senátorem Javitsem v roce 1971 - předpokládal, jak vyplývá z názvu, uskutečnění experimentálního programu, ovšem omezeného jak místně, tak i pokud jde o rozsah působnosti. Oprávnění ombudsmana byla zúžena toliko na podávání doporučení (tj. kupř. bez možnosti vést šetření atp.).<sup>13/</sup>

Zřejmě poslední návrh, který snad ještě nese některé rysy ombudsmanské instituce, příp. je možné tuto instituci s představou ombudsmana alespoň volně spojit, pochází z r. 1973. Předkladatelem koncepce „Úřadu pomoci voličům“ (Office of Constituent Assistance) byl senátor V. Hartke. Zmíněný úřad by pracoval se stížnostmi postoupenými mu kongresmany a opět pouze pro ně - sám by se stěžovateli nekomunikoval. Disponoval by jistými vyšetřovacími oprávněními.<sup>14/</sup>

V průběhu sedmdesátých let pak bylo v Kongresu předloženo ještě několik dalších návrhů, které lze ovšem komentovat jen jako obsahující jisté drobné náznaky příbuznosti, resp. styčné plochy s ombudsmanskou institucí. Navíc se vesměs jedná o pokusy o zřízení instituce nezaměřené všeobecně, ale speciálně, zejména na oblast vězeňství.<sup>15/</sup> Zjevným nepochopením podstaty instituce a poněkud kuriózním se jeví návrh člena sněmovny reprezentantů Aspina (1972), aby každý člen sněmovny měl k dispozici svého vlastního „ombudsmana“.<sup>16/</sup>

Pokud jde o *státní úroveň*, zájem o novou instituci se projevuje podstatně intenzivněji než na úrovni federální. První návrh zákona o ombudsmanovi zaznamenáváme také v roce 1963, a to ve státě Connecticut. Do roku 1967 jej následovalo celkem 60 návrhů ve 26 státech. Většina projektů nicméně ukončila svou pouť již ve výborech příslušné sněmovny. Pět projektů bylo přijato pouze jednou komorou zastupitelského sboru, a proto se také nestalo zákonem. Schválení se v této době „dočkal“ jen návrh předložený na Havaji.<sup>17/</sup> Ovšem i po roce 1967 se objevily návrhy

<sup>12/</sup> Srov. *Anderson, S. V.* (ed.): *Ombudsman Papers: American Experience and Proposals*. Institute of Governmental Studies. University of California. Berkeley 1969, s. 20 an.; *Hartke, V.*, cit. dílo, s. 353; *Anderson, D. R. - Stockton, D. M.*, cit. dílo, s. 283.

<sup>13/</sup> Srov. *Hartke, V.*, cit. dílo, s. 354; *Anderson, D. R. - Stockton, D. M.*, cit. dílo, s. 284.

<sup>14/</sup> V podrobnostech srov. především vysvětlení samotného autora návrhu, *Hartke, V.*, cit. dílo, s. 356 an.

<sup>15/</sup> V podrob. srov. *Anderson, D. R. - Stockton, D. M.*, cit. dílo, s. 284.

<sup>16/</sup> *Rowat, D. C.*: *The Ombudsman Plan: The Worldwide Spread of an Idea*. University of America. Lanham, New York, London 1973, s. 79.

<sup>17/</sup> Pokud jde o návrh ve státě Connecticut srov. *Anderson, S. V.*: *Connecticut Ombudsman? Case & Comment*, March - April 1965, s. 1 - 8; *Santos, H.*: *Administrative Law: The Ombudsman Concept - Possibility of Adaptation to Connecticut*. *Connecticut Bar Journal*, Vol. 42, No. 2, June 1968, s. 277 - 285. K jednotlivým dalším projektům srov. *Aaron, R. I.*: *Utah Ombudsman: the American Proposals*. *Utah Law Review*, Vol. 1967, No. 1, March 1967, s. 32 - 93 [přílohami této studie jsou návrhy zákonů o ombudsmanovi v následujících státech: Kalifornie (1965), Connecticut (1965), Illinois (1965), New Jersey (1966), New Mexico (1967), New York (1966), Rhode Island (1966) a Utah (1965)]; *Cummins, D. C.*: *Ombudsman in Ohio*. *Ohio State Law Journal*, Vol. 30, Winter 1969, s. 14 an.; *Heyer, R. S.*: *Citizen's Champion - Ombudsman*. *University of San Fernando Valley Law Review*, Vol. 1, January 1968, s. 129 an.; *Moore, J. E.*: *State Government and the Ombudsman*, In: *Anderson, S. V.* (ed.):

další - uvádí se, že ve většině států unie.<sup>18/</sup> Nelze ovšem s jistotou tvrdit, jak ostatně naznačují i jiní autoři, <sup>19/</sup> že se vždy jednalo o projekty na zřízení ombudsmana opravdu parlamentního. Vyloučit se nedá proponování institucí myšlenkou ombudsmana jen v různé míře inspirovaných. Zřejmě nezřídka docházelo ke značné modifikaci skandinávského originálu, resp. i samotných modelových zákonů amerických, které ostatně ve velké míře právě skandinávský model kopírovaly. Je třeba uvést, že řada států, ačkoliv myšlenku, resp. návrh zákona o legislativním ombudsmanovi odmítla, určité „náhražky“ vytvořila. Většinou zřídila aktem moci výkonné různé formy úřadů nebo relativně samostatných oddělení (složek) kupř. v rámci úřadu guvernéra atp., které - přestože se někdy honosily i názvem „ombudsman“ - nelze však ani při dobré vůli považovat za instituce ombudsmanského typu. Často u nich převažovala spíše činnost informační než vyřizování stížností, o vyšetřovacích oprávněních ani nemluvě.<sup>20/</sup> Existují i případy, kdy činnost Generálního auditora (kontrolora) (Auditor General) byla považována za výkon funkcí ombudsmana.<sup>21/</sup> Kromě Havaje došlo (prozatím) k přijetí zákona o (všeobecném legislativním) ombudsmanovi<sup>22/</sup> ve čtyřech státech: Nebraska (1969), Iowa (1972), Aljaška (1975) a teprve velice nedávno Arizona (1995).

Na *místní úrovni* proběhla řada většinou neúspěšných pokusů o zřízení instituce lokálního ombudsmana. Zřejmě první návrh se objevil ve Filadelfii již v roce 1962 - tedy ještě před legislativními aktivitami na federální a státní úrovni - byl však zamítnut.<sup>23/</sup> V letech 1965-1967 se vyskytlo několik nakonec nerealizovaných návrhů v New Yorku,<sup>24/</sup> obdobně dopadly projekty v Kansas City a v Oaklandu.<sup>25/</sup> V Baltimoru byl sice návrh zastupitelským orgánem přijat, ale následující veto sta-

Ombudsman for American Government? The American Assembly. Columbia University 1968, s. 70 - 99; *Mall, L. L.*: Colorado's Ombudsman Office. Denver Law Journal, Vol. 45, Winter 1968, s. 93 - 143; *Anderson, S. V.*, dílo v pozn. 12, s. 28 an. a s. 75 an.; *Frank, B.*: Proposals for Pennsylvania Ombudsman. Pennsylvania Bar Association Quarterly, Vol. 39, No. 1, October 1967, s. 84 - 91; *Arnold, R. S.*: Ombudsman for Arkansas. Arkansas Law Review, Vol. 21, Fall 1967, s. 327 - 335 (návrh zákona je přiložen).

<sup>18/</sup> Podle Rowata (1971) celkem ve 33 státech (*Rowat, D. C.*: The Ombudsman Plan: The Worldwide Spread of an Idea. University of America. Lanham, New York, London 1973, s. 81), podle Franka (1973) ve 37, resp. ve 40 státech (*Frank, B.*: Nebraska Public Counsel - the Ombudsman. *Cumberian-Sanford Law Review*, Vol. 5, Spring 1974, s. 31), podle Weisse ve 41 státech (*Weiss, I.*: Comparing Legislative and Executive Ombudsmen in the United States. *Ombudsman Journal* No. 7 (1988), s. 37) a podle Gellhorna (1968) dokonce ve 47 státech (*Gellhorn, W.*: Ombudsman Relevance to American Municipality Affairs. *American Bar Association Journal*, Vol. 54, February 1968, s. 134).

<sup>19/</sup> Srov. *Rowat, D. C.*, dílo v pozn. 18, s. 81; *Haemell, W. G.*: Ombudsman, or Citizen's Defender - the North Carolina Experience. *North Carolina Central Law Review*, Vol. 10, Spring 1979, s. 232.

<sup>20/</sup> Srov. *Rowat, D. C.*, dílo v pozn. 18, s. 81; *Haemell, W. G.*, cit. dílo, s. 238 an.; *Dolan, P.*: Pseudo-Ombudsmen. *National Civic Review*, Vol. 58, No. 7, July 1969, s. 297 an. Přehlednou tabulku takových institucí srov. *Gargan, J. J.* - *Coke, J. G.*: Linking Officials and Citizens Through Statewide Information and Complaint-Handling Offices. *Ombudsman Journal*, No. 1 (1981), s. 81 - 83.

<sup>21/</sup> Michigan Auditor's General's Office. The Role of Ombudsman in Michigan State. Lansing 1967, s. 10 - 13.

<sup>22/</sup> Termínu ombudsman ovšem používá vedle Havaje jen stát Aljaška. Srov. dále.

<sup>23/</sup> Srov. *Anderson, S. V.*, dílo v pozn. 12, s. 46.

<sup>24/</sup> Srov. *Rowat, D. C.*, dílo v pozn. 18, s. 81 - 82; *Anderson, S. V.*, dílo v pozn. 12, s. 46.

<sup>25/</sup> Srov. *Anderson, S. V.*, dílo v pozn. 12, s. 46 an.; *Angus, W. H.* - *Kaplan, M.*: The Ombudsman and Local Government, In: *Anderson, S. V.*, dílo v pozn. 10, s. 101 - 135.

rosty se již nepodařilo zvrátit.<sup>26/</sup> Celých 18 měsíců fungoval zajímavý pokusný program iniciovaný a organizovaný universitou v Buffalu.<sup>27/</sup> V mnohých městech se objevily návrhy na ustanovení jak instituce ombudsmanského typu, tak na zavedení různých nových, efektivnějších stížnostních mechanismů. Zpravidla šlo o „ombudsmany“ (takto i jinak označené instituce) působící v rámci úřadu starosty.<sup>28/</sup> V roce 1971 došlo k úspěšné realizaci lokálních ombudsmanských projektů v Daytonu - Montgomery County (Ohio) a v Seattle-King County (Washington).<sup>29/</sup> Pokus o zřízení skutečně „pravého“, bezchybně „parlamentního“ ombudsmana v Newarku nakonec skončil v r. 1972 neúspěchem, neboť místní zastupitelský sbor neschválil starostou navrženou osobu.<sup>30/</sup> Zajímavá situace se vyvinula v Nassau County (Long Island, New York), kde sice neprošel návrh na ustanovení instituce ombudsmana, ale „Hlavní kontrolor“ (Commissioner of Accounts) de facto vykonával velice obdobné funkce, i když bez řádného právního podkladu.<sup>31/</sup> Jak uvádí prof. S.V. Anderson, i přes neúspěchy při přijímání návrhů na zřízení parlamentních ombudsmanů, se jako kladný výsledek (alespoň) projevilo zlepšení (organizace a práce) interních stížnostních mechanismů.<sup>32/</sup>

## 2. OMBUDSMANSKÉ INSTITUCE NA FEDERÁLNÍ ÚROVNI

Pokud máme hovořit stručně a jasně, na federální úrovni v USA v současné době nepůsobí (všeobecný) parlamentní ombudsman. Navíc se nezdá příliš reálné či pravděpodobné, že takový ombudsman bude někdy v budoucnu zřízen. Za zmínku nicméně stojí některé teoretické konstrukce i praktické návrhy, se kterými se lze v americké odborné literatuře setkat.

Především existuje ojedinelá starší, spíše teoretická úvaha - autorem samotným poněkud zpochybňovaná - že jakýmsi všeobecným ombudsmanem je, resp. by mo-

<sup>26/</sup> Srov. Anderson, S. V., dílo v pozn. 12, s. 46 - 47.

<sup>27/</sup> Srov. Anderson, S. V., dílo v pozn. 12, s. 51 an.; Angus, W. H. - Kaplan, M., cit. dílo, s. 121 an.; Tibbles, L.: Ombudsman: Who Needs Him? Journal of Urban Law, Vol. 47, No. 1, 1969/1970, s. 23 an.; Týž: Ombudsmen for Local Government? - the Buffalo Experiment. Urban Lawyer, Vol. 2, Summer 1970, s. 364 - 385; Tibbles, L. - Hollands, J. H.: Buffalo Citizen's Administrative Service: An Ombudsman Demonstration Project. Institute of Government Studies. University of California. Berkeley 1970; Hollands, J. H.: Ombudsmen in Buffalo. Brief Case, Vol. 26, June 1968; Kaplan, M.: Ombudsmen for Urban America: The Buffalo Experiment. Local Service Letter, Vol. 17, Nos. 9-10, December 1967, s. 3 - 5.

<sup>28/</sup> Srov. Rowat, D. C., dílo v pozn. 18, s. 82 - 84; Anderson, S. V., dílo v pozn. 12, s. 43 an.

<sup>29/</sup> Srov. Rowat, D. C., dílo v pozn. 18, s. 83 - 84; Rodgers, W. H., jr.: When Seattle Citizens Complain. Urban Lawyer, Vol. 2, Summer 1970, s. 386 - 397; Bingham, T. C.: Ombudsman: „The Dayton Model“. University of Cincinnati Law Review, Vol. 41, No. 4, 1972, s. 807 - 822.

<sup>30/</sup> Srov. Rowat, D. C., dílo v pozn. 18, s. 84. Srov. taktéž Gwyn, W. B.: Barriers to Establishing Urban Ombudsman: the Case of Newark. Institute of Governmental Studies. University of California, Berkeley 1974.

<sup>31/</sup> Anderson, S. V., dílo v pozn. 12, s. 48 an.; Tibbles, L.: Ombudsman: Who Needs Him? Journal of Urban Law, Vol. 47, No. 1, 1969/1970, s. 22 an.

<sup>32/</sup> Anderson, S. V., dílo v pozn. 12, s. 48 an.

hla (více) být Americká administrativní konference (Administrative Conference of the United States).<sup>33/</sup> Tato instituce zřízená zákonem kromě jiného provádí taktéž studie ke zlepšení práce orgánů (útvárů) zabývajících se vyřizováním stížností. Konferenci je v souvislosti se zmíněnou činností dokonce do jisté míry umožněn přístup k příslušným materiálům, může sledovat konkrétní praxi úředních postupů atp. R.C. Crampton instituci chápe jako „nezávislého, nestranného kritika správních procesů“, jež se ovšem od klasického ombudsmana liší především nemožností stížnosti občanů meritorně vyřizovat.<sup>34/</sup> Přesto doporučuje alespoň experimentální výkon ombudsmanské funkce jejím prostřednictvím.<sup>35/</sup> Obdobné návrhy kupodivu získaly dočasně jistou podporu, ale posléze od nich bylo upuštěno.<sup>36/</sup> Vskutku se to nezdá příliš praktické ani reálné, když si představíme, že by především výzkumně zaměřená, kolektivní instituce měla „úřadovat“ a kupř. i provádět konkrétní šetření stížností. A pokud by naopak práce se stížnostmi jako prioritní aspekt činnosti ombudsmana absentovala, a činnost pozůstávala na úrovni abstraktních doporučení, ani zde nelze hovořit o ombudsmanské instituci.

V americké literatuře se nicméně můžeme setkat i s velice konkrétním a patrně přijatelným, i když poněkud utajeným projektem na zřízení federálního ombudsmana („Citizen Advocate/Ombudsman“). Návrh, který vykazuje téměř všechny význačné rysy ombudsmana legislativního typu, předložil Jon L. Mills.<sup>37/</sup> Autor charakterizuje pravomoci a odpovědnost proponovaného federálního ombudsmana následujícím způsobem: „1. přijímat stížnosti a rozhodovat, které budou přešetřeny a které přímo postoupeny příslušnému úřadu; 2. šetřit stížnosti s možností předvolávat svědky a s neomezeným přístupem k příslušným úředním spisům; 3. doporučovat změny v praktických postupech úřadů; 4. zvěřejňovat svá zjištění; 5. předkládat výroční zprávu o činnosti úřadu, včetně obsahového zaměření stížností; 6. zpracovávat pro správní úřady technologii postupů při šetření stížností a koordinovat jejich fungování“.<sup>38/</sup> Jediným, avšak závažnějším problematickým bodem načrtnutého návrhu se zdá vymezení postavení ombudsmana i sám právní základ

<sup>33/</sup> Crampton, R. C.: A Federal Ombudsman. Duke Law Journal, No. 1, April 1972, s. 12 an. K tomu taktéž srov. Verkuil, P. R.: Ombudsman and the Limits of the Adversary System. Columbia Law Review, Vol. 75, May 1975, s. 847 an.; Hartke, V.: Ombudsman: Mediator between the Citizen and his Government. California Western Law Review, Vol. 10, Winter 1979, s. 344; Gellhorn, W.: When Americans Complain: Governmental Grievance Procedures. Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts 1966, s. 94 an. K Americké administrativní konferenci srov. podrobněji např. Fuchs, R. F.: The Administrative Conference of the United States. Administrative Law Review, Vol. 15, 1962, s. 6 - 23; Breger, M. J.: The Administrative Conference of the United States: Quarter Century Perspective. University of Pittsburgh Law Review, Vol. 53, 1992, s. 813 - 882.

<sup>34/</sup> Crampton, R. C., cit. dílo, s. 13.

<sup>35/</sup> Ibid.

<sup>36/</sup> Anderson, D. R. - Stockton, D. M.: Federal Ombudsmen: an Underused Resource. Administrative Law Journal, Vol. 5, Summer 1991, s. 287 an.

<sup>37/</sup> Mills, J. L.: The Ombudsman, In: Juergensmeyer, J. C. - Burzynski, A. (ed.): Parliamentary and Extra Administrative Forms of Protection of Citizens' Rights. University of Florida. Institute of Polish Academy of Science. 1978. , s. 205 - 213.

<sup>38/</sup> Ibid, s. 206.

vytvoření instituce. Mills navrhuje, aby ombudsman byl „vnitřním (interním) úředníkem“ (inferior officer) Kongresu, a instituci by eventuálně bylo možné zřídit příkazem moci výkonné.<sup>39/</sup>

Proti zřízení instituce ombudsmana - nejen na federální úrovni - jeho odpůrci uvádějí řadu argumentů, z nichž hlavní shrnul a vypočetl např. L. Tibbles: 1. státy, které zřídily tuto instituci jsou menší velikosti, s malým počtem obyvatelstva a s parlamentní formou vlády; 2. ombudsman bude jenom další, novou „vrstvou“ byrokracie; 3. ombudsman bude zdržovat potřebné reformy; 4. nemožnost nalezení vhodné osoby; 5. ombudsman bude „neodpovědnou“ mocí (nebude zapadat do amerického chápání systému dělby moci); 6. ombudsman je označován za zbytečnou instituci (názor zejména kongresmanů, neboť se sami považují za zdatné ombudsmany).<sup>40/</sup>

Na základě zkušeností lze připustit jistou oprávněnost argumentu „velké země“. Složené státy jako např. Kanada, Německo, ale i zvláštním způsobem územně strukturovaná Itálie, ombudsmanské instituce na federální, resp. ústřední úrovni nezřídily.<sup>41/</sup> A je do jisté míry také možné pochopit, že stížnosti na gigantický americký výkonný aparát by jen obtížně zvládal malý, i když operativní útvar. Existují ovšem federace, kde ombudsman na celostátní úrovni působí, např. v Austrálii,<sup>42/</sup> a to i z toho důvodu, že lze kupř. uvažovat i o dělbě práce, resp. pravomoci jako např. ve Švédsku.<sup>43/</sup> S ostatními argumenty lze vcelku úspěšně polemizovat, což také řada autorů činí.<sup>44/</sup>

Ačkoliv tedy ve Spojených státech nenalezneme všeobecného parlamentního ombudsmana na federální úrovni, nedávná studie poukazuje na skutečnost, že zde působí ombudsmani speciální.<sup>45/</sup> Takové tvrzení je ovšem třeba brát velice obezřetně,

<sup>39/</sup> Ibid, s. 208 - 209.

<sup>40/</sup> Tibbles, L.: Ombudsman: Who Needs Him? Journal of Urban Law, Vol. 47, No. 1, 1969/1970, s. 46 - 58. K tomu srov. též Cummins, D.C.: Ombudsman in Ohio. Ohio State Law Journal, Vol. 30, Winter 1969, s. 6; Rodgers, W. H., jr.: When Seattle Citizens Complain. Urban Lawyer, Vol. 2, Summer 1970, s. 389; Anderson, S. V. (ed.): Ombudsman Papers: American Experience and Proposals. Institute of Governmental Studies. University of California. Berkeley 1969, s. 17 an.; Gwyn, W. B.: Transferring the Ombudsman, In: Anderson, S. V. (ed.): Ombudsman for American Government? The American Assembly. Columbia University 1968, s. 61; Gellhorn, W.: When Americans Complain: Governmental Grievance Procedures. Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts 1966, s. 57.

<sup>41/</sup> V Německu ovšem funkci všeobecného (kolektivního) ombudsmana v zásadě (do značné míry) plní petiční výbor parlamentu. K tomu podrob. srov. část III. V Itálii proběhl neúspěšný pokus o ústavní zakotvení ombudsmanské instituce v r. 1990, prozatím zde existují jen ombudsmani na místní úrovni. K tomu srov. Vergottini De, G.: Úvod k problematice ombudsmana v Itálii a ochrana práv občanů. Právník 12/1992, s. 1072 - 1079.

<sup>42/</sup> McMillan, J.: Australia, In: Caiden, G. E.(ed.): International Handbook The Ombudsman. Country Surveys. Westport, CT, Greenwood Press 1983, s. 3 - 6.

<sup>43/</sup> Podrob. srov. část III.

<sup>44/</sup> Srov. např. Schwartz, B.: A Congressional Ombudsman Is Feasible. American Bar Association Journal, Vol. 56, January 1970, s. 58 - 59; Crampton, cit. dílo, s. 7 an.; Wyner, A. J.: Complaint Resolution in Nebraska: Citizens Bureaucrats and the Ombudsman. Nebraska Law Review, Vol. 54, 1975, s. 24 an.; Gwyn, W. B.: Transferring the Ombudsman, In: Anderson, S. V. (ed.): Ombudsman for American Government? The American Assembly. Columbia University 1968, s. 61 an.

<sup>45/</sup> Anderson, D. R. - Stockton, D. M., cit. dílo.



vždy je nezbytné pečlivě posoudit reálnou funkci a postavení instituce označované za „ombudsmanského typu“. Především samo označení „ombudsman“ - právě v USA - neříká zhora nic o činnosti příslušného subjektu, naopak je často vysloveně zavádějící. Téměř můžeme s trochou nadsázky hovořit o „módě“ používání tohoto zvláště znějícího, cizího termínu. Upotřebí se kdykoliv je to jen trochu možné (a často i když je to naprosto nevhodné). A nejen správní úředníci, ale i někteří autoři s oblibou nazývají ombudsmanem jakýkoliv útvar, který pouze vyřizuje stížnosti či dokonce toliko podává informace. Nezkoumají dostatečně jeho skutečnou funkci, organizační zařazení do systému atp. Naštěstí je taková praxe „mystifikování“ neustále kritizována jinými autory.<sup>46/</sup>

Nebudeme se proto zmiňovat o všech institucích, jejichž činnost je ve zmíněné studii popisována a analyzována,<sup>47/</sup> neboť většinou nevykazují vlastně téměř žádný z atributů ombudsmanských institucí. Nicméně se zaměříme - přestože se nejedná o všeobecné ombudsmany - na stručnou charakteristiku toliko těch institucí, kdy lze hovořit o určitých výraznějších ombudsmanských znacích.

Za zmínku stojí „Daňový ombudsman“ (The Taxpayer Ombudsman), ačkoliv se jedná o instituci, která interně působí v rámci Oddělení daní (ministerstva financí) (The Internal Revenue Service). Byl sice původně v roce 1976 zřízen výkonným příkazem, nicméně pozdější zákon (the Technical and Miscellaneous Act of 1988) alespoň částečně právně zakotvil jeho existenci. Jedná se o nemalou instituci (okolo 250 zaměstnanců) dekoncentrovanou do několika pracovišť po celých Spojených státech. Hlavní náplň činnosti tvoří přešetřování stížností daňových poplatníků. To zahrnuje i provádění šetření, zjišťování skutečností, podávání doporučení a předkládání pravidelných zpráv. Za zmínku stojí skutečnost, že tento „ombudsman“ se taktéž zabývá stížnostmi, které mu byly postoupeny členy Kongresu.<sup>48/</sup> O instituci se uvádí, že funguje „do velké míry způsobem jako tradiční evropský ombudsman“.<sup>49/</sup> Uvedený závěr je možné, v zásadě, vztáhnout na samotnou proceduru práce se stížnostmi. Nicméně faktickým postavením v systému státních orgánů, které nutno považovat za určující, se od ombudsmanských institucí podstatně liší. Z to-

<sup>46/</sup> Srov. *Cummins, D. C.*, cit. dílo, s. 7; *Bingham, T. C.*: Ombudsman: „The Dayton Model“. *University of Cincinnati Law Review*, Vol. 41, No. 4, 1972, s. 807; *Frank, B.*: Nebraska Public Counsel - the Ombudsman. *Cumberian-Sanford Law Review*, Vol. 5, Spring 1974, s. 30 (pozn. 3); *Verkuil, P.R.*, cit. dílo, s. 846; *Rowat, D. C.*: Why a Legislative Ombudsman is Desirable. *Ombudsman Journal*, No. 11, 1993, s. 129. Bohužel právě i autory výše zmíněné studie lze označit za „nesystematiky“. Alespoň to však otevřeně přiznávají: „...nicméně termín ombudsman se nyní v široké míře a často velice volně používá k popisu jakéhokoliv funkcionáře, který odpovídá za vyřizování stížností.“ (*Anderson, D. R. - Stockton, D. M.*, cit. dílo., s. 279 - pozn. 10).

<sup>47/</sup> Studie autorů *Anderson, D. R. - Stockton, D. M.* zkoumá (kromě těch, kterými se zabýváme v dalších textu) následující instituce: The Office of the International Commission Ombudsman (s. 323 - 329), Ombudsman for Business (s. 329 - 334), The Army Material Command Ombudsman (s. 299 - 305), The Hazardous Waste Ombudsman Office (s. 316 - 323).

<sup>48/</sup> V podrobnostech srov. *Anderson, D. R. - Stockton, D. M.*, cit. dílo, s. 289 - 298.

<sup>49/</sup> *Ibid.*, s. 292.

hoto pohledu lze Daňového ombudsmana, *cum grano salis*, považovat za pouhého ombudsmana moci výkonné.

„Ombudsmana pro dlouhodobou péči“ (The Long-Term Care Ombudsman) lze z našeho hlediska zřejmě považovat za instituci zajímavější. A patrně jedinou na federální úrovni, jež vskutku vykazuje některé z relevantních znaků pravé (klasické) ombudsmanské instituce, a to především nestrannost a vysoký stupeň nezávislosti. Ovšem důležitá záruka independence a konec konců i vyšší účinnosti (relevance) práce - vazba na zastupitelský sbor - chybí. Tento „ombudsman“ je v zásadě pouze volně napojen na systém moci výkonné. Jiným problémem se ovšem jeví, zda lze Ombudsmana pro dlouhodobou péči řadit k úrovni federální či státní. Zákon z r. 1965 (The Older American Act of 1965), resp. jeho novely z let 1978 a 1981 vytvořily právní základ instituce, novela z r. 1987 pak podstatně rozšířila jeho pravomoci. Ačkoliv federální zákon vytváří právní bázi existence instituce, každý stát je oprávněn ke zpracování vlastního, individuálního „prováděcího“ programu („state plan“), jež se samozřejmě liší. Jednotlivé programy, na druhé straně, podléhají schválení (federálním) Úřadem pro starší občany (Administration on Aging).

Pokud jde o postavení, můžeme tohoto „ombudsmana“ v zásadě charakterizovat jako (nevoleného) zaměstnance státní instituce (stanovení konkrétní instituce se v jednotlivých státech v souladu se „státním plánem“ liší), která působí vně systému pečovatelských domů (nursing houses) a je zpravidla přímo napojena na (státní) Úřad pro starší občany (Office on Aging), event. přímo na úřad guvernéra. Vyšetřovací oprávnění, tj. právo ke vstupu do zařízení i přístupu k záznamům pacientů aj. materiálům stanoví federální zákon jen rámcově. Proto je skutečný rozsah těchto oprávnění v jednotlivých státech dosti odlišný. Obecně platí, že „ombudsman“ přešetřuje stížností pacientů, jejich příbuzných, event. i dalších osob a upozorňuje příslušné (státní) orgány na nesprávnosti apod. Může provádět i šetření z vlastní iniciativy. V některých státech předkládá i „bilanční“ zprávy o své činnosti.<sup>50/</sup> Připusťme, že u Ombudsmana pro dlouhodobou péči lze nalézt jisté rysy klasické ombudsmanské instituce. Nicméně se zdá poněkud přehnaným hovořit o velké podobnosti s klasickým ombudsmanským modelem.<sup>51/</sup>

Pouze na dokreslení můžeme uvést, že i v recentním federálním zákonodárství se lze setkat se zakotvením oddělení (úřadů) - zpravidla tvořících integrální součást ji-

---

<sup>50/</sup> V podrob. srov. *Mailick, M.*: The Ombudsman in Health Care Institutions in the United States, In: *Caiden, G.E.* (ed.): International Handbook of the Ombudsman. Evolution and Present Function. Westport, Connecticut, London, England, Greenwood Press 1983, s. 121 - 128; *Anderson, D. R.* - *Stockton, D. M.*, cit. dílo, s. 305 - 316; *Kapp, M. B.*: Malpractice Liability in Long-Term Care: Changing Environment. *Creighton Law Review*, Vol. 24, 1991, s. 1235 an.; *Mantese, G.* - *Mantese, T.* - *Mantese, A.* - *Mantese, M.*: Issues Relating to the Care of the Elderly in Nursing Homes. *Michigan Bar Journal*, February 1994, s. 176 - 183; *Regan, J. J.*: When Nursing Home Patients Complain: The Ombudsman or the Patient Advocate. *Georgetown Law Journal*, 1977, s. 691 an.; *Schuster, M. L.*: Legal Support to the Long-term Care Ombudsman program: a Practical Guide. *Clearinghouse Review*, Vol. 23, No. 4, Summer 1989, s. 418 - 421.

<sup>51/</sup> *Mailick, M.*, cit. dílo, s. 123.

ného úřadu - které jsou výslovně označeny jako „ombudsman“.<sup>52/</sup> Přestože se tyto instituce zabývají stížnostmi a v některých případech jsou i oprávněny provádět šetření, nelze je vesměs charakterizovat jinak, než jako pouhé interní, závislé (podřízené) monitorující útvary (mechanismy).

Pro úplnější obrázek situace na federální úrovni je ještě třeba zmínit, že obdobně jako u nás, i v USA jisté pseudoombudsmanské funkce plní prezident, resp. jeho kancelář.<sup>53/</sup>

A jak již bylo řečeno, roli „ombudsmana“ si často přisvojují členové Kongresu. Je sice pravdou, že mezi jejich povinnosti patří vyřizování stížností, resp. podání, které obdrží od voličů, ale zdá se také pravdou, že nejsou natolik dobře vybaveni (nejen materiálně, resp. technicky), aby každou jednotlivou (složitější) stížnost mohli řádně vyřídit, kupř. včetně provádění samostatného šetření. Obvykle pak - a takové postupy známe i od nás - komplikovanější záležitosti postoupí k vyřízení, resp. k zaujetí stanoviska, příslušnému úřadu.<sup>54/</sup> Taková procedura zjevně nemá a ani mít nemůže stejné výsledky jako ombudsmanovo šetření a následná zjištění, i když k jisté nápravě příp. dojít může také.

### 3. OMBUDSMANSKÉ INSTITUCE NA STÁTNÍ ÚROVNI

Jak již bylo zmíněno, v USA v současné době působí pět ombudsmanů na státní úrovni (Havaj, Nebraska, Iowa, Aljaška, Arizona). Je nutno ovšem poznamenat, že i na dané úrovni existuje také řada dalších úřadů či organizačních součástí úřadů (někdy označovaných i jako „ombudsman“), které jen vzdáleně připomínají parlamentní ombudsmanské instituce. Obvykle mají - obdobně jako na federální úrovni - charakter pouhých útvarů pro vyřizování stížností, většinou v rámci úřadu guvernéra. V lepším případě se jedná o ombudsmany moci výkonné.<sup>55/</sup> S ohledem na

<sup>52/</sup> Srov. Panama Canal Act (§ 3623), Foreign Relations Authorization Act (§ 2264a), Asbestos Hazard Emergency Response Act (§ 2652), National Defense Authorisation Act (§ 2350h), NAFTA Implementation Act (§ 290m-2).

<sup>53/</sup> Podrobněji srov. (i statisticky) *Crampton, R.C.*, cit. dílo, s. 6.

<sup>54/</sup> Srov. např. *Gellhorn, W.*, dílo v pozn. 40, s. 77 an.; *Crampton, R. C.*, cit. dílo, s. 5 an.; *Hartke, V.*, cit. dílo, s. 24; *Moore, J. E.*: Ombudsman and the Ghetto. Connecticut Law Review, Vol. 1, 1968, s. 247; *Ikedo, W. H.*: Ombudsman in Hawaii: The Basic Premises. Hawaii Bar Journal, Vol. 7, April 1970, s. 24; *Wyner, A.*: Complaint Resolution in Nebraska: Citizens Bureaucrats and the Ombudsman. Nebraska Law Review, Vol. 54, 1975, s. 20 - 22.

<sup>55/</sup> Weiss uvádí, že výkonní (všeobecní) ombudsmani působí v 9 státech, 12 států pak disponuje úřady zabývajícími se stížnostmi proti státním úřadům (*Weiss, I.*: Comparing Legislative and Executive Ombudsmen in the United States. Ombudsman Journal No. 7 (1988), s. 39). Dále srov. též *Crampton, R. C.*: A Federal Ombudsman. Duke Law Journal, No. 1, April 1972, s. 76; *Dolan, P.*: The Ombudsman in the United States: The States, In: *Caiden*, dílo v pozn. 61, s. 218 an.; *Yeager, S.*: State Legislators and Ombudsman, In: *Caiden, G. E.*(ed.): International Handbook The Ombudsman. Country Surveys. Westport, CT, Greenwood Press 1983, s. 224; *Frank, B.*: Nebraska Public Counsel - the Ombudsman. Cumberian-Sanford Law Review, Vol. 5, Spring 1974, s. 31 (pozn. 10); *Baldwin, F. W.*: Ombudsman Overview: The United States with Special Emphasis upon the State of Hawaii, In: *Juergensmeyer, J. C. - Burzynski, A.* (ed.): Parliamentary and Extra Administrative Forms of Protection of Citizens' Rights. University of Florida. Institute of Polish Academy of Science. 1978, s. 141 an. (pozn. 14.); *Kennedy, Ch. L. - Brown, B. - Frymoyer, R. C.*: The Governor's Action Center 1973 - 1977. Commonwealth of Pennsylvania 1979. Obecněji srov. též *Wyner, A.*: Executive Ombudsmen in the United States. Institute of Governmental Studies. University of California, Berkeley 1973.

jejich povahu se jimi dále nebudeme zabývat. Ombudsmani klasického typu jsou dále zřízeni v následujících zvláštních (nestátních) územních jednotkách: the District of Columbia, the Commonwealth of Puerto-Rico, the Territory of Guam.<sup>56/</sup>

Zákonné úpravy v jednotlivých státech dosti bohatě čerpají z textů modelových zákonů, resp. jsou jimi ovlivněny. Proto ve zkoumaných úpravách nalezneme podobnosti jak pokud jde o strukturu, tak zvláště i v dikci. Jednotlivé zákony odborná literatura již většinou podrobila dosti zevrubným rozborům,<sup>57/</sup> došlo i k porovnání s modelovými zákony,<sup>58/</sup> uskutečnily se i jisté sociologické výzkumy.<sup>59/</sup> I z těchto důvodů se víceméně omezíme na charakteristiku - podle našeho názoru - nejvýznamnějších znaků úpravy institucí. Kromě samozřejmých poukazů na relevantnější odlišnosti mezi jednotlivými státy, event. k některým vybraným konkrétním otázkám zmíníme „řešení“ jinde ve světě, zvláště v Evropě. Poněkud podrobněji se nejnovější, arizonské úpravě věnujeme jinde.<sup>60/</sup>

Zákon o havajském ombudsmanovi (Hawaii's Ombudsman Act) byl schválen v r. 1967, nebraský zákon (Public Counsel Act) v r. 1969, iowský zákon (Citizen's Aide Act) v r. 1972, aljašský zákon (An Act Creating the Office of the Ombudsman) v r. 1975 a arizonský zákon (An Act on the Office of the Ombudsman - Citizens Aide) v r. 1995. Všechny zákony (kromě nejnovějšího) byly od svého vzniku již jednou novelizovány, žádná z novel však nepřinesla závažnější změnu či zásah do

<sup>56/</sup> K tomu srov. *Zagoria, S.*: The Ombudsman: How Good Governments Handle Citizen's Grievances. Seven Locks Press. Washington 1988; *Carbullido, A.T.*: Guam, In: *Caiden, G. E.*, dílo v pozn. 42, s. 257 - 261; *Pesquera, C. A.*: Puerto Rico, In: *Caiden*, cit. dílo, s. 263 - 267. Jednak z důvodu zvláštní povahy těchto územních celků (nemají charakter států), ale i pro nedostatek prostoru, tyto instituce dále nezkoumáme. Nicméně je třeba konstatovat, že „Suruhanu“ na Guam i „Ombudsman“ na Portoriku byl zřízen zákonem a jejich postavení a funkce jsou velice blízké státním ombudsmanům v USA.

<sup>57/</sup> Srov. *Anderson, S.V.* (ed.): Ombudsman for American Government? The American Assembly. Columbia University 1968; *Týž* (ed.): Ombudsman Papers: American Experience and Proposals. Institute of Governmental Studies. University of California. Berkeley 1969; *Frank, B.*, cit. dílo; *Týž*: State Ombudsman Legislation in the United States. University of Miami Law Review, Vol. 29, Spring 1975, s. 397 - 445; *Wyner, A.*: Complaint Resolution in Nebraska: Citizens Bureaucrats and the Ombudsman. Nebraska Law Review, Vol. 54, 1975; *Týž*: The Nebraska Ombudsman. Innovation in State Government. Institute of Governmental Studies. University of California, Berkeley 1974.; *Lux, M.*: State Ombudsman Office: Cost Effectiveness Estimates. Journal of Health and Human Resources Administration, Vol. 15, Winter 1993, s. 306 - 312; *Ikeeda, W. H.*: Ombudsman in Hawaii: The Basic Premises. Hawaii Bar Journal, Vol. 7, April 1970, s. 17 - 29; *Týž*: The Ombudsman in Hawaii, In: *Caiden, G. E.*, cit. dílo, s. 242 - 248; *Liston, A. M.*: The Office of the Iowa Citizens' Aide, In: *Wyner, A.*, dílo v pozn. 1, s. 151 - 188; *Miewald, R. D. - Comer, J. C.*: The Nebraska Ombudsman: An American Pioneer, In: *Caiden, G. E.*, dílo v pozn. 61, s. 249 - 256; *Weiss, I.*, cit. dílo; *Aufrecht, S. E. - Breilsford, G.*: The Administrative Impact of Alaskan Ombudsmen, In: *Caiden, G. E.*, cit. dílo, s. 231 - 240; *Baldwin, F. W.*: Ombudsman Overview: The United States with Special Emphasis upon the State of Hawaii, In: *Juergensmeyer, J.C. - Burzynski, A.*, cit. dílo, s. 141 an.

<sup>58/</sup> Srov. *Frank, B.*, dílo v pozn. 55; *Týž*, dílo v pozn. 57. Cummins pak stručně a výstižně popisuje „páteř“ (backone), tj. nezbytné základní rysy těchto zákonů na příkladu Ohia (*Cummins, D.C.*, cit. dílo, s. 12 - 13).

<sup>59/</sup> *Miewald, R. D. - Comer, J. C.*: Complaining as Participation: the Case of the Ombudsman. Administration & Society, Vol. 17, No. 4, February 1986, s. 481 - 499.

<sup>60/</sup> *Sládeček, V.*: Nové ombudsmanské instituce: Arizona a Gruzie, In: Veřejná správa a právo. Pocta prof. Dušanu Hendrychovi k 70. narozeninám. C. H. Beck. Praha 1997, s. 155 - 170.

funkce institucí.<sup>61/</sup> Rozsahem a dikcí se vesměs jedná o poměrně stručné, formulačně výstižné zákony.<sup>62/</sup>

Ombudsmana<sup>63/</sup> na Havaji, v Nebrasce i v Arizoně volí zastupitelský orgán (parlament), v prvním případě prostou, v druhém a třetím kvalifikovanou, dvoutřetinovou většinou, na dobu šesti (H - § 96-2, N - § 81-8,241 a § 81-8,243), resp. pěti let (AR - § 41-1375 písm. C/). V Iowě musí ombudsmana schválit prostá většina členů obou komor zastupitelského sboru a funkční období činí čtyři roky (§ 2C.5). Aljašský ombudsman je taktéž volen kvalifikovanou, dvoutřetinovou většinou, na dobu pěti let, avšak volba ještě podléhá souhlasu guvernéra (§ 24.55.020 písm.b/). V Arizoně může volbu zákonodárců vetovat guvernér, avšak tříčtvrtinová většina členů každé ze sněmoven může veto zvrátit (§ 41-1373 písm. B/). Otázku event. znovuzvolení řeší havajská, aljašská a arizonská úprava - ombudsman může sloužit pouze tři funkční období (H - § 96-2, A - § 24.55.040 písm. a/, AR - § 41-1375 písm. C/). Délka funkčního období ombudsmana tedy odpovídá převažujícím tendencím ve světě.<sup>64/</sup>

Všechny zkoumané zákony znají institut zástupce (asistenta) ombudsmana, kterého si - bez ingerence zastupitelského sboru - vybírá sám ombudsman (H - § 96-3, N - § 81-8,244, I - § 2C.6, A - § 24.55.070 písm. b/, AR - § 41-1376 odst. 4). Novela z r. 1974 stanovila, že ombudsman v Iowě si jmenuje zvláštního zástupce (asistenta) pro oblast trestní a vězeňskou (§ 2C.6); podobné ustanovení přinesla i novela (r. 1976) v Nebrasce (§ 81-8,244). Obecně lze vysledovat tendenci k ustanovování jednoho nebo více zástupců ombudsmana, což úzce souvisí jednak s nárůstem počtu případů a také s potřebou specializace. Uvedený trend se ostatně jeví obvyklým i v jiných „ombudsmanských“ zemích světa.

Otázka kvalifikace, resp. podmínek pro výkon funkce ombudsmana ve zkoumaných úpravách úzce souvisí s „funkčními“ či jinými omezeními, event. s inkompatibilitou; někdy takové zákazy kvalifikační předpoklady přímo suplují. V Nebrasce i Iowě se předpokládá jistá znalost problémů práva a veřejné správy (nikoliv však právnické vzdělání), v Iowě se navíc výslovně požaduje americké státní občanství a pobyt na území státu, zatímco v Nebrasce ještě „neúčast na stranických záležitostech“ (I - § 2C.4, N - § 81-8, 242). Na Havaji nejsou sice stanoveny konkrétnější podmínky pro výkon funkce, jsou však zakotvena - stejným způsobem jako v Nebras-

<sup>61/</sup> Havaj (1969, 1974, 1975, 1982, 1984, 1989 a 1994), Nebraska (1976, 1977, 1979 a 1993), Iowa (1973, 1974, 1976, 1977, 1980, 1982, 1984, 1988 a 1989), Aljaška (1980, 1982, 1985, 1987 a 1990).

<sup>62/</sup> Havaj 19, Nebraska 14 a Iowa 23 vesměs nepřilíš obsáhlých ustanovení. Arizonský zákon obsahuje 13 obsáhlejších ustanovení. Aljašský zákon je nejrozsáhlejší (34 relativně podrobnějších ustanovení).

<sup>63/</sup> Jak je již z předchozího textu zřejmé, výslovné (samostatné) označení „ombudsman“ má pouze instituce na Havaji a Aljašce. Přesto v dalším výkladu z technických důvodů používáme tento termín pro instituce všech zkoumaných států (ostatně v oficiálních tiskopisech těchto institucí se často variantně termín ombudsman používá). Pokud jde o odkazy na konkrétní ustanovení zákonů uvádíme je v textu a pro úsporu místa zkracujeme názvy příslušných států jen na počáteční písmena.

<sup>64/</sup> Podrob. srov. část II.

ce - určitá jiná, „funkční“ omezení. Funkci ombudsmana totiž nemůže zastávat osoba, která byla v posledních dvou letech poslancem (parlamentu); obě zmíněné úpravy taktéž stanoví neslučitelnost s kandidaturou na veřejnou funkci nebo jakékoli výdělečné zaměstnání (H - § 96-2, N - 81-8, 242). V Iowě se šířeji upravuje inkompatibilita jak pro ombudsmana, tak pro jeho zaměstnance. Nesmějí zastávat veřejnou funkci, být jinak výdělečně činní nebo se vědomě angažovat v obchodních transakcích s osobami, jež jsou zaměstnanci úřadů, na které si lze stěžovat podle zákona o ombudsmanovi. Dále se za neslučitelnou považuje opět „aktivní účast na stranických záležitostech“ (§ 2C.7). Ani aljašský zákon nestanoví podmínku odborného vzdělání či zkušeností, nicméně současný ombudsman i jeho tři předchůdci byli právníci.<sup>65/</sup> Zákon však vyžaduje dosažení věku 21 let, (aktivní) volební právo a tříletý pobyt na území státu. Podobně jako na Havaji a v Nebrasce zná tento zákon „funkční“ omezení i relativně široce pojatou inkompatibilitu (§ 24.55.030). Arizonská úprava požaduje věk 25 let, (trvalý) pobyt na území státu nejméně po dobu 6 měsíců, „zkušenosti se šetřením“ (investigatory experience) a uplynutí nejméně jednoho roku od vykonávání státní volené funkce (§ 41-1374). Také výslovně zakazuje politickou „angažovanost“ a pokud přijme ombudsman kandidaturu na politický úřad, musí z funkce rezignovat; uvedené platí i pro zaměstnance kanceláře ombudsmana (§ 41-1381).

Pokud máme porovnat americkou skutečnost s úpravou v evropských státech v dané věci, v Evropě se vyžaduje zpravidla dosažení určitého věku (často je to ovšem vyjádřeno požadavkem pasivního volebního práva) a téměř bezvýjimečně občanství. Právnícké vzdělání a praktické zkušenosti se jako výslovný zákonný předpoklad vyskytuje spíše zřídka. Na druhé straně je ovšem pravdou, že profesori práva jsou do této funkce v Evropě vybíráni poměrně často.<sup>66/</sup>

Odvolání z funkce je všech zkoumaných případech možné pouze kvalifikovanou (dvoutřetinovou) parlamentní většinou hlasů na základě důvodů vymezených někdy dosti nejednoznačně, i když taxativně (např. „misconduct“); v Iowě se důvody nevypočítávají vůbec, ombudsman je prostě „kdykoliv odvolatelný“ (H - § 96-2, N - § 81-8,243, I - § 2C.5, A - § 24.55.050, AR - § 41-1375 písm. E/).

Základní rozsah působnosti a pravomoci ombudsmana - nejen fakticky (obsahově), ale i legislativně technicky - zachycují všechny úpravy obdobně, ne-li téměř identicky. Ombudsman je oprávněn přešetřovat administrativní jednání (action) všech správních úřadů (H - § 96-5, N - § 81-8,245, I - § 2C.9, A - § 24.55.100, AR - § 41-1376 a § 41-1377), přičemž zákonné definice naposledy uvedených pojmů podávají úvodní nebo závěrečná ustanovení předpisů (H - § 96-1, N - § 81-8,240, I - § 2C.1, A - § 24.55.330, AR - § 41-1371 bod 2). Úřadem (agency) se zpravidla rozumí

<sup>65/</sup> Plyne to z dopisu, který autor obdržel od aljašského ombudsmana Stuarta C. Halla (leden 1995).

<sup>66/</sup> Podrob. srov. část II.

jakákoliv organizační součást veřejné správy v nejšířším slova smyslu či dokonce jakákoliv součást „státního mechanismu“, státního zřízení (governmental entity). Samozřejmě ovšem s tím, že se stanoví obvyklé výluky z působnosti: soudy, zákonodárné orgány (a jejich zaměstnanci), guvernér (a jeho zaměstnanci) a mezistátní výkonné „jednotky“ (entity) (H - § 96-1, N - § 81-8,240, I - § 2C.1, A - § 24.55.330, AR - § 41-1371 odst. 2 až 4). Rozšířením ombudsmanovy jurisdikce i na soudní úředníky a správu soudů se aljašská úprava poněkud (pozitivně) vymyká (§ 24.55.330 /2/).<sup>67/</sup> Administrativním aktem se rozumí jakékoliv jednání, nečinnost, rozhodnutí, doporučení a postupy (H - § 96-1, N - § 81-8,240, I - § 2C.1, A - § 24.55.330, AR - § 41-1371 odst. 1).

Z úprav nelze vždy zcela jednoznačně usoudit, zda se působnost ombudsmana vztahuje i na místní (správní) orgány. To zvláště platí o úpravě v Nebrasce, na Havaji i v Arizoně. Můžeme nicméně konstatovat, že místní orgány jsou eliminovány z působnosti ombudsmana v Nebrasce,<sup>68/</sup> zatímco opačný závěr platí o Havaji.<sup>69/</sup> Naproti tomu aljašská úprava obsahuje zcela jasné, i když dosti svébytné, ale zřejmě rozumné ustanovení, že obec nebo školní obvod se může rozhodnout zda chce akceptovat pravomoc ombudsmana (§ 24.55.320). Např. v r. 1994 byla správní jednotka (borough) Juneau jediným místním orgánem, který využil dané příležitosti - zřejmě poněkud odrazuje povinnost sdílet s ombudsmanem i náklady. Působnost ombudsmana v Iowě se na místní orgány vztahuje a zahrnuje i školy a státní univerzity.<sup>70/</sup>

Ombudsman je podle všech analyzovaných úprav - s výjimkou Arizony - oprávněn jednat jak na základě stížnosti, tak z vlastní iniciativy (H - § 96-6/b/, N - § 81-8,245, I - § 2C.9, A - § 24.55.120). „Vlastní“ případy se objevují ovšem velice vzácně. Setkáváme se i s pokusy o vysvětlení, proč tomu tak je. Především se poukazuje na skutečnost, že ombudsmanovy iniciativy by mohly být vnímány jako politicky motivované, a tudíž snadno kritizovatelné. Druhým důvodem se jeví skutečnost že nemalé množství stížností, které ombudsman obdržel od počátku své existence, umožňuje zkoumat fungování jednotlivých úřadů.<sup>71/</sup>

O postupech při předkládání, přijímání i vlastním šetření rozhoduje ombudsman sám, zákony je neupravují (H - § 96-4, N - § 81-8,245/2/, I - § 2C.9/2/, A - § 24.55.090/a/). Pouze zákon o arizonském ombudsmanovi stanoví, že před zaháje-

<sup>67/</sup> K tomu též srov. *Anderson, S. V.*: *Judicial Accountability: Scandinavia, California & USA*. *American Journal of Comparative Law*, Vol. 18, Summer 1980, s. 393 - 422 a *Rowat, D. C.*: *Why a Legislative Ombudsman is Desirable*. *Ombudsman Journal* 11 (1993), s. 35.

<sup>68/</sup> K tomu srov. *Wyner, A. J.*, dílo v pozn. 57, s. 18; *Verkuil*, cit. dílo, s. 846; *Mierwald, R. D. - Comer, J. C.*: *The Nebraska Ombudsman: An American Pioneer*, In: *Caiden, G. E.*, cit. dílo, s. 256. Tuto skutečnost potvrdil i M. Lux, nebraský ombudsman v dopise autorovi.

<sup>69/</sup> Srov. *Ikeda, W.H.*: *Ombudsman in Hawaii: The Basic Premises*. *Hawai Bar Journal*, Vol. 7, April 1970, s. 28. Tento fakt byl potvrzen v dopise Y. L. Lewa, havajského ombudsmana, autorovi (únor 1995).

<sup>70/</sup> Tato skutečnost vyplývá z dopisu od Duncana C. Fowlera, zástupce ombudsmana v Iowě, zaslanému autorovi (únor 1995).

<sup>71/</sup> Názor Stuarda C. Halla, aljašského ombudsmana, obsažený ve zmíněném dopise autorovi.

ním prvního šetření musí přijmout (interní) pravidla upravující postupy při přijímání a vyřizování stížností, včetně pokynů pro zjišťování, zda stěžovatel vyčerpal všechny možné (opravné) postupy v rámci dotčeného úřadu, způsobů vedení šetření atp. (§ 41-1376 písm. A/ odst. 5). Většinou ovšem existují ombudsmanem zpracovaná (písemná) pravidla, jež upravují tyto procedury. Jak je jinde obvyklé, disponuje ombudsman diskreční pravomocí. V jejím v rámci - s různými zákonnými omezeními - může rozhodnout, zda se stížností bude zabývat a povede šetření. Především jde o „filtrování“ stížností zjevně neodůvodněných (H - § 96-6/a/, N - § 81-8,247, I - 2C.12, A - 24.55.110, AR - § 41-1377 písm. C/). Lhůta k podání stížnosti - na rozdíl od většiny evropských zákonů o ombudsmanech - je upravena (správním řádem) toliko na Aljašce a činí jeden rok. Zdá se však, že ombudsman obvykle právě v rámci diskrece posuzuje, jestli není stížnost „příliš opožděná“. Pomocný demonstrativní výčet možných negativních aspektů administrativních aktů (rozhodnutí) a jednání úřadů, které by ombudsman měl především přešetřovat (H - § 96-8, N - § 81-8, 246, I - § 2C.11, A - § 24.55.150, AR - § 41-1377), přináší jisté vodítko pro činnost, patrně i pro jeho uvažení.

Vyšetřovací pravomoci všechny zkoumané úpravy opět vymezují velice podobně. Jedná se o standardní rozsah oprávnění, tj. ke vstupu do prostor úřadů, právo požadovat potřebné informace, spisy aj. materiály, právo předvolávat ve věci osoby jako svědky ap. (H - § 96-10, N - § 81-8, 245/3,4/, I - § 2C.12 /3,4/, A - § 24.55.160/a/ § 24-55-170, AR - § 41-1378 písm. D/). Skutečností se nicméně jeví, že právo předvolávat si svědky není příliš využíváno.<sup>72/</sup> Kromě Nebrasky všechny zákony zahrnují výslovné ustanovení o bezplatnosti řízení (H - § 96-4, I - § 2C.10, A - § 24.55.090/b/, AR - § 41-1378 písm. C/). Šetření se uzavírá, jak je běžné, vyslovením názoru a event. doporučením příslušnému úřadu. Některé varianty „závěrů“ úpravy přímo nabízejí (H - § 96-12, N - § 81-8, 249/1/, I - § 2C.16, A - § 24.55.190, AR - § 41-1379 písm. B/).

Ačkoliv ombudsman disponuje vůči úřadům jen iniciačními oprávněními, není samozřejmě „soukromou osobou“, tvoří integrální součást systému státních orgánů, a proto je třeba, aby byl - v rozumné, adekvátní míře - chráněn. Především není ombudsman ani žádný pracovník této instituce ve zkoumaných státech povinen svědčit u soudu ve věci týkající se výkonu funkce (H - § 96-17, N - § 81-8, 253, I - § 2C.20, A - § 24.55.240 a § 24.55.260, AR - § 41-1380 písm. C/). Většina úprav pak dále podrobně upravuje imunity ombudsmana a jeho pracovníků (H - § 96-17, I - § 2C.20, A - § 24.55.250, AR - § 41-1380 písm. A/, C/). Doporučení ombudsmana nejsou v zásadě přezkoumatelná soudem.

Přestože hlavní činnost ombudsmana zřejmě spočívá zejména v šetření stížností, vykonává i některé další aktivity. Můžeme je v podstatně rozdělit do dvou skupin. První skupinu lze vymezit jako věci víceméně úzce spjaté s vyřizováním stížností a provádě-

---

<sup>72/</sup> Srov. *Miewald, R. D. - Comer, J. C.: The Nebraska Ombudsman: An American Pioneer*, In: *Caiden, G.E.*, cit. dílo, s. 251.



ním šetření. Sem patří předkládání výročních a zvláštních zpráv parlamentu (H - § 96-16, N - § 81-8,251, I - § 2C.18, A - § 24.55.230, AR - § 41-1376 písm. A/ bod 2), podněty k disciplinárnímu řízení úředníků (H - § 96-15, N - § 81-8,252, I - § 2C.19, A - § 24.55.220, AR - § 41-1379 písm. E/) a ukládání pořádkových pokut osobám, které brání ombudsmanovi ve výkonu jeho působnosti (H - § 96-19, N - § 81-8, 254, I - § 2C.22, A - § 24.55.290, AR - § 41-1380). Druhou skupinu „vedlejších“ aktivit ombudsmana můžeme snad charakterizovat jako činnosti obecnější rázu, s efektem *pro futuro*. Lze ovšem oprávněně namítnout i jejich odvozenost od výsledků šetření. Na prvním místě se patří uvést doporučení ombudsmanů ke změně či doplnění zákonů, jiných právních či interních pravidel, která zpravidla mají vztah k nesprávnému jednání úřadu. Takové návrhy se podávají příslušnému úřadu (H - § 96-12, I - § 2C.16, A - § 24.55.190), anebo - pokud jde o zákony - přímo zastupitelskému sboru (N - § 81-8,249, I - § 2C.16, AR - § 41-1379 písm. B/ bod 2,3). Pouze ojediněle najdeme výslovné ustanovení o možnosti ombudsmana zúčastnit se prací (studies) ke zlepšení fungování správních úřadů (N - § 81-8,245).

Pokud se máme pokusit o provedení určitých závěrů, resp. alespoň globálně porovnat zkoumané úpravy se skandinávským modelem parlamentního ombudsmana, lze konstatovat, že zákonná úprava státních (všeobecných) ombudsmanů na Havaji, v Nebrasce, v Iowě, na Aljašce a v Arizoně, pokud jde o postavení, funkci a oprávnění - i přes zmíněné novelizace - v podstatě odpovídají skandinávskému (dánskému) modelu. Přestože právní regulace výslovně nedeklarují nezávislost a nestrannost ombudsmana, takovou vlastnost instituce můžeme bezpochyby odvodit zejména z komplikovanosti postupů při odvolání z funkce, z vymezení inkompatibility, z délky funkčního období apod. Určitý kladný vliv na nezávislost může konec konců mít i samotný výběr spolupracovníků.<sup>73/</sup> Jistou zvláštností bezprostředně související s inkompatibilitou, skandinávským i jiným evropským úpravám (s výjimkou nedávné úpravy maďarské) cizí, se jeví omezení, resp. podmínka „nečlenství“ v zastupitelském orgánu v období dvou let před kandidaturou na funkci. Není obtížné se dopátrat smyslu ustanovení - omezení (personálních) vazeb na parlament, nestrannost - těžko lze však posoudit jeho nezbytnost.

Z hlediska amerických zkušeností s náhledy poslanců na funkčnost a zaměření instituce je přinejmenším překvapující, že úpravy explicitně neřeší otázku, zda (a jak) se ombudsman taktéž zabývá stížnostmi postoupenými mu členy zastupitelského sboru. B. Frank ovšem např. uvádí, že zbavení „stížnostního břemene“ poslanců tvořilo závažný argument předkladatelů zákona v Nebrasce a v praxi to i funguje.<sup>74/</sup> Potvrzují to i konkrétní starší údaje o nebezpečně vysokém, dokonce až třetinovém podílu žádostí poslanců (senátorů) na celkovém počtu stížností.<sup>75/</sup> Pozdější zkoumání našťastí nepotvrdily další nárůst podílu těchto stížností, počty poklesly na 15 %.<sup>76/</sup> Zcela čer-

<sup>73/</sup> Srov. Ikeda, W., dílo v pozn. 69, s. 20.

<sup>74/</sup> Srov. Frank, B., dílo v pozn. 55, s. 34 a 54.

<sup>75/</sup> Srov. Wyner, A. J., dílo v pozn. 57, s. 20 - 21.

stvé údaje naznačují, že uvedený procentní podíl stížností postoupených poslanci ombudsmanovi v Nebrasce je konstatní, na Havaji je počet takových stížností odhadován asi na tucet za rok.<sup>77/</sup> Zdá se, že konkrétní ustanovení upravující problematiku stížností postoupených poslanci ombudsmanovi, by nebylo zbytečné. Mohlo by se totiž stát, že existující praxe by mohla svádět k tomu, aby členové zastupitelského sboru na ombudsmanovi vyžadovali i další věci, vycházející z dojmu, že ombudsman tvoří pouze jim podřízený (servisní) úřad parlamentu. To by ovšem mohlo ohrožovat jeho nezávislost i vlastní smysl instituce.

Stejně jako v Evropě (s výjimkou Velké Británie), není ani pro americké ombudsmanské instituce charakteristické působení zvláštního výboru nebo komise parlamentu, exkluzivně zaměřeného na činnost a spolupráci s ombudsmanem. Zpravidla tyto úkoly plní některý stálý parlamentní výbor.

Pokud jde o možnost ukládání sankcí za obstrukce v řízení - o disciplinárním řízení nemluvě - skandinávský model ve své původní podobě takový institut nezná; americké úpravy sledují tendenci některých novějších evropských úprav, včetně nové švédské (1986, resp. 1990), které obdobná ustanovení obsahují.

Ačkoliv se zdá oprávněnou výše uvedená výtká, že důvody odvolání ombudsmana z funkce jsou stanoveny vágně (či vůbec), s obdobným problémem se setkáváme i v řadě evropských úprav, včetně např. i Dánska.<sup>78/</sup> Na druhé straně si je ovšem třeba uvědomit, že požadovaná kvalifikovaná většina zřejmě bude vyšší než většina nutná k přijetí běžného zákona (např. o ombudsmanovi), a proto lze mít za to, že taková garance dostačuje.

Otázka rozšířené působnosti ombudsmana i na místní orgány je i v evropské praxi řešena různě, a patrně souvisí i s velikostí či osídleností státního území. Aljašský systém možnosti volby poněkud připomíná rakouskou federální úpravu.<sup>79/</sup> Zakotvení soudní nepřezkoumatelnosti jednání a rozhodování ombudsmana je třeba hodnotit pozitivně. Pro klasický skandinávský model není takové ustanovení typické, některé, zvláště novější evropské úpravy obdobnou regulaci obsahují.<sup>80/</sup>

#### 4. ZKUŠENOSTI S MĚSTSKÝM OMBUDSMANEM V DETROITU

Náčrt vzniku a vývoje místních ombudsmanů v USA jsme provedli již v kapitole první. Pokud jde o recentní stav, lze říci, že ombudsmanské instituce na lokální úrovni vskutku v některých státech Unie vyvíjejí činnost, resp. zde existují

<sup>76/</sup> Srov. *Miewald, R. D.- Comer, J. C.*, dílo v pozn. 72, s. 252.

<sup>77/</sup> Tyto informace pocházejí z dopisu Y. L. Lewa, havajského ombudsmana, zaslánému autorovi.

<sup>78/</sup> Srov. část II.

<sup>79/</sup> Rakouské země mají obdobnou možnost volby vzažení působnosti federálního ombudsmana na zemské správní úřady. Srov. část. III.

<sup>80/</sup> Srov. úpravu v Polsku, Slovinsku a Maďarsku.

institute často takto nazývané. Převažují však spíše - a jejich počet nadále roste - quasiombudsmanské útvary, tj. případy kdy dochází v rámci samotných úřadů ke vzniku pouhých speciálních mechanismů, resp. organizačně efektivnějších postupů pro vyřizování stížností. Obvykle vytvořený útvar (oddělení) tvoří integrální součást výkonného aparátu, spíše vyjímečně je nadán jistým stupněm relativní autonomie, nikoliv však samostatnosti, chápáné jako profilující znak ombudsmanské instituce. Často pouhé podávání informací týkajících se veřejné správy občanům tvoří převažující, ne-li jedinou funkci.<sup>81/</sup>

V souladu s údaji publikovanými prof. D.C. Rowatem působí místní ombudsman asi ve dvanácti amerických městech,<sup>82/</sup> S. Zagoria<sup>83/</sup> uvádí existenci místních ombudsmanů v následujících městech a oblastech (counties): Anchorage (Aljaška, od r. 1975), Detroit (Michigan, od r. 1974), Flint (Michigan, od r. 1974), Jamestown (New York, od r. 1970), oblast Cauhoga (Ohio, od r. 1981), oblast Fayette (Kentucky, od r. 1972), oblast Jackson (Missouri, od r. 1970),<sup>84/</sup> oblast King (Washington, od r. 1972), oblast Montgomery (Ohio, od r. 1971).<sup>85/</sup> Pravděpodobně nadále pracuje ombudsman v Daytonu (Ohio) a v Buffalu (New York).<sup>86/</sup> Je však třeba upozornit, že nikoliv všechny zmíněné instituce musí mít nutně charakter ombudsmana legislativního, tedy v daném případě (kromě dalších znaků) instituce vzešlé z volby městským zastupitelským orgánem.

Přejdeme však již k úpravě a zkušenostem z činnosti ombudsmana ve městě Detroit, kterého lze bez nadsázky charakterizovat jako jednoho z mála vskutku

<sup>81/</sup> Obecně srov. např. *Hartke, V.*: Ombudsman: Mediator between the Citizens and his Government. California Western Law Review, Vol. 10, Winter 1979, s. 349 an.; *Haemmel, W. G.*: Ombudsman, or Citizen's Defender - the North Carolina Experience. North Carolina Central Law Review, Vol. 10, Spring 1979, s. 234 - 238; *Weiss, I.*: Comparing Legislative and Executive Ombudsmen in the United States. Ombudsman Journal 7 (1988), s. 37 - 60; *Wyner, A.*: Executive Ombudsman in the United States. Institute of Governmental Studies. University of California, Berkeley 1973, s. 17 - 133; *Anderson, S. V.* (ed.): Ombudsman for American Government? The American Assembly. Columbia University 1968, s. 58 - 73.

<sup>82/</sup> *Rowat, D. C.*: Why a Legislative Ombudsman is Desirable. Ombudsman Journal, No. 11 (1993), s. 133.

<sup>83/</sup> *Zagoria, S.*: The Ombudsman: How Good Governments Handle Citizen's Grievances. Seven Locks Press. Washington 1988, zvl. s. 71 a 73.

<sup>84/</sup> K tomu v podrob. srov. *Hen, C. J.*: Jackson County, Missouri, In: Caiden, G. E. (ed.): International Handbook The Ombudsman. Country Surveys. Westport, CT, Greenwood Press 1983, s. 273 - 282.

<sup>85/</sup> K tomu srov. *Boromet, J. P.* - *Shuey, M. R.*: Dayton/Montgomery County Ombudsman Office, In: Caiden, G. E., cit. dílo, s. 269 - 272.

<sup>86/</sup> Srov. tamtéž. Závěr, že daytonský ombudsman ještě funguje mohl být potvrzen při osobním setkání se současnou „ombudsmankou“, paní Marií Ferguson/ovou v r. 1997. Jistý problém je v tom, že jeho existence není podložena právní úpravou. Pokud jde o ombudsmana v Buffalu srov. *Anderson, D. R.* - *Stocketon, D. M.*: Federal Ombudsmen: an Underused Resource. Administrative Law Journal, Vol. 5, Summer 1991, s. 286. Obecněji k místním (oblastním a městským) ombudsmanům srov. též *Anderson, S. V.* (ed.): Ombudsman Papers: American Experience and Proposals. Institute of Governmental Studies. University of California. Berkeley 1969, s. 43 - 57; *Gwyn, W. B.*: Barriers to Establishing Urban Ombudsman: the Case of Newark. Institute of Governmental Studies. University of California, Berkeley 1974; *Angus, W. H.* - *Kaplan, M.*: The Ombudsman and Local Government, In: *Anderson, S. V.*, cit. dílo, s. 101 - 135; *Baldwin, F. W.*: Ombudsman Overview: The United States with Special Emphasis upon the State of Hawaii, In: *Juergensmyer, J. C.* - *Burzinsky A.* (ed.): Parliamentary and Extra-Administrative Forms of Protection of Citizen's Rights. Colloquium Co-Sponsored by the College of Law of the University of Florida and the Institute of State and Law of the Polish Academy of Science. 1979, s. 152 - 157.

opravdových (místních) ombudsmanů legislativního typu ve Spojených státech amerických.<sup>87/</sup>

Statut města Detroit (The City of Detroit Charter) přijatý v r. 1973 obsahoval také ustanovení o zřízení instituce (městského) ombudsmana. Konstrukce instituce v zásadě vycházela z klasického, skandinávského modelu, modifikovaného na lokální podmínky. Zřízení ombudsmana bylo, zdá se, do jisté míry, byť možná nepřímou, ovlivněno událostmi z r. 1967, kdy se v řadě měst v USA vzedmula vlna násilí a nepokojů. Pětidenní nepokoje v Detroitu si vyžádaly 43 mrtvých a několik stovek zraněných. Komise připravující revizi Statutu města Detroitu si zřejmě uvědomovala smutnou zkušenost a při vědomí faktu, že městská byrokracie se stala „neproniknutelným blátem papírování“ (an impenetrable maze of red tape), a má tak jistý podíl na nespokojenosti občanů, se rozhodla uvažovat o zavedení odpovídajícího mechanismu (obranu) pro obyvatele města.<sup>88/</sup> Výsledkem se jeví právě zřízení instituce městského ombudsmana, jehož hlavním cílem má být obnova důvěry občanů v městské úřady a jejich správné (odpovídající) fungování.

První městský ombudsman byl ustanoven do funkce v r. 1974. Instituce vznikla, nicméně ve Statutu města Detroit (dále jen „statut“) byl zvolen pozoruhodný způsob řešení otázky její další existence. Doba deseti let měla posloužit k získání poznatků o opodstatněnosti instituce. Kupodivu neměl důvodnost a užitečnost posuzovat žádný úředník či komise, ale vlastní rozhodnutí bylo předloženo skutečným či potencionálním klientům - občanům - v referendu. Vysoká většina voličů (60 %) pak v r. 1984 shledala instituci potřebnou a podpořila její permanentní fungování.<sup>89/</sup>

Detroitický ombudsman je volen dvoutřetinovou většinou členů městské rady (City Council) na dobu 10 let; znovuzvolení není možné. Délka funkčního období, která se nekryje s volebním obdobím městské rady, se zdá býti dostatečnou zárukou nezávislosti. Problematickou se však jeví skutečnost, že podle statutu může být ombudsman z funkce odvolán „z dostatečného (dobrého) důvodu“ (for a cause), stejnou většinou jakou byl zvolen. Lze vyslovit obavy o možnosti dosti volného výkladu uvedené formulace. A není pak možné vyloučit ani eventualitu zneužití, resp. svévoli např. i politicky motivovanou. Rozhodnutí vlastně zcela závisí na uvážení (a hlasování) městské rady, který důvod shledá „dostatečným“.

<sup>87/</sup> Dále jsou mj. uváděny některé údaje a poznatky, které vyplynuly z osobního rozhovoru s městskou „ombudsmankou“ v Detroitu, paní Marie Farrell-Donaldson (ovou), která zastávala funkci posledních deset let. Jednání byla dále přítomna její asistentka Dianne L. Holmes (ová). Rozhovor se uskutečnil na konci listopadu 1994 (právě týden před vypršením desetiletého funkčního období městského ombudsmana).

<sup>88/</sup> Podrob. srov. *Farrel-Donaldson, M.: City of Detroit Office of the Ombudsman: Its History* (nepublikovaný materiál).

<sup>89/</sup> Druhým ombudsmanem se stala paní M. Farrell-Donaldson(ová), jež byla vybrána mezi více než 150 kandidáty a ustanovená do funkce v listopadu 1984.

Zdá se, že pregnantní stanovení taxativního výčtu jednotlivých důvodů odvolání - jak je koncipováno v některých úpravách legislativních (parlamentních) ombudsmanů<sup>90/</sup> - by lépe garantovalo nezávislý výkon funkce.

Pro výkon funkce ombudsmana se nevyžaduje žádná zvláštní kvalifikace jako ku- př. právnické vzdělání nebo zkušenosti z oblasti práva.<sup>91/</sup> Na druhé straně ovšem statut stanoví obvyklá omezení, jako např. zákaz výkonu nějaké (veřejné) funkce nebo jiné výdělečné činnosti. Dosti poučné se zdá ustanovení o tom, že ombudsman nemůže zastávat žádnou funkci v městské správě po dobu dvou let po ukončení funkce. Zřejmě jde o určitou formu prevence „korumpování“ ombudsmana příslí- by *pro futuro*.

Statut neobsahuje žádnou zmínku o funkci zástupce ombudsmana, kterou lze v současné době např. považovat již za běžnou součást ombudsmanských institucí na celostátní úrovni. Především potřeba rozdělení práce nicméně vedla k tomu, že v detroitské instituci došlo v r. 1992 alespoň k delegaci některých pravomocí ombudsmana na konkrétního zaměstnance kanceláře, což je podle statutu přípustné. V současné době funkci zástupce ombudsmana v zásadě plní tzv. „první asistent ombudsmana“.

Stížnosti, které mohou podávat jak fyzické, tak právnické (soukromé) osoby, při- jímá úřad telefonicky, písemně nebo prostřednictvím osobních návštěv (institute sídlí v centru Detroitu). Jak je u ombudsmanů prakticky bezvýjimečně běžné, po- dání ani ev. šetření nepodléhá žádnému poplatku, což statut výslovně stanoví.

Ombudsman může v souladu se statutem provádět šetření a dotazovat se osob v kterémkoliv úřadu (organizační součásti, útvaru) města, s výjimkou funkcionářů volených. Ve vztahu k úřadům a institucím, které mají právo si předvolávat svědky (subpoena power) - jako např. policie - je jeho pravomoc omezena. Disponuje toli- ko oprávněním zkoumat, zda šetření (vč. např. výsledků svědků) jimi prováděné probíhalo „v souladu se zákonem“ (fully a fairly). Městský ombudsman tedy není v dané věci aktivně legitimován zahájit šetření, může však alespoň nahlížet do pří- slušných spisů. I pro práci detroitského ombudsmana platí, že se nemůže zabývat věcmi, které přezkoumává městská rada nebo projednává soud. „Úředním jedná- ním“ (official act) se rozumí jakékoliv jednání, opomenutí, rozhodnutí, doporuče- ní, ale i „úřední“ praxe vůbec, tj. jakékoliv procedury a postupy úřadu. Ačkoliv to ze statutu výslovně nevyplývá, má se v podstatě za to, že ombudsman je oprávněn zahájit šetření i z vlastní iniciativy. Obvyklým vlastním „podnětem“ bývají výsled- ky jiného šetření, jenž cosi naznačují o nedostacích či nesprávnostech jinde, u jiné- ho úřadu. Jestliže ombudsman v průběhu šetření dojde k závěru, že konkrétní úřed- ní osoba zřejmě porušila zákon, oznámí to příslušným úřadům.

<sup>90/</sup> Srov. část II.

<sup>91/</sup> Paní M. Farrell-Donaldson (ová) před výkonem funkce ombudsmana pracovala jako hlavní (účetní) kontrolor města (City's Auditor General).

Ombudsmanova vyšetřovací oprávnění v souladu s tím, jak jsou formulována ve statutu, svádějí k závěru o jejich relevantním rozsahu a účinném prostředku pro výkon funkce. Může žádat o nezbytnou pomoc a informaci každý úřad, předvolávat a vyslyšet svědky, přijímat přísežná prohlášení, požadovat předložení důkazů, vstupovat do prostor úřadů atp. Pokud se někdo odmítne dostavit k podání svědectví či nechce předložit potřebné důkazy, ombudsman se může obrátit na soud. Realita bohužel vypadá poněkud jinak; instituce všech možností daných statutem nevyužívá. Podle vyjádření městského ombudsmana v Detroitu nebyl až do dnešní doby vytvořen účinný mechanismus např. předvolávání osob. Souvisí to patrně i s politováníhodnou skutečností, že v ombudsmanově týmu není žádný právník. A právní oddělení, které poskytuje služby jak městské radě (včetně ombudsmana), tak starostovi, vede právník, kterého jmenuje starosta. Daná situace zřejmě vytváří jistou modifikovanou podobu formu střetu zájmů a může - do jisté míry - omezovat ombudsmanovu nezávislost, resp. i činnost.

I městský ombudsman předkládá regulérní výroční, event. i jiné, zvláštní zprávy městské radě.<sup>92/</sup> Také pravidelné přehledy o šetřených případech se předkládají nejen městské radě, ale taktéž starostovi. Všechny zprávy jsou přístupné veřejnosti v prostorách ombudsmanova úřadu, zasílají se také do knihoven. Zprávy (období 1993/1994) hovoří o tom, že nejvíce stížností např. směřovalo na problematiku veřejných prací (téměř polovina), závažná část se vztahovala na policii a stavebnictví (v obou případech téměř 10 %). Vedle 4000 kvalifikovaných podání, která v průměru ročně obdrží, vyřídí úřad za tuto dobu také okolo 20 000 telefonátů, kdy se poskytuje „jen“ určitá informace. Za zmínku stojí fakt, že ombudsman je čas od času požádán o přešetření stížnosti, kterou obdržel člen městské rady. Nicméně její členové - zdá se - spíše upřednostňují samostatné (osobní) vyřízení stížnosti. Spíše výjimečně se stává, že městská rada ombudsmana vyzve ke spolupráci na některých speciálních projektech souvisejících s jeho činností.

Kancelář ombudsmana není po personální (a konec konců ani materiální) stránce rozsáhlá. Sestává z jedenácti osob (včetně ombudsmana), což je setrvalý stav posledních čtyř let. Ombudsman a zaměstanci jeho kanceláře požívají jistých (soudních) imunit, tj. především není možné podat žalobu týkající se zprávy či jiného jednání nepřekračujícího rámec úředního oprávnění instituce. S ohledem na zaměření činnosti se kancelář člení na tři útvary. „Administrativní sekce“ (Clerical Unit), která zahrnuje písařky a stenografky, funguje jako pomocný aparát. „Přijímací sekce“ (Intake Unit) stížnosti nejen přijímá, ale ty jednodušší, tj. ta-

---

<sup>92/</sup> Jde kupř. o „TOP 10“ stížností předkládaných na každém zasedání městské rady a různé další zvláštní zprávy, např. týkající se životního prostředí (The Report on Environmental Enforcement in Detroit, 1993).

kové, které nevyžadují šetření, vyřizuje. „Vyšetřovací sekce“ (Investigative Unit) bude útvarem zřejmě nejdůležitějším - zabývá se složitějšími stížnostmi a provádí šetření. V této souvislosti se hodí uvést, že od změny statutu provedené v r. 1984 je stěžovatel povinen se sám nejdříve obrátit na příslušný úřad (útvár), a teprve po neúspěchu své urgencye či stížnosti se může dovolávat pomoci ombudsmana; jinak stížnost nebude přijata. Zmíněný postup, jenž má zřejmě stimulovat osobní angažovanost občana ve vlastní věci, se ukázal velice efektivním, neboť počet stížností po jeho zavedení prudce klesl z (původních) 20 000 na 4000 podání ročně. Ostatně podmínka „marného pokusu“ není tak zcela neznámá - obdobnou proceduru aplikuje např. ombudsman v Holandsku i francouzský mediateur.

Kromě ustanovení o tom, že podání od osoby zadržené, resp. uvězněné, se neodkladně (a neotevřeně) předloží přímo ombudsmanovi, neobsahuje statut žádná další procedurální pravidla pro přijímání a vyřizování stížností, ani pro vedení šetření. Naopak výslovně ponechává zcela na ombudsmanovi, aby eventuálně podrobněji procedury probíhající v úřadu upravil. Snad je však vhodné zmínit explicitní zakotvení principu *audiatur et altera pars* ve statutu: žádná zpráva nebo doporučení kritizující úřední jednání nebude vydáno, dokud příslušný úřad nebo osoba nebude mít přiměřenou možnost se k věci vyjádřit (příp. i s pomocí právního zástupce).

Detroitskou anomálií se jeví, že statut nestanoví žádnou lhůtu pro podání stížnosti. Kancelář ombudsmana - podle svého vyjádření - vychází z obecné „úřednické“ praxe (general practice of government offices), a obvykle považuje devadesát dní za rozumnou dobu; nejde však o striktní pravidlo.

Z hodnocení samotného městského ombudsmana vyplývá, že existence instituce v tak velké aglomeraci, jakou Detroit bezesporu je, má nejen nesporný praktický význam, ale může vést i ke snížení výdajů na činnost městských úřadů.<sup>93/</sup> Je dobře, že bylo v roce 1994 - po určitém váhání - rozhodnuto, aby instituce městského ombudsmana v Detroitu existovala nadále.<sup>94/</sup>

<sup>93/</sup> Paní M. Farrell-Donaldson (ová) chápe ombudsmana jako instituci pro místní správu velice důležitou. Podle jejího názoru se zcela jistě nejedná o „nutné zlo“, jak se někdy uvádí. Ombudsman Městské radě naopak pomáhá. Kromě dalších pozitivních výsledků z činnosti instituce, dochází koneckonců i k úspoře peněz. Samo vyřizování stížností považuje M. Farrell-Donaldson (ová) za sice velice důležitou činnost v práci ombudsmana, nicméně i poskytování různých informací Městské radě má podle ní značný význam. Pokud jde o vlastnosti ombudsmana M. Farrell-Donaldson (ová) uvádí: Ombudsman musí být člověk, který vzbuzuje respekt a má dar lidí přesvědčovat, neznamená to ale, že by toho dosahoval agresivním vystupováním (podrobnější seznámení s desetiletou prací městského ombudsmana zřejmě nalezneme v knize, kterou M. Farrell-Donaldson (ová) v době rozhovoru připravovala).

<sup>94/</sup> Právě v době setkání s ombudsmanem se Městská rada zabývala i otázkou další existence instituce (desetileté funkční období mělo záhy uplynout). Shodou okolností jsem byl nejen přizván na její jednání, ale dokonce kupodivu požádán o vyslovení svého názoru na další existenci instituce. Samozřejmě jsem její další činnost podpořil, i když jsem nemohl posloužit zkušenostmi našimi... Právě při setkání s paní Marií Ferguson (ovou) z Daytonu jsem se dozvěděl, že bylo schváleno další působení instituce i novým ombudsmanem.

## 5. ZÁVĚRY

Ačkoliv je termín ombudsman ve Spojených státech amerických nadále velmi módní a populární, původní význam, resp. myšlenka parlamentního (legislativního) ombudsmana, jak je chápána především ve skandinávských zemích, zdá se, ustoupila značně do pozadí. Základní zkušenost z USA lze stručně a výstižně vyjádřit asi takto: To co se ombudsmanem nazývá, zpravidla ombudsmanem není a naopak to, co se skrývá pod rozličnými názvy - někdy - k velkému překvapení - institucí ombudsmanského charakteru je. To platí jak o úrovni federální, tak státní a lokální. Ombudsmanem se často nazývají nejen všemožné stížnostní a informační instituce státních úřadů i místních orgánů, ale i oddělení pro stížnosti soukromých podniků. Velice populární je i univerzitní ombudsman, který ovšem tvoří součást univerzitního aparátu a pouze pomáhá řešit - s různou účinností - problémy a stížnosti studentů související se studiem.

Federální (všeobecný) ombudsman v USA neexistuje a pravděpodobnost jeho zřízení se jeví malá. Na této úrovni nicméně působí instituce, z nichž některé svými určitými znaky mohou připomínat zvláštní ombudsmany. Vskutku ale jen připomínat.

Ombudsmanské instituce se ve všech amerických státech kde působí, zdá se (s logickou výjimkou Arizony), již stabilizovaly a staly funkční, neoddělitelnou součástí státního systému. Poměrně početné novelizace zákonů o ombudsmanovi, ke kterým ve všech státech došlo, se postavení a funkce institucí v zásadě nedotklo. Výzkum situace na úrovni lokální není zcela komplexně a aktuálně zpracován. Fungování městského ombudsmana v Detroitu se může stát vhodnou inspirací pro vznik institucí nových.

Pro české poměry se zdají poučné především všechny modelové zákony i konkrétní právní úpravy a fungování státních ombudsmanů. Obojího lze vhodně využít při event. dalších úvahách o zřízení ombudsmanské instituce v České republice, resp. při zpracovávání dalších (nových) konkrétních návrhů úpravy instituce. Může se možná zdát poněkud předčasným uvažovat o městské ombudsmanské instituci např. v Praze, Brně nebo v některých dalších velkých městech, nicméně je třeba i o této otázce hovořit a posuzovat zkušenosti z jiných, byť vzdálenějších zemí.

Problémem se jeví, že návrh na zřízení ombudsmana v poslední své známé verzi (parlament. tisk 25, resp. jeho modifikace) v podstatě stanoví, že se působnost ombudsmana vztahuje na celou veřejnou správu, tj. včetně místní správy a územní samosprávy, což se zdá být úvahou - v této podobě - přece jen poněkud nevhodnou. Nejdříve by měla být získána (vlastní) zkušenost s ombudsmanem působícím v oblasti ústřední správy (k tomu podrob. srov. část VII.).



## Část V.

# SITUACE V NĚKTERÝCH POSTKOMUNISTICKÝCH STÁTECH

## 1. ÚVODNÍ ROZBOR

Dříve než přistoupíme ke zpětnému zmapování, resp. bilanci oficiálních i neoficiálních pokusů o zřízení instituce ombudsmanského typu a náčrtu možných znaků obdobné instituce u nás, považujeme za vhodné alespoň stručně poukázat na tendence vyskytující se v tomto směru v některých dalších postkomunistických státech. Zvláště pak se zevrubněji soustředíme na země, které jsou nám dosti blízké svým dlouhodobým osudem a jež si ombudsmanskou instituci již zřídily, event. ji v souladu s přijatou právní úpravou vytvářejí. Jde o Polsko, Maďarsko a Slovinsko.

Pokud jde o ostatní bývalé socialistické státy, demokratické přeměny probíhající na konci 80. a na začátku 90. let sebou logicky přinesly závažné korektury v ústavních systémech, v uspořádání státních orgánů, jež se promítly i do nově přijatých ústav, resp. jejich podstatných novelizací. Tyto ústavní úpravy sice často přinášejí i podstatně dokonalejší - zvláště též z hlediska organizačně funkčních garancí (ústavní soudnictví) - a širší ochranu práv a svobod občanů, nicméně jen výjimečně došlo k zakotvení instituce ombudsmanského typu. Zpravidla byl zachován modifikovaný (transformovaný) systém všeobecného dozoru prokuratury. Ten sice do jisté míry může funkci ombudsmána suplovat, resp. vykonávat některé obdobné činnosti, podle našeho názoru - jak již byl zmíněno jinde - však do množiny (soustavy) institucí ombudsmanského typu nepatří. Jako hlavní argument uveďme, že prokuratura se od ombudsmána výrazně liší svou strukturou, funkcí a postavením v systému státních orgánů, zvláště pak nelze hovořit o nezávislosti a nestrannosti.<sup>1/</sup>

<sup>1/</sup> Skutečností ovšem je, že např. sovětská prokuratura, stejně jako prokuratury jiných východních států, byly někdy jako ombudsmanské instituce chápány (i když kriticky) a do tohoto systému zařazovány. Srov. *Smith, G. B.*: Soviet Union, In: *Caiden, G. E.* (ed.): *International Handbook of the Ombudsman. Country Surveys.* Westport, Connecticut, London, England, Greenwood Press 1983, s. 165 an.; *Reid, C. T.*: The Ombudsman's Cousin: The Procuracy in Socialistic States. *Public Law*, Summer 1986, s. 311 - 326; *Czubinski, L.*: Inspection of Law Observance by the Prosecutor in the Polish People's Republic. In: *Juergensmyer, J. C. - Burzinsky A.* (ed.): *Parliamentary and Extra-Administrative Forms of Protection of Citizen's Rights. Colloquium Co-Sponsored by the College of Law of the University of Florida and the Institute of State and Law of the Polish Academy of Science.* 1979, s. 9 - 23; *Bader, H. - Brompton, H.*: Remedies Against Administrative Abuse in Central Europe, the Soviet Union, and Communist East Europe (Ombudsman and Others). *Annals CCCXXXVII* (1968), s. 73 - 86; *Frankowski, S.*: The Procuracy and the Regular Courts as the Palladium of Individual Rights and Liberties - the Case of Poland. *Tulane Law Review*, Vol. 61 (1987), s. 1307 an. K tomu srov. též část I., kap. 1.

Přestože ústavní zakotvení instituce ombudsmana není - jak již bylo zmíněno - *conditio sine qua non*, neboť nejde o orgán nadaný samostatnou mocenskou pravomocí, jež by zasahoval do dělby státní moci, v řadě států ústavně upraven je.<sup>2/</sup> Zejména s ohledem na změny ústavních předpisů v nových demokraciích i převažující tendenci ombudsmana ústavně regulovat, se zdá, že zkoumání ústavní reglementace ombudsmana je relativně vhodným, byť pouze základním (podpurným) vodítkem k analýze situace. Pokud taková úprava existuje, vesměs se nicméně jedná o velice stručné ustanovení. Někdy - bohužel - má takové ustanovení nejprve pouze „deklaratorní“ charakter, neboť doba, která uplyne od ústavního zakotvení do přijetí příslušného prováděcího zákona a skutečného zřízení instituce, může být i dosti dlouhá, jak uvidíme např. v případě Maďarska.

Tak kupř. nová bulharská ústava, přijatá v roce 1991, přestože se dosti široce věnuje otázce lidských práv a jejich ochrany, instituci ombudsmanského typu nezná. Obdobně lze konstatovat i o ústavě Lotyšska, která byla schválena referendem v říjnu 1992. Ani ústava Slovenské republiky, schválená taktéž v říjnu 1992, ombudsmanský či jemu podobný „úřad“ nezmiňuje.<sup>3/</sup> Pro úplnost dodejme, že ani česká ústava ombudsmana nezná, i když jisté, byť jen zárodečné pokusy o jeho ústavní zakotvení se objevily.<sup>4/</sup>

I v ruské odborné literatuře nalezneme stati o ombudsmanovi,<sup>5/</sup> a také ústava Ruské federace přijatá v prosinci 1993, již ustanovení o obdobné instituci obsahuje. Do působnosti Státní dumy, jedné z komor Federálního shromáždění patří „jmenovat a odvolávat Zmocněnce pro lidská práva“ („Upolnomočennyj po pravam čeloveka“), který působí „v souladu s federálním ústavním zákonem“.<sup>6/</sup> Zároveň ovšem ústava opět upravuje „jednotnou centralizovanou soustavu“ prokuratury, jejíž pravomoci podrobněji upravuje federální zákon.<sup>7/</sup> Paralelní působení obou institucí může vyvolat jisté problémy, může totiž docházet k duplicitě jejich činností, protože působnosti obou institucí se do jisté míry překrývají.<sup>8/</sup> O příslušném ústavním zákonu nejsou k dispozici dostatečné informace, v odborné lite-

<sup>2/</sup> Srov. část I., kap. 1.

<sup>3/</sup> Zdá se však, že slovenská politická reprezentace - alespoň v nedávné době - o ustavení instituce uvažovala, resp. ji neodmítala. Jednalo se však prozatím stádiu předběžné úvahy (přípravy), sbírání informací. K tomu srov. vystoupení poslance Národní rady Slovenské republiky Danko na semináři „O úloze ombudsmana v evropských zemích“, který uspořádal 10. června 1994 v Praze výbor petiční, pro lidská práva a národnosti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. Srov. taktéž *Tóthová, K.*: Ombudsman áno, ale nie tento rok. Národná obroda 13. 6. 1995; Establishment of the institute of the ombudsman in the Slovak Republic, In: Proceedings of the 4th Round Table with European Ombudsmen (1994), Council of Europe 1995, s. 93 an.

<sup>4/</sup> Podrob. srov. část VI.

<sup>5/</sup> Srov. *Avtonomov, A. S.*: Právní postavení ombudsmana v buržoazním státě. SGP 3/1988; *Chamaneva, N. J.*: Rol ombudsmena v ochraně prav graždan v sfere gosudarstvennogo upravlenija. SGP 9/1990, s. 138 - 147.

<sup>6/</sup> Srov. čl. 103 odst. 1 písm. e/ ruské ústavy.

<sup>7/</sup> Srov. čl. 129 ruské ústavy.

<sup>8/</sup> K tomu srov. taktéž *Ametistov, E. M.*: Ombudsman in Russia: Projects in Progress, in: *Matscher, F.* (ed.): Ombudsman in Europe. N. P. Engel, Publisher. Kehl, Strasbourg, Arlington 1994, s. 153 an.

raturě se referuje pouze o jeho přípravě.<sup>9/</sup> I novější fragmentární informace se zdají dosti rozporné a nejasné.<sup>10/</sup>

Také nová ústava chorvatská zakotvuje instituci zde výslovně nazvanou „ombudsman“. Blíže je charakterizován jako zmocněnec (pověřenec) chorvatského zákonodárního sboru (Sabor), který má chránit ústavní a zákonná práva občanů v řízeních před orgány veřejné správy, resp. institucemi pověřenými veřejnoprávními funkcemi. Ombudsman je volen Sněmovnou reprezentantů - jednou z komor Saboru - na funkční období osmi let. Podrobnosti má upravit zákon. Předpokládá se, že ombudsman bude mít své (svého) zástupce (čl. 93 chorvatské ústavy). Příslušný zákon o „lidovém zástupci“ byl přijat v říjnu 1992 a funkce obsazena.<sup>11/</sup>

Zdá se, že určitá zvláštní forma ombudsmana funguje i v Bosně a Hercegovině.<sup>12/</sup> Pokud jde o Rumunsko, vyskytují se blíže nespécifikované a nepotvrzené zprávy o přípravě, resp. o úvaze o přípravách právní úpravy o ombudsmanovi. Rumunská ústava z r. 1991 s institucí počítá (čl. 55-57).<sup>13/</sup> Také makedonská ústava ze stejného roku o ombudsmanovi hovoří (čl. 77), stejně jako ústava Estonska (1992, čl. 139-145), nicméně potřebné prováděcí zákony zřejmě nebyly přijaty.

Příliš optimismu, tedy konkrétních zpráv o přijetí zákonů o ombudsmanovi či dokonce informaci o jeho ustanovení do funkce, nepřinesla ani jinak zajímavá „Mezinárodní konference ombudsmanů ze střední a východní Evropy“, která se pod záštitou Rady Evropy konala v listopadu 1996 v Budapešti.<sup>14/</sup> Ve svých krátkých příspěvcích delegáti vesměs referovali o marných pokusech či blízkých plánech na zřízení instituce ombudsmana ve své Zemi. Nicméně alespoň dvě pozitivní zprávy se objevily. V souladu s čl. 73 litevské ústavy byl v lednu 1994 schválen zákon o ombudsmanovi (Seimas Ombudsmen) a již v prosinci téhož roku bylo zvoleno celkem pět ombudsmanů.<sup>15/</sup>

<sup>9/</sup> Tamtéž, s. 153.

<sup>10/</sup> Podle některých zpráv byl zákon přijat v dubnu 1996. Srov. Přijali zákon o zmocnění pro lidská práva. Haló noviny 18. 4. 1996. Je ovšem z podivem, že tuto funkci zřejmě ještě před její zákonnou úpravou plnil Sergej Kovaljov (zároveň tehdy působil i ve funkci předsedy prezidentské komise pro lidská práva). Potvrzovala by to i informace, že Kovaljov byl v březnu 1995 z této funkce Státní dumou odvolán, paradoxně především v souvislosti s jeho „angažovaností“, resp. odmítáním čečenského konfliktu. Srov. *Procházková, P.*: Duma odvolala S. Kovaljova. Lidové noviny 11. 3. 1995.

<sup>11/</sup> Podrob. srov. *Babac, B.*: Formation of the ombudsman institution and national political regime - Swedish invention as a model and Croatian law: preliminary statements, In: Proceedings of the 4th Round Table with European Ombudsmen (1994). Council of Europe 1995, s. 76 an.; *Milkov, D.*: Ombudsman in the Countries of the Former Socialist Federal Republic of Yugoslavia. International Institute of Administrative Science. Ombudsman Working Group. Brusel 1997, s. 2 an.

<sup>12/</sup> Srov. *Milkov, D.*, cit. dílo, s. 12 an.

<sup>13/</sup> Tyto informace se objevily ve vystoupení zahraničních účastníků seminářů o ombudsmanovi konaných v Praze v r. 1993 a 1994. K seminářům srov. část VI.

<sup>14/</sup> Přestože na konferenci vyslala své zástupce většina bývalých socialistických států (Adzerbajdžán, Bělorusko, Bosna a Hercegovina, Bulharsko, Chorvatsko, Česká republika, Estonsko, Gruzie, Lotyšsko, Litva, Moldávie, Polsko, Rumunsko, Rusko, Slovinsko, Ukrajina), skutečných „postkomunistických“ ombudsmanů (na rozdíl od velice reprezentativního zastoupení ombudsmanů „západních“) mnoho nebylo, neboť prostě neexistují. Kromě hostitelské země byli přítomni ombudsmani z Chorvatska, Litvy, Polska a Slovinska.

<sup>15/</sup> *Jankauskas, A.*: Report of the Seimas Ombudsmen's office of the Republic of Lithuania (příspěvek na konferenci).

Druhá potěšující zvěst se týká Gruzie, kde byl velmi nedávno, v květnu 1996, také přijat zákon o ombudsmanovi („narodnyj zaščitnik“).<sup>16/</sup> Jisté prvky ombudsmanské instituce lze snad ještě spatřovat v lotyšském „Národním úřadu pro lidská práva“, jehož právní úprava (provedená pouhým nařízením) byla předložena, nicméně o zákonnou úpravu skutečně ombudsmanské instituce se usiluje.

Konference v Budapešti nicméně vnesla světlo do nepřehledné situace v Rusku. Již Deklarace práv a svobod občanů přijatá v listopadu 1991 hovořila o Zmocnění pro lidská práva; k předpokládanému přijetí příslušného zákona však nedošlo. Základní koncept instituce obsažený v Deklaraci byl převzat i novou ruskou ústavou v r. 1993. V lednu 1994 byl dokonce zvolen první Zmocněnec pro lidská práva, avšak odpovídající (ústavní) zákon, který by podrobněji upravil jeho postavení a práva, stále přijat nebyl. Teprve v dubnu 1996 schválila Státní дума zákon o Zmocnění pro lidská práva, nicméně Federální rada, druhá komora parlamentu, zákon odmítla.<sup>17/</sup>

Na základě uvedeného, z různých důvodů - především pro nedostatek úplných (relevantních) informací či podkladů - ne zcela reprezentativního vzorku, není možné činit jednoznačné závěry. Můžeme nicméně konstatovat, zejména i s přihlédnutím ke skutečnosti polské, maďarské a slovinské, že určitá nezanedbatelná tendence ke zřizování instituce ombudsmanského typu v postkomunistických státech existuje.

## 2. POLSKO

Jedině v Polsku se ještě za vlády socialismu - i když již v době jeho soumraku - objevila instituce ombudsmanského typu. V roce 1987 došlo k přijetí zákona o mluvčím (obhájci) občanských práv („Rzecznik praw obywatelskich“, dále jen „mluvčí“). Podstata instituce ombudsmana i její konkrétní polská podoba i praxe byla zdejšími odborníky komentována;<sup>18/</sup> stati se objevily i u nás.<sup>19/</sup>

<sup>16/</sup> Kokoev, K.: Rol i funkcii ombudsmena v stranach nachodjaščichsja v perechodnom periode (příspěvek na konferenci). Podrobnější rozbor právní úpravy srov. Sládeček, V.: Nové ombudsmanské instituce: Arizona a Gruzie, In: Veřejná správa a právo. Pocta prof. Dušana Hendrychovi k 70. narozeninám. C. H. Beck. Praha 1997, s. 155 - 170.

<sup>17/</sup> Kartachkine, V.: Ombudsman in Russia (příspěvek na konferenci). Podle informací (získaných během korektur publikace) byl v březnu 1997 schválen ústavní zákon o zmocnění pro lidská práva Ruské federace.

<sup>18/</sup> Srov. např. Gerethner, S.: Sejmowy rzecznik praw obywatelskich /Rozwazania de lege ferenda/. PiP 11/1986, s. 4 - 16; Brzeski, M. - Mazurkiewicz, D.: Ombudsman - mozliwosti i ograniczenia: Miedzynarodowa konferencja Jablonna 16. - 19. 11. 1987. Panstwo i prawo 5/1988; Filipowicz, A.: Rzecznik Praw Obywatelskich a administracja. Panstwo i prawo 2/1988; Karnicka, A.: Rzecznik Praw Obywatelskich. Pierwsze doswiadczenia i perspektywy organizacyjne. Panstwo i prawo 12/1988; Kubiak, A.: Rzecznik Praw Obywatelskich. Panstwo i prawo 12/1987, s. 3 - 15; Letowska, E.: The Polish Ombudsman (The Commissioner for the Protection of Civil Rights). International and Comparative Law Quarterly, Vol. 39, January 1990, s. 206 - 217.

<sup>19/</sup> Srov. Bárta, J.: Mezinárodní konference k nové instituci polského ombudsmana. Právník 3/1988, s. 250 - 251; Němec, V.: Rzecznik praw obywatelskich (Polská varianta severského Ombudsmana). Správní právo 6/1988 s. 357 - 362; Widemannová, M.: Polský ombudsman (zpráva za rok 1989). Správní právo 7/1991, s. 434 - 440; Ombudsman není svatý Mikuláš (rozhovor s prof. E. Letowskou, mluvčí občanských práv v Polsku v letech 1987 - 1992). Listy 2/1993, s. 41 - 44.

Zejména o „socialistické“ verzi instituce, se lze dosti podrobně dočíst v uvedených člancích, a proto se dále soustředíme především na stav po změnách zákona v roce 1991. Zákon byl novelizován především proto, aby byl text uveden do souladu s pozměněnými ústavními předpisy, očištěn od ideologicky podbarvené terminologie a zbaven některých nevyhovujících socialistických konstrukcí. Např. takové, že mluvčího jmenuje na návrh svého prezidia Sejm, po nezbytném „vyjádření“ (tj. schválení) Národní rady Vlasteneckého hnutí (obdoba naší Národní fronty, resp. jejího ústředního výboru). Zákon byl naopak doplněn o některé osvědčené instituty (např. zástupce mluvčího).

Polská varianta ombudsmana typově vychází z konstrukce ombudsmanů severských, i jeho pravomoc v zasahování do činnosti orgánů má opět jen iniciační charakter. Zdá se však, že zvláště jeho „jiná“ než vyšetřovací oprávnění jsou koncipována poněkud širěji a rámec pouhé iniciace do určité míry překračují (srov. dále). V řadě situací mluvčí - což byla opět určitá zvláštnost - svou mocenskou pravomocí dosti výrazně konkuroval paralelně působící prokuratuře, pokud jde o její práci na úseku všeobecného dozoru. To souviselo i s dobou vzniku instituce, neboť po r. 1990 byl všeobecný dozor odbourán. Poskytnutí takových pravomocí nebylo náhodné, neboť prokuratura se v praxi nejen polské, ale i ostatních socialistických států, věnovala spíše své funkci zástupce veřejného zájmu a státního žalobce než ochraně práv občanů v rámci svého dozoru.

Hlavní úkol mluvčího podle zákona spočívá v ochraně práv a svobod občanů, které zakotvuje ústava a jiné předpisy. Při šetření má zkoumat, zda organizace či instituce odpovědná za dodržování a naplňování konkrétních práv a svobod, svým jednáním (nečinností) neporušila zákony, zásady společenského soužití nebo sociální spravedlnosti (§ 1 zák.).

Mluvčí je volen Sejmem na návrh jeho maršálka nebo skupiny 35 poslanců na funkční období čtyř let; jeho jedno znovuzvolení je možné. Volbu musí potvrdit i Senát (§ 3 a 5 zák.). Předpokladem k výkonu funkce je státní občanství, vynikající právnické znalosti a zkušenosti a „vysoká autorita vyplývající z jeho morálních vlastností a citlivosti ke společenským problémům“ (§ 2 zák.).

Zákon výslovně deklaruje nezávislost mluvčího při výkonu své činnosti; pouze podle pravidel zde stanovených odpovídá Sejmu. Požívá, obdobně jako poslanci, imunity v trestních věcech. Ve výjimečných, taxativně stanovených případech lze mluvčího na návrh maršálka odvolat. Kromě rezignace a možné trvalé zdravotní nezpůsobilosti jako důvod zbavení funkce zákon uvádí výkladově ne zcela jednoznačné „zpronevěření se složenému slibu“ (§ 6 a 7 zák.). Tuto dikci obsahovala již původní úprava.

Mluvčí se zabývá nejen činností orgánů ústředních, ale i místních. Proto je oprávněn, se souhlasem Sejmu, ustanovovat své územní (místní) zmocněnce (§ 22 zák.); prozatím k jejich zřízení nedošlo. Právě novela z roku 1991 umožnila mluvčímu ustanovovat až tři své zástupce (včetně zástupce pro vojáky) s celostátní působností. Na návrh mluvčího je jmenuje maršálek Sejmu (§ 20 zák.).

Pokud jde o práci s podáními, mluvčí zahajuje činnost nejen na základě návrhu občanů nebo jejich organizací, ale i z podnětu místních orgánů; je oprávněn i k jednání z vlastní iniciativy. Podání musí obsahovat jméno navrhovatele, osob, porušení jejichž práv a svobod se návrh týká a objasnění případu, o který jde (§ 9 a 10 zák.).

Mluvčí disponuje poměrně rozsáhlým diskrečním oprávněním, sám rozhoduje, kterými případy se bude dále zabývat, které postoupí příslušnému orgánu či odloží, ku př. pro neopodstatněnost. Stěžovatele vždy vyrozumí o zvoleném postupu (§ 11 zák.).

Obdobně jako ombudsmani v jiných státech je mluvčí vybaven vyšetřovacími oprávněními, tj. může požadovat podklady, spisy, vysvětlení apod. Zákon výslovně zakotvuje ne zcela obvyklé právo požadovat informace o stavu věcí projednávaných soudy, prokuraturou či jinými vyšetřujícími orgány (§ 13 zák.).

Se závěrečným doporučením mluvčího, které vychází ze zjištění porušení práv a svobod občana, je příslušný orgán povinen se vypořádat do 30 dnů. V dané lhůtě buď mluvčího informuje o realizaci odpovídajících nápravných opatření anebo mu sdělí své stanovisko. Pokud mluvčí podobný názor nesdílí, obrátí se na nadřízený orgán (§ 15 zák.).

Polský ombudsman disponuje kromě vyšetřovacích oprávnění ještě některými dalšími, zvláštními důležitými pravomocemi, které mohou i nemusí souviset s šetřením konkrétního případu. Především v souvislosti se šetřením, resp. po jeho ukončení, mluvčí může, mimo jiné, také požadovat zahájení občanskoprávního soudního řízení, správního řízení, napadnout správní rozhodnutí u správního soudu a zprostředkovaně iniciovat i zahájení přípravného řízení ve věcech trestných činů zahajovaných ex offio. Závažným se jeví právo navrhnout mimořádnou revizi kteréhokoliv pravomocného rozsudku (§ 14 zák.), právo podávat kvalifikované návrhy Ústavnímu soudu (§ 16 zák.) i právo oslovit Sejm, aby provedení konkrétního šetření ve věci převzala Nejvyšší kontrolní komora (§ 12 zák.). Mluvčí dále může požádat o vysvětlení ustanovení právních předpisů Nejvyšší soud, a to především za účelem sjednocení aplikační praxe soudů. Obecnější charakter má oprávnění předkládat příslušným orgánům podněty k vyvinutí zákonodárné iniciativy, pokud jde o účinnou právní úpravu ochrany občanských práv a svobod (§ 16 zák.).

O tom, že uvedené pravomoci nemají charakter pouhých formálních, nevyužívaných ustanovení, svědčí např. statistika za r. 1993. Hovoří o desítkách žádostí k Ústavnímu soudu ať již jde o výklady nebo návrhy týkající se nesouladu právních předpisů. K nejvyššímu soudu směřovalo asi 20 žádostí o vysvětlení a celkem 43 x byla navrhována mimořádná revize rozhodnutí.<sup>20/</sup>

Také polský ombudsman podává Sejmu každoročně zprávu o činnosti a stavu do držování práv a svobod občanů, jež se zveřejňuje (§ 19 zák.).

<sup>20/</sup> K tomu srov. vystoupení A. Poczubuta-Odlanického na semináři „O úloze ombudsmana v evropských zemích“, který uspořádal 10. června 1994 v Praze výbor petiční, pro lidská práva a národnosti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky.

Při hodnocení činnosti mluvčího za rok 1989, tedy již za období posttotalitní, se zjišťuje, že význam ombudsmana jako ochránce občanských práv v dané politické situaci poněkud ustoupil do pozadí, prioritní se stala spíše úloha hodnotící, informující o stavu práva a úrovni právního vědomí ve státě. Polský ombudsman se zabýval i záležitostmi, které se pro jeho zahraniční kolegy budou patrně jevit cizími, ba i nepochopitelnými - v řadě podání šlo totiž o porušování práv občanů, jež má svůj původ v „systému“ (rozuměj komunistickém).<sup>21/</sup> Ve srovnání s jinými státy je neuvěřitelný i počet podaných stížností: 30 000 (1989), 22 300 (1991) a 35 200 (1992) a 40 000 (1995). Tomu ovšem odpovídá i velikost kanceláře mluvčího, neboť jí tvoří 200 zaměstnanců, z čehož je 100 právníků.<sup>22/</sup>

Novou kvalitu - alespoň formálně právně - v postavení Rzecznika praw obywatelskich přinesla polská ústava, schválená po dlouhých přípravách a diskusích lidovým referendem v r. 1997. Dodatečně totiž instituci zakotvila a učinila z ní tak součást ústavního systému Polska (zejm. čl. 208 - 212). V adekvátní podobě jsou stvrzeny základní rysy instituce, resp. postavení mluvčího.

Úkolem mluvčího je střezit svobody a práva člověka a občana upravené ústavou a jinými normativními akty; podrobnosti stanoví zákon (čl. 208). Mluvčího ustanovuje se souhlasem Senátu Sejm na dobu pěti let; má zakázáno vykonávat jiné zaměstnání kromě pedagogické činnosti na vysoké škole, stejně jako členství v politických stranách a odborových organizacích i výkon veřejné činnosti neodpovídající „důstojnosti“ úřadu (čl. 209). Zdůrazňuje se jeho nezávislost na jiných státních orgánech (čl. 210), s čímž určitým způsobem souvisí i trestní imunita stanovená obdobně jako u členů zastupitelských sborů (č. 211). Mluvčí má povinnost každoročně informovat Sejm i Senát o své činnosti a o stavu respektování svobod a práv člověka a občana (čl. 212). Zachovává se také jeho právo obrátit se na Ústavní soudu (čl. 191 odst. 1).<sup>23/</sup>

Nová ústava taktéž obsahuje ustanovení o tom, že zákon stanoví kompetenci a způsob ustanovení do funkce mluvčího práv dítěte („Rzecznik praw dziecka“, čl. 72 odst. 4), o přijetí příslušného zákona není prozatím nic známo.

V závěru je třeba konstatovat, že postavení i pravomoc a působnost polského ombudsmana v řadě věcí přesahuje běžný (klasický) model instituce. Prapůvodní švédskou koncepcí dohlížení na dodržování zákonů a ostatních právních předpisů a plnění povinností státními úředníky i britské (a vůbec anglo-americké) zaměření na problémy „špatné správy“ (maladministration) nahrazuje hledisko pri-

<sup>21/</sup> Srov. *Widemannová, M.*, cit. dílo, s. 435 an.

<sup>22/</sup> *Pipková, H.*: Ombudsman v Polské republice. Právní rozhledy 1/1997, s. 45 - 48

<sup>23/</sup> Za daného stavu, kdy není známa odpovídající novelizace zákona o mluvčím lze pouze konstatovat, že ústava prodloužila funkční období mluvčího ze čtyř na pět let a zřejmě i poněkud omezila jeho působnost. K tomu srov. též *Pipková, H.*, cit. dílo.

oritní ochrany lidských práv a základních svobod, včetně některých atypických oprávněních mluvčího. Jde o markantní projev novějších vývojových tendencí, které spočívají v rozšiřování působnosti a pravomoci ombudsmanských institucí.<sup>24/</sup>

### 3. MAĎARSKO

Vznik úřadu ombudsmanského typu byl v Maďarsku - na rozdíl od Polska - v postatě důsledkem evolučních demokratických přeměn, i když určité podněty na půdě parlamentu se vyskytly již v roce 1988.<sup>25/</sup> Instituci Parlamentního komisaře pro občanská práva (dále jen „parlamentní komisař“) přinesla jedna z novel maďarské ústavy přijatá v roce 1989. Posláním parlamentního komisaře je podle ústavy přešetřovat nebo dát podnět k přešetření újmy, která občanovi vznikla porušením jeho ústavních práv a v zájmu jejího odstranění dát podnět k provedení příslušných opatření. Parlamentního komisaře volí na návrh prezidenta Státní shromáždění. Ústava zakotvuje možnost zvolit i samostatného parlamentního komisaře pro ochranu konkrétního ústavního práva. Podrobnější úpravu postavení a činnosti parlamentního komisaře stanoví zákon (§ 32/B maďarské ústavy).

Příslušný návrh zákona byl zpracován na podzim 1990, nicméně rozsáhlá diskuze nad projektem započala až v září 1992. Navzdory obecnému souhlasu s potřebou zřízení instituce i se základními zásadami příslušného zákona, se diskutovalo o řadě konkrétnějších otázek. Především o vztahu „všobecného“ ombudsmana k ombudsmanům speciálním (např. pro životní prostředí, pro problémy národnostních menšin) a o jejich počtu. Dále se probírala otázka sankcí při nedostatečné spolupráci osob a institucí s ombudsmanem při šetření, morální a odborné předpoklady pro výkon funkce atd.<sup>26/</sup> Zákon č. LIX., o Parlamentním komisaři pro občanská práva (törvény az állampolgári jogok országgnyűlési biztosáról) byl parlamentem přijat až 1. června roku 1993. O pouhých několik dní později (7. června) parlament schválil

<sup>24/</sup> K tomu srov. např. situaci v Rakousku a Portugalsku. Jak uvidíme dále, obdobné závěry lze učinit i o Maďarsku a Slovinsku. Z další (novější) literatury k polskému ombudsmanovi srov. např. *Letowska, E.*: Jak zazcynal Rzecznik Praw Obywatelskich. Agencja Master. Lodz 1992; *Táz:* The Polish Ombudsman and the Protection of Human Rights, In: Matscher, F. (ed.): Ombudsman in Europe. N.P. Engel, Publisher. Kehl, Strasbourg, Arlington 1994, s. 57 - 71; *Zielinski, T.*: Ombudsman - mozliwosci i granice skutecznego dzialania. Panstwo i prawo 9/1994, s. 3 - 15; *Zielinski T.*, In: Proceedings of the 4th Round Table with European Ombudsmen (1994). Council of Europe 1995, s., 40 an. 121 an.; *Wystapienie Rzecznika Praw Obywatelskich przed Sejmem RP.* Panstwo i Prawo 6/1996, s. 3 - 11 Srov. též Commissioner for Civil Protection. Materials 1992. Warsaw 1992; Commissioner for Civil Protection. Materials 1993. Warsaw 1993 (publikace obsahují řadu odborných článků k problematice instituce). Srov. též *Pipková, H.*, cit. dílo a *Pipková, H.*: Konference „Občan - jeho svobody a práva“ k 10. výročí existence úřadu ombudsmana v Polské republice. Právní rozhledy 5/1988, s. 262 - 265.

<sup>25/</sup> Podrob. srov. obsáhlou studii *Majtényi, L.*: On the History of Adopting the Institution of Ombudsman in Hungary. Journal of Constitutional Law in Eastern and Central Europe Vol. 1, No. 2 (1994), s. 163 - 190.

<sup>26/</sup> Srov. *Isépy, T.*: Hungarian Contribution to the Vienna Conference on Ombudsman. Fifth International Ombudsman Conference. Vienna 1992. *Majtényi, L.*, cit. dílo.



zákon č. LXXVII, o právech národních menšin a v jeho rámci formálně právně zřídil Parlamentního komisaře pro práva národnostních a etnických menšin. Pro úplnost je pak třeba ještě dodat, že ještě před přijetím zákona o (generálním) parlamentním komisaři, v roce 1992, byl v rámci zákona č. LXIII, o ochraně osobních údajů a přístupu k údajům veřejného zájmu, upraven Parlamentní komisař pro ochranu údajů. Jeho působnost pak byla právně poněkud rozšířena, a proto je dále označován jako Parlamentní komisař pro ochranu údajů a svobodu informací.

Úlohou parlamentního komisaře je, aby „...nesrovnalosti o kterých se dozvěděl v souvislosti s ústavními právy, prošetřil a v zájmu jejich napravení inicioval všeobecná či jednotlivá opatření“ (§ 1 zák.). Parlamentního komisaře, jeho prvního náměstka a event. zvláštní parlamentní komisaře volí Státní shromáždění - na návrh prezidenta republiky - dvoutřetinovou většinou hlasů na dobu šesti let; jedno znovuzvolení je možné (§ 2 - 4 zák.). Nároky na kandidáta na uvedené funkce jsou stanoveny velice podrobně. Musí se jednat o netrestaného maďarského občana s univerzitním právnickým vzděláním, který je vynikajícím právníkem - teoretikem nebo má za sebou desetiletou odbornou praxi a zkušenosti z oblasti ochrany ústavních práv a požívá všeobecné vážnosti (§ 3 odst. 1 a 2 zák.). Zákon výslovně deklaruje nezávislost parlamentního komisaře (§ 8 zák.), materiálně ji pak zabezpečuje ustanovením o vyhrazení zvláštní kapitoly ve státním rozpočtu (§ 28 odst. 3 zák.). Zřejmě na zvýraznění aspektu nestrannosti, resp. nezávislosti přináší zákon dále dosti nezvyklé a podrobné požadavky, pokud jde o výkon funkcí, resp. zaměstnání kandidáta v posledních čtyřech letech.<sup>27/</sup> Tak se o funkci nemůže ucházet osoba, která v uvedené době byla kupř. nejen poslancem, prezidentem, členem Ústavního soudu, členem vlády apod., ale např. i příslušníkem ozbrojených sil, policie nebo zaměstnancem politické strany (§ 3 odst. 3 zák.). Není překvapující, že jeden poslanec v souvislosti s nároky na funkci uvedl, že by si přál, aby bylo v zemi možné nalézt alespoň deset osob, které by vyhovely daným požadavkům.<sup>28/</sup>

Také inkompatibilitu parlamentního komisaře, jeho náměstka a zvláštních komisařů vypočítává zákon velice zevrubně. Především jde o nemožnost výkonu jakékoli (jiné) veřejné funkce a zákaz výdělečných činností, kromě vědecké, pedagogické, umělecké a literární. Výslovně se např. uvádí, že parlamentní komisař, resp. jeho náměstek, nemůže být vedoucím funkcionářem ani členem obchodní společnosti a členem dozorčí rady. Explicitně se sice nezakazuje členství v politické straně, ale vyžaduje se politická „neangažovanost“ (§ 5 a 6 zák.).

Mandát parlamentního komisaře zaniká jen z taxativně stanovených důvodů. Automaticky k zániku dochází uplynutím funkčního období, úmrtím nebo na základě demise. V dalších případech (vyslovení neslučitelnosti, zproštění a zbavení funk-

<sup>27/</sup> V Evropě se s takovou úpravou nesetkáváme. Obdobná omezení jsou však charakteristická pro ombudsmana v některých amerických státech.

<sup>28/</sup> *Isépy, T.*, cit. dílo, s. 5.

ce) rozhoduje o odvolání z funkce parlament hlasováním; opět se vyžaduje dvoutřetinová většina (§ 15 zák.). Přestože jde o výčet taxativní, pochybnosti vyvolává „důvod“ „zbavení funkce“.<sup>29/</sup> Vágní záminku příliš neobjasňuje zákon ani v konkretizujícím ustanovení: „Zbavením funkce může mandát zaniknout, pokud parlamentní komisař z důvodů, které mu lze vytknout, neplní své úkoly vyplývající z jeho mandátu, resp. spáchá trestný čin, za který byl pravomocně odsouzen, nebo se z jiného důvodu stal nevhodným pro danou funkci.“ (§ 15 odst. 6 zák.). Je však třeba připustit, že získání kvalifikované většiny je patrně dostatečnou překážkou k odvolání parlamentního komisaře z opravdu maličerných důvodů.

Parlamentní komisař požívá rozsáhlé - hmotně i procesně podrobně propracované - trestní a administrativně právní imunity, blízké ochraně poslanců; nezvyklé je, že imunitní ochrana se poskytuje i kandidátovi navrženému na funkci (§ 11 - 14 zák.).

Působnost maďarského ombudsmana se v zásadě vztahuje na všechny úřady veřejné správy, včetně samosprávy místní, a některé další orgány, resp. instituce výslovně uvedené, např. na ozbrojené síly, policii a bezpečnostní služby (§ 16 a 29 zák.). Disponuje obvyklými vyšetřovacími pravomocemi (§ 18 zák.). Může se sice seznamovat i s věcmi, jež jsou předmětem státního a služebního tajemství, je nicméně dosti podstatně limitován právě v možnosti nahlížet do tajných spisů ozbrojených sil, bezpečnostních služeb a policie (§ 18 odst. 5 - 8 zák.). Omezení podrobně specifikuje příloha k zákonu.

Na parlamentního komisaře se může každý obrátit, pokud v souvislosti s postupem či „opatřením“ správního úřadu má za to, že mu „byla učiněna křivda v souvislosti s jeho ústavními právy, nebo je zde takové přímé nebezpečí.“ - předpokládá se vyčerpání všech možných opravných prostředků (§ 16 odst. 1 zák.). Formu ani náležitosti podnětu zákon neupřesňuje. Aplikuje se objektivní lhůta jednoho roku, pokud ve věci došlo k vydání konkrétního rozhodnutí (§ 17 odst. 4 zák.). Parlamentní komisař může provádět šetření i z vlastní iniciativy (§ 16 odst. 2 zák.).

Průběh šetření i podávání závěrečných doporučení a návrhů parlamentního komisaře je relativně zevrubně popsáno a odpovídá standardním, obvyklým postupům ombudsmanů (§ 16 - 21 zák.). Jistou odchylkou se jeví výslovné ustanovení opravňující parlamentního komisaře (v rámci roční zprávy) žádat, aby konkrétní věc, ve které neměl úspěch, prošetřil parlament (§ 26 zák.). Hranice diskrečního oprávnění parlamentního komisaře jsou stanoveny, zdá se, dosti širo-

---

<sup>29/</sup> Zproštění z funkce v zásadě přichází v úvahu ze zdravotních důvodů, kdy parlamentní komisař dlouhodobě nemůže vykonávat funkci („...z důvodů, které mu nelze vytknout, není schopen vykonávat své úkoly.. po dobu delší než 90 dnů.“ - § 15 odst. 5 zák.).

ce. Pokud dojde k závěru, že předmětem podání je „nesrovnalost menšího významu“, nemusí se případem zabývat (§ 17 odst. 2 zák.). Evidentně neopodstatněné a opětovně podané návrhy nepřinášející nova odmítne bez použití diskrece (§ 19 odst. 2 zák.). Věci nepatřící do jeho působnosti parlamentní komisař postupuje příslušnému orgánu (§ 19 odst. 3 zák.).

Pokud jde o další, specifické pravomoci parlamentního komisaře, je především oprávněn se obrátit na Ústavní soud, aby dodatečně přezkoumal ústavnost právního předpisu nebo jeho soulad s mezinárodními smlouvami, posoudil ústavní stížnost na porušení práv zaručených ústavou, odstranil protiprávní stav vzniklý opomenutím nebo provedl výklad konkrétního ustanovení ústavy (§ 22 zák.). Parlamentní komisař dále může iniciovat disciplinární řízení (§ 24 zák.) a navrhopvat změny, zrušení nebo vydání právních předpisů (§ 25 zák.). Předkládá taktéž parlamentu roční zprávu o činnosti i event. zvláštní, samostatné zprávy (§ 27 zák.). Zajímavým se jeví způsob zajištění publicity roční zprávy. Uveřejňuje se přímo v Maďarském věstníku (Magyar Közlöny), tj. ve zdejší době naší Sbírký zákonů (§ 27 odst. 2 zák.). Pokud jde o zvláštní ombudsmeny, na jejich činnost, postavení atp. se v zásadě vztahuje zákon o (všeobecném) parlamentním zmocněnci, s event. drobnými odchylkami.<sup>30/</sup>

Jak vyplývá z výše uvedené charakteristiky, i úprava maďarského ombudsmána zdůrazňuje aspekt ochrany ústavních práv, ovšem jeho další oprávnění se jeví pojatá úžeji než v Polsku.

S ohledem na skutečnost, že sám zákon ukládá parlamentu, aby do čtyř měsíců od účinnosti zákona zvolil parlamentního komisaře (§ 29 odst. 3 zák.), se bylo lze domnívat, že instituce již v Maďarsku začala fungovat. Není však (ve světě) neobvyklé, aby mezi přijetím zákona a skutečným uvedením jeho ustanovení v život uplynula ještě určitá doba. Parlamentní komisař, jeho zástupce, stejně jako Parlamentní komisař pro práva národnostních a etnických menšin i Parlamentní komisař pro ochranu údajů a svobodu informací byli zvoleni parlamentem až 30. června 1995. Došlo sice již ke zveřejnění prvních zpráv o činnosti maďarských ombudsmánů,<sup>31/</sup> konkrétnější poznatky a závěry si však vyžádají ještě určitý čas.

<sup>30/</sup> Podrob. srov. *Sládeček, V.*: Parliamentary Commissioners for Civil Rights (Ombudsmen) of the Republic of Hungary. International Institute of Administrative Science. Ombudsman Working Group. Brusel 1997.

<sup>31/</sup> *Gönczöl, K.*: The First Half Year Experience of the Parliamentary Commissioner for Civil Rights. Budapest 1995; *Kaltebach, J.*: Ombudsman for National and Ethnic Minority Rights. Annual Report 1995 (extract); *Majtényi, L.*: First Report of the Parliamentary Commissioner for Data Protection and Freedom of Information (Summary). Selected cases and Recommendations 1995-1996. Office of the Parliamentary Commissioner for Data Protection and Freedom of Information. Budapest 1996. Srov. též *Majtényi, L.*: The Constitution, Scientific Research, Data Protection, and Freedom of Information (zřejmě též ad omb.). Journal of Constitutional Law in Eastern and Central Europe Vol. 3, No. 2 (1996), s. 197 an.

#### 4. SLOVINSKO

Slovinsko, jeden z nástupnických států bývalé Jugoslávie, ve své ústavě z prosince 1991 hovoří explicitně o ombudsmanovi, resp. jeho úřadu. Podle ústavní úpravy je ombudsman odpovědný za ochranu lidských práv a základních svobod ve věcech, kde jsou účastníky státní orgány, místní správní orgány a další úřady. Počítá se s možností zřízení ombudsmanů pro zvláštní otázky. Způsob ustanovování ombudsmana do funkce a další podrobnosti má stanovit zákon (čl. 159 ústavy). Prováděcí zákon byl nejdříve zpracován ve formě návrhu zásad, jež byly publikovány<sup>32/</sup> a v červenci 1993 předloženy Národnímu shromáždění. Příslušný zákon, o ombudsmanovi (ochránci) lidských práv („Varuh človekovih pravic“, dále jen „ombudsman“) byl schválen v prosinci 1993 a instituce počala pracovat v polovině roku 1995.

Dříve než přistoupíme k charakteristice ombudsmana, jak vyplývá ze schválené úpravy, zdá se příhodným se alespoň stručně zmínit o předcházejícím působení instituce svou povahou i funkcemi ombudsmanovi blízké. Tzv. „Rada pro lidská práva a základní svobody“ (Svet za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin, dále jen „Rada“), vznikla na základě zák. č. 14/1990, přijatého Národním shromážděním 16. dubna 1990. Předseda, místopředseda a ostatní členové Rady byli Národním shromážděním zvoleni v červenci téhož roku.<sup>33/</sup>

Podle zákona se za základní úkol Rady považovalo prosazování lidských práv a základních svobod, a jejich „neformální“ ochrana. Aktivity Rady pokrývaly širokou oblast, která zahrnovala jak ústavní ustanovení o právech občanů, tak i mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách. Rada přirozeně neměla pravomoc při zjištění porušení lidských práv autoritativně zasahovat. Mohla však na takové případy poukázat formou „varování, upozornění, návrhů a doporučení“ určených jak příslušnému úřadu, tak i široké veřejnosti. Rada byla také oprávněna navrhnout Národnímu shromáždění změny zákonů, které se dotýkaly otázek lidských práv a základních svobod. Dále pak mohla posílat petice (žádosti) Ústavnímu soudu, aby přezkoumal souladnost konkrétních ustanovení předpisu vztahujících se k lidským právům s ústavou nebo s příslušnou mezinárodní smlouvou.<sup>34/</sup>

<sup>32/</sup> Srov. Poročevalec (Državnega Zbora Republika Slovenije) 1/1993, s. 18 an.

<sup>33/</sup> Ostatně vztah, resp. návaznost ombudsmana na činnost Rady stvrzuje i zákon o ombudsmanovi. Rada přestane existovat dnem, kdy začne fungovat ombudsman; archivy, nedokončené studie atp. Rady přecházejí na ombudsmanskou instituci (§ 57 zák. o ombudsmanovi).

<sup>34/</sup> Podrobněji k činnosti Rady, srov. Council of Human Rights and Fundamental Freedoms Annual Report for the period Sept. 1990 - Sept. 1991 (summary of the Report presented on October 10, 1991). Ljubljana. November 1991; Council of Human Rights and Fundamental Freedoms Annual Report on Activities November 1991 - November 1992 (summary of the Report presented on December 30. 1992). Ljubljana 1993.

Jak je zřejmé, pravomoc Rady byla zcela nepokrytě (srov. též název) zaměřena na poněkud jiné otázky než zkoumá „standardní“ ombudsman. Bezezbytku prioritní se jeví ochrana lidských práv a základních svobod - nikoliv „špatná správa“ (maladministration). Kompetence Rady byla navíc, zdá se, pojata zřejmě poněkud širěji, jelikož zahrnovala nejen správní úřady, ale i „úřady, veřejnoprávní instituce, a jiné organizace disponující veřejnou mocí při jejím výkonu“ (§ 4 odst. 1 zák. o Radě).

Ombudsman je podle zákona z prosince 1993 volen na návrh prezidenta republiky dvoutřetinovou většinou Národního shromáždění na dobu šesti let; opětovné zvolení je možné. Slovinské občanství představuje jediný požadavek kladený na kandidáty (§ 11 zák.). Zákon výslovně hovoří o nezávislosti a „autonomii“ při výkonu funkce; rovněž zdůrazňuje nestrannost ombudsmana (§ 4 a § 9 odst. 4 zák.). Independenci obdobně jako v Maďarsku posiluje ustanovení o schvalování rozpočtu instituce přímo Národním shromážděním (§ 55 zák.). Počítá se s možností ustanovení dvou až čtyř zástupců ombudsmana, a to na základě jeho návrhů (§ 2, § 11 - 17 zák.). Podobně jako u maďarského parlamentního komisaře je dosti široce stanovena inkompatibilita, částečně i formou odkazu na jiné zákony; imunita má občanskoprávní i trestněprávní povahu (§ 19 a 20 zák.).

Pokud jde o odvolání, resp. ztrátu funkce, jednoznačný taxativní výčet obsahuje následující eventuality: a/ na základě vlastní žádosti, b/ pokud byl odsouzen za trestný čin k trestu odnětí svobody a c/ v případě trvalé neschopnosti vykonávat funkci. Kvalifikovaný návrh na odvolání předpokládá podpisy jedné třetiny poslanců Národního shromáždění, k samotnému odvolání se vyžaduje dvoutřetinová většina přítomných (§ 21 zák.).

Působnost slovinského ombudsmana se vztahuje na celou oblast veřejné správy, včetně orgánů místních. Z šetření jsou vyloučeny věci, jež se již staly předmětem soudního nebo jiného právního řízení, s výjimkou případů charakterizovaných neoprávněnými průtahy nebo zjevným zneužitím moci. Přestože zákon v konečné verzi nepřevzal v zásadách obsažené ustanovení, že ombudsman nemůže přeshetřovat jednání prezidenta republiky, poslanců Národního shromáždění a soudců, uvedené pravidlo lze dovodit z dikce vymezení jeho pravomocí (§ 1, 23 a 24 zák.).

Pokud jde o náležitosti podání, jsou stanoveny - na rozdíl od úpravy maďarské - velice konkrétně: osobní údaje; popis skutečností a důkazy k věci, jíž se stížnost týká; prohlášení zda bylo ve věci zahájeno jiné právní řízení (§ 27 odst.1 zák.).

Ombudsman disponuje obvyklými vyšetřovacími oprávněními, tj. vstupovat do prostor, požadovat informace (i ve věcech státního tajemství), vyjádření, pomoc atp., včetně oprávnění vyslýchat svědky a znalce; šetření zahajuje jak na základě podání, tak z vlastní iniciativy (§ 34 - 36 a § 42 a § 26 zák.). Za určitou od-

chylku lze patrně považovat ustanovení o tom, že šetření týkající se věci třetí osoby lze zahájit pouze s jejím souhlasem (§ 26 odst. 3 zák.).

Z řady důvodů, které jsou ovšem stanoveny demonstrativně, má ombudsman možnost využít diskrečního oprávnění nezahájit či (předčasně) ukončit řízení. Především jde o případy uplynutí jednoho roku od rozhodnutí nebo jednání úřadu, anonymních stížností, nevyčerpání řádných opravných prostředků, záležitostí „menšího významu, kdy šetření by nepřineslo odpovídající výsledky“ atp. Ombudsman disponuje diskrecí také za situace, kdy zjistí, že věc byla vyřešena jiným způsobem nebo když dojde k názoru, že stěžovatel „nespolupracuje“ nebo jeho chování naznačuje, že už o záležitost nemá zájem (§ 28 - 32 a § 37 zák.).

Šetření i práce ombudsmana se závěry (doporučení, návrhy k nápravě atp.) je adekvátní klasickému modelu instituce. Důležitým se jeví „zmocnění“ ombudsmana k vydání (interního) předpisu o organizaci práce a postupech úřadu, který se publikuje v oficiální sbírce. Předpis ovšem podléhá schválení příslušného orgánu Národního shromáždění (§ 51 zák.). Spolu se závěrečnou zprávou ombudsman navrhuje opatření k nápravě a může taktéž iniciovat zahájení disciplinárního řízení. Dotčený subjekt je povinen ve lhůtě třiceti dnů ombudsmanovi sdělit, jaká opatření na základě jeho doporučení přijal. Pokud ve stanovené lhůtě nereaguje či nejedná v souladu s doporučeními, je ombudsman oprávněn informovat nadřízený orgán, příslušné ministerstvo, Národní shromáždění i veřejnost (§ 38 - 40 zák.).

Zvláště závažné, neobvyklé ustanovení, zřejmě posilující postavení ombudsmana stanoví, že předseda Národního shromáždění, předseda vlády a ministři jsou povinni ombudsmana na jeho žádost do čtyřiceti osmi hodin osobně přijmout (§ 46 zák.).

Ombudsman podává obvyklé výroční a zvláštní zprávy Národnímu shromáždění. Zvláštností se jeví požadavek, aby zpráva obsahovala komentář o „úrovni a respektu k lidským právům“ a právní ochraně občanů Slovinska (§ 43 a 44 zák.).

Slovinský ombudsman disponuje i jistými zvláštními pravomocemi. Kromě již zmíněné možnosti iniciace disciplinárního řízení (§ 39 odst. 3 zák.), může podávat návrhy na změny zákonů a jiných právních předpisů (§ 45 odst. 1 zák.) a předkládat úřadům návrhy „jak zlepšit svou práci a jednání s klienty“ (§ 45 odst. 2 zák.). Slovinská úprava obsahuje i sankční ustanovení. Pokutu lze uložit za nepodání žádané informace nebo za nedostavení se k ombudsmanovi na jeho výzvu (§ 56 zák.).

Slovinský ombudsman, stejně jako jeho maďarský kolega, je institucí zbrusu novou. Proto žádné konkrétnější informace z praktické činnosti nejsou k dispozici.

Lze uzavřít, že i úprava slovinského ombudsmana - jak ostatně vyplývá i z plného názvu instituce - podtrhuje aspekt ochrany lidských práv. Ostatně v úvodním

ustanovení zákona je obecně vymezen jeho úkol takto: „...chránit lidská práva a základní svobody ve vztahu k vládním orgánům, místní samosprávě a jiným úřadům.“ (§ 1 zák.). Může se na něj obrátit každý „kdo se domnívá, že jeho lidská práva a základní svobody byly porušeny právním aktem, jednáním nebo nečinností..úřadu“ (§ 26 odst. 1 zák.). Prioritu ochrany lidských práv neoslabuje ani ustanovení, že ombudsman při svých doporučeních může uplatňovat zásady spravedlnosti a „dobré správy“ (§ 3 zák.).<sup>35/</sup>

---

<sup>35/</sup> V této souvislosti je zajímavé i znění slibu ombudsmana: „Slibuji, že budu vykonávat své povinnosti na základě ústavy a zákonů, budu respektovat principy spravedlnosti a dobré správy a budu chránit lidská práva a základní svobody; tyto povinnosti budu plnit svědomitě a nestranně“ (§ 18 zák.). K instituci slovinského ombudsmana srov. ještě např. *J. Rovsek*: Establishing the institution of ombudsman in the Republic of Slovenia (Slovenia), In: Proceedings of the 4th Round Table with European Ombudsmen (1994). Council of Europe 1995, s. 96 an.; Republic of Slovenia - Human Rights Ombudsman. Annual Report 1995 (translation of some selected parts). Ljubljana 1996; *Milkov, D.*: Ombudsman in the Countries of the Former Socialist Federal Republic of Yugoslavia. International Institute of Administrative Science. Ombudsman Working Group. Brusel 1997.

## Část VI.

# OMBUDSMANSKÉ A QUASIOMBUDSMANSKÉ INSTITUCE NA ÚZEMÍ BÝVALÉHO ČESKOSLOVENSKA A V ČESKÉ REPUBLICE

Cílem této části je především zpětné zmapování, resp. bilance oficiálního i neoficiálního úsilí o zřízení instituce ombudsmanského typu, resp. charakteristika státních subjektů (orgánů), event. právních postupů, které vykazují určité prvky činnosti instituce ombudsmana.<sup>1/</sup>

Důvody, proč nemohla existovat instituce ombudsmanského typu v předlistopadovém Československu ani v jiných zemích tzv. socialistického tábora (se specifickou výjimkou Polska),<sup>2/</sup> jsou zřejmé: totalitní stát neměl a ani nemohl mít zájem na zřízení nezávislé speciální instituce zabývající se ochranou práv občanů, byť „jen“ v oblasti veřejné správy. Za situace kdy nemohl fungovat ani formálně ústavně reglementovaný Ústavní soud a širě přezkumu správních rozhodnutí soudy byla takřka nicotná,<sup>3/</sup> se úvaha o zřízení takového úřadu již zdála neudržitelná. Druhá polovina 80. let jednak přinesla uvolnění i v samotném Sovětském svazu a také celosvětová kampaň na ochranu lidských práv nabývala na síle. Úřad, který by byl při své práci nezávislý jen formálně a při respektování vedoucí úlohy strany (tzn. kupř. že by se „ožehavé věci“ po příslušném pokynu nepřezkoumávaly), zřejmě považovali za příliš absurdní i sami aparátníci.

Nadále se proto poukazovalo - a příbuzné názory, i když upřímněji míněné se vyskytují i v současnosti<sup>4/</sup> - na možnosti jiné instituce - prokuratury. Tato instituce,

---

<sup>1/</sup> Stať se programově v zásadě zabývá především úpravou platnou před listopadem 1989 a situací pozdější. Exkurzy k poválečnému Československu jsou spíše výjimečné a okrajové. Situace v Republice československé v letech 1918 - 1939 (resp. až do r. 1948) se zmiňuje toliko v souvislosti s institucí generálního inspektora ozbrojených sil. Je samozřejmé, že formální analogie ombudsmanských institucí bychom našli i v našich starších dějinách. Např. připomeňme existenci sboru defenzorů, kteří na na konci desátých let 17. století plnili také funkci obránců náboženské svobody a víry (šlo tedy o jakéhosi kolektivního ombudsmana, specializovaného na ochranu a zachování náboženské svobody). Hlubší historické aspekty ombudsmanské instituce na území Československa však vskutku nejsou předmětem této ani jiných částí práce.

<sup>2/</sup> K tomu srov. podrob. část V. kap. 2.

<sup>3/</sup> Srov. *Balaš, V.*: Správní soud nebo všeobecný dozor prokuratury? *Prokuratura* 1-2/1990, s. 60 an.

<sup>4/</sup> Srov. *Müller, Z.*: K zárukám zákonitosti ve státní správě. *Správní právo* 4/1990, zejm. s. 216. K modifikovaným formám všeobecného dozoru prokuratury, i když pouze ve vztahu ke správnímu soudnictví, srov. *Srběný, J.*: Příspěvek k problematice všeobecného dozoru prokuratury a správního soudnictví.



vybudovaná podle sovětského vzoru „leninského modelu prokuratury“ jako systém s přísnou vertikální podřízeností,<sup>5/</sup> měla kromě funkce ochránce veřejného zájmu a státního žalobce taktéž ochraňovat občany v rámci tzv. všeobecného dozoru prokuratury. Není divu, že výkon této druhé, vůči fakticky prioritní pravomoci v zásadě protikladné funkce byl - mírně řečeno - (v totalitním období) zanedbáván. Dokonce i samotní prokurátoři, ještě za předlistopadových výzkumů, se k funkčnosti všeobecného dozoru prokuratury vyjadřovali dosti skepticky.<sup>6/</sup> Prokurátorská ochrana postrádala účinnost, resp. měla v praxi pramalý význam.<sup>7/</sup> V této souvislosti je třeba na dokreslení poznamenat, že ještě předtím než byla v Československu definitivně ustavena prokuratura sovětského typu (1952), se objevil, zřejmě jako výsledek úvah předúnorových, návrh na zřízení „veřejného zástupce“, jehož předpokládaná působnost měla určité znaky instituce ombudsmanského typu.<sup>8/</sup>

Rovněž vyřizování stížností „na úřady“ probíhající podle zastaralé, překonané a z hlediska závaznosti i právně pochybné vyhlášky (č. 150/1958 Ú.l.)<sup>9/</sup> bylo velice formální, bezúčelné a pokud jde o konkrétní výsledek zpravidla neuspokojivé. Vcelku běžně se stávalo, že i když stížnost směřovala docela správně na zvláštní kontrolní orgán, v konečné fázi to byl sám napadnutý úřad či dokonce příslušný úředník, který rozhodoval o oprávněnosti či neopodstatněnosti stížnosti. Eventuální náprava pak často obnášela výmluvné sdělení o „projednání záležitosti s odpovědnými pracovníky a upozornění na nedostatky v jejich práci“.

Jisté relativně nezávislé kontrolní funkce i pokud jde o prověřování stížností občanů plnil, resp. měl plnit, krátce působící (1969 - 1970) Nejvyšší kontrolní úřad ČSR. Lze hovořit o jistých znacích instituce ombudsmanského typu.<sup>10/</sup> Obdobně lze uvažovat - ovšem o již značně deformované quasiombudsmanské

---

Prokuratura 1-2/1990, s. 48 an.; Valová, V.: K názorům na všeobecný dozor prokuratury. Prokuratura 1-2/1990, s. 63 an. Opačné názory s dozorovou funkcí u budoucí prokuratury, resp. státního zastupitelství nepočítající srov. Spáčil, J.: K problematice vztahu správního soudnictví a činnosti prokuratury. Prokuratura 1-2/1990, s. 71 an., Osmančík, O.: K budoucnosti prokuratury. Prokuratura 1/1991, s. 41 an.; Týž: Prokuratura nebo státní zastupitelství? Československá kriminalistika 2/1991, zejm. s. 106.

<sup>5/</sup> Podrobněji srov. např. Osmančík, O.: Prokuratura nebo státní zastupitelství? Československá kriminalistika 2/1991, s. 99 an.

<sup>6/</sup> Srov. Valová, V., cit. dílo, s. 65 an.

<sup>7/</sup> Srov. např. Osmančík, O., dílo v pozn. 5, s. 100. Všeobecný dozor prokuratury nicméně začal plnit jistou pozitivnější roli od roku 1990.

<sup>8/</sup> Tento návrh nalezneme v Programu reorganizace lidové správy, předloženém ministrem vnitra Nolkem na 1. celostátním sjezdu Národních výborů (Kroměříž 26. - 27. 6. 1948): „Při národních výbo-rech bude zřízena funkce veřejného zástupce, jehož úkolem bude podávat odvolání proti rozhodnutím, iniciativní návrhy na zahájení řízení nebo na obnovu řízení již skončeného, pokud to bude vyžadovati zájem veřejný“ (s. 20).

<sup>9/</sup> Srov. Bárta, J.: Petice a stížnosti. Správní právo 4/1990, s. 204; Mikule, V., In: Hendrych, D. a kol: Správní právo - obecná část. C. H. Beck. Praha 1996, s. 325 an.; Veselý, T. - Sládeček, V.: Stížnosti na policii V České republice. Správní právo 4/1996, s. 193 - 211.

<sup>10/</sup> Podrob. srov. Mikule, V.: Nejvyšší kontrolní úřad ponovu. Správní právo 3/1993, s. 134 an.

funkci u orgánů tzv. lidové kontroly, které byly konstituovány při nástupu normalizace na počátku 70. let. Skutečnost, že se jistě nejednalo o nezávislé subjekty dokresluje fakt, že šlo o kombinovanou federálně-republikovou soustavu orgánů s vertikální podřízeností v čele s Výborem lidové kontroly ČSSR, který byl v ústavě označen jako ústřední orgán státní správy, přičemž se celá soustava v souladu s výslovnými ustanoveními příslušných zákonů řídila směrnicemi KSČ.<sup>11/</sup>

Zdá se tedy celkem pochopitelné, že návrh nové, tehdy ještě socialistické ústavy, na kterém se začalo pracovat v roce 1988, o žádné instituci ombudsmanského typu neuvažoval, ačkoliv se navrhovalo alespoň formální rozšíření katalogu občanských práv i určitá forma obnovy ústavního soudnictví.

Krátce po listopadu 1989 se objevil zajímavý, anonymní neoficiální návrh, resp. text nazvaný „Výbor pro ochranu práv občanů ČSSR“, který podle „socialistické“ dikce některých pasáží vznikl již dříve. Jedná se o komentovaný návrh ústavní úpravy na zřízení nového státního orgánu. Úkolem výboru na ochranu práv občanů ČSSR (dále jen „výbor“) by bylo zkoumat, zda v činnosti státních orgánů, organizací a zařízení nedošlo k porušení práv občanů stanovených ústavou, zákony anebo jinými právními předpisy. Výbor byl konstruován jako orgán Federálního shromáždění, které volí jeho členy (předsedu, místopředsedu a 10 dalších členů) na pětileté funkční období. Návrh stanoví, že členem výboru může být osoba zvolena nanejvýše dvakrát; funkce je neslučitelná s „jinou státní funkcí“ kromě poslanecké. Pokud jde o kvalifikační požadavky kladené na člena výboru, má mít „široké právnícké znalosti a zkušenosti i společenskou autoritu“. Není zcela jasné, zda je vysokoškolské právnícké vzdělání podmínkou, není zmíněna délka právnícké praxe, ani věková hranice.

Svá šetření výbor podle návrhu zahajuje na základě podání „státních orgánů, společenských organizací, orgánů socialistické samosprávy, občanů i z vlastní iniciativy“. Cosi o době vzniku návrhu napovídá skutečnost, že občané, přesto-

<sup>11/</sup> K tomu srov. čl. 3 úst. zák. č. 126/1970 Sb., o opatřeních v soustavě federálních ústředních orgánů, v jejichž čele stojí člen vlády ČSSR, zák. č. 103/1971 Sb., o lidové kontrole, zák. ČNR č. 116/1971 Sb., o výborech a komisích lidové kontroly, zák. SNR č. 121/1971 Sb., o lidové kontrole v Slovenské socialistické republice. Ustanovení o subordinaci stranickým směrniciím nalezneme již v úvodních ustanoveních (§ 1, resp. § 2 odst. 2). Pokud jde o „ombudsmanské“ funkce ve federálním zákoně bylo dokonce výslovně stanoveno, že mají „působit k tomu, aby orgány státní správy a socialistické organizace respektovaly práva občanů“ (§ 2 odst. 1 písm. d/), dále měly také „upozorňovat řídicí orgány vedoucí pracovníky na nedostatky v jejich činnosti a dávat podněty ke zdokonalování řídicí činnosti ve všech směrech“ (§ 2 odst. 1 písm. e/) a dokonce i „dávat podněty ke zdokonalování řídicího řádu“ (§ 2 odst. 1 písm. f). Samy neměly stížnosti přímo vyřizovat, ale „dozírat na stav a úroveň vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících a organizací a závažnější z nich prověřovat“ (§ 2 odst. 1 písm. g/). Podle zákona tyto orgány nemohly zasahovat do činnosti vedoucích pracovníků a řídicích orgánů s výjimkou případů stanovených zákonem (§ 2 odst. 2). Pracovníci těchto orgánů disponovali řadou oprávnění (vstupu, předložení požadovaných dokladů, součinnost, požadovat odstranění nedostatků atp.) a mohli také ukládat pořádkové pokuty (§ 15). Republiková úprava byla obdobná.

že nejdůležitější subjekt upravovaného práva, jsou uvedeni na posledním místě. Výbor má zkoumat neústavnost, resp. nezákonnost rozhodnutí orgánů státní správy po vyčerpání všech řádných opravných prostředků, event. i nelegální postup správních orgánů. V souvislosti s aplikací principu dělby a nezávislosti jednotlivých mocí se jeví přinejmenším podivným - ovšem z hlediska současného pohledu - oprávnění výboru přešetřovat rozhodnutí soudů, i když jen v případech, kdy rozhodují o opravných prostředcích proti rozhodnutí orgánu státní správy.

Jinak měl mít výbor, podle návrhu, obdobně jako většina zahraničních ombudsmanských institucí, toliko iniciační oprávnění. Jeho nález, obsahující „mínění“ o porušení ústavy, zákona nebo jiného právního předpisu se postupoval nejbližší nadřízenému, event. instancně vyššímu orgánu než který rozhodoval v napadené věci. Úprava nicméně předpokládala existenci určitého, ne zcela obvyklého prostředku k posílení účinku či autority nálezu výboru. Pokud totiž příslušný orgán nerespektoval názor výboru a dotčené rozhodnutí, event. postup neuvedl do souladu s právními předpisy, byl výbor oprávněn věc předložit předsednictvu Federálního shromáždění, aby rozhodlo o dalším postupu.

Z odůvodnění návrhu ústavní úpravy vyplývá, že se předpokládala nejen existence federálního výboru, ale i zřízení obdobných výborů na úrovni republik.

Přestože se v řadě i zásadních bodů popsaného neoficiálního návrhu dá polemizovat, kromě již uvedené podstatné výtky kupř. o (široce) kolegiálním charakteru, kompatibilitě s poslanceckou funkcí atp., nelze mu nicméně upřít hodnotu pravděpodobně prvního kvalifikovaného podnětu či pokusu o řešení dané otázky.

Nelze ovšem zcela vyloučit, že návrh nesledoval zřízení instituce ombudsmanského typu, ale pokoušel se o vytvoření jakéhosi zvláštního orgánu na ochranu ústavnosti, charakterem blízkého jinde existujícím státním institucím. Vztah tohoto orgánu k tehdy ústavně reglementovanému, i když nikdy neustavenému a tedy nepůsobícímu ústavnímu soudu však není zcela jasný.

Návrh (federální) ústavy Občanského Fóra, publikovaný počátkem roku 1990, byl zpracován v disidentských kruzích ještě v dobách předrevolučních. Je to patrné i z toho, že ačkoliv přinesl některá důležitá nova (např. úpravu referenda, rozšíření ochrany občanských práv a další), v řadě ustanovení tehdy platné federální ústavní předpisy jen umírněně modifikoval. Tento přístup se bohužel projevil i při řešení problematiky stížností na činnost státních orgánů. Došlo jen k mírné modifikaci čl. 29 úst. zákona č. 100/1960 Sb., a vzniklo tak poněkud „syrové“ ustanovení: „Každý má právo obracet se sám nebo ve společenství s druhými na státní orgány, se stížnostmi, podněty a žádostmi“ (čl. 22). Chybí stanovení záruk efektivního vyřizování podání, alespoň naznačení určitých zásad postupů a odpovědnosti úředníků a v neposlední řadě odkaz na podrobnější prováděcí zákon, což by kromě jiného garantovalo nemožnost provést úpravu předpisem nižší právní síly. Patrně se jednalo o pokus upravit individuální (soukromé) stížnostní právo i právo petiční. O úřadu ombudsmanského typu se neuvažuje.

Pokud i nadále postupujeme chronologicky, zdá se, že další materiál, který by nás mohl zajímat, je tentokrát pramen oficiální - zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním. Právo spočívá v možnosti se sám nebo společně s jinými obracet na státní orgány se žádostmi, návrhy a stížnostmi ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu, které patří do působnosti příslušných orgánů. V jednom ze závěrečných ustanovení zákona se dále konstatuje, že ustanovení jiných právních předpisů upravující řízení před státními orgány a přijímání a vyřizování stížností, oznámení a podnětů neplatí pro přijímání a vyřizování peticí. Co z uvedeného plyne? Především skutečnost, že u podání občanů, která mají stížnostní charakter lze rozlišovat dvě skupiny: petice a stížnosti. S peticemi, které by se vždy měly vztahovat k věci veřejného nebo společného zájmu se nakládá podle zákona č. 85/1990 Sb. U „obyčejných“ stížností týkajících se individuální věci soukromého charakteru a zájmu, by se zřejmě nadále měla (i přes svůj sporný charakter a snad jen dočasně) aplikovat zmíněná vyhláška č. 150/1958 Ú.l.

J. Bárta v této souvislosti hovoří o systému dvojího režimu a hlavní problém vidí v tom, že rozsah úpravy stížnostního práva je širší a zahrnuje celé právo petiční.<sup>12/</sup> Jelikož nelze zcela bez výhrad akceptovat závěr, že „každá petice se vejde do pojmu stížnost pod režim vyhlášky č. 150/1958 Ú.l., nikoliv naopak“<sup>13/</sup>, nabízí se otázka, jak a lze-li vůbec z došlého podání zjistit, zda jde o stížnost či petici. J. Bárta se domnívá, že adresát může sám rozhodnout zda věc vyřídí jako stížnost nebo petici.<sup>14/</sup> Výkladem můžeme dovodit, že pokud zák. č. 85/1990 Sb. hovoří o „jiných právních předpisech upravujících řízení před státními orgány“ (§ 9), má skutečně na mysli, byť třeba blanketové, právní předpisy - prameny práva a nikoliv interní normativní směrnice. A některé takové předpisy, jež alespoň v názvacích regulují práci se stížnostmi (ve specifických oblastech) již byly vydány<sup>15/</sup> a návrh zákona o stížnostech, zdá se, již byl také připraven, avšak k jeho parlamentnímu projednávání nedošlo.<sup>16/</sup> Podle našeho názoru jde každopádně o to posoudit - analogicky se správním řádem (§ 19) - kde jsou hranice zájmu veřejného (petice) a soukromého (stížnosti),<sup>17/</sup> což se však často jeví otázkou velmi zapeklitou.<sup>18/</sup> Vraťme se však k problematice podání týkajících se orgánů veřejné

<sup>12/</sup> Srov. Bárta, J., cit. dílo, s. 206.

<sup>13/</sup> Tamtéž.

<sup>14/</sup> Tamtéž, s. 207.

<sup>15/</sup> Srov. např. zák. č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (§ 7, 20 a 45), zák. č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů (§ 6) zák. č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů (§ 26), zák. č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny (§ 114) a další předpisy.

<sup>16/</sup> Srov. např. Svobodné slovo 23.1. 1993 a též Bříza, L.: Přezijí vyhláška č. 150 rok 2000? Právní rádce 6/1995, s. 7 - 8. Blíže k charakteristice i analýze obsahu vyhlášky č. 150/1958 Ú.l. srov. Veselý, T. - Sládeček, V.: Stížnosti na policii V České republice Správní právo 4/1996, s. 198 - 201.

<sup>17/</sup> Obdobně srov. J. Staša, In: Správní právo, Texty II. Praha, Aleko 1991, s. 110.

<sup>18/</sup> Srov. taktéž Hoetzel, J.: Zájmy veřejné, In: Slovník veřejného práva československého, díl V. Brno 1948, s. 577 an.

správy. Individuální nezákonný postup nebo rozhodnutí orgánu veřejné správy charakter věci zájmu veřejného má, neboť může, potencionálně či přímo ohrozit i zájmy dalších občanů, „veřejnosti“. Mělo by se tedy postupovat podle petičního zákona, nicméně na straně dotčeného orgánu podle této úpravy přílišné závazky nevznikají, což potvrzuje i nedávný náleží senátu Ústavního soudu<sup>19/</sup>; na tom nic nezmění ani ustanovení, že státní orgány upraví postupy práce s peticemi ve svých jednacích řádech nebo obdobných předpisech (§ 7). Orgán je povinen petici přijmout a do 30 dnů zaslat své písemné stanovisko „ k obsahu petice a způsobu jejího vyřízení“. Naše úprava petičního práva, zdá se, spíše počítá s peticemi chápanými v obecném, užším slova smyslu, tj. jako kolektivní podání vesměs nahodile (ad hoc) vytvořené skupiny občanů k nějaké veřejně významné (i lokální) otázce. Účelu podávání individuálních stížností, směřujících proti činnosti orgánů veřejné správy, však zřejmě nevyhovuje a s úřady ombudsmanského typu má pramálo společného.<sup>20/</sup>

Teprve v prosinci 1990 se přijetím zákona č.540/1990 Sb., o Generálním inspektorovi ozbrojených sil, v československém právním řádu objevila instituce ombudsmanského typu, ačkoliv, jak vyplývá z názvu, pouze s omezenou působností na oblast ozbrojených sil. Vycházelo se jednak z navázání na určité československé

<sup>19/</sup> Srov. o náleží č. 35 Sbírký náleží a usnesení Ústavního soudu, svazek 1. K výkladu čl. 18 Listiny základních práv a svobod (petiční právo) se v odůvodnění náleží kromě jiného uvádí následující názory (které lze akceptovat):

„...Listina základních práv a svobod v čl. 18 odst. 1 stanoví, že každý je ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu oprávněn sám nebo s jinými se obracet na státní orgány a orgány územní samosprávy se žádostmi, návrhy a stížnostmi. Každému se tedy zaručuje nerušený, nikým neztěžovaný výkon petičního práva ve smyslu čl. 3 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, pokud se ovšem nepřekračují hranice Listinou stanovené v čl. 18 odst. 2 a 3. Ústavní úprava nicméně nezakládá konkrétní záruky kladného či záporného „meritorního vyřízení“ věci, dokonce ani reakce příslušného orgánu. Subjektivní právo na „vyřízení“ petice není ústavně založeno a z práva podat petici nelyne subjektivní právo na to, aby petici bylo obsahově vyhověno. Stanoví se pouze povinnost nebránit podání petice, t.j. jí přijmout. Petice se chápe především jako určitý podnět, vyjádření názoru, pokud jde o věci veřejné. Ve své podstatě jde vlastně o zvláštní formu svobody projevu ve smyslu čl. 17 Listiny základních práv a svobod.

Samotný proces „projednávání“ petice nemá charakter řízení právního, např. podle správního řádu, v němž by se rozhodovalo o právech a povinnostech, nýbrž jde o postup, pro který Listina základních práv a svobod nestanoví konkrétní rámec či zvláštní ochranu, jako je tomu v jiných případech, např. ve smyslu čl. 36 Listiny základních práv a svobod.

Zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním, který předcházal samotnému řádnému ústavnímu zakotvení petičního práva, přímo obsahově souvisí pouze s úpravou provedenou ust. čl. 1 - 4 Listiny základních práv a svobod, např. když v § 2 stanoví, že nikomu nesmí být ve výkonu petičního práva bráněno. Lhůtu uvedenou v § 5 již nelze podřadit ústavní dikci. Má jen pořádkový charakter...<sup>4</sup> Obdobně srov. Mikule, V., In: Hendrych, D. a kol: Správní právo - obecná část. C. H. Beck. Praha 1996, s. 322 an. Poněkud jiné názory na problematiku srov. Filip, J.: K pojmu základního práva nebo svobody z hlediska jednoho náleží Ústavního soudu. Právník 8/1995, s. 771 - 782 a Pavlíček, V.: Petiční právo v kontinuitě. In: Pocta prof. K. Malému k 65. narozeninám. Karolinum. UK. Praha 1995, s. 323 - 329.

<sup>20/</sup> Problematice petičního práva je věnována poměrně velká pozornost také s ohledem na současnou situaci v SRN. Jelikož v SRN existuje pouze „vojenský ombudsman“ - zmocněnec pro kontrolu branných sil, instituci „všeobecného“ ombudsmána do značné míry supluje petiční výbor parlamentu, k posílení jehož postavení (pravomocí) došlo jak na ústřední úrovni, tak i v některých spolkových zemích v roce 1975. V podrobnostech k tomu srov. část III.

tradice, z prvorepublikové existence generálního inspektora ozbrojených sil,<sup>21/</sup> dále pak z existujícího německého vzoru,<sup>22/</sup> prapůvodem se však jedná o instituci švédskou.<sup>23/</sup>

Hlavním úkolem Generálního inspektora ozbrojených sil (dále jen „Generální inspektor“) mělo podle zákona být zabezpečování dohledu Federálního shromáždění nad stavem a činností ozbrojených sil a realizací branné politiky státu. Jak zřejmo, působnost Generálního inspektora byla koncipována širěji, resp. měl plnit smíšenou funkci - výslovně kontrolního orgánu v zásadě suplujícího funkci branného a bezpečnostního výboru a teprve jaksi mimochodem bránit i práva vojáků (srov. níže).

Generální inspektor měl být podle zákona volen Federálním shromážděním a jeho funkční období bylo shodné s volebním obdobím zastupitelského sboru. Nezávislost Generálního inspektora byla poněkud oslabena, neboť byl odpovědný a kdykoliv odvolatelný Federálním shromážděním. Generální inspektor si měl jmenovat jemu odpovědné pomocníky - inspektory ozbrojených sil. Zákon výslovně stanovil, že Generální inspektor vykonává inspekční činnost mimo jiné i v oblasti respektování lidské důstojnosti a občanských práv. Příslušníci ozbrojených sil jsou pak oprávněni se na něj obracet přímo, mimo služební postup, přičemž nejsou vázáni státním nebo služebním tajemstvím. Z důvodu, že se voják obrátil na Generálního inspektora, mu nesmí být způsobena žádná újma, tj. kupř. potrestání velitelem. Oprávnění Generálního inspektora mělo iniciační charakter, nemohl proto vydávat pokyny příslušníkům ozbrojených sil ani měnit a rušit rozkazy a nařízení jim vydávané. O své činnosti měl podávat zprávy zastupitelským sborům.

To, že nebyl německý vzor následován v aspektu začlenění Generálního inspektora do ústavy, lze, i když možná s výhradami, pochopit. Smutnou skutečností však zůstává, že k reálnému ustanovení Generálního inspektora za celé dva porevoluční roky nedošlo. Poslanci Federálního shromáždění nebyli schopni dosáhnout „všestranicky“ uspokojivého kompromisu, což možná souviselo i s faktem slučitelnosti funkce s poslaneckým mandátem. A tak ani po několika opakovaných pokusech nedošlo k nalezení přijatelné osoby a Generální inspektor nebyl zvolen.<sup>24/</sup>

---

<sup>21/</sup> Jedná se však o spíše formální souvislosti (inspiraci), zvláště pokud jde o název instituce. V letech 1919 - 1939 (s přestávkou 1925 - 1927) působil v Československu tzv. generální inspektor, resp. generální inspektor ozbrojených sil. Jednalo se o poradní orgán ministra národní obrany - prezident republiky generálního inspektora jmenoval právě na jeho návrh. Generálnímu inspektorovi příslušelo vykonávat dozоровé a kontrolní funkce v armádě pokud šlo o bojeschopnost, stupeň výcviku, vnitřní pořádek atd. Nezabýval se - což ostatně v této době nebylo příliš obvyklé - ochranou lidských práv vojáků. Prvním z generálních inspektorů se kupodivu stal básník J. S. Machar. K tomu srov. *Machar, J. S.: Pět roků v kasárnách. Aventinum. Praha 1927.*

<sup>22/</sup> V podrob. tomu srov. část. III.

<sup>23/</sup> Zde byl vedle „všeobecného“ ombudsmana, pravidelně působícího již od r. 1806, v roce 1915 zřízen speciální ombudsman pro vojenské záležitosti.

<sup>24/</sup> Pro úplnost dodejme, že existoval návrh na novelizaci zák. č. 540/1990 Sb., který předložili poslanci Federálního shromáždění P. Jégl a E. Sándorová v únoru 1992 (tisk 1275). Návrh se zejména snažil eliminovat nadměrný důraz na politickou orientaci kandidáta a akcentovat uplatnění odborných kritérií a určitého posílení nezávislosti jeho postavení. Návrh nebyl Federálním shromážděním projednáván.

Ještě svízelnější situace se vytvořila po rozpadu České a Slovenské Federativní Republiky na dva samostatné státy. S přihlédnutím k ne právě povedeným - totiž výkladově nejednoznačným - recepčním a přechodným ústavním ustanovením lze mít spíše za to, že ustanovení zákona č. 540/1990 Sb. nelze do budoucna aplikovat, neboť funkce Generálního inspektora byla „podmíněná toliko existencí České a Slovenské Federativní Republiky a příslušností České republiky k ní“ (čl. 1 odst. 1 úst. zákona ČNR č. 4/1993 Sb.).

Šlo totiž skutečně o zvláštní orgán Federálního shromáždění, jehož činnost souvisela, resp. měla souviset se společnou obranou České i Slovenské republiky, a Generální inspektor měl tudíž též jisté, zákonem stanovené vazby na parlamenty republik (srov. § 7 zák. č. 540/1990 Sb.) K překlenutí legislativní mezery příliš nepomůže ani ustanovení, kde se praví, že působnost Federálního shromáždění stanovená právními předpisy federace přechází na ČNR a její předsednictvo ( čl. 3 odst. úst. zákona ČNR č 4/1993 Sb.), neboť ČNR, resp. Parlament nemůže vykonávat působnost podle federálního předpisu, který podle výše uvedeného pravidla nelze použít. A není dosti dobře možné účelově vytrhnout jen některá ustanovení, jako by platná, tedy nesouvisející s existencí České a Slovenské Federativní Republiky a příslušností České republiky k ní.

Přestože kupř. i Kancelář prezidenta ČSFR, což není žádný subjekt nadaný mocenskými pravomocemi, se dočkala právní transformace v Kancelář prezidenta České republiky (zák. č. 548/1992 Sb.), o čemž by se vcelku ani nepochybovalo, Generální inspektor se snad právě pro svou faktickou neexistenci do žádného zákona nedostal.

Vcelku nepřekvapuje, že zákon ČNR č. 15/1993 Sb., o Armádě České republiky a o změnách a doplněních některých souvisejících zákonů, se problematikou Generálního inspektora nezabývá, jelikož šlo o zvláštní kontrolní orgán nejvyššího zastupitelského sboru nacházející se mimo organizační systém armády.

Nejpříhodnějším řešením otázky zřízení Generálního inspektora ozbrojených sil České republiky se zdálo vydání nového zákona o Inspektoru ozbrojených sil či armády.<sup>25/</sup> A na jaře r. 1993 skutečně došlo ke zpracování dvou návrhů zákonů o Parlamentním zmocněnci pro ozbrojené síly, resp. o Generálním inspektorovi Armády České republiky. První návrh vznikl v Republikovém koordinačním centru Občanského hnutí, druhý vypracovalo ministerstvo obrany. Oba projekty ve svém základu více méně vycházely ze zákona č. 540/1990 Sb., ovšem v některých detailech se odlišovaly.

Lze patrně konstatovat, že návrh první dává větší (prioritní) důraz na ochranu lidských práv. Návrh druhý obsahuje k této otázce i řadě dalších aspektů variantní řešení. V obou případech je „vojenský ombudsman“ volen Poslaneckou sněmovnou

<sup>25/</sup> K tomu srov. též Jégl, P.: Co s generálním inspektorem ozbrojených sil. Lidové noviny 28. 4. 1993.

a kromě dalších veřejných funkcí a činností nesmí být poslancem. Funkční období Parlamentního zmocněnce pro ozbrojené síly ani zánik funkce, kromě rezignace, není v návrhu specifikován. Délka funkčního období Generálního inspektora Armády České republiky se kryje s volebním obdobím Poslanecké sněmovny (včetně předčasného rozpuštění), funkce dále zaniká rezignací, vznikem neslučitelnosti, odsouzením za úmyslný trestný čin a zbavením či omezením způsobilosti k právním úkonům. Generální inspektor může být odvolán, „jestliže se zpronevěřil slibu“ anebo vykonává zakázanou (výdělečnou) činnost. Oba návrhy předpokládají aktivitu vojenského ombudsmana jak na základě podnětu parlamentu, tak z vlastní iniciativy, což má zřejmě zahrnovat i jednání na základě stížnosti (vojáka). Stížnostní právo vojáků, stejně jako oprávnění vojenského ombudsmana ve vztahu ke kontrolovaným subjektům jsou stanoveny obdobně jako v zákoně č. 540/1990 Sb.

Oba návrhy můžeme v zásadě hodnotit pozitivně. Jejich kombinací, „dotažením“ některých otázek a legislativně technickým dopracováním by zřejmě vznikl relevantní podklad pro práci parlamentu, pokud by se události nevyvíjely poněkud jinak.

Návrh na vydání zákona o Parlamentním zmocněnci pro ozbrojené síly Občanské hnutí jako mimoparlamentní strana předložila Poslanecké sněmovně prostřednictvím J. Kryčera a jeho strany HSDMS v dubnu 1993.<sup>26/</sup> Přestože se v tisku objevily zprávy o samostatném návrhu KDS na zřízení Generálního inspektora armády,<sup>27/</sup> o jehož dalším osudu není nic známo, se zřetelem na osobu, resp. stranickou příslušnost ministra lze mít za to, že se v zásadě shodoval s uvedeným návrhem ministerstva obrany. Nicméně i návrh ministerstva obrany patrně skončil svou pouť na úrovni vlády a parlamentu nebyl předložen. Návrh HSDMS parlament dále neprojednával. V září 1993 vláda - na základě negativního stanoviska Rady obrany státu (kterýžto orgán ovšem ústava ani žádný zákon České republiky nezná) - podle V. Klause nedoporučila zřízení instituce „hlavně proto, že (ji) nelze skloubit s českými ústavními zvyklostmi“.<sup>28/</sup> Některé kontrolní funkce, které by příslušely Inspektorovi Armády, má plnit vnitřní inspekce ministerstva vnitra, která by vznikla transformací dosavadní inspekce na svébytný orgán přímo podřízený ministru obrany.<sup>29/</sup> Ale to již je zcela o něčem jiném, inspekce pochopitelně nemá charakter nezávislé od parlamentu odvozené instituce, jde o orgán podřízený ministru obrany.

Na spíše politický argument o neskloubení s českými ústavními zvyklostmi či tradicemi lze sotva co odpovědět. Ústavní zvyklostí zřejmě chápeme jisté oprávnění, resp. pravidlo uplatňované ve vztazích mezi státními orgány (zejm. prezidentem

<sup>26/</sup> Srov. např. Mladou frontu dnes 22. 4. 1993 a Lidové noviny 24. 4. 1993.

<sup>27/</sup> Mladá fronta dnes 29. 4. 1993.

<sup>28/</sup> Mladá fronta dnes a Lidové noviny 19. 9. 1993.

<sup>29/</sup> Srov. tamtéž.



a parlamentem), které sice není v ústavě výslovně zakotveno, ale je fakticky delší dobu respektováno.<sup>30/</sup> S ombudsmanem vsutku nemáme zkušenosti - pokud pomí-  
neme právě tu špatnou s „vojenským ombudsmanem“ - a lze jen těžko uvažovat  
o skloubení či neskloubení s ústavními zvyklostmi. Ombudsman je institucí rela-  
tivně novou, nedávno rozšířenou - navíc možnost rozvíjení (zakládání) nových  
ústavních zvyklostí a tradic byla do roku 1990 po čtyřicet let „omezena“. Jako v řa-  
dě jiných (i postkomunistických) demokratických státech je žádoucí někdy tradici  
jinde již ověřené instituce prostě založit. Z hlediska striktně ústavního, tedy otázky  
ústavní úpravy instituce, již bylo konstatováno, že ústavní překážky ustanovení  
ombudsmana nestojí v cestě.

Listinu základních práv a svobod, schválenou 9. ledna 1991 původně jako úst. zá-  
kon č. 23/1991 Sb., lze považovat za přelomovou ústavní úpravu, pokud jde  
o ochranu lidských práv.<sup>31/</sup> Vcelku jako samozřejmou věc upravuje ústavní základy  
správního soudnictví (čl. 36). Sice se nezmiňuje o ochraně práv občanů zajišťované  
pomocí instituce ombudsmanského typu, obsahuje však alespoň některá důležitá  
obecnější ustanovení (principy právního státu), která se vztahují i na činnost orgá-  
nů veřejné správy.<sup>32/</sup>

Není překvapující, že se otázka ústavní úpravy instituce ombudsmana také otev-  
řela na jednom z jednání expertní komise (srpen 1991) připravující pracovní návrh  
federální ústavy.<sup>33/</sup> Menší skupinka ze zasedajících expertů navrhovala, aby byla do  
ústavy pojata samostatná hlava nazvaná „Jiné orgány ochrany právní“, jež by kromě  
prokuratury a kontrolní komory též obsahovala oddíl „Zástupce spravedlnosti“.  
Stručně koncipovaný článek stanovil, že nezávislý Zástupce spravedlnosti vykoná-  
vá kontrolu nad dodržováním základních práv a svobod obsažených v Listině zá-  
kladních práv a svobod. Z toho pro něj vyplývá oprávnění podávat návrhy a pod-  
něty k provedení nápravy, dále pak právo zúčastnit se k plnění svých úkolů řízení  
u všech federálních státních orgánů, včetně možnosti požadovat potřebné informa-

<sup>30/</sup> Obdobně srov. Peška, P.: Úvod do ústavního práva. Univerzita Karlova. Praha 1994, s. 17.

<sup>31/</sup> K tomu srov. např. Adamus, V.: Čs. listina základních práv a svobod - několik poznámek. Správní prá-  
vo 8/1991, s. 466 - 482; Boček, O.: Dvojí zamyšlení o právu a svobodě (k návrhu Listiny lidských práv  
a svobod a zákona o sdělovacích prostředcích). Právník 7-8/1991, s. 577 - 593; Československý hel-  
sinský výbor: Ústavní úprava lidských práv - výsledek helsinského procesu. Právník 9-10/1991, s. 815  
- 833; Paluš, I.: Listina základních práv a svobod jako právní dokument. Právní obzor 8/1991, s. 391  
- 398; Pavlíček, V.: Listina základních práv a svobod a problémy přeměny právního řádu. Právník  
5/1992, s. 365 - 387; Teryngel, J.: Novela trestního řádu vyvolaná Listinou základních práv a svobod.  
Právo a zákonnost 1/1992, s. 29 - 39; Zoulik, F.: K Listině lidských práv a svobod. Právo a zákonnost  
5/1991, s. 241 - 250; Klíma, K.: Aplikace Listiny základních práv a svobod. Právní rádce 8/1994, s. 9  
an.; Listina základních práv a svobod. Ústavní zákon s komentářem. Bratislava. SPN 1992; Míkulc,  
V. - Sládeček, V.: Ústavní soudnictví a lidská práva. Codex, nakl. H. Grotia. Praha 1994; Filip, J.: Ústav-  
ní právo. I díl. Masarykova univerzita Brno 1993, s. 117 - 150. Pavlíček, V. - Hřebejk, J.: Ústava a ústav-  
ní řád České republiky, 2 díl. Práva a Svoboda. Linde. Praha 1996.

<sup>32/</sup> Zejm. čl. 2 odst. 2 a 3 a čl. 3 odst. 3. Není příliš jasné proč v mírně modifikované podobě některé ty-  
to principy opakuje i Ústava - srov. čl. 2 odst. 3 a 4.

<sup>33/</sup> Srov. Sládeček, V.: Legislativní činnost Federálního shromáždění po listopadu 1989. Právník 9/1992,  
s. 772 an.

ce a součinnost. Zástupce spravedlnosti měl být volen Federálním shromážděním na dobu 7 let. Z návrhu není zcela jasný plný rozsah oprávnění, kupř. zda mohl Zástupce spravedlnosti ingerovat někým způsobem i do činnosti soudů, ani prostředky, které by měl k dispozici. Předpokládalo se vydání prováděcího zákona, který by tyto i další event. otázky objasnil; patrně však mělo jít jen o obvyklé oprávnění iniciační.

V plénu expertní komise text o ombudsmanovi nicméně nezískal potřebnou podporu, a do návrhu později oficiálně předloženého poslancům Federálního shromáždění se tak nedostal.

Jen na doplnění uveďme, že v září 1991 byl další expertní skupinou dokončena jedna verze návrhu Ústavy České republiky, tehdy ještě koncipovaný do rámce federace. O úřadu podobném ombudsmanovi se nezmiňuje.

S největší pravděpodobností posledním federálním pokusem o zřízení instituce ombudsmana byl vládní návrh zásad ústavního zákona o ochránci lidských a občanských práv České a Slovenské Federativní Republiky, pocházející z jara 1992.<sup>34/</sup>

Návrh sestával z preambule a vlastního textu zásad. Ochránce lidských a občanských práv byl zvláště s ohledem na federativní uspořádání koncipován jako kolegiální, paritně složená šestičlenná instituce. Každý ze zákonodárných sborů (Federální Shromáždění, Česká Národní Rada, Slovenská Národní Rada) měl na základě návrhu prezidenta republiky zvolit dva členy orgánu. Navrhovalo se šestileté funkční období s možností jednoho opětovného zvolení. Významnou garancí nezávislosti byla odvolatelnost jen z důvodů taxativně uvedených, v zásadě však jen z důvodu spáchání úmyslného trestného činu. Kromě volitelnosti a věku 35 let se u ochránce předpokládalo, že „požívá úcty veřejnosti v oblasti ochrany lidských a občanských práv a svobod“. Právnícké vzdělání se vyžadovalo toliko u tří ochránců. Okruh působnosti československého ombudsmana byl stanoven velice široce: měl zkoumat, zda v činnosti státních orgánů, právníckých osob, organizací, občanských sdružení i orgánů samosprávy nedošlo „jakýmkoliv způsobem“ k porušení lidských a občanských práv. Ochránce měl vyvíjet činnost jak na základě podání, tak i z vlastní iniciativy.

Ochránce měl podle návrhu především následující oprávnění: prošetřovat záležitosti, být přítomen při vyšetřování trestných činů a soudním i správním řízením a požadovat informace, u orgánů veřejné správy taktéž vysvětlení a předložení podkladů.

Shledal-li ochránce na základě svého šetření porušení práv a svobod měl zaslat příslušnému orgánu podnět či upozornění o zjištěných skutečnostech, event.

---

<sup>34/</sup> Srov. též *Skála, J.*: Český ombudsman, *Právník* 2/1998, s. 96. Se vznikem návrhu je zřejmě spojen pracovní projekt návrhu na vydání ústavního zákona o ombudsmanovi, resp. ochránci základních práv a svobod, vzniklý v poslaneckém klubu Občanského hnutí v březnu 1992, jež však nebyl předložen jako parlamentní tisk.

včetně návrhů na nápravu. Kromě této obvyklé iniciační pravomoci disponoval ochránce také oprávněním dávat podněty k uskutečnění zákonodárné iniciativy, k zahájení řízení u ústavního soudu nebo k zahájení řízení proti zaměstnanci státního orgánu, který porušil právní předpisy z oblasti ochrany práv a svobod občanů. Měl dále veřejně poukazovat na zjištěné nedostatky. I u československého ombudsmana se předpokládalo podávání výročních, příp. zvláštních zpráv.

Návrh zmíněných zásad můžeme rozhodně považovat za dosti razantní, i když poněkud opožděný krok k uvedení instituce - *cum grano salis* - ombudsmanského typu do československého právního systému. A to navzdory skutečnosti, že lze v projektu nalézt řadu nejasností, nedomyšleností a nepřesností. Pokud jde o koncepční otázky, tak např. neprovázanost s úpravou ústavního soudnictví, neujasněnost vztahu k dozorovým funkcím prokuratury aj. Výskyt nedostatků můžeme chápat jednak proto, že šlo o „pouhé“ zásady úpravy a také z důvodu paralelního nezpracování zásad prováděcího zákona, který by některá problematická, neprovázaná místa ústavní regulace nekompromisně obnažil.

Při vypracování tohoto ambiciózního projektu vláda vycházela z usnesení Federálního shromáždění č. 272 ze dne 30. ledna 1992, kterým byla požádána o předložení návrhu zákona o zřízení úřadu pověřence (ombudsmana) pro lidská práva. Zásady byly ještě vypraveny do připomínkového řízení, ale zřejmě s ohledem na konání voleb, nastoupení nové vlády a další následné události, návrh v tomto stádiu svou legislativní pouť skončil.

Nová Ústava České republiky, stejně jako vládní expertní verze jí bezprostředně předcházející, ustanovení o instituci ombudsmanského typu neobsahuje.<sup>35/</sup> Na první pohled se zdá pozitivní skutečnost, že ústava nahrazuje neoblíbený systém (socialistické) prokuratury, včetně tzv. všeobecného dozoru státním zastupitelstvím a v zásadě tak má patrně v úmyslu zabránit opakování ambivalentní role prokuratury jako žalobce i ochránce (obhájce).<sup>36/</sup> Zajímavým se jeví fakt, že v jednom z pracovních návrhů zásad zákona o státním zastupitelství se výslovně počítalo s „plněním úkolů“ ombudsmana státním zastupitelstvím.<sup>37/</sup> Později přijatý zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitel-

<sup>35/</sup> K tomu srov. též *Pavliček, V.*: K úvahám o zřízení ombudsmana - ombudsman v právních systémech některých zemí. In: *Proč ombudsman v České republice? Sborník příspěvků z mezinárodního semináře „Ombudsman v České republice“*. Český helsinský výbor - Československá nadace Charty 77. Praha 1993, s. 28.

<sup>36/</sup> Formulace, že státní zastupitelství kromě zastupování veřejné žaloby v trestním řízení „vykonává i další úkoly, stanoví-li tak zákon“ (čl. 80 odst. 1 ústavy), existenci jiné - i podobné - formy dozoru nicméně nevyklučuje.

<sup>37/</sup> Návrh zásady 3 zněl: „V řízení před orgány státní správy plní státní zastupitelství úkoly ombudsmana, tj. úkoly ústavního orgánu chránícího občany před libovůlí správou“. Tato ombudsmanská funkce státního zastupitelství měla zřejmě spočívat v přezkoumávání správních rozhodnutí nepřezkoumatelných soudem, a to na návrh kohokoliv (zásada 6 odst. 3). Návrh zřejmě připravil někdo z bývalého odboru dozoru v netrestních věcech GP ČR, což je na něm poněkud patrné.

ství, se o ombudsmanovi již nezmiňuje. Nicméně brzy po vydání tohoto zákona, kterým byl zákon č. 60/1965 Sb., o prokuratuře, ve znění pozdějších předpisů, v plném rozsahu zrušen, se zjistilo, že některé aktivity prokuratury - právě z oblasti všeobecného dozoru - které státní zastupitelstvo nepřevzalo a ani jiný státní orgán nevykonává, vytvářejí v systému ochrany občanských a lidských práv určité mezery.<sup>38/</sup>

Pokud hovoříme o nové české ústavě a ombudsmanských institucích, je vhodné z hlediska zkoumané otázky posoudit taktéž alternativní návrhy ústav České republiky, které na podzim 1992 předložily ČSSD a KSČM, i když je Česká národní rada neprojednávala. Komunistický návrh se drží „osvědčené“ tradice a prokuraturu opět výslovně vybavuje i pravomocí chránit též práva a oprávněné zájmy fyzických a právnických osob (čl. 108). Návrh ČSSD je z hlediska námi sledovaného zájmu nesporně zajímavější. Předpokládá ustanovení tzv. Ochránce základních práv a svobod, který má oprávnění v těchto věcech konat šetření a podávat státním orgánům návrhy. Nicméně bližší údaje o Ochránci základních práv a svobod nelze uvést, neboť další podrobnosti měl přirozeně stanovit zákon běžný (čl.8).

Chronologicky dalším dokumentem oficiálního rázu, který se dotýká institucí ombudsmanského typu, se jeví návrh zásad zákona o ochraně dětí a mládeže a o jejich podpoře, předložený Poslanecké sněmovně poslancem M. Chudobou (a dalšími) v květnu 1994 (parl. tisk 903), který však byl projednáván pouze některými výboru a do pléna se vůbec nedostal. Samotným obsahem, účelem ani konkrétními formulacemi zásad zákona se nebudeme zabývat; soustředíme se toliko na jedinou instituci, jejíž předpokládaná existence se promítá v zásadě do tří ustanovení.

Tzv. Zmocněnec pro mládež je charakterizován jako výkonný orgán okresního úřadu pro uskutečňování daného zákona. Do funkce ho jmenuje přednosta okresního úřadu po předchozím souhlasu ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy. Jeho úkol spočívá především v koordinaci kontrolní činnosti obecních úřadů v přenesené působnosti ve věcech výchovy a zdravého vývoje dětí a mládeže a vůbec ve spolupráci s těmito úřady při „podporování“ činností dětí a mládeže ve volném čase. Má právo fyzické a právnické osoby upozorňovat na skutečnosti porušující daný zákon i ukládat sankce za jeho hrubé či opakované porušování. Dále je oprávněn požadovat některé informace od právnických osob, jejichž činnost nějak souvisí s dětmi a mládeží (zásada č. 10).

Návrh dále upravuje financování činnosti zmocněnců (zásada č. 11) a některá další oprávnění zvláště sankční povahy (zásada č. 34).

---

<sup>38/</sup> K tomu v podrobnostech srov. část VII., kap. 1. Pozoruhodné je, že zák. č. 283/1993 Sb. příslušná ustanovení spr. řádu zabývající se protestem prokurátora (§ 69 a § 75 odst. 3) nezrušil, ale (pouze) stanovil, že od 1. 1. 1994 se k nim „nepřihlíží“.

Lze konstatovat, že popsaný zmocněnec, resp. zmocněnci pro mládež ani vzdáleně nepřipomínají instituci ombudsmanského typu. Nejde o specializovaného, „dětského“ ombudsmana, jak je známe z jiných zemí, např. z Norska nebo Švédska.<sup>39/</sup> Zmocněnec nemá charakter orgánu parlamentního, je koncipován jako běžný, specializovaný kontrolní orgán okresního úřadu, zcela závislý a podřízený svému zřizovateli i nadřízenému ústřednímu správnímu úřadu. Nedisponuje ani stěžejním oprávněním typickým pro ombudsmany - přijímat a šetřit stížnosti.

Závažnou, spíše polooficiální akcí Parlamentu, resp. Komise pro lidská práva Poslanecké sněmovny, se jeví seminář „Ombudsman v České republice“, iniciovaný Českým helsinským výborem a probíhající ve dnech 24. - 25. června 1993. Spolupřáteli byly Český helsinský výbor, Československá nadace Charty 77 a Komise pro lidská práva.

Semináře, který svým telegramem pozdravil i prezident Václav Havel, se zúčastnili i význační zahraniční hosté: dánský ombudsman Hans Gammeltoft-Hansen, holandský zástupce ombudsmana N.A.M. Schipper a pracovnice polského úřadu Ewa Bienkowska. Kromě seznámení se zkušenostmi jednotlivých zemí se v rámci semináře zvláště diskutovalo o návrhu zásad zákona o veřejném ochránci práv, který byl na požádání Českého helsinského výboru připraven na Právnické fakultě UK.<sup>40/</sup> Význam semináře spočíval především i v tom, že se návrh zásad zákona, byť neoficiálně, ocitl na půdě Parlamentu, resp. Poslanecké sněmovny, neboť v prostorách Poslanecké sněmovny seminář částečně probíhal a někteří poslanci se ho také osobně účastnili.

Takto získaným, neoficiálním podnětem (návrhem) se začal zabývat především výbor petiční, pro lidská práva a národnosti Poslanecké sněmovny. Patrně i tento návrh podnítil aktivity směřující k shromáždění právních úprav i odborných pojednání o ombudsmanských institucích v jiných zemích a také cesty některých členů výboru zkoumající fungování institucí v zahraničí, a to v Polsku, Rakousku a ve Švédsku.

Jakýmsi volným pokračováním předchozí akce se jeví uspořádání dalšího semináře, „O úloze ombudsmana v evropských zemích“, který proběhl 10. června 1994.

<sup>39/</sup> K tomu srov. např. *Melton, G.B.*: Lessons from Norway: The Children's Ombudsman as a Voice for Children. *Case W. Res. J. Int'l*, Vol. 23, 1991, s. 197 - 254; *Flekkoy, M.G.*: Working for the Rights of Children in Norway. *Juridical Review* 2/1992, s. 127 - 140; *Saldeen, A.*: Sweden: Rights of the Unborn Child and A Children's Ombudsman. *University of Louisville Journal of Family Law*, Vol. 31, Spring 1992/1993, s. 477 - 481; *Králíčková, Z.*: Ombudsman pro děti. *Časopis pro právní vědu a praxi* 1/1994, s. 160 - 162.

<sup>40/</sup> K průběhu semináře srov. *Šilhánová, L.*: Seminář „Ombudsman v České republice“. Zpravodaj Českého helsinského výboru 2/1993, s. 3 - 5, jednotlivé příspěvky i z diskuse srov. publ. *Proč ombudsman v České republice?* Sborník příspěvků z mezinárodního semináře „Ombudsman v České republice“ (L. Šilhánová, P. Buzková, J. Chalupová, N.A.M. Schipper, L. Bříza, J. Pavela, V. Pavlíček, H. Gammeltoft - Hansen, E. Bienkowska, V. Míkule, V. Sládeček). Český helsinský výbor - Československá nadace Charty 77. Praha 1993. Návrh zásad zákona bude předmětem podrobnějšího rozboru v části VII., kap. 2.

Uspořadatelem byl Výbor petiční, pro lidská práva a národnosti, který opět zajistil účast zahraničních hostů, Viktora Pickla, prezidenta Institutu Evropského Ombudsmana, Herberta Kohlmaiera, lidového zástupce Rakouska a A. Poczobutta-Odlanického z polského úřadu. Předmětem diskuse se znovu stal i nový návrh zásad zákona o veřejném ochránci práv, jak byl dopracován z původního projektu zásad poslanci, členy výboru.<sup>41/</sup>

Za určité vyvrcholení snah o zřízení instituce v České republice můžeme považovat návrh zásad zákona o veřejném ochránci práv - ombudsmanovi (parl. tisk č. 1789) předložený v květnu 1995 skupinou poslanců.<sup>42/</sup>

Návrh do značné míry vycházel ze zmíněného projektu zásad shodně nazvaného zákona, vypracovaný pro účely mezinárodního semináře o ombudsmanovi (červen 1993). Byla to vlastně modifikovaná verze projektu, který poslanci (většinou účastníci semináře) připravili na seminář konaný o rok později. Návrh zásad zákona se na pořad jednání parlamentních výborů dostal až v září 1995, tedy až po nabytí účinnosti nového jednacího řádu Poslanecké Sněmovny.<sup>43/</sup> To mělo za následek, že návrh byl - v souladu s přechodnými ustanoveními jednacího řádu - stažen z programu jednání výboru pro zdravotnictví a sociální péči (srov. § 122 odst. 2 jedn. řádu). Nicméně ještě v průběhu září 1995 se výbor petiční, pro lidská práva a národnosti, usnesl o pověření některých svých členů vypracováním (paragrafovaného) návrhu zákona o veřejném ochránci práv, protože zásady zákona podle nové úpravy předkládat již není přípustné. Výsledkem první etapy práce této poslanecké skupiny se jeví pracovní materiál z 18. října 1995, „návrh zákona o veřejném ochránci práv“, který především také zohlednil některé připomínky vlády k zásadám z 28. června 1995 (vláda ovšem k přijetí návrhu vyjádřila nesouhlas). Touto pracovní verzí se pak zmíněný výbor parlamentu opět zabýval 15. listopadu 1995.

Výstupem pak byla definitivní verze návrhu zákona o veřejném ochránci práv, oficiálně předložená 5. prosince 1995 (parl. tisk 2007) poslancem J. Pavlou a dalšími Poslanecké sněmovně. Návrh byl sice - opět přes odpor vlády - schválen v prvním čtení (únor 1996), avšak k dalšímu projednávání, které se mělo uskutečnit na dubnovém plénu, zejména s ohledem na blížící se konec volebního období a s tím související politické taktizování, již nedošlo.<sup>44/</sup> Záhy po provedených volbách

<sup>41/</sup> Příspěvky ze semináře nebyly v žádné formě publikovány, srov. nicméně alespoň stručné informace v denním tisku např. Český deník 11. 6. 1994 (J. Pavla odmítá politizaci otázky funkce ombudsmana), Rudé právo 11. 6. 1994 (Poslanci navrhuji ombudsmana), Lidové noviny 16. 6. 1994 (Ombudsmana už poslanci přestali striktně odmítat).

<sup>42/</sup> Pokud jde o politickou (klubovou) příslušnost poslanců - navrhovatelů, lze uvést následující: KDÚ-ČSL (3), LB (3), ČSSD (3), ČMUS (1), KSČM (1), ODA (1), KDS (1), nezařazení (2).

<sup>43/</sup> Zákon č. 90/1995 Sb. nabyl účinnosti 1. srpna 1995.

<sup>44/</sup> Po různých vzájemných jednáních v rámci koalice došlo ke kompromisu, který znamenal vyřazení projednávání návrhu zákona o ochránci z programu schůze. Srov. např. Požadavky poslaneckých klubů se vzájemně vylučují (Mladá fronta dnes 18. 4. 1996), Lidovci obětovali ombudsmana, ODS za se ochranu zemědělství (Mladá fronta dnes 20. 4. 1996).

a ustavení nové Poslanecké sněmovny byl návrh (opět v poněkud modifikovaném znění) v srpnu 1996 předložen skupinou sociálně demokratických poslanců vedenou P. Buzkovou znovu (parl. tisk 25). V první čtení byl opět schválen (říjen 1996), podobně prošel i ve čtení druhém (únor 1997), avšak již značně modifikovaná podoba původního návrhu ve třetím čtení (březen 1997) poměrně těsně neprošla.<sup>45/</sup>

Za zmínku patrně ještě stojí nedávný návrh komunistických poslanců, týkající se změny zák. o státním zastupitelství a některých souvisejících zákonů (parl. tisk 193), pocházející z května 1997. Podstatu návrhu totiž tvoří rozšíření působnosti státního zastupitelství o některé „kontrolní“ pravomoci vůči státní správě, ne podobné dřívějšímu všeobecnému dozoru prokuratury (avšak tuto konstrukci přesahující), které v některých aspektech mohou poněkud připomínat funkce ombudsmanských institucí (návrh v červenci 1997 prošel v prvním čtení).

Pro dokreslení situace a spíše na okraj se zdá vhodné se alespoň stručně zmínit o některých „akcích“ organizovaných vládou, ev. stranou ODS, které snad měly směřovat proti byrokratickým tendencím ve veřejné správě (či nějak souvisely s ombudsmanskými institucemi) a jež probíhaly paralelně s parlamentním projednáváním návrhu zákona o ochránci.

Za první pokus, zacílený snad i trochu „ombudsmanským“ směrem, lze považovat snahy o „odbyrokratizování“ některých správních činností vyplývající ze dvou dokumentů, schválených vládou na podzim r. 1995.<sup>46/</sup> Výsledky ovšem nebyly nijak průkazné. Zajímavější se patrně zdá úsilí o zřízení zvláštního úřadu na ochranu dat, ne nepodobného zvláštním ombudsmanským institucím existujícím v zahraničí,<sup>47/</sup> jak vyplývalo z návrhu, který vládě předložil ministr K. Dyba ke konci roku 1995. Návrh bohužel nebyl schválen ani na úrovni vlády a idea byla degradována na úvahu o zřízení jen jakéhosi oddělení na ochranu dat v rámci úřadu vlády.<sup>48/</sup> Nicméně novelou tzv. kompetenčního zákona provedenou zák. č. 272/1996 Sb., byl alespoň formálně právně - založen Úřad pro státní informační systém, tedy státní orgán zřejmě obdobně zaměřený. Dokonce se ví, kdo ho má vést (exministr a bývalý šéf Úřadu vlády I. Němec), avšak úřad nemůže začít pracovat, protože dosud nebyla přijata příslušná kompetenční norma, jež by vymezila jeho působnost,

<sup>45/</sup> Podrobněji k novějším fázím vývoje projednávání návrhů srov. Veselý, J.: Ombudsman v našem právním řádu. Právní rozhledy 1/1997, s. 19 an.; Skála, J.: Český ombudsman, Právník 2/1998. Konkrétněji ke zmíněnému návrhu srov. též Diskuse o úřadu ombudsmana (P. Buzková). Parlamentní zpravodaj 3/1996/1997, s. 132 a Diskuse o úřadu ombudsmana (I. Langer), tamtéž, s. 133. Srov. též Veselý, T.: Nad návrhem zákona o „ombudsmanovi“. Parlamentní zpravodaj 3/1996/1997, s. 134 - 139.

<sup>46/</sup> 1/ Návrh ministerstva vnitra na převod některých správních činností z Policie ČR na okresní úřady, 2/ Katalog opatření ke zlepšení výkonu státní správy ve vztahu k občanům. K tomu podrob. srov. Blažková, J. - Nováček, P.: Předvolební úlitby úřady nepolidští. Týden 46/1995, s. 28 - 29.

<sup>47/</sup> K tomu srov. Skála, J.: Zmocněnec k ochraně osobních údajů v informačních systémech. Právník 12/1993.

<sup>48/</sup> K tomu srov. např. Úřad na ochranu osobních dat (Lidové noviny 7. 11. 1995), Ministři odmítli zákon na ochranu důležitých dat o občanech (MFD 8. 11. 1995) a Schmarcz, M.: Nahý občan a dobře opevněný stát (MFD 16. 11. 1995).

přestože vládní návrh zákona již byl Poslanecké sněmovně předložen (parl. tisk 14). Vedou se totiž spory o to, zda má být tento úřad - jako ostatní ústřední správní úřady, které nejsou ministerstvy - být podřízen vládě (taková je koncepce zmíněného vládního návrhu), anebo se má stát - jak je to obvyklé i v ostatním světě - úřadem v podstatě samostatným, stojícím mimo vliv moci výkonné.

Jinou, nikoliv však vládní, ale v podstatě samostatnou aktivitou premiéra (v zásadě jako předsedy ODS), bylo ustavení tzv. protibyrokratické komise, resp. přesněji Komise proti odstraňování byrokratické zátěže (KOBZ), ke kterému došlo také na podzim 1996.<sup>49/</sup> Jednalo se o dosti rozsáhle členěný „dobrovolný“ útvar, do kterého její zakladatelé vkládaly velké naděje, ale který byl nejen opozičními, ale i koaličními stranami vesměs kritizován, o „nezávislých“ kritikách ani nemluvě, jako orgán zbytečný, jako předvolební gesto.<sup>50/</sup> V podstatě v souladu s očekáváním byly hmatatelné výsledky práce komise mizivé. Jednalo se totiž vskutku v podstatě o „soukromou“, ničím nepodloženou iniciativu. Komise se tak v podstatě stala určitým „stížnostním místem“, ovšem bez jakéhokoliv oprávnění vůči úřadům, resp. úředníkům, na které si občané stěžovali. Operovala, dá se říci, klasicky úředně rutinním, neúčinným způsobem, kdy byla jednotlivá podání postupována k vyjádření (řešení?) příslušným úřadům. Fiasko posléze připustil i její předseda V. Budínský.<sup>51/</sup> Že antibyrokratická komise nemá mít charakter instituce podobné ombudsmanovi - což je zřejmé - připustil její předseda v jednom z rozhovorů.<sup>52/</sup>

---

<sup>49/</sup> K tomu srov. např. V čele antibyrokratické komise stanul Budínský. Mladá fronta dnes 7. 11. 1996.; Vláda tvrdí, že protibyrokratická komise nebude drahá Mladá fronta dnes 9. 11. 1996.; Protibyrokratická komise zjednoduší jednání na úřadech Mladá fronta dnes 15. 11. 1996; Klaus, V.: Na okraj zřízení antibyrokratické komise. Lidové noviny 23. 11. 1996.

<sup>50/</sup> Srov. např. Ministři nejeví o komisi zájem. Lidové noviny 8. 2. 1997. Hampl, M.: Premiér tasil na úředníky. Respekt 46/96 Macháček, J.: Čtete profesora Parkinsona (jaké jsou šance vládní antibyrokratické komise). Respekt 46/96.

<sup>51/</sup> Boj s úředníky opouští komise poražena. Mladá fronta dnes 22. 5. 1997; Komise uznává, že s byrokraty někdy zápasila špatně. Mladá fronta dnes 24. 5. 1997; Předseda antibyrokratické komise a poslanec Vladimír Budínský (ODS): Boj s byrokracií by měla převzít vláda. Slovo 24. 5. 1997.

<sup>52/</sup> Vytvořit systém zpětných vazeb. Státní správa a samospráva 8/1997, s. 3, 8 - 9. Ostatně v tomto rozhovoru je výslovně uvedeno, že úkolem komise není vyřizování stížností, ale upozornění na problematické oblasti (!).



## Část VII.

# OMBUDSMAN V ČESKÉ REPUBLICE - SOUČASNÁ SITUACE (ÚVAHY A NÁVRHY DE LEGE FERENDA)

## 1. OBECNĚJI K PERSPEKTIVĚ ZŘÍZENÍ A POJETÍ INSTITUCE OMBUDSMANA<sup>1)</sup>

Jak vyplývá i z charakteristiky podané v předchozí části, v obecném ani v užším, politickém podvědomí, nebyla instituce ombudsmana u nás ještě v nedávné době příliš známa či zažita. Proto, zdá se, se prakticky až do poloviny r. 1993 (konání prvního semináře o ombudsmanovi) v podstatě neuvažovalo o možnostech jejího zřízení, event. o jeho postavení, oprávněních, o použití či modifikaci konkrétních, ve světě existujících modelů či jejich prvků. Teprve od zmíněného data se i v denním tisku začínají objevovat popularizační články a názory nezřídka se vyjadřující kladně k instituci ombudsmana,<sup>2)</sup> relevantní zájem, resp. určité představy - i když ne vždy zcela přesné - záhy projevil i prezident republiky.<sup>3)</sup> I odborná literatura počala vyplňovat existující informační a názorové vakuum.<sup>4)</sup> Vyskytovaly se ovšem i náhledy opačné, vyslovované zvláště členy tehdejší vládní koalice. Zpravi-

<sup>1)</sup> Dále v textu pracovníě používáme termínu ombudsman, ačkoliv lze pochopitelně uvažovat o názvech jiných, např. ochránce lidských práv a svobod, zmocněnec pro lidská a občanská práva, ochránce práv ve veřejné správě atp. Problém je ovšem mimo jiné v tom, že se vždy jedná o víceslovná spojení. V tomto směru pojem ombudsman při jednoslovnosti dosti zřetelně vyjadřuje svůj obsah.

<sup>2)</sup> Srov. např. Zřízení funkce ombudsmana - ochránce lidských práv by nemělo být předmětem soupeření politických stran (rozhovor s V. Pavlíčkem). Mladá fronta dnes 19. 6. 1993. *Pavlíček, V.*: K čemu je ombudsman. Lidové noviny 24. 6. 1993. *Podskalský, Z.*: Ombudsman? Ano! Svobodné slovo 26. 6. 1993. Ombudsman - věc známá i neznámá (rozhovor s V. Pavlíčkem). Hospodářské noviny 24. 6. 1993. *Tigrid, P.*: Potřebná instituce. Zřízení ombudsmana je v zájmu občanů. Lidové noviny 9. 7. 1993. Nebudeme nástrojem opozice ani vlády (rozhovor s V. Klokočkou). Lidové noviny 16. 7. 1993. *Štěpán, J.*: Občan a ústavní soud. Lidové noviny 31. 8. 1993. *Šilhánová, L.*: Principy lidských práv a naše realita. Lidové noviny 10. 12. 1993. *Slezáková, A.*: Ombudsman a nedorozumění. Lidové noviny 5. 2. 1994. Petiční výbor chce zřídit funkci ombudsmana. Lidové noviny 15. 2. 1994. *Kramář, L.*: Ombud: Kladivo na byrokraty. Lidové noviny 16. 2. 1994. *Brabec, V.*: Ombudsman je vhodný pro naši společnost. Mladá fronta dnes 22. 3. 1994. *Dudek, P.*: V moderní demokracii je ombudsman nezbytným spojovacím článkem. Lidové noviny 3. 3. 1994. Budeme mít ombudsmana? (rozhovor s J. Ortmanem). Spígl 19. 3. 1994. O ombudsmanovi se u nás mnoho neví (rozhovor s J. Pavelou). Lidové noviny 11. 6. 1994. Ombudsman se osvědčuje. Lidové noviny 27. 6. 1994.

<sup>3)</sup> Srov. Hovory z Lán dne 14. 2. 1993 a 30. 1. 1994. Lidové noviny 15. 2. 1993 a 31. 1. 1994.

<sup>4)</sup> Srov. zejm. *Skála, J.*: Zmocněnec k ochraně osobních údajů v informačních systémech. Právník 12/1993, s. 1036 - 1040; *Týž*: Právní ochrana osobních údajů v informačních systémech. Právník 1/1994, s. 22 - 37; *Týž*: Proč ombudsman aneb ubi ius ibi remedium. Právník 2/1994, s. 114 - 133; *Sládeček, V.*: Ombudsman v Československu a v České republice. Správní právo 2/1993, s. 65 - 85; *Týž*: Ombudsman ve Velké Británii. Správní právo 3/1993, s. 152, 169 - 181. Novější lit. srov. přehled literatury.

dla se však, zdá se, neadekvátně zdůrazňuje politický rozměr funkce; často prostě z důvodu většinou vstřícnějšího přístupu k instituci v řadách opozice, resp. představitelů levicověji orientovaných stran.<sup>5/</sup> Zpočátku spíše výjimečně - a teprve později - bylo možné zaznamenat určité náznaky (opatrného) pozitivního zájmu o instituci i ze strany některých členů stran vládní koalice.<sup>6/</sup> V souvislosti s oficiálním parlamentním projednáváním návrhu (zásad i později paragrafovaného znění) zákona o veřejném ochránci práv samozřejmě různě orientovaných článků, názorů a stanovisek nebyvale přibývalo.<sup>7/</sup>

Není možné diskutovat, resp. polemizovat se všemi někdy i značně extrémními (a často politicky podbarvenými) názory a námitkami k odůvodněnosti, potřebnosti či nepotřebnosti instituce ombudsmana - řada z nich má ostatně obecnou povahu, kdy se vytrácí vazba ke konkrétnímu státu a byla probírána v ostatních částech práce. Otázku, zda ombudsmana zřídit či nezřídit, je podle našeho názoru velice tendenční a laciné stavět politicky, stranicky. Stejně jako lze identifikovat určité základní právní principy objektivně dané, obdobně můžeme v demokratických systémech vysledovat výskyt některých institucí, jejichž existence a fungování není spojováno ani skutečně spojeno se stranou či stranami, neboť tvoří běžnou, integrální a osvědčenou součást ochraňujících soustav státních orgánů demokratických právních států a nikde není považován za redundantní prvek právního řádu (V. Klaus). Samotná ochrana lidských a občanských práv - v nejširším smyslu chá-

---

<sup>5/</sup> Srov. např. Spor o ombudsmana. Lidové noviny 11. 6. 1993; Ombudsman pro komunisty. Lidové noviny 14. 6. 1993; Vznik funkce ombudsmana je málo pravděpodobný. Mladá fronta dnes 4. 6. 1993; Nezájem o ombudsmana. Lidové noviny 26. 6. 1993; Ombudsman ano či ne? (rozhovor s J. Kalvodou). Svobodné slovo 29. 6. 1993; Tréglouá, J.: Na ombudsmana zatím vláda neslyší. Práce 29. 6. 1993; Koalice ombudsmana nechce. Lidové noviny 1. 2. 1994; Petiční výbor sněmovny chce zřídit funkci ombudsmana. Mladá fronta dnes 15. 2. 1994; Ombudsman zatím nemá dost hlasů (rozhovor s J. Pavelou). Zemědělské noviny 8. 3. 1994; Ombudsman podle J. Ortmana. Lidová demokracie 18. 3. 1994; Funkce ombudsmana se zdá zbytečná. Lidové noviny 18. 3. 1994; Budeme mít ombudsmana? (rozhovor s J. Ortmanem). Špigl 19. 3. 1994; Poslanci nechťejí ombudsmana. Rudé právo 11. 6. 1994; J. Pavela odmítá politizaci otázky funkce ombudsmana. Český deník 11. 6. 1994; O ombudsmanovi se u nás mnoho neví (rozhovor s J. Pavelou). Lidové noviny 11. 6. 1994. Pečinka, B.: Čaroděj ombudsman. Lidové noviny 12. 6. 1995.

<sup>6/</sup> Srov. např. Ombudsmana už poslanci přestali striktně odmítat. Lidové noviny 16. 6. 1994; Ombudsman se osvědčuje (M. Uhde o konferenci předsedů parlamentů). Lidové noviny 27. 6. 1994.

<sup>7/</sup> Jen velice příkladmo (výběrově), srov. Ministr spravedlnosti Novák: Ombudsmana nepotřebujeme. Lidové noviny 1. 7. 1995; Mohu být i ombudsmanem (Hovory z Lán). Lidové noviny 3. 7. 1995; Kolářová, M.: Potřebujeme zvláštní institut ombudsmana? Telegraf 3.2. 1996; Ortman, J.: Poslední naděje proti arogantní moci. Právo 8. 2. 1996. Ruml, J.: Ombudsman. Lidové noviny 20. 2. 1996; Vaculík L.: Já bych to nedělal. Lidové noviny 27. 2. 1996; V. Havel by uvítal funkci ombudsmana, premiér zřízení tohoto postu opět odmítl. Svobodné slovo 27. 3. 1996; Stoniš, M.: Poslanci Machalíci a ombudsman. Lidové noviny 29. 3. 1996; Zřízení ombudsmana je pokusem o uchopení moci, říká Jan Ruml. Telegraf 1. 4. 1996; Dostál, P.: Ombudsman jako strašák. Právo 4. 4. 1996; Klaus, V.: Máme u nás málo ombudsmanů? Lidové noviny 13. 4. 1996; Ombudsman: Zakladatelský model (Švédsko: rozhovor s vrchním ombudsmanem Claesem Eklundhem). Lidové noviny 16. 4. 1996; Schmidtová, D.: Ombudsman jako nedílná součást demokracie. Lidové noviny 16. 4. 1996; Ombudsman umí jednat rychleji a neformálněji než běžný soud (rozhovor s P. Leuprechtem, zástupcem gen. tajemníkem Rady Evropy). Právo 12. 6. 1996; Vláda už není v názoru na ombudsmana jednotná. Mladá fronta dnes 29. 8. 1996; Uhl, P.: S ombudsmanem ČSSD zvitězí. Právo 3. 2. 1997; Potřebuje v České republice vůbec ombudsmana? (otázka pro M. Bendu a P. Buzkovou). Slovo 7. 2. 1997.

paná - totiž není, resp. by v demokratickém zřízení přímo neměla souviset s politikou právě vládnoucích stran, kterýžto poměr je ostatně věc proměnlivá; měla by autonomně a efektivně fungovat mimo rámec soutěže politických stran. Zajištění ochrany lidských práv jistě není ničím cizorodým ani v systému tržního hospodářství. Znakem vyspělosti státu není jen výkonná tržní ekonomika, ale i adekvátní, funkční zajištění ochrany lidských práv jako výraz existence skutečně svobodného a demokratického právního státu. Tyto priority ostatně stanoví Ústava České republiky jak v preambuli, tak i ve svých základních ustanoveních (srov. čl. 1 a 3, event. 4). Podpora zřízení instituce není otázkou levicové orientace, jak se někdy podává (ostatně původní návrh zásad zákona o veřejném ochránci práv podepsali nejen zástupci „levice“ a „nezařazení“, ale i tři členové KDÚ-ČSL a po jednom členu KDS a ODA). Těžko se lze např. domnívat, že v amerických státech, kde byl ombudsman zřízen, by legislativci byli nějak levicověji zaměřeni. Zapomíná se totiž na jeden důležitý aspekt činnosti ombudsmana, hojně využívaný právě v USA, na zmíněné šetření stížností postoupených mu poslanci.

Mínění, že ombudsman je sice v demokratických strukturách věc pozitivní, ale u nás jde prioritně o vybudování a fungování základních politických státních struktur,<sup>8/</sup> a proto to není otázka akutní, nemůžeme akceptovat. Právě paralelní zavedení instituce ombudsmana, jež by působil vedle jiných ochraňujících systémů - např. správního a ústavního soudnictví - by mohlo efektivně napomoci fungování těchto systémů.<sup>9/</sup> Nemůžeme se ani ztotožnit s názorem, že bezchybně pracující soudní ochrana lidských práv je dostačující.<sup>10/</sup> Především se nedomníváme, že by soudnictví v tomto směru již fungovalo na potřebné úrovni a navíc činnost ombudsmana má mít charakter podpůrný, ve vztahu k soudnictví plní funkce doplňkovou (komplementární), nejde o aktivity justici konkurující či dokonce do jejího rozhodování se vměšující.<sup>11/</sup> Je potřeba si uvědomit i již zmiňované výhody ombudsmanské ochrany před ochranou soudní: jednoduchost, neformálnost, vysoká zevrubnost šetření, rychlost a bezplatnost. Na rozdíl od některých názorů v odborné literatuře<sup>12/</sup> se domníváme, že o zřízení instituce ombudsmanského typu v České republice by se mělo vážně uvažovat, neboť by tak vznikla potřebná, jinde osvědčená, nová (subsidiární) právní forma ochrany práv občana v oblasti veřejné správy. Nemáme za to, že správní a ústavní soudnictví jako jiné ochraňující státní systémy, jejichž kompetence, nikoliv však pravomoc, se do značné míry překrývá s působností ombudsmana, musí nutně mít v domáhání se práva vždy prioritní po-

<sup>8/</sup> Ombudsman pro komunisty? Lidové noviny 14. 6. 1993.

<sup>9/</sup> Obdobně srov. Klokočka, V., cit. rozhovor.

<sup>10/</sup> Vznik funkce ombudsmana je málo pravděpodobný. Mladá fronta dnes 4. 6. 1993.

<sup>11/</sup> Opačný názor srov. Spor o ombudsmana. Lidové noviny 11. 6. 1993.

<sup>12/</sup> Srov. Widemannová, M.: Polský ombudsman (zpráva za rok 1989). Správní právo 7/1991, s. 434 an.; Müller, Z.: K zárukám zákonitosti ve státní správě. Správní právo 4/1990, s. 218.

<sup>13/</sup> Srov. Widemannová, M., cit. dílo, s. 439.

stavení.<sup>13/</sup> V otázce vztahu instituce ombudsmana a soudnictví lze i v našich podmínkách aplikovat poznatky již probírané.<sup>14/</sup>

Přestože ombudsman sám disponuje toliko iniciační pravomocí a nemůže tedy ingerovat do jednání či rozhodování úřadu v napadené věci, jistým způsobem jeho administrativní postupy usměrňovat může (třeba i nepřímo), a to i proto, že se jedná o orgán odvozený od parlamentu. Parlamentní charakter orgánu vyjadřuje kontrolní vztah k moci výkonné a může tudíž i zprostředkovat zpětnou vazbu, informaci o příp. partikulární nefunkčnosti (poruše) v systému moci výkonné (ve veřejné správě). Ombudsman by měl sloužit zvláště průměrnému, obyčejnému občanovi jako jednoduchá, nenáročná, a přitom relativně účinná forma domáhání se ochrany práv, zákonnosti (právnosti) v rozhodování i jako obrana před nezákonným či nesprávným (nevhodným) jednáním (nečinností) orgánů veřejné správy, jako prostředek účinkující proti obtížně plně právně zregulovatelné byrokratické mašinérii. Opominutelný není ani aspekt odlehčení u nás přetíženému soudnictví,<sup>15/</sup> neboť řadu věcí je možné vyřešit již na této „nižší“ úrovni, někdy dokonce i pouhým projednáním (a vysvětlením) s ombudsmanem, resp. pracovníky jeho kanceláře. Navíc by šlo o kvalifikovanější, efektivnější prostředek (nezávislého) přezkumu činnosti orgánů veřejné správy než nabízí současná praxe vyřizování stížností, jak byla z hlediska právního významu přiblížena v předchozí části.<sup>16/</sup>

Jde kupř. mimo jiné o situace, kde právní záruky (prostředky) ochrany občana prakticky neexistují, snad kromě právě jen málo účinné možnosti stěžovat si u příslušného úřadu, resp. jeho interního, tedy „závislého“ kontrolního orgánu. Existující systém právní ochrany před veřejnou správou není zdaleka dokonalý a právě uspokojivý. Pokud pomineme kontrolu vnější, kterou lze v zásadě diferencovat na prakticky jen úzce specializovanou kontrolu parlamentní a nevýhodně juristicky formalizovanou kontrolu soudní,<sup>17/</sup> právní možnosti ochrany proti veřejné správě, zejm. proti jejímu jednání (nečinnosti) neprojevuující se ve formě správních rozhodnutí,<sup>18/</sup> jsou relativně omezené a mnohdy spíše jen teoreticky vymodelované či sporné (problematické).<sup>19/</sup>

<sup>14/</sup> Srov. část I.

<sup>15/</sup> Srov. *Klokočka, V.*, cit. rozhovor.

<sup>16/</sup> Opačný názor srov. *Widemannová, M.*, cit. dílo, s. 440.

<sup>17/</sup> Srov. *Mikule, V.*, In: Hendrych, D. a kol.: *Správní právo - obecná část*. C. H. Beck. Praha 1996, s. 26 - 315.

<sup>18/</sup> Proti rozhodnutím ve správním řízení existují relativně účinné opravné prostředky (srov. § 53 - 70 zák. č. 71/1967 Sb., ve znění zák. č. 283/1993 Sb.), dále srov. též např. *Kopecký, M.*, In: Hendrych, D. a kol.: *Správní právo - obecná část*. C. H. Beck. Praha 1996, s. 189 - 194.

<sup>19/</sup> Srov. *Mikule, V.*, In: Hendrych, D. a kol.: *Správní právo - obecná část*. C. H. Beck. Praha 1996, s. 322 - 347. K tomu dále srov. *Týž*: Hlavní rysy systému ochrany lidských práv v České republice. In: *Proč ombudsman v České republice? Sborník příspěvků z mezinárodního semináře „Ombudsman v České republice“ Český helsinský výbor - Československá nadace Charty 77*. Praha 1993, s. 47 - 58.

Srovnání oprávnění dozorového prokurátora a kompetencí ombudsmana je jistě zajímavé,<sup>20/</sup> ale šlo právě o to prokurátora, resp. státního zástupce těchto funkcí zbavit,<sup>21/</sup> což se vskutku až dokonale podařilo přijetím zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství. Záhy se zjistilo, že problém spočívá v tom, že státní zástupce byl sice pravomocí spadajícími do rámce všeobecného dozoru (v netrestních věcech) zřejmě správně zbaven, potřebné kontrolní mechanismy a pravomoci však prakticky nebyly převedeny na jiný (jiné) státní orgán. O určité modifikované receptci výšece kontrolní pravomoci všeobecného dozoru prokuratury lze snad hovořit u Nejvyššího kontrolního úřadu.<sup>22/</sup> Soudnictví sice garantuje možnost přezkumu (nezákonného) správního rozhodnutí obecným, event. i ústavním soudem, jde však o běžné, právně formalizované soudní procesy. Hovoří se o potřebě zřízení finanční prokuratury, která by však měla plnit nikoliv kontrolní, ale potřebné exekutivní funkce ochránce státního majetku a tedy i strážce veřejného zájmu.<sup>23/</sup>

Které věci, resp. oblasti tak zůstaly nejen z hlediska ochrany práv občanů, ale i veřejného zájmu nepokryté? Především se jedná o kontrolu ochrany práv občanů v místech výkonu trestu, vazby, ochranné výchovy a ochranného léčení, ale také v prostorách zajištění, zadržení nebo zatčení.<sup>24/</sup> Dále chybí subjekt, který by nezávisle, na základě neformálních podnětů zkoumal nejen zákonnost individuálních (konkrétních) správních aktů, ale i aktů normativních (nařízení),<sup>25/</sup> resp. vůbec nezákonný (nesprávný) postup příslušných úřadů. Velice závažným problémem se v této souvislosti jeví ochrana zájmu státu - a tedy potažmo i zájmu občanů - proti nezákonným (správním) rozhodnutím, kterými byli účastníci řízení v rozporu s právními předpisy zvýhodněni a pochopitelně od nich nelze očekávat podání opravného prostředku (např. ve věcech občanství). Za současné právní situace by zájmy státu z vlastních podnětů měly (mohou) hájit v zásadě jen instituce, které ve věci rozhodují (autokontrola), resp. orgány jim nadřízené. To je postup zřejmě obvyklý a zavedený v mnohých západních demokratických státech, nezdá se však, že by

<sup>20/</sup> Srov. Müller, Z., cit. dílo, s. 215 - 216.

<sup>21/</sup> Srov. též Spáčil, J.: K problematice vztahu správního soudnictví a činnosti prokuratury. Prokuratura 1-2/1990, zejm. s. 72.

<sup>22/</sup> Srov. zejména ust. § 3 zák. č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadě, ve znění pozd. předpisů. Srov. též Mikule, V.: Nejvyšší kontrolní úřad ponovu. Správní právo 3/1993, s. 131 - 151.

<sup>23/</sup> Srov. např. Okrádání státu bude stíhat finanční prokuratura. Mladá fronta dnes 23. 7. 1994; O ochranu státního majetku má dbát finanční prokuratura. Lidové noviny 26. 7. 1994. K situaci za 1. republiky srov. Erben, L.: Finanční prokuratura. In: Slovník veřejného práva československého. Svazek I. Brno 1929, s. 614 - 624. Nověji srov. Zoulik, F.: K problematice finanční prokuratury. Právní praxe 3/1994, s. 128 an.

<sup>24/</sup> K zajištění srov. § 14 a 15 zák. č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (úplné znění č. 17/1994 Sb.), zadržení srov. § 75 a 76 tr. řádu a k zatčení § 69 tr. řádu. Ve všech případech se jedná o tzv. policejní cely podle ust. § 26 an. zák. č. 283/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů. K tomu srov. též Veselý, T. - Sládeček, V.: Stížnosti na policii V České republice Správní právo 4/1996, s. 193 - 211, zejm. s. 211.

<sup>25/</sup> Ústavní soud sice přezkoumává ústavnost, resp. zákonnost nařízení, avšak na základě kvalifikovaných podnětů.

v našem tržním prostředí - rozuměj korupci úředníků<sup>26/</sup> - uvedený mechanismus mohl skutečně efektivně fungovat.

Stručně a jistě nevyčerpávajícím způsobem - neboť daná problematika by vyžadovala samostatné studie, kupř. i podložené empirickými výzkumy aktivit prokurátorů na úseku všeobecného dozoru v letech 1990 - 1993 - jsme se zmínili o vzniklých mezerách v právní úpravě, kde v posledních letech zřejmě relativně účinně a na základě neformálních podnětů jako nezávislý kontrolní orgán veřejné správy vystupovala právě prokuratura v rámci všeobecného dozoru.<sup>27/</sup> Jak přistoupit k jejich zacelení? Lze uvažovat o vytvoření zvláštních nezávislých institucí, buď profesionálních (parlamentních či mimoparlamentních) nebo laických (občanských),<sup>28/</sup> z nichž některé by se např. věnovaly sledování věznic a obdobných zařízení, jiné by se zabývaly dalšími problematickými okruhy atp. Schůdnější a patrně i účinnější se jeví zřízení ombudsmanské instituce, jež svým dohledem může obsáhnout celou oblast veřejné správy.

Poměrně podrobné základní (výchozí) teze k vytvoření instituce ombudsmana v České republice jsem zpracoval a publikoval v odborném článku již dříve.<sup>29/</sup> V návaznosti na dále předložené konkrétní úvahy a návrhy, které byly vytyčenými tezemi do nezanedbatelné míry inspirovány, bude vhodné se s příslušnými pasážemi seznámit podrobněji.<sup>30/</sup>

„Pokud dojde - dříve nebo později, o čemž nepochybují<sup>31/</sup> - k zahájení prací na příslušném zákoně, dovoluji si k tomu uvést několik poznámek a návrhů.

Úvodem lze připustit, resp. zopakovat, co již bylo řečeno jinde - ústavní úprava není *conditio sine qua non*.<sup>32/</sup> Na druhé straně není důvodu, proč se event. (stručné) ústavní úpravě urputně za každou cenu vzpírat.<sup>33/</sup> Generální inspektor ozbrojených sil, jak již víme, ústavně upraven nebyl. Přijetí právní regulace na úrovni zákona je však nepochybně nutné.

---

<sup>26/</sup> Srov. kupř. alarmující případ korupce za účelem získání státního občanství v Karvině (srov. denní tisk ze začátku srpna 1994).

<sup>27/</sup> To jsme však hovořili jen o oblasti veřejné správy, problematickým se zdá kupř. již dřívější zrušení práva prokuratury podávat stížnosti pro porušení zákona v občanskoprávních věcech aj.

<sup>28/</sup> K tomu srov. např. *Lewis, N. - Birkinshaw, P.: When Citizens Complain. Reforming Justice and Administration. Open University Press. Buckingham. Philadelphia 1993.*

<sup>29/</sup> *Sládeček, V.: Ombudsman v Československu a v České republice. Správní právo 2/1993, s. 65 - 85.*

<sup>30/</sup> Je nicméně třeba uvést, že jde o teze staršího data (jaro 1993), které - jak vyplývá i z dalšího - doznaly některých korektur, především na základě nově zjištěných poznatků a zkušeností z jiných ombudsmanských systémů. Vesměs však, domnívám se, neztratily ani dnes své opodstatnění. Z hlediska doby vzniku je třeba následující teze posuzovat, i pokud jde o odkazy na tehdejší návrhy některých předpisů.

<sup>31/</sup> Např. v Nizozemí se o ombudsmanovi diskutovalo dvacet let a samotné projednání a schválení návrhu zákona trvalo pět let.

<sup>32/</sup> *Sládeček, V.: Ombudsman ve Velké Británii. Správní právo 3/1993, s. 152, 169 - 181.*

<sup>33/</sup> Ombudsman, resp. obdobná instituce, je např. zakotvena v ústavách těchto států. Švédsko, Finsko, Dánsko, Rakousko, Španělsko, Portugalsko, Maďarsko a Slovinsko. Přestože v různé podobě působí, není ústavně upraven ve Francii, Itálii a Nizozemí.

Konstruování instituce ombudsmana, resp. jeho postavení a základních oprávnění, by mělo nejspíše vycházet z klasického, skandinávského modelu, event. s přihlédnutím i k některým pozitivním zkušenostem modelu britského. Jistě to ale neznamená převzetí tzv. poslaneckého filtru.<sup>34/</sup>

Hlavní úkol ombudsmana by měl spočívat ve zkoumání zákonitosti (ústavnosti) v rozhodování i jednání (nečinnosti) orgánů veřejné správy, resp. ministerstev a jiných ústředních správních úřadů, zvláště pokud jde o realizaci základních práv a svobod. Přezkoumávání rozhodování či jednání soudů není možné, jelikož by šlo o zásah do soudcovské nezávislosti a narušení principu dělby moci. Ústava ani takové jednání nepřipouští (srov. čl 82 úst. zákona ČNR č. 1/1993 Sb.). Teprve později (za dva až tři roky), na základě získaných zkušeností by, obdobně jako např. ve Velké Británii, bylo možné uvažovat o zřízení ombudsmanů místních, kteří by se v obdobném rozsahu zaměřili na činnost místních správních úřadů, resp. samosprávných orgánů při výkonu státní správy. Ostatně je třeba uvést, že v současnosti je u většiny správních rozhodnutí na nižší úrovni ministerstvo odvolacím orgánem, a proto by již v rámci navrhovaného systému bylo možné napadat nezákonnost po odvolacím řízení.

Ombudsman by měl být volen Poslaneckou sněmovnou, event. Senátem na funkční období čtyř až sedmi let; jeho funkční období by nijak nesouviselo s volebním obdobím parlamentu. Jednalo by se o orgán monokratický, příp. s jedním taktéž voleným zástupcem. Nelze vyloučit variantu ustanovení více ombudsmanů, avšak vždy s úžejí, přesně vymezenou samostatnou působností, která by se nepřekrývala, jako je tomu např. ve Švédsku.

Velice závažnou, ba do určité míry profilující otázkou, se pak samozřejmě jeví výběr vhodné osoby. V této funkci má osobní, morální autorita, ale i erudovanost - veřejnosti známá či zprostředkovaná - značný význam. Mělo by se jednat právníka - člověka nestranného jak v obecném významu slova, tak zvláště ve vztahu k politickým stranám. Jistě by nedostačovalo pouhé formální pozastavení členství, jak je tomu při obsazování některých funkcí v současné době zvykem. Vysoká profesionalita a tedy i určitá předepsaná délka praxe (nejméně deset let), zejména v oblasti ústavního a správního práva, veřejné správy a ochrany lidských práv vůbec, je nutností.

Důležitou se jeví garance nezávislosti v činnosti ombudsmana. Lze uvažovat o taxativně upravených možnostech jeho odvolání, zřejmě toliko na základě spáchání úmyslného trestného činu či po uložení nepodmíněného trestu odnětí svobody za trestný čin spáchaný z nedbalosti. O tom, zda mu udělit imunitu obdobnou poslanecké nelze učinit jednoznačný závěr. Zdá se však pravděpodobným, že pokud

<sup>34/</sup> Opačný názor srov. *Widemannová, M.*, cit. dílo, s. 40.

by v rámci šetření kupř. zjistil podezření z korupce (většího rozsahu), mohly by se vyskytnout pokusy o jeho „zbrzdění“ kompromitováním, např. nařčením ze spáchání trestného činu, ať již jakéhokoliv. S tím souvisí i skutečnost, že funkce ombudsmana by neměla být slučitelná s poslaneckým či senátorským mandátem.

Přestože by ombudsman nebyl parlamentu přímo odpovědný a jeho konkrétní povinnosti vůči zastupitelskému sboru by přímo vyplývaly ze zákona, právě zákonem by měl uloženou povinnost úzce a pravidelně spolupracovat se zvláštní, pro tyto účely zřízenou stálou zvláštní komisí Poslanecké sněmovny (dále jen „zvláštní komise“).

Stížnost by měl právo (písemně) podat každý občan ve své individuální věci. Event. lze zvažovat, zda by se ombudsman, na výslovnou žádost poslance či senátora, nemohl zabývat individuálními podáními, jež obdrželi, pokud spadají do jeho působnosti a jsou zvláště naročná na šetření. Pokud jde o práci se stížnostmi, ombudsman by měl právo vyloučit z dalšího řízení podání, jež nespádají do jeho působnosti a taktéž samostatně (předběžně) posoudit důvodnost, srozumitelnost („nezmatečnost“) podání a rozhodnout zda se jím bude dále zabývat. V každém případě by stěžovatele ve stanovené lhůtě uvědomil o svém názoru na podání a o dalším postupu.

Bylo by možné napadat jen správní rozhodnutí, proti kterým již nelze podat řádný opravný prostředek k vyššímu správnímu úřadu. Předpokládá se stanovení lhůty jednoho roku od právní moci rozhodnutí či vadného jednání (nečinnosti) správního úřadu, ve které se lze na ombudsmana účinně obrátit, obdobně jako tomu je např. v Dánsku, Holandsku či ve Velké Británii.

Vlastní šetření následující po předběžné právní analýze dotčeného rozhodnutí či jednání by mělo charakter jak operativního zjišťování (telefonicky, „rozhovory“ na místě), tak písemné korespondence - vyžádání si podkladů, informací, vysvětlení i stanoviska dotčeného úřadu, konkrétního úředníka, jeho nadřízeného, event. včetně ministra. Tomu by odpovídala zákonem stanovená povinnost součinnosti a spolupráce příslušných fyzických i právnických osob, příp. též dalších státních orgánů (ovšem s vyloučením kupř. vlády jako celku, prezidenta aj.), umožnění vstupu do příslušného prostoru apod. Jisté sankční zajištění této povinnosti se jeví vhodným (nejpříhodnější je úvaha o pokutách). Ombudsman by měl právo se seznamovat i s věcmi, které jsou předmětem státního a hospodářského tajemství. Obecně lze patrně uvažovat o vybavení ombudsmana obdobnými procesními oprávněními jako má správní orgán podle správního řádu, navíc s možností účasti při řízeních i konkrétních úkonech (např. policejních).

Na základě pečlivého posouzení všech podkladů a informací by ombudsman vyhotovil a zaslal jak tomu, kdo vadně rozhodoval či nesprávně jednal, tak i jeho přímemu nadřízenému své stanovisko s návrhem nápravy zjištěného stavu. Součástí materiálu by mohl být i návrh na udělení disciplinárního trestu. K reakci na stanovisko i doporučení by zákon stanovil relativně krátkou lhůtu (kupř. 15 dní). Pokud



by správní orgán v zákonné lhůtě nejednal v souladu s doporučením, ombudsman by se obrátil přímo na ministra, resp. vedoucího příslušného správního úřadu. Pokud by ani tato cesta nevedla k nápravě, ombudsman by případ předložil zvláštní komisi (patrně více případů najednou v určitém pravidelném časovém intervalu). Ta by, zřejmě po slyšení ombudsmana, rozhodla o dalším postupu v souladu s právními možnostmi, danými ji jednacím řádem (interpelace ministra, předvolání ministra na jednání zvláštní komise atp.).

Z načrtnutého postupu práce s podáními vyplývá, že se má jednat o aplikaci obvyklé, toliko iniciační pravomoci ombudsmana, tzn. bez možnosti přímého zasahování do činnosti orgánů veřejné správy.

Ombudsman by měl ovšem možnost (nikoliv však povinnost) zahájit šetření i z vlastní iniciativy, kupř. na základě zprávy v tisku a jiných masmédiích, event. i na základě telefonátu atp. Jinou formu projevu vlastní iniciativy ombudsmana by tvořily neohlášené inspekce, např. i ve státních nemocnicích, u vojenských jednotek, ve věznicích aj. Provedení inspekce by ombudsmanovi mohla taktéž uložit zvláštní komise.

Závažným druhem aktivity ombudsmana by byly „zprávy o činnosti“. Především by šlo o pravidelné, patrně roční či půlroční zprávy, který by se zaměřily na nejvýznamnější případy, ať již skončily úspěšně či méně úspěšně. Tyto souhrnné zprávy by se předkládaly nejen všem poslancům i senátorům, ale také ministrům, prezidentovi, příp. i dalším osobám (vyšší policejní úředníci atp.). Na základě zahraničních zkušeností lze považovat za vhodné jejich publikování, zpřístupnění co nejširší veřejnosti. Vedle souhrnných zpráv by existovaly jednak již zmíněné (podrobné) „zprávy o nevyřešených případech“, dále pak speciální zprávy, vypracované případně i na vyžádání zvláštní komise.

Ombudsman by měl dále oprávnění předkládat (zvláštní komisi) návrhy na změny či doplnění jak právních předpisů, tak i předpisů interních, ministerských (správní nařízení), pokud by při své práci shledal jejich nedostatky.

Lze vzít v úvahu i variantu, meritorně známou odjinud (Portugalsko, Rakousko), totiž oprávnění podat návrh na přezkoumání nebo zrušení (části) právního předpisu pro jeho nezákonnost Ústavnímu soudu. Přijetí této varianty by nevyžadovalo změnu Ústavy (srov. čl. 88 zákona ČNR č. 1/1993 Sb.).

Zpracování návrhu nového právního předpisu, zvláště pak zákona, či úvaha o jeho závažné změně, vyžaduje také specifikaci jeho místa v platném právním řádu, souvislostí a vazeb k ostatním právním předpisům. Na prvním místě je ovšem třeba posoudit soulad s předpisy ústavními.

Přestože lze u předpisů stejné právní síly podpůrně uplatnit zásadu *lex posterior derogat priori*, pro přehlednost a jednoznačnost výkladu je žádoucí zjistit, zda některé předpisy, resp. jejich části nebude nutné modifikovat, zrušit či naopak zohlednit atp., a příslušné úpravy pak pochopitelně navrhnout. Při práci na návrhu zákona o ombudsmanovi lze předpokládat zkoumání vztahů a souvislostí např.

s následujícími právními předpisy: zák. č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), zák. č. 58/1969 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem, zák. č. 85/1990 Sb., o právu petičním atd. Bude také třeba posoudit (v různé formě) existující návrhy některých důležitých zákonů: o státním zastupitelství, o ústavním soudu, o stížnostech, o státních zaměstnancích a event. i další.

V uvedených poznámkách pochopitelně memůže a ani není vyčerpána celá širší problematika. Navíc nemálo problémů se někdy až nečekaně objevuje i při práci na vlastním textu právního předpisu...<sup>35/</sup>

## 2. K NÁVRHU ZÁKONA O OMBUDSMANOVĚ (VEŘEJNÉM OCHRÁNCI PRÁV)

V následující kapitole se postupně budeme zabývat jednotlivými aspekty instituce ombudsmana, jak by podle našeho názoru měly být upraveny v předpokládaném zákoně. V tomto směru se vychází, event. polemizuje s několika základními návrhy právní úpravy, které byly postupně předloženy (jsou obsaženy v příloze). Především se však vychází z návrhu zásad zákona o ombudsmanovi, resp. veřejném ochránci práv (dále jen „návrh zásad“) jak byl vypracován autorem této práce a doc. V. Mikulem a v závěru upraven po připomínkách dr. J. Chalupové a dr. Šimka z Českého helsinského výboru. Návrh zásad byl připraven na žádost právě Českého helsinského výboru pro účely semináře „Ombudsman v České republice“. Přihlíží se dále k textu pracovní verze návrhu zákona o veřejném ochránci práv ze dne 18.10. 1995 (dále jen „materiál poslanců“),<sup>36/</sup> jež obsahuje taktéž projekt zákona o veřejném ochránci práv a který vznikl dopracováním některých předchozích verzí návrhů inspirovaných zmíněnými zásadami. Dále se komentují, resp. zohledňují odchylky obsažené v dalších oficiálních textech, tj. v parlamentních tiscích 2007 a 25,<sup>37/</sup> nepřihlíží se pak k parl. tisku 1789, který je jen jednou ze starších (jaro 1995) verzí zmíněných návrhů.<sup>38/</sup>

<sup>35/</sup> Sládeček, V., dílo v pozn. 29, s. 77 - 81.

<sup>36/</sup> Tento návrh byl otištěn a podrobně komentován ve stati Sládeček, V.: K poslaneckému návrhu zákona o veřejném ochránci práv. Český Bulletin lidských práv 2/1995-1996, s. 51 - 58.

<sup>37/</sup> Jak návrh zásad zpracovaný pro ČHV, tak parl. tisk 2007 a parl. tisk 25 jsou zahrnuty v příloze publikace. Materiál poslanců není otištěn, přestože se na něj odkazuje, neboť je dostupný v práci uvedené výše.

<sup>38/</sup> Takový přístup „kritického komentáře“ návrhu, na jehož tvorbě jsem se podílel (kdy se však přihlíží i k návrhům dalším), se může patrně zdát poněkud nezvyklým. Uvedený přístup byl do jisté míry ovlivněn snahou o částečné zachování původní pojetí této části v habilitační práci. Souvisí to ovšem i se skutečností, že pozdější návrhy ze zásad vycházejí a byly, v různé míře (úspěšně) připomínkovány autory zásad. Znamená to ovšem i nutnost paralelní práce s přílohami.

### *Výchozí poznámky*

Pokud jde o inspirační zdroje využitě při přípravě návrhu zásad, je třeba především zmínit texty příslušných zákonů. Zvláště posloužily úpravy Velké Británie, Francie, Německa, Portugalska, Dánska, Nizozemí a Polska. V určité míře se přihlédlo i k textu návrhu zásad ústavního zákona o ochránci lidských a občanských práv České a Slovenské Federativní Republiky.<sup>39/</sup> Samozřejmě se vycházelo i z tezí uvedených v kapitole 1.

Návrh zásad vychází z řady používaných a osvědčených principů instituce, jak jsou známy v zahraničí, kupř. šetření na základě podání i z vlastní iniciativy, diskreční pravomoc, vyšetřovací oprávnění apod.<sup>40/</sup> Pokud se v návrhu zásad hovoří také o jiném jednání úřadu porušujícím základní právo nebo svobodu,<sup>41/</sup> je si třeba uvědomit, že existuje řada případů, kdy je aplikace správního řádu vyloučena a postup úřadu je právně upraven jen fragmentárně nebo dokonce vůbec ne, přestože takové úřední jednání může často mít závažné konkrétní právní následky. Lze se také kupř. setkat - i při meritorním rozhodování - s diskriminační, rozdílnou aplikací téhož ustanovení právního předpisu v různých částech státu.

Návrh zásad sleduje určitou, z hlediska komparace ve světě zřejmě převažující tendenci, která spočívá ve stanovení „omezenější“ kompetence ombudsmana. Pochopitelně lze o takto vymezené působnosti polemizovat a koncipovat přístupy jiné. Zcela vědomě ombudsmana nestavíme do role „velkého pečovatele“ o (ubohého) občana. Podle našeho názoru se ombudsman skutečně může zabývat jen otázkami souvisejícími s veřejnou správou a nikoliv věcmi v širším záběru, věcmi soukromoprávního rázu. Ostatně již první dánský ombudsman S. Hurwitz uváděl, že tato funkce má mít spíše charakter dozoru nad veřejnou správou než zvláštního odvolacího orgánu (soudu).<sup>42/</sup> Ombudsman nemůže za občana sepisovat žaloby, zastupovat ho v řízení před soudy atp. To je totiž trochu jiný problém - problém občanů, kteří nemají dostatek prostředků a potřebují kvalifikovanou právní radu nebo přímo zastoupení v právním řízení. K řešení této situace by měl sloužit jiný, taktéž právně reglementovaný systém, soustava bezplatného poradenství a zastupování před soudy, kupř. obdobný tomu, jaký dnes existuje ve Velké Británii.<sup>43/</sup>

Nedomníváme se taktéž, že by se zřízením instituce ombudsmana výrazně snížil kupř. počet dopisů adresovaných prezidentu republiky. Zřejmě již od dávných dob

<sup>39/</sup> K tomu srov. část VI.

<sup>40/</sup> Srov. podrobnější poznámky k jednotlivým aspektům činnosti instituce.

<sup>41/</sup> Otázka porušení základních práv a svobod je aspektem do jisté míry problematickým a ovlivněným dobou vzniku návrhu. K tomu srov. podrobněji dále v oddílu „Název a základní vymezení působnosti“.

<sup>42/</sup> Srov. *Hurwitz, S.*: *The Ombudsman*. Det Danske Selskab. Copenhagen 1968, s. 11.

<sup>43/</sup> Jde o systém *Free Legal Aid*, který je upraven zákonem a vztahuje se na občany s nižšími příjmy.

českého království mají někteří lidé těžko potlačitelnou potřebu či zvyk - který svými kořeny patrně sahá až k feudálním stížnostem na vrchnost - obracet se na pánovníka, resp. hlavu státu. Problému nezákonného či nesprávného jednání veřejné správy se patrně bude týkat jen menší část této korespondence.<sup>44/</sup> K tomu je třeba dodat, že řešením (některých) stížností občanů, plní jisté quasiombudsmanské funkce i Václav Havel, prezident republiky, ostatně sám zřejmě zastávce vytvoření této instituce. Poněkud nepřipadně ovšem působí jeho nedávné vyjádření ochoty za určitých podmínek plnit funkci ombudsmana - samozřejmě vedle výkonu úřadu prezidenta.<sup>45/</sup> Prezident především není oprávněn ani vybaven k provádění hlubších šetření. Vesměs zřejmě uspokojivé reakce příslušných úřadů na jeho podněty (resp. podání jeho kanceláře) vyplývají spíše jak z obecné vážnosti úřadu, tak zvláště pak z autority jeho současného držitele. Navíc je sám prezident formálně součástí moci výkonné, tedy vlastně systému na který si občané stěžují, což není slučitelné s představami o (nezávislém) ombudsmanovi.

Nepovažujeme rovněž za vhodné - a ve světě, pokud je mi známo, taková praxe není obvyklá - aby se ombudsman zabýval stížnostmi mu postoupenými různými státními orgány. Pokud má ombudsman pracovat kvalitně, operativně a rychle, nelze ostatně uvažovat o gigantické a přitom nemotorné instituci, jakémsi „ústředním stížnostním úřadu“. Předpokladem zahájení řízení by měla být - kromě splnění potřebných náležitostí - vědomá, vlastní iniciativa poučeného občana směřující k ombudsmanovi.

Právě uvedené určitým způsobem souvisí s naší již tradičně dosti bohatou stížnostní aktivitou občanů, která je, i když patrně jen do jisté míry, zapříčiněna taktéž různými praktikami totalitního státu, kdy právní záruky ochrany práv občanů byly nedostatečné. Vyřizování stížností je v současné době dosti problematické, neboť vyhláška č. 150/1958 Ú.l. zřejmě nemá a ani nikdy neměla závaznost právního předpisu a ani zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním, nemůže dostatečně garantovat přešetření záležitosti. Zdá se, že by speciální ustanovení o stížnostech a nakládání s nimi měly obsahovat vždy příslušné zákony; vesměs však půjde o kontrolu interní, o jejíž efektivnosti lze vcelku úspěšně pochybovat. I v tomto směru tedy, pokud by v dané věci šlo o nespravedlivé, protiprávní jednání v oblasti veřejné správy, by instituce ombudsmana měla svoje opodstatnění.

Je snad možné poukázat na určitou zvláštnost obsaženou v návrhu zásad, jež zdánlivě odporuje tomu, co bylo právě řečeno. Jde o zavedení možnosti, aby se ombudsman na požádání zabýval i stížnostmi, které obdrželi poslanci, senátoři či parlament vůbec (zásada 8). V tomto případě však nepůjde o postoupení věci ve výše

<sup>44/</sup> K otázce o čem lidé prezidentovi píší srov. např. *Martínková, E.*: Vážený pane prezidente...*Lidové noviny* 27. 10. 1993; *Chalupová, J.*: Vážený pane prezidente, *Státní správa a samospráva* 44/1993.

<sup>45/</sup> Mohu být i ombudsmanem (Hovory z Lán). *Lidové noviny* 3. 7. 1995.

uvedeném smyslu, tj. od ministerstev a jiných správních úřadů či jiných státních orgánů. Vychází se především z praxe německé a částečně i z britské a francouzské. K tomu je patrně vhodné poznamenat, že i ve světě obvyklé přisvojování si role ombudsmana členy zastupitelských sborů nemá a ani nemůže mít racionální základ. Zastupitelé se sice taktéž zabývají různými podáními voličů, ale nejsou materiálně (a ani časově) dostatečně vybaveni k odpovědnému přezkoumání ev. stížností na správní úřady, či dokonce k řádnému šetření ve věci. Obvykle to skončí tak, že zastupitel zašle s přípisem stížnost příslušnému úřadu „k vyřízení“. A navzdory skutečnosti, že výsledky někdy mohou být pozitivní, sotva může vždy zkoumat správnost postupu úřadu. Zvláště nežádoucím jevem, se kterým se v nedávné době předvolební kampaně do Senátu (a bohužel i později) bylo možné setkat, jsou sliby některých kandidátů, že budou (kromě jiného) plnit funkci jakéhosi místního ombudsmana.<sup>46/</sup> Jsou to však nabídky značně zcestné. Senátor je ve vztahu k veřejné správě (ať již ústřední nebo místní) ve zcela zanedbatelném postavení. Na rozdíl kupř. od poslance nemá ani zprostředkovaný vliv na působení vlády jako vrcholového garanta správy (např. prostřednictvím interpelací ministrů). Ve vztahu k místním úřadům bude tedy senátor mít (pokud ovšem nebude zároveň starostou) v podstatě stejné postavení jako každý jiný občan. Možná jen s tím rozdílem, že mu dané postavení dodá určité (mocenské?) autority. Vyšetřovací oprávnění samozřejmě žádá mít nebude, proto úředníci kupř. nebudou mít povinnost ho seznamovat se spisy, v zásadě ani (aktivně) reagovat na jeho doporučení atp. Širší problém ovšem spočívá i v tom, že se u nás prozatím praktikuje spíše princip diskrétnosti veřejné správy (navzdory ust. čl. 17 Listiny základních práv a svobod). Otázkou je, zda by si na „běhání po úřadech“ vůbec senátor našel čas. Jeho jediným prostředkem zřejmě zůstane pouze písemná žádost o nápravu či prostě postoupení (urgence) stížnosti k vyřízení, adresované ev. i nadřízeným orgánům. Vyvíjení takových aktivit však zcela jistě není možné chápat jako výkon funkcí ombudsmanské instituce.

Ombudsmanova kompetence může často koincidovat s působností jiných ochraňujících systémů, zejména se soudnictvím; vztahy a rozdíly v náplni činnosti a způsobech práce již byly charakterizovány dříve.<sup>47/</sup>

Po listopadu 1989 byly rozšířeny některé prostředky ochrany subjektivních práv, zejména prostředky ochrany soudní (znovu vytvořeno správní soudnictví, opět zavedeno dovolání jako další opravný prostředek v občanském soudním řízení, umožněna ústavní stížnost k ústavnímu soudu atd.). Veřejná správa - a ovšem i soudnictví - se však nacházejí v procesu hluboké a dlouhodobé přeměny organizační, personální i funkční. Správní rozhodování v individuálních věcech je nyní téměř

<sup>46/</sup> Srov. např. *Kantůrek, J.*: Senátor okresním ombudsmanem. *Právo* 8. 10. 1996. *Beneš, J.*: Senátor bude, příznejme si, ombudsmanem okresu. *Mladá fronta* dnes 8. 11. 1996.

<sup>47/</sup> Srov. podrob. část. I.

výlučně v rukou úřednického aparátu, jehož postavení však dosud není vyhovujícím způsobem obecně upraveno, takže mnohé otázky související s obecnou odborností, právností a etikou správy zůstávají otevřeny; nevyjasněna je ostatně i obecná otázka postavení státní správy vzhledem k proměnlivé parlamentní většině, míra její závislosti na aktuální politické konstelaci.<sup>48/</sup>

Ombudsman by měl plnit - jak již bylo naznačeno - funkci základní pomoci občanům při ochraně před státní byrokracií, při rozhodování i jednání orgánů veřejné správy. Občan se nejčastěji dostává do styku s orgány veřejné správy a protože právě veřejná správa je soustavou nadmíru složitou a už proto - ve smyslu právním, politickém, hospodářském i etickém - zvláště zranitelnou i zraňující, zdá se, že je to právě ona, kdo vyžaduje mimořádnou pozornost. Především tímto směrem má být proto zaměřena působnost ombudsmana.

Zřízení instituce ombudsmana nutně nevyžaduje změnu platné ústavy, protože nejde o orgán, který by disponoval samostatnou mocenskou pravomocí a mohl tak ingerovat do existující dělby státní moci. Jsou zcela mylná občas se vyskytující tvrzení, že ombudsman by narušoval systém dělby moci (ostatně to bývala oblíbená námitka např. v USA). Na rozdíl od bývalé prokuratury, která byla někdy - vzhledem ke své relativně autonomní soustavě - za čtvrtou moc považována, je ombudsman orgán ustanovovaný parlamentem a tvoří součást moci zákonodárné. Vytvoření instituce může sotva narušovat rovnováhu mezi mocí zákonodárnou, výkonnou a soudní, jde jen o zefektivnění obvyklých kontrolních funkcí moci zákonodárné (parlamentu) vůči moci výkonné. Přestože tedy platí, že ústavní zakotvení ombudsmana není *conditio sine qua non*, obecně se považuje za vhodnější tuto reglementaci provést, neboť zakotvení instituce v ústavě posiluje její postavení, autoritu.<sup>49/</sup> K tomu je snad třeba dodat, že současná právně politická situace není změnám ústavy příliš nakloněna.

V předkládaném návrhu zásad zákona o ombudsmanovi lze shledat následující hlavní rysy.

Jde o ombudsmana (v zásadách označeného jako „veřejného ochránce práv“), který je koncipován jako toliko „ústřední“, resp. zaměřený v zásadě „pouze“ na veřejnou správu ústřední a dekoncentrovanou, nicméně ve všech existujících oblastech. V návrhu zásad byly z kompetence ombudsmana vyňaty věci vojenské, jelikož se v době jejich vzniku předpokládalo ustanovení „armádního ombudsmana“.<sup>50/</sup> Aby nevznikaly výkladové pochybnosti, jsou v zásadách výslovně uvedeny některé specifické

---

<sup>48/</sup> K tomu srov. podrobněji Mikule, V.: Hlavní rysy systému ochrany lidských práv v České republice. In: Proč ombudsman v České republice? Sborník příspěvků z mezinárodního semináře „Ombudsman v České republice“ Český helsinský výbor - Československá nadace Charty 77. Praha 1993, s. 47 - 58.

<sup>49/</sup> K tomu srov. nedávně „posteriorní“ zakotvení instituce ombudsmana v polské ústavě. Podrob. srov. část V.

<sup>50/</sup> K tomu v podrobnostech srov. dále. v oddílu „Název a základní vymezení působnosti“.

správní úřady, ve kterých ombudsman vykonává svou kompetenci. Dále se jeho působnost vztahuje na zařízení zvláštního významu (zásada 1 odst. 3).

Prozatím se nenavrhuje ani existence více specializovaných ombudsmanů, ani zřízení ombudsmanů místních. O zřízení místních ombudsmanů lze jistě uvažovat, avšak až posléze, na základě získaných zkušeností. V každém státě má tato instituce nejen poněkud odlišné postavení v systému státních orgánů, ale také mentalita, tradice a vztah k veřejným institucím hrají svou roli. K tomu je nicméně třeba dodat, že v současnosti je u většiny správních rozhodnutí na nižší úrovni odvolacím orgánem ministerstvo, a proto by v rámci navrhovaného systému bylo možné prostřednictvím ombudsmana napadat nezákonnost těchto rozhodnutí po odvolacím řízení.

Ombudsman je volen Parlamentem; jeho nezávislost je kromě jiného (zásada 5) podpořena taxativním výčtem skutečností, kdy ho lze odvolat (zásada 3). Spojení s Parlamentem se v zásadě odehrává prostřednictvím Komise Parlamentu pro lidská práva (zásada 22), která má postavení komise Parlamentu ve smyslu Ústavy a jedn. řádu. Pouze zvláštní rysy postavení, vztahy, úkoly a oprávnění komise upravuje návrh zásad. Přímá vazba na Parlament bude pro ombudsmana zajištěna především pomocí každoročních zpráv (zásada 23), pro poslance a senátory v případech, kdy mu postoupí stížnost jim došlou (zásada 8).

Ombudsman je koncipován jako monokratický orgán. Jeho zástupce, taktéž volený Parlamentem, může jednat samostatně i ve věcech, kterými ho ombudsman pověří, což umožňuje jistou specializaci či dělbu práce.

Ombudsman jedná jak z přímého či zprostředkovaného podnětu občana (zásada 8), tak i z vlastní iniciativy. Nepovažuje se za vhodné, aby se ombudsman zabýval stížnostmi postoupenými mu různými státními orgány, předpokladem zahájení šetření je (kromě splnění předepsaných náležitostí) vědomá, vlastní iniciativa občana směřující k ombudsmanovi.

Ve stanovených případech, jak je i jinde ve světě obvyklé, je ombudsman oprávněn podnět odložit, má diskreční oprávnění (zásada 11). Při šetření (i z vlastní iniciativy) má potřebná „vyšetřovací“ oprávnění vůči dotčeným subjektům (zásada 14); ostatním státním orgánům je uložena součinnost (zásada 15).

Pokud ombudsman při šetření zjistí porušení základních práv a svobod,<sup>51/</sup> navrhne úřadu nebo zařízení opatření směřující k nápravě; jde o výčet demonstrativní (zásada 18). Je třeba zdůraznit, že jde vždy toliko o oprávnění iniciačního charakteru, ombudsman není oprávněn přímo zasahovat do činnosti a rozhodování úřadů a zařízení a měnit právní situaci (zásada 1 odst. 4).

O případech, kdy nebyla zjednána náprava, ombudsman jednak vyrozumí nadřízeného, event. věc zveřejní (zásada 19); zároveň o nich zpraví Komisi Parlamentu pro lidská práva (zásada 22 odst. 2).

---

<sup>51/</sup> K tomu srov. pozn. 41.

Kromě šetření na základě podnětu či z vlastní iniciativy disponuje ombudsman oprávněním podávat podněty k úpravám právního řádu (zásada 21); o těchto podnětech taktéž informuje komisi (zásada 22 odst. 2).

Při přípravě návrhu zásad se uvažovalo i o vazbách ombudsmana na Ústavní soud, zvláště pokud jde o jeho možné návrhy na přezkoumání ústavnosti právních předpisů, jež jsou známé z jiných právních úprav (Portugalsko, Rakousko). Jak je ovšem zřejmé z předchozího i z dalšího textu, dále se upřednostňuje ombudsman s omezenější působností, jako instituce vskutku komplementární. Samostatné oprávnění ombudsmana se kvalifikovaně obracet na Ústavní soud by znamenalo (ať již přímou či nepřímou) novelu zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu a rovnalo by se právu prezidenta, event. oprávnění kvalifikovaného počtu poslanců či senátorů, což by mohlo vytvářet jistou disparitu. Jistě by se však ombudsman mohl pokusit iniciovat návrh (jako návrh skupiny poslanců) i prostřednictvím komise, ev. výboru, který by se jeho činností zabýval. Návrh ombudsmana podaný Ústavnímu soudu, který by nebyl podložen právní úpravou, by Ústavní soud odmítl (a limine) jako podání osobou zjevně neoprávněnou.<sup>52/</sup> A ostatně v našem státě (na rozdíl např. od Polska) se každý může - bez pomoci ombudsmana - prostřednictvím ústavní stížnosti dovolávat i přezkumu ústavnosti předpisu.<sup>53/</sup>

Ombudsman řídí svou kancelář, jejíž strukturu upřesní ve statutu. Závažnou zárukou jeho nezávislosti je i samostatná kapitola ve státním rozpočtu. To však neznamená, že by se mělo jednat o gigantickou, rozpočtově náročnou instituci.

#### *Název a základní vymezení působnosti<sup>54/</sup>*

Zásada 1 provádí obecnou charakteristiku ombudsmana, resp. veřejného ochránce práv a vymezuje jeho působnost a pravomoc.

V odst. 1 je obecně vymezena základní působnost a pravomoc veřejného ochránce práv. Termín veřejný ochránce práv (dále jen „ochránce“) není nutně definitivní a jediný možný, byl zvolen na základě inspirace označeními vyskytujícími se v nemalém počtu zemí, kde nebyl recipován název původní. Většinou více-slovné názvy na původní význam slova určitým způsobem navazují či se jinak snaží postihnout obsah instituce. Srov. např. parlamentní zmocněnec (komisař) pro veřejnou správu, ochránce event. zastánce lidu, mluvčí občanských práv, zástupce (obránce) spravedlnosti atp.<sup>55/</sup> Termín „ombudsman“ nebyl zřejmě akceptován především pro svou cizorodost (nepřevzaté cizí slovo), „exotičnost“. Podle na-

<sup>52/</sup> Srov. § 43 odst. 1 písm. c/ zák. č. 182/1993 Sb., ve znění zák. č. 77/1998 Sb.

<sup>53/</sup> Srov. § 74 zák. č. 182/1993 Sb.

<sup>54/</sup> Srov. zásadu 1, § 1, 2, a 10 materiálů poslanců, § 1, 2 a 11 parl. tisku 2007, § 1,2 a 10 parl. tisku 25.

<sup>55/</sup> Srov. Parliamentary Commissioner for Public Administration (Velká Británie), Volksanwaltschaft (Rakousko), Rzecznik praw obywatelskich (Polsko), Provedor De Justica (Portugalsko).



šeho názoru však ani tuto alternativu názvu není vhodné zcela vylučovat, ev. - jak je tomu i v některých úpravách - uvést termín ombudsman alespoň jako zástupné označení v závorce. Přívlastkem „veřejný“ se chce zdůraznit jeho kontrolní vztah k veřejné správě, nabízí se ovšem otázka zda je zvolený způsob označení v tomto směru dostatečně výstižný.<sup>56/</sup>

Pokud jde o samotné vymezení působnosti ochránce, s odstupem času a na základě různých připomínek se jeví poněkud problematickým. Zpracovatelé byli vedeni - i na základě inspirace zvláště polskou právní úpravou - úmyslem, aby ochrana občanů byla stanovena co nejširěji, aby zahrnovala celou oblast ochrany práv,<sup>57/</sup> která je v České republice většinou identifikována s existencí Listiny základních práv a svobod. Definování obecné působnosti ochránce tak analogicky vycházelo z Ústavy a z tehdejšího návrhu zákona o Ústavním soudu.<sup>58/</sup> Jakkoliv dobře zvolená dikce v písm. a/ na první pohled vypadá, paradoxně dochází k tomu, že kompetence ochránce je návrhem vymezena značně úzce. Týká se právě jen ochrany základních práv a svobod, tedy těch, které vymezuje Listina a mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách podle čl. 10 Ústavy a v jejich mezích event. „prováděcí“ běžné zákony. To je ovšem zcela jiné, velice omezené chápání instituce ombudsmana. Stanovená kompetence ochránce (nikoliv pravomoc) se velice podobá, resp. se překrývá s částí působnosti Ústavního soudu,<sup>59/</sup> což ještě markantněji vychází najevo v zásadě 9 odst. 1. Při takovémto vymezení působnosti by český ombudsman vůbec nemohl plnit své obvyklé základní poslání, tj. chránit a pomáhat občanům proti „nespravedlivému“,<sup>60/</sup> ev. nezákonnému jednání (nečin-

<sup>56/</sup> Použití přívlastku může spíše napovídat, že ochránce nevyvíjí činnost jako osoba soukromá, ale že plní veřejnou funkci. V původní pracovní verzi se používalo zřejmě výstižnějšího, avšak poněkud nemotorného spojení „ochránce práv ve veřejné správě“.

<sup>57/</sup> Tento úmysl byl zřejmě částečně ovlivněn i pozdějšími podněty zadavatelů, neboť první pracovní verze návrhu má širší záběr: „Ochránce práv ve veřejné správě (dále jen „ochránce“) působí k zachování ústavnosti a zákonitosti v jednání a rozhodování ministerstev a ostatních ústředních správních úřadů včetně jejich organizačních složek (dále jen „ústřední úřady“), zvláště pokud jde o ochranu základních práv a svobod občanů“.

<sup>58/</sup> Srov. zejm. čl. 87 odst. 1 písm. d/ a čl. 3 a 10 Ústavy a zejména nynější (platné) ust. § 72 odst. 1 písm. a/ zák. č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

<sup>59/</sup> Srov. § 72 odst. 1 písm. a/ zák. č. 182/1993 Sb.

<sup>60/</sup> Jsme si vědomi jisté problematickosti hlediska „spravedlnosti“. Může kupř. jít o rozhodnutí, která jsou formálně právně v pořádku, ale nějak jsou problematická (nevhodná, neúčelná, neadekvátní) a navíc např. i vyloučena z přezkumu ve správním soudnictví, nebo nejde vůbec o rozhodnutí (podniky, jiné právně významné úkony ve veřejné správě), které napadat nelze vůbec. Jednání (rozhodování) úředníka může trpět nejednotnou aplikací předpisů, (skrytými) diskriminačními přístupy. Může jít vůbec o problematiku správního uvažování i nečinnosti úřadu, obtěžování vyplňováním různých do-  
tazníků a požadováním různých potvrzení a příloh nepředepsaných právními předpisy. Zajímavá je např. obecnější formulace britská: „nespravedlnost či nepřiměřenost anebo jiné jednání neodpovídající principům dobré správy“. Jistou inspirací (poučením) může být i kupř. vymezení „negativních“ administrativních jednání, jak je konkrétně vymezuje zákon o ombudsmanovi na Havaji (§ 96-8): „Rádným objektem pro šetření je administrativní jednání úřadu, které může být: 1. v rozporu se zákonem, 2. nerozumné (nevhodné), nenáležitě (nepřiměřené), utlačující nebo zbytečně diskriminující, i když je v souladu se zákonem, 3. založené na špatném posouzení skutkového stavu, 4. založené na nesprávných nebo nepodstatných podkladech, 5. postrádající odpovídající (dostatečné) odůvodnění, 6. vykonané neúčinným (inefficient) způsobem, 7. nebo jednání jinak chybné.“

nosti) veřejné správy, totiž poukazovat často právě na negativní jevy (jednání), které většinou nelze subsumovat pod porušení základních lidských práv nebo svobod. Nebylo by prakticky možné - alespoň v podmínkách našeho právního řádu (a právního státu) - aby ochránce reagoval na různé, byť zjevné nespravedlnosti v jednání úřadů veřejné správy, kupř. na povýšenecké, přehlíživé nebo liknavé jednání, aroganci, laxnost, nezdrovilost a neodůvodněné průtahy v jednání (řízení), nemohl by úředníkům vytknout kupř. špatný výklad záměru zákonodárce, zdržování, nedostatečné prošetření věci, hrubost, hloupost, neefektivnost atp.<sup>61/</sup> Působnost ombudmana obvykle přesahuje otázky porušení práva, zabývá se zjišťováním chyb a nesprávných postupů správních úřadů.<sup>62/</sup> Vesměs jde o způsoby jednání, jež jsou právně v pořádku - nedochází dokonce ani k poškozování jiných než základních práv - a tudíž prakticky nepostizitelná (pokud pomineme často chimérickou funkci interní hierarchické kontroly v úřadu). Mohlo by se také jednat o případy kdy nelze napadat rozhodnutí správního úřadu ve správním soudnictví.<sup>63/</sup> Jako jistý protiargument lze ovšem připustit zákonné zakotvení základních pravidel správního řízení (§ 3 spr. řádu), jejichž porušení by bylo možné kvalifikovat (a postihovat) jako protiprávní postup zaměstnance. Nicméně nadále chybí zákon o státních zaměstnancích, který by zřejmě v tomto směru mohl napomoci ke zlepšení práce a disciplíny úředníků.

Zdá se tedy nevyhnutelné nutné úvodní odstavec (a další související ustanovení zásad, např. zásadu 9 odst. 1) přeformulovat, resp. v tom směru doplnit. Výhodou pouhého doplnění by bylo zachování důrazu na ochraně základních práv a svobod. Lze např. uvažovat o následujícím doplnění: „...jakož i k ochraně proti jednání (nečinnosti) úřadů, které je v rozporu s právními předpisy nebo jinak nesprávné či nespravedlivé (a objektivně na újmu občanovi)“. Event. je možné uvažovat o příkladném výčtu „poruchového“ (závadného) jednání, jak to provádějí některé zahraniční úpravy.<sup>64/</sup> Patrně by však bylo ještě vhodnější - s ohledem na prioritní důraz na zá-

---

<sup>61/</sup> Podrobnější výčet možných jednání obvykle napadaných ombudsmanem srov. *Skála, J.*: Proč ombudsman aneb ubi ius ibi remedium. *Právník* 2/1994, s. 116 a 119. Závadné jednání veřejné správy může být kupř. i charakteru chování „v rozporu s dobrými mravy“, které lze sice typicky namítat v oblasti práva soukromého, ale vyskytuje se i v zákoně č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění zák. č. 104/1995 Sb. v ustanovení o zákazu diskriminace spotřebitele ze strany prodávajícího (ust. § 6). Takový požadavek odpovídá tendencím uplatňování tzv. procedurální spravedlnosti (*procedural fairness*) podle J. Rawlse (*Teorie spravedlnosti*. Victoria Publishing, Praha 1995). K tomu srov. *Mikule, V.*, In: *Správní řízení ve věcech stavebních*. nakl. ARCHA. Praha 1997, s. 8.

<sup>62/</sup> Prof. V. Pickel při své návštěvě na Právnické fakultě University Komenského. Srov. *Justičná revue* 6-7/1992, s. 3.

<sup>63/</sup> Nejde jen o výslovné (a nikoliv vždy zcela důvodné) vyloučení možnosti soudního přezkumu podle § 248 o.s.ř. (kdy se ovšem lze přímo obrátit na Ústavní soud), ale především také např. o problém (nespravedlivého) správního uvážení, které je v zásadě soudně nepřezkoumatelné (srov. § 245 odst. 2 o.s.ř.).

<sup>64/</sup> Uvedený návrh formulace je ovlivněn i úpravou britskou, srov. § 5 odst. 1 zákona. Jde ovšem provést i definici vskutku lapidární: „Občané mohou podávat stížnosti týkající se konání nebo nečinnosti veřejných úřadů ombudsmanovi, který je přešetří... (čl. 23 ústavy Portugalska) nebo „...chránit a uvádět do života práva, svobody...a zabezpečovat neformálními prostředky, aby se výkon veřejné moci řídil spravedlností a zákony“ (ust. § 1 zákona o ombudsmanovi - Portugalsko). Srov. též pozn. 60.

kladní poslání instituce, které nespočívá v ochraně základních práv (to přísluší ústavnímu soudu), pořadí „zájmů“ obrátit: „Veřejný ochránce práv přešetřuje stížnosti na jednání (nečinnost) úřadů.. jakož i působí (sleduje) k ochraně základních práv...“<sup>65/</sup>

Přestože existuje úprava vyřizování stížností pokud jde o průtahy v soudním řízení a „nevhodné chování soudních osob nebo narušování důstojnosti řízení před soudem“<sup>66/</sup> při posuzování rozsahu působnosti ochránce se lze event. i zaobírat myšlenkou o rozšíření jeho kompetence i na šetření jednání (administrativních aktů) v soudním systému, avšak pouze ve sféře správy soudů.<sup>67/</sup>

Ustanovení odst. 2 se po nizozemském vzoru<sup>68/</sup> vyrovnává s eventualitou, kdy funkci ombudsmana vykonává žena.

Odst. 3 se snaží řešit značně problematickou otázku konkrétnějšího vymezení subjektů, na jejichž činnost se působnost ochránce vztahuje. Přesné vymezení oblasti veřejné správy, tj. orgánů, úřadů a dalších organizačních struktur (rady, komise ad.), které ji vytvářejí, není zcela jednoduché a vždy jednoznačné ani v teorii,<sup>69/</sup> a proto nelze jen mechanicky konstatovat, že kompetence ochránce zahrnuje (celou) „veřejnou správu“. Právní předpis musí provést výčet pokud možno pregnantně, aby při jeho aplikaci nevznikaly pochybnosti. Z těchto důvodů se kromě výkladově vcelku neproblematických „ministerstev a jiných orgánů výkonné moci s působností pro celé území státu, jakož i jím podřízených správních úřadů“, výslovně hovoří o některých orgánech (úřadech), jejichž podřazení pod výše uvedenou charakteristiku by mohlo vyvolat nejasnosti.<sup>70/</sup> Pokud jde o obecnou charakteristiku, lze ještě - pro větší jasnost - uvažovat o v poznámce provedeném odkazu na příslušné předpisy orgánů a úřadů zřizujících.<sup>71/</sup> Jinou možností se jeví v příloze uvedený (úplný) výčet orgánů, na které se působnost ochránce vztahuje, resp. nevztahuje.<sup>72/</sup>

<sup>65/</sup> Je ovšem pravdou, že někdy i jednání, které zdánlivě neporušuje právo, může mít určitou souvislost s ochranou základního práva, i když jeho intenzita nebude dostatečná (srov. např. hrubé jednání úředníka a ochrana osobnosti podle čl. 10 Listiny).

<sup>66/</sup> K tomu srov. ust. § 6 zák. č. 335/1991 Sb. a § ust. 26 až 35 zák. ČNR č. 436/1991 Sb. O efektivnosti takové úpravy, resp. její aplikaci v praxi, není dostatek zpráv. Lze se však domnívat, že kupř. advokáty nebude příliš využívána, neboť - jak sami připouštějí - by se mohla taková stížnost v dalším řízení obrátit v neprospech jejich věci.

<sup>67/</sup> K tomu srov. *Castro, de, A.: The Concept of Jurisdiction in the Ombudsman Idea. Fifth International Ombudsman Conference. Vienna 1992, s. 3; Anderson, S.: Judicial Accountability: Scandinavia, California & USA. American Journal of Comparative Law, Vol. 18, Summer 1980, s. 393 - 422; Rowat, D.C.: Why an Ombudsman to Supervise the Courts? Ombudsman Journal, No. 10, 1992, s. 27 - 37.*

<sup>68/</sup> Srov. § 2 odst. 5 zákona.

<sup>69/</sup> Srov. např. *Hendrych, D.*, In: *Hendrych, D. a kol.: Správní právo - obecná část. C. H. Beck. Praha 1996 s. 1 ap.; Týž: Veřejná správa v demokratickém státě. Právo a zákonnost 1/1992.*

<sup>70/</sup> K Policii České republiky srov. zák. č. 283/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů (úplné znění č. 17/1994 Sb.), k Bezpečnostní informační službě srov. zák. č. 154/1994 Sb., k Vojenskému obrannému zpravodajství srov. zák. č. 67/1992 Sb., ve znění zák. č. 153/1994 Sb. Do textu by patrně bylo třeba promítnout přijetí zákona č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách.

<sup>71/</sup> Zejména odkazem na zákon ČNR č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>72/</sup> Tento legislativně technický postup používá např. úprava britská.

V odst. 4 se zdůrazňuje tzv. iniciační charakter činnosti ochránce, tj. meze - i v souladu s čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 3 Listiny - ve kterých je ochránce oprávněn ve vztahu k úřadům jednat.

Ustanovení odst. 5 souvisí se situací v době vzniku návrhu zásad. Jak jsme již uvedli, tehdy aktuální úvaha o zřízení zvláštního „ombudsmana“ pro oblast vojenství byla posléze opuštěna. Za těchto okolností se domníváme, že působnost ochránce by se logicky měla vztahovat i na oblast vojenství a v tomto směru by bylo vhodné návrh zásad doplnit, což napravuje teprve parl. tisk 25 (§ 2 odst. 1), když předchází návrh, parl. tisk 2007 Armádu České republiky z působnosti ochránce nesprávně vyloučil (§ 2 odst. 1).

Pokud jde o ostatní návrhy, pominěme lakonické a patrně zbytečné konstatování o zřízení funkce (§ 1), neboť postačuje obecné vymezení kompetence ochránce (jak je v podstatě provedeno v § 9), jež ostatně fakticky zahrnuje i údaj o zřízení a povšimněme si dikce. Sice se liší pouze v sotva postřehnutelných formulačních detailech, ty však nicméně mohou mít závažný dopad.

Nepovažujeme za vhodnou (šťastnou) část formulace o působnosti ochránce vztahující se na „ústřední orgány státní správy a jiné jim podřízené správní úřady“ (§ 2 mat. posl.) , neboť existují i celostátně působící správní instituce, které nejsou označeny jako ústřední a jež ani nejsou podřízeny jinému ústřednímu správnímu úřadu.<sup>73/</sup> Dalším problémem se pak jeví, že z uvedené dikce by vyplývalo, že se působnost ochránce vztahuje i na místní správní orgány (zej. okresní úřady), což zřejmě (?) nebylo úmyslem navrhovatelů. Výstižnější se možná zdá např. dikce: „ministerstva a jiné orgány výkonné moci s působností pro celé území státu, jakož i jim podřízené správní úřady s celostátní působností“. Je taktéž příhodnější se vůbec vyhnout termínu „(ústřední) orgán státní správy“. Na rozdíl od předchozí, federální ústavní úpravy, současná Ústava takový termín sice nezná,<sup>74/</sup> běžnému zákonodárci to, pravda, nebrání ho nadále používat.<sup>75/</sup> Nepovažujeme za vhodné, aby se působnost ochránce vztahovala na státní zastupitelství, neboť jeho činnost není výkonem veřejné správy, ale specifickou činností v oblasti trestní. Systematicky podivně lokalizované ust. § 10 v písm. a/ mat. posl. odpovídá ust. zásady 1 odst. 1 návrhu zásad. Pokud jde o písm. b/ cit. ust. materiálu poslanců, bez bližšího, uspokojivého zdůvodnění, které důvodová zpráva nepodává, nelze postihnout jeho smysl. Není jasné, jakým způsobem a proč by ochránce měl působit při kontrole vyřizování petic, žádostí, návrhů a stížností (nelze vyloučit překvapivou inspiraci předpisy o výborech lidové kontroly).

<sup>73/</sup> Např. Rada českého rozhlasu (zák. č. 484/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů) a Rada České televize (zák. č. 483/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

<sup>74/</sup> Používá termínu „správní úřad“ či „úřad“ - srov. čl. 68 odst. 2 a 5 a čl. 78 Ústavy.

<sup>75/</sup> Srov. např. zák. č. 266/1994 Sb., o dráhách (§ 53) a zák. č. 222/1994 Sb., o podmínkách podnikání a výkonu státní správy v energetických odvětvích a Státní energetické inspekci (§ 37). Naopak zákon č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, již používá správné ústavní termíny (§ 38 odst. 1).

Parl. tisk 2007 (§ 2 odst. 1) obsahuje na první pohled obdobné pozitivní vymezení působnosti ochránce. Ovšem formulace „ministerstva a jiné správní úřady“, opět zahrnuje i celou místní (všeobecnou) správu (okresní úřady). Posl. tisk 25 (§ 2 odst. 1) jde ještě dále, když provádí vlastní definici správního úřadu pro účely zákona a rozumí jimi i územní a zájmovou samosprávu.

Uvedené přístupy, tj. aby se již od počátku působnost ochránce vztahovala i na místní orgány - zřejmě vážně míněné - nepovažujeme za šťastné. V souladu se zkušenostmi většiny států, kde ombudsman působí, by se působnost ochránce měla omezit na ústřední správu. Lze snad připustit - jsem dosti malá Země - rozšíření jeho působnosti i na všechny místní správní úřady,<sup>76/</sup> avšak vůbec nedoporučujeme jeho působnost vztahovat na obce. Teprve posléze, po získání zkušeností, bylo by možno uvažovat o rozšíření jeho působnosti i na místní orgány (srov. např. postup v Dánsku) nebo o zřízení zvláštních ombudsmanů místních (regionálních) jako např. ve Velké Británii. Lze se obávat, že při takto široce vymezené působnosti bude ombudsman vskutku předimenzován a nebude - při předpokládaném malém aparátu - dostatečně funkční. Mohlo by tak dojít k diskreditaci celého institutu. Navíc záležitosti místního charakteru je třeba často řešit přímo na místě, což je přinejmenším časově náročné, o neznalosti místních podmínek ani nemluvě. Charakter práce místního ombudsmana - jak vyplývá ze zahraničních zkušeností - se ostatně dosti liší od práce ombudsmana „ústředního“.

Negativní vymezení působnosti ochránce, které obsahují oba zmíněné parlamentní tisky (§ 2 odst. 2) lze přivítat jako potřebné a vhodné, i když je možné jistě diskutovat o jeho rozsahu.<sup>77/</sup>

#### *Požadavky na kandidáta, ustanovování do funkce a zástupce<sup>78/</sup>*

Zásada 2 upravuje způsob volby a funkční období ochránce, obligatorní kvalifikační a jiné předpoklady pro kandidáty, inkompatibilitu a některé další otázky týkající se ochránce a jeho zástupce.

V odst. 1 zásady se obdobně jako v některých zahraničních úpravách (Nizozemí, Rakousko) projevuje snaha předepsat jistá pravidla pro způsob výběru a event. počty kandidátů na funkci. Navrhování kandidátů prezidentem republiky je částečně inspirováno principem prezidentské nominace ústavních soudců.<sup>79/</sup> Tento *modus operandi*

<sup>76/</sup> Závěr o tom, aby se ombudsmanova působnost vztahovala i na místní správní úřady (všechny) vyvolává jisté pochybnosti. Při představě kolik desítek existuje okresních úřadů se nelze vskutku ubránit dojmu o monstróznosti instituce ombudsmana.

<sup>77/</sup> Je totiž především meritoriní a nikoliv legislativně technickou otázkou, zda uvedené výluky lze považovat za opodstatněné. Není totiž nic známo o přípravě (plánech přípravy) zákonů o speciálních ombudmanech pro dané oblasti. Obdobné výluky - bez ev. zřízení zvláštních ombudsmanů - nejsou obvyklé. Např. i zpravodajské služby bývají předmětem šetření ombudsmana (srov. např. Holandsko).

<sup>78/</sup> Srov. zásadu 2 a 4, § 3 - 5 mater. posl., § 3 - 5 parl. tisku 2007 i parl. tisku 25.

<sup>79/</sup> Srov. čl. 84 odst. 2 Ústavy. Závažný rozdíl ovšem spočívá ve stanovení podmínky konkrétního počtu kandidátů na funkci.

může působit poněkud neorganicky a snad i nezvykle,<sup>80/</sup> protože prezident tvoří součást moci výkonné, nicméně zpracovatelé byli do jisté míry taktéž ovlivněni negativními zkušenostmi s volbou Generálního inspektora ozbrojených sil. Prezidentská nominace by snad poněkud měla a mohla zmírnit nezdravě nadměrný politický akcent při výběru kandidátů. Politickému vlivu se nominace úplně vyhnout nemůže, neboť prezident bude jistě pečlivě zvažovat „průchodnost“ kandidátů v Parlamentu. I když se může zdát do jisté míry spornou otázka, zda by nominace kandidátů podléhala kontrasignaci (a opět mohla mít určitý politický aspekt), zdá se akceptovatelný názor, že (pouhé) navrhování kandidátů nemá charakter výkonu pravomoci rozhodnutím, ale toliko výkonu kompetence stanovené zákonem, a proto kontrasignace není třeba. Takovému závěru nasvědčuje i právní názor Ústavního soudu, který vyslovil při posuzování otázky, zda návrh prezidenta republiky k Ústavnímu soudu potřebuje kontrasignaci.<sup>81/</sup>

Materiál poslanců i další návrhy stanoví, aby, podobně jako kupř. v Polsku, byl ochránce volen na základě návrhu určitého minimálního počtu poslanců. Takovým návrhem zdůrazňuje aspekt parlamentního původu orgánu a požadavkem minima deseti poslanců se snaží již v zárodku předcházet nerealistickým návrhům jednotlivců či malých skupin poslanců. Zajištění zřetelné apriorní podpory kandidáta by však zřejmě vyžadovalo stanovit větší počet poslanců, patrně alespoň dvaceti. Relevantně lze zvažovat oba přístupy, potřebný kompromis nabízí parl. tisk 25, které počítá jak s návrhem prezidenta, tak i poslanců. Event. konstrukce navrhování kandidátů nejsilnějšími parlamentními stranickými frakcemi známá (jako ojedinělá) z Rakouska<sup>82/</sup> je sice možná, podle našeho názoru by však šlo o nežádoucí politizaci věci, zvláště nevhodnou pro naše - bohužel již obvyklé - „zpolitizované“ obsazování i méně významných funkcí. Lze relevantně uvažovat i o variantě několika kandidátů navržených prezidentem republiky, inspirované v Holandsku.<sup>83/</sup>

Zásady navrhuji funkční období šesti let, ostatní materiály pět let, v obou případech se předpokládá možnost nejvýše dvojího zvolení, resp. zvolení dvakrát po sobě. Úmyslem se tedy jeví, aby funkční období ochránce poněkud přesahovalo volební období parlamentu. Přesah dvou let (za normálních okolností, nedojde-li k rozpuštění parlamentu) se zdá vhodnějším. Návrh zásad - na rozdíl od ostatních verzí - explicitně počítá s existencí zástupce ochránce. Potřebnost jeho ustanovení je praxí více než ověřená a byla odůvodněna jinde.<sup>84/</sup>

<sup>80/</sup> Uplatňuje se však i jinde, srov. např. Slovinsko (§ 2 zákona o ombudsmanovi).

<sup>81/</sup> Srov. čl. 63 odst. 2 a 3 Ústavy a náleží č. 1 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 1.

<sup>82/</sup> Srov. čl. 148g odst. 2 rakouské ústavy.

<sup>83/</sup> Materiál poslanců - na rozdíl od novějších verzí - dále stanovil, že zvolen je kandidát, který získal nadpoloviční většinu hlasů všech poslanců. Navrhované ustanovení bylo ovšem ve flagrantním rozporu s čl. 39 odst. 2 Ústavy, neboť případy potřeby kvalifikované většiny může stanovit jen ústava. Řešení této otázky zákonem vůbec zjevně nadbytečné, jelikož lze dovodit že, by mělo jít o běžné usnesení Poslanecké sněmovny, kdy potřebnou většinu upravuje samotná Ústava (právě čl. 39 odst. 2.).

<sup>84/</sup> Srov. část II.

Rozdíl mezi formulací v zásadě 2 odst. 2 a v materiálu poslanců (§ 3 odst. 2) i v parl. tisku 2007 (§ 3 odst. 2) spočívá v tom, že posléze uvedené texty nepředpokládají pro výkon funkce splnění podmínky právnického vzdělání a praxe. Parl. tisk 25 vcelku kompromisně požaduje dosažení vysokoškolského vzdělání, „zpravidla“ právnického směru. Je to jistě otázkou diskuse, a konec konců i bez výslovného zákonného požadavku může být do funkce ustanoven právník. Zdá se však - i na základě zkušeností jiných států -, že by funkci měl, zejména s ohledem na velmi specializovanou, odbornou práci, zastávat právník - expert na veřejnou správu. Nemělo by se jednat - i se zřetelem na apolitičnost funkce - o „politickou“ figuru, jejíž zvolení by mělo spíše charakter (pouhého) plnění koaličních, stranicko-politických dohod.

Zásada 2 v odst. 3 až 5 upravuje neslučitelnost s veřejnými funkcemi a s dalšími soukromoprávními, výdělečnými aktivitami. Návrh odst. 3 zásady recipuje dikci Ústavy týkající se soudců.<sup>85/</sup> Materiál poslanců v § 4 odst. 1 zvolil dosti obecnou, širokou formulaci inkompatibility s „jinou veřejnou funkcí“. Pojem „veřejná funkce“ navazuje na zákoník práce (§ 2), a proto se zdá, že taková konstrukce je příliš vřezahrnující (široká), obsahově se navíc částečně překrývá s rozsahem negativního vymezení neslučitelnosti v ust. § 4 odst. 3 materiálů poslanců. Považujeme za příhodnější a přesnější formulaci derivovanou z ústavního zakotvení inkompatibility soudců použitou v zásadách. Lze spíše upřednostňovat dikci návrhu zásad. Parl. tisk 2007 v ust. § 4 odst. 1 zbytečně vypočítává některé veřejné funkce, parl. tisk 25 v jediném zhuštěném odstavci podává přijatelné pojetí inkompatibility, včetně doplnění „soudcovského“ omezení povolených činností, pokud by ohrožovaly důvěru v nezávislost a nestrannost výkonu funkce (§ 4).

Pokud jde o názory na ochráncovo členství v politické straně, resp. hnutí, všechny návrhy stanoví toliko neslučitelnost s funkcí v politické straně nebo hnutí. Inkompabilitu s členstvím požadovaly některé starší návrhy. Vzhledem k požadavku nezávislosti, nestrannosti a nestrannosti funkce by zřejmě bylo žádoucí „nečlenství“ ve straně jako např. u ústavních soudců.<sup>86/</sup> Zdá se však, zvláště v současné době, že jde o požadavek nepřilíš reálný, a to jak fakticky, tak i z hlediska samotné „průchodnosti“ v parlamentu. Navíc nelze vyloučit (a event. obtížně prokázat) praxi toliko formálního ukončení členství. V této souvislosti se zdají zajímavé zákazy „politické angažovanosti“ (obecně) aplikované u amerických ombudsmanů.<sup>87/</sup> Jde především o to, aby ochránce skutečně jednal v souladu se svým slibem („nezávisle a nestranně“), i se samotným zákonem o veřejném ochránci práv, který se snaží stranické vlivy na jeho jednání eliminovat (srov. zás. 4 a 6).

<sup>85/</sup> Srov. čl. 82 odst. 3. Text je ovšem mírně upraven a větu za středníkem je nahrazena konkrétním ustanovením (odst. 5 zásady).

<sup>86/</sup> Srov. § 4 odst. 4 zák. č. 182/1993 Sb.

<sup>87/</sup> Podrob. srov. část IV.

Ustanovení zásady 2 odst. 6, o dočasném zproštění ochránce branné povinnosti, které ostatní návrhy obsahově neznačí, má za účel oprostit ochránce od rušivých záležitostí do kontinuity práce a v určitém smyslu potvrdit jeho nezávislost. Lze totiž přemýšlet na možnosti (politického) zneužití existence branné povinnosti, např. (opakovaným) povoláním na vojenské cvičení ochráncem sledovaným (dozorovaným) subjektem, tj. ministerstem obrany (nebo zprostředkovaně). Obdobné úlevy pro poslance zákonodárných sborů zakotvuje branný zákon;<sup>88/</sup> věcně by dané pravidlo ovšem samozřejmě spíše patřilo do branného zákona.

Taktéž podstata zásady 2 odst. 7 (zřízení zástupce) není jinde výslovně navrhována. Nelze se totiž domnívat, že by postačovala - jak uvádí důvodová zpráva - úprava ve statutu. Statut totiž nemůže efektivně upravovat kupř. nutnou částečnou delegaci působnosti a pravomoci (např. pro oblast vězeňství) na jiného zaměstnance kanceláře. Takto „pověřený“ zaměstnanec by působil jako naprosto bezbranný „ochránce“, který nedisponuje ani vyšetřovacími oprávněními (§ 18 návrhu), ani není nositelem potřebné imunity atp. Uvedená zásada upravuje potřebnou eventualitu trvalé delegace působnosti (a pravomoci) ochránce na jeho zástupce i zastupování ochránce v době jeho nepřítomnosti, event. nemoci. Návrh má umožnit jisté odlehčení pracovního břemene ochránci, dělu působnosti, resp. trvalou specializaci zástupce ochránce na určité otázky (např. vojenství). Dále se stanoví analogická platnost ostatních ustanovení zákona o ochránci, tedy např. pokud jde o vzdělání, praxi, inkompatibilitu, zánik funkce apod., pro jeho zástupce.

Znění slibu v zásadě 4 je mírnou variací, resp. „zahuštěním“ slibu soudců Ústavního soudu.<sup>89/</sup> Všechny ostatní návrhy se v zásadě odlišují jen širší formulací *in fine*. Jde o zbytečné přetěžování textu, ústavní soudci ani jiní ústavní činitelé takto bezdůvodně „obtěžování“ nejsou.<sup>90/</sup> Pro takové „obohacení“ znění slibu není ani pádný důvod, naopak lze argumentovat ve prospěch stručnější formulace (konciznost textu). Obrat „v souladu s ústavou“ totiž sám o sobě již zahrnuje i harmonii s mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách.

### *Zánik funkce, disciplinární odpovědnost<sup>91/</sup>*

Zásada 3 taxativně stanoví důvody zániku funkce před uplynutím funkčního období. Formulace jednotlivých důvodů vychází analogicky z dostupných úprav i z našich legislativních (ústavních) zvyklostí a souvislostí.<sup>92/</sup> Odvolání provádí prezident republiky, což souvisí se skutečností, že podle zásad navrhuje kandidáty na

<sup>88/</sup> Srov. § 24 zák. č. 92/1949 Sb., ve znění zák. č. 72/1990 Sb. a zák. č. 164/1992 Sb.

<sup>89/</sup> Srov. čl. 85 odst. 2 Ústavy.

<sup>90/</sup> Srov. čl. 85 odst. 2, čl. 23, 59 a 69 Ústavy.

<sup>91/</sup> Srov. zásadu 3, § 7, 8 a 9 mater. poslanců, § 8 a 10 parl. tisku 2007, § 7 a 9 tisku 25.

<sup>92/</sup> Srov. část II. Respektováním legislativních zvyklostí a souvislostí se má na mysli např. neregistrování důvodů „moratoria na placení dluhů“, „bankrotu“ atp., které náš právní řád neznačí.



funkci (srov. zásadu 2 odst. 1). Ostatní zkoumané varianty většinou (kromě parl. tisku 25) nepočítají s žádnou formou ingerence prezidenta při odvolávání ochránce, neboť mají zřejmě za to, že se jedná čistě o záležitost Poslanecké sněmovny, resp. jejího předsedy. Podle návrhu zásady by se jednalo nikoliv o diskreční, ale obligatorní akt, pokud by se naplnily stanovené důvody. Ostatní návrhy volí možný alternativní přístup. Některé z důvodů odvolání znamenají automatický zánik funkce bez dalšího, jiné předpokládají (fakultativně) možnost odvolání na základě usnesení Poslanecké sněmovny.

Jednotlivé důvody zániku funkce navrhované v zásadě 3 v podstatě obsahují i návrhy ostatní (ty však znají ještě důvody další). Co se týče důvodu „odsouzení“ pro trestný čin (písm. a/), lze uvažovat i o alternativě odvolání z funkce pouze z důvodu spáchání úmyslného trestného činu, event. jen v případech, kdy byl ochránce odsouzen k trestu odnětí svobody (i podmíněně). Příčiny dlouhodobého nevykonávání funkce (písm. b/) se dále nespecifikují, rozumí se jimi především (fyzická nebo duševní) nemoc trvalejšího rázu. Jistým problémem se někdy může jevit posouzení skutečnosti „nevykonávání“ funkce. Je možné uvažovat o kvalifikovaném návrhu komise Parlamentu pro lidská práva (srov. zásadu 22). Ztráta volitelnosti (písm. c/) a rezignace (písm. d/) zřejmě nepotřebují dalšího komentáře.

Pokud jde o další důvody zániku funkce podávané v ostatních návrzích, opakují se „zbavení způsobilosti“ (např. § 9 odst. 1 písm. b/ mat. poslanců) považujeme v návaznosti na návrh zásady odst. 1 písm. c/ přinejmenším za formulaci nemotornou či spíše nadbytečnou, neboť ztráta volitelnosti v sobě již zahrnuje i zbavení, resp. omezení způsobilosti k právním úkonům.<sup>93/</sup> Z jiného pohledu se naopak taková formulace jeví jako nedostatečná právě proto, že kromě zbavení, resp. omezení způsobilosti, nepočítá s dalšími důvody zániku volitelnosti a tedy i funkce.

Možný důvod odvolání za spáchání kárného přestupku v návaznosti na ustanovení o kárné odpovědnosti (§ 7 odst. 2) se jeví jako naprosto nepřijatelným. Nelze uvažovat o jakémsi kárném postihu ochránce. Jednalo by se o hrubý zásah do jeho nezávislosti. Obdobná úprava neexistuje patrně nikde na světě, neboť postavení ombudsmana se chápe nejen jako přirozeně nezávislé na exekutivě, ale do značné míry i na legislativě. Přestože je ochránce parlamentem kreován, nehovoří se o něm jako o parlamentním orgánem.<sup>94/</sup> Ochránce zpravidla parlamentu není výslovně odpovědný či podřízený, vztahy mezi ním a zastupitelským sborem se odehrávají korektně v mezích stanovených zákonem, odvolání z funkce se jeví prostředkem naprosto výjimečným (srov. též dále). Navíc spojení „ohrozil důvěru“ má charakteru tzv. kaučukové, zneužitelné formulace, resp. neurčitěho právního výrazu, jenž posky-

<sup>93/</sup> K tomu srov. § 2 zák. č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů.

<sup>94/</sup> K tomu srov. též *Holländer, P.: Základy všeobecné státovědy*. Všehrd. Praha 1995, s. 118 an.

tuje široké, takřka neomezené výkladové možnosti. Většina zahraničních úprav ombudsmana obsahuje taxativní a přesný (ostrý) výčet důvodů pro zbavení funkce, aby nebyla ohrožována jeho nezávislost a nemohlo event. dojít k politickému zneužití institutu odvolání z funkce.<sup>95/</sup>

Pokud jde o přestupky, spravedlivější by bylo předpokládat u ochránce odpovědnost stejnou jako u každého jiného občana. Je nelogické, aby event. spáchání kupř. dopravního přestupku mělo mít vliv na setrvání ve funkci.

### *Imunity, resp. záruky nerušené činnosti a nezávislosti<sup>96/</sup>*

Imunita má v návrhu zásad úpravy své místo jako opodstatněná garance nezávislosti a nestrannosti v činnosti ochránce. Přestože některé zahraniční úpravy ji neobsahují, považujeme ji právě v našich podmínkách a po získaných zkušenostech za potřebnou a vhodnou. Nelze totiž zcela vyloučit pokusy o nátlak, jisté „odvety“ připravované kritizovanými úřady či úředníky. Konstrukce imunity v zásadě 5 odst. 1 částečně vychází z ústavní úpravy imunity poslanecké, resp. ústavních soudců.<sup>97/</sup> Je však spravedlivější, resp. přesnější v tom směru, že trestní nedotknutelnost ohraničuje funkčním obdobím<sup>98/</sup> Úprava imunity pokud jde o zadržení,<sup>99/</sup> nebyla převzata, neboť podle našeho názoru lze mít za postačující ústavní záruky, jež stanoví Listina, a také příslušná ustanovení tr. řádu.<sup>100/</sup> Lze uvažovat o následujícím upřesnění dikce: „Ochránce nelze trestně stíhat bez souhlasu Poslanecké sněmovny (Senátu). Odepřeli sněmovna (Senát) souhlas, je trestní stíhání do ukončení výkonu funkce vyloučeno“.

Formulace obsažená v materiálu poslanců (§ 7 odst. 1) je podrobnější a zdánlivě přesnější. Může být ovšem dosti problematické rozlišovat činy spáchané „v souvislosti“ s výkonem funkce a jednání ostatní.<sup>101/</sup> Na první pohled tvrzená trestná čin-

<sup>95/</sup> Do jisté míry obdobou je vlastně postavení poslance (senátora). Je zvolen na určité volební období, nemůže být odvolán, resp. k zániku funkce může dojít (automaticky) jen z taxativních důvodů (čl. 25 Ústavy). Jedinou „sankcí“ proti „nedůvěryhodnému“ poslanci (senátorovi) je tedy jeho nezvolení v příštím volebním období. Ombudsman ovšem na rozdíl od člena zastupitelského sboru může být z určitých závažných důvodů odvolán. U soudců, kde je kárná odpovědnost zavedena, jde o něco jiného, především z toho důvodu, že jsou jmenováni na doživotí, a také proto, že na rozdíl od ombudsmana (má toliko iniciační pravomoc) disponují mocenskou pravomocí, tj. rozhodují o právech a povinnostech právních subjektů v soudním řízení.

<sup>96/</sup> Srov. zásadu 5 a 6, § 7 odst. 1 a § 8 mater. poslanců, § 7 a 9 parl. tisku 2007 a § 8 parl. tisku 25.

<sup>97/</sup> Srov. čl. 27 odst. 4, resp. čl. 86 odst. 1 Ústavy. K problematice imunity srov. např. *Weyr, F.*: Imunita. Slovník veřejného práva československého. Svazek II. Brno 1932, s. 1 an.; *Pavliček, V. - Hřebejk, J.*, cit. dílo, s. 96 an. a lit. zde uvedenou; *Filip, J.*: Ústavní právo. Díl II. Masarykova univerzita. Brno 1994, s. 139 an.; *Sládeček, V.*: K otázce imunity bývalých poslanců Federálního shromáždění. Právník 9/1993, s. 795 - 799.

<sup>98/</sup> Jen obtížně lze akceptovat současnou dikci Ústavy, kdy stíhání je „navždy vyloučeno“ (srov. čl. 27 odst. 4). Jde o mechanické přejímání konkrétního ustanovení ústavy, které založila již ústavní listina z roku 1920 (§ 24 odst. 1) a jež obsahují i ostatní československé ústavy.

<sup>99/</sup> Srov. čl. 27 odst. 5, resp. čl. 86 odst. 2 Ústavy.

<sup>100/</sup> Srov. čl. 8 odst. 3 Listiny § 75 tr. řádu.

<sup>101/</sup> Obdobná formulace je bohužel ovšem použita např. i v zák. č. 412/1991 Sb., o kárné odpovědnosti soudců (§ 12 odst. 1).

nost skutečně nemusí s prací ochránce souviset a Poslanecká sněmovna by se v souladu s návrhem věci vůbec nezabývala, protože by ji o to nikdo nepožádal. Kdo by vlastně posuzoval „souvislost“ - orgán činný v trestním řízení (který by zřejmě také jinak podléhal „dozoru“ ochránce)? Mohlo by se totiž jednat o skrytou propojenost s konkrétním případem, právě o určitou „odvetu“. Obdobné vazby a návaznosti by měla posuzovat právě Poslanecká sněmovna (resp. nejdříve příslušné výbory) při rozhodování o svém souhlasu, resp. nesouhlasu, a kupř. i zkoumat kdo podal trestní oznámení a vůbec odpověď na otázku *cui prodest*. Vysvětlení v důvodové zprávě k návrhu, že se vlastně nejedná o imunitu, ale o něco jiného, není jasné. Předložení věci prezidentu republiky a provedení aboličního řízení (ovšem jen tehdy, když Poslanecká sněmovna odmítne souhlas !?) se zdá poněkud nelogickým, resp. nesrozumitelným, zvláště pak ve vztahu k imunitě. Dané otázky obecně upravuje trestní řád a do navrhované konstrukce nezapadají.<sup>102/</sup> Na druhé straně lze ovšem uvažovat i o úpravě imunity občanskoprávní. Jde o to, aby ochránce kupř. nemohl být soudně napadán za svá tvrzení v tisku či v jiných hromadných sdělovacích prostředcích.<sup>103/</sup> Parl. tisk 2007 (§ 7) přebírá dikci obsaženou v zásadě 5 odst. 1, avšak parl. tisk 25 zcela nepatřičně, bez jakéhokoliv vysvětlení v důvodové zprávě, vypouští ustanovení o imunitě, s čímž nelze souhlasit (srov. výše).

V zásadě 5 odst. 2 je zakotveno s imunitou související právo nevypovídat; má za účel chránit kromě ochránce i další osoby, resp. zabezpečovat nedotknutelnost údajů (skutečností) se jich týkajících.<sup>104/</sup> Také smyslem odst. 3 cit. ustanovení je ochrana (zajištění) nejen údajů o osobách, ale vůbec o skutečnostech, které ochránce zjistil při šetření. Ostatní materiály uvedené otázky upravují v podstatě totožně.

Princip nezávislosti explicitně vyjádřený v zásadě 6 zdůrazňuje nezávislost, po-  
tažmo i nestrannost ochránce při výkonu funkce. Konkrétněji princip independence provádějí další ustanovení. Tak např. zásada 2 (způsob volby, inkompatibilita, zproštění branné povinnosti), zásada 3 (taxativní důvody pro zánik funkce), zásada 5 (imunita), zásada 11 (diskreční oprávnění), zásada 14 (nezávislé šetření a s tím související oprávnění). Ostatní návrhy toto ustanovení postrádají, což nepovažujeme za vhodné. Zásada nemá pouze deklaratorní charakter, jde o zastřešující, shrnující ustanovení. Pokud se o nezávislosti při výkonu funkce hovoří ve slibu ochránce, nejde o garanci nezávislosti ve vztahu k ostatním státním orgánům, ale o vyjádření vůle ochránce nenechat se ovlivňovat (nejen státními orgány).

<sup>102/</sup> Srov. § 366 an. tr. řádu.

<sup>103/</sup> K tomu srov. např. i (v demokratických státech) nezvykle časté a razantní napadání a zpochybňování výsledků šetření Nejvyššího kontrolního úřadu (i pokus o žalobu NKÚ, ovšem marný).

<sup>104/</sup> Srov. úpravu obdobnou úpravu u poslanců (čl. 28 Ústavy) a soudců Ústavního soudu (čl. 86 odst. 3 Ústavy). Srov. též Filip, J., cit. dílo, s. 141.

*Plat, další požitky a výdaje na činnost instituce*<sup>105/</sup>

Plat a další požitky jsou v zásadě 7 navrhovány na úrovni odpovídající významu a (odborné) náročnosti funkce. V současné době již plat a ostatní požitky místopředsedy Ústavního soudu, na které se v cit. ustanovení odkazuje, neupravuje zák. č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ale zák. č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců, ve znění zák. č. 138/1996 Sb. Analogicky by ochránci tudíž příslušel plat, další plat, náhrady výdajů a naturální plnění (užívání služebního vozidla s řidičem i bez něho k výkonu funkce a styku s rodinou a zřízení a užívání jedné účastnické telefonní stanice).<sup>106/</sup>

Materiál poslanců stejně jako tisk 2007 (§ 30 odst. 2) předkládají řešení, které nelze označit jinak než za výslovně dehonestující. Ochránce není považován za nezávislého, vysokého státního funkcionáře s autoritou i odpovědností, který je v souladu se svým postavením také odpovídajícím způsobem finálně ohodnocen, jak je tomu u ombudsmanů jinde ve světě<sup>107/</sup> Podle návrhu se ochránce ocitá v roli jednoho z běžných úředníků - přestože právě na ně má dohlížet - na něhož se v plném rozsahu vztahuje platový zákon i zákoník práce.

Parl. tisk 25 (§ 28 odst. 4 až 6) se snaží o konstruování určitého kompromisu tím, že ochránci sice poskytuje naturální výhody jak byly naznačeny výše, ale pokud jde o plat je znovu pouze „úřednický“. Opět se odkazuje na běžné platové předpisy s modifikací přikázaného zvýšení platového tarifu a s tím, že petiční výbor v rámci uvedených předpisů rozhodne o ochráncově platu, včetně příslušenství.

Takový kompromisní přístup (ovlivněný zřejmě jistými tlaky ze strany vlády) lze snad pochopit, domníváme se však že důstojnost jeho postavení (funkce, nikoliv běžného zaměstnání) i potřebnou autoritu, zejména ve vztahu k úředníkům, i nezávislost a nestrannost může adekvátněji zajistit varianta uvedená v zásadách. Nezapomínejme na potřebu nezávislosti ombudsmana, resp. ochránce (v podstatě) i na parlamentu, což by naposledy popsaná konstrukce zpochybňovala.

Ochránce pochopitelně nemůže vyvíjet činnost bez dostatečného materiálního a personálního vybavení. Nedomníváme se, nicméně, že by kancelář - z hlediska počtu pracovníků - nutně musela být velká (gigantická). Reálnou, resp. z hlediska operativnosti optimální, se jeví úvaha maximálně asi deseti právnících-specialistech a adekvátní administrativě. Samostatná kapitola ze státního rozpočtu pro výdaje ochránce je také jistou garancí jeho nezávislosti; nebylo by kupř. vhodné, aby výši výdajů určovala vláda.

<sup>105/</sup> Srov. zásadu 7 a 24, § 30 mat. posl. a parl. tisku 2007 a § 28 odst. 4 až 6 parl. tisku 25.

<sup>106/</sup> Srov. zejm. § 17 až 19 zák. č. 236/1995 Sb. ve znění zák. č. 138/1996 Sb.

<sup>107/</sup> Jde o získání potřebné autority i nezávislosti. Platová otázka má také nezanedbatelný význam proto, aby bylo možno získávat „vhodné“ lidi (tj. zejm. na patřičné úrovni) k výkonu funkce. Podrob. srov. Robertson, J. F.: Basis pro Renumeration for Ombudsman. Ombudsman journal 7 (1988), s. 105 an.

### *Podněty k činnosti (zahájení řízení)<sup>108/</sup>*

Zásada 8 má charakter hmotněprávní normy vypočítávající kvalifikované podněty, resp. skutečnosti, na základě kterých ochránce vyvíjí činnost (zahajuje šetření). Jednání na základě „stížnosti“ (písm. a/) a z vlastní iniciativy (písm. d/) se jeví dvěma obvyklými (základními) způsoby zahájení činnosti ombudsmana. I při jednání bez návrhu ochránce zpravidla vychází z nějakého signálu: z výsledků šetření jiné věci, ze zpráv v tisku, z telefonických podnětů, z anonymních podání atd. Méně často se v zahraničních úpravách - pokud pomineme systémy s poslaneckým filtrem - objevuje možnost, aby se parlament, resp. poslanec mohl na ochránce obracet v intencích písm. b/ a c/. Tato ustanovení volně navazují na § 114 jedn. řádu. Možnost postoupit podání ochránci nebrání zde uvedenému postupu (princip subsidiarity). Ochránce by bylo možné chápat jako „příslušnou instituci“ (věta první *in fine*). Jsme názoru, že přestože je ochránce orgánem toliko odvozeným od parlamentu a na něm relativně nezávislým, mělo by být parlamentu, resp. jeho členům, umožněno - do jisté míry - „úkolování“ ochránce; ovšem přísně jen v mezích stanovených zákonem. Mají se na mysli vskutku jen závažnější, resp. komplikovanější případy, které nutně vyžadují podrobnějšího šetření. Zajisté by nebylo správnou (a očekávanou) praxí, aby poslanec ochránce zahltil veškerou svou „poštou“, se kterou si prostě neví rady.<sup>109/</sup>

Ostatní návrhy k problematice přistupují v podstatě obdobně. Lze jen poznamenat, že je podle našeho soudu kladen nadbytečný důraz na kolektivní podání. I když samozřejmě není vyloučeno - ani podle úpravy v návrhu zásad - společné podání více osob, podnět k ochránci by se zpravidla měl týkat individuální osoby a věci. Ochránce by se neměl zabývat peticemi, neboť mají jiný charakter a funkci než stížnosti,<sup>110/</sup> a to ani jemu postoupenými. Zde by parlament měl postupovat v souladu se zákonem č. 85/1990 Sb., o právu petičním, resp. podle jednacího řádu (§ 113). Lze dokonce uvažovat o výslovné zákonné eliminaci možnosti, aby se ochránce peticemi zabýval.<sup>111/</sup>

Zásada 9 specifikuje rozsah práva, resp. důvody a podmínky, kdy se občan může obrátit na ochránce. Úzce navazuje na zásadu 1 odst. 1. Formulace Zásady 9 odst. 1

<sup>108/</sup> Srov. zásadu 8 - 10, § 11 - 14 mater. poslanců, § 12 - 15 parl. tisku 2007 a § 11 - 14 parl. tisku 25.

<sup>109/</sup> Základní „analýzu“ podání poslanci, resp. senátorovi by ostatně měl provádět jeho asistent (který by měl být právníkem).

<sup>110/</sup> Petice se spíše týkají věci veřejného zájmu a stížnosti věci charakteru soukromého. Podrob. srov. *Sládeček, V.*: Ombudsman v Československu a v České republice. Správní právo 2/1993, s. 69 - 70. Srov. taktéž *Mikule, V.*, In: Hendrych, D. a kol.: Správní právo - obecná část. C. H. Beck, Praha 1996 s 312 an. Zajímavé názory k problematice srov. též *Trnka, J.*: Stížnosti a petice (paralely a diskrepance). Právní rádce 9/1995, s. 7 - 9. Jiný názor srov. *Veselý, J.*: Ombudsman v našem právním řádu? Právní rozhledy 1/1997, s. 24.

<sup>111/</sup> Kupř. formulací „pro vyřizování podání, které mají povahu petic platí zvláštní zákon.“ V poznámce by se pak uvedl zák. č. 85/1990 Sb. Problémem se ovšem někdy může jevit posouzení charakteru podání. K tomu srov. též část VI.

opět trpí „zúženým“ pojetím rozsahu působnosti ochránce když stanoví předpoklad, že rozhodnutím, jednáním nebo nečinností úřadu musí být porušeno základní právo nebo svoboda. Dikci ustanovení bude tedy nezbytné modifikovat.<sup>112/</sup> Jistým, byť jen částečně úspěšným řešením je obdobná formulace, obsažená v parl. tisku 2007 i 25 (§ 13, resp. § 12).

Přestože není výslovně řešena situace, když se někdo obrátí na ochránce v zájmu jiného (a nepůjde o zastoupení), z dikce lze dovodit, že to není vyloučeno, neboť se nespecifikuje, čím právo bylo porušeno.

Obsahová náplň zásady 9 odst. 2 - zvláštní režim pro podání vězňů - odpovídá řadě zahraničních úprav instituce ombudsmána. Jejím smyslem je zabránit, aby kupř. personál věznice zkoumal, „cenzuroval“ obsah podání určeného ochránci. Může být totiž namířeno právě proti jeho excesům v chování vůči osobám ve výkonu trestu. Jistým problémem se možná jeví záruky „nekontrolování“ podání. To znamená např. i sledování zda se podání neztrácejí. Funkci garanta by naplňoval právě ochránce, zejména v rámci šetření z vlastní iniciativy prováděním (neohlášených) inspekcí, zvláště právě věznic. Na v zahraničí obvyklé úpravy „nerušených rozhovorů“ s vězni (a vůbec se stěžovateli), žádný z návrhů nepamatuje. U „obyčejného“ stěžovatele nebude navázání ústního kontaktu problematické, protože bude mít sám osobní zájem event. potřebné věci vyjasnit. Oprávnění hovořit s osobami zbavenými svobody by mělo být výslovně (systematicky) zakotveno buď v zásadě 9 odst. 2 nebo v zásadě 14. „Zbavení osobní svobody“ je třeba chápat širěji, tj. včetně ochranného léčení, přikázaného pobytu v psychiatrické léčebně, zadržení atp.

Zásady - na rozdíl od ostatních návrhů - neopravňují k podání podnětu k ochránci „každého“, ale jen „občany“. V zásadě 9 odst. 3 se pak osvětluje chápání rozsahu pojmu občan, které je odlišné od použití běžného např. v obč. zák. Z definice plyne, že se jedná o všechny fyzické osoby (způsobilé k právním úkonům ve veřejné správě), tedy nejen o občany České republiky. Zvolení poněkud složitě a legislativně technicky snad i nezvyklé konstrukce<sup>113/</sup> souvisí s aplikací termínu „každý“ v Listině. Z některých ustanovení lze totiž dovozovat, že „každým“ se chápe nejen fyzická, ale i právnická osoba.<sup>114/</sup> A právě účelem této poněkud problematické konstrukce bylo se vyhnout termínu „každý“, a tak bez pochybností vyloučit osoby právnické jako subjekty oprávněné obracet se na ochránce. Eliminaci právnických osob lze odůvodnit zejména<sup>115/</sup> tím, že na rozdíl od občanů, resp. osob fyzických, zpravidla jako ziskové subjekty většinou disponují dostatečnými (firemními) pro-

<sup>112/</sup> K tomu srov. pozn. 41.

<sup>113/</sup> Která je v jistém rozporu s bodem 14. Legislativních pravidel vlády ČR (ČSR) z r. 1987.

<sup>114/</sup> Srov. např. čl. 11, 17 a 18 Listiny. To ostatně potvrzuje i judikatura Ústavního soudu.

<sup>115/</sup> Bylo by též možné argumentovat zmíněným relevantním účelem instituce spočívajícím v pomoci obyčejnému, „malému“ člověku (v tísní) i očekávanou omezenou kapacitou instituce.

středky k využití kvalifikovaných služeb právníků, potažmo mohou jejich prostřednictvím uplatňovat ochranu svých práv (běžnou) soudní cestou. „Služby“ ochránce tedy mají být - podle návrhu zásad - výhradně určeny fyzickým osobám.<sup>116/</sup> Může být jistě ještě otázkou další diskuse, zda akceptovat širší okruh aktivně legitimovaných subjektů, jak předpokládají návrhy další (včetně oficiálně předložených tisků), či okruh restringovat ve smyslu výše uvedeném. Případně je možné uvažovat o připuštění právnických osob s jistými omezeními.<sup>117/</sup>

Bezplatnost řízení proklamovaná ve všech návrzích konstituuje jeden ze stěžejních rysů instituce.

Obligaturní náležitosti podání k ochránci stanoví všechny návrhy velice obdobně, pouze s několika odlišnostmi (srov. dále).

Jakkoliv termín „stěžovatel“ asociuje neblaze proslulou vyhlášku č. 150/1958 Ú. l., nebylo nalezeno označení vhodnější; vědomě se však neoperuje s termínem „stížnost“. Rozsah nároků na stěžovatele odpovídá drtivě většině zahraničních úprav dané problematiky. Někdy jsou takováto ustanovení napadána pro přílišnou formalizovanost, když předností řízení má být právě jeho neformálnost. S tím lze ovšem sotva souhlasit, neboť se požadují jen naprosto nezbytné, základní věci týkající se případu, včetně identifikace stěžovatele. Pokud by tyto fundamentální údaje nebyly k dispozici, ochránce by nemohl účinně a operativně (a rychle) pracovat, resp. vůbec zahájit svou činnost. Jestliže některé náležitosti chybí, ochránce zpravidla vyzve stěžovatele k jejich doplnění. Nekompletnost náležitostí podání ovšem může být důvodem k odložení podnětu (srov. dále). Není-li stěžovatel sám schopen - ať již z jakýchkoliv důvodů - písemně podání zpracovat, předpokládá se pomoc pracovníků kanceláře ochránce. Další průběh řízení - z hlediska nároků na stěžovatele - je již vskutku neformální.

Požadavek uvedení základního práva nebo svobody, které bylo údajně porušeno (zásada 10 odst. 1 písm. c/) považujeme za patřičný, resp. dokonce nezbytný u ústavní stížnosti.<sup>118/</sup> S ohledem na dříve uvedené<sup>119/</sup> nemá v připravované úpravě jako obligaturní náležitost opodstatnění. Sdělení o tom, zda o věci již bylo jednáno, nárokové v ostatních návrzích (§ 13, resp. § 14 písm. c/) má sice určitou logiku, nicméně ochránce by se o takové skutečnosti - která zpravidla nemůže mít relevantní vliv na šetření - zřejmě (později) dozvěděl. Spíše lze však přemýšlet o event. uložení povinnosti obdobné úpravě holandské, totiž požadovat předchozí samo-

<sup>116/</sup> Některé zahraniční úpravy ovšem připouštějí i podání právnických osob. K tomu podrob. srov. část II.

<sup>117/</sup> Zcela jistě by však oprávněnými subjekty neměly být státní orgány. Srov. alarmující, byť naštěstí ojedinelý název Ústavního soudu, kdy vyhověl ústavní stížnosti ministerstva kultury. Srov. název č. 36 Sbírky rozhodnutí a nálezů Ústavního soudu sv. 1.

<sup>118/</sup> Srov. ust. § 72 odst. 1 písm. a/ zák. č. 182/1993 Sb.

<sup>119/</sup> Srov. pozn. 41.

statný písemný pokus o řešení věci s příslušným úřadem, resp. úředníkem.<sup>120/</sup> Povinnost předložit ev. dotčené rozhodnutí, navrhovaná pouze v zásadách (zásada 10 odst. 2) má sloužit především pro účely urychlení řízení.

Pokud jde o eventualitu urgentního a nutně „ústního“ podání, nezdá se patrně příliš reálnou úvaha, aby občanovi bylo ze zákona umožněno (a přísl. orgánu uloženo), aby se např. po zadržení mohl (bez zbytečného odkladu) spojit, kupř. telefonicky s ochráncem.<sup>121/</sup>

Všechny zkoumané materiály - kromě návrhu zásad - obsahují zvláštní ustanovení o zákazu odvetných opatření proti tomu, kdo se obrátil na ochránce. Jedná se o jistou parafrázi ust. § 2 zák. č. 85/1990 Sb., o právu petičním, přičemž nelze vyloučit ani inspiraci vl. vyhl. č. 150/1958 Ú.l. (§ 1 odst. 3). Nejedná se však o aplikaci čl. 3 odst. 3 Listiny,<sup>122/</sup> neboť oprávnění obrátit se na ochránce nelze považovat za základní právo. Přítomnost obdobného ustanovení nemůže škodit, avšak v dané, „bezzubé“ podobě (sankce?) není vskutku nutné. Ostatně jméno stěžovatele ochránce při šetření neuvádí a ani nikomu neposkytuje,<sup>123/</sup> naopak jsou jeho spisy kvalifikovaně chráněny (srov. zás. 5 odst. 3). Proti „odvetě“ by se mohl stěžovatel opět bránit prostřednictvím ochránce.

#### *Posuzování podnětu (stížnosti)<sup>124/</sup>*

Zásada 11 zakotvuje tzv. diskreční pravomoc ochránce.<sup>125/</sup> V taxativně vypočetných případech ochránce může - na základě své úvahy - rozhodnout, že se podnětem dále nebude zabývat. Anebo naopak, navzdory naplnění některé z variant hypotézy normy, zahájí šetření.

Co se týče jednotlivých důvodů odložení věci, posuzované návrhy formulačně prakticky nevykazují rozdíly, nicméně některé důvody vůbec neznají, resp. doplňují důvod(y) nový (jiný). Zásady uvádějí, stručně (zhuštěně) shrnuto, následující

<sup>120/</sup> Srov. *Schipper, N.A.M.*, In: Proč ombudsman v České republice? Sborník příspěvků z mezinárodního semináře „Ombudsman v České republice“. Český helsinský výbor - Československá nadace Charty 77. Praha 1993, s. 20. Podobný mechanismus je znám také z Austrálie a u britského the Health Service Commissioner. Obdobně i v řízení před Ombudsmanem EU platí, že stěžovatel se nejdříve musí obrátit na dotčený úřad se stížností, aby mu poskytl možnost ji vyřešit.

<sup>121/</sup> Srov. *tamtéž*. Může to být ovšem otázka diskusní. Jedná se o konkrétní zkušenost Holandska, kde je možné osoby zadržet na tři dny (u nás jen 24 hodin). Ovšem ani v zahraničí nebývá zvykem, aby kupř. ombudsman, resp. jeho zástupce, byl stále k dispozici (záznamník se ovšem zpravidla vyskytuje). Je taky otázkou, zda by výkon takového oprávnění nějak narušil práci policie a na druhé straně „nepřezaměstnal“ ombudsmana. O nějakém kompromisním řešení lze zřejmě uvažovat.

<sup>122/</sup> Srov. *Veselý, T.*, cit. dílo, s. 22.

<sup>123/</sup> Ačkoliv zpravidla podle věci, které se podání týká, je možné stěžovatele vysoce pravděpodobně identifikovat.

<sup>124/</sup> Srov. zásadu 11 - 13, § 15 - 17 mat. posl., § 16 - 18 parl. tisku 2007, § 15 - 17 parl. tisku 25.

<sup>125/</sup> K tomu obecně srov. *Vopálka, V.*, In: *Hendrych, D. a kol.*: Správní právo - obecná část. C. H. Beck. Praha 1996, s. 45 a též *Bažil, Z.*: Správní uvážení a neurčité právní pojmy. In: *Správní právo, Texty II.* Aleko. Praha 1991, s. 15 - 44. *Týž*: Neurčité pojmy a uvážení při aplikaci norem správního práva. *AUC Iuridica* 6/1992.



důvody: věc mimo působnost ochránce (písm. a/), nedostatek náležitostí (písm. b/), nevyčerpání řádných opravných prostředků (písm. c/), uplynutí doby (písm. d/), jednání nebo rozhodnutí soudu ve věci (písm. e/), opakovaný podnět (písm. f/), zjevná neodůvodněnost (písm. g/).

Jedna z původních pracovních verzí návrhu zásady uvažovala nikoliv o diskreci, ale o povinnosti ochránce z vyjmenovaných důvodů podnět odložit. Na základě připomínek a patrně správně byla v konečné verzi povinnost nahrazena diskrečním oprávněním. Vznikl však určitý problém, protože není zcela jasné jak by ochránce v některých případech dále postupoval, jestliže by výsledkem jeho úvahy bylo zahájit šetření. To se především zcela zřejmě týká zásady 11 odst. 1 písm. a/ a částečně i písm. e/. Ochránce nepochybně nemůže zasahovat do činnosti a rozhodování soudů.<sup>126/</sup> Pokud by však kupř. došel k jinému závěru než soud, je otázkou jaký význam (dopad) by jeho doporučení mělo vedle autoritativního rozhodnutí soudu. Jako řešení se zřejmě vhodně nabízí rozčlenění zásady 11 do dvou samostatných ustanovení, z nichž jedno by upravovalo diskreci a druhé případy, kdy ochránce podnět (povinně) odloží. Ne zcela uspokojivým přístupem se jeví (opětovně) úplné vyloučení diskrece, tedy obligatorní odložení podnětu ve všech stanovených případech, jak to předpokládá parl. tisk 25 (§ 15 odst. 1).

Pokud jde „nedostatek náležitostí“, konvalidace zasláním postrádaných náležitostí po oznámení odložení věci zřejmě nebude možná, lze však podat nový, tentokrát perfektní podnět (musí však být zachována lhůta). Pokud má občan o svou záležitost skutečný zájem, měl by být - alespoň do jisté míry - aktivní. Ostatně některé zahraniční úpravy stanoví jako důvod aplikace diskreční pravomoci, když občan o věc zřejmě ztratil zájem.

Kromě zásad žádný z materiálů neakceptuje důvod „nevyčerpání opravných prostředků“. Argument pro zahrnutí tohoto důvodu do výčtu je nasnadě. Opět se jedná o reakci na event. zjevný nedostatek (přiměřeného) zájmu o záležitost na straně stěžovatele, kdy nedošlo ani k vyčerpání řádných opravných prostředků ve správním řízení.<sup>127/</sup> Zda opravdu interest o věc chybí anebo se vyskytly závažné skutečnosti (překážky), které zabránily tomu, aby byl opravný prostředek podán, může ochránce posoudit právě v rámci své diskrece. V tomto podle našeho mínění opodstatněném ustanovení můžeme také vysledovat nikoliv náhodnou analogii úpravě nepřipustnosti ústavní stížnosti; i zde je Ústavnímu soudu umožněna diskrece.<sup>128/</sup>

Co se týče důvodu „jednání nebo rozhodování soudu ve věci“, materiál poslanců ji neakceptuje, předkládá však zvláštní - nelze snad ani říci modifikovanou - konstrukci, která by zřejmě vyžadovala objasnění výkladem samotných navrhovatelů

<sup>126/</sup> Srov. čl. 82 odst. 1 Ústavy a taktéž zásadu 1 odst. 4.

<sup>127/</sup> Nejeví se žádoucím přístup ve stylu „...nic se neděje, je tady ochránce, on to za mě všechno vyřeší (vyřídí).“

<sup>128/</sup> Srov. § 75 zák. č. 182/1993 Sb.

(§ 15 odst. 1 písm. c/). Kupodivu i chronologicky následující verze, tj. parl. tisk 2007 a parl. tisk 25 podivnou „modifikaci“ nejen převzaly, ale navíc připustily i samostatný důvod odložení, kdy „věc, které se podání týká, je projednávána soudem“ (§ 15, resp. 16 odst. 1 písm. d/). Těžko se k tomu vyjadřovat.

Proti rozhodnutí ochránce o odložení věci nelze sice podat opravný prostředek (např. k soudu), stěžovatel nicméně může podat návrh nový. Ovšem jen malou naději na úspěch má při odložení z důvodu „opakovaného podnětu“.

Ustanovení zásady 12 stanoví zvláštní výhodu pro stěžovatele. Působí nezvykle a svým mechanismem zřejmě bude i dosti ojedinělé. Ochránci se ukládá povinnost posuzovat podání podle obsahu a zjistí-li, že se jedná o opravný prostředek podle správního řádu nebo občanského soudního řádu, event. i tr. řádu, postoupí jej příslušnému orgánu. Inspiraci ke vzniku ustanovení můžeme hledat i v ust. § 2 písm. b/ a v § 19 a 20 spr. řádu. Zásada 12 odst. 2 pak v návaznosti navrhuje dosti radikální zásah do právního řádu, neboť znamená modifikaci běhu lhůt. De facto se jedná o nepřímou novelizaci přísl. obecných procesních předpisů. Doručení podnětu ochránci, resp. jeho kanceláři, má obdobné právní účinky jako doručení podle § 204 o.s.ř, resp. § 54 spr. řádu pro včasnost podání opravného prostředku, resp. zachování lhůty pro jeho podání.

Účelem ustanovení se jeví napomoci dezorientovanému občanovi s uplatněním jeho práva na řádný přezkum rozhodnutí. Jedná se o určitou, pro naše právní poměry zřejmě adekvátní (i ekonomičtější) modifikaci institutů obsažených v některých zahraničních úpravách. Ty ombudsmana např. vybavují právem - pokud je to přípustné - podávat jménem stěžovatele návrhy soudům, zejména též soudu ústavnímu. Dá se ovšem připustit, že uvedená konstrukce, resp. část znamenající zásah do běhu lhůt, je až vskutku nebývale (nepřiměřeně) rasantní (a diskutabilní), a proto se nelze divit, že v upravené (umírněnější) podobě se objevuje pouze v parl. tisku 2007 (§ 17 odst. 2).

Oproti návrhu zásad přináší materiál poslanců zcela nové ustanovení (§ 16 odst. 2), jehož účel není úplně zřejmý. Patrně jde o reakci na připomínky vlády. Je zřejmé, že ochránce může „sledovat“ činnost, resp. průběh řízení u správních úřadů, zvláště pokud obdržel stížnost - to již vyplývá z jiného ustanovení (srov. § 18). Zcela nepřijatelné je však i jakékoli „sledování“ soudu jdoucí nad rámec běžného uplatnění zásady veřejnosti řízení, zvláště pak pokud jde o posuzování (?) jevů „které vyvolávají pochybnosti o dodržování zákonem stanovených pravidel pro řízení“. Taková činnost by nejspíše oprávněně mohla být napadána jako ohrožování nestrannosti soudce (srov. čl. 82 Ústavy). Problém průtahů v soudním řízení již byl zmíněn výše. Založení působnosti ochránce v dané věci bylo chápáno jako úvaha pro futuro, tj. až po zavedení instituce a získání relevantních zkušeností z její činnosti. V tomto směru je navrhovaná úprava nepřesná, neorganická, nesystematická a především předčasná. Parl. tisk 2007 i parl. tisk 25 drobnými úpravami textu omezil tento specifický „dozor nad řízením“ na úřady spadající do působnosti ombudsmana. Pak se ovšem jedná - jak již bylo zmíněno - o ustanovení redundantní.

Ochránce zahajuje svá šetření na základě návrhu jen tehdy, pokud ho neodloží (zás. 11) nebo nepostoupí příslušnému soudnímu orgánu (zás. 12). Nelze vyloučit, že i po zahájení šetření vyjde najevo, že je dán důvod pro odložení podnětu a ochránce v rámci svého diskrečního oprávnění rozhodne, že se věci dále nebude zabývat. I o tom musí odůvodněně vyrozumět stěžovatele (zás. 13).

### *Šetření<sup>129/</sup>*

Zásada 14 vymezuje tzv. vyšetřovací oprávnění (pravomoci) ochránce, kterými disponuje jak při šetření na základě návrhu, tak při jednání z vlastní iniciativy (srov. zás. 20). Oprávnění může ochránce využívat toliko vůči úřadům vymezeným v zásadě 1. Vesměs jde o standardní rozsah oprávnění typický i pro ombudsmanské instituce v jiných státech. Je možné rozlišovat dvě skupiny oprávnění: (osobní) oprávnění vyvíjet určité (dovolené) činnosti a právo něco požadovat. Kromě obecně stanoveného práva provádět neohlášená místní šetření, včetně nahlížení do spisů a dotazů úředníkům (odst. 1 a 3), zásada 14 umožňuje, aby ochránce mohl v rámci šetření požadovat informace (písm. a/), spisy (písm. b/), písemná stanoviska (písm. c/) a provedení důkazů (písm. d/).

Zásada v odst. 1 a 3 stanoví (osobní) oprávnění k různým aktivitám a úkonům potřebným pro účely šetření, které se realizují jen v prostorách úřadů. Z dikce vyplývá, že si ochránce např. nemůže pozvat úředníka k „dotazování“ v sídle své instituce, což může být považováno za nedostatek. Z hlediska právní jistoty není zřejmě zcela uspokojivá formulace zásady 14 odst. 1, neboť výčet oprávnění ochránce (v úřadu) se podává toliko demonstrativně (srov. „zejména“). Event. napadané excesy ochránce při místním šetření by nejspíše posuzoval příslušný orgán parlamentu (srov. zás. 22).

Druhou skupinu oprávnění, tj. oprávnění něco požadovat od úřadu, potažmo jeho zaměstnanců (zásada 14 odst. 2) podává tentokrát výčet taxativní. Povinnost sdělit písemné stanovisko (písm. c/) nemá charakter vyjádření (reakce) na doporučení ochránce (srov. zás. 17, resp. 19). Účelem se jeví předběžné zjištění názoru, event. seznámení se s úzce specializovanou problematikou případu. Při konstruování povinnosti dokazování (písm. d/) se dospělo k závěru, že není vhodné - s ohledem na zachování nestrannosti - ani praktické, aby ochránce důkazy prováděl sám, jak je v některých zemích obvyklé. Kromě výsledku svědků bude patrně nejfrekventovanější zpracování expertních posudků.

Na rozdíl od některých zahraničních úprav se nestanoví sankce za nedostatečnou součinnost ve smyslu výše uvedených ustanovení. Jako argument ve prospěch tohoto přístupu se podává existence odpovídající „sankce“ spočívající ve zveřejnění

<sup>129/</sup> Srov. zásadu 14 a 15, § 18 a 19 mat. posl., § 19 a 20 parl. tisku 2007, § 18 a 19 parl. tisku 25.

zprávy o nevstřícném jednání (zás. 14, resp. zás. 23). Podle našeho soudu lze nicméně o hrozbě jistým pořádkovým trestem - zřejmě ve formě pokuty - alternativně uvažovat.

Nebyla přijata koncepce obsažená v některých cizích právních regulacích instituce, kdy se zavádí určitá omezení, resp. povolovací režim v přístupu k některým skutečnostem, např. pokud jde o věci týkající se národní bezpečnosti. Ochránce není v přístupu k potřebným spisům a informacím nijak omezen (zásada 14 odst. 4). Možnost seznámení se se státním aj. tajemstvím je vyvážena jeho závazkem mlčenlivosti.<sup>130/</sup>

Ostatní materiály obsahují vesměs návrhy téměř totožného znění. Jistou, ne zcela uchopitelnou zkratkovitost - pokud jde o dokazování - přinášejí parl. tisky 2007 i 25, když úřadu umožňují odmítnout dokazování s poukazem na důvody, pro které důkaz nelze provést (§ 19, resp. 18 odst. 1 písm. d/).

Na rozdíl od zásady 14, která reguluje zvláštní oprávnění a odpovídající povinnosti úřadů spadajících do „dozorové“ kompetence ochránce, stanoví zásada 15 užší, obecnější povinnost „úřední“ součinnosti a pomoci při šetření pro všechny ostatní státní orgány. Závazek lze vztáhnout např. i na Parlament.

#### *Postup po ukončení šetření<sup>131/</sup>*

Zásada 16 upravuje situaci po ukončení šetření, jež nemusí být výjimkou, totiž zjištění, že je vše pořádku.<sup>132/</sup> Takové konstatování ochránce má kladný efekt projevující se zvýšením důvěry ve veřejnou správu.

V samotné formulaci zásady 18 (a částečně i v materiálu poslanců) se opět objevuje problém zúženého chápání kompetence ochránce.<sup>133/</sup> Poměrně uspokojivou, resp. možnou se jeví formulace parl. tisku 2007 i parl. tisku 25, podle níž se po šetření očekává negativní vyjádření ochránce, co se týče „...porušení zákona nebo jiného právního předpisu...ani jiná pochybení“ (§ 21, resp. § 20).

Zásada 17 opět - s výhradou ke „zúžení“<sup>134/</sup> - naznačuje základní postup ochránce při odhalení nedostatků v rozhodnutí nebo jednání úřadu, ev. jeho nečinnost, kdy ochránce sdělí své stanovisko a návrh na nápravu úřadu i stěžovateli. V návaznosti na předchozí dikci parl. tisků by jistě bylo vhodnější použít upravenou verzi

<sup>130/</sup> K právnímu režimu státního, hospodářského a služebního tajemství v podrobnostech srov. zák. č. 102/1971 Sb., o ochraně státního tajemství, ve znění zák. č. 383/1990 Sb. a zák. č. 558/1991 Sb. a nař. vlády č. 148/1971 Sb., o ochraně hospodářského a služebního tajemství, ve znění nař. vlády č. 420/1990 Sb. a nař. vl. č. 419/1990 Sb. Tato úprava je však již minulostí, neboť v červnu 1998 (tj. během tisku publikace) byl Parlamentem přijat nový zákon o ochraně utajovaných skutečností, který problematiku řeší (zák. č. 148/1998 Sb.).

<sup>131/</sup> Srov. zásada 16 19, § 20 - 22 a § 24 mat. posl., § 21 - 23 a § 25 parl. tisku 2007, § 20 - 23 parl. tisku 25.

<sup>132/</sup> Např. holandský ombudsman ve statistice za r. 1992 uvádí, že v 17,4 % případů ve zprávě konstatoval „zcela řádný postup (jednání) úředníka“. Srov. The National Ombudsman of the Netherlands. Annual Report 1992. Summary. Hague 1993, s. 7.

<sup>133/</sup> Srov. pozn. 41.

<sup>134/</sup> Srov. pozn. 41.

znění jeho ust. § 22 (§ 21), formulovanou asi takto: „Zjistí-li ochránce na základě šetření porušení zákona nebo jiného právního předpisu nebo jiná pochybení..“ Podrobnější hmotněprávní i procesní reglementaci obsahují zásady 18 a 19, resp. obdobně i ostatní posuzované návrhy.

Je si třeba povšimnout, že regulaci samotného průběhu (metody) šetření - kromě nutného vymezení vyšetřovacích pravomocí - se návrhy vyhýbají. Jedná se o záměr umožnit ochránci, aby samostatně zvolil odpovídající, i třeba netradiční, avšak účinný legální postup při šetření. Určitá „volnost“ ochránce při investigativní činnosti je charakteristická pro úpravy ombudsmanských institucí vůbec, někdy bývá nicméně regulována interním procesním předpisem.

V jedné z pracovních verzí návrhu zásad se zamýšlelo - v souladu s některými zahraničními vzory (např. Velká Británie) - zařazení ještě jednoho „procesního“ stádia. Před doručením definitivního znění stanoviska ombudsmana ve věci se dotčenému úřadu poskytuje šance na vyjádření závěrečných připomínek, které - kromě jiného - mohou uvést na pravou míru některé nepřesné údaje či chápání určitých aspektů případu. Novou úvahu o včlenění podobného ustanovení do úpravy neshledáváme bezpředmětnou. Prevence nedorozumění a zkresení třeba i podstatných skutečností by se projevila přínosem v přiblížení se co nejvyššímu stupni objektivity, zvýšením důvěryhodnosti stanoviska ombudsmana a v neposlední řadě by znamenalo důslednější aplikaci zásady *audiatur et altera pars*.

Není bez významu skutečnost, že zásady - na rozdíl od ostatních návrhů - výslovně hovoří o návrhu opatření jako součásti stanoviska ochránce (zásada 17 odst. 2). Tím se sleduje, aby závěrečný materiál ochránce většinou sestával ze dvou částí. Jednak z odůvodněného stanoviska, které vedle popisu skutkového stavu provádí juristickou analýzu ukončenou vyslovením právního názoru, a dále pak z návrhu konkrétního opatření, jak nastalou defektní situaci řešit.

Zásada 18 předestírá příkladný výčet opatření,<sup>135/</sup> jejichž pomocí má být podle názoru ochránce nejúčinněji odstraněn závadný stav, resp. vzniklá újma: zahájení řízení o přezkoumání rozhodnutí (písm. a/), náprava nečinnosti (písm. b/), náhrada škody (písm. c/), zahájení disciplinárního řízení (písm. d/) nebo trestního stíhání (písm. e/). Není vyloučena jejich kumulace (např. podle písm. b/ a c/). Nejde a ani nemůže jít o příkaz, resp. kvalifikovaný (oprávněný) zásah do činnosti úřadu (srov. zás. 1 odst. 4). Stanovisko i samotný návrh opatření vykazuje toliko iniciační povahu, jejich váha, resp. účinek by měl být podpořen autoritou ochránce.

Opatřeními podle písm. a/ se rozumí především iniciace opravných procedur podle správního řádu (musí tedy být napadáno rozhodnutí, nikoliv jen jednání úřadu), jež lze zahájit *ex officio*. Může jít o autoremeduru, obnovu řízení a přezkoumání

---

<sup>135/</sup> Problémem se opět může - z hlediska právní jistoty - zdát demonstrativní výčet navrhovaných opatření.

rozhodnutí mimo odvolací řízení.<sup>136/</sup> Návrhy podle písm. b/ sledují řešení nečinnosti či neodůvodněných průtahů v řízení u úřadů. Stávající právní úprava ochranu proti nečinnosti reguluje dosti neefektivně,<sup>137/</sup> je spíše traktována na teoretické úrovni.<sup>138/</sup> Problémem se také jeví nemožnost napadat nečinnost ve správním soudnictví (to je však možné v rámci soudnictví ústavního). Náhrada škody podle písm. c/ by měla mít charakter plnění podle zák. č. 58/1969 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem. Za škodu odpovídá stát, jež však má regresní nárok vůči zaměstnancům, kteří škodu způsobili.<sup>139/</sup> K této otázce by se měl patrně zevrubněji vyjádřit i poněkud dlouho připravovaný (či spíše neustále odkládaný) zákon o státních zaměstnancích. S tím souvisí i iniciace postupů podle písm. d/. Opatření, jehož obsahem by byl i návrh na zahájení trestního stíhání (písm. e/) by zřejmě ochránce musel paralelně předložit příslušnému orgánu činnému v trestním řízení.<sup>140/</sup> Lze uvažovat o event. rozšíření výčtu.

Zásada 19 a obdobně i ostatní návrhy (§ 24, resp. § 23) upravují „reakci“ úřadu na stanovisko a návrh opatření (ochránce), tedy (především) sdělení o přijatých nápravných opatřeních. Stanovená lhůta třiceti dnů má pořádkový charakter a její dodržení nelze vynucovat. Umožňuje nicméně ochránci, aby po jejím marném uplynutí učinil kroky v ustanovení dále uvedené, tj. zvláště se obrátil na „vyšší“ úřad. Nedostatečnost opatření přijatých úřadem posuzuje ochránce; patrně by bylo vhodné poopravit dikci druhé věty, kupř. takto: „...jsou-li provedená opatření podle názoru ochránce nedostatečná...“.

Nelze vyloučit situaci, kdy úřad odmítne provést navrhovaná opatření a písemně to s odůvodněním ochránci ve lhůtě sdělí. Ochránce by v takovém případě měl nejspíše posoudit předkládané argumenty a buď na svém stanovisku a návrhu opatření setrvat (a sdělit to úřadu) nebo - jsou-li pro to dostatečné důvody - provést jejich revizi a novou verzi zaslat úřadu. Teprve po marném uplynutí dalších 30 dní by postupoval dále stanoveným postupem.

Nadřízeným úřadem se nutně nemusí rozumět jen ministerstvo (ústřední úřad), resp. ministr. Nelze vyloučit nejprve oslovení důležitého mezistupně (např. v policejních věcech - policejní ředitel - ministr vnitra).

---

<sup>136/</sup> Srov. § 57, § 65 - 68 spr. řádu, v podrobnostech srov. též např. *Kopecký, M.*, In: Hendrych, D. a kol.: *Správní právo - obecná část*. C. H. Beck. Praha 1996, s. 189 - 194; *Správní řízení. Komentář ke správnímu řádu*. TEPS. Praha 1969, s. 128 - 130 a s. 153 - 160. Srov. též *Mikule, V.* - *Kopecký, M.* - *Stáša, J.*: *Správní řízení ve věcech stavebních*, nakl. Arch. Praha 1997 (název publikace se zdá poněkud zavádějícím, neboť se ve skutečnosti spíše věnuje důležitým teoretickým otázkám obecného správního řízení než specifickým řízení stavebního).

<sup>137/</sup> Srov. § 50 spr. řádu.

<sup>138/</sup> Srov. např. *Němec, V.*: *Správní řízení*. In: Lukeš, Z. a kol.: *Československé správní právo. Panorama*. Praha 1981, s. 266.; *Hutta, V.*: *Nečinnost orgánu státní správy v administrativním konání*. Právnické štúdie 2/1966.

<sup>139/</sup> Srov. zejm. § 12 zák. č. 58/1969 Sb. V podrobnostech srov. *Mikule, V.*, In: *Mikule, V.* - *Sládeček, V.*: *Ústavní soudnictví a lidská práva*. Codex, nakl. H. Grotia. Praha 1994, s. 332 an. Během tisku publikace byl tento zákon nahrazen zák. č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zák. ČNR č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád). Srov. též prováděcí nařízení vlády č. 116/1998 Sb.

<sup>140/</sup> Srov. § 8 tr. řádu.

Kromě zde popsaných alternativ je další možnou variantou postupu ochránce předložení zprávy komisi (srov. zás. 22 odst. 2 písm. b/). Takové jednání bude zřejmě následovat až po neúspěšném „upozornění“ (nejvyššího) nadřízeného úřadu. Zcela bez zajímavosti není myšlenka o možném zakotvení povinnosti ministra osobně přijmout ochránce (v určité lhůtě) k pokusu o řešení konkrétní šetřené věci (závažnějšího charakteru).<sup>141/</sup>

V souladu s ust. čl. 10 odst. 1 Listiny se respektuje ochrana jména.

#### *Jednání z vlastní iniciativy<sup>142/</sup>*

Zásada 20 stvrzuje, že i při jednání bez návrhu disponuje ochránce obdobnými, zejména vyšetřovacími oprávněními jako při jednání na základě podání. Znamená to samozřejmě i možnost předkládat svá stanoviska a návrhy opatření. Z neznámého důvodu - a naprosto nelogicky - neboť jednání z vlastní iniciativy jinak připouští (§ 11 písm. c/) v parl. tisku 25 obdobné ustanovení nenalezneme.

Činnost ochránce při jednání z vlastní iniciativy dále zevrubněji není - podobně jako u šetření na základě podnětu - upravena (k tomu srov. výše). Ochránčova práce na tomto poli bude zřejmě sestávat z aktivit dlouhodobě plánovaných (a opakovaných) nebo z operativních reakcí na (neformální) podněty.

V plánované činnosti se ochránce bude soustřeďovat především na provádění neohlášených, nepravidelně periodických inspekcí v úřadech a zařízeních z různých oblastí veřejné správy. Upřednostňována by zvláště měla být zařízení (prostory), kde se velmi pravděpodobně mohou vyskytnout jednání porušující práva, resp. postavení občanů zvláště citelně a jiná možnost jejich ochrany není možná (či formálně složitá a časově nevyhovující).<sup>143/</sup> Hlavně tedy věznice, státní nemocnice, vojenské jednotky, ale kupř. i policejní cely. Operativní činnost se bude projevovat zejména přešetřováním zpráv o nezákonnostech a „přehmatech“ veřejné správy získaných monitorováním tisku, rozhlasu a televize. Jednání ochránce může být také vyvoláno neformálním, resp. náležitosti nesplňujícím podnětem, kupř. (anonymním) telefonickým hovorem.

Lze nicméně konstatovat, jak to ostatně dokládají i statistiky z jiných států, že jednání z vlastní iniciativy obsáhne jen menší část jeho aktivit.

#### *Jiná oprávnění<sup>144/</sup>*

V zásadě 21 jde - obdobně jako v totožných návrzích ostatních - o „jiné“, jen zdánlivě vedlejší aktivity ochránce, týkající se podnětů ke změně legislativy. Jak již

<sup>141/</sup> Tak je to upraveno - ovšem jako naprostá výjimka - ve Slovinsku.

<sup>142/</sup> Srov. zásadu 20, § 23 mat. poslanců, § 24 parl. tisku 2007.

<sup>143/</sup> Mají se zejména na mysli podání k Ústavnímu soudu. Z jeho praxe lze bohužel zjistit - což nepřekvapuje - že nezřídka jeho rozhodnutí přicházejí *post festum*. Problémem je i povinné zastoupení atp.

<sup>144/</sup> Srov. zásadu 21, § 25 mat. posl., § 26 parl. tisku 2007, § 24 parl. tisku 25.

bylo zmíněno jinde, zvláště v poslední době je v zahraniční vyzdvihována i „reformní“ funkce ombudsmana. Jde právě především o návrhy na změny či zrušení překonaných, zkosnatělých, zbytečně obtěžujících, zkrátka nevyhovujících právních norem, resp. postupů v nich upravených. Nejde o iniciativu, která by nutně musela vyvolat (příslušný) normotvorný proces; jde o pouhý právně nezávazný podnět. Ochránce je oprávněn dát tento podnět nejen v případech bezprostředně souvisejících s jeho šetřením, neboť z dikce ustanovení neplyne žádné takové omezení.<sup>145/</sup>

Ochránce je oprávněn podávat podněty všem správním úřadům disponujícím pravomocí vydávat právní předpisy. Okresním úřadům pokud jde o jejich nařízení, ministerstvům a jiným ústředním správním úřadům co se týče jejich vyhlášek. V zásadě nelze vyloučit ani podněty k úpravám obecně závazných vyhlášek obcí vydaných v přenesené působnosti, ačkoliv by spíše (stejně jako nařízení okresních úřadů) příslušely „ochránci místnímu“. Neznamená to však zřejmě možnost předkládat své podněty ke změně, příp. zrušení obecně závazných vyhlášek, pokud byly vydány orgány samosprávy v rámci (mezích) samostatné působnosti,<sup>146/</sup> ačkoliv by se patrně nemohlo jednat o neoprávněný zásah do ústavně zaručeného práva na samosprávu.<sup>147/</sup> Návrhy týkající se nařízení vlády a zákonů bude pak ochránce adresovat vládě. U zákonů jde o pragmatický postup, neboť vláda sice sama zákony vydávat přirozeně nemůže, ale většinou připravuje jejich vládní návrhy<sup>148/</sup> a jako subjekt zákonodárné iniciativy je oprávněna je předložit parlamentu. Z návrhu plyne, že ochránce sice nemůže podněty ke změně zákonů zasílat přímo Parlamentu, mohly by se však objevit ve zprávě o činnosti (zásada 23), event. v informaci o činnosti podávané přísl. orgánu Parlamentu (srov. zás. 22 odst. 2 písm. a/). Je naopak povinen kopie svých veškerých iniciativ ke změně legislativy postoupit přísl. komisi Parlamentu (srov. zás. 22 odst. 2 písm. c/).

V rámci dalších úvah de lege ferenda lze vzít v potaz, zda by se ochránce neměl vyjadřovat i ke kvalitě a užitečnosti interních předpisů úřadů, jejichž úroveň je mnohdy alarmující. Lze uvažovat kupř. o rozšíření, resp. zpřesnění zás. 14 odst. 2 o povinnost „předložit vnitřní směrnice, jimiž se upravuje postup při výkonu veřejné správy nebo vykládá právní předpis.“ Nelze potlačit reálnou úvahu o event. oprávnění ochránce komentovat situaci v oblasti veřejné správy, její fungování, or-

<sup>145/</sup> V některých úpravách totiž jisté omezení ombudsmana v tomto směru existuje. Srov. část. II. Domníváme se však, že jde o překážku poněkud umělou. Ombudsman by totiž mohl prostě z vlastní iniciativy šetřit právě tu oblast, která je upravena předpisem, který se mu nezamlouvá.

<sup>146/</sup> Srov. v podrobnostech např. *Kopecký, M.*: Právní postavení obce. HaH. Praha 1992; Kolektiv autorů: Obec, postavení, správa, činnost. ISV. Praha 1996.

<sup>147/</sup> Srov. zejm. čl. 101 odst. 4 Ústavy.

<sup>148/</sup> Spíše dopracovává konečnou verzi, neboť de facto základní návrh vypracovává příslušné ministerstvo. Srov. § 24 zák. ČNR č. 2/1969 Sb. ve znění zák. č. 272/1996 Sb. Podrob. srov. též *Šrámek, A. a kol.*: Tvorba právních norem ve veřejné správě (Legislativní technika). Ediční středisko PFUK.



ganizační aspekty, nevhodnost některých procedur, zbytečné administrativní přetěžování občanů atp. (což předkládaný návrh v zásadě umožňuje).

#### *Styk ochránce s parlamentem*<sup>149/</sup>

Zásada 22 navrhuje v zahraničí osvědčený mechanismus komunikačního propojení ochránce a Parlamentu. Navrhovaná Komise Parlamentu pro lidská práva je koncipována jako zvláštní, *ex lege* zřizovaná komise, orgán zaměřený náplní práce výlučně na kontakty a kooperaci s ochráncem. Počet jejích členů by nemusel být nijak vysoký (cca 8 - 10). V souvislosti s námitkou zúžení kompetence ochránce<sup>150/</sup> se jeví nepatřičným její název. Lze přemýšlet kupř. o označení „Komise (Parlamentu) pro veřejného ochránce práv“ nebo „Komise pro sledování ochrany práv ve veřejné správě“.<sup>151/</sup>

Přípustná je ovšem i varianta, kterou obsahují ostatní návrhy, totiž pověřit kontakty a spoluprací s ochráncem určitý výbor Parlamentu, konkrétně výbor petiční. Ve světě zpravidla uvedenou funkci ovšem plní výbory zaměřené na legislativu, resp. ústavněprávní problematiku. Je otázkou dalšího posouzení, zda jde o to respektovat požadavek, aby v příslušnému výboru zasedal dostatečný počet alespoň právníků, když ne přímo právníků - specialistů na veřejnou správu, což by bylo podle našeho názoru nanejvýš potřebné, či se právnické převahy vzdát a přidělit práci (jen) příbuzně zaměřenému výboru. Definitivnímu rozhodnutí v dané variantě se lze vyhnout dikcí „pověřený výbor parlamentu“. Ev. je možné také uvažovat o speciálním podvýboru pro ochránce (§ 44 jedn. řádu).

V zásadě 22 odst. 1 se stanoví působnost komise (resp. výboru pověřeného stykem s ochráncem): rozhodovat o postoupení podnětů (písm. a/), projednávat jeho zprávy, sledovat inkompatibilitu funkcí a činností ochránce a nahrazovat negativní stanovisko ochránce k zpřístupnění spisů svým souhlasem (písm. c/),<sup>152/</sup> a předkládat stanovisko ke zprávě (písm. d).

Povinnosti ochránce ve vztahu ke komisi vypočítává zásada 22 v odst. 2: pravidelná informace o činnosti (písm. a/), předkládání zpráv (písm. b/), zaslání podnětů ke změně předpisů (písm. c/). Ust. písm. a/ má zajišťovat dostatečný (a pravidelný) kontakt ochránce s komisí. Z dikce vyplývá, že k poskytování údajů o aktivitách může docházet i častěji. Forma „předávání“ není předepsána; z odst. 3 zásady lze dovodit, že se nemusí jednat jen o informaci písemnou. Zprávy podle písm. b/ se nemusí týkat jen jednotlivého případu, ale kupř. i více individuálních

<sup>149/</sup> Srov. zásadu 22 a 23, § 25, 27, 28 mat. posl., § 27 a 28 parl. tisku 2007, § 16 a 25 parl. tisku 25.

<sup>150/</sup> Srov. pozn. 41.

<sup>151/</sup> Je ostatně možné vycházet z ust. § 47 jedn. řádu. Může být ovšem diskusní, zda by členy komise měly být i jiné osoby než poslanci.

<sup>152/</sup> K tomu srov. podrob. mechanismus v zásadě 3 odst. 2 a zásadě 5 odst. 3.

věcí (za určité období). Půjde o případy kdy ochránce např. ani intervencí u ministra nedosáhl nápravy závadného stavu (srov. též zás. 19). Písm. c/ zaručuje informovanost komise o návrzích na legislativní změny (zás. 21).

Další postupy komise návrh zásad neupravuje, obecně je třeba patrně možné vycházet z § 47 odst. 2 jedn. řádu. Konkrétně lze uvažovat o následujících aktivitách: na základě své úvahy a event. návrhů ochránce vypracuje kupř. určitý materiál (návrh) pro plénum (návrh usnesení, návrh na změnu nebo zrušení právního předpisu, /společnou/ interpelaci přísl. ministři atp.), využije např. svého oprávnění pozvat přísl. ministra na jednání výboru anebo mu (předsedovi vlády) zašle ve věci dopis atp. Nelze ani vyloučit individuální akce poslanců - členů komise (interpelace, návrhy plénu).

Zásada 22 v odst. 3 zakotvuje potřebná práva ochránce, tj. aby mohl členy komise seznámit s výsledky své práce, s event. urgentními případy či obhájit některé své (zdánlivě) nepřiměřené akce. Zároveň má ovšem ochránce i povinnost před komisí na požádání předstoupit.

Ostatní zkoumané návrhy nepřiměřeným způsobem vztahu příslušného orgánu s ochráncem zestručnily a zároveň - ovšem - „obohatily“ o otázku kárného řízení. Parlamentní tisk 25 konání tohoto řízení svěčuje výboru mandátovému a imunitnímu. Takové úpravy nepovažujeme za dostačující, k otázce kárného řízení již bylo řečeno dosti (srov. výše).

Zásada 23 zakotvuje obvyklou povinnost ombudsmana předkládat každoročně parlamentu zprávu o svých aktivitách. Kromě této obligatorní, souhrnné zprávy může ochránce podávat i jiné zprávy, nikoliv ovšem přímo parlamentu, ale příslušné komisi (výboru) (srov. zás. 22). Zprávu nejprve posuzuje komise a předkládá k ní své stanovisko (srov. zás. 22).

Obsahem zprávy bude celková bilance práce ochránce za uplynulý rok. Zpráva by měla být patrně strukturována do několika částí: statistické údaje o podáních (přijaté, odmítnuté, v šetření, vyřízené, nevyřízené), o provedených inspekcích (počty, subjekty inspekce i zpráva o jejím průběhu) či jiných šetřeních z vlastní iniciativy, poznámky o dalších aktivitách (návrhy na změny či zrušení právních předpisů). Není vyloučeno, aby jako samostatná část byl zařazen komentář, příp. analýza ochránce k určité otázce, event. vůbec ke stavu právnosti v oblasti veřejné správy. Zvláštní, oddělená část by měla seznamovat - z hlediska důsledků i z hlediska praxe - s nejzávažnějšími případy; zvláštní akcent by měl být dán na záležitosti, které nebyly (nikoliv vinou ochránce) dovedeny do úspěšného konce. Zaslání zprávy dalším uvedeným subjektům má za účel, aby její obsah vešel ve větší známost právě i u těch subjektů, jejichž činnost ochránce sleduje. Kromě jiného to může mít kladný účinek na sjednocování praxe, event. i vyhýbání se špatným praktikám. Pouhé konstatování, že se zpráva vhodným způsobem zveřejňuje, obsažené v odstatních návrzích, podle našeho soudu - jak vyplývá i z výše uvedeného - ne-

dostačuje. Zásady chápou tento způsob zveřejnění jen jako subsidiární prostředek ke zpřístupnění zprávy.

### *Závěrečné poznámky*

Jak již víme z předchozí části, byl parl. tisk 25 ve třetím čtení Poslaneckou sněmovnou těsně odmítnut. Není však čeho litovat, neboť původní, byť zde kritizovaná dikce parl. tisku 25 prošla během jednotlivých čtení tak závažnými změnami - a bohužel vesměs negativními - že přijetím takového návrhu v podobě parl. tisku 25/6 by byla instituce ochránce již předem (od počátku) diskreditována.

Nejzávažnější (nové) zápory úpravy spatřuji v zamezení přístupu k utajovaným skutečnostem (§ 3 odst. 3) a možnost úřadu odmítnout poskytnout informaci či spis, pokud by to bylo v rozporu s „tímto zákonem nebo zvláštními předpisy“ (§ 16 odst. 2). To by znamenalo, že s odkazem na ust. § 73 odst. 2 písm. b/ zák. práce by úředník zřejmě mohl odmítnout poskytnout téměř jakoukoliv informaci (k případu).<sup>153/</sup> A dále pak lze sotva akceptovat doplnění poslance J. Orla z KDU-ČSL, který navrhl vypuštění § 16 odst. 1, tj. vyloučil oprávnění ochránce provádět (místní) šetření v úřadech.

Aby závěr nevycházal tak pesimisticky, je třeba poznamenat, že ve finálním tisku lze zaznamenat i některé světlé, pozitivní body. V návrhu se objevilo výslovné ustanovení o zástupci ochránce (§ 22 odst. 3 a 5) a plat i ostatní požitky ochránce byly postaveny na roveň členu NKÚ (§ 25 odst. 1).

---

<sup>153/</sup> Cit. ust. zní: „Zaměstnanci orgánů státní správy...jsou povinni:  
b/ zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o nichž se dozvěděli při výkonu zaměstnání a které v zájmu zaměstnavatele nelze sdělovat jiným osobám..“.

## ZÁVĚR

Zdá se, že všechny zásadní argumenty svědčící pro zřízení instituce ombudsmanského typu i v České republice již byly vyčerpány (vyřčeny) a návrh možné úpravy nastíněn. Nemá zřejmě valného smyslu, byť ve zhuštěné formě, znovu opakovat základní principy instituce. Snad jen dodejme, že v důsledku jejího celosvětového, takřka masového rozšíření vznikla také různá mezinárodní i regionální uskupení, která ombudsmany sdružují. A z iniciativy těchto subjektů jsou pořádány pravidelná setkání i odborné konference, kde zejména dochází ke vzájemné výměně zkušeností a názorů. Kromě již zmíněných „kulatých stolů“ ombudsmanů pořádaných Radou Evropy, se pravidelně jednou za čtyři roky konají i celosvětové konference ombudsmanů.

Ve světě existuje i několik vědeckých ústavů soustředěných výhradně na zkoumání dané problematiky. Kupř. *International Ombudsman Institute*, který vznikl v roce 1978 na právnické fakultě v Albertě (Kanada), *Centre for Ombudsman Studies* na univerzitě v Readingu (Velká Británie), *Latin American Ombudsman Institute* (Venezuela) ad. Nejnovější iniciativou se jeví *Evropský ombudsmanský institut* založený v roce 1986 na univerzitě v Innsbrucku. Vydávají se také odborné časopisy zaměřené toliko na ombudsmanské instituce (např. *The Ombudsman Journal* vycházející v Kanadě).

Osobně se domnívám, že zřízení ombudsmana - ať již tuto instituci nazveme jakkoliv - by mohlo a mělo zlepšit ochranu občanů i úroveň chování subjektů v oblasti veřejné správy, a zároveň působit jako významný kontrolní instrument zaměřený na činnost státní byrokracie, jejíž přístup ke klientům není vždy příliš uspokojivý. Jistě to souvisí i s chybějící samostatnou úpravou postavení (tj. především i povinností a sankcí) státních zaměstnanců.

Návrh zákona o ombudsmanovi (veřejném ochránci práv), byť již ve značně zkrácené podobě, v tomto Parlamentu neprošel. Nemá si však smysl zoufat, když si uvědomíme, že v sousedním Maďarsku schválení zákona trvalo tři roky a další dva roky uběhly, než byla instituce opravdu zřízena. Nebo když zjistíme, že v Nizozemí se o ombudsmanovi nejdříve dvacet let diskutovalo a samo projednání a přijetí návrhu zákona trvalo dalších pět let. Jistě bude - dříve nebo později - předložen návrh nový, možná dokonalejší. V to pevně věřím a zároveň doufám, že tomu alespoň trochu může napomoci i tato publikace.

# VYBRANÁ LITERATURA

## MONOGRAFIE A STUDIE

Administrative Justice. Some Necessary Reforms. Oxford. Claredon Press 1988

*Anderson, S. V.* (ed.): Ombudsman for American Government? The American Assembly. Columbia University 1968

*Anderson, S. V.* (ed.): Ombudsman Papers: American Experience and Proposals. Institute of Governmental Studies. University of California. Berkeley 1969

*Bažil, Z.*: Neurčité pojmy a uvážení při aplikaci norem správního práva. AUC Iuridica 6/1992

*Boguszak, J. a kol.*: Teorie státu a práva. Teorie státu. SPN. Praha 1969

*Bradley, A. W. - King, E. D.*: Constitutional and Administrative Law. 11 ed. Longman. London and New York 1993

*Caiden, G. E.* (ed.): International Handbook of the Ombudsman. Evolution and Present Function. Westport, Connecticut, London, England, Greenwood Press 1983

*Caiden, G. E.* (ed.): International Handbook of the Ombudsman. Country Surveys. Westport, Connecticut, London, England, Greenwood Press 1983

*Crespo, A. M.*: European ombudsman: national ombudsmen or similar bodies: comparative tables. European Parliament. Luxembourg 1995

*De Smith, S. - Brazier, R.*: Constitutional and Administrative Law. Penguin Books 1990

Danish Ombudsman. Selected Materials in English. Denmark 1990

The Danish Ombudsman. Copenhagen 1995

The Danish ombudsman: an institution with far-reaching consequences. Folketingets Ombudsman. Copenhagen 1994

*Filip, J.*: Ústavní právo I, II. Brno. Masarykova univerzita. 1993, 1994

*Filip, J.*: Ústavní právo I. díl. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR (2. zcela přepracované vydání). MU. Brno 1997

- Filip, J. - Svatoň, J. - Zimek, J.*: Základy státovědy. Masarykova univerzita. Brno 1994
- Filip, J. - Koudelka, Z. - Kroupa, J. - Svatoň, J. - Šimíček, V. - Vlčková, R.*: Soudobé ústavní systémy. Masarykova univerzita. Brno 1996
- Fitzharris, T. L.*: The Desirability of a Correctional Ombudsman. Institute of Governmental Studies. University of California. Berkeley 1973
- Foulkes, D.*: Administrative Law. 7 ed. Butterworths. London, Dublin, Edinburgh 1990
- Gellhorn, W.*: When Americans Complain: Governmental Grievance Procedures. Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts 1966
- Gellhorn, W.*: Ombudsmen and Others. Harvard University Press. Cambridge. Massachusetts 1966
- Giddings, P. (ed.)*: Parliamentary Accountability: A Study of Parliament and Executive Agencies. Mac Millan Press. London 1995
- Gregory, R. - Hutchesson, P.*: The Parliamentary Ombudsman. George Allen & Unwin Ltd. London 1975
- Haller, W.*: The place of the Ombudsman in the world community. Fourth International Ombudsman Conference. Canberra 1988
- Hatchard, J.*: National Human Rights Institutions. Manual. Commonwealth Secretariat. January 1993
- Hatchard, J.*: National Human Rights Institutions in the Commonwealth. Commonwealth Secretariat. December 1992
- Hendrych, D.*: Základy správní vědy. Aleko. Praha 1992
- Hendrych, D. a kol.*: Správní právo - obecná část. C. H. Beck. Praha 1996, 1998
- Hendrych, D. - Svoboda, C. a kol.*: Ústava České republiky. Komentář. C. H. Beck. Praha 1997
- Hill, L.*: The Model Ombudsman: Institutionalizing New Zealand's Democratic Experiment. Princeton University Press. 1976
- Himsworth, C. M. G.*: Local Government Law in Scotland. Edinburgh 1995
- Holländer, P.*: Základy všeobecné státovědy. Všehrd. Praha 1995
- Hurwitz, S.*: The Ombudsman. Det Danske Selskab. Copenhagen 1968
- James, R.*: Private Ombudsmen and Public Law. Aldershot. Dartmouth 1997
- Jirásková, V. (ed.)*: Dokumenty k ústavním systémům. UK. Vydavatelství Karolinum. Praha 1996
- Juergensmyer, J. C. - Burzinsky A. (ed.)*: Parliamentary and Extra-Administrative Forms of Protection of Citizen's Rights. Colloquium Co-Sponsored by the College of Law of the University of Florida and the Institute of State and Law of the Polish Academy of Science. 1979
- Kempf, U. - Mille, M.*: The Role and the Function of the Ombudsman: Personalized Parliamentary Control in 48 Different States. Freiburg, July 1992

- Klokočka, V.*: Ústavní systémy evropských států. Linde. Praha 1996
- Klokočka, V. - Wagnerová, E.* (ed.): Ústavy států Evropské unie. Linde. Praha 1997
- Knapp, V.*: Teorie práva. C. H. Beck. Praha 1995
- Kopecký, M.*: Právní postavení obce. HaH. Praha 1992
- Letowska, E.*: Jak zascynal Rzecznik Praw Obywatelskich. Lodz 1992. Agencia Master
- Lewis, N. - Birkinshaw, P.*: When Citizens Complain. Reforming Justice and Administration. Open University Press. Buckingham. Philadelphia 1993
- Matscher, F.* (ed.): Ombudsman in Europe. N.P. Engel, Publisher. Kehl, Strasbourg, Arlington 1994. (Schriften des Osterreichischen Instituts fur Menschenrechte)
- Mazanec, M.*: Správní soudnictví. Linde. Praha 1996
- Mikule, V.*: Správní právo. Obecná část. Univerzita Karlova. Praha 1969
- Mikule, V. - Sládeček, V.*: Ústavní soudnictví a lidská práva. Codex, nakl. H. Grotia. Praha 1994
- Mikule, V. - Kopecký, M. - Staša, J.*: Správní řízení ve věcech stavebních. nakl. ARCHA. Praha 1997
- The Ombudsman: Twenty-Five Years On. A Series of Conference Papers presented at Leicester Polytechnic March 1992. Edited by Professor Neil Hawke. Le Montfort University Monographs. Cavendish Publishing Limited 1993
- Oosting, M.*: The National Ombudsman of the Netherlands. A Brief Introduction. National Ombudsman. Hague 1992
- Pavliček, V. - Hřebejk, J.*: Ústava a ústavní řád České republiky. Svazek I., II. Linde. Praha 1994, 1996
- Peška, P.*: Úvod do ústavního práva. Univerzita Karlova. Praha 1994
- Proč ombudsman v České republice? Sborník příspěvků z mezinárodního semináře „Ombudsman v České republice“ (L. Šilhánová, P. Buzková, J. Chalupová, N. A. M. Schipper, L. Bříza, J. Pavela, V. Pavliček, H. Gammeltoft - Hansen, E. Bienkowska, V. Mikule, V. Sládeček). Český helsinský výbor - Československá nadace Charty 77. Praha 1993
- Principles of Administrative Law Concerning the Relations Between Administrative Authorities and Private Persons. Council of Europe. Strasbourg 1996
- Proceedings of the 3rd Round Table with European Ombudsmen (1991). Council of Europe 1992
- Proceedings of the 4th Round Table with European Ombudsmen (1994). Council of Europe 1995
- Proceedings of the 5th Round Table with European Ombudsmen (1996). Council of Europe 1996
- Příbání, J.*: Sociologie práva. Sociologické nakladatelství. Praha 1996
- Reading Centre for Ombudsman Studies: Review of the Parliamentary Commissioner and Health Service Commissioner schemes. Summer 1993

*Reif, L. - Marshall, M. A. - Ferris, Ch. (ed.):* The Ombudsman: diversity and development. International Ombudsman Institute. Edmonton 1993

*Rowat, D. C. (ed.):* The Ombudsman. George Allen & Unwin Ltd. London 1968

*Rowat, D. C.:* The Ombudsman Plan. The Worldwide Spread of an Idea. 2 ed. Lanham, New York, London, University Press of America 1986

*Sawer, G.:* Ombudsmen. Melbourne University Press. London and New York: Cambridge University Press. sec. ed. 1968

*Schwärzler, N.:* The Austrian Ombudsman (Volksanwalt). Federal Chancellery. Vienna 1992

*Správní právo. Texty I, II. Aleko. Praha 1991*

*Stacey, F.:* Ombudsmen Compared. Oxford. Clarendon Press 1978

*Wade, H. W. R.:* Administrative Law. Clarendon Press. Oxford 1992

*Wahab-al, I.:* The Swedish Institution of Ombudsman. Stockholm. LiberForlag 1979

*Weeks, K. M.:* Ombudsmen Around the World: A Comparative Chart. Institute of Governmental Studies. University of California. Berkeley 1973

*Wolf, P.:* Werbeauftragter (Defence Commissioner). Bundeshaus. Bonn 1992

*Wyner, A.:* Executive Ombudsman in the United States. Institute of Governmental Studies. University of California, Berkeley 1973

*Yardley, D. C. M.:* Introduction to British Constitutional Law. 7 ed. Butterworths. London, Dublin, Edinburgh 1990

*Zagoria, S.:* The Ombudsman: How Good Governments Handle Citizen's Grievances. Seven Locks Press. Washington 1988

#### ČASOPISECKÉ ČLÁNKY

*Anderson, S.:* Ombud Research. A Bibliographical Essay. Ombudsman Journal 2 (1982), s. 32 - 84

*Ayeni, V.:* Evaluating Ombudsman Programmes. Ombudsman Journal 11 (1993), s. 67 - 88

*Bárta, J.:* Mezinárodní konference k nové instituci polského ombudsmana. Právník 3/1988, s. 250 - 251

*Bárta, J.:* Petice a stížnosti. Správní právo 4/1990, s. 203 - 209

*Bogdan, M.:* Švédský „ombudsman“. Evropské a mezinárodní právo. Únor 1992, s. 10 - 11

*Bradley, A. W.:* The Role of the Ombudsman in Relation to the Protection of Citizens' Rights. Cambridge Law Journal 39(2), November 1990, s. 304 - 332



- Brown, L.N. - Laviotte, P.:* The Mediator: A French Ombudsman? *Law Quarterly Review*, Vol.90, April 1974, s. 211 - 233
- Brzeski, M. - Mazurkewicz, D.:* Ombudsman - možnosti a meze: Mezinárodní konference Jablonna 16. - 19.11. 1987. *Panstwo i prawo* 5/1988
- Bříza, L.:* Bude v ČR „ombudsman“? *Právní rádce* 6/1993
- Bříza, L.:* Přežije vyhláška č. 150. Ú.l. rok 2000? *Právní rádce* 6/1995
- Cach, A.:* Příprava na zavedení instituce ombudsmana. *Časopis pro právní vědu a praxi* 4/1997, s. 634 - 647
- Callaghan, A. J.:* Maladministration. *Ombudsman Journal* 7 (1988), s. 1 - 36
- Cannanea della, G.:* Lidská práva a veřejná správa. *Správní právo* 1/1998, s. 24, 41 - 58
- Castro, de, A.:* The Concept of Jurisdiction in the Ombudsman Idea. Fifth International Ombudsman Conference. Vienna 1992
- Caiden, G.:* Ombudsman in Developing Democracies: Comment. *RISA* 3/1984, s. 221 - 226
- Caiden, G. E. - Valdes, D. A.:* Maturation Issues For The Ombudsman. *Ombudsman Journal* 8 (1989), s. 47 - 69
- Clothier, C.:* The Value of an Ombudsman. *Public Law*, Summer 1986, s. 204 - 211
- Crawford, C.:* Complaints, Codes, and Ombudsmen in Local Government. *Public Law*, Summer 1988, s. 246 - 268
- Diskuse o úřadu ombudsmana (P. Buzková). *Parlamentní zpravodaj* 03/96-97, s. 132 an.
- Diskuse o úřadu ombudsmana (I. Langer). *Parlamentní zpravodaj* 03/96-97, s. 133 an.
- Dlask, J.:* Úřad ombudsmana ve Švédsku. *Most* 5-6 (Březen) / 1996, s. 6 - 7
- Drewry, G. - Harlow, C.:* A „Cuttin Edge“? The Parliamentary Commissioner and MPs. *Modern Law Review*, Vol. 53, November 1990, s. 745 - 769
- Flekkoy, M. G.:* Working for the Rights of Children in Norway. *Juridical Review* 2/1992, s. 127 - 140
- Fliflet, A.:* Ombudsman pro veřejnou správu norského sněmu - právo jednotlivého občana na kontrolu ústavnosti zákonů a usnesení Parlamentu. *Všehrd* 1/1992, s. 13 - 17, *Všehrd* 2/1992, s. 14 - 15
- Gil - Robles, A.:* The Role of the Ombudsman in Current Society. Reality and the Future. Fifth International Ombudsman Conference. Vienna 1992
- Gregory, R. - Pearson, J.:* The Parliamentary Ombudsman after Twenty-Five Years. *Public Administration*, Vol. 70, 4/1992, s. 469 - 498
- Haller, W.:* The place of the Ombudsman in the world community. Fourth International Ombudsman Conference. Canberra 1988

- Hendrych, D.*: Veřejná správa v demokratickém státě. Právo a zákonnost 1/1992
- Herrera-Rodriguez, P.*: Civil Consensus and Judicial Norm: The Promotional Function of the Right. International Ombudsman Conference. Vienna 1992
- Holm, N. E.*: The Danish Ombudsman and the European Convention on Human Rights. Scandinavian Studies In Law, Vol. 30, 1986, s. 77 - 100
- Hulík, M.*: Komu zvoní hrana? Ombudsmanovi? Zpravodaj ČHV č. 2/1996, s. 13 - 17
- Hyman, D.*: Citizen Complaints As Social Indicators. The Negative Feedback Model of Accountability. Ombudsman Journal 6 (1987), s. 47 - 64
- Chalupová, J.*: Proč ombudsman v České republice? Zpravodaj ČHV 2/1993, s. 6 - 10
- Chalupová, J.*: Vážený pane prezidente. Státní správa a samospráva 44/1993
- Jamieson, R.*: The Ombudsman: Learning from other Cultures. International Ombudsman Conference. Vienna 1992
- Jones, M.*: The Local Ombudsmen and Judicial Review. Public Law, Winter 1988, s. 608 - 622
- Kirchheimer, H. H.*: The National Ombudsman in a Democratic Perspective. Ombudsman Journal 6 (1987), s. 65 - 83
- Králičková, Z.*: Ombudsman pro děti. Časopis pro právní vědu a praxi 1/1994, s. 160 - 162
- Ledvina, Z.*: Literatura - Instituce ombudsmana ve Švédsku a Norsku. Všehrd 2/1992, s. 31- 32
- Letowska, E.*: The Polish Ombudsman (The Commissioner for the Protection of Civil Rights). International and Comparative Law Quarterly, Vol. 39, January 1990, s. 206 - 217
- Lundvik, U.*: A Brief Survey of the History of the Ombudsman. The Ombudsman Journal 2 (1982), s. 85 - 94
- MacDermont, N.*: The Ombudsman Institution with Particular Reference to Africa. Ombudsman Journal 6 (1987), s. 85 - 92
- Mikule, V.*: Nejvyšší kontrolní úřad ponovu. Správní právo 3/1993, s. 131 - 151
- Mikule, V.*: Lidská práva pět let po Listopadu. Listy 2/1995, s. 69 - 76
- Milton, Ch. C.*: The Wider Aspects of ombudsmanship. Ombudsman Journal 4 (1984/1985), s. 59 an.
- Milton, Ch. C.*: The Ombudsman as a Protector of Fundamental Personal Rights. Ombudsman Journal 7 (1988)
- Müller, Z.*: K zárukám zákonnosti ve státní správě. Správní právo 4/1990, s. 210 - 220
- Němec, V.*: Rzecznik praw obywatelskich (Polská varianta severského Ombudsmana). Správní právo 6/1988, s. 357 - 371
- Němec, V.*: Ombudsman. Moderní obec 1/1995

- Němec, V.:* Funkce: ombudsman. *Moderní obec* 4/1995
- Němec, V.:* Stal by se Ombudsman garancí? *Státní správa a samospráva* 8/1996
- Ombudsman. *Československý Helsinský výbor. Informační zpravodaj* 7/1990, zvláštní příloha, 18 str.
- Ombudsman není svatý Mikuláš (rozhovor s E. Letowskou). *Listy* 2/1993
- Oosting, M.:* Základní aspekty instituce ombudsmana. *Evropské a mezinárodní právo* 3/1995, s. 9 - 12.
- Oosting, M.:* Národní ombudsman a lidská práva. *Evropské a mezinárodní právo* 1/1996, s. 24 - 31
- Oosting, M.:* Investigation and Assessment by the Ombudsman: Criteria for Dealing Properly with Complaints. Fifth International Ombudsman Conference. Vienna 1992
- Ombudsman jako právní rádce (seminář o úloze ombudsmana v evropských zemích) *Právní rádce* 10, 11/1994
- Ombudsman - známý neznámý (rozhovor s P. Píknou). *Právní rádce* 1/1995, s. 10
- Ombudsman - zástupce práv občanů (rozhovor s V. Picklom). *Justičná revue* 6-7/1992, s. 1 - 3
- Oravcová, M.:* O medzinárodnom seminári vo Viedni a pobyte prof. dr. V. Pickla v SR. *Justičná revue* 6-7/1992, s. 57 - 64
- Pavlíček, V.:* Role ombudsmana v právních systémech některých zemí. *Zpravodaj ČHV* 2/1993, s. 11 - 15
- Pavlíček, V.:* Listina základních práv a svobod a přeměny právního řádu. *Právník* 5/1992
- Pavlíček, V.:* O právech, svobodách a tvorbě ústav ve střední a východní Evropě - konference ve Varšavě. *Právník* 9/1992
- Pickl, V.:* Ombudsmanské systémy v Evropě. *Justičná revue* 6-7/1992, s. 57 - 64
- Pickl, V.:* The Ombudsman - Concept and Reality. Fifth International Ombudsman Conference. Vienna 1992
- Pipková, H.:* Ombudsman v Polské republice. *Právní rozhledy* 1/1997, s. 45 - 48
- Pipková, H.:* Současný polský model jednostupňového správního soudnictví. *Právní rozhledy* 4/1997, s. 220 - 223
- Pipková, H.:* Konference „Občan - jeho svobody a práva“ k 10. výročí existence úřadu ombudsmana v Polské republice. *Právní rozhledy* 5/1998, s. 262 - 265.
- Pítrová, L.:* K systému správního soudnictví a soudní kontroly správních rozhodnutí v zemích západní Evropy. *Správní právo* 6/1991
- Pomahač, R.:* Soukromé osoby vis-à-vis úřady jako problém obecného evropského práva. *Evropské a mezinárodní právo* 8/1997, s. 24 - 28
- Pomahač, R.:* První zvláštní zpráva Evropského ombudsmana. *Právní rozhledy* 4/1998, příloha, s. 4 - 5

- Pugh, I.*: The Ombudsman - Jurisdiction, Powers and Practice. Public Administration Summer 1978, s. 127 - 138
- Reid, C. T.*: The Ombudsman's Cousin: The Procuracy in Socialistic States. Public Law, Summer 1986, s. 311 - 326
- Robertson, J. F.*: Basis of Remuneration for Ombudsmen. Ombudsman Journal 7 (1988), s. 105 - 121
- Rowat, D. C.*: Why a Legislative Ombudsman is Desirable. Ombudsman Journal 11 (1993) s. 127 - 137
- Rowat, D. C.*: Why an Ombudsman to Supervise the Courts? Ombudsman Journal, 10, 1992, s. 27 - 37
- Shah, S. U. A.*: Ombudsman - Idea and Reality. Fifth International Ombudsman Conference. Vienna 1992
- Skála, J.*: Postavení a kompetence ombudsmana v ústavně-politickém systému kapitalistických států. Právník 9-10/1989, s. 782 - 799
- Skála, J.*: Zmocněnec k ochraně osobních údajů v informačních systémech. Právník 12/1993, s. 1036 - 1040
- Skála, J.*: Právní ochrana osobních údajů v informačních systémech. Právník 1/1994, s. 22 - 37
- Skála, J.*: Proč ombudsman aneb ubi ius ibi remedium. Právník 2/1994, s. 114 - 133
- Skála, J.*: Ombudsman jako rádce. Právní rádce 10, 11/1994
- Skála, J.*: Funkce ombudsmana v právním státě. Právní obzor 3/1994, s. 283 - 291
- Skála, J.*: Ombudsman v Evropě a Evropský ombudsman. Právník 9-10/1994, s. 820 - 836
- Skála, J.*: Český ombudsman. Právník 2/1998, s. 89 - 118
- Skulová, S.*: Několik informací a poznámek k instituci ombudsmana pro místní správu ve Velké Británii. Časopis pro právní vědu a praxi 2/1996, s. 248 - 258
- Sládeček, V.*: K otázce imunity bývalých poslanců Federálního shromáždění. Právník 9/1993, s. 795 - 799
- Sládeček, V.*: Ombudsman v Československu a v České republice. Správní právo 2/1993, s. 65 - 85
- Sládeček, V.*: Ombudsman ve Velké Británii. Správní právo 3/1993, s. 152, 169 - 181
- Sládeček, V.*: Nové ombudsmanské instituce v postkomunistických státech. Správní právo 4/1995, s. 193 - 207
- Sládeček, V.*: Ombudsman, ochránce před byrokracií. Zpravodaj ČHV č. 3/1995, s. 3 - 10
- Sládeček, V.*: Ombudsman ve Spojených státech amerických. Právník 12/1995, s. 1145 - 1167
- Sládeček, V.*: K poslaneckému návrhu zákona o veřejném ochránci práv. Český Bulletin lidských práv 2/1995-1996, s. 51 - 58

*Sládeček, V. - Mikule, V.*: Přípomínky k návrhu zákona o veřejném ochránci práv. Zpravodaj ČHV č. 3/1996, s. 13 - 17

*Sládeček, V.*: Zkušenosti s městským ombudsmanem v Detroitu. Časopis pro právní vědu a praxi 4/1996, s. 591 - 599

*Sládeček, V.*: Svoboda projevu, tolerance a tisk (tiskový ombudsman ve Švédsku), In: Tolerance, svoboda projevu a jejich dimenze. Acta Universitatis Carolinae - Iuridica 1-2/1996, s. 123 - 125

*Sládeček, V.*: Nové ombudsmanské instituce: Arizona a Gruzie, In: Veřejná správa a právo. Pocta prof. Dušana Hendrychovi k 70. narozeninám. C. H. Beck. Praha 1997, s. 155 - 170.

*Sládeček, V.*: Parliamentary Commissioners for Civil Rights (Ombudsmen) of the Republic of Hungary (v tisku)

*Sládeček, V.*: The Protection of Human Rights in the Czech Republic (v tisku)

*Sládeček, V.*: Ombudsman: charakteristika instituce. Správní právo 1/1998, s. 1 - 17, Správní právo 2/1998, s. 65 - 88

*Spáčil, J.*: K problematice vztahu správního soudnictví a činnosti prokuratury. Prokuratura 1-2/1990

S politikem a filosofem Danielem Kroupou. Český bulletin lidských práv 2/95-96, s. 45

S univerzitním profesorem Václavem Pavlíčkem. Český bulletin lidských práv 1/95-96, s. 6

*Šilhánová, L.*: Seminář „Ombudsman v České republice“. Zpravodaj Českého helsinského výboru 2/1993, s. 3 - 5

*Škaloud, J.*: Veřejný ochránce práv. Parlamentní zpravodaj 5-6/1995/1996

Tam, kde mají ombudsmana. Státní správa a samospráva 30/1992

*Taylor, R.W.*: The Position of Ombuds in Grievance Redress Process of Britain, Germany, and the U.S.A. Ombudsman Journal 6 (1987), s. 109 - 120

*Trnka, J.*: Stížnosti a petice (paralely a diskrepance). Právní rádce 9/1996, s. 7 - 9

Třinácté kolokvium o Státních radách a Nejvyšších správních soudech členských států Evropského společenství (1992) (Část I.) Správní právo 4/1994, s. 243 - 258, (Část II.) Správní právo 5/1994, s. 308 - 315

Udržování nezacizovaných praxí (rozhovor). Filosofický časopis 6/1993, s. 1071 an.

*Valdés, D. A.*: The Self-Perception of the Ombudsman: A Comparative and Longitudinal Survey. Ombudsman Journal 9 (1990-1991), s. 1 - 40

*Vančurová, L.*: Ochránce našich práv. Listy 4/1995, s. 7 - 13

*Veselý, J.*: Ombudsman v našem právním řádu? Právní rozhledy 1/1997, s. 18 - 26

*Veselý, J.*: Nad návrhem zákona o „ombudsmanovi“. Parlamentní zpravodaj 03/96-97, s. 134 an.

- Valentová, V.:* Ombudsmanský systém v Rakúsku. Právny obzor 4/1992, s. 393 - 394
- Valová, V.:* K názorům na všeobecný dozor prokuratury. Prokuratura 1-2/1990
- Vergottini De, G.:* Úvod k problematice ombudsmana v Itálii a ochrana práv občanů. Právník 12/1992, s. 1072 - 1079
- Veselý, T. - Sládeček, V.:* Stížnosti na policii V České republice Správní právo 4/1996, s. 193 - 211
- Vidláková, O.:* Několik poznámek k švédským ombudsmanům. Správní právo 6/1989, s. 375 -381
- Widemannová, M.:* Polský ombudsman (zpráva za rok 1989). Správní právo 7/1991, s. 434 - 440
- Widemannová, M.:* Policie v Nizozemsku - reforma z 1. dubna 1994 (příklady dualismu v systému správy). Správní právo 5/1994, s. 272 - 274, 307
- Vitoušová, P.:* Potřebujeme ombudsmana? Státní správa a samospráva 43/1993
- Weiss, I.:* Comparing Legislative and Executive Ombudsmen in the United States. Ombudsman Journal No. 7 (1988), s. 37 - 60
- Zástěrová, J.:* Zákon č. 17/1992 Sb. a vývojové trendy práva životního prostředí. Právník 3/1993
- Zavadská, E.:* Poznatky o právnem postavení a o působnosti ombudsmana v Holandsku. Právny obzor 2/1996, s. 139 - 152

# SUMMARY

VLADIMÍR SLÁDEČEK

## OMBUDSMAN: THE DEFENDOR OF RIGHTS IN PUBLIC ADMINISTRATION

### *Part I. BASIC CHARACTERISTICS, HISTORICAL ROOTS AND DEVELOPMENT OF THE INSTITUTION OF OMBUDSMAN*

First section of this part is focused on the general characteristics of the institution of ombudsman. Several definitions of the institution are set out, namely the classic definition by the International Bar Association (1974), which sounds as follows: "An office provided for by the constitution or by action of legislature or parliament and headed by an independent, high-level public officer, who is responsible to the legislature or parliament, who receives complaints from aggrieved persons against government agencies, officials, and employees or who acts on his own motion and has power to investigate, recommend corrective actions, and issue reports".

The author concludes that all definitions are usually too general, incomplete, unable to render exactly all the features of the institution. It is caused, among others, also due to the fact, that original Scandinavian model of the institution has gradually spread to almost a hundred countries over the world, and has evolved into various, more or less modified forms. Nevertheless, he tries to submit his own definition: Ombudsman is nowadays mostly understood as an independent, non-partisan person elected by the Parliament, who on the basis of complaints, or on his own initiative relatively informally investigates the legality or justice of acts (or omissions) of the public administration, mostly in cases when no appropriate (legal) remedy - as a rule - is at disposal, and by his unenforceable recommendations initiates corrective measures.

The author expresses some critical remarks with respect to extraordinary jurisdiction of some ombudsman institution (in Poland, Slovenia, Hungary) which covers also the issues of fundamental human rights and freedoms. In his opinion that part of jurisdiction may raise doubts as to whether or not the duplication, overlapping of jurisdiction or even substitution of the activities of some state bodies, namely the constitutional courts, exists.

The author then discerns and depicts, in particular, the classic Scandinavian model and the British model of the legislative ombudsman. He also points to the existence of „untrue“ (nonlegislative) ombudsmen, so called executive ombudsmen, who are not appointed by Parliament, but by the Executive (cabinet, governmental agency etc.). Such institutions miss the considerable feature of the legislative ombudsman: the independence. This was the reason why the author has decided to pay his attention primarily to the legislative ombudsman. He carries out the classification of the institution (general, central, local, special etc. ombudsman) and characterizes the position of the legislative ombudsman in the constitutional system and his relations to other state bodies, at first place, its relation to the judiciary.

The second section is devoted to the brief outline of the history and development of the institution, namely as it came into being in Sweden in the beginning of the 19th century. A survey of successive creation of the institutions elsewhere from Finland (1919), other Scandinavian states in the 1950s,

through „ombudsmania“ in the 1960s and 1970s is presented. The last developments, particularly the establishment of new institutions in the former socialist states are mentioned.

## Part II. DETAILED ANALYSIS OF THE RELEVANT FEATURES OF THE INSTITUTION

This part brings a comparative analysis by the author of selected relevant features of an ombudsman institution, which are successively examined while drawing particular attention to the significant discrepancies between the institutions in individual states.

First, the qualifications of candidate to the office (the age, citizenship, legal education and experience), the nomination, appointment, and the term of office of ombudsman is analysed. The tenure of ombudsmen in individual countries varies considerably - from one to ten years. The author considers an ideal situation when the length of the term of office exceeds the length of term of office of the legislature.

The attention is paid to the issue of independence and impartiality of ombudsman, also in connection with the possibility of the removal from office, the definition of incompatibility and/or prohibited activities. The removal from the office is usually conditioned by a resolution adopted by two-thirds of Members of Parliament, but only for reasons explicitly provided for, though sometimes rather vaguely („for misconduct“).

The relations and communication with parliament consists mainly in submission of annual reports or other, special reports describing activities of the institution. The existence of a special commission or committee (body) of the legislature to supervise and support the ombudsman does not seem to occur very frequently (e.g. in Great Britain).

As far as the jurisdiction of ombudsman is concerned, he may investigate - generally speaking - actions of administrative agencies. Nevertheless, currently it is not rare to empower ombudsman to investigate also acts and behaviour of other state or even non-governmental entities. The Head of State, the legislature, courts, and state prosecution, however, regularly do not fall within the jurisdiction of the ombudsman.

Investigatory powers of the ombudsman usually comprehend the right to inspect premises of agency, examine its records and documents and to compel any person there to produce respective documents. The procedures for receiving and processing complaints, conducting investigation, etc. are not prescribed by law, but are established by the ombudsman itself. Ombudsman-initiated cases are quite rare.

Besides the final recommendation based on investigation, the ombudsman regularly has „other powers“ (to instigate amending statute, regulation or /internal/ rules, suggest improvements in the functioning of administrative agencies). Some ombudsmen (in Poland, Portugal, Austria, Hungary) are entitled to submit motions concerning the legality of interpretation of legal regulations to the Constitutional Court.

This section finishes with some fundamental remarks on the office of ombudsman, its size, staff, etc.

## Part III. OMBUDSMAN IN SOME EUROPEAN CLASSIC DEMOCRATIC STATES

This part consists of five sections concerning with a brief characteristics of ombudsman institutions in Sweden, Great Britain, Germany, Austria, and France.

Sweden seems to be a „cradle“ of the institution. The ombudsman as a special and permanent institution, came into being in that country, as early as in 1809. Nowadays the four (legislative) ombudsmen operate in Sweden according to the law of 1986 (as amended in 1990). The main (chief) ombudsman is responsible for the function of the institution and is in close contact with the legislature. Nevertheless, in relation to the other ombudsmen he assumes the position of *primus inter pares*. He is not allowed to intervene in actions of other ombudsmen. The jurisdiction of each of the (three) ombudsmen is strictly defined: 1. the judiciary, public (state) prosecution, police, military, 2. social care, anti-alcoholic care, child-care, education, 3. the rest of branches of public administration. The (limited) right to investigate activities of the judiciary is not a common feature of ombudsman institutions.



In Great Britain, the institution („the Parliamentary Commissioner for Administration“) was established by the Act of 1967. The typical anomaly is so called „MP filter“, which means that a complaint is not sent directly to the ombudsman, but the aggrieved person has to turn to an MP, who, as a rule, forwards the complaint to the ombudsman. The Select Committee on the Parliamentary Commissioner for Administration is a permanent parliamentary body to deal with ombudsman's reports. Since 1973 special ombudsmen for health care („the National Health Service Commissioners“) have operated, but in fact this function has been carried out by the Parliamentary Commissioner, too. Under the Local Government Act, 1974, „the Local Commissioners for Administration in England, Wales and Scotland“ were established. Currently, five local ombudsmen operate in Great Britain (three for England, one for Wales and one for Scotland).

Currently, the only specialized military ombudsman („Wehrbeauftragter“) has operated at a federal level in the Federal Republic of Germany. The position was established under the Act of 1957. Nevertheless, the function similar to general legislative ombudsman is carried out by the Petition Committee of Bundestag (federal parliament). To enable the Petition Committee to deal with the complaints effectively, its position was strengthened by the constitutional amendment in 1975. Also some ombudsman-like institutions work at the subnational level, such as in Rhineland-Palatine.

The Austrian ombudsman institution („Volksanwaltschaft“) was originally understood to be just an experiment in 1977. However - as it was found useful - its existence was entrenched into the Constitution in 1983. The Austrian ombudsman is considered to be the institution *sui generis*, because it consists of three persons and therefore has - to a certain extent - a collective character. The state ombudsman - as Austria is a Federal Republic - operate only in Vorarlberg and Tirol. The other states have chosen voluntarily to fall within the jurisdiction of the federal ombudsman.

The French ombudsman („Médiateur“) was established - similarly to Great Britain - as a consequence of pre-election promises, which the winner of 1973 elections had to fulfill. The other resemblance to Great Britain lies in the fact, that the system of „MP filter“ is also used. The appointment of the ombudsman by the government (cabinet) seems to be a certain anomaly, which, however, does not mean that the institution has the character of the executive ombudsman. The general ban for the ombudsman to search into the files concerning national defence, state security, and international politics is another anomaly.

#### Part IV. OMBUDSMAN IN THE UNITED STATES

This part is subdivided into five sections.

The first section is devoted to a concise description of the historical evolution of the ombudsman institution in the United States. The author acquaints with opinions on issue in the legal literature and describes unsuccessful initiatives to approve bills on ombudsman at the federal level and more or less successful attempts to establish the institution at the state and local levels.

The second section tries to give an account of the current American „ombudsman“ situation at the federal level. The conclusion is that there is no (general) legislative ombudsman at this level, although some entities may be characterised as a special executive ombudsman.

The third section deals with the ombudsman at the state level. Author gives a comparative description of the main features of ombudsman in Hawaii, Nebraska, Iowa, Alaska, and a very new ombudsman institution in Arizona (1995).

At the outset of the fourth section the author gives a brief survey of the recent situation of the local ombudsmen in the U.S.A. In his opinion, quasi-ombudsman entities, i.e. complaint-handling mechanisms, may be observed in a growing number of American states. Local ombudsmen who have the character close to a legislative ombudsman pattern operate in twelve American cities. The relevant part of the text is devoted to the analysis of the legal background and functioning of the urban ombudsman in the city of Detroit. The author considers this institution to be one of a few true local legislative-type ombudsmen in the United States. First, he gives some facts from the history of forming the institution. Then he deals with various aspects of the position and activities of the urban ombudsman in Detroit: appointment, personal qualifications, deputy ombudsman, investigations, investigatory powers, the

office of the ombudsman etc. Some of the facts are based on a personal interview with Marie Farrell-Donaldson, the Detroit's City Ombudsman of that time (1994).

In the conclusions, the fifth section, the author makes some final comments on the ombudsman in the U.S.A. He especially emphasizes the fact that the American experience, mainly model statutes and legislations, may be certainly helpful for possible consideration of establishing the institution of the ombudsman in the Czech Republic.

#### Part V. THE SITUATION IN SOME POST COMMUNIST STATES

At the outset the author affords general survey of recent ombudsman developments in the post communist states. In fact, such institutions operate only in a few countries: besides the below-mentioned, in Croatia and Lithuania. In Georgia, former part of the U.S.S.R., the law on ombudsman („narodnyj zaščitnik“) was adopted in May 1996. Then, the situation in Poland, Hungary, and Slovenia is depicted more thoroughly.

Poland is the only country where an ombudsman-like institution appeared under the the socialist regime, though on the eve of „great changes“. The law on the Commissioner for the Protection of Civil Rights („Rzecznik praw obywatelskich“) was adopted in 1987. The institution began to play more important role after 1989, in particular. In the very recently adopted Constitution (1996) the ombudsman has been - for the first time - mentioned (art. 208 - 212).

As for Hungary, the institution of Parliamentary Commissioner for Human Rights („törvény az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról“) was (legally) established by one of the constitutional amendments adopted in 1989. Though the pertinent draft bill was written in the early fall of 1990, the Ombudsman Act was finally adopted in June 1993. The General Ombudsman, his deputy, and two special ombudsmen (Parliamentary Commissioner for National and Ethnic Minorities Rights and Parliamentary Commissioner for Data Protection and Freedom of Information) were elected two years later, in June 1995.

The Constitution of the Republic of Slovenia, one of the successor states of the former Yugoslavia, contains an explicit provision for the ombudsman and his office. The Human Rights Ombudsman Act („varuh človekovih pravic“) was approved by the legislature in December 1993 and ombudsman appointed. It is worth mentioning that a predecessor of the ombudsman had operated, and was very close in his functioning to an ombudsman institution (so called the Council of Human Rights and Fundamental Freedoms).

#### Part VI. OMBUDSMAN AND QUASI-OMBUDSMAN INSTITUTIONS IN FORMER CZECHOSLOVAKIA AND IN THE CZECH REPUBLIC

This part deals with historical developments in former Czechoslovakia (the predecessor of the Czech Republic and the Slovak Republic), and the Czech Republic, as far as the ombudsman-like institutions are concerned.

It was unlikely for such an institution to have been created before the collapse of the totalitarian regime in the end of 1989. Though so called Socialist Prosecution (*Prokuratura*) operating in that time showed some functions similar to those of an ombudsman, it was - to a greater extent - just a formal resemblance. The main purpose of that institution lay in representing the State in criminal proceedings. Only a considerably smaller part of its activity focused on the observance of laws and other legal regulations, among others, by administrative agencies to protect citizens. Unsurprisingly, the results in this field were negligible, in particular due to the remarkable influence of the ruling Communist Party. The situation improved after 1990, but in 1993 the *Prokuratura* ceased to exist. The State Prosecution that substituted the *Prokuratura* was not endowed with the same powers towards the public administration.

In 1990, the legislation on the „General Inspector of the Armed Forces“ (Act No. 540/1990) was adopted. The General Inspector resembled a specialized ombudsman. The problem was that no one had ever been elected to assume the position. And, as a consequence of the split of Czechoslovakia in the end of 1992, the legislation lost its effect.

The two international expert seminars dealing with the ombudsman took place in Prague in June 1993 and June 1994. During these seminars (expert) bills on a general legislative ombudsman were introduced.

For some members of the legislature the bills served as a point of starting of the preparation of an official bill to be introduced to Parliament. The so called Principles of Legislation on the „Public Protector of Rights“ („Veřejný ochránce práv“) were introduced to Parliament in May 1995, and the bill with the same title in December 1995. Though it was approved by the Parliament in the first reading, the approach of general elections (June 1996) and consequently obstructions by some parties hindered the bill to undergo a second and third reading. New version of the bill was, however, introduced to the newly elected Parliament (September 1996). The bill was approved in the first reading (October 1996) and later in the second reading (February 1997). The Considerably modified bill was not, however, approved in the final third reading (March 1997), though relatively narrowly.

*Part VII. OMBUDSMAN IN THE CZECH REPUBLIC:  
CONTEMPORARY SITUATION (CONSIDERATIONS  
AND PROPOSITIONS DE LEGE FERENDA INCLUDED)*

In this most extensive part the author strives to figure out the concrete characteristics and description of the Czech ombudsman. It is divided into two sections.

The first section brings general comments on the perspective of the establishment and the concept of the institution of ombudsman in the Czech Republic. The author deals, in particular, with the views and ideas - primarily those of politicians - on the institution that have occurred, and tries to correct the false ones. Then, he submits the main features of his own concept in brief.

The second section deals with single aspects of the institution of ombudsman in detail. It is based on the above-mentioned Principles of the Legislation on the „Public Protector of Rights“ and later legislative proposals. As a consequence of argumentation, the author presents his concrete view *de lege ferenda* on each single aspect of the institution.

Successively, namely the following aspects of the institution of ombudsman are dealt with: the title and fundamental definition of jurisdiction; qualification of a candidate for the office; the way of the appointment to the office; the deputy ombudsman; the termination of office (reasons for removal from the office); wage conditions (base salary and bonus supplement); the budget of the office; the opening of the procedure; consideration of complaints; conducting of investigations, the procedure after the investigation is completed; investigation on ombudsman's own initiative; and relations between the ombudsman and Parliament.

The appendices containing the bills play very important role for the sake of understanding the problems dealt with particularly in the second section.

CONCLUSION

In a short conclusion, the author expresses his opinion that hopefully all the fundamental arguments in favour of the ombudsman were exhaustively enumerated in the study.

He observes that the institution of ombudsman may improve the protection of rights of citizens in Public Administration as well as behaviour of administrative agencies, and officers in the Czech Republic.

# PŘÍLOHY

## 1. NÁVRH ZÁSAD ZÁKONA PŘIPRAVENÝ PRO ČHV (1993)

### ZÁSADA 1

(1) Veřejný ochránce práv (dále jen „Ochránce“) působí k ochraně základních práv a svobod zaručených ústavním pořádkem a zákony České republiky, jakož i mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách (čl. 10 ústavy).

(2) Vykonává-li funkci ochránce žena, označuje se „Veřejná ochránkyně práv“.

(3) Působnost ochránce se vztahuje na ministerstva a jiné orgány výkonné moci s působností pro celé území státu, jakož i na jim podřízené správní úřady, a dále na Policii České republiky, Bezpečnostní informační službu, Vojenské obranné zpravodajství, zařízení v nichž se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranná výchova, ochranné léčení a na státní zdravotnická zařízení (dále jen „úřady“).

(4) Ochránce není oprávněn zasahovat do činnosti a rozhodování úřadů jinak, než jak stanoví tento zákon.

(5) Ochranu základních práv a svobod v Armádě České republiky upravuje zvláštní zákon.

### ZÁSADA 2

(1) Ochránce a Zástupce ochránce jsou voleni Poslaneckou sněmovnou ze šesti kandidátů navržených prezidentem republiky na funkční období šesti let. Ochránce nebo Zástupce ochránce mohou být zvoleni Ochráncem nebo Zástupcem ochránce pouze dvakrát.

(2) Ochráncem může být každý, kdo je volitelný do Senátu, je bezúhonný, má vysokoškolské právnické vzdělání a byl nejméně deset let činný v právnickém povolání.

(3) Funkce Ochránce je neslučitelná s funkcí prezidenta republiky, poslance, senátora a soudce, jakož i s jakoukoliv funkcí ve veřejné správě.

(4) Ochránce nesmí zastávat funkci v politické straně nebo hnutí.

(5) Výkon funkce ochránce je neslučitelný s jinou výdělečnou činností vyjma správu vlastního majetku a činnost vědeckou, pedagogickou, literární a uměleckou.

(6) Po dobu výkonu funkce je Ochránce zproštěn branné povinnosti.

(7) Zástupce ochránce jedná jménem Ochránce ve věcech, kterými ho Ochránce pověřil a zastupuje ho v plném rozsahu v době jeho nepřítomnosti. Jinak platí o Zástupci ochránce ustanovení tohoto zákona o Ochránci obdobně.

### ZÁSADA 3

(1) Prezident republiky Ochránce před uplynutím funkčního období odvolá

- a) byl-li pravomocně odsouzen pro trestný čin,
- b) nevykonává-li svou funkci po dobu 6 měsíců,
- c) přestal-li být volitelný do Senátu nebo
- d) jestliže o to Ochránce požádá.

(2) Funkce Ochránce zaniká dnem kdy Ochránce přijal funkci uvedenou v zásadě 2 odst. 3; zánik funkce vysloví prezident republiky. Zastává-li Ochránce funkci uvedenou v zásadě 2 odst. 4 nebo vykonává-li činnost uvedenou v zásadě 2 odst. 5, prezident republiky ho na návrh Komise Parlamentu pro lidská práva (dále jen „komise“) z funkce Ochránce odvolá.

#### ZÁSADA 4

Slib Ochránce zní: „Slibuji na svou čest a svědomí, že budu chránit neporušitelnost práv občana. Svou činnost budu vykonávat nezávisle a nestranně, v souladu s ústavou a ostatními zákony.“

#### ZÁSADA 5

(1) Ochránce nelze trestně stíhat bez souhlasu Poslanecké sněmovny. Odepře-li Poslanecká sněmovna souhlas, je trestní stíhání do skončení funkčního období vyloučeno.

(2) Ochránce je oprávněn odepřít výpověď o skutečnostech, o kterých se dozvěděl při výkonu funkce, a to i po ukončení výkonu funkce.

(3) Státní orgány včetně orgánů činných v trestním řízení jsou oprávněny nahlížet do spisů Ochránce nebo mu tyto spisy odejmout jen s jeho souhlasem a odepře-li souhlas, se souhlasem komise.

#### ZÁSADA 6

Ochránce vykonává svou funkci nezávisle.

#### ZÁSADA 7

(1) Funkce Ochránce je veřejnou funkcí.

(2) Ochránci náleží plat, další plat a další požitky jako místopředsedovi Ústavního soudu.

#### ZÁSADA 8

Ochránce jedná

a) na základě podnětu občana jemu adresovaného,

b) na základě podnětu adresovaného poslanci nebo senátorovi, který jej Ochránci postoupil,

c) na základě podnětu adresovaného Parlamentu, který Ochránci postoupila komise anebo

d) z vlastní iniciativy.

#### ZÁSADA 9

(1) Každý občan má právo obrátit se písemným podnětem na Ochránce, domnívá-li se, že rozhodnutím nebo jiným jednáním úřadu nebo jeho nečinností bylo porušeno základní právo nebo svoboda (zásada 1 odst. 1).

(2) Podnět občana, který je zbaven osobní svobody, nesmí být podroben úřední kontrole.

(3) Občanem ve smyslu odst. 1 se rozumí státní občan České republiky, jakož i státní občan jiného státu nebo osoba bez státní příslušnosti.

(4) Podnět nepodléhá poplatku.

#### ZÁSADA 10

(1) V podnětu musí ten, kdo jej podává (dále jen „stěžovatel“) uvést

a) úplně vyličení věci (zásada 9 odst. 1),

b) přesné označení úřadu, popř. jméno nebo jiné údaje o totožnosti pracovníka, kterého se věc týká,

c) základní právo nebo svobodu, o němž se domnívá, že bylo porušeno,

d) své jméno, příjmení a bydliště.

(2) Pokud se podnět týká rozhodnutí, stěžovatel přiloží jeho stejnopis.

## ZÁSADA 11

- (1) Ochránce může podnět odložit, jestliže
- a) věc, které se podnět týká, nespadá do jeho působnosti,
  - b) podnět nemá náležitosti podle zásady 10,
  - c) podnět se týká rozhodnutí, které nebylo přezkoumáno v odvolacím nebo obdobném správním řízení, je-li takové přezkoumání podle zákona přípustné,
  - d) od porušení základního práva nebo svobody uplynula doba delší jednoho roku,
  - e) věc, které se podnět týká je projednávána soudem nebo již byla soudem rozhodnuta,
  - f) jde o podnět ve věci, která již byla přešetřena (zásada 15) a opakovaný podnět nepřináší nové skutečnosti,
  - g) podnět je zjevně neodůvodněný.
- (2) O odložení podnětu a důvodech odložení Ochránce písemně vyrozumí stěžovatele.

## ZÁSADA 12

- (1) Je-li podnět podle svého obsahu opravným prostředkem podle předpisů o řízení ve věcech správních nebo soudních, postoupí jej Ochránce příslušnému orgánu a stěžovatele o tom písemně vyrozumí.
- (2) Byl-li podnět podle odst. 1 Ochránci doručen ve lhůtě stanovené pro podání opravného prostředku, je opravný prostředek podán včas.

## ZÁSADA 13

Pokud Ochránce podnět neodloží (zásada 11) nebo nepostupuje podle zásady 12, zahájí šetření a písemně o tom stěžovatele vyrozumí.

## ZÁSADA 14

- (1) Ochránce je oprávněn i bez předchozího upozornění provádět v úřadech šetření, zejména nahlížet do spisů a klást otázky jednotlivým pracovníkům úřadů.
- (2) Úřady jsou povinny na žádost Ochránce a ve lhůtě jím stanovené
- a) poskytnout informace a vysvětlení,
  - b) předložit spisy a jiné písemnosti,
  - c) sdělit písemně stanovisko ke skutkovým nebo právním otázkám,
  - d) provést důkazy, které Ochránce navrhne.
- (3) Ochránce je oprávněn být přítomen při ústním jednání a provádění důkazů úřady a klást přítomným osobám otázky.
- (4) Splnění povinnosti podle odst. 1 až 3 nelze odepřít s poukazem na to, že jde o skutečnosti tvořící předmět státního, hospodářského nebo služebního tajemství.

## ZÁSADA 15

Všechny státní orgány jsou povinny poskytovat Ochránci při šetření potřebnou pomoc.

## ZÁSADA 16

Pokud Ochránce na základě šetření nezjistí porušení základních práv a svobod, písemně o tom vyrozumí stěžovatele i úřad.

## ZÁSADA 17

- (1) Zjistí-li Ochránce na základě šetření porušení základních práv a svobod, sdělí písemně své stanovisko úřadu a stěžovateli.
- (2) Součástí stanoviska je návrh na opatření.

## ZÁSADA 18

Opatřeními, které může Ochránce navrhnout jsou zejména

- a) zahájení řízení o přezkoumání rozhodnutí nebo jednání úřadu, lze-li je zahájit z úřední pravomoci,
- b) provedení úkonů k nápravě nečinnosti,
- c) náhrada škody, jež byla porušením základních práv a svobod způsobena,
- d) zahájení disciplinárního nebo obdobného řízení,
- e) zahájení trestního stíhání.

## ZÁSADA 19

Úřad je povinen do 30 dnů od doručení stanoviska sdělit Ochránci jaká opatření provedl. Jestliže tak úřad neučiní anebo jsou-li provedená opatření nedostatečná, Ochránce

- a) vyzrozumí nadřízený úřad, popř. vládu,
- b) může vhodným způsobem informovat veřejnost; jména pracovníků úřadu se neuvádějí.

## ZÁSADA 20

Při jednání Ochránce z vlastní iniciativy se ustanovení zásady 14, 15, 17, 18 a 19 použijí obdobně.

## ZÁSADA 21

(1) Ochránce je oprávněn dát podnět k vydání, změně, doplnění nebo zrušení právního předpisu.

(2) Podnět podává správnímu úřadu do jehož působnosti vydání takového předpisu patří, a jde-li o nařízení vlády nebo zákon, vládě.

## ZÁSADA 22

(1) Komise

- a) rozhoduje o postoupení podnětů adresovaných Parlamentu Ochránci,
- b) projednává zprávy předkládané Ochráncem,
- c) podává návrhy podle zásady 3 odst. 2 a vyslovuje souhlas podle zásady 5 odst. 3,
- d) předkládá Poslanecké sněmovně stanovisko ke zprávě Ochránce podle zásady 23.

(2) Ochránce komisi

- a) nejméně jednou za dva měsíce informuje o své činnosti,
- b) předkládá zprávy, jestliže nebylo dosaženo dostatečných opatření ani postupem podle zásady 19,
- c) zasílá komisi podněty podle zásady 21.

(3) Ochránce má právo účastnit se jednání komise; je povinen se osobně účastnit jednání komise, pokud je o to požádán. Požádá-li o slovo, bude mu uděleno.

## ZÁSADA 23

Ochránce podává každoročně do 31. ledna Parlamentu souhrnnou písemnou zprávu o své činnosti v uplynulém roce. Zprávu zároveň zasílá prezidentu republiky, předsedovi vlády a úřadům (zásada 1 odst. 3) s výjimkou státních zdravotnických zařízení. Souhrnná zpráva se vhodným způsobem zveřejňuje.

## ZÁSADA 24

(1) Výdaje na činnost Ochránce a jeho kanceláře jsou hrazeny ze samostatné kapitoly státního rozpočtu.

(2) Organizaci kanceláře Ochránce upravuje statut, který vydá Ochránce po projednání v komisi.

## 2. PARLAMENTNÍ TISK

### 2007 (POSLANECKÁ SNĚMOVNA 1. VOL. OBDOBÍ, 1995)

#### HLAVA PRVNÍ

##### *Základní ustanovení*

###### § 1

Zřizuje se funkce veřejného ochránce práv (dále jen „ochránce“).

###### § 2

(1) Působnost ochránce se vztahuje na ministerstva a jiné správní úřady, státní zastupitelství, Policii České republiky, zařízení, v nichž se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranná výchova a ochranné léčení, a na státní zdravotnická zařízení (dále jen „úřady“).

(2) Působnost ochránce se nevztahuje na Parlament, prezidenta a vládu České republiky, na Nejvyšší kontrolní úřad a Českou národní banku, na Armádu a zpravodajské služby České republiky a na soudy.

#### HLAVA DRUHÁ

##### *Postavení a působnost ochránce*

###### § 3

##### *Volba ochránce*

(1) Ochránce volí Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky (dále jen „Poslanecká sněmovna“) na návrh nejméně deseti poslanců.

(2) Ochráncem může být zvolen občan České republiky, který má právo volit do Poslanecké sněmovny, dosáhl věku 40 let a je bezúhonný.

(3) Funkční období ochránce činí pět let. Ochránce může být zvolen nejvýše dvakrát po sobě.

###### § 4

##### *Neslučitelnost funkce ochránce*

(1) Funkce ochránce je neslučitelná s výkonem úřadu prezidenta republiky, funkce poslance, senátora, člena vlády nebo soudce a jiné veřejné funkce.

(2) Funkce ochránce je též neslučitelná s funkcí v politické straně nebo v politickém hnutí.

(3) Výkon funkce ochránce je neslučitelný s jinou výdělečnou činností kromě správy vlastního majetku a vědecké, pedagogické, literární a umělecké činnosti.

###### § 5

##### *Slib ochránce*

(1) Ochránce skládá slib v tomto znění: „Slibuji na svou čest a svědomí, že budu chránit neporušitelnost práv člověka a občana. Svou činnost budu vykonávat nezávisle a nestranně, v souladu s ústavními a jinými zákony a mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách závaznými pro Českou republiku.“

(2) Odmítnutí složit slib má za následek ztrátu funkce.

(3) Ochránce se ujímá výkonu své funkce složením slibu do rukou předsedy Poslanecké sněmovny.

###### § 6

##### *Povinnost mlčenlivosti*

(1) Ochránce je povinen zachovávat mlčenlivost, a to i poté, co přestal být ochráncem, o věcech, o nichž se dověděl ve své činnosti podle tohoto zákona. Této povinnosti ho může z vážných důvodů zprostit pouze předseda Poslanecké sněmovny.



(2) Povinnost mlčenlivosti se vztahuje též na pracovníky Kanceláře veřejného ochránce práv (§ 29). Této povinnosti je může z vážných důvodů zprostit pouze ochránce; a neučiní-li tak, je k tomu oprávněn předseda Poslanecké sněmovny.

## § 7

### Odpovědnost ochránce

Ochránce nelze trestně stíhat bez souhlasu Poslanecké sněmovny. Odepře-li Poslanecká sněmovna souhlas, je jeho stíhání do skončení výkonu funkce vyloučeno.

## § 8

(1) Ochránce je kárně odpovědný Poslanecké sněmovně za kárné provinění, kterým je  
a/ zaviněné jednání, jímž ochránce ohrozí důvěru v nezávislost a nestrannost své funkce, nebo  
b/ jednání, které má znaky přestupku podle zvláštních předpisů.

(2) Kárné řízení lze zahájit do jednoho roku ode dne, kdy k jednání, které je důvodem k zahájení kárného řízení, došlo.

(3) Za kárné provinění lze uložit kárné opatření napomenutí.

(4) Kárné řízení koná výbor petiční Poslanecké sněmovny. Na řízení se přiměřeně použijí ustanovení o disciplinárním řízení podle zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

## § 9

### Právo odepřít svědectví a nahlédnutí do spisu

(1) Ochránce má právo odepřít svědectví o skutečnostech, o nichž se dověděl při výkonu své funkce, a to i poté, co přestal být ochráncem.

(2) Státní orgány, včetně orgánů činných v trestním řízení, jsou oprávněny nahlížet do spisů ochránce jen s jeho souhlasem.

## § 10

### Pozbytí funkce ochránce

(1) Ochránce pozbývá své funkce,  
a/ okamžikem doručení písemného oznámení, že vzdává své funkce, do rukou předsedovi Poslanecké sněmovny,

b/ dnem právní moci rozhodnutí, jímž byl zbaven způsobilosti k právním úkonům nebo jímž byla jeho způsobilost k právním úkonům omezena.

(2) Poslanecká sněmovna může ochránce odvolat z funkce usnesením přijatým na návrh nejméně deseti poslanců,

a/ byl-li ochránce pravomocně odsouzen pro trestný čin,

b/ bylo-li ochránci pravomocně uloženo kárné opatření z důvodu uvedeného v § 8 odst. 1 písm. a/,

c/ nevykonává-li ochránce svou funkci po dobu šesti měsíců.

### *Působnost ochránce*

## § 11

### Ochránce působí

a/ při ochraně práv zaručených ústavním pořádkem a zákony České republiky a mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách, závaznými pro Českou republiku,

b/ při ochraně proti nesprávnému úřednímu postupu nebo nečinnosti úřadů,

c/ při zdokonalování právního řádu v oblasti práv a svobod fyzických a právnických osob (§ 25) a při jeho účinném uplatňování v činnosti orgánů veřejné moci a veřejné správy.

## § 12

### Ochránce jedná

a/ na základě podání fyzické osoby, skupiny fyzických osob nebo právnické osoby (dále jen „pisatel“), jemu adresovaného,

- b/ na základě podání podle písmene a/, postoupeného mu poslancem nebo senátorem nebo orgánem Poslanecké sněmovny, nebo  
c/ z vlastního podnětu.

#### *Podání a jeho vyřízení*

##### § 13

- (1) Každý má právo sám nebo společně s jinými se obrátit podáním na ochránce, domnívá-li se, že rozhodnutím, nesprávným postupem nebo nečinností úřadu byl porušen zákon nebo jiný právní předpis.  
(2) Podání osoby, která byla zbavena osobní svobody, nesmí být podrobena kontrole.  
(3) Podání nepodléhá poplatku.

##### § 14

- (1) Podání musí obsahovat  
a) vyličení skutkového stavu věci a předmět žádosti,  
b) označení úřadu, popř. osoby jednající jménem úřadu, kterého se věc týká,  
c/ sdělení, zda podání v téže věci bylo předloženo též jinému orgánu, popř. s jakým výsledkem bylo vyřízeno,  
d) jméno, příjmení a bydliště pisatele nebo pisatelů, a jde-li o právnickou osobu, její název, sídlo a jméno nebo jména oprávněných zástupců.

##### § 15

Proti nikomu nesmějí být činěny přímé ani nepřímé zákroky proto, že se obrátil na ochránce.

##### § 16

- (1) Ochránce může podání odložit, jestliže  
a) věc, které se týká, nespadá do jeho působnosti,  
b) od tvrzeného porušení práva nebo svobody uplynula doba delší jednoho roku,  
c) ve věci rozhodl Ústavní soud České republiky nebo v odvolacím nebo dovolacím řízení nebo v správním soudnictví obecný soud anebo věc byla předmětem řízení o stížnosti pro porušení zákona,  
d/ věc, které se podání týká, je projednávána soudem,  
e/ jde o stížnost ve věci, která již byla přešetřena, a opakované podání nepřináší nové skutečnosti,  
f) podání je zjevně neopodstatněné,  
g) podání nespĺňuje náležitosti podle § 14.  
(2) O odložení a o jeho důvodech ochránce písemně vyrozumí pisatele podání.

##### § 17

- (1) Je-li podání podle svého obsahu oprávněným prostředkem podle předpisů o řízení ve věcech soudních nebo správních, ochránce je postoupí příslušnému orgánu a pisatele o tom vyrozumí.  
(2) Bylo-li podání ochránci doručeno ve lhůtě stanovené pro podání oprávněného prostředku, může to příslušný orgán považovat za omluvitelný důvod pro prominutí zmeškané lhůty podle zvláštních předpisů.  
(3) Týká-li se podání věci, o níž bylo zahájeno řízení před orgánem příslušným podle zákona, nebo věci, která spočívá v jiném opatření nebo zásahu než v rozhodnutí v takovém řízení, je ochránce oprávněn sledovat, zda v řízení nebo v jiném postupu příslušných orgánů (§ 2) nedochází k průtahům nebo k jevům, které vyvolávají pochybnosti o dodržování zákonem stanovených pravidel pro řízení nebo pro přijímání jiných opatření, proti nimž zákon nepřipouští oprávněný prostředek k ochraně práva.

##### § 18

Jestliže ochránce nečiní opatření podle § 16 nebo 17, zahájí šetření a písemně o tom vyrozumí pisatele.

## Šetření ve věci

### § 19

(1) Ochránce je oprávněn i bez předchozího upozornění provádět v úřadech šetření, zejména nahlížet do spisů a klást otázky jednotlivým pracovníkům úřadů.

(2) Úřady jsou povinny na žádost ochránce a ve lhůtě jím stanovené

- a) poskytnout informace a vysvětlení,
- b) předložit spisy a jiné písemnosti,
- c) sdělit písemné stanovisko ke skutkovým nebo právním otázkám,
- d) provést důkaz, který ochránce navrhne, nebo mu sdělit důvody, pro které jej nelze provést.

(3) Splnění povinností podle předchozích odstavců nelze odepřít s poukazem na to, že jde o skutečnosti tvořící předmět státního, hospodářského nebo služebního tajemství.

### § 20

Státní orgány jsou povinny poskytovat ochránci při šetření potřebnou pomoc.

### § 21

Jestliže ochránce na základě šetření nezjistí porušení zákona nebo jiné právního předpisu ani jiná pochybení, písemně o tom vyrozumí pisatele i úřad.

### *Opatření ke zjednáání nápravy*

### § 22

Zjistí-li ochránce na základě šetření porušení zákona jiného právního předpisu, sdělí písemně své stanovisko úřadu a pisateli.

### § 23

Opatřeními, která může ochránce navrhnout, jsou zejména

- a) zahájení řízení o přezkoumání rozhodnutí nebo jednání úřadu, lze-li je zahájit z úřední moci,
- b) provedení úkonů k nápravě nečinnosti,
- c) náhrada škody, která byla způsobena porušením práva nebo svobody anebo nesprávným úředním postupem,
- d) zahájení disciplinárního nebo obdobného řízení,
- e) zahájení trestního stíhání.

### § 24

Při jednání ochránce z vlastní iniciativy se obdobně použijí ustanovení § 19 až 23.

### § 25

Úřad je povinen do 30 dnů od doručení stanoviska sdělit ochránci, jaká opatření přijal. Jestliže tak úřad neučiní nebo jsou-li přijatá opatření nedostatečná, ochránce

- a) vyrozumí nadřízený úřad, popř. vládu České republiky,
- b) může vhodným způsobem informovat veřejnost; jména pracovníků úřadu se neuvádějí.

### § 26

Podněty k právním úpravám

(1) Ochránce je oprávněn dát podnět k vydání, změně, doplnění nebo zrušení právního předpisu.

(2) Podnět dává správnímu úřadu, do jehož působnosti vydání takového právního předpisu patří, a jde-li o nařízení vlády nebo zákon, podá jej vládě České republiky.

## HLAVA TŘETÍ

### *Organizační, pracovníprávní a závěrečná ustanovení*

#### *Vztah ochránce k Parlamentu*

##### § 27

(1) Výbor petiční Poslanecké sněmovny koná kárné řízení podle § 8 odst. 4 a projednává zprávy předkládané ochráncem.

(2) Ochránce má právo účastnit se jednání petičního výboru. Je povinen se osobně jednání výboru zúčastnit, jestliže ho o to výbor požádá. Udělí se mu slovo, jestliže o to požádá.

##### § 28

(1) Ochránce podává každoročně do 31. března Poslanecké sněmovně souhrnnou zprávu o své činnosti v uplynulém roce. Souhrnná zpráva se vhodným způsobem zveřejňuje.

(2) Ochránce pravidelně informuje veřejnost o výsledcích své činnosti a přijatých opatřeních.

##### § 29

#### Kancelář veřejného ochránce práv

(1) Úkoly spojené s odborným, organizačním a technickým zabezpečením činnosti ochránce plní Kancelář veřejného ochránce práv (dále jen „Kancelář“).

(2) Podrobnosti o úkolech a organizaci Kanceláře upravuje statut, který vydá ochránce po projednání s petičním výborem Poslanecké sněmovny.

##### § 30

#### Financování činnosti ochránce a pracovníprávní poměry

(1) Výdaje na činnost ochránce a Kanceláře se hradí ze státního rozpočtu České republiky.

(2) Na ochránce, jeho zástupce a zaměstnance Kanceláře se vztahují ustanovení zákoníku práce a právní předpisy o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a dalších organizacích a orgánech.

##### § 31

#### Účinnost

Tento zákon nabývá účinnosti dnem vyhlášení.

## 3. PARLAMENTNÍ TISK

25 (POSLEANECKÁ SNĚMOVNA 2. VOL. OBDOBÍ, 1996)

## HLAVA PRVNÍ

### *Základní ustanovení*

##### § 1

Zřizuje se funkce veřejného ochránce práv (dále jen „ochránce“).

##### § 2

(1) Působnost ochránce se vztahuje na ministerstva a jiné správní úřady, Policii České republiky, zařízení, v nichž se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranná výchova a ochranné léčení, na Armádu České republiky a na státní zdravotnická zařízení (dále jen „úřady“). Správními úřady se pro účely tohoto zákona rozumí orgány státní správy, orgány územní i zájmové samosprávy a dalších právnických osob, pokud jim zákon svěřil rozhodování o právech a povinnostech fyzických osob v oblasti veřejné správy.

(2) Působnost ochránce se nevztahuje na Parlament, prezidenta republiky a vládu, na Nejvyšší kontrolní úřad a Českou národní banku, zpravodajské služby České republiky a na soudy.

## HLAVA DRUHÁ

### *Postavení a působnost ochránce*

#### § 3

##### *Volba ochránce*

(1) Ochránce volí Poslanecká sněmovna na návrh prezidenta republiky nebo skupiny nejméně deseti poslanců.

(2) Ochráncem může být zvolen občan České republiky, který má právo volit do Poslanecké sněmovny, dosáhl vysokoškolského vzdělání zpravidla právnického směru a věku 40 let a je bezúhonný.

(3) Funkční období ochránce začíná složením slibu a činí pět let. Týž občan může být zvolen nejvýše dvakrát po sobě.

#### § 4

##### *Neslučitelnost funkce ochránce*

Výkon funkce ochránce je neslučitelný s výkonem jakékoliv placené funkce nebo s jinou výdělečnou činností, kromě správy vlastního majetku a vědecké, pedagogické, publicistické, literární a umělecké nebo sportovní činnosti, nejde-li o vlastní podnikání v této činnosti a neohrožuje-li tato činnost důvěru v nezávislost a nestrannost výkonu funkce ochránce, a s výkonem funkce v politické straně nebo v politickém hnutí.

#### § 5

##### *Slib ochránce*

(1) Ochránce skládá slib v tomto znění: „Slibuji na svou čest a svědomí, že budu dbát na dodržování práv člověka a občana. Svou činnost budu vykonávat nezávisle a nestranně v souladu s ústavními a jinými zákony a mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách závaznými pro Českou republiku.“

(2) Ochránce se ujímá výkonu své funkce složením slibu do rukou předsedy Poslanecké sněmovny. Odmítne-li složit slib bez zbytečného odkladu nebo složí-li slib s výhradou, má se zato, že nebyl do funkce ochránce zvolen.

#### § 6

##### *Povinnost mlčenlivosti*

(1) Ochránce je povinen zachovávat mlčenlivost, a to i poté, kdy přestal být ochráncem, o věcech, o nichž se dověděl při své činnosti podle tohoto zákona. Stejná povinnost mlčenlivosti se vztahuje na zaměstnance Kanceláře veřejného ochránce práv (§ 29).

(2) Povinnosti mlčenlivosti může osoby uvedené v odstavci 1 z vážných důvodů zprostit pouze předseda Poslanecké sněmovny.

#### § 7

##### *Kárné provinění ochránce*

(1) Ochránce je kárně odpovědný Poslanecké sněmovně za kárné provinění, kterým je  
a) zaviněné jednání, jímž ochránce ohroží důvěru v nezávislost a nestrannost své funkce, nebo  
b) a jednání, které má znaky přestupku podle zvláštních předpisů.

(2) Za kárné provinění lze uložit kárné opatření napomenutí.

(3) Kárné opatření lze ochránci uložit do jednoho roku ode dne, kdy ke kárnému provinění došlo.

(4) Kárné řízení koná mandátový a imunitní výbor Poslanecké sněmovny. Na řízení se přiměřeně použijí ustanovení o disciplinárním řízení podle zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

## § 8

### Právo odepřít svědectví a nahlédnutí do spisu

(1) Ochránce je oprávněn odepřít svědectví o skutečnostech, o nichž se dověděl při výkonu své funkce, a to i poté, co přestal být ochráncem.

(2) Státní orgány, včetně orgánů činných v trestním řízení, jsou oprávněny nahlížet do spisů ochránce jen s jeho souhlasem.

(3) Ustanovení odstavců 1 a 2 platí též o zaměstnancích Kanceláře veřejného ochránce práv. Souhlas zaměstnance podle odstavce 2 lze nahradit souhlasem ochránce.

## § 9

### Skončení výkonu funkce ochránce

(1) Výkon funkce ochránce končí dnem

- a) uplynutí funkčního období (§ 3 odst. 3),
- b) následujícím po doručení písemného oznámení, že se ochránce vzdává funkce, do rukou předsedy Poslanecké sněmovny,
- c) následujícím po doručení písemného oznámení předsedy Poslanecké sněmovny o odvolání z funkce ochránce do rukou ochránce,
- d) dnem právní moci rozhodnutí, jímž byl ochránce zbaven způsobilosti k právním úkonům nebo jímž byla jeho způsobilost k právním úkonům omezena.

(2) Poslanecká sněmovna může ochránce odvolat z funkce usnesením přijatým na návrh prezidenta republiky nebo skupiny nejméně deseti poslanců,

- a) byl-li ochránce pravomocně odsouzen pro trestný čin,
- b) bylo-li ochránci pravomocně uloženo kárné opatření z důvodu uvedeného v § 7 odst. 1 písm. a/,
- c) nevykonává-li ochránce svou funkci po dobu šesti měsíců,
- d) pokud Poslanecká sněmovna schválila usnesení o tom, že ochránce současně vykonával nebo vykonává funkci nebo jinou činnost neslučitelnost s funkcí ochránce (§ 4).

### *Působnost ochránce*

## § 10

Ochránce působí

- a) při ochraně práv zaručených ústavním pořádkem a zákony České republiky a mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách, závaznými pro Českou republiku,
- b) při ochraně proti nesprávnému úřednímu postupu nebo nečinnosti úřadů,
- c) při zdokonalování právního řádu v oblasti práv a svobod fyzických a právnických osob (§ 24) a při jeho účinném uplatňování v činnosti orgánů veřejné moci a veřejné správy.

## § 11

Ochránce jedná

- a) na základě podání fyzické osoby, skupiny fyzických osob nebo právnické osoby (dále jen „pisatel“), jemu adresovaného,
- b) na základě podání podle písmene a/, postoupeného mu poslancem, senátorem nebo orgánem Poslanecké sněmovny, nebo
- c) z vlastního podnětu.

### *Podání a jeho vyřízení*

## § 12

(1) Každý má právo sám nebo společně s jinými se obrátit podáním na ochránce, domnívá-li se, že rozhodnutím, nesprávným úředním postupem nebo nečinností úřadu byl porušen zákon nebo jiný právní předpis.

(2) Podání osoby, která byla zbavena osobní svobody, nesmí být podrobena kontrole.

(3) Podání nepodléhá poplatku.

### § 13

(1) Podání musí obsahovat

- a) vylíčení skutkového stavu věci a předmět žádosti,
- b) označení úřadu, popř. osoby jednající jménem úřadu, kterého se věc týká,
- c) sdělení, zda podání v téže věci bylo předloženo též jinému orgánu, popř. s jakým výsledkem bylo vyřízeno,
- d) jméno, příjmení a bydliště pisatele nebo pisatelů, a jde-li o právnickou osobu, její název, sídlo a jméno nebo jména oprávněných zástupců.

### § 14

Proti nikomu nesmějí být činěny přímé ani nepřímé zákroky proto, že se obrátil na ochránce.

### § 15

(1) Ochránce podání odloží, jestliže

- a) věc, které se týká, nespadá do jeho působnosti,
- b) od tvrzeného porušení práva nebo svobody uplynula doba delší jednoho roku,
- c) ve věci rozhodl Ústavní soud České republiky nebo v odvolacím nebo dovolacím řízení nebo ve správním soudnictví obecný soud anebo věc byla předmětem řízení o stížnosti pro porušení zákona,
- d) věc, které se podání týká, je projednávána soudem,
- e) jde o stížnost ve věci, která již byla ochráncem přešetřena, a opakované podání nepřináší nové skutečnosti,
- f) podání je zjevně neopodstatněné,
- g) podání nespĺňuje náležitosti podle § 13.

(2) O odložení a o jeho důvodech ochránce písemně vyrozumí pisatele podání.

### § 16

(1) Je-li podání podle svého obsahu opravným prostředkem podle předpisů o řízení ve věcech soudních nebo správních, ochránce je postoupí příslušnému orgánu a pisatele o tom vyrozumí.

(2) Týká-li se podání věci, o níž bylo zahájeno řízení před jiným příslušným úřadem podle zákona, nebo věci, která spočívá v jiném opatření nebo zásahu než v rozhodnutí v takovém řízení, je ochránce oprávněn sledovat, zda v řízení nebo v jiném postupu příslušných úřadů (§ 2) nedochází k průtahům nebo k jevům, které vyvolávají pochybnosti o dodržování zákonem stanovených pravidel pro řízení nebo pro přijímání jiných opatření, proti nimž zákon nepřipouští opravný prostředek k ochraně práva.

### § 17

Jestliže ochránce neučiní opatření podle § 15 nebo 16, zahájí šetření a písemně o tom vyrozumí pisatele.

#### *Šetření ve věci*

### § 18

(1) Ochránce je oprávněn i bez předchozího upozornění provádět v úřadech šetření, zejména nahlížet do spisů a klást otázky jednotlivým pracovníkům úřadů.

(2) Úřady jsou povinny na žádost ochránce a ve lhůtě jím stanovené

- a) poskytnout informace a vysvětlení,
- b) předložit spisy a jiné písemnosti,
- c) sdělit písemné stanovisko ke skutkovým nebo právním otázkám,
- d) provést důkaz, který ochránce navrhne, nebo mu sdělit důvody, pro které jej nelze provést.

(3) Splnění povinností podle předchozích odstavců nelze odepřít s poukazem na to, že jde o skutečnosti tvořící předmět státního, hospodářského, obchodního nebo služebního tajemství.

## § 19

Státní orgány jsou povinny poskytovat ochránci při šetření potřebnou pomoc.

## § 20

Jestliže ochránce na základě šetření nezjistí porušení zákona nebo jiného právního předpisu ani jiná pochybení, písemně o tom vyrozumí pisatele i úřad.

### *Opatření ke zjednáání nápravy*

## § 21

Zjistí-li ochránce na základě šetření porušení zákona nebo jiného právního předpisu, sdělí písemně své stanovisko úřadu a pisateli.

## § 22

Opatřeními, která může ochránce navrhnout, jsou zejména

- a) zahájení řízení o přezkoumání rozhodnutí nebo jednání úřadu, lze-li je zahájit z úřední moci,
- b) provedení úkonů k nápravě nečinnosti,
- c) náhrada škody, která byla fyzické nebo právnické soboř způsobena porušením práva nebo svobody anebo nesprávným úředním postupem,
- d) zahájení disciplinárního nebo obdobného řízení,
- e) zahájení trestního stíhání.

## § 23

Úřad je povinen do 30 dnů od doručení stanoviska sdělit ochránci, jaká opatření přijal. Jestliže tak úřad neučiní nebo jsou-li přijatá opatření nedostatečná, ochránce

- a) vyrozumí nadřízený úřad, popř. vládu,
- b) může vhodným způsobem informovat veřejnost; jména zaměstnanců úřadu se neuvádějí.

## § 24

### *Podněty k právním úpravám*

- (1) Ochránce je oprávněn dát podnět k vydání, změně, doplnění nebo zrušení právního předpisu.
- (2) Podnět dává správnímu úřadu, do jehož působnosti vydání takového právního předpisu patří, a jde-li o nařízení vlády nebo zákon, podá jej vládě.

## HLAVA TŘETÍ

### *Společná a závěrečná ustanovení*

## § 25

- (1) Petiční výbor Poslanecké sněmovny projednává zprávy předkládané ochráncem.
- (2) Ochránce má právo účastnit se jednání petičního výboru. Je povinen se osobně jednání výboru účastnit, jestliže ho o to výbor požádá. Udělí se mu slovo, jestliže o to požádá.

## § 26

- (1) Ochránce podává každoročně do 31. března Poslanecké sněmovně souhrnnou zprávu o své činnosti v uplynulém roce. Souhrnná zpráva se vhodným způsobem zveřejňuje.
- (2) Ochránce pravidelně informuje veřejnost o výsledcích své činnosti a přijatých opatřeních.

## § 27

### *Kancelář veřejného ochránce práv*

- (1) Úkoly spojené s odborným, organizačním a technickým zabezpečením činnosti ochránce plní Kancelář veřejného ochránce práv (dále jen „Kancelář“). Kancelář je právnickou osobou.



(2) Podrobnosti o úkolech a organizaci Kanceláře upravuje statut, který vydá ochránce po projednání s výborem petičním Poslanecké sněmovny.

(3) Ustanovení § 10 až 12 a § 14 až 16 se vztahují také na zaměstnance Kanceláře, kteří jsou ochráncem pověřeni k šetření a plnění dalších úkolů ochránce podle tohoto zákona.

#### § 28

##### Financování činnosti ochránce a pracovněprávní vztahy

(1) Výdaje na činnost ochránce a Kanceláře se hradí ze státního rozpočtu České republiky.

(2) Pracovní poměr ochránce a ostatních zaměstnanců Kanceláře se řídí zákoníkem práce a dalšími pracovněprávními předpisy, pokud tento zákon nestanoví jinak.

(3) Na ochránce a ostatní zaměstnance Kanceláře se vztahují ustanovení § 73 odst. 2 až 4 zákoníku práce o větším rozsahu základních povinností a omezení než u jiných zaměstnanců, pokud tento zákon nestanoví jinak.

(4) Ochránce a ostatní zaměstnanci Kanceláře jsou odměňováni podle zákona o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a některých dalších organizacích a orgánech a podle nařízení vlády České republiky o platových poměrech zaměstnanců orgánů státní správy, některých dalších orgánů a obcí, pokud tento zákon nestanoví jinak; vzhledem k většímu rozsahu základních povinností a omezení podle odstavce 3 jim přísluší zvýšený platový tarif podle uvedeného nařízení vlády. O zařazení ochránce do platové třídy a platového stupně, o výši příplatku za vedení, osobního příplatku, popřípadě zvláštního příplatku a o přiznání případné odměny ochránce rozhoduje v rámci uvedených platových předpisů petiční výbor Poslanecké sněmovny usnesením; ostatním zaměstnancům Kanceláře stanoví plat a případné odměny ochránce.

(5) Ochránce má právo na

- a) bezplatné používání služebního vozidla s přiděleným řidičem i bez něho k výkonu funkce nebo v souvislosti s ním a k umožnění styku s rodinou,
- b) bezplatné zřízení a používání jedné účastnické telefonní stanice k zajištění okamžité dosažitelnosti v pracovní i mimopracovní době.

(6) Nárok ochránce na plat ve výši zvýšeného platového tarifu včetně osobního příplatku a příplatku za vedení trvá ještě tři měsíce po skončení výkonu funkce.

#### § 29

Zákon ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění... se doplňuje takto:

V § 10 odst. 1 písm. b/ se spojka „a“ nahrazuje čárkou a na konci se připojují slova „a veřejný ochránce práv“.

#### § 30

##### Účinnost

Tento zákon nabývá účinnosti dnem vyhlášení.

## 4. PRACOVNÍ NÁVRH ZÁKONA O VEŘEJNÉM OCHRÁNCI PRÁV (ČERVENEC 1998)\*

#### § 1

(1) Veřejný ochránce práv (dále jen „Ochránce“) působí k ochraně před jednáním úřadů (odst. 2), které je v rozporu s právními předpisy, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy.

---

\*/ Tento pracovní text (zpracovaný autorem a doc. V. Mikulem) byl připojen až při závěrečné korektuře. Snahou bylo mj. konkrétněji zužitkovat poznatky obsažené v této publikaci, zvláště pak v části VII., pro event. další legislativní práce.

vy, jakož i před jejich nečinností a tím i k ochraně základních práv a svobod zaručených ústavním pořádkem a zákony České republiky i mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách (čl. 10 ústavy).

(2) Působnost ochránce se vztahuje na ministerstva a jiné správní úřady s působností pro celé území státu, správní úřady jim podléhající, Radu pro rozhlasové a televizní vysílání, okresní úřady a dále na Policii České republiky, Armádu České republiky, Vězeňskou službu, zařízení v nichž se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranná výchova, ochranné léčení, jakož i na právnické osoby zajišťující provádění veřejného zdravotního pojištění (dále jen „úřady“).

(3) Působnost ochránce se nevztahuje na Parlament, prezidenta republiky a vládu, na Nejvyšší kontrolní úřad, na Českou národní banku, pokud nepůsobí jako správní úřad, na zpravodajské služby České republiky a na vyšetřovatele Policie České republiky, státní zastupitelství a soudy, s výjimkou orgánů státní správy soudů.

(4) Ochránce není oprávněn zasahovat do činnosti a rozhodování úřadů jinak, než jak stanoví tento zákon.

## § 2

(1) Ochránce je volen Poslaneckou sněmovnou na funkční období šesti let ze tří kandidátů, z nichž po jednom navrhnou prezident republiky, Senát a výbor Poslanecké sněmovny, do jehož působnosti náleží věci ústavní a právní; shodné návrhy jsou přípustné. Ochránce může být zvolen pouze pro dvě bezprostředně po sobě jdoucí funkční období.

(2) Ochránce může být zvolen každý, kdo je volitelný do Senátu, je bezúhonný a má úplné vysokoškolské právnické vzdělání.

(3) Sídlem Ochránce je hlavní město Praha.

(4) Náměstek ochránce zastupuje Ochránce v plném rozsahu v době jeho nepřítomnosti. Ochránce ho může pověřit výkonem části své působnosti. Pro volbu a právní postavení náměstka ochránce platí ustanovení tohoto zákona o Ochránci obdobně, pokud tento zákon nestanoví jinak.

## § 3

(1) Funkce Ochránce je neslučitelná s funkcí prezidenta republiky, poslance, senátora a soudce, jakož i s jakoukoliv funkcí ve veřejné správě.

(2) Výkon funkce Ochránce je neslučitelný s jinou výdělečnou činností, vyjma správy vlastního majetku a činnosti vědecké, pedagogické, publicistické, literární a umělecké, není-li taková činnost na újmou výkonu funkce a její důstojnosti a neohrožuje-li důvěru v nezávislost a nestrannost výkonu funkce.

(3) Ochránce nesmí zastávat funkci v politické straně nebo politickém hnutí.

(4) Po dobu výkonu funkce Ochránce nepodléhá branné povinnosti.

## § 4

(1) Slib Ochránce zní: „Slibuji na svou čest a svědomí, že svou funkci budu vykonávat nezávisle a nestranně, v souladu s Ústavou a ostatními zákony a že budu chránit neporušitelnost práv občana.“

(2) Ochránce se ujímá výkonu funkce složením slibu do rukou předsedy Poslanecké sněmovny.

## § 5

(1) Ochránce vykonává svou funkci nezávisle a nestranně.

(2) Za výkon funkce odpovídá Ochránce Poslanecké sněmovně.

(3) Poslanecká sněmovna určí, který její výbor je příslušný ve věcech týkajících se Ochránce (dále jen „pověřený výbor“).

## § 6

(1) Ochránce ztrácí funkci dnem následujícím po dni, kdy

a) uplynulo jeho funkční období,

b) nabyl právní moci rozsudek soudu, kterým byl Ochránce odsouzen pro trestný čin,

c) Ochránce přestal být volitelným do Senátu,

- d) Ochránce se ujal výkonu funkce uvedené v § 3 odst. 1 nebo
- e) předsedovi Poslanecké sněmovny bylo doručeno prohlášení Ochránce, že se této funkce vzdává.
- (2) Ztrátu funkce z důvodů uvedených v odst. 1 vysloví předseda Poslanecké sněmovny.
- (3) Zastává-li Ochránce funkci uvedenou v § 3 odst. 3 nebo vykonává-li činnost, která je podle § 3 odst. 2 nepřipustná, předseda Poslanecké sněmovny ho na návrh pověřeného výboru z funkce Ochránce odvolá.
- (4) O vyslovení ztráty funkce nebo o odvolání z funkce uvědomí předseda Poslanecké sněmovny Poslaneckou sněmovnu, Senát a prezidenta republiky, jakož i veřejnost.
- (5) Jestliže ochránce do deseti dnů od zvolení nesložil slib nebo ztratil funkci anebo byl z funkce odvolán, koná se do šedesáti dnů volba podle § 2 odst. 1.

## § 7

- (1) Ochránce nelze trestně stíhat bez souhlasu Poslanecké sněmovny. Odepře-li Poslanecká sněmovna souhlas, je trestní stíhání do skončení funkčního období Ochránce vyloučeno.
- (2) Ochránce je povinen zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o kterých se dozvěděl při výkonu funkce, a to i po ukončení výkonu funkce, pokud zákon nestanoví jinak; stejnou povinnost mají i zaměstnanci jeho kanceláře (§ 25).
- (3) Povinnosti mlčenlivosti podle odst. 2 může Ochránce nebo zaměstnanec jeho kanceláře z vážných důvodů zprostit pověřený výbor.
- (4) Státní orgány včetně orgánů činných v trestním řízení jsou oprávněny nahlížet do spisů Ochránce nebo mu tyto spisy odejmout jen na základě zákona a se souhlasem Ochránce, a odepře-li Ochránce souhlas, se souhlasem pověřeného výboru.

## § 8

- (1) Funkce Ochránce je veřejnou funkcí.
- (2) Ochránci náleží plat, další plat a ostatní náležitosti jako viceprezidentovi Nejvyššího kontrolního úřadu.

## § 9

Ochránce jedná

- a) na základě podnětu fyzické nebo právnické osoby jemu adresovaného,
- b) na základě podnětu adresovaného poslanci nebo senátorovi, který jej Ochránci postoupil,
- c) na základě podnětu adresovaného Parlamentu, který Ochránci postoupil pověřený orgán anebo
- d) z vlastní iniciativy.

## § 10

- (1) Každý má právo obrátit se s písemným podnětem na Ochránce ve věci, která patří do jeho působnosti (§ 1).
- (2) Informace k činnosti Ochránce podle tohoto zákona a k organizaci a působnosti veřejné správy v jednotlivých věcech lze žádat i telefonicky.
- (3) Podnět osoby, která je zbavena osobní svobody, nesmí být podroben úřední kontrole.
- (4) Podnět nepodléhá poplatku.

## § 11

(1) Podnět musí obsahovat

- a) úplné vyličení věci (§ 10 odst. 1), včetně sdělení, zda věc byla předložena také jinému státnímu orgánu, popř. s jakým výsledkem,
- b) přesné označení úřadu, popř. jméno nebo jiné údaje o totožnosti osoby, jichž se podnět týká,
- c) doklad o tom, že úřad, jehož se podnět týká, byl neúspěšně vyzván k nápravě,
- d) jméno, příjmení a bydliště, u právnické osoby název, sídlo a osoby oprávněné jejím jménem jednat, toho, kdo podnět podává (dále jen „stěžovatel“).
- (2) Pokud se podnět týká rozhodnutí, stěžovatel přiloží jeho stejnopis.

## § 12

(1) Ochránce podnět odloží, jestliže věc, které se podnět týká, nespadá do jeho působnosti.

(2) Ochránce může podnět odložit, jestliže

- a) nemá náležitosti podle § 11,
  - b) je zjevně neodůvodněný,
  - c) se týká rozhodnutí, které nebylo přezkoumáno v odvolacím nebo obdobném správním řízení, je-li takové přezkoumání podle zákona přípustné,
  - d) od vydání rozhodnutí nebo události, které se podnět týká uplynula doba delší jednoho roku,
  - e) věc, které se podnět týká je projednávána soudem nebo již byla soudem rozhodnuta,
  - f) jde o podnět ve věci, která již byla Ochráncem přešetřena (§ 17 a 18) a opakovaný podnět nepřináší nové skutečnosti.
- (3) O odložení podnětu a důvodech odložení Ochránce písemně vyrozumí stěžovatele.

## § 13

Je-li podnět podle svého obsahu opravným prostředkem podle předpisů o řízení ve věcech správních nebo soudních, postoupí jej Ochránce neprodleně příslušnému orgánu a stěžovatele o tom písemně vyrozumí.

## § 14

Pokud Ochránce podnět neodloží (§ 12) nebo nepostupuje podle § 13, zahájí šetření a písemně o tom stěžovatele vyrozumí.

## § 15

(1) Ochránce je oprávněn i bez předchozího upozornění provádět v úřadech šetření, zejména nahlížet do spisů a klást otázky jednotlivým zaměstnancům úřadů.

(2) Úřady jsou povinny na žádost Ochránce a ve lhůtě jím stanovené

- a) poskytnout informace a vysvětlení,
- b) předložit spisy a jiné písemnosti,
- c) sdělit písemně stanovisko ke skutkovým a právním otázkám,
- d) provést důkazy, které Ochránce navrhne,
- e) provést úkony dozoru, k nimž jsou podle zákona oprávněny a které Ochránce navrhne.

(3) Ochránce je oprávněn být přítomen při ústním jednání a provádění důkazů úřady a klást přítomným osobám otázky.

(4) Ochránce je oprávněn žádat, aby jednotliví zaměstnanci úřadu byli pro účely šetření podle předchozích odstavců zproštěni povinnosti mlčenlivosti, je-li jim zákonem uložena.

## § 16

Všechny státní orgány a osoby vykonávající veřejnou správu jsou povinny poskytovat Ochránci při šetření pomoc, kterou si vyžádá.

## § 17

Jestliže Ochránce šetřením nezjistí porušení právních předpisů ani jiná pochybení (§ 1 odst. 1), písemně o tom vyrozumí stěžovatele i úřad.

## § 18

(1) Zjistí-li Ochránce šetřením porušení právních předpisů či jiná pochybení (§ 1 odst. 1), vyzve úřad, aby se k jeho zjištění ve lhůtě 15 dnů vyjádřil.

(2) Pokud úřad na výzvu podle odst. 1 sdělí, že provedl nebo provádí opatření k nápravě a Ochránce tato opatření shledá dostatečnými, vyrozumí o tom stěžovatele i úřad. Jinak Ochránce po obdržení vyjádření nebo marném uplynutí lhůty, sdělí písemně své konečné stanovisko úřadu a stěžovateli; součástí tohoto stanoviska je návrh opatření k nápravě.

## § 19

Ochránce může navrhnout zejména tato opatření k nápravě:

- 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) náhradu škody.

## § 20

(1) Úřad je povinen do 30 dnů od doručení konečného stanoviska sdělit Ochránci, jaká opatření k nápravě provedl.

(2) Jestliže úřad povinnost podle odst. 1 nesplní nebo jsou-li opatření k nápravě podle názoru Ochránce nedostatečná, Ochránce

a) vyrozumí nadřízený úřad, popř. vládu, a

b) může informovat veřejnost; jména zaměstnanců úřadu se neuvádějí.

(3) Způsobem uvedeným v odst. 2 může Ochránce postupovat i tehdy, nesplní-li úřad povinnost podle § 15 odst. 1 až 3.

## § 21

Jedná-li Ochránce z vlastní iniciativy, ustanovení § 15, 16, 18, 19 a 20 se použijí obdobně.

## § 22

(1) Ochránce je oprávněn doporučit vydání, změnu, doplnění nebo zrušení právního nebo vnitřního předpisu. Doporučení podává úřadu, jehož působnosti se týká, a jde-li o nařízení nebo usnesení vlády nebo zákon, vládě.

(2) Úřad, popř. vláda jsou povinny do 60 dnů sdělit své stanovisko k doporučení podle odst. 1. Ustanovení § 20 odst. 2 platí obdobně.

## § 23

(1) Ochránce podává každoročně do 31. března Poslanecké sněmovně souhrnnou písemnou zprávu o své činnosti v uplynulém roce; souhrnná zpráva je sněmovní publikací. Zprávu současně zaslá Senátu, prezidentu republiky, vládě a ministerstvům a jiným správním úřadům s působností pro celé území státu a vhodným způsobem ji zveřejňuje.

(2) Ochránce soustavně seznamuje veřejnost se svou činností podle tohoto zákona a s poznatky, které z jeho činnosti vyplynuly.

## § 24

(1) Pověřený výbor

- a) rozhoduje o postoupení podnětů adresovaných Parlamentu Ochránci,
- b) projednává zprávy předkládané Ochráncem,
- c) předkládá návrhy podle § 6 odst. 3 a rozhoduje podle § 7 odst. 3 a 4,
- d) předkládá Poslanecké sněmovně stanovisko ke zprávě Ochránce podle § 23.

(2) Ochránce pověřenému výboru předkládá

- a) nejméně jednou za tři měsíce průběžnou zprávu o své činnosti,
- b) zprávu o jednotlivých věcech v nichž nebylo dosaženo dostatečných opatření k nápravě ani postupem podle § 20,
- c) doporučení podle § 22, pokud jde o právní předpisy.

(3) Ochránce je oprávněn zúčastnit se schůze pověřeného výboru, jedná-li se o věcech týkajících se jeho působnosti, i když schůze byla prohlášena za neveřejnou. Na základě usnesení pověřeného výboru je povinen se na jeho schůzi osobně dostavit. Požádá-li o slovo, bude mu uděleno.

#### § 25

(1) Úkoly spojené s odborným, organizačním a technickým zabezpečením činnosti Ochránce plní Kancelář Veřejného ochránce práv (dále jen „Kancelář“), která je rozpočtovou organizací.

(2) Podrobnosti o organizaci a úkolech Kanceláře upravuje statut, který vydá Ochránce po projednání s pověřeným výborem.

(3) Ochránce může pověřit jednotlivé zaměstnance kanceláře, aby prováděli šetření ve věci podle § 15 odst. 1 a 3.

#### § 26

(1) Výdaje na činnost Ochránce a jeho kanceláře jsou hrazeny ze samostatné kapitoly státního rozpočtu.

#### § 27

(1) Na Ochránce se vztahuje zákoník práce, pokud tento zákon nestanoví jinak.

(2) Pro platové poměry zaměstnanců kanceláře platí předpisy o platových poměrech zaměstnanců Nejvyššího kontrolního úřadu obdobně.

#### § 28

Tento zákon nabývá účinnosti šedesátým dnem po jeho vyhlášení.