

Zvláštní oprávnění veřejného ochránce práv

Úkolem veřejného ochránce práv je chránit osoby před nesprávným jednáním úřadů nebo jejich nečinností, dále dohlížet na ochranu práv osob omezených na svobodě a pomáhat s ochranou osob před diskriminací. V případě stížností na úřady ochránce prošetřuje podněty osob směřující proti konkrétnímu jednání úřadu. Zjistí-li pochybení úřadu, vydá zprávu o šetření, případně doporučí opatření k nápravě. V případě ochrany osob omezených na svobodě provádí veřejný ochránce práv systematické návštěvy míst, kde se takové osoby nacházejí, a formuluje doporučení ke zlepšení zacházení s těmito osobami. Při namítané diskriminaci vydává zprávu o zjištění či nezjištění diskriminace.

Na tato oprávnění pak navazují další, tzv. zvláštní oprávnění veřejného ochránce práv, která může ochránce využít zejména v případě zjištění systémových nedostatků ve správní praxi nebo v právních předpisech.

Těmito oprávněními jsou:

1. Návrh na vydání, změnu nebo zrušení právního či vnitřního předpisu¹

Ochránce může doporučit vydání, změnu nebo zrušení zákona. Jedná se pouze o doporučení, které není závazné, nikoli o právo předložit parlamentu návrh zákona (tzv. zákonodárná iniciativa). Zákonodárnou iniciativu mají pouze jednotliví poslanci, skupina poslanců, Senát, vláda nebo zastupitelstvo kraje. Veřejný ochránce práv se s doporučením na vydání, změnu či zrušení obrací na vládu, o vydání doporučení informuje rovněž Poslaneckou sněmovnu Parlamentu ČR. Své doporučení ochránce předkládá vládě s návrhem usnesení, jímž má vláda zavázat příslušné ministerstvo k příslušným legislativním pracím. Projednání materiálu se zpravidla koná za účasti ochránce.

V praxi k tomuto kroku veřejný ochránce práv přistupuje v případech, kdy na základě svých předchozích šetření dospěje k názoru, že stávající právní úprava má výrazně negativní dopad do práv osob nebo se jedná o úpravu neefektivní, nedostatečnou či nejasnou a současně má ochránce představu o způsobu řešení. Ochránce takto například doporučil vládě, aby poškozování veřejně přístupné účelové komunikace bylo zákonem o pozemních komunikacích trestáno jako správní delikt.²

Ochránce obvykle neuplatňuje svá oprávnění v případech, ve kterých má málo podnětů a poznatků týkajících se určitého problému, nebo v případech, kdy se jedná v zásadě o politické otázky (např. problematika restitucí).

Přehled konkrétních doporučení k vydání, změně či zrušení právního předpisu je obsažen v každoročně vydávaných souhrnných zprávách o činnosti veřejného ochránce práv.³

Ochránce může rovněž doporučit vydání, změnu nebo zrušení jiného právního předpisu, např. vyhlášky ministerstva či nařízení vlády. Pak se obrací na toho, kdo takový předpis vydal (nebo kdo by jej měl vydat); obdobně postupuje při návrhu na vydání, změnu či zrušení vnitřního předpisu (např. doporučení na změnu podmínek výkonu trestu odnětí svobody⁴).

Mimo to může veřejný ochránce práv v souladu s legislativními pravidly vlády uplatnit své připomínky k připravovaným vládním návrhům právních předpisů (zejména zákonů, ale i nařízení vlády) v rámci tzv. meziresortního připomínkového řízení. Předkládané připomínky se ale v těchto případech musí týkat pouze návrhem vymezeného předmětu právní úpravy (nesmí jít nad rámec

¹ Zvláštní oprávnění zakotvené v ustanovení § 22 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv.

² Doporučení ze dne 8. 8. 2011, sp. zn. 7/2010/SZD/DS, dostupné <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2566>.

³ V elektronické verzi jsou dostupné na <http://www.ochrance.cz/zpravy-o-cinnosti/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/>.

⁴ Doporučení ze dne 10. června 2014, sp. zn. 8/2014/SZD/MS, dostupné <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1958>.

návrhu novely) a mají rovněž pouze doporučující charakter. Jako příklad lze uvést legislativní připomínky k návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.⁵

2. Ochránce jako účastník řízení u ústavního soudu

Zvláštním oprávněním veřejného ochránce práv je možnost účastnit se řízení o zrušení právního předpisu u Ústavního soudu. Toto oprávnění není upraveno přímo v zákoně o veřejném ochránci práv, ale vyplývá ze zákona o ústavním soudu.⁶

V případě podzákoných právních předpisů (nařízení vlády, vyhlášky ministerstev, obecně závazné vyhlášky a nařízení obcí a krajů) se může veřejný ochránce práv přímo obrátit na Ústavní soud s návrhem na jejich zrušení pro rozpor s ústavním pořádkem či zákonem. K tomuto kroku veřejný ochránce práv přistupuje spíše výjimečně, typicky v případech, kdy negativní dopady vyhlášky či nařízení do práv osob jsou výrazné, nebo v případech, kdy je pro osoby postižené vyhláškou či nařízením obtížné podat ústavní stížnost. Učinil tak např. při návrhu na zrušení regulovaného nájemného⁷ nebo při návrhu na zrušení vyhlášky zpoplatňující cestu mezi dvěma obcemi.⁸

Vedle toho může k výzvě Ústavního soudu vstoupit jako tzv. vedlejší účastník do řízení o zrušení takového předpisu iniciovaného jinými oprávněnými osobami. Tuto možnost ochránce využil například při projednávání obecně závazné vyhlášky obce regulující umístění videoloterijních terminálů.⁹

Návrh na zrušení zákona ochránce přímo podat nemůže, od 1. 1. 2013 ale může na výzvu Ústavního soudu vstoupit do řízení zahájeného na návrh jiných oprávněných osob jako tzv. vedlejší účastník a vyjádřit své stanovisko k souladu zákona (či jeho části) s ústavním pořádkem (např. vyjádření veřejné ochránčiny práv pro Ústavní soud ve věci návrhu na zrušení přechodného ustanovení novely exekučního řádu¹⁰).

3. Žaloba k ochraně veřejného zájmu

S účinností od 1. 1. 2012 je veřejný ochránce práv oprávněn k podání žaloby k ochraně veřejného zájmu. Také toto oprávnění není zakotveno přímo v zákoně o veřejném ochránci práv, ale je uvedeno v soudním řádu správním.¹¹ Tímto postupem může veřejný ochránce práv před soudem napadnout pravomocné rozhodnutí správního orgánu, a to až do tří let od právní moci rozhodnutí.

Žaloba k ochraně veřejného zájmu neslouží jenom k ochraně práv účastníků konkrétního správního řízení, ale jejím cílem je především poskytnout soudní ochranu veřejnému zájmu v těch případech, kdy není nikdo, kdo by veřejný zájem v konkrétním řízení hájil. Samotný pojem „veřejný zájem“ je pojem obsahově neurčitý a jeho obsah v konkrétním případě bude záviset na předmětu správního řízení a v něm chráněných veřejných zájmu (např. zájem na ochraně životního prostředí, zájem na ochraně kulturních památek, zájem na ochraně veřejného zdraví, zájem na ochraně spotřebitele). Veřejný ochránce práv je podle zákona oprávněn k podání žaloby pouze v těch případech, ve kterých prokáže existenci závažného veřejného zájmu. Využití tohoto

⁵ Připomínka v legislativním procesu ze dne 15. září 2014, sp. zn. 2440/2014/PDCJ; dostupná <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2046>.

⁶ Ustanovení § 64 odst. 2 písm. f) a ustanovení § 69 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s ustanoveními čl. 87 odst. 1 písm. a) a b) Ústavy.

⁷ Návrh Ústavnímu soudu ze dne 4. března 2002, sp. zn. 5847/2001/VOP/IPo; dostupný <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2506>. Nález pléna Ústavního soudu ze dne 20. listopadu 2002, sp. zn. Pl. ÚS 8/02; dostupný <http://nalus.usoud.cz>.

⁸ Návrh Ústavnímu soudu ze dne 17. ledna 2011, sp. zn. 2482/2010/VOP/PKK; dostupný <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2434>. Nález pléna Ústavního soudu ze dne 24. dubna 2012, sp. zn. Pl. ÚS 12/11; dostupný <http://nalus.usoud.cz>.

⁹ Vyjádření pro Ústavní soud ze dne 9. března 2011, sp. zn. 658/2011/VOP/PKK; dostupné <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2478>.

¹⁰ Nález pléna Ústavního soudu ze dne 7. září 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10; dostupný <http://nalus.usoud.cz>.

¹¹ Vyjádření pro Ústavní soud ze dne 20. července 2014, sp. zn. 16/2014/SZD/BK; dostupné <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/858>.

¹¹ Ustanovení § 66 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů.

oprávnění připadá v úvahu spíše výjimečně, a to v případech, kde negativní dopady vydaného správního rozhodnutí v individuální věci na veřejné zájmy budou velmi závažné či zájem na posouzení věci soudem bude podstatným způsobem přesahovat individuální zájmy účastníků řízení (např. nesprávná správní praxe). Příkladem může být žaloba podaná na ochranu příznivého životního prostředí nebo stavební kázně.¹²

4. Ochránce jako kárný žalobce

Speciálním oprávněním veřejného ochránce práv vůči soudům je pravomoc ochránce podat tzv. kárnou žalobu. Ochránce je oprávněn podat návrh na zahájení kárného řízení proti kterémukoli předsedovi nebo místopředsedovi soudu, a to pro zaviněné porušení povinností předsedy či místopředsedy soudu při státní správě soudů. Jde třeba o případy, kdy předseda či místopředseda soudu opakovaně nezajistí projednávání věcí bez průtahů. Předseda ani místopředseda soudu však nesmí zasahovat do rozhodování soudu v konkrétní věci, z tohoto důvodu tedy ochránce kárnou žalobu podat nemůže. Návrh musí být podán nejpozději do tří let ode dne spáchání kárného provinění. V samotném kárném řízení, v němž rozhoduje kárný soud – Nejvyšší správní soud – může být funkcionář soudu potrestán podle závažnosti kárného provinění důtkou, odnětím zvýšeného platového koeficientu, snížením platu a v nejzávažnějších případech odvoláním z funkce předsedy (místopředsedy) soudu. Kárné oprávnění ochránce je zvláštním (výjimečným) oprávněním, které ochránce využívá jen výjimečně, a to v situacích, kdy má ze své činnosti poznatky o pochybení (zjevných excesech) soudních funkcionářů. Stejně oprávnění jako ochránce má ve vztahu k funkcionářům soudů rovněž ministr spravedlnosti, předsedové nadřízených soudů (popř. předseda téhož soudu vůči jeho místopředsedovi) a proti funkcionářům krajských a vyšších soudů také prezident republiky.

Další informace, které by Vás mohly zajímat, naleznete na stránkách www.ochrance.cz v sekci Životní situace – problémy a jejich řešení. Pozornost věnujte zejména *letákům Ústavní soud – jak se na něj obracet*, [Soudní ochrana proti rozhodnutím správních orgánů](#), [Soudy](#).

¹² Žaloba ve veřejném zájmu ze dne 23. července 2012, sp. zn. 11/2012/SZD/JG, dostupná <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1668>.