

Deset let veřejného ochránce práv v České republice



Veřejný ochránce práv
OMBUDSMAN



Veřejný ochránce práv

OMBUDSMAN

**Deset let veřejného ochránce práv
v České republice**

**Deset let veřejného
ochránce práv
v České republice**

Úvodní slovo

Vážení přátelé,

u příležitosti desátého výročí existence veřejného ochránce práv v České republice si vám dovoluji předložit tuto ne zcela typickou publikaci. Říkám záměrně atypickou, protože nejde jen o výčet úspěchů, přehled statistických údajů či katalog fotografií významných návštěv, jak je pro výroční publikace tolik obvyklé. Přináší něco víc.

Můj předchůdce ve funkci prvního veřejného ochránce práv JUDr. Otakar Motejl oslovil řadu osobností českého veřejného života i své zahraniční kolegy a požádal je o jejich názor na desetiletou existenci instituce ombudsmana v České republice, o jakýsi pohled zvenku. Výsledkem je mozaika zajímavých postřehů a vzpomínek, které mnohem živěji, plastičtěji a opravdověji než sebelepší popis dokládají, jakých bylo oněch uplynulých deset let veřejného ochránce práv.

V deseti letech je instituce stále ještě mladá, ale už i dostatečně zkušená. Má za sebou úspěchy i neúspěchy, musela bojovat o své místo na slunci a zvládla to. Vyzrála. Ne nadarmo považoval Pythagoras desítku za vrchol, za dosažení dokonalosti, i proto, že vzniká součtem čísel 1, 2, 3 a 4, kterým rovněž přiřazoval specifické vlastnosti. S trochou nadsázky vidím v jeho úvahách a v desátém výročí veřejného ochránce práv určitou souvislost. Jednička je pro Pythagora konkrétním bodem, pro nás je to zákon o veřejném ochránci práv, navíc je veřejný ochránce práv monokratickým orgánem. Dvojka je úsečka, tedy dva

propojené body. Česká republika dosud měla dva veřejné ochránce práv navzájem spojené podobným vzděláním a zkušenostmi, pohledem na svět, na problémy a jejich řešení. Trojka, u Pythagora plocha, má svůj odraz v ochránci, jeho zástupci a v Kanceláři veřejného ochránce práv se zkušenými a nadšenými zaměstnanci, bez nichž by ochránce nebyl schopen plnit své úkoly a pomáhat, kde je třeba. A konečně čtyřka znamená prostor, tedy budovu, v níž ochránce sídlí, s její minulostí a zvláštní atmosférou. Prostorem je však i Brno, které výrazně formovalo současnou podobu a vnímání veřejného ochránce práv a především jeho nezávislost na ústřední politické moci.

Desítka má jednoznačně své kouzlo a inspirovala nás i při uspořádání obsahu této publikace. Najdete ji proto v každé kapitole, třeba jako desítku nejvýznamnějších případů, desítku perliček, které se objevily ve spisech, či v názorech deseti lidí „z oboru“ nebo deseti politiků a úředníků.

Jsem realista a vím, že tato publikace není bestsellerem, ke kterému se desetkrát vrátíte, ale věřím, že alespoň za deset minut času stojí. Ostatně, jak pravil Gaius Plinius Mladší: „Není tak špatné knihy, aby alespoň v něčem nebyla prospěšná.“

Pavel Varvařovský, veřejný ochránce práv



Poznat zákony,
to neznamená pamatovat
si jejich slova,
ale poznat jejich sílu
a moc.

Aulus Cornelius Celsus



Deset významných událostí v průběhu deseti let existence veřejného ochránce práv

1. Vznik a historie

Cesta ke zřízení veřejného ochránce práv v České republice nebyla jednoduchá. Po roce 1989 se pozornost soustředila zejména na zlepšování situace v soudnictví, ovšem brzy se zjistilo, že nezávislou kontrolu potřebuje rovněž veřejná správa. Požadavek zřídit po vzoru jiných evropských zemí institut ombudsmana se sice objevil už v roce 1992, ovšem příslušný zákon se podařilo prosadit až v roce 1999. Následně byl 12. prosince 2000 zvolen první veřejný ochránce práv.

Ombudsman v České republice je prostředníkem mezi občany a státem. Odhaluje nedostatky či nečinnost orgánů veřejné správy a usiluje o nápravu prostřednictvím doporučení, neformálních návrhů, iniciováním legislativních změn, ale také prostřednictvím veřejného tlaku, či dokonce návrhem na podání žaloby k ochraně veřejného zájmu.

Zpočátku se ochránce musel vypořádat s množstvím stížností z oblastí mimo jeho působnost. Takovým typickým tématem prvních let byly například problémy související s restitucemi. Veřejnost se však s novou institucí velmi rychle seznámila a tomu odpovídal i poměr stížností ve prospěch těch v působnosti, což dodnes českému ochránci závidí i jeho mnohem zkušenější kolegové v zahraničí.

V roce 2006 se ochránce stal tzv. Národním preventivním mechanismem podle Opčního protokolu k Úmluvě OSN proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání. Provádí preventivní systematické návštěvy míst, kde jsou nebo mohou být osoby omezeny na svobodě. V roce 2008 získal ochránce právo podat návrh na zahájení kárného řízení proti předsedovi a místopředsedovi kteréhokoli soudu a přijetím antidiskriminačního zákona v roce 2009 byla působnost ochránce rozšířena o prosazování práva na rovné zacházení.

OMBUDSMAN OČIMA VÁCLAVA HAVLA

Václav Havel

bývalý prezident České republiky (1993–2003)

Zřízení funkce či spíše instituce veřejného ochránce práv jsme začali připravovat již na počátku let devadesátých. V prvních letech mého prezidentství se tomu v Kanceláři prezidenta republiky věnovala spisovatelka Eda Kriseová. Byla pozvána a odjela do Švédska a tamní zkušenosti ji tak nadchly, že po návratu velmi usilovala o vznik federálního zákona o veřejném ochránci práv. Jak to dopadlo, všichni víme. Česko-Slovensko se rozdělilo a nová česká vláda nejevila o takovou instituci zájem. Já sám jsem se při jednání s politiky a ve veřejných vystoupeních o to velmi zasazoval, ale trvalo několik let, než si další politická reprezentace tuto ideu osvojila a o vznik instituce se zasloužila. Prosazení a vznik veřejného ochránce práv tedy nebylo vůbec jednoduché, ale bylo velkým štěstím, že do jeho čela byla vybrána hned na počátku úctyhodná a důvěryhodná osobnost, která se těší všeobecnému respektu. Můžeme se proto radovat, že s tímto renomé si veřejný ochránce práv připomíná deset let své důležité existence v České republice.

Praha, leden 2010

JEDINEČNÝ POHLED OTAKARA MOTEJLA

JUDr. Otakar Motejl

veřejný ochránce práv (2000–2010)



Projev v Senátu Parlamentu České republiky na konferenci „Postavení obcí a krajů ve smíšeném modelu veřejné správy“, leden 2007

Vážený pane předsedo Senátu Parlamentu České republiky, dámy a pánové, dovoluji mi především, abych vám poděkoval za uspořádání této konference a za účast na ní. Rád bych vyslovil předsevzetí, že by mohla být jedním z drobných, nikoliv konečných kroků k ujasnění toho, co máme za sebou a co nás čeká.

Zákon ukládá veřejnému ochránci práv, aby usiloval o ochranu občanů před nedobrou správou. Pojem dobrá správa, který používá ustanovení 1 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, je, řekl bych, v legislativní technologii pojem nový, který se snažíme definovat. Žijeme v měnící se společnosti, která nikoliv od věčejška, ale již řadu let existuje na půdorysu smíšeného modelu veřejné správy, který je neustále hodnocen, analyzován a kritizován. Bez ohledu na kritické úvahy a jistě věcné náměty je třeba respektovat, že tento model veřejné správy existuje.

Podle mého názoru bychom měli veřejnou správu označovat spíše veřejnou službou, která obsluhuje každodenní život občanů, hledá řešení jednotlivých situací tak, aby stát byl moudrým služebníkem, protože jenom tehdy může být

skutečnou autoritou. Není-li řízení správy funkční a moudré, autorita státu se rozmělní, ztrácí a klesá. V době formulování zákona o veřejném ochránci práv byl hledán název pro českého ombudsmana. Znáte jistě historky o tom, zda ombudsman je starokeltským či staroislandským pojmem. Zákonnodárce zvolil pro tuto instituci český výraz, který neustále svádí každého druhého k tomu, že je nejrůznějším způsobem obměňován a, řekl bych, do jisté míry někdy i tragikomicky komolen, takže se nakonec vždycky vracíme k ombudsmanovi a téměř všichni se tváříme, dokonce i luštitelé křížovek, že víme, co znamená ombudsman.

Zajímavý je ovšem postoj Francie, která se v těchto aspektech varuje každého cizího slova, má dokonce zákon, který „zakazuje zavádět cizí slova“, a která před více než 25 lety podlehla nákaze „ombudsmánie“ a zřídila instituci, která je s institucí veřejného ochránce práv v České republice srovnatelná. Označila ji „médiateur“. Médiateur znamená ovšem zprostředkovatele, nikoliv ochránce.

Dlouho jsem uvažoval a měl jsem na to uvažování šest let svého prvního funkčního období, čím byli Francouzi inspirováni a do jaké míry označení médiateur je pro ombudsmana významově blízké a logické.

Poznatky plynoucí z mé dosavadní činnosti s odstupem šesti let ukazují, že vlastně to, co bychom chtěli, a to, o co v poslední době skutečně usilujeme, je být skutečně mediátorem, zprostředkovatelem.

Paradoxem ovšem je, že dominantní role „mediace“ v mé činnosti nespočívá v tom, jak zprostředkovat vztah orgánu státní správy k občanovi, skutečně největším problémem je zprostředkovat kontakt mezi jednotlivými složkami správy. Jestliže vyplývá z 35 tisíců stížností něco společného a jeví se jako závadné, tak je to zpravidla úzký resortní pohled na věc, nedostatečná koordinace, nedostatečné domýšlení

dopadů, tendence k alibismu a použití toho „starého dobrého sovětského termínu“ – obezličky, ale také odmítání převzít odpovědnost, neschopnost komunikovat a hledat řešení.

V rozhodovací činnosti převládá formální pohled na řešení věcí bez kontextu všech souvislostí. Nejedna závěr, který činíme v hodnotících zprávách při řešení konkrétních problémů, konstatuje, že sice zákon byl naplněn, ale princip dobré správy utrpěl úhonu. Jakkoliv literárně vzato, každý (hygienik, stavební úřad, orgán životního prostředí) vybral z norem podle sebe, každý odvedl svoje dílo, ale výsledek je prakticky pro život nepoužitelný nebo v lepším případě velmi problematický a pochybný.

Jsme na půdě Parlamentu České republiky, na půdě orgánu, který je zdrojem „legisprudence“ a který vytváří právní prostředí. I zde se cítím být oprávněn k prohlášení, že i tento orgán by se měl zamýšlet nad tím, aby právní předpisy, které produkuje a které z větší části jsou pouze novelami již přijatých předpisů a které jsou prezentovány jako vládní návrhy jednotlivých resortů, byly skutečně domýšleny ve vzájemných vazbách. Cílem by mělo být, aby výsledný legislativní produkt řešil nejen aktuální problém, který změnu úpravy inspiroval, ale aby jeho dopad byl cíleně a programově orientován tam, kde se nakonec zákon setkává se životem, tam, kde je aplikován na občana, na subjekt, který je povinen ho respektovat a jenž by ho měl skutečně naplňovat pocitem, že zákon je moudrý a respektování zákona je dobré.

Nehledejme na této konferenci jenom inspiraci k novým a dalším změnám, uvažujme zpětně i o tom, že současný stav a můžete mě křivkovat jako konzervativce, není jen problémem spočívajícím v nedostatečné legislativě, ale především, řekl bych, v lidské dimenzi. Jsem přesvědčen o tom, že sebelepší zákon v rukou nekalifikovaného výkonného orgánu, ať je jím soudce, státní zástupce nebo orgán státní správy, nic nevyřeší. Naopak sebehorší zákon v rukou odpovědného, poučeného

pracovníka může stále ještě dobře sloužit. Není to jenom o lidech, ale je to především o lidech; je to o přístupu orgánů veřejné správy a je to o dobré správě, o jejíž naplňování mám z titulu funkce veřejného ochránce práv usilovat.

Doufám, že mi dovolíte uvést jednu z mála anekdot, které si pamatuji. Je to starozákonní anekdota, kdy Mojžíš sestupuje z hory, přistupuje k Izraelitům, kteří s napětím očekávají, s čím přichází, a on říká: „Mám pro vás dvě zprávy – dobrou a špatnou. Ta dobrá je: Je jich jenom deset. Ta špatná je, dámy prominou, nesesmilníš tam zůstalo.“ Já akcentuji v tomto okamžiku „právní část“ anekdoty, tu dobrou zprávu o pouhých deseti příkázáních. Žijeme v kultuře s hebrejsko-křesťanskou tradicí, která stála tisíciletí na deseti pravidlech, a přesto pokrok, kterého dosáhla, je pro nás plně saturující.

Nedělejme si iluze, že budeme-li mít pravidel tisíc nebo dva tisíce, pomáháme tím pokroku. Nedělejme si iluze, že neustálé snahy, ač upřímné a dobré, o zdokonalování právního řádu vyřeší naše problémy, přístup k naplňování právního řádu. Přicházíme na konferenci s problémy do diskuse. Očekáváme, že v plánovaných i diskusních příspěvcích si vzájemně objasníme některé souvislosti, které jsou na jedné straně téměř akademicky formální, na druhé straně ovšem pro nás znamenají řešení konkrétních problémů.

Závěrem děkuji předsedovi Senátu a Senátu Parlamentu České republiky, že nám poskytl podporu účasti svých zástupců i poskytnutím těchto ušlechtilých prostor k tomu, abychom se s vámi o naše poznatky rozdělili, a jak jsem řekl již úvodem, děkuji především vám přítomným a při této příležitosti i mým spolupracovníkům, kteří se na této konferenci podílejí, a doufám, že čas, který zde strávíme, nebudeme považovat – ani vy, ani my – za čas marný a zbytečný.

Praha, leden 2007

2. Přijetí zákona o veřejném ochránci práv

Zákon o veřejném ochránci práv č. 349/1999 Sb. vznikl uprostřed polemik a opakovaných pochybností. Jedním z významných argumentů pro přijetí zákona bylo Doporučení R/85/13, o instituci ombudsmana, Výboru ministrů členských států Rady Evropy, které vyzývá členské státy ke zřízení ombudsmana zejména tam, kde došlo k prudkým společenským a politickým změnám, transformaci ekonomiky nebo násilným událostem válečného typu, a tím k ohrožení lidských, hospodářských, sociálních a kulturních práv.

První, ještě federální návrh zákona z roku 1992 uvažoval o ombudsmanovi jako o kolektivním orgánu šesti osob. Vycházel z polské právní úpravy a nezvykle široce vymezoval působnost ochránce nejen na oblast státní správy, ale také na právnické osoby, občanská sdružení i orgány samosprávy s tím, že ochránce by se zabýval porušováním lidských a občanských práv.

V samostatné České republice pak postupně vznikly další verze zákona, z nichž postupně vymizel odkaz na lidská práva a základní svobody a vymezovala se působnost na orgány státní správy. Konečný návrh vycházel z původní švédské verze upravené podle dánského modelu. Ombudsman podle něj nezávisle

a nestranně prošetřuje stížnosti občanů na nesprávné jednání či nečinnost státní správy, ale nesmí zasahovat do rozhodovací činnosti soudů. Z jeho působnosti jsou rovněž vyňati prezident republiky, vláda, orgány činné v trestním řízení, státní zastupitelství, zpravodajské služby a Nejvyšší kontrolní úřad.

Otázka přijetí zákona a zřízení institutu ombudsmana se v Poslanecké sněmovně vyhrotila do politického konfliktu mezi levicí a pravicí. Teprve v roce 1999 byl vládní návrh zákona přijat poté, co ho podpořily levicové a středové strany. Účinnosti nabyl 28. února 2000.

Od svého přijetí byl zákon již desetkrát novelizován. Zejména se jednalo o rozšíření působnosti ochránce, naposledy v roce 2009 v souvislosti s přijetím antidiskriminačního zákona.

3. Volba prvního veřejného ochránce práv a jeho zástupkyně

Procedura volby veřejného ochránce práv i jeho zástupce je poměrně složitá. Poslanecká sněmovna volí nadpoloviční většinou hlasů přítomných poslanců ze čtyř kandidátů, z nichž dva nominuje volbou Senát a dva navrhuje prezident republiky. Shodní kandidáti jsou přípustní.

Stejně jako přijetí zákona ani volba prvního veřejného ochránce práv nebyla snadnou záležitostí. K první volbě došlo v červenci 2000. Senát na ochránce nominoval předsedu Konfederace politických vězňů Stanislava Drobného a ředitelku Školského úřadu ve Žďáru nad Sázavou Simeonu Zikmundovou. Prezident republiky Václav Havel navrhoval bývalou mluvčí Charty 77 Annu Šabatovou a počítačového experta Václava Trojana. Na post zástupce ochránce byli Senátem navrženi senátoři Jiří Vyvadil (ČSSD) a Vladimír Zeman (Unie svobody), prezident nominoval bývalého velvyslance v Rusku Luboše Dobrovského a Janu Chalupovou z Kanceláře prezidenta republiky. Žádný z navržených kandidátů však v Poslanecké sněmovně nezískal většinu hlasů, takže ani ochránce, ani jeho zástupce nebyli zvoleni.

Druhý pokus o zvolení ombudsmana byl připraven na podzim roku 2000. Senát vybral jako kandidáty na ochránce Otakara Motejla, bývalého ministra spravedlnosti

a předsedu Nejvyššího soudu ČR. Druhou kandidátkou Senátu se stala členka Nejvyššího kontrolního úřadu Marie Hošková. Na post zástupce ochránce pak senátoři nominovali senátory Jana Voráčka (ODS), který paradoxně o rok dříve hlasoval proti přijetí zákona o veřejném ochránci práv, a Jiřího Vyvadila (ČSSD), bývalého předsedu ústavněprávního výboru Senátu. Prezident Václav Havel na post veřejného ochránce práv navrhl rovněž Otakara Motejla a počítačového experta Václava Trojana. Na funkci zástupce ochránce prezident nominoval Annu Šabatovou a Simeonu Zikmundovou. Pro Otakara Motejla hlasovala 12. prosince 2000 drtivá většina poslanců, takže se Česká republika dočkala svého historicky prvního ombudsmana.

Dne 18. prosince 2000 složil Otakar Motejl slib do rukou předsedy Poslanecké sněmovny Václava Klause a ujal se funkce veřejného ochránce práv České republiky.

Zástupce ochránce nebyl ani při této druhé volbě napoprvé zvolen. Do druhého kola volby postoupili Anna Šabatová a Jan Voráček. Dne 25. ledna 2001 byla zástupkyní ochránce zvolena Anna Šabatová, která se své funkce ujala dne 31. ledna 2001 složením slibu do rukou předsedy Poslanecké sněmovny.

VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV POHLEDEM ANNY ŠABATOVÉ

Anna Šabatová

bývalá zástupkyně veřejného ochránce práv
(2001–2007)



Hlavou mi běží porevolučních dvacet let. Poprvé jsem neobvyklé slovo ombudsman, do té doby mi neznámé, slyšela od místopředsedkyně Českého helsinského výboru Libuše Šilhánové, když mě a některé další chartisty požádala o podpis pod petici adresovanou tehdejšímu předsedovi České národní rady, Milanu Uhdemu, s žádostí, aby byla instituce ombudsmana zapracována do připravované ústavy. Spíš intuitivně jsem cítila, že by to mohla být prospěšná věc, a tak jsem petici podepsala. [1]

V dalších letech jsem jen okrajově sledovala úsilí Českého helsinského výboru (v té době jsem nebyla jeho členkou) a poslanců zejména tehdy opoziční sociální demokracie – velký dík patří především Petře Buzkové [2] – o zřízení tohoto nezvyklého a trochu tajemného institutu ochrany práv. S podrobnostmi vzniku a s několikaletými návrhy zákona jsem se seznamovala až mnohem později, v letech 2007–2008, když jsem psala svou disertační práci. [3]

Když byl zákon po mnoha peripetiích přijat, pocítila jsem – stejně jako mnoho dalších lidí – pocit uspokojení, avšak hlouběji jsem se nad zákonem nezamýšlela. Jaké bylo mé překvapení, když po několika týdnech přišel dotaz z Kanceláře prezidenta republiky, zda bych byla ochotna přijmout prezidentovu nominaci buď na veřejného ochránce práv, nebo na jeho zástupce. Ještě větší překvapení mne čekalo,

když se Václav Havel rozhodl nominovat mne jako svou kandidátku do volby veřejného ochránce práv. Bez velkého rozmýšlení jsem nabídku přijala. Volba však tehdy neskončila zvolením ochránce. Až ve volbě druhé – v prosinci 2000 – se našel parlamentní konsenzus v osobě Otakara Motejla. Jak šťastná a prozíravá volba to byla, jsem měla možnost si uvědomit v následujících deseti letech nesčetněkrát.

Do volby zástupkyně ochránce se mi už příliš nechtělo. Novou nabídku Václava Havla jsem dokonce nejdříve odmítla, abych ji nakonec po přemlouvání mého muže Petra Uhla a prezidenta přece jenom přijala. Nikdy později jsem toho nelitovala. Václavu Havlovi vděčím za příležitost a Poslanecké sněmovně za zvolení.

Budovat s Otakarem Motejlem a zapálenými pracovníky instituci zřízenou k ochraně práv lidí je něco, co se už nemůže nikdy zopakovat. Vzpomínám na družnou atmosféru ve stísněných podmínkách v provizorní budově v Jezuitské ulici v Brně, kdy jsme všichni pospolu i s Otakarem Motejlem seděli a analyzovali první případy. Před očima mi právě vytanula vůbec první závěrečná zpráva, jak ji má na mysli zákon o veřejném ochránci práv, kterou jsme vydali o známém a mediálně sledovaném případě. Do velké míry předurčila formální podobu závěrečných zpráv veřejného ochránce práv.

Vzpomínám na určitou beznaděj v prvních týdnech a měsících, kdy nás doslova zaplavily stížnosti, které jsme pro nedostatečný počet spolupracovníků nedokázali včas vyřizovat. Navíc v naprosté většině případů nebyla dána působnost ochránce. [4] Vypravili jsme tisíce dopisů, kde jsme museli pisatelům vysvětlovat, že ochránce se případem zabývat nemůže, protože to je soukromoprávní spor nebo protože případ není podle zákona. Mnohá podání jsme museli také odmítnout i proto, že jsme dospěli k názoru, že úřad nepochybil. Celý první rok činnosti nás provázely stohy

nevyřízených stížností, jejichž počet jsme jen pomaličku snižovali, mimo jiné v závislosti na tom, jak jsme mohli přijmout nové spolupracovníky. Z každého šikovného specialisty na některou oblast správního práva jsme měli upřímnou radost, posílil naši víru, že se nám práce bude dařit a že nápor stížností všeho druhu budeme zvládat. Postupně se tak vytrácely naše obavy, zda nebudeme dále označováni za drahou a neužitečnou instituci, jak s lehkostí psali někteří novináři a jak se vyjadřovali i mnozí politici. Každý případ, kdy se nám podařilo někomu pomoci, nám byl radostí a posilou.

Vždy několikrát za rok jsme pořádali nové výběrové řízení, kdy jsme osobně s Otakarem Motejlem a s tehdejší vedoucí odboru věcné působnosti, [5] Danou Hrabcovou, vybírali další spolupracovníky. Vždy na to padla celá sobota. Pohovory byly na jedné straně únavné, na straně druhé skýtaly možnost vybírat z mnoha ty nejlepší – jak jsme věřili. Ne vždy jsme však měli – a v tom je půvab věci – stejnou představu o tom, kdo je nejlepší.

Přišly také – konečně – doby, kdy se počáteční hromady stížností ztenčily a my jsme se mohli začít věcem věnovat více do hloubky a v obecnějších souvislostech. Přišel čas, kdy se začalo využívat hojněji velmi užitečného oprávnění ochránce „šetření z vlastní iniciativy“. Zakládaly se „spisy zvláštní důležitosti“, které se zaměřovaly na systémové nedostatky. Signalizovaly nám je opakující se stížnosti různých pisatelů, které se sobě podobaly jako vejce vejci. Z některých kolegů a kolegyně se stali odborníci na slovo vzatí, s nimiž diskutovat bylo radostí a přijmout jejich kvalifikovaný názor bylo, jak se nakonec ukázalo, jediným možným řešením. Diskuse na patrech a v kuchýnkách a ad hoc pracovní porady byly běžnou metodou práce. Stejně jako společně slavené narozeniny všech oslavenců narozených v jednom měsíci. Nastal čas, kdy přišla i první rozloučení. Převaha dívek v Kanceláři se totiž projevila i ve vysokém počtu „kvopátek“ [6] a odchodech maminek na rodičovskou

dovolenou. Někteří kolegové odcházeli za lepším. Můj smutek, který to vyvolávalo, se pokusil Jeroným Klimeš [7] utěšit bonmotem, že je to „náš člověk“ na jiném místě, ale že zůstává i nadále součástí našeho širšího společenství. A tak jsme se setkávali s bývalými kolegy, když pro nás připravovali školení z judikatur Ústavního soudu nebo Nejvyššího správního soudu nebo když pomáhali – jako vnější kritické oko – při redakci Souhrnných zpráv veřejného ochránce práv.

Většina doby existence Kanceláře veřejného ochránce práv byla poznamenána přípravami na nějakou novou působnost – ať už jde o předcházení špatnému zacházení dohledem nad místy, kde je omezená lidská svoboda nebo úkoly spojené s překonáváním diskriminace. Nikdy nebylo jasné, kdy a jak Parlament rozhodne a jaké z toho pro nás vyplynou úkoly: jak připravovat rozpočet, jaké stavební úpravy provést, a co je nejdůležitější, jak školit pracovníky – právníky. Ti museli postupně získat i zcela neprávnickou citlivost při ochraně před špatným zacházením v institucích tak různorodých, jako jsou vězení a policejní cely na jedné straně a léčebny pro dlouhodobě nemocné, ústavy pro lidi s mentálním postižením nebo dětské domovy na straně druhé. S radostí sleduji, jak český preventivní mechanismus budí respekt i na mezinárodní úrovni.

Můj osobní ombudsmanský čas se naplnil na počátku roku 2007, kdy jsem se rozloučila s Otakarem Motejlem, všemi milými kolegy i mně blízkým Brnem, městem mého dětství a mládí. Zpovzdálí však pečlivě sleduji každou zmínku v médiích o ochránci a jeho Kanceláři, jsem to teď já – „ombudsmanův člověk“ na jiném místě. Rok práce na disertaci byl prodloužením mého duchovního spojení pupeční šňůrou s Kanceláři. Své zkušenosti z šestileté práce, ale i poznatky z výstupů Kanceláře učiněné po mém odchodu využívám při výuce na katedře sociální práce pražské filozofické fakulty a při svém působení v Evropském výboru pro zabránění mučení.

Smrt Otakara Motejla nás všechny postavila před novou situací: najít někoho, kdo by v jeho práci důstojně a tvořivě pokračoval. Mne osobně pak postavila před dilema, zda přijmout kandidaturu na funkci veřejného ochránce práv. Ted', když píšu tento příspěvek, mám(e) za sebou neúspěšnou první volbu, v níž nebyl nikdo zvolen, a já se rozhoduji, zda nastoupím do dalšího klání.

Luhačovice, červenec 2010

- [1] O petici, již podepsali také Václav Havel, Jiří Hájek a Jiří Dienstbier, informovala 6. 11. 1992 ČSTK.
- [2] Později jsem s ní jako s ministryní školství vedla vleklý spor, jehož výsledkem bylo odstranění kamerových systémů monitorujících děti ve školských zařízeních pro výkon ústavní výchovy.
- [3] Místo veřejného ochránce v moderní demokratické společnosti – od administrativního k lidskoprávnímu pojetí. Analýza vývoje jednoho institutu ochrany práv. Vydala v roce 2008 Nakladatelství Doplněk a Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, pod názvem Ombudsman a lidská práva.
- [4] Na ochránce se tehdy vyřinula frustrace z neúspěšných restitucí, které se za deset let nahromadily, v míře, kterou neočekával; ve valné většině šlo o případy dávno rozhodnuté soudy v neprospěch pisatelů.
- [5] Odbor právníků, kteří připravují podklady k vyřízení stížnosti.
- [6] Miminka narozená pracovním Kanceláře veřejného ochránce práv.
- [7] Psycholog dlouhodobě spolupracující s KVOP.

4. Sídlo veřejného ochránce práv a jeho tým

Před ustanovením prvního veřejného ochránce práv a jeho zástupce do funkce přijala vláda ČR několik usnesení, na základě kterých měla být připravena materiální základna pro jeho činnost. Byla zřízena Kancelář veřejného ochránce práv jako jeho servisní organizace a bylo rozhodnuto, že sídlem ochránce bude (po nezbytné rekonstrukci) budova bývalého Okresního výboru KSČ Brno-venkov na Údolní ulici 39 (dříve Obránců míru). Dočasně byly Kanceláři poskytnuty prostory ve vlastnictví města Brna na Jezuitské ulici (dnes je využívá Nejvyšší státní zastupitelství). K 1. lednu 2001 v Kanceláři pracovalo celkem devět zaměstnanců provozně-technického zaměření a jeden právník. Další dva právníci pracovali na základě dohod o provedení práce.

Po zvolení ochránce bylo prvořadým úkolem získat dostatek spolupracovníků – právníků, schopných vyřizovat agendu týkající se věcné působnosti ochránce a čítající za rok 2000 přes šest tisíc podnětů. Z více než 160 uchazečů bylo vybráno deset právníků, s nimiž byly uzavřeny pracovní smlouvy. Ve výběru byli preferováni absolventi právnických fakult, kteří byli vhodně doplňováni zaměstnanci s dlouhodobými zkušenostmi s fungováním institucí veřejné správy. Současně byly postupně uzavírány smlouvy o externí spolupráci se studenty

pátého ročníku Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. K 31. březnu 2001 již v Kanceláři pracovalo celkem 33 zaměstnanců (11 právníků, 4 administrativní pracovníce, 18 zaměstnanců zajišťujících ekonomickou a správní agendu). Proces rozšiřování počtu zaměstnanců pokračoval a byl završen přestěhováním do rekonstruovaného sídla ochránce na Údolní ulici v létě roku 2001. K 30. září 2001 bylo v Kanceláři zaměstnáno již 74 zaměstnanců, z toho 33 právníků zabývajících se vyřizováním stížností občanů.

V roce 2001 uzavřel ochránce dohodu s Právnickou fakultou Masarykovy univerzity v Brně o konání odborné praxe v rámci magisterského studijního programu v oboru právo, a to vždy pro deset studentů pátého ročníku.

Přesídlením do zrekonstruované budovy skončilo období nevyhovujícího provizoria. Provedenými úpravami a rekonstrukcemi bylo vytvořeno moderní pracoviště, dostatečně prostorově vybavené pro předpokládaný počet zaměstnanců, dokonce i s určitou kapacitní rezervou, v následujících letech postupně naplňovanou. K 13. říjnu 2010 zaměstnávala Kancelář veřejného ochránce práv 110 pracovníků, z nichž 89 se přímo zabývá vyřizováním podnětů a prováděním návštěv v zařízeních, kde jsou lidé omezeni na svobodě.



Pohled na budovu před rekonstrukcí



Interiér budovy před rekonstrukcí



Rekonstrukce budovy



Rekonstrukce budovy



Rekonstrukce budovy



Původní sestava Kanceláře veřejného ochránce práv v roce 2001 před provizorní kanceláří na ulici Jezuitská

5. Změna v pravomocích – ochránce jako Národní preventivní mechanismus

Dne 18. prosince 2002 přijalo Valné shromáždění OSN Opční protokol k Úmluvě OSN proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání. Česká republika ho podepsala v roce 2004 a poté, co s ním vyslovil souhlas Parlament ČR, ho prezident 9. srpna 2006 ratifikoval. Česká republika se tím mj. zavázala zřídit tzv. národní preventivní mechanismus, který by prováděl systematické a preventivní návštěvy míst, kde jsou či mohou být lidé omezováni na svobodě. Posláním národního preventivního mechanismu je předcházet špatnému zacházení s osobami umístěnými v takových zařízeních.

Od 1. ledna 2006 se národním preventivním mechanismem v České republice stal veřejný ochránce práv. Novelou zákona o veřejném ochránci práv č. 381/2005 Sb. byla jeho působnost rozšířena na všechna místa, kde jsou osoby jakkoli omezené na osobní svobodě, bez ohledu na to, zda jsou omezeny na svobodě na základě rozhodnutí či příkazu orgánu veřejné moci nebo v důsledku faktické situace, v níž se nacházejí (může tedy jít o zařízení, v nichž jsou lidé dlouhodobě umístěni pro svůj věk, zdravotní stav, fyzické či mentální postižení).

Podle předem připraveného plánu vykonává ochránce systematické návštěvy těchto zařízení a zjišťuje, jak je

s těmito osobami zacházeno a zda jsou respektována jejich základní práva a lidská důstojnost. V rámci prevence špatného zacházení ochránce také sleduje, zda nejsou vystavovány například i necitlivým režimovým opatřením.

Již v roce 2006 se uskutečnily systematické návštěvy ve věznicích, policejních celách, zařízeních pro zajištění cizinců, ústavech pro tělesně postižené dospělé a v léčebnách dlouhodobě nemocných. Pro ověření zlepšení situace a odstranění zjištěných nedostatků ochránce návštěvy v těchto zařízeních opakoval a postupně se zaměřil také na zařízení pro seniory, psychiatrické léčebny, zařízení, v nichž se vykonává ústavní a ochranná výchova, a zařízení pro osoby se zdravotním (mentálním) postižením.

Díky systematické práci, opakovaným návštěvám i jednáním se zřizovateli zařízení se ochránci podařilo dosáhnout například zlepšení vnitřních pravidel některých zařízení, vzniku jednotného vnitřního řádu věznic, upřesnění pravidel pro používání omezovacích prostředků, posílení soukromí klientů a také osvěty jak mezi personálem zařízení, tak u veřejnosti.

6. Znovuzvolení Otakara Motejla a volba nové zástupkyně ochránce

Po uplynutí šestiletého mandátu přistoupila 12. prosince 2006 Poslanecká sněmovna k volbě ombudsmana pro další funkční období. Senát jako kandidáta navrhl stávajícího ochránce Otakara Motejla, kterému se během prvního funkčního období podařilo získat instituci ombudsmana mimořádný respekt. Jako druhého kandidáta Senát navrhl senátorku Jitku Seitlovou.

Prezident republiky Václav Klaus nominoval na funkci ombudsmana bývalého rektora ČVUT Jiřího Witzanyho a předsedu Spolku na podporu nezávislé justice v ČR Šalamouna Johna Boka.

Výsledek volby sice nebyl tak jednoznačný jako v prosinci roku 2000, ale Otakar Motejl obhájil svůj mandát a byl zvolen do druhého funkčního období. Pro dalších šest let tak byla zajištěna určitá kontinuita nutná pro stabilizaci a další vývoj instituce. Dne 19. prosince 2006 složil Otakar Motejl slib do rukou předsedy Poslanecké sněmovny a již podruhé se ujal funkce veřejného ochránce práv.

Rozhodování o zástupci ombudsmana naplánovala Poslanecká sněmovna na konec ledna roku 2007. Stávající zástupkyně Anně Šabatové totiž její funkční období končilo až 31. ledna 2007, protože byla do funkce zvolena později než Otakar Motejl. Anna Šabatová se rozhodla na

svou funkci znovu nekandidovat, a tak poslanci vybírali mezi senátorkou Jitkou Seitlovou navrženou Senátem, poradcem pro otevřenost veřejné správy Oldřichem Kužilkem navrženým prezidentem republiky a předsedou Rady vlády pro lidská práva Janem Litomiským, na jehož kandidatuře se shodli Senát i prezident.

V prvním kole nebyl žádný kandidát na zástupce ochránce zvolen, do druhého kola postoupili Jitka Seitlová a Jan Litomiský. Ve druhém kole tajné volby pak byla Jitka Seitlová zvolena novou zástupkyní veřejného ochránce práv. Protože je mandát poslance či senátora neslučitelný s funkcí zástupce veřejného ochránce práv, vzdala se mandátu senátorky za Přerovsko a 14. února 2007 se složením slibu do rukou předsedy Poslanecké sněmovny ujala své nové funkce.

NAPLNIL OMBUDSMAN V ČR OČEKÁVÁNÍ VEŘEJNOSTI?

Jitka Seitlová

zástupkyně veřejného ochránce práv



Deset let existence veřejného ochránce práv v České republice je jistě dobrou příležitostí k ohlédnutí a zhodnocení toho, zda institut naplnil očekávání nebo zda měli pravdu jeho oponenti, již byli přesvědčeni, a někteří z nich dodnes jsou, o jeho zbytečnosti. Rozsah této publikace nedovoluje zohlednit celou šíři aspektů činnosti ochránce. Dovolím si proto uvést jen několik málo postřehů o jeho klientech, efektivitě a úspěšnosti řízení a možnostech daných jeho právním postavením.

Na úvodní otázku, zda byla naplněna očekávání veřejnosti, lze kladně odpovědět trvale rostoucím počtem podání, který se z původních přibližně šesti tisíc v prvním roce vyšplhal až k dnešním více než sedmi tisícům.

Podání mají podobu stížností, žádostí nebo jen prostých sdělení, která pokrývají snad veškeré oblasti života naší společnosti a mnohdy se jen okrajově dotýkají jakéhosi pomyslného posouzení spravedlnosti. Jsou to desítky podání denně, stovky týdně, telefonáty, e-maily, osobní rozhovory, ale zejména dopisy. V záplavě prvotních sdělení často emočně podbarvených lze někdy velmi obtížně vystihnout cíl žádosti a právní podstatu problému, tedy základ pro rozhodnutí o faktické působnosti ochránce ve věci, dalším šetření a jeho časové naléhavosti. Pro

mne osobně jsou nejtěžší situace, když v již „obnošené“ obálce přichází dopis sdělující naprosto zoufalou situaci osoby, která se propadá sociálním sítím, potřebuje naléhavě pomoc, ale není možné ji zpětně kontaktovat.

Z celkového počtu podání je každým rokem zhruba polovina odložena především proto, že nespádají do působnosti ochránce, nebo již uplynula dlouhá doba od příčiny stížnosti, a proto již nelze dosáhnout nápravy. Většinu podání mimo působnost ochránce tvoří stížnosti na policii, rozhodování soudů (nespokojenost je převážně s výsledky sporů v občanskoprávní oblasti).

Motivem velmi často provázejícím mnohé stížnosti je přesvědčení klientů o kompetenci ombudsmana jako garanta a ochránce lidských práv. Z čeho toto široce vžitě očekávání vychází, lze dovozovat jen spekulativně. Snad z chápání lidských práv jako principu založeného na obecných zásadách práva přirozeného – moudrého, rozumného, blížícího se logice a základním hodnotám společnosti, které může být naplněno právě rolí ombudsmana. Značná část světa (některé země střední a východní Evropy, Asie, Jižní Ameriky) pojímá skutečně ombudsmana hlavně jako garanta ochrany lidských práv.

Klienty Kanceláře jsou převážně občané, méně občanská sdružení a další právnické osoby. Za dobu působnosti se nepotvrdil předpoklad zahlcení ochránce podáními od „notorických“ stěžovatelů. Tyto osoby s bezdůvodnými a opakovanými stížnostmi se na ochránce sice obracejí, jejich podíl je ale na celkovém počtu podání malý. Jsem přesvědčena, že přes obtížnost řešení jejich problému, které je spíše výjimečné v rovině právní, je nejen morální povinností ochránce být i jim nápomocen.

Zcela jinou skupinu klientů Kanceláře tvoří osoby, pro které je dle mého názoru neprávem užíváno označení

„potíživisté“. Tím bývají zpravidla častovány osoby, které se domáhají oprávněného výkonu práva proti zažitým nelegálním tolerovaným stavům a nešvarům. V kontrastu s obecně konstatovaným jevem určité apatie ve společnosti tyto lidé s plným nasazením obětují svůj soukromý život, čas a finanční prostředky a odsudek části okolí pro dosažení nápravy. Jejich zarputilost v dosahování cíle může vyvolat negativní reakci a odmítání ze strany zejména profesně nebo společensky provázané komunity. Paradoxně právě „potíživisté“ často proslapávají cestu k prosazení práva a výsledek jejich odhodlání mívá přesah přes jejich vlastní kauzální přínos.

Pozitivní očekávání nelze naplnit u osob, jež se na ochránce práv obracejí s domněnkou, že disponuje kompetencí všeobecně nadřízeného monokratického orgánu s pravomocí měnit rozhodnutí všech institucí. Z některých podání lze bohužel vyčíst životní zkušenost vycházející z doby vedoucí úlohy jedné politické strany, která mohla kdykoliv měnit cokoliv. Je nutné přiznat, že v části podání lze v podtextu také tušit pragmatický důvod spočívající v bezplatnosti právního zastání ochránce. Na obranu takových stěžovatelů v patové sociální situaci lze říct, že odborné právní poradenství je pro ně z finančních nebo teritoriálních příčin fakticky téměř nedostupné.

Přes výše uvedené jsem přesvědčena, že stěžejním důvodem podání ochránci je vysoká důvěra v nestrannost a objektivnost této instituce, posílená nezpochybněným renomé samotné osoby veřejného ochránce práv.

Z celkového počtu podání je každým rokem podrobeno šetření kolem 10 % až 15 %, z toho je zhruba u 70 % až 80 % prokázáno pochybení úřadů.

Při debatě o činnosti ochránce se téměř vždy setkám s otázkou, zda jsou vydaná doporučení respektována

a zda se daří dosáhnout nápravy zjištěných pochybení. Naše statistické údaje hovoří o minimu případů, kdy úřad nesouhlasil s doporučeními ochránce. Není výjimkou, že u zjevných početních chyb (důchody, sociální dávky) úřad již ve fázi prvního upozornění napraví chybu ještě před ukončením šetření ze strany ochránce. Také zjištění porušení principu dobré správy, jasného překročení procesních lhůt nebo nečinnosti se nesetkává s námitkami. Náprava má v těchto případech ale spíše morální význam, neboť ve věci samé již fakticky nápravy dosáhnout nelze a příslib zlepšení do budoucnosti nevyžaduje nutně přijetí osobní odpovědnosti. Právě ta zůstává nadále, dle mého názoru, největší slabinou celého systému státních úřadů. Pomalu a svízelně se začíná otevírat cesta – námi v mnoha případech doporučovaná – možné náhrady za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem. Jsme si vědomi toho, že pro stěžovatele bez právní erudice je provázena zatím vysokou mírou nejistoty a vidinou dalších zdoluhavých řízení.

Jako velmi obtížná se jeví snaha o dosažení změny ve věcech nesprávného právního výkladu nebo postupu, který je v přímém rozporu s principy zákonné úpravy, zvláště je-li prezentován některými úřady s celostátní působností. Přes navržená doporučení k nápravě odkazují na respektování pouze soudního verdiktu. Ochránci pak nezbývá než informovat Poslaneckou sněmovnu a veřejnost a čekat, zda se objeví trpělivý stěžovatel, který postoupí soudní martyrium a dočká se pravomocného soudního rozhodnutí.

Při splnění zákonného předpokladu podmínek k podání stížnosti ochránce, tedy vyčerpání všech řádných prostředků k dosažení zákonného postupu úřadů, se dostává podání klienta k ochránci až ve fázi možného prezumného řízení nebo podání žaloby správnímu soudu. Stává se tak po mnoha procesních úkonech, nezdíka opakovaných odvolacích

řízení, prokazování a znaleckých zprávách. Ochota řešit případ jiným a zákonným způsobem ale přitom s každým dalším úkonem úřadu klesá a objevují se zbytečné osobní averze. [1] Zůstává proto otázkou, zda a v jaké míře má ombudsman (ve Francii tak výstižně nazývaný „médiateur“), v zájmu efektivy a jako institut stojící zcela mimo systém správního procesu, již dříve formou mediace reagovat jako nezávislý pozorovatel v příznačných a ojedinělých případech vstřícným upozorněním nebo konzultací s úřadem.

Šetření ochránce až do uzavření případu trvají v průměru kolem 270 dnů. Podle mého názoru právě hledisko času hraje ve vztahu k prvotní otázce očekávání zásadně negativní roli. V mnoha případech jsou to z řady příčin marně uplynuté lhůty, které brání ochránci dosáhnout efektivní nápravy a kladného vyřízení žádosti.

Ve stěžejní kompetenci ochránce je šetřit pouze postup úřadů, a to prostřednictvím úřadů. Jde však zpravidla o úřady, které již danou věc řešily, a správnost jejich postupu je nyní předmětem šetření ochránce. Provedení důkazů tak, jak předpokládá zákon (např. od třetích osob jako svědků), je u stížností na pravomocná rozhodnutí fakticky nemožné, neboť řízení je již ukončeno. Domnívám se, že vyloučení možnosti dožádání přímé součinnosti osob mimo státní správu z šetření ochránce vytváří vážnou bariéru při zjišťování a ověření šetřených skutečností některých závažných případů. Takové omezení je ojedinělé i ve srovnání s kompetencemi zahraničních ombudsmanů. Šetření je pak ve výsledku řešeno formálně právním hodnocením a může limitovat odhalení příčin protizákonného postupu.

Rozsáhle jsou v zákoně naopak definovány nástroje šetření úřadů, které z pohledu současného vyhodnocení mají určité, zatím ne zcela využitě, rezervy.

Monokratické postavení ochránce, poměrně volné právní formulace postupů šetření a vnitřní organizace jeho Kanceláře dává prostor pro výhodnou kreativitu. Prvních deset let působnosti ochránce mělo v tomto ohledu zásadní význam pro formulaci některých důležitých postojů, vztahů a scénářů jeho činnosti u nás.

Institut ombudsmana byl u nás od počátku chápán jako jakýsi nadstandard nových poměrů po roce 1989 navazující na historické kořeny evropské demokracie. Naše zákonná úprava postavení a kompetencí ombudsmana je bezesporu inspirována pojetím západoevropských ombudsmanů, jejichž vznik se datuje převážně do sedmdesátých až devadesátých let minulého století. Z postkomunistických zemí střední Evropy jsme institut veřejného ochránce přijali mezi posledními.

Společnými principy institutu ombudsmana, má-li mít při rozmanitosti kompetencí tento slovní termín garantován také skutečný obsah, jsou ochrana práv osob před špatným jednáním úřadů a jeho nezávislost a nestrannost. Podstatou není a nemůže být pouhé zřízení instituce či osoby pověřené vyřizováním stížností, ale naplnění principu a smyslu postavení a působnosti ombudsmana. [2]

Ústava ČR definuje zákonodárnou, soudní a výkonnou moc ve státě. Veřejného ochránce práv lze do tohoto konceptu orgánů státu s určitými rozpaky přiřadit k legislativě (zákonodárnému sboru) jako nezávislý orgán od ní odvozený. Řešením nejen otázky jeho postavení v systému demokratických institucí státu by bylo jeho přímé a samostatné zakotvení v Ústavě, tak jak je to obvyklé jinde. Přes současnou zdánlivě neochvějnou jistotu zákonem garantované existence ochránce by bylo poněkud lehkomyšlné dlouhodobě spoléhat na neměnnost politických poměrů, společenské atmosféry nebo zájmů

vlivných skupin, kterým se právě ochránce již z podstaty smyslu své působnosti může jevit nežádoucím.

Základním předpokladem výkonu funkce ochránce je nezávislost na stranicko-politických zájmech jako určitá garance nestrannosti. Ta je podle mého názoru také jednou z příčin obecně vyšší důvěry a obliby ombudsmanů u široké veřejnosti. Přitom je třeba mít na zřeteli, že ombudsman je volen politickou reprezentací státu a i při využití různých mechanismů omezujících možný přímý vliv na jeho činnost je dosažení absolutní nestrannosti prakticky nemožné.

Český veřejný ochránce práv je volen přítomnou většinou členů Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR z kandidátů, navržených prezidentem republiky a Senátem. Podíl všech tří pilířů zákonodárné moci na volbě vytváří nezbytnou podmínku částečné shody alespoň dvou z nich, čímž je vytvořena určitá bariéra proti přímému vlivu některého z většinových politických uskupení v jedné z institucí. Přesto nelze vyloučit situaci dominantního zastoupení jednoho politického směru nebo uskupení ve dvou nebo všech třech institucích společně. Při srovnání na pomyslném žebříčku nezávislosti ombudsmanů evropských zemí stojíme v tomto ohledu v jakémsi středu. Silnější pojistkou je ze zahraničí známé například vyšší kvorum nezbytné podpory pro volbu (3/5; 2/3) z většiny všech členů parlamentu, které platí i pro případ odvolání ombudsmana.

Pro role ochránců v jednotlivých systémech je i přes široké pole a určitou volnost možné působnosti příznačné soustředění se na nejslabší a občany nejsilněji vnímané problémy výkonu státní moci. Český ochránce tak zcela bezprostředně až podvědomě zaujal roli koordinátora výkonu státní správy. Jím pověřeni zaměstnanci se účastní jednání komisí ministerstev, s téměř měsíční pravidelností jsou pořádány kulaté stoly pro státní úředníky z různých

oblastí, kde jsou vyjasňovány a konzultovány právní výklady. Není tedy divu, že je nejen širokou neodbornou veřejností, ale i mnohými představiteli ústředních orgánů, považován za součást státní správy. Výhodou je, že za této situace může významněji ovlivňovat výklady práva a připravovanou legislativu (nad rámec zákona se stal oslovovaným připomínkovým místem), rizikem je ztráta odstupu a nezávislého nadhledu na státní správu, stejně jako snížení personální kapacity Kanceláře pro důsledné šetření podání jednotlivých osob.

V posledních letech se ochránce v ČR stal navíc institucí, kam jsou směřovány kompetence a povinnosti vyplývající z mezinárodních závazků státu, předpokládající nezávislý nevládní orgán. Důvěra svěřit ochránci tyto kompetence je na jedné straně potěšující, současně ale narůstá administrativa Kanceláře ochránce, oslabuje se tak prvek osobní invence a posiluje nebezpečí vzniku úřadu jako administrativního molochu státu ztrácejícího šanci naplňovat původní poslání.

Veřejný ochránce práv nemohl naplnit veškerá očekávání na nápravu nepořádků a nedostatků společnosti, která do něj byla vkládána. Současně se ale nemohla potvrdit tvrzení o jeho zbytečnosti. V soukolí orgánů státu má výlučné postavení, které mu dává možnost vidění života společnosti, dopadů a funkčnosti politiky a práva, a to prizmatem běžných lidských osudů, často poznamenaných nepříznivou shodou okolností. V kontrastu se světem statisticky zaokrouhlených dat, makroekonomických ukazatelů a financí se setkává se starostmi a denními problémy jednotlivých osob, které se pro ně samé jeví neřešitelnými.

Stále větší část společnosti ztrácí šanci nejen ztotožnit se s nově formulovanými regulacemi zákonných úprav a jako takové je přijmout, ale vůbec pochopit svět práva, vyznat se v samotné spleti zákonů a podzákonných předpisů či jejich různých výkladech a měnící se judikatuře. Svět práva se stává jakousi neprůhlednou autonomní oblastí, která ztrácí sílu vyrovnat se s vlastními vnitřními tensemi. Uzavřenost a nesrozumitelnost systému spleti úřadů pak nutně může vést k nedůvěře ve funkčnost demokratického právního státu oslabující ve svém důsledku jeho podstatu.

V tomto ohledu pomoci a ochrany osobám plní ombudsman významnou komplementární roli posilující zejména právní povědomí a postavení občanů ke kontaktu s úředními strukturami státu.

Brno, březen 2010

- [1] Jak často se přesvědčuji o tom, že chybí ucelená strategie kvality a funkčnosti státní správy, zákon o státní službě a dostatečná právní úprava pro úředníky naplňující správní řízení na všech úrovních, která by vedla k jejich odbornému a také profesionálnímu kontaktu s občanem a stejně tak vytvářela garanci zpětné jistoty, motivace, perspektivy a respektu pro jednotlivé úředníky.
- [2] Dnes se marketingové využívání oblíbenosti tohoto institutu v komerční a veřejné sféře pro označení osob vyřizující stížnosti ve skutečnosti míjí se základními principy této funkce, pro tyto osoby se začalo užívat nové označení „nepravý ombudsman“.

7. Další rozšiřování působnosti

Dva roky poté, co se ochránce stal národním preventivním mechanismem, došlo k dalšímu rozšíření jeho působnosti. Dnem 1. října 2008 vstoupila v platnost novela zákona o soudech a soudcích č. 314/2008 Sb., která rozšířila jeho působnost a k jeho pravomocem přidala právo navrhopvat zahájení kárných řízení proti kterémukoli předsedovi nebo místopředsedovi soudu. Před touto novelou se působnost ochránce vztahovala na předsedy a místopředsedy soudů jako na orgány státní správy soudů v souvislosti s vyřizováním stížností na průtahy v soudních řízeních, nevhodné chování soudců nebo narušování důstojnosti soudního řízení. Nová působnost ochránce umožňuje zabývat se činností předsedů a místopředsedů soudů nikoli jen v souvislosti s konkrétními případy, ale posuzovat výkon řídicí funkce jako takové.

Přijetím zákona č. 198/2008 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací, byla s účinností od 1. prosince 2009 působnost ochránce dále rozšířena o oblast prosazování práva na rovné zacházení.

Každý, kdo se cítí být diskriminován, se může obrátit na veřejného ochránce práv s žádostí o metodickou pomoc. Ochránce jeho stížnost posoudí, nabídne řešení situace a pomůže oběti diskriminace v dalším postupu.

Antidiskriminační zákon je průlomem do tradiční působnosti ochránce a dává mu právo zabývat se i soukromoprávními vztahy. Ochránce tedy může (v případě podezření na diskriminační jednání) poskytovat pomoc například i zaměstnanci soukromé společnosti ve vztahu k jeho zaměstnavateli.

V rámci osvětové činnosti začal ochránce vydávat doporučení analyzující situace, v nichž může docházet k diskriminaci. Tyto materiály by měly usnadnit orientaci v problematice rovného zacházení a v uplatňování antidiskriminačního zákona v praxi. Jde např. o doporučení ve vztahu k posuzování žadatelů o obecní byty či o doporučení k přístupu osob s asistenčními a vodicími psy do veřejných objektů.

8. Významné návštěvy

V průběhu deseti let přivítal ochránce více než devět desítek hostů převážně ze zahraničí, mezi nimi např. 17 ombudsmanů, 34 velvyslanců a generálních konzulů či tři desítky zahraničních soudců a poslanců. Nechyběli mezi nimi velvyslanci USA, Ruska, Francie, Německa, Ukrajiny, Izraele, Mexika, Kanady, Španělska, Dánska, Nizozemí, Rakouska, Švédska a dalších zemí. Pozvání ochránce přijali nejen ombudsmani zemí EU, ale například i z Thajska či z Kyrgyzstánu.

12. prosince 2001 navštívil sídlo ochránce prezident České republiky Václav Havel s chotí. Prezident se seznámil s chodem Kanceláře veřejného ochránce práv a zúčastnil se diskusního setkání s pracovníky Kanceláře.

24. března 2003 navštívil ochránce komisař pro lidská práva při Radě Evropy Alvaro Gil-Robles.

28. července 2003 navštívil ochránce velvyslanec a vedoucí Delegace Evropské komise v ČR Ramiro Cíbrán.

11. listopadu 2003 navštívil Kancelář veřejného ochránce práv prezident České republiky Václav Klaus. Setkal se

s ochráncem, jeho zástupkyní a s právníky Kanceláře. Návštěvu prezident Klaus zopakoval ještě v roce 2010, s Otakarem Motejlem diskutoval o některých závažných problémech a zjištěních ochránce.

Ve dnech 22.–24. března 2004 se uskutečnila návštěva evropského ombudsmana P. Nikifora Diamandourose. Hovořilo se při ní zejména o zapojení ochránce do nově vytvořené sítě ombudsmanů zemí EU, výměně informací a zkušeností. Po pěti letech, v roce 2009, evropský ombudsman návštěvu zopakoval. Během několikadenního pobytu jednal nejen s ochráncem a jeho spolupracovníky, ale přijal ho také prezident republiky Václav Klaus, předseda vlády Jan Fischer, setkal se s představiteli Hospodářské komory ČR a se zástupci nevládních organizací.



Návštěva velvyslance Ukrajiny



Setkání ombudsmanů
Visegrádské skupiny (2006)



Návštěva evropského ombudsmana



Návštěva prezidenta Václava Klause



Návštěva thajského ombudsmana



Návštěva nizozemského ombudsmana

9. Úmrtí Otakara Motejla – konec jedné éry



Dne 9. května 2010 zemřel Otakar Motejl, první český veřejný ochránce práv. Česká republika tak přišla o jednoho z nejrespektovanějších právníků a jednu z nejdůvěryhodnějších osobností veřejného života. Za necelých deset let ve funkci ombudsmana dokázal vybudovat instituci, na níž se obrací více než sedm tisíc občanů ročně, instituci, která i bez donucovacích prostředků dokáže přesvědčit orgány státní správy, aby pracovaly ve prospěch občanů.

K rozloučení s Otakarem Motejlem uspořádala Poslanecká sněmovna ve spolupráci s Kanceláří dne 17. května 2010 smuteční obřad se státními poctami a za účasti vrcholných představitelů státu. Obřadu se vedle prezidenta České republiky Václava Klause zúčastnil i prezident Slovenské republiky Ivan Gašparovič. Rozloučit se s Otakarem Motejlem do Divadla Na Fidlovačce přišli poslanci, senátoři, velvyslanci, soudci, zahraniční ombudsmeni a také stovky občanů.

Přední osobnosti veřejného i společenského života vyzdvihovaly právní erudici Otakara Motejla, jeho životní zkušenosti, neformálnost, nadhled a humor, které mu umožnily dodat pojmu „ochránce“ reálný obsah a respekt v očích veřejnosti.

10. Volba nového ombudsmana – nový začátek



Dne 9. července 2010 přistoupila Poslanecká sněmovna k volbě nového ombudsmana. Senát do této funkce navrhoval Annu Šabatovou, která vykonávala funkci zástupkyně ochránce v letech 2001–2007, a předsedkyni Nejvyššího soudu ČR Ivu Brožovou. Prezident Václav Klaus nominoval občanského aktivistu a předsedu Spolku Šalamoun Johna Boka a bývalou poslankyni ODS Evu Dundáčkovou. Žádný z kandidátů však v tajné volbě nezískal potřebnou nadpoloviční většinu hlasů přítomných poslanců.

Druhá volba se uskutečnila po 60 dnech, ale ani tentokrát se nepodařilo ochránce zvolit napoprvé. Senát nominoval bývalého soudce Ústavního soudu ČR Pavla Varvařovského a předsedu Pražské židovské obce Františka Bányai. Prezident pak do funkce ombudsmana navrhoval občanského aktivistu Johna Boka a bývalého hejtmana Jihočeského kraje Jana Zahradníka (ODS).

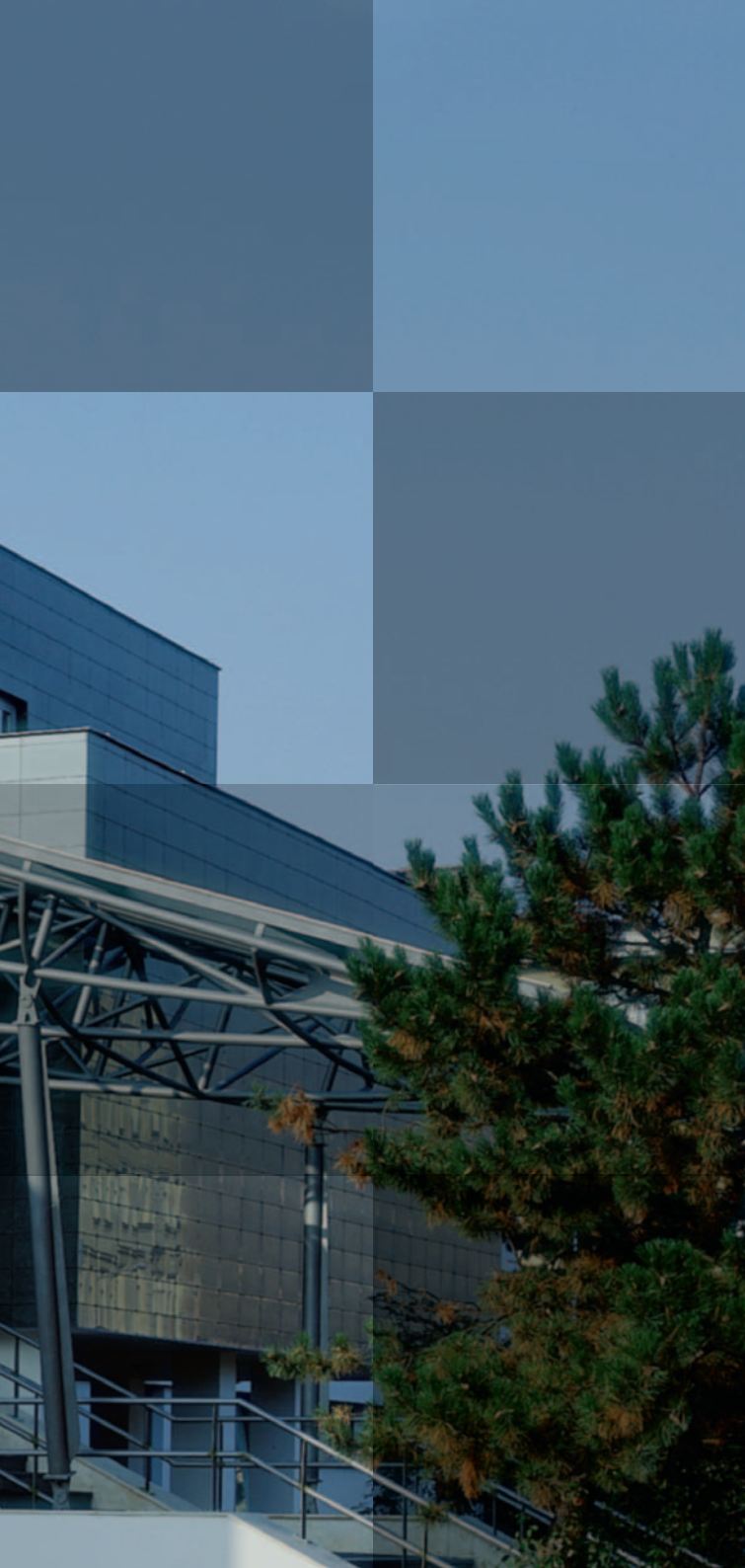
V prvním kole nezískal žádný z kandidátů potřebnou většinu a do druhého kola volby postoupili Pavel Varvařovský a John Bok. Ve druhém kole tajné volby pak Pavel Varvařovský získal nadpoloviční většinu přítomných poslanců a stal se tak nástupcem Otakara Motejla ve funkci veřejného ochránce práv. Dne 13. září 2010 se nové funkce ujal složením slibu do rukou předsedkyně Poslanecké sněmovny Miroslavy Němcové.

A photograph of a modern building with a glass facade and a staircase. The building has a white facade with large windows. A staircase with a metal railing is visible on the right side. The sky is blue.

**Svobodu možno
odstranit
ze sbírky zákonů,
ale nemožno
ji vytrhnout z paměti.**

Thúkýdidés z Athén

Deset významných případů



1. Změna formy regulace nájemného (2002)

V závěru roku 2001 a zejména na počátku roku 2002 se na ochránce obrátila řada stěžovatelů – jak vlastníků nemovitostí, tak nájemců bytů – s žádostí o ochranu před postupem státu při regulaci nájemního bydlení. Přestože Ústavní soud zrušil napadanou formu regulace nájmů pro rozpor s Ústavou, v praxi se v ní pokračovalo na základě cenového výměru ministerstva financí. Ochránce proto využil svého oprávnění a podal Ústavnímu soudu návrh na zrušení tohoto výměru. Cílem ochránce nebylo zrušit regulaci nájemného, ale upozornit na formální a obsahovou neústavnost (nerovné postavení nových a stávajících nájemců, nerozlišování potřeby sociální a ekonomické ochrany nájemců, nerovné postavení vlastníků bytů, nerovný přístup k právu na bydlení). V téže věci podala následně skupina senátorů podobný návrh. Ústavní soud vyhověl zčásti návrhu senátorů a zrušil část cenového výměru. Nevyhověl však návrhu ochránce na stanovení lhůty vládě na vytvoření nové právní úpravy. Vláda následně přistoupila k vyhlášení moratoria na výši nájemného, aby byl vytvořen prostor pro přípravu a přijetí nové právní úpravy.

2. Sterilizace romských žen (2005)

V září 2004 obdržel ochránce stížnost deseti žen – Romek, které namítaly, že jim byla bez náležitého souhlasu provedena sterilizace. V průběhu následujícího roku ochránce obdržel dalších více než 80 stížností stejného obsahu. Ochránce dospěl šetřením k závěru, že ve všech zkoumaných případech lze shledat nedostatky v právní kvalitě souhlasu sterilizovaných osob – k zákrokům nebyl dán souhlas, který by byl prostý omylu a plně svobodný v souladu s občanským zákoníkem. Z hlediska zdravotnicko-právního vyjádřil ochránce pochybnosti, že pacientky nebyly dostatečně informovány o lékařském zákroku, aby se mohly řádně rozhodnout. Problematické bylo i působení sociálních pracovníků před rokem 1990, kdy shromážděné doklady naznačují, že v rámci tehdejší státní politiky asimilace Romů docházelo k přesvědčování Romů, aby omezovali počet svých dětí, a k nabízení sterilizace.

Ochránce doporučil Poslanecké sněmovně návrh zákona o zdravotní péči doplnit o ustanovení, která by stanovila povinnost informovaného souhlasu nejen obecně, ale i konkrétně před provedením sterilizace. Dále doporučil zvážit možnost přijetí odškodňovací úpravy pro osoby, které podstoupily vynucenou či bez svého souhlasu provedenou sterilizaci mezi lety 1973 a 1990.

3. CzechTek (2005)

Ochránce z vlastní iniciativy prověřoval postup Policie ČR proti účastníkům technoparty CzechTek 2005, zejména z pohledu pravomoci a přiměřenosti zásahu. Průběh policejního opatření proti účastníkům technoparty CzechTek 2005 ukázal některé nedostatky v připravenosti Policie ČR na služební úkony a zákroky proti většímu množství osob. Pochybení se však dopustili i pořadatelé akce nedostatečným organizačním zajištěním. Pořadatelé nebyl vyznačen pronajatý prostor na akci, takže účastníci se dostávali na cizí pozemky a působili škodu na majetku. Povinností státu je ovšem reagovat přiměřeně a korektně. V případě technoparty CzechTek 2005 byl veřejný pořádek obnoven Policií ČR pomocí síly. Použití síly státem v demokratické společnosti je ale možné pouze na základě zákona a za současného splnění zásady přiměřenosti. To znamená, že použití síly musí být úměrné škodám, které přinejmenším bezprostředně hrozí jako důsledek negativního jednání. Ochránce zjistil, že Policie ČR měla oprávnění konat, avšak před silovým řešením nevyčerpala důsledně všechny reálné prostředky k obnovení pořádku bez použití síly (označení prostoru, kde se účastníci mohou legálně pohybovat; výzva, aby se účastníci přesunuli do pronajatého prostoru; výslovné upozornění, že při neuposlechnutí bude použito síly). Tato skutečnost činila postup Policie ČR nepřiměřeným.

4. Mezinárodní únosy dětí (2006)

Šetření ve věci mezinárodního únosu dětí matkou z jejich bydliště v Argentině do České republiky a aplikace Haagské úmluvy ukončil ochránce konstatováním, že nebyl naplněn požadavek rychlosti rozhodování, a tedy ani rozhodování a jednání v zájmu dítěte. Soudní řízení trvalo, oproti předpokladu stanovenému v mezinárodním právu, nepřiměřeně dlouho. Dohled ministerstva spravedlnosti nad plynulostí řízení byl formální a nečinil závěry v širším kontextu. Smysl Haagské úmluvy nebyl rodičům a dětem dostatečně vysvětlen a nebyla respektována zásada rovnosti zacházení s oběma rodiči. Ministerstvo spravedlnosti s ministerstvem práce a sociálních věcí přislíbilo zpracovat společnou instrukci, která by upravovala postup při výkonu soudních rozhodnutí o výchově nezletilých dětí. MPSV rovněž přislíbilo metodicky pomáhat krajským úřadům a spolupracovat s Úřadem pro mezinárodněprávní ochranu dětí, aby k podobným případům v budoucnu nedocházelo.

5. Vystěhování romských rodin ve Vsetíně (2007)

Šetření v případě vystěhování romských obyvatel z pavlačového domu na ulici Smetanova ve Vsetíně bylo uzavřeno s konstatováním pochybení Městského úřadu Vsetín. Ochránce zjistil nedostatky v systému vyplácení sociálních dávek, zcela nečinný byl orgán sociálně-právní ochrany dětí v oblasti zákonem požadované práce s rodinami a v prevenci s cílem zajistit práva dětí na příznivý vývoj a řádnou výchovu. Pochybení byla konstatována i v postupu stavebního úřadu. Ten zůstal řadu let nečinný i přes objektivně zjištěný špatný stavebně-technický stav domu na ulici Smetanova. V průběhu let nevydal žádné rozhodnutí, které by vlastníkovi objektu – městu Vsetín – ukládalo situaci řešit, ačkoli je to povinností stavebního úřadu vyplývající ze stavebního zákona.

Vystěhováním občanů Vsetína do obcí na Jesenicku, Prostějovsku a Uherskohradištsku došlo k zásahu do základního práva na respektování rodinného a soukromého života. Došlo k podstatnému porušení práva těchto obyvatel na lidskou důstojnost a ochranu soukromého a rodinného

života spočívající v omezení svobody volby místa pobytu a způsobu života, které za pomoci neformálního nátlaku samosprávné moci zapříčinilo v případech rodin vystěhovaných do domů na Jesenicko, Prostějovsko a Uherskohradištsko zhoršení sociální situace těchto osob. Obecně pak export sociálně vyloučených rodin nebo rodin ohrožených sociálním vyloučením z obcí a měst, v nichž dlouhodobě žijí, nelze přijmout jako koncepční a účinné řešení sociálních otázek.

6. Postup Policie ČR při odběru vzorků DNA odsouzeným a obviněným (2008)

V červnu 2007 byly 16 930 osobám ve výkonu vazby či trestu odebrány biologické vzorky umožňující získání DNA. K tomuto plošnému odběru došlo podle veřejného ochránce práv v rozporu se zákonem o Policii ČR. Porušily se principy Ústavy a Listiny základních práv a svobod, podle nichž může stát konat pouze v mezích zákona. Závažné pochybnosti o zákonnosti vyvolal i samotný postup Policie ČR, která při odebírání vzorků překonávala fyzický odpor odsouzených a obviněných. Zákon o Policii ČR přitom striktně stanovuje, že biologické vzorky může policista odebírat pouze v případě, že nemůže získat osobní údaje umožňující budoucí identifikaci konkrétní osoby. V případě osob, které jsou vazebně stíhány nebo jsou ve výkonu trestu, je možné vzorky získávat a zpracovávat bez souhlasu pouze u osob, které nejsou plně identifikovány (tj. např. jménem, datem a místem narození, rodným číslem, daktyloskopickými otisky). Podmínkou také je, že požadovaný vzorek DNA je nezbytný pro plnění úkolů policie v konkrétním řízení, jinými slovy odběr vzorku DNA musí mít spojitost se zjišťováním konkrétních již spáchaných trestných činů, přestupků, jejich pachatelů apod.

Ochránce upozornil na nutnost nejprve doplnit legislativu a pak teprve budovat Národní databázi DNA. I přes možnou užitečnost a obecnou prospěšnost databáze DNA by totiž při nerespektování právního prostředí snadno mohla v budoucnu nastat situace, kdy obhájce osoby usvědčované na základě vzorku DNA, odebraného v rozporu se zákonem a pouze na základě rozkazu policejního prezidenta, poukáže na nezákonnost takového důkazu. Není také vyloučeno, že soud, vedený pochybnostmi o zákonnosti, tento důkaz nepřipustí.

7. Rozšíření sportovního areálu na Ještědu (2008)

Postup úřadů při rozšiřování a modernizaci lyžařského areálu na Ještědu nebyl v souladu s právním řádem České republiky, zejména se zákonem o posuzování vlivů na životní prostředí a s lesním zákonem. Ochránce konstatoval, že nelze akceptovat omluvu orgánů státní správy, že rozhodovaly v časové tísní a svým jednáním se snažily vyhovět žádostem investora na modernizaci a rozšíření areálu tak, aby zde bylo možné realizovat MS v klasickém lyžování 2009. Postup úřadů byl v rozporu s principy dobré správy, zejména s požadavkem zákonnosti, nestrannosti a přesvědčivosti výsledků správní činnosti. Rekonstrukce a rozšíření lyžařského areálu v Liberci byly projektem takového rozsahu, který ze zákona vyžadoval komplexní posouzení z hlediska vlivů na životní prostředí (EIA). K takovému posouzení však nedošlo, protože investor projekt z již zahájeného řízení stáhl, rozdělil ho na několik dílčích záměrů, které poté samostatně znovu předložil. Přestože nebylo pochyb o tom, že se v úhrnu jedná stále o tentýž projekt rekonstrukce a rozšíření lyžařského areálu, krajský úřad každý návrh posoudil samostatně a u každého konstatoval, že nebude posuzován podle vlivů na životní prostředí. Také stavební povolení k výstavbě některých součástí areálu byla vydána v rozporu se zákonem.

Vzhledem k tomu, že vydaná povolení byla právoplatná a nebylo možné je již přezkoumat, ochránce šetření ukončil. O svých zjištěních informoval Poslaneckou sněmovnu PČR. Odpovědné úřady by se podle ochránce měly konečně poučit, že nestačí jen nápad a dostatek finančních prostředků. Existují zde předpisy, jejichž cílem je chránit společnost a přírodní bohatství, předpisy, které musí i sebeušlechtilější záměr respektovat.

8. Výplata sociálních dávek formou poukázek v Litvínově (2008)

Zástupkyně ochránce šetřila postup MěÚ Litvínov, který začal vyplácet občanům evidovaným déle než 6 měsíců na úřadu práce dávky hmotné nouze tzv. kombinovanou formou. Pro všechny stanovil poměr kombinovaného příjmu 70 % formou poukázek a 30 % peněžní formou. Šetření ukázalo, že se MěÚ Litvínov dopustil řady hmotněprávních a procesněprávních pochybení, přičemž k nejzávažnějším patřilo nezákonně stanovené kritérium pro výplatu dávky formou poukázek, plošné vyplácení dávek pomoci v hmotné nouzi, přestože zákon tuto formu výplaty dávek umožňuje výslovně pouze v odůvodněných případech, a nezákonné stanovení poměru výplaty dávek 70 % formou poukázek a 30 % peněžní formou plošně bez individuálního posouzení skutečných potřeb příjemců.

Se závěry zástupkyně ochránce se ztotožnilo ministerstvo práce a sociálních věcí, které provedlo vlastní šetření a zjistilo, že předložená spisová dokumentace neobsahovala informace o tom, že u jednotlivých příjemců existují důvody pro kombinovanou výplatu příspěvků. O změně mělo být u každého příjemce vydáno rozhodnutí formou oznámení se všemi předepsanými náležitostmi, včetně poučení o opravném prostředku, což se nestalo. Rozhodnutí tedy byla fakticky neplatná.

9. Postup ČOI při poskytování informací o výsledcích kontrol čerpacích stanic (2009)

Zástupkyně veřejného ochránce práv se v souvislosti s šetřením postupu České obchodní inspekce (ČOI) zabývala problémem poskytování informací. ČOI v roce 2008 odmítla konkrétním dotazujícím se občanům poskytnout informaci, kterým čerpacím stanicím pohonných hmot udělila ve správním řízení pokuty. Odmítnutí žádosti o informace zdůvodnila tím, že se jedná o informace vzniklé v rámci kontrolní činnosti, která je spjata s povinnou mlčenlivostí zaměstnanců. Odvolávala se rovněž na rozhodnutí Nejvyššího soudu z roku 2006, v němž byla potvrzena povinnost České republiky uhradit v jednom případě provozovateli čerpacích stanic škody vzniklé zveřejněním určitých údajů ohledně kvality pohonných hmot. Podle zástupkyně ochránce jsou však tyto argumenty nepřipadné. Poskytování informací upravuje zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, který ukládá povinnému subjektu poskytnout „informace, které vznikly jeho činností“ při plnění úkolů v rámci kontrolní, dozorové, dohledové či jiné obdobné činnosti.

10. Postup ÚOHS ve věci Národní knihovny (2009)

Ochránce šetřil postup Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ve věci architektonické soutěže na návrh nové budovy Národní knihovny v Praze. Ochránce kritizoval ÚOHS, že v průběhu času ne zcela pochopitelně měnil své názory, vedl další šetření s nejasným rozsahem i výsledkem a přes shromážděnou dokumentaci a vyjádření dospěl k bližší nezdůvodněným závěrům o neregulérnosti soutěže, jež nadto nevtělil do rozhodnutí, které by mohlo být řádně přezkoumáno. Podle ochránce je nepřípustné, aby správní orgán nahrazoval rozhodovací činnost neformálními přípisy, které neobsahují zdůvodněný závěr o případném porušení zákonného postupu a proti nimž se nelze řádně bránit. Odpírání řádného výkonu dohledu nad dodržováním zákona o zadávání veřejných zakázek ze strany ÚOHS tak vedlo k dlouhodobé (trvalé) nejistotě jak na straně zadavatele, tj. Národní knihovny, tak účastníků soutěže včetně jejího vítěze. Rozhodnutí ÚOHS o zastavení řízení pro tvrzenou věcnou nepříslušnost ochránce považuje za nezákonné. Není možné odmítat výkon dohledu pouze s poukazem na to, že soutěž o návrh není zadávacím řízením, zvláště v případě, kdy nejde pouze o „čistou“ soutěž o návrh, ale postup zadavatele zcela nesporně směřoval k zadání veřejné zakázky.

A photograph of a modern building facade. The building features a grid of windows with dark frames. A large, dark, rectangular section of the building's upper part is visible on the left. The sky is a clear, light blue. The text is overlaid on the lower left portion of the image.

Jako všechny
zákony světa,
i pravda je stálá
a neměnná.

Giordano Bruno



Deset úsměvů z práce veřejného ochránce práv

1.

„Vedení úřadu městské části Brno-Bystrc ze své svěřené úřední moci již déle než tři roky porušuje základní právo obyvatel této obce na používání obyčejných veřejných záchodků.“

2.

Z písemnosti nazvané stěžovatelem Krtci v českých zákonech: „Krték labský podobně jako krték vltavský mají jednu zvláštní schopnost: po probuzení dokážou rozrýt úplně jiný zákon, než do kterého byli nasazeni. Bude-li současná intenzita vysazování krtků pokračovat, ožerou všechny zdravé kořínky a český právní řád se propadne někam k Nigérii.“

3.

„Oznamujeme OÚ, že dne 9. 3. 2003 v odpoledních hodinách na silnici přejela červená Škoda 120 hejno šesti slepic, které jsme asi 15 min. předtím vyhnali z našeho pozemku.“

Dvě z nich to nepřežily, jedna se do dnešního dne nachází 2m od značky konec obce a druhá v protějším příkopě v obci. Ostatní utekly zpět ke svému majiteli panu J. I přes naše upozornění majitel dvě mrtvé slepice neodstranil a tento případ není ojedinělý, uhynulá a zajatá zvířata se v příkopech a na silnici nacházejí často.

Do této doby jsme zvířata zahrabávali, ale teď už toho máme dost a žádáme obecní úřad, aby donutil majitele J. zvířata ihned po jejich uhynutí nebo přejetí zakopat!!!

Podáváme stížnost na malichernou záležitost, tak jste to nazvali, která se týká uhynulé či přejeté slepice u značky Rozhovice. Na tuto zdechlinu, která je nyní již ve stádiu rozkladu a v těchto parných dnech je pěkně cítit, jsme již jednou upozorňovali.

Jde zcela jistě o slepici pana J. a žádáme o její odstranění. Zřejmě nám odpovíte, že nejste kompetentní k tomu, abyste pátrali po vlastníku slepice. Není ale normální, aby po příkopech ležela uhynulá drůbež.

Píšete, že je to malicherná záležitost, možná pro Vás, ale ne pro nás! Už není komunismus, my nebudeme držet hubu ani krok!“

4.

Z odpovědi ředitele jednoho krajského úřadu na stížnost: „Dne 5. 4. 2005 jsme obdrželi informaci o postupu při úhynu Vašeho pštrosa. Po prostudování doložených dokladů musíme jednoznačně konstatovat, že zde bylo postupováno v souladu s platnou legislativou na úseku odpadového hospodářství a veterinární správy, neboť na uhynulá zvířata se zákon o odpadech nevztahuje.“

5.

Zazněl telefon a ozvalo se:

„Dobrý den, od sousedky jsem dostala kontakt na doktora ombudsmana.“

„No, dobře a co potřebujete?“

„Jsem nemocná a chtěla bych k němu chodit...“

(Slečna byla poučena o působnosti, na prohlídku k ochránci pozvána nebyla.)

6.

„...ovšem největší riziko spočívalo v tom, že přístavbou balkonu zřejmě mohlo dojít k ovlivnění nadmořské výšky, proto bylo požadováno doplnění i tohoto údaje. Kde ho získáme, to nám pracovník stavebního úřadu nedokázal sdělit – zjevně se jedná o velmi frekventovaný požadavek. Tento údaj se nám podařilo dodat až na druhý pokus, první byl z nepochopitelných důvodů neplatný, protože byl k Jaderskému moři, a správně byl až druhý, to je k Baltu...“

7.

„Konkrétně se mi jedná o to, že v našem bytě je tchyně, která možná po zimě odejde do svého domova, ale možná ne! Víím, že jí a ženě to vyhovuje (tchyně přibrala deset kilo!). Moje žena si v bytě může dělat, co chce, fyzická převaha je mi přitom k ničemu.“

8.

„Pane doktore, zřejmě Vaše zakročení Růženku Šípkovou na Ministerstvu zdravotnictví probudilo. Zatím reaguje trochu rozespale, ale to po dvouletém spánku asi bývá.“

Přikládám dopis p. Mgr. V. Š. a moji odpověď a těším se, že v dalším se Růženka už dostane k věci.“

9.

„Vážený pane doktore, upínám se na Vás, jako se horolezec upíná ve sněhové bouři k balíčku poslední záchrany.“

10.

„Dobrý den, pokusím se být stručný. Pracuji v České televizi jako grafik, mám toho na starost celkem dost a často se děje, že přicházím domů pozdě a chci se vyspat. V létě mám v bytě, který je pod střechou, opravdu horko a tak musím mít otevřené okno. Soused ve vedlejším bytě si pořídil amazonského papouška (mě se určitě neptal...).

Ten papoušek řve (velice nahlas – u mě na balkóně neoficiálně 92 dB) každý den ráno od 6 někdy od 7 hodin. Již to ve mně začíná vyvolávat mírnou agresi. Prosím o nějaký zákon či cokoliv, co mohu dělat. Chci se vyhnout tomu, že v afektu zabiju papouška a soused pak v afektu zabije mě.

Prosím, co mám dělat?“



**Spravedlnost
bez moci je bezbranná,
moc bez spravedlnosti
je tyranie.**

Blaise Pascal



Deset pohledů na veřejného ochránce práv očima lidí z oboru

1. K 10. výročí ustanovení veřejného ochránce práv v České republice

P. Nikiforos Diamandouros

evropský ombudsman

Když v roce 1958 vzniklo Evropské hospodářské společenství, žádný z šesti členských států sice neměl ombudsmana, ale čtyři z nich následně takové instituce ustanovily. Další členské státy, které společenství rozšířily, již ombudsmany měly, a to včetně Švédska, které mělo funkci parlamentního ombudsmana jako první na světě, už od roku 1809. V současnosti má národního ombudsmana 25 z 27 členských států Evropské unie.

Rozšíření instituce ombudsmana v Evropě je spojeno s dvěma trendy v sociálním a politickém vývoji.

Během 20. století vedla demokratická politika v zemích, jako je Spojené království a Francie, k rozšíření sociální funkce státu, proto se pravidelné jednání občanů s veřejnou správou stávalo opravdu nezbytným. Ombudsmani byli ustanoveni, aby pomáhali překonávat propast mezi občany a státní správou a aby řešili spory, které nemohly být účinně řešeny prostřednictvím soudů kvůli jejich povaze (např. administrativní průtahy) nebo

kvůli pravděpodobné výši nákladů soudního řízení ve srovnání s částkou, o kterou se řízení vedlo.

Druhým trendem, který nám pomůže vysvětlit rozšíření instituce ombudsmana v Evropě, je šíření a upevnění demokracie. Například v Řecku, Portugalsku a Španělsku byli ombudsmani ustanoveni po změně autoritářského systému vlády na demokratický, stejně tak byli ombudsmani zřízeni v mnoha nově vzniklých demokraciích po pádu komunismu. Vezmeme-li v úvahu historickou zkušenost tvořící pozadí a impuls pro ustanovení instituce ombudsmana, není překvapující, že mnozí z ombudsmanů získali mandáty, které se zaměřují na práva, konkrétně na lidská práva.

Rozšíření instituce ombudsmana v Evropě je tedy historicky spjato s demokracií a jejím fungováním. Zároveň tato instituce pomáhá vytvářet jasnou realitu analytického rozlišení mezi demokracií a právním řádem. Dohlíží na veřejnou správu, aby nedocházelo k porušování práv, a současně v rámci svých pravomocí pozitivně působí tam,

kde k porušení práv došlo. Z tohoto důvodu podporuje Rada Evropy instituci ombudsmana jako součást národního systému ochrany lidských práv a podporu právního řádu. Doporučení Rady Evropy bylo také jedním z argumentů pro ustanovení instituce ombudsmana v České republice.

Zřízení evropského ombudsmana Maastrichtskou smlouvou v roce 1993 je rovněž potvrzením duální logiky demokracie a právního řádu. Ombudsman byl ustanoven jako součást občanství Evropské unie s cílem přiblížit občany k institucím EU. Stížnosti evropskému ombudsmanovi zároveň tvoří alternativní, nesoudní mechanismus, kterým se mohou občané dovolávat ochrany svých práv včetně základních lidských práv tvář v tvář institucím Evropské unie. Práce evropského ombudsmana se nicméně liší od práce většiny národních ombudsmanů, protože instituce EU neposkytují veřejné služby typické pro péči státu, jako například zdraví, bydlení, sociální pomoc, vzdělávání a důchody. Tyto služby jsou poskytovány orgány členských států, které jsou také zodpovědné za zaručení práv garantovaných právem Evropské unie, včetně práv, které zaručuje jednotlivcům ve vztahu k veřejným službám.

Mnozí občané se mylně domnívají, že pokud jsou základem stížnosti práva zaručená právem Evropské unie, může se stížností proti orgánům členských států zabývat evropský ombudsman. Ve skutečnosti však takové stížnosti spadají do působnosti ombudsmanů členských států, kteří spolupracují mezi sebou a s evropským ombudsmanem prostřednictvím evropské sítě ombudsmanů. V roce 2007 přijali všichni členové sítě, včetně českého veřejného ochránce práv, „Štrasburské prohlášení“. To vysvětluje, že se občané a obyvatelé Evropské unie mohou obrátit na národního nebo regionálního ombudsmana se stížností proti veřejným orgánům v členském státě i v záležitostech, které spadají do práva Evropské unie. Prohlášení také

ujasňuje, že ombudsmani jsou nezávislé a nestranné osoby, ustanovené ústavou nebo zákonem. Zabývají se stížnostmi proti veřejným orgánům, a stejně jak reagují na stížnosti, tak rovněž aktivně působí na zvýšení kvality veřejné správy a veřejných služeb, podporují dobrou správu a respekt k právům, navrhuji vhodná řešení systémových problémů, šíří nejlepší postupy a propagují kulturu uvědomělosti služeb.

V rámci sítě se uskutečňují tři samostatné dvouleté cykly setkání (národních ombudsmanů, regionálních ombudsmanů a kontaktních osob), služba každodenních elektronických zpráv, pololetní bulletin o činnosti ombudsmanů a internetové fórum. Výměna informací umožňuje evropskému ombudsmanovi také rychle poskytnout správné rady stěžovatelům, pokud jde o to, který člen sítě je kompetentní jim pomoci. V mnoha případech může evropský ombudsman přesunout stížnost přímo kompetentnímu národnímu nebo regionálnímu ombudsmanovi. Dále se evropský ombudsman v rámci sítě věnuje dotazům od ostatních ombudsmanů ve věcech práva Evropské unie a jeho interpretace, včetně dotazů, které vznikají při řešení specifických případů.

Rozdělení práce mezi evropským ombudsmanem a kompetentními národními ombudsmany lze demonstrovat na stížnosti české neziskové organizace. Stěžovatel byl partnerem v manažerském projektu spolufinancovaného Evropským fondem pro regionální rozvoj (ERDF) týkajícího se vodních zdrojů. Stěžovatel namítal, že obdržel pouze zlomek částky, kterou měl od ERDF získat. Vyšlo najevo, že i když v dané záležitosti figurovaly Evropské fondy, partnerem stěžovatele nebyla přímo Evropská komise, ale české Ministerstvo pro místní rozvoj. Evropský ombudsman tedy stěžovateli poradil, aby se obrátil přímo na Ministerstvo pro místní rozvoj, a také ho upozornil, že pokud se ministerstvo nebude

záležitostí zabývat k jeho spokojenosti, může zvážit, zda se neobrábí na českého veřejného ochránce práv.

Je důležité si uvědomit, že instituce českého veřejného ochránce práv, která nyní slaví desetileté výročí, je součástí rozlehlé evropské sítě ombudsmanů, kam podstatně přispívá a odkud čerpá podporu a sílu pro svoji hodnotnou práci při řešení stížností proti orgánům státní správy v České republice.

Těchto deset let existence ombudsmana v České republice je úzce spjato s výjimečnou osobností Otakara Motejla, který tuto instituci vybudoval, formoval ji během celého období a podstatně přispěl k její legitimnosti. Výsledkem jeho práce je pevné postavení ochránce v systému institucí v České republice, dosažené i přes počáteční obtíže a skeptické hlasy. Dokladem tohoto vývoje jsou i rozhodnutí přijatá v průběhu let svěřující ochránci postupně další kompetence, které výrazně rozšířily jeho možnosti chránit práva občanů. Ty od roku 2006 zahrnují pravomoc národního preventivního mechanismu vyžadovaného Opčním protokolem k úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání, také například úkoly související s antidiskriminačním zákonem přijatým v roce 2009, o němž jsem měl možnost diskutovat s panem Otakarem Motejlem osobně během své informační návštěvy České republiky.

Štrasburk, 21. dubna 2010

2. Ombudsman a jeho přínos k obnově veřejné správy

Peter Kostelka

rakouský ombudsman

Svět ombudsmanů je značně nesourodý. Ačkoliv první instituty ombudsmana vznikly ve skandinávských zemích (Švédsko 1809, Finsko 1919 a Dánsko 1954), nemá Skandinávie k tomuto úřadu dodnes žádný ucelený systém. Úřad švédského ochránce práv vznikl za zvláštní historické situace, kdy slabý monarcha stál v opozici proti silnému parlamentu. Státoprávní postavení prvního švédského ombudsmana bylo poměrně srovnatelné s pozicí „parlamentního vicekrále“. Jelikož institut švédského ombudsmana vznikl ještě předtím, než princip oddělení moci nabyl obecné platnosti, zahrnuje jeho úřad kromě státní správy také veškerou soudní pravomoc. Parlamentní princip rovněž dominoval u zrodu druhého ombudsmanského o úřadu – ve Finsku. Po zhruba dvou letech monarchistického státního zřízení byla v této zemi vyhlášena republika. Při této příležitosti přešla na prezidenta většina práv monarchy. Na ombudsmana, který byl jmenován parlamentem, byla proto přenesena kontrola těchto rozsáhlých pravomocí. Nikoliv nepodobná byla motivace pro zřízení třetího ombudsmanského úřadu v dějinách – veřejného ochránce práv v Dánsku. Po nouzovém

zákonodárství ve 30. letech minulého století a ekonomické obnově přijal dánský parlament příslušná opatření již krátce po ukončení 2. světové války. Zřízení úřadu dánského ombudsmana bylo mimo jiné výrazem této silící parlamentní kontroly veřejné správy. Dánský systém, který se stal jedním z nejrozšířenějších modelů institutu ombudsmana, se proto již od počátku omezoval na výlučnou kontrolu státní správy.

Relativně brzy začaly tento model přejímat také ostatní státy. V roce 1963 následovalo Norsko, o čtyři roky později pak Spojené království. Když v Rakousku v roce 1977 vznikl po téměř desetiletých intenzivních politických diskusích úřad zástupce lidu (tzv. Volksanwaltschaft), byl stále teprve sedmým úřadem svého druhu na světě.

V současné době patří úřad ombudsmana do minimální výbavy každé moderní ústavy. Přibližně 135 z celkem 192 členských zemí OSN má úřad veřejného ochránce práv. Přes veškeré rozdíly v úřadech jednotlivých ombudsmanů a různé modely veřejných ochránců práv se mezitím stala existence tohoto institutu v právních

řádech členských zemí OSN naprosto normálním jevem. Těžiště přitom zůstává bezpochyby v Evropě. 25 z celkem 27 států EU má úřad národního ombudsmana (tento institut nezná pouze právní řád v Německu a Itálii). 45 z celkem 47 členských států Rady Evropy má úřad národního nebo alespoň regionálního ombudsmana.

Jako obzvláště pozoruhodný se v této souvislosti jeví začátek nejnovějšího dynamického vývoje tohoto institutu. Zpravidla v souvislosti s přistoupením příslušné země do Rady Evropy byl vytvořen zejména v „nových“ demokraciích také úřad ombudsmana. Tento krok bezpochyby souvisí také s rezolucemi Rady Evropy, které vyzývaly ke zřízení úřadu ombudsmana. Vzniku těchto úřadů ale zpravidla předcházela dalekosáhlá vnitropolitická diskuse v jednotlivých zemích. Ve všech se zpravidla do dvou let po „převratu“ prosadila demokratická legitimnost vrcholných představitelů státu a vlády. Odpovědní státní zástupci si ale během relativně krátké doby uvědomili, že demokratická legitimnost parlamentu a špiček výkonné moci je sice podstatným předpokladem, avšak zdaleka nikoliv zárukou co nejrychlejší demokratizace celé společnosti a státní správy. Navíc se ukázalo, že proces budování kontrolního systému veřejné správy, který by se opíral o pilíře právního státu, byl zpravidla velmi obtížný a především zdoluhavý. Například v České republice zahájil Nejvyšší správní soud svoji činnost v plném rozsahu zhruba po 10 letech přípravných prací – až v roce 2003. Podobně se situace vyvíjela i v ostatních „nových“ demokraciích.

Zřízení ombudsmanských úřadů tak bylo v celé řadě takových zemí určitým druhem „fast track“ pro vývoj právního státu a povědomí veřejné správy i občanů o právním státě. Předpokladem pro kvalifikaci ústavního systému jako „právního státu“ je nejen existence souboru nástrojů – mimochodem teprve pozvolna vytvářeného –, nýbrž zejména také vůle k vytvoření veřejné správy

fungující na principech právního státu a připravenost občanů bojovat se správou za „svá práva“. Jak působivě dokládají zprávy českého ombudsmana, bylo v mnoha případech nejprve nutné objasnit občanům, kdy je smysluplné projevit odpor, pokud určité rozhodnutí státní správy budou vnímat jako nespravedlivé, a také kdy skutečně využít nástrojů, které jim nabízí právní stát. Právní stát předpokládá skutečnou vůli a připravenost občanů kráčet po právní cestě. V tomto smyslu je odpor jistě občanskou povinností. Úkolem ombudsmana, a to nikoliv nevýznamným, je občany v tom podporovat.

Avšak i veřejná správa si musela nejprve osvojit výlučnou závaznost znění zákona. Musela se zejména naučit, že rozhodnutí, která byla v počátcích demokratizace ještě relativně poskrovnu prvoinstanční a zčásti dokonce ještě ani nenabyla charakteru soudního rozhodnutí, mají závazný účinek také ve všech ostatních srovnatelných případech. Podle ideálního obrazu veřejné správy by měla chápat soudní rozhodnutí také jako rozhodnutí, která provádí a interpretují zákon, a všeobecně uzpůsobit svoji správní praxi nové judikatuře. Přitom se bohužel nejedná pouze o problém „nových“ demokracií. Právě v dobách ztenčujících se ekonomických zdrojů je exekutiva i v tzv. „starých“ demokraciích příliš často vystavena pokušení nevzdat se „komfortu“ dlouholeté exekutivní praxe a neupravit svá rozhodnutí podle nových koncepcí soudnictví. Občané demokratických zemí – ať už žijí v jakémkoliv státním systému – jsou si velmi dobře vědomi toho, že změny zákonů předpokládají politický proces tvorby vůle. Zákony představují v naší společnosti určitý druh společenského konsensu, jehož změny lze dosáhnout pouze v parlamentu. Stejným způsobem však mohou očekávat, že veřejná správa bude bez výhrad dodržovat zákonná ustanovení, a to včetně závěrů nejvyššího soudu, kterými se musí správa bez výhrad řídit. V právním státě právě v tomto tkví kalkulovatelnost jednání státu a tím také důvěra občana ve stát.

To je v neposlední řadě také jeden z podstatných důvodů, proč v uplynulých 20 letech vzniklo tolik nových úřadů ombudsmana. Demokracie a zejména jejich představitelé, vlády na národní a regionální úrovni, jsou závislí z velké části na tom, zda jim občané, kteří jsou také současně voliči, dají důvěru, aby vytvořili právní a spravedlivý stát. Úřad ombudsmana tak představuje pokud možno nízkoprahovou službu, která je pro všechny občany bezplatná a snadno přístupná a která jim umožňuje kontrolovat fungování veřejné správy z pohledu právního státu. I když by se mohlo zdát, že úřady typu ombudsmana veřejnou správu zdánlivě kritizují, přispívají naopak k dlouhodobému zvýšení důvěry občanů ve veřejnou správu.

To, co bylo v určitém ohledu směrodatné pro vytvoření dalších úřadů tohoto typu v „nových“ demokraciích, lze v poslední době pozorovat ve stále rostoucí míře také v zemích třetího světa. Právě v zemích s monarchistickou vládou na jižním pobřeží Středozemního moře se stále častěji ukazuje, že úřad ombudsmana je vhodným nástrojem pro kontrolu veřejné správy. Maroko a Jordánsko jsou ideálním příkladem toho, kdy výrazně proreformní monarchický vládce usiluje o zřízení úřadu ombudsmana proti značnému odporu vlastní správy – právě proto, aby ji mohl kontrolovat a vychovávat k osvojení si koncepce právního státu. Z hlediska demokratické politiky a vývojové historie není přítom bez zajímavosti, že monarcha si musí toto své úsilí prosadit – nezfídka proti odporu jak ze strany vlastní administrativy, tak ze strany pozvolna sílící parlamentní moci.

Úkolem ombudsmana tedy není jen zastupování občanů. Měl by také vystupovat jako orgán usilující o reformu veřejné správy. Tím, že zastupuje zájmy občanů, je zároveň také významným nositelem principu právního státu. Moderní státy předpokládají efektivní správu, která bude výlučně podléhat zákonu a jejíž jednání bude

proto dopředu kalkulatelné. Ombudsman by tedy neměl pouze zastupovat před správou individuální zájmy, nýbrž také zajistit, že veřejná správa bude rozhodovat ve všech srovnatelných případech výlučně podle kritérií právního státu. Jeho úkolem je nejen pomáhat konkrétním občanům, ale také sugerovat veřejné správě principy právního státu a tendenci k větší blízkosti k občanům.

Vídeň, březen 2010



Na místním šetření



Zaměstnanci 2009



„O M“ 2009



Oddělení dohledu nad omezováním
osobní svobody a ochrany práv dětí



Kulatý stůl s občanskými
poradnami 2007



Návštěva manželky prezidenta
Lívie Klausové 2010



Výstava Jednoty českých právníků 2003



Fotbalový tým Kanceláře s fanykami na setkání se slovenským ombudsmanem a jeho týmem, Omšenie 2006



Návštěva kyrgyzského ombudsmana 2008



Jednání s Ústavně-právním výborem Poslanecké sněmovny 2008



Konec mandátu Anny Šabatové jako zástupkyně veřejného ochránce práv 2007



Konference Rodina a dítě 2008

3. Cesta českého ombudsmana tam (a zase zpátky?)^[1]

Michal Mazanec

místopředseda Nejvyššího správního soudu

Ve svém – byť krátkém a velmi málo propracovaném – příspěvku se pokusím v rovině povýtce obecné postihnout některé trendy právního vývoje institutu českého ombudsmana [2] a zamyslet se jednak nad tím, zda tento vývoj nesměřuje někam, kde už o ombudsmanovi lze mluvit jen s větší či menší výhradou, jednak nad některými historickými paralelami, které pro nepamětníky mohou být i v něčem zajímavé či poučné.

Nemohu si klást za cíl úplnost a historickou přesnost, jde o příspěvek zamýšlený esejisticky a pojatý formou spíše volnou. O ombudsmanovi existuje až přemíra odborné literatury, v níž lze najít potřebné detaily. Laskavý čtenář, jehož ostatně podezřívám z toho, že je faktograficky mnohem informovanější než autor tohoto textu, najde ovšem v této literatuře i názory, které si navzájem odporují.

Nebýt toho, že válečnický švédský král Karel XII. odjel na čas vyjednávat v Osmanské říši o spojení ve válce proti koalici Ruska a dalších severských států a na dobu své nepřítomnosti zřídil úřad Královského

nejvyššího ombudsmana (záhy poté byl už označován jako Justitieombudsman nebo Kancléř justice, 1713), možná by tento příspěvek nikdy nevznikl. První ombudsman byl – řečeno dnešní terminologií – pověřen dozorem nad dodržováním zákonů a řádným výkonem státní správy. Ombudsman se jako instituce králi zřejmě osvědčil a v systému právních institucí Švédska si až dodnes zachoval trvalé místo. Nicméně již po několika letech, ještě za života Karla XII., jmenování ombudsmana přešlo z krále na vládu a o něco později na švédský parlament. To – a mnohé jiné – se pokusil zvrátit ještě Gustav III. svým pučem proti stavům, ale po jeho zavraždění (operní příznivci znají Verdiho operu Maškarní ples) se „pravý“ (tj. parlamentní) ombudsman stává trvalou institucí, konstitučně upravenou od roku 1809.

V 19. století byla činnost švédského ombudsmana zpočátku zaměřena na justici (na soudy a státní žalobu), zčásti i na policii, ale i na některé otázky omezení osobní svobody. Ombudsman měl – což je pro další povídání podstatné – také žalobní právo a pro zanedbání povinností mohl stíhat před soudem.

Tyto jeho pravomoci však vcelku záhy postupně vymizely, stále více byly nahrazovány jen zveřejňováním kritických poznatků a ve století dvacátém se ombudsmanova aktivita v zásadě orientuje na státní správu a její orgány.

Švédský ombudsman se stal vzorem – jak se má zpravidla za to – pro obdobné instituce vznikající v severní Evropě sporadicky začátkem dvacátého století. Ombudsmánie druhé poloviny dvacátého století, kdy se ombudsmani nejrozličnějších typů a názvů začali množit jako myši v úrodném roce v právních řádech po celém světě, překryla tyto historické kořeny pestrou mnohostí forem a pravomocí. Máme tak dnes po světě mediátory, advokáty nebo mluvčí lidských práv, zplnomocněnce, ochránce (práv, občanů nebo práv občanů), to vše s malými, většími i velkými kompetencemi, máme ombudsmany „pravé“ a „nepravé“ (podle toho, zda jde o instituci parlamentní, nebo ne), ombudsmany obecné i specializované, ombudsmany individuální a kolektivní, „přímé“ a „nepřímé“ podle toho, zda se na ně lze obrátit přímo, nebo jen zprostředkovaně, ombudsmany práva veřejného i práva soukromého atd. Není ale účelem tohoto příspěvku popisovat a klasifikovat mnohost forem této instituce, se kterou se lze dnes ve světě setkat. Byla by to práce nevděčná, ostatně se jí už lépe zhostili jiní. Zaujaly ale některé momenty v právním vývoji instituce české.

Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, byl přijat po delších diskusích až v samostatné České republice; návrh zásad zákona o federálním ombudsmanovi se konečného legislativního ztvárnění nedočkal. Návrh pozdější, který se stal zákonem, měl nejen přesvědčené zastánce, ale i odpůrce; ke skeptikům ostatně – což možná není obecně známo – zpočátku patřil i zesnulý – posléze první český ombudsman – dr. Motejl. [3] Česká právní úprava nasvědčovala ve své původní podobě (a potvrzovala to i důvodová zpráva) tomu, že činnost ombudsmána bude orientována do oblasti možno říci

tradiční, tj. vůči činnosti veřejné správy (tedy správy státní i místní, jedná-li v působnosti přenesené). To bylo trochu v kontrapozici k návrhům z dřívějších fází legislativních prací, které spatřovaly mnohem výraznější, či dokonce primární význam v ochraně lidských práv (základních lidských práv a svobod). Zákonodárce nakonec zvolil kompromis: ochrany základních práv a svobod se dosahuje cestou ochrany osob před jednáním úřadů a některých dalších institucí. Vyloučeny z působnosti jsou ale především orgány moci zákonodárné, orgány činné v trestním řízení a – s výjimkou státní správy soudů – také soudy.

Pravomoci a oprávnění ombudsmána tak odpovídaly spíše jeho historickému vzoru, aspoň v tom smyslu, jak se obvykle chápe. Instituce nebyla zřízena jako „úřad“ ve smyslu „orgán“ a také „pravomocí“, jimiž byl ombudsman vybaven, nepřekračoval nezbytné minimum, jehož bylo třeba k úspěšnému plnění jeho úkolů. Měl sice od počátku právo navrhopvat, aby (například) bylo zahájeno disciplinární řízení s provinilým úředníkem, ale takový návrh nepřekračoval hranice pouhého doporučení. Totéž platí i o doporučeních legislativních. Oprávnění ve vztahu k Poslanecké sněmovně rovněž spočívala jen v informačních aktivitách a – v duchu inspiračního zdroje – zřejmě nejvýznamnější oprávnění bylo informovat veřejnost.

To byla před deseti lety startovní čára. Další vývoj však svědčí o jistých posunech původního záměru; přišly totiž novelizace zákona, rozšiřující působnost i pravomoci nové instituce:

Zatímco novelty z let 2001 až 2004 byly, lze říci, jen technického charakteru, zákon č. 381/2005 Sb. výrazněji zasáhl do povinností ombudsmána při „dozoru v místech“ (v nichž dochází k omezení osobní svobody, tj. v místech výkonu vazby, trestu odnětí svobody, ochranné a ústavní výchovy atd.). Původní znění zákona počítalo s tím, že působnost ombudsmána se na taková místa „vztahuje“.

Novela mu však uložila povinnost tato místa systematicky navštěvovat, precizovala a poněkud rozšířila jejich okruh (např. ústavy sociální a zdravotní péče) a vymezila také úkoly, které při tom má ombudsman plnit. [4]

Postavení ombudsmana se touto novelou změnilo i v dalších směrech: dříve mohl pouze žádat, aby při šetření byl zaměstnanec úřadu zbaven mlčenlivosti; po novele již tomu koresponduje povinnost oprávněné osoby takové žádosti vyhovět. Smluvní povinnosti mlčenlivosti se od novely nelze dovolávat vůbec. A dále: při informování veřejnosti odpadla povinnost nesdělovat utajované skutečnosti a především se umožňuje pojmenovat „provinilé“ úředníky, což dříve nebylo možné. Výslovně byla založena možnost veřejně informovat o nedostatku poskytnutí součinnosti. Konečně tatáž novela založila oprávnění ombudsmana navrhnout nejvyššímu státnímu zástupci podání (správní) žaloby ve veřejném zájmu. Nevyhoví-li se takovému návrhu, je nejvyšší státní zástupce povinen ve své pravidelné zprávě o věci informovat vládu.

Posilování pravomocí ombudsmana pokračovalo v následujících letech takto:

Zákonem č. 342/2006 Sb. byl přidán § 16a, který upravil právo vstupu ombudsmana do informačních systémů (evidence obyvatel a registru rodných čísel) i s tomu korespondující povinností Ministerstva vnitra takové vstupy umožnit. V říjnu 2008 (zákon č. 314/2008 Sb., který také zavedl institut asistenta ombudsmana) se český ombudsman stal kárným žalobcem ve věcech soudců a státních zástupců. V témže roce (zákon č. 129/2008 Sb.) se dozor ombudsmana „v místech“ rozšířil také na zabezpečovací detenci.

Antidiskriminačním zákonem (č. 198/2009 Sb.) přirostla ombudsmanovi působnost další, byť velmi mlhavě a nezbadatelně vyjádřená („Ochránce vykonává působnost ve věcech práva na rovné zacházení a ochrany

před diskriminací“), takže se lze jen dohadovat, co má vlastně obnášet. Nepřispívá tomu příliš ani nově vložený § 21b zákona o veřejném ochránci práv.

Konečně pak zákon č. 227/2009 Sb. (doprovodný zákon k zákonu o základních registrech) nově upravil vstup ombudsmana do evidenčních systémů a veřejných registrů a mírně jej rozšířil.

Další legislativní úvahy podle všeho směřují i dál: zvažuje se například upravit participaci v legislativním procesu, či dokonce v legislativní iniciativě nebo vybavit ombudsmana žalobní legitimací ve věcech správních žalob na ochranu veřejného zájmu. [5]

Zdá se tedy, že vývoj institutu českého ombudsmana může jít i poněkud jiným směrem, než se možná původně očekávalo. [6] Tato cesta by ale byla cestou „tam“, stejně jako byla cesta Bilba Pytlíka do jeskyně, ve které odňal Glumovi Prsten moci; ale tak jako se Bilbo musel vrátit do Hobitína, musel by se i ombudsman vrátit zpět ke své původní působnosti. Prsten moci totiž svého nositele tíží a ovládá.

Možná je přiléhavější jiný literární přírůbek, který volil můj učený a sečtělý kolega dr. Passer. Ten nedávno ve volném hovoru paralelou k pohádce o králi Lávrovi přirovnal ombudsmana k vrbě, do které postižení špitají hříchy mocných. Veřejné „vyvrzáání“ těchto hříchů pak umožní kolíček do Červíkovy basy, [7] zhotovený ze dřeva takové vrby. Dr. Passer ale míní, že novelizacemi jako by vrba obrůstala proutky, z nichž se mohou začít plést rákosky. Jinak řečeno, přibývání pravomocí a rozšiřování působnosti vzdaluje ombudsmana jeho původní ideální podobě a může ho začít přibližovat běžnému úřadu, [8] tedy orgánu veřejné správy, vybavenému alespoň některými mocenskými atributy a vrchnostenskými pravomocemi, tedy právě tomu, na co má ombudsman dozírat.

Je otázkou, zda vývoj charakterizovaný rozšiřováním působnosti a pravomocí má být předmětem kritiky z pozic „čistého ombudsmanství“. Kromě toho, že se domnívám, že nic takového jako čisté ombudsmanství neexistuje, bych se přimlouval za diskusi, která by se otázkou dalšího vývoje instituce českého ombudsmana zabývala.

Zdá se mi totiž, že v systému veřejné správy České republiky chybí nezávislý a právně kvalifikovaný orgán, který by se tak jako ombudsman, anebo spíše vedle něj, zabýval stížnostmi na špatnou správu a nezákonná rozhodnutí úřadů, a to popřípadě i z vlastní iniciativy, který by ale především měl dostatečné pravomoci k tomu, aby nápravu zjednával i účinnými mocenskými prostředky vůči správním orgánům buď sám, anebo také návrhovým oprávněním ke správnímu soudu.

Před rokem 1993 tuto úlohu dílčím způsobem plnil – či plnit měl – všeobecný dozor prokuratury. Byl zaveden zákonem o prokuratuře v roce 1952 jednak jako poslušná a dobře ovladatelná náhrada za likvidované správní soudnictví a jednak – i s přičtením občanskosoudního dozoru, který státní moci umožnil účinně zasahovat do sporů vedených před civilními soudy – jako tvrdý mocenský nástroj nového režimu. Vznik všeobecného dozoru v právu tehdejšího Československa se inspiroval nejspíše vzorem sovětským (ve skutečnosti snad spíše velmi starým úřadem Generálního prokurátora z doby Petra I.). [9] Specializovaní prokurátoři skutečně přijímali „podněty od občanů a organizací“, týkající se rozhodovací činnosti (nebo nečinnosti) státní správy (před změnou poměrů v roce 1989 šlo prakticky jen o správu státní), a měli v rukou také dosti účinné a operativní [10] prostředky: protesty proti rozhodnutím a upozornění na nezákonnost.

Vývoj institutu všeobecného dozoru však původní mocenský záměr záhy překonal. Po přijetí nového zákona o prokuratuře

v roce 1965 a díky celkové liberalizaci poměrů v letech šedesátých se jeho podstatnou náplní stala skutečně práce s podněty obyčejných lidí, vlastní relativně nezávislé šetření takových podání a adekvátní vrchnostenské zásahy prokurátora proti nezákonnostem a pochybením ve veřejné správě. Toto období bylo ale velmi krátké. S postupující a přitvrzující normalizací let sedmdesátých a paralyzou režimu v letech osmdesátých tato užitečná kompetence sice nezanikla, ale činnost prokuratury ve všeobecném dozoru na ni koncepčně orientována nijak nebyla. Vlastní šetření o podnětech a stížnostech od počátku normalizace (a také po personálních čistkách, které likvidovaly podstatný díl schopných specialistů formovaných šedesátými lety) bylo velmi záhy zasuto bezduchým papírováním, výrobou omračujícího počtu (ve skutečnosti ryze formálních) upozornění „socialistickým organizacím“ a prováděných prověrek u nich, „socialistickou soutěží aktivity“ mezi prokuraturami a pochopitelně a především celkovou ideovou a politickou indoktrinací prokuratury. Prokuratura nebyla a ani programově nemohla být orgánem nezávislým. Práce s podněty se stala marginální činností, téměř neviditelnou na pozadí velkých pláten uchvacujících statistických obrazů virtuální činnosti.

Po roce 1990 se velmi plasticky naplnila úsloví o létajících třískách a vylévání vaniček i s dětmi; prokuraturu bylo třeba přebudovat od základu. V novém státním zastupitelství (1993) přirozeně nebylo místo pro nesmyslnou výrobu netrestních spisů a úřadování pro úřadování. Proto, a také v důsledku obnovení správního soudnictví, všeobecný dozor zanikl, a to i se svou málo početnou, ale důležitou agendou přezkoumávání podnětů a stížností a z něj plynoucím podáváním protestů či upozornění.

Uvažovat o revitalizaci všeobecného dozoru v celém jeho rozsahu před rokem 1990 je nesmyslné, ostatně i proto, že již u státního zastupitelství zbylo jen málo specialistů netrestního úseku, kteří se problematice veřejné správy dosud věnují.

Odhaduji, že před změnami v roce 1989 jich na všech stupních české prokuratury mohlo působit něco ke dvěma stům. Šlo o právníky dlouhodobě důkladně připravované především pro dozor nad státní správou, kteří buď přešli na úsek trestní, nebo odešli (do advokacie, ke správním soudům).

Otázky, které se po mém soudu k diskusi de lege ferenda nabízejí, jsou nasnadě: v českém právním řádu chybí instituce, která by se ať již z podnětů fyzických či právnických osob, ať z vlastního podnětu systémově zabývala nedostatky nebo nezákonnostmi ve veřejné správě, a současně by byla vybavena dostatečnými mocenskými atributy k tomu, aby mohla účinně zajistit nápravu buď sama, nebo prostřednictvím odpovídající procesní legitimace v řízení správním nebo soudním. Taková instituce samozřejmě nemůže nahradit správní soudnictví, může ale zasáhnout tam, kde by řízení před správním soudem bylo pro občana zdouhavé, nákladné nebo jinak nedostupné, a především tam, kde je náprava potřebná v zájmu veřejném (ač třeba účastníci správního řízení mají shodný zájem na tom, aby věc zůstala „v klidu“).

Je přirozeně otázkou, zda tento deficit vůbec řešit (lze namítnout, že vůbec nejde o deficit). Ve shodě s historickou logikou ve společnosti léta trvají a převažují liberalizační trendy; zmenšuje se a oslabuje sféra veřejného práva; soudy se stále častěji dovolávají uplatňování zásady *vigilantibus iura*. To vše mluví spíš pro to, aby stát zasahoval v takovýchto případech co nejméně.

Přesto považuji za jisté, že na tuto úlohu státu (který je také společenstvím občanů), totiž zastat se postižených tam, kde to oni sami udělat nemohou, anebo tam, kde je zasažena sama společnost, zcela rezignovat nelze. Je pak otázkou, kdo má být oním „nositelům Prstenu moci“, ztraceným v polistopadových změnách.

Myslím, že by toto vakuum neměl zaplňovat ombudsman. Jistě ne proto, že by jeho úřad nemohl být uzpůsoben k tomu, aby mocenské prostředky zodpovědně a správně využíval. Potíž vidím v tom, že každou přidělenou pravomocí přestává být ombudsmanem pojmově. Ve shodě s převažujícím obecným chápáním má ombudsman mnohem blíže k institucím občanské společnosti v minimalistickém pojetí než ke státnímu orgánu. [11] Ombudsman funguje spíše na principu univerzálních hodnot, kulturních předpokladů, tradic, vyšších normativních systémů a obecně přijatých mravních zásad. Čím je vyzrálejší veřejné mínění, bohatší občanský život, čím větší je zájem o obecné dobro a čím více je společnost prostoupena úctou k právu, tím méně je zapotřebí užívat moci. Ombudsman oproštěný od prvků moci je právě díky tomu vnímán jako nezávislý. A takovým by měl zůstat. Prsten moci – jak víme od Bilba i Froda – tíží, svého nositele k sobě připoutává a činí ho na sobě závislým.

Jestliže zákonodárce dal najevo, že Česká republika ombudsmana potřebuje, a proto tuto instituci zřídil, neměl by jej v dalším vývoji vybavovat mocenskými nástroji, neboť by svůj záměr popřel. Netrápí mne myšlenka, že ombudsman bude ukládat pokuty nebo žalovat u soudu, je-li to třeba, aby prosadil principy dobré správy. Nebylo by ale správné, kdyby se takovému správnímu úřadu říkalo ombudsman.

Přimlouvám se proto za to, aby zákonodárce hledal jinou instituci, která by byla vhodnějším nositelem Prstenu (a proti jeho tíze lépe vybavenou i sřeženou). Jestli se takovou institucí může stát státní zastupitelství a zda již nastala doba, kdy jí lze vrátit agendu podnětů občanů spolu s nástroji moci: prověrkami, správními protesty, upozorněními a zajistě i žalobami ke správním soudům, [12] anebo zda je namístě uvažovat o jiném orgánu dozorčím, kontrolním či dohledovém, je věcí odborné diskuse, jejíž součástí by

musela být pochopitelně debata také o tom, kde vede hranice mezi působností ombudsmana a tohoto orgánu.

Dnešní Kancelář veřejného ochránce práv úlohu takového neexistujícího orgánu plnit nemůže. Novelu zákona (a úvahy o budoucích novelách) však nasvědčují tomu, že zákonodárce si je vědom toho, že „čistý“ ombudsman jen svou autoritou či charismatem „čistotu“ veřejné správy zajistit nemůže.

„Obrůstání ombudsmanské vrby“ novelizačními proutky, z nichž budeme časem plést rákosky k trestání viníků, je cestou nejen polovičatou, ale i systémově nesprávnou. Takto pravomocemi obrostlý ombudsman by se navíc nejspíše podobal Glumovi, který se nedokáže od svého „miláčka“ odloučit.

Brno, srpen 2010

[1] Byl jsem upozorněn na to, že mladí čeští právníci takovouto literární aluzi možná nepochopí. Je tedy třeba – s omluvou čtenářům sečtějším – vysvětlit, že jde o narážku na podtitul *Hobita*, svého času velmi populární knihu J. R. R. Tolkiena, úvodní díl k později úspěšně zfilmované trilogii *Pána prstenů*. A vůbec, přečtěte si *Hobita*!

[2] Používám-li v textu označení „ombudsman“, činím tak v úmyslu pokrýt celou pestrou paletu označení osob v postavení, jehož definici si v tomto příspěvku nekladu za cíl. Je tím samozřejmě a především míněn i český veřejný ochránce práv. Označení ombudsman se v tomto případě hodí svou stručností a nejen proto; až příliš často byl dr. Motejl oslovován „pane ochránče“, což osloveného i každého češtináře řádně tahalo za uši. A koneckonců jsem si pro „ombudsmana“ zavedl ve Wordu automatický text.

[3] Není v této souvislosti bez zajímavosti připomenout, že v letech 1993–1994 se s ním autor setkal několikrát v dlouhých debatách nad tehdejšími zásadami zásad zákona o Nejvyšším správním soudu. I ohledně této instituce dr. Motejl (tehdy jako předseda Nejvyššího soudu) proti záměru aktivace Nejvyššího správního soudu hájil myšlenku správního kolegia Nejvyššího soudu a stavěl se rozhodně za zachování jednotné soudní soustavy; obava z možné nejednotnosti judikatury a potenciálních „bitev“ mezi oběma nejvyššími soudy hrála zřejmě určující roli.

[4] Dozor „v místech“ (nikoli tak široce pojatý, ale s výraznými mocenskými atributy) byl před rokem 1993 svěřen bývalé prokuratuře a představoval u ní specializovanou agendu; nový zákon o státním zastupitelství tento úkol původně výslovně nezahrnul (jinak ale předpisy o výkonu trestu odnětí svobody); dozor „v místech“ se do zákona o státním zastupitelství vrátil až od roku 2000.

[5] Tato myšlenka ostatně není nová a přetřásala se již v letech 2000 a 2001 při přípravě soudního řádu správního.

[6] Z obecné části důvodové zprávy k zákonu: „Nutno zdůraznit, že ombudsman nemá oprávnění nějak přímo zasahovat či ovlivňovat činnost úřadů (jde o pouhou iniciační pravomoc), jeho doporučení není příkazem nadřízeného podřízenému. Jde „toliko“ o vyjádření názoru, doporučení nápravy, nicméně vyslovené názory požívají značné autority a většinou jsou bez námitek akceptovány. V opačném případě se ombudsman obrací na nadřízený orgán, a pokud ani pak není úspěšný, může v konečné fázi věc předložit parlamentu, informovat veřejnost atp.“

- [7] I zde jsem byl upozorněn, že mladí čeští právníci již nemusejí znát dílo Karla Havlíčka Borovského. Inu, přečtěte si ho, přátelé! Prospěje vám to.
- [8] Ostatně Kancelář veřejného ochránce práv je přinejmenším vnitřním učením a organizací i formou práce bez ohledu na své označení ve skutečnosti úřadem. Jiné řešení si samozřejmě lze obtížně představit.
- [9] Stálo by za samostatnou studii zkoumat vliv vzniku švédského ombudsmana (1713) a carského generálního prokurátora o několik let později (tuším krátce po roce 1720), to vše v období, které v dlouhém válečném konfliktu Velké severní války proti sobě postavilo oba panovníky, totiž Karla XII. a Petra Velikého. Obě instituce, které si panovníci vytvořili, měly podle všeho mnoho společného.
- [10] Protest i upozornění bylo možno podat – byť výjimečně – i telefonicky. Protože jsem působil řadu let jako prokurátor všeobecného dozoru, měl jsem v letech osmdesátých možnost takto výjimečně dvakrát protest podat; v obou případech šlo o okamžité zastavení nezákonně rozjetých buldozerů. Nejsem si jistý, jestli by to při dnešním právním stavu šlo tak snadno.
- [11] Nelze ovšem odhlédnout, že obecné nahlížení ombudsmana v České republice se kryje se značnou popularitou a vysokou autoritou osobnosti dr. Otakara Motejla.
- [12] Je mi známo, že žaloby podle § 66 odst. 2 s. ř. s. podávány jsou. Jde však o agendu statisticky tak málo významnou, že její společenský dopad považuji za prakticky zanedbatelný.

4. Autorita bez žolíků

Kateřina Šimáčková

soudkyně Nejvyššího správního soudu

Zamýšlíme-li se nad otázkou, co se nám líbí na českém ombudsmanovi, určitě je třeba začít od toho, že sama role ombudsmana v systému nejvyšších státních orgánů nemůže u občana vyvolávat žádné kontroverze. Spojení kontrolora moci výkonné, který pomáhá parlamentu v hlídání vlády a jiných úřadů, a neformálního pomocníka a rádce těm, kteří jinak nemají žádné zastání, určitě vzbuzuje sympatie. Tuto svou dvojroli český ombudsman plní dobře – pomáhá jednotlivcům a signalizuje systémová exekutivní selhání.

Mám-li shrnout a zdůraznit, proč českému ombudsmanovi a celému jeho úřadu fandím, pak je to jeho agenda, personál a lokace.

Agenda

Letošní zima byla opravdu chladná, plná ledu a sněhu, což mne v této úvaze vede k tomu, nač myslí většina právníků, když se ráno probudí do mrazu a sněžení:

„Doufejme, že na dálnici do Prahy nebude zácpa způsobená nějakou nehodou.

Nebudu si moci vzít k novému kostýmu ty italské kozačky s vysokými podpatky.

Kolega byl už dvakrát se společnými klienty na lyžích, bože, ať je jaro, já jsem zase lepší na golf a tenis... Ta zima mne zbavuje energie, potřebné k získání větší pozice na trhu, k získání vyššího postu, k získání dalšího milionu.“

Myslím, že bych moc ráda žila v zemi, kde si do ledu a sněžení aspoň jeden právník řekne: „Dneska to budou mít bezdomovci opravdu těžké. Kde najdou nějaké teplé místo k přespání? Kde se umyjí? Kdo jim dá drobně, když mají všichni špatnou náladu a na ulici se skoro nezdržují?“

Určitě hodně blízko k úvahám o potřebách těch nejslabších a k uvědomění si skutečných problémů mají právě právníci u ombudsmanů.

Mezi ombudsmanovými právníky najdete specialisty na důchody, cizinecké právo, ochranu životního prostředí, sociálněprávní ochranu dětí, práva pacientů a duševně nemocných. Dohlížejí tam na věznice a jiná detenční zařízení. Starají se o rovné postavení žen a mužů. Suma sumárum řečeno, zabývají se tématy mezi většinou právníků nepříliš populárními, protože nevýnosnými a neprestižními.

Když máte problém, tak vás u veřejného ochránce práv pustí dovnitř, i když jste přišli pozdě, jste zmatení, nemáte peníze na poplatek a chybí vám právní zastoupení. O kterém našem soudu nebo úřadu to můžeme říct?

Jinou optiku, kterou přinesl do českého právního diskurzu nově vzniklý úřad ombudsmana, jsme poprvé zaregistrovali u regulovaného nájemného, ombudsman se neangažoval ani pro vlastníky domů, ani pro nájemníky; upozornil, že největší obětí systému privilegovaných regulovaných nájmů jsou ti, kteří v důsledku tohoto systému musí platit nepřiměřeně vysoké tržní nájemné nebo nejsou schopni sehnat bydlení žádné. Ombudsman ví, jak jsou pro nás všechny nebezpečné nekalé praktiky cizinecké policie a ambasád, které vyvolávají napětí v oblasti cizineckého práva, bojuje za práva biologických rodičů, kteří třebaže nesplňují všechny kádrové požadavky pracovníků úřadů péče o děti, tak své děti milují nejlépe, jak umí. Ombudsman upozorňuje na legislativní chyby, které poškodí ty nejslabší. V poslední době je to třeba problém, kdy díky legislativnímu opomenutí zákon o pomoci v hmotné nouzi vylučuje z této pomoci zdravotně handicapované, nebo otázka zastavení spirály zadluženosti sociálně slabších, způsobené také rozhodčími doložkami ve spotřebitelských smlouvách či magistrátně-exekutorsko-advokátskými kšefty s malými pohledávkami od veřejných institucí (poplatky za odpad, pokuty za městskou hromadnou dopravu, exekuce na sociální

dávky). Ombudsman jako jediný státní orgán se vážně a bez pokrytectví zabývá sociálním vyloučením a chudobou.

Dovolím si ještě jednu zimní vzpomínku – někdy v únoru v Brně na Moravském náměstí, hned vedle krajského úřadu šla starší paní večer do divadla, pěkně oblečená uklouzla na ledovém chodníku a spadla. Nevím, zda si vážněji ublížila, ale určitě jsme jí mohli vytvořit lepší podmínky pro její cestu do divadla. Je opravdu relevantní jen pocit, že je to vina města, které má zajistit úklid všech chodníků, není to odpovědnost nás všech? Senátor Kubera jí poradí, ať si vezme pohorky. Advokát jí poradí podat žalobu poté, co složí slušnou zálohu na jeho palmáře. Ombudsman to považuje za důležité téma a nechce z toho nic vytřískat.

Nikdy nezapomenu na jednoduchou poučku z jednoho lidskoprávního semináře – chcete-li vědět, jak je společnost humánní a jak dodržuje lidská práva, běžte se podívat do vězení, blázince a pastáku. My tam ani nemusíme jít, věříme, že to zkontroluje ombudsman a podrobně nás o tom v médiích i na své internetové stránce bude informovat. Poučku, že míru ochrany lidských práv poznáte ve vězení či blázinci bych ráda doplnila – úroveň humánnosti i předvídavosti společnosti se teď často ukazuje na tom, jak se chová k cizincům, kteří v ní budou žít. Takže chcete-li vědět, zda si vážíme každé lidské bytosti – běžte se podívat do českého uprchlického tábora nebo na českou ambasádu v Hanoji. Nebo si aspoň přečtete tiskové zprávy veřejného ochránce práv o jeho kritice postupů cizinecké policie, divné praxi placených call-center filtrujících zájemce o česká víza či nerovném přístupu cizinců k lékařské péči.

V otevřené společnosti můžete dostat strach z jinakosti, tedy z lidí, kteří jsou hodně jiní než vy. Je ovšem pravda, že skupiny, které mají problémy s dodržováním našich pravidel

(třeba Romové z vyloučených komunit nebo některé skupiny cizinců), jsou obvykle ty skupiny, kterým naše pravidla nikdy nijak nepomohla. Kolik lichvářů parazitujících na nejchudších Romech jsme zastavili, kolik Vietnamců či Ukrajinců dostalo v Čechách práci a povolení k pobytu bez úplatků a ponižování a za férových podmínek?

Ochrana cizinců před nepřijatelnými klientelistickými praktikami je politicky nezajímavé téma, jejich diskriminací se vlastně řeší komplexy a strachy majoritní společnosti z otevřeného trhu i světa – kdekdo chce levné tričko od Vietnamců a garáž postavenou od Ukrajince, málokdo je však chce potkávat na ulicích či vystavit své děti soutěži s jejich dětmi při vzdělávání a práci. Zákon o cizincích skoro všechna rozhodnutí vůči cizincům (např. o neudělení pracovního víza) vylučuje ze soudního přezkumu, přičemž v jiných oblastech správního rozhodování je to právě soudní přezkum, který může trochu pomoci při ukáznění úřadů a zabránění svévoli či korupci. Takže v oblasti cizineckého práva jsou to především nevládní organizace a ombudsman, kteří vyvíjejí alespoň nějakou aktivitu směřující k o něco důstojnějším a férovějším podmínkám jednání s cizinci na našem území.

Když jsme debatovali v Legislativní radě vlády o speciálních zdravotnických službách, bylo mi jasné, že jediný vnitrostátní orgán, který by mohl něco změnit v otázkách praxe kastrací v naší zemi, je veřejný ochránce práv. Vždyť jediný člověk, který mě argumentačně podpořil v mém nesouhlasu s českou kastrací, byla Anna Šabatová, bývalá zástupkyně veřejného ochránce práv a nyní členka výboru Rady Evropy proti mučení (CPT), která před nedávnem musela čelit opovržení od ostatních členů CPT, když se český stát trapně bránil kontrole, aby dále mohl ve svém nepřijatelném přístupu i praxi pokračovat. Mám pocit, že jediný člen Legislativní rady vlády, kterému stejně jako

mně vadí rozhodčí doložky ve spotřebitelských smlouvách či absence větší veřejnoprávní kontroly nad mobilními operátory, je zase jen Otakar Motejl, protože takového zásahy do soukromoprávních vztahů ostatním právníkům připadají nesystémové; opravdu vážně argumentují tak, že spotřebitelé přece nemusí nevýhodné smlouvy s mobilními operátory či poskytovateli úvěrů podepisovat a mohou si vyjednat lepší podmínky, jako by tomu sami věřili.

Několik měsíců poté, kdy Legislativní rada vlády vypustila z návrhu zákona o elektronických komunikacích několik možností veřejnoprávních zásahů ve prospěch spotřebitelů, mi nešťastně volá kamarádka, obě její děti něco odklikly na internetu a teď poté, co celý měsíc dostávaly esemesky s horoskopy, se na účtu od mobilního operátora objevila významná částka za jejich posílání. Mobilní operátor tedy bez problémů vybírá peníze za službu od jiné firmy na základním telefonním účtu rodiny. Kdybychom v Legislativní radě vlády tak nebránili oddělení soukromého a veřejného práva, tak se jim to prostě nestalo. Proč si to uvědomil zrovna jen Otakar Motejl? Protože zastupuje jediný orgán, který si je vědom reálných právních problémů, s nimiž jsou obyčejné české rodiny konfrontovány, nebo proto, že je zkušený muž, který ví, jak to ve světě chodí.

Personál

Jak již bylo výše zmíněno, sympatie vůči českému ombudsmanovi, tedy veřejnému ochránci práv, nejsou spojeny jen s agendou, již se zabývá, ale také s osobami, které jeho úřad obsadily.

Český ombudsman je personifikován osobou Otakara Motejla, který od počátku zřízení tohoto orgánu až dodnes funkci

veřejného ochránce práv vykonává. Bývalý advokát disidentů, první veřejně známý porevoluční předseda Nejvyššího soudu, předseda Jednoty českých právníků. Moudrý muž.

Pro úřad českého ombudsmana je však také typický výskyt silných žen, které kvůli své síle nerezignovaly na svou ženskost a ženský přístup k řešení problémů Anna Šabatová, Jitka Seitlová, Dana Hrabcová, Kateřina Valachová a taky moje sestra Klára.

Mluvíme-li o personálním složení českého úřadu ombudsmana, nelze opomenout skutečnost, že na chodbách ombudsmanského úřadu většinou potkáte mladé neformálně oblečené příjemné dívky a mládence, kteří vám rádi poradí.

Docela často, když tápu při řešení nějakého nového a neobvyklého problému a potřebuji pohled z jiné perspektivy, tak mi cestu ukážou buď lidé mladí, často ve věku pod třicet, nebo ti zkušení s věkem okolo osmdesátky. Lidé pod třicet nebo skoro osmdesát – přesně takové věkové složení najdete u českého veřejného ochránce práv. Svobodomyšlný, zkušený a otevřený skoro osmdesátník a řada zvědavých milých mladých lidí. Jsou svobodní, i když každý tu svobodu má z jiné strany a z jiného důvodu. Co tím myslím? Lidé ve středním věku se starají o partnera, děti, rodiče, musí myslet na kariéru, protože teď se o ní rozhoduje. Před třicítkou a po sedmdesátce máte pár let, které můžete věnovat sami sobě a světu, aniž byste tak moc a každodenně řešili své závazky a povinnosti, což vám přináší určitou lehkost a nadhled.

Spor, kdo má žolíka

Před nedávnem se v naší oblasti ústavněprávní rozpoutala obrovská bitva – jejím výsledkem bylo zrušení ústavního zákona o zkrácení volebního období rozhodnutím Ústavního soudu a navazující odborná i politická kritika tohoto rozhodnutí. Díky takovéto bitvě zjistíte mnoho zajímavých věcí a uvědomíte si pozice všech zúčastněných. Mimo ryze právní důsledky a dopady zmíněného rozhodnutí bylo možno vysledovat zajímavé závěry: pobavilo mne, že jsou v českém akademickém světě katedry, kde se hlasuje o odborném názoru na rozhodnutí ústavního soudu. Potěšilo mne, že velká a dobrá soudní rozhodnutí si umí získat důvěru a podporu veřejnosti i médií. Došlo mi, že někteří lidé mají tak velká ega, že při jejich nafukování máte velký strach, co se stane, až se přefouknou a ono to bouchne.

Nejdůležitějším důsledkem argumentační bitvy okolo rozhodnutí Ústavního soudu však pro mne bylo zjištění, že často jde vlastně jen o to, kdo má vyššího žolíka, který je schopen přebít karty těch ostatních. Úplně se zapomene na to, že vždycky nemusíte být v orgánu, který drží nejvyššího žolíka, a že nejlepší ochrana svobody jednotlivce je ve společnostech, kde jsou žolíci rozdělení mezi více hráčů a žádný z nich není absolutně nejvyšší.

Veřejný ochránce práv má z pohledu vlastnictví žolíků výsostné postavení – hned od začátku do toho jde s tím, že mu žádný žolík nebyl přidělen; může to být frustrující zjištění, ale také osvobozující.

Lokace

Jako správný lokální patriot musím ocenit, že ombudsman sídlí v Brně. Budova ombudsmanova úřadu se nachází na ulici Údolní, dříve Obránců míru. Docela uklidňující jména ve srovnání se Spálenou nebo Burešovou.

Naproti je porodnice a budova ombudsmana byla dříve plná ordinací dětských lékařů (o předchozí minulosti budovy se zmiňovat raději nebudeme). Na sídlo ombudsmana vlídně shlíží krásný pravoslavný kostel a ještě výše tušíme na kopci v parku hrad Špilberk.

Když se hovoří o českém ombudsmanovi, vždy se mi vybaví dětské obrázky, jichž je budova plná. V sídle ombudsmana se uskutečnil první klavírní koncert mé sedmileté kmotřenky, velká a docela odvážně vedená konference o korupci, poslední velká přednáška profesora Vojtěcha Cepla v Brně, i malé setkání, které odstartovalo zavedení pro bono služeb advokátů v České republice.

Český ombudsman je spojen s Brnem nejen díky své lokaci, ale také díky brněnskému studiu České televize a v Brně usídleným manželům Rychlíkovým, kteří už několik let pravidelně informují o Případech pro ombudsmana, čímž divákům poskytují stravitelnou právníkovou osvětu i pohled na práci úřadů i ombudsmana.

Život v Brně je pomalejší, máte čas jít trochu více do hloubky, zastavit se a přemýšlet. Jste tady maličko

outsideři, protože jste si to zvolili. V Praze najdete nejbohatší advokáty, nejmocnější výkonné úředníky i nejznámější politiky. V Praze dobří právníci vydělávají velké peníze, v Brně dobří právníci přednášejí na fakultě, soudí, pracují v úřadu ombudsmana nebo v nevládní organizaci. I když to v našem státě s dělbou moci trochu hapruje, tato odlišná lokalizace nejvyšších úřadů a soudů či ombudsmana je pro dělbu moci naopak docela dobrá.

Brno, březen 2010

5. Kam nepřijde soudce, tam by měl přijít ombudsman

Vojtěch Šimíček

soudce Nejvyššího správního soudu

Soudní moc má v demokratickém právním státě jasné limity. Může rozhodovat pouze na základě podaného návrhu, je v procesu zjišťování skutkového stavu věci svázána aktivitou účastníků řízení a zejména nemá příliš možností dohlédnout na to, jak vlastně jsou její rozhodnutí v praxi naplňována. Někdy si proto soudci nutně připadají jako starostliví rodiče, kteří se sice snažili o co možná nejlepší výchovu a vzdělání svých dětí (tj. o správnost a přesvědčivost rozhodnutí), nicméně tyto děti se vydávají do světa a rodiče jim již nemohou nikterak pomoci, aby se jim na této cestě skutečně dařilo.

Tak to ostatně asi má v právu i v životě být: stejně jako každé dítě si musí prošlapat vlastní cestičku, žije i každé soudní rozhodnutí vlastním životem. Některé, ačkoliv se původně tvářelo velmi ambiciózně a bylo mezi soudci považováno za premianta, zanikne v milosrdném zapomnění. Jiné naopak, ač podceňováno, bude citováno v každé relevantní publikaci. Z některého rozhodnutí si zapamatujeme jen výrok, jiné naopak bude výkladní skříň právní argumentace a za pár

let o něm budeme vyučovat a nebude podstatné, že si vlastně už ani nepamätujeme, čeho se meritorně týkalo.

Veřejný ochránce práv je koncipován zcela odlišným způsobem. Jeho úkolem je zejména kultivovat veřejnou správu a za tím účelem hovoří s účastníky různých správních řízení, přijímá od nich podněty, jedná i z vlastní iniciativy, píše právní rozborů a při tom všem samozřejmě i vidí, jakým způsobem je v praxi nakládáno s judikaturou. Je velmi cenné, když následně soudům poskytne informaci o tom, jak je tato judikatura naplňována, případně jaké se v ní objevují praktické nedostatky.

Výhodou ombudsmana je rovněž to, že pracuje s daleko citlivějšími nástroji. Jestliže totiž např. správní soud použije nástroje připodobnitelné ke svářečce, sbíječce či sekyře (zruší napadené rozhodnutí či zamítne návrh), používá ombudsman spíše pájku, pilníček a pinzetu. Praktický příklad: přestože Nejvyšší správní soud zjistil, že v jedné volební věci nebylo s pacientkou hospitalizovanou v nemocnici nakládáno tak, aby mohla skutečně reálně využít svého

aktivního volebního práva, musel volební stížnost zamítnout – zjištěná protizákonnost totiž nemohla nikterak (byť i jen čistě teoreticky) ovlivnit konečný volební výsledek. Navíc, zrušením voleb by bylo zcela nesmyslně zasaženo do práv všech ostatních voličů, kteří nikterak nezavinili individuální exces. Přesně v těchto případech soudci pocítují značnou bezmoc. Sice dospějí k závěru, že došlo k protiprávnímu jednání, nicméně nic s tím nemohou dělat a není v jejich silách ani zabránit opakování zjištěného excesu. Právě v těchto případech je proto dobré vyslat signál veřejnému ochránci práv, upozornit ho na vydaný judikát a inspirovat jej k zahájení šetření a ke zjednání nápravy do budoucna.

V těchto případech jsem navíc přesvědčen o tom, že k protiprávnosti většinou nedochází ze zlé vůle či dokonce úmyslně. Jde spíše o neznalost a neinformovanost. Řešením z dlouhodobého hlediska proto není vyhovět stížnosti a zrušit volby. Jinou možnost však soud nemá, disponuje totiž pouze zmíněným „kladivem“. Naopak veřejný ochránce práv má v tomto směru daleko větší možnosti: může zajít na místo, vysvětlit zainteresovaným osobám, v čem spočívá problém, a pokud je na druhé straně alespoň minimální dobrá vůle, podobné přehmaty se v budoucnu již nebudou opakovat.

S tím souvisí rovněž to, že v Kanceláři veřejného ochránce práv nemohou pracovat leccjakí právníci. Za sebe tvrdím, že si vážím všech právnických profesí stejně a plně respektuji, že každý profesní dres ovlivňuje chování jeho nositele: od advokáta samozřejmě neočekávám, že bude soudu předestírat argumentaci v neprospěch jeho klienta; naopak právník z finančního úřadu všemi silami bojuje o naplnění fiskálních zájmů státu. Jde však vždy o to, aby tato profesní orientace byla činěna s dostatečnou noblesou a na úrovni. Jen tak si svých kolegů můžeme dlouhodobě vážit.

Právě proto, že oceňuji veškeré poctivě vykonávané právnícké profese, a s ohledem na skutečnost, že jsem se

podílel na výuce tisíců absolventů brněnské fakulty, si troufám tvrdit, že každý z absolventů by měl zvažovat profesní orientaci i s přihlédnutím ke svojí povaze, zaměření a zájmům.

Pomohu si průměrem s hrdiny Rychlých šípů. Jak známo, Mirek Dušín, Jarka Metelka, Jindra Hojer, Červenáček i Rychlonožka představují všichni sice nadstandardně kladné postavy, nicméně každý z nich je povahově trochu jiný. Pojďme se na chvilku zasnít: pokud bychom mohli panu Foglarovi poradit, do kterých výlučně právnických profesí by měl svoje hrdiny poslat, co bychom mu řekli? Zkusím to.

Mirek Dušín je velmi spravedlivý, čestný, objektivní, nicméně možná až nesnesitelně introvertní a moralizující. S takovým charakterem se asi nejvíce snese profese soudce vyššího stupně, kde nebude příliš potkávat skutečné lidi. Právě na těchto soudech mohou pracovat „morousové“, kteří chtějí řešit právní problémy, sjednocovat judikaturu a tato řešení nechtějí komplikovat jednáním s účastníky řízení. Jak trefně vložil do úst jednoho ze svých hrdinů F. M. Dostojevský v románu Bratři Karamazovi: „Miluji lidstvo, leč nesnáším lidi.“

Jindru Hojera bych poslal do advokacie. Je totiž z celého klubu nejstatečnější a nejobětavější (vzpomeňme, jak zachránil vydání Mladého hlasatele, pronásledován Černými jezdcy) a zejména dokáže zachovat mlčenlivost (viz např. jak hned v prvním díle zatajil, že se v bedně, na které seděl, ukrývají jeho budoucí kamarádi). To se mu bude v praxi velmi hodit.

Jarka Metelka by určitě patřil na státní zastupitelství anebo do veřejné správy. Je totiž nejvíce loajální a zásadový. Představuje prototyp neúplatného člověka, který by si nenechal líbit žádné zásahy zvenčí ani zevnitř. Je u něj záruka, že se bude vždy řídit zákonem, v jeho spisech bude dokonalý pořádek a bude postupovat maximálně korektně.

Červenáček by mohl být právník-novinář anebo ještě lépe akademik. Má velmi svobodomyslného ducha. Vždy se mezi kamarády vymykal svým zjevem a oblékáním, což svědčí o originalitě a kreativitě. Jeho přednášky by určitě byly nejen zajímavé, nýbrž i zábavné, což stále v českém prostředí není samozřejmé.

No, a konečně Rychlonožka patří podle mého soudu určitě právě do Kanceláře veřejného ochránce práv. Ruku na srdce: když byste měli nějaký problém s veřejnou správou, šli byste raději za nudným Dušínem, který by vás maximálně poučil o tom, že si za všechno můžete vlastně sami, jelikož jste pili na ovoce, skočili uhrát do vody anebo jste si na noc neodepuli pásky? Anebo za Červenáčkem, kterému byste nemohli věřit již jen pro jeho avantgardní až frivolní vizáž, s kterou by úředníky maximálně naštvál, takže by s ním vyběhli a nic by proto pro vás ani nemohl udělat? Riskovali byste intervenci od suchopárného a málo sebevědomého Hojera, deformovaného traumatizujícím dětstvím, příznačným neustálými zákazy vycházek? Nic bych si ostatně nesliboval ani od Jarky Metelky, který celé dětství jen servilně stál ve stínu daleko výraznějšího Dušína, nikdy se mu nevzepřel a nelze proto ani očekávat, že se z něho stal bojovník za práva někoho jiného, který se umí postavit autoritám.

Naopak Rychlonožka je pro tuto funkci jako zrozený. Veselý, vtipný, okamžitě vzbuzuje důvěru, vyzařuje pozitivní energii, dokáže se vcítit do problémů jiných a připouští si i vlastní chyby. Je i přiměřeně akční, o čemž svědčí i jeho přezdívka. Nelze přehlédnout, že se vždy prosadil i v partě starších kamarádů, takže nemůže mít problém se sebevědomím a s týmovou prací. Navíc, z celého klubu má nejvíce nápadů a navrhuje ta nejoriginálnější řešení.

Jen bych (i z obav, abych nebyl nařčen z diskriminace, což by mne v případě VOP coby Mekky rovného zacházení obzvláště

mrzelo) dodal, že ideální partnerkou Rychlonožky v Kanceláři VOP by mohla být Alžbětina Prknářová, přezdívaná HaHa-Bimbi. Znalci Rychlých šípů jistě na celý život utkvěla scéna, kde jmenovaná srovnala do latě daleko starší chlapce dobře mířenými údery deštníku. Upřímně řečeno, několik charakterních a razantních HaHa-Bimbi v jakémkoliv úřadu by nedělalo dobrotu, nicméně jedna by tam přítomna být mohla a v případě VOP dokonce i měla. Nestačí totiž o lidských právech jen planě diskutovat a meditovat, někdy je holt ten deštník plně namístě. Pořád totiž běhá po světě dost Černých jezdců, Bohoušů, Bidel a i nějaký ten Štětínáč.

Za sebe mohu říci, že z každé návštěvy u VOP mám radost, a to právě proto, že se tam dělá dobrá a poctivá práce a že tam potkávám skoro samé Červenáčky a občas i nějakou Alžbětinu Prknářovou.

Když jsem zmínil otázku typu právníků, kteří by měli pracovat a pracují v Kanceláři veřejného ochránce práv, nemohu nakonec nevzpomenout dominantní postavu Otakara Motejla. Dovoluji si při této příležitosti vyslovit hluboký a upřímný obdiv, který k němu dlouhodobě chovám. Je to právě on, kdo dokázal nově instituci veřejného ochránce práv vdechnout život, neformální autoritu a uznání širokou odbornou a zejména laickou veřejností. Jen se obávám a je mi z toho trochu smutno, že až jednou odejde na zasloužený odpočinek, zjistíme, že latka jím nasazená je tak vysoko, že ji nelze nejen přeskočit, ale ani se k ní přiblížit. A mám tím na mysli nejen latku co do profesní zdatnosti, životních zkušeností a charakterové pevnosti, nýbrž i co do laskavosti a humoru. Právě díky Otakaru Motejlovi totiž platí, že VOP skvěle slouží veřejnosti po odborné stránce a činí tak s nadhledem, pochopením a vtipem.

Brno, březen 2010

6. Veřejný ochránce práv pohledem soudce

Jan Sváček

předseda Městského soudu v Praze

Jako soudce mám ve svém životě řadu osob, které mi prolínají jako červená nit různými životními etapami. Jsou to osoby, se kterými vycházím, se kterými bojuji, osoby, které mám rád a které ne (samozřejmě s přihlédnutím k nepochybné soudcovské objektivitě), osoby, kterých si nevážím, i osoby, kterých si zároveň vážím i obdivuji. Mezi tu poslední úzkou kategorii patří doktor Otakar Motejl.

Když jsem byl jeho Kanceláři osloven, abych se podílel na vytvoření sborníku esejů k 10. výročí zřízení instituce veřejného ochránce práv v České republice, trochu mi zatrnulo. Cítil jsem se poctěn, že mohu trochu přispět k této významné události, ale zároveň jsem neměl zcela jasno, co mám psát. Cítil jsem, že odborný text s řadou odkazů a poznámek by se oslavenci, který si na přílišné formalismy nepotrpí, asi nelíbil, a zároveň jsem si nebyl jist, zda lehčí žánr nesníží význam takové události nebo dokonce zda si vůbec takový mohu dovolit, aniž bych narušil důstojnost okamžiku.

Rozhodl jsem se tedy k jakémusi kompromisu a popsat, jak jsem se v minulosti s doktorem Motejlem setkával.

A hned z kraje musím říci, že ta nejlepší a alespoň pro mne nejužitečnější setkávání probíhala na samém počátku. Od poloviny osmdesátých let minulého století jsem soudil na Obvodním soudu pro Prahu 6 opatrovnické věci a později jsem se dostal i k trestnímu soudnictví. Doktor Motejl chodil jako advokát ke mně do jednací síně. Nebyl to advokát, kterého by se soudci báli pro obstrukce nebo občasně divadlo pro klienta. Nebyl to advokát, který by si během hlavního líčení nebo ústního jednání četl noviny. Byl podivně odlišný od většiny advokátů tím, že byl až neuvěřitelně objektivní. Jako by v něm zůstalo něco silně zakořeněného z jeho předchozí soudcovské profese. Byl věcný a proces s ním netrval dlouho (a to i přes to, že potřeboval občas přestávku na cigaretu). Pokud měl nějaký důkazní návrh, nebylo třeba pochybovat o jeho smysluplnosti z hlediska zájmu jeho klienta a zároveň z hlediska objektivní pravdy. Vzpomínám dokonce na případ,

kdy sám umravnil svého klienta za to, že neprojevoval dostatečnou úctu k soudu. Netrval na osvobozujícím rozsudku, když byly důkazy jednoznačné, a pokud trval, ve většině případů to tak skončilo. Jako soudci jsme si ho prostě vážili a soudili jsme s ním rádi, ale nikoli proto, že by nám to zjednodušoval. Spíše proto, že jsme se mohli řídit jeho návrhy a stanovisky a výsledek byl spravedlivý. Říkal jsem si, že až budu mít jednou v životě průšvih, vezmu si ho za advokáta. Naštěstí k tomu nikdy nedošlo.

Ne že bych mu nepřál po roce 1989 řadu významných funkcí, ale bylo mi tak trochu líto, že jsem se s ním přestal utkávat v jednacích síních.

Po roce 1990, kdy se stal předsedou Nejvyššího soudu ČR, se mi trochu ztratil. Začal jsem dělat předsedu Obvodního soudu pro Prahu 8 a jeho názory a postoje jsem monitoroval toliko ze sdělovacích prostředků. Pro úplnost jedna poznámka k jeho jmenování do funkce předsedy Nejvyššího soudu ČR. Soudcovská veřejnost je vždy velmi kritická ke svým představeným v nejvyšších soudcovských funkcích. Proto mě zaujalo, s jakou samozřejmostí přijala zprávu o tom, že byl doktor Motejl jmenován do této funkce. Prostě se žádné diskuse o tom nevedly. Bylo to naprosto jasné, přirozené a samozřejmé. Kdo jiný?

V polovině devadesátých let jsem jako funkcionář obvodního soudu měl pocit, že bych se měl věnovat více souzení a přivítal jsem nabídku od doktora Antonína Mokrého na působení u Vrchního soudu v Praze. Měl jsem krásné pocity z toho, že se mohu věnovat svým trestním spisům, a nic mi nechybělo. Tehdy zasáhl doktor Motejl do mého života opět, a to výrazněji než kdy jindy. Na podzim 1998 se konaly sportovní justiční hry v Kroměříži, na které po zbytek života budu vzpomínat se smíšenými pocity. Nejprve jsem ostudně prohrál v tenise s výrazně starším kolegou, a protože jsem měl čas, posílil jsem volejbalové mužstvo pražských

soudců, které po mém příchodu většinu zápasů prohrálo. Motal jsem se po Kroměříži se sebevědomím na nule a potkal náhodou nového ministra spravedlnosti doktora Motejla, který mi před závodní jídelnou sdělil pro něho zcela charakteristickým způsobem: „...Sváčku, vrať se na městský soud, potřeboval bych tě tam jako místopředsedu.“ Zdůrazňuji, že na Vrchním soudě mi nic nechybělo, ale významnou roli sehrály dva faktory. Charisma nového ministra a mé sebevědomí zdecimované sportovními neúspěchy. Kdyby mi tehdy řekl, abych šel soudit rodinné právo do Pelhřimova, nekladl bych odpor. Takže jsem ponechal své spisy na Vrchním soudu v Praze, podle tradice Otty von Bismarcka převzal od doktora Mokrého na cestu bič a krabici cukru a odešel na Městský soud v Praze. Na jaře 1999 mě ministr Motejl jmenoval předsedou Městského soudu v Praze. Dodnes nevím, zda se mi tak odměnil nebo pomstil za některý z předchozích rozsudků v kauzách, kde zastupoval své klienty. Začal jsem se s ním setkávat častěji – na poradách, ministerstvu i jinde. Bohužel to setkávání skončilo na podzim roku 2000, kdy rezignoval na funkci ministra spravedlnosti. Byť jeho působení na ministerstvu bylo krátké, zapsal se nesmazatelně do duší soudců i politiků svou snahou o vznik reprezentativního orgánu soudní moci – takzvané soudcovské samosprávy. Byl po listopadu 1989 prvním a bohužel i posledním ministrem spravedlnosti, který chtěl předat řízení svých věcí soudcům samotným a chtěl tak v souladu s moderními ústavními trendy většiny zemí Evropy oslabit exekutivní moc i moc svou vlastní. Neuspěl. Nejen proto, že odpor moci výkonné i zákonodárné byl příliš masivní, ale i proto, že neměl dostatečnou oporu v nás, soudcích. S odstupem času to tak vnímám. Kriticky, i pokud jde o mne samotného. A jeho způsob, jak se s neúspěchem a nepochopením vypořádal, byl pro něho velmi charakteristický. Poté co neuspěl ve sněmovně se svou revoluční novelou zákona o soudech a soudcích, sám rezignoval. Pokud od té doby soudci přicházeli s dalšími pokusy o změnu

systému, která by byla v souladu s ústavními pořádky většiny zemí Evropské unie, v podstatě jenom navazovali na jeho práci. Zatím, stejně jako on, neuspěli.

V krátké době jeho ministrování jsem zaznamenal jeden neobvyklý poznatek. Přicházely mi na Městský soud v Praze písemnosti z ministerstva, které se týkaly různých lidí ve svízelných životních situacích, a vždy bylo patrné, že je ministr spravedlnosti vyslechl a nějak se jejich problémy zabýval. Kladl jsem si vždy otázku, jak to ve své funkci mohl stihnout, když týdně nebo denně dokázal vyslechnout životní příběhy lidí, kteří se (ať už oprávněně nebo nikoli) cítili poškozeni justiční mašinérií. Aby bylo jasno, nejednalo se o žádné celebrity. Byli to prostí lidé, mnohdy balancující na hraně zákona, kterým se pravidelně dostávalo té možnosti, že je ministr spravedlnosti vyslechl.

A bylo to tu zase. Pokud byla v roce 2000 zřízena v České republice funkce veřejného ochránce práv, kdo jiný by měl být historicky prvním než právě doktor Motejl. Žádná diskuse mezi soudci se opět nekonala. Bylo to zcela přirozené a logické, že to bude on. Tak nějak jsme si říkali, že bude ve svém živlu. Bude si povídat s lidmi, kteří neuspěli v souboji se státními institucemi, bude se snažit jim pomoci, bude to hlavní náplň jeho práce, možná smysl jeho života.

Od té doby jsme zase navázali pracovní kontakty. Lidé se na veřejného ochránce práv obraceli s žádostí o pomoc, i pokud jde o soudy. V krátké době jsme našli s doktorem Motejlem společný mechanismus při vyřizování takových podnětů tak, aby si předsedové soudů plnili povinnosti podle zákona a veřejný ochránce práv konal zase podle svých zákonných práv a povinností. Jediný problém, který mi od té doby zůstal, je forma oslovení v úřední korespondenci. Oslovení „Vážený pane veřejný ochránce práv“ nebo „Vážený pane ombudsmane“ mi nějak nejdou. Takže jej oslovuji stále stejně jako v době, kdy byl advokátem.

Jeden drobný poznatek, který dokladuje autoritu doktora Motejla. Po roce 2003 založili předsedové krajských soudů svůj poradní orgán – Kolegium předsedů krajských soudů. Abychom dodrželi přísně pracovní ráz našich pravidelných setkávání, přijali jsme zásadu, že žádné ministry ani jiné justiční veličiny na svá zasedání zvát nebudeme. To od té doby skutečně dodržujeme. Až na jednu výjimku. Když zavolá doktor Motejl, že s námi potřebuje něco prodiskutovat, neklademe odpor. Jednal s námi již třikrát.

Kdysi jsem v nějakém rozhovoru pro časopis Soudce odpovídal na závěrečnou otázku, co je nejtěžší pro právníka, aby se z něho stal soudce. Nějak mi přišla na mysl odpověď, že nejtěžší je zkombinovat v sobě sebevědomí a pokoru. Sebevědomí, které odvisí od znalostí práva. Pokoru, která odvisí od schopnosti vnímat člověka, který se v kritické životní situaci ocitá před soudem. Když je sebevědomí moc, rozhoduje soudce příliš rychle a příliš energicky bez znalostí životních osudů obžalovaného nebo účastníka. Když je moc pokory, rozhoduje příliš pomalu v obavě, aby člověku neublížil. A právě namíchat ten koktejl ve správném poměru obojího je to nejtěžší. Nevím, jestli jsem to řekl právě tak a jestli jsem to sám vymyslel. Víím, že když jsem to říkal, měl jsem na mysli názory a postoje doktora Motejla, od kterého jsem se to učil.

Praha, únor 2010

7. Ombudsman nesoudí

Petr Průcha

soudce Nejvyššího správního soudu

Stát již ze své podstaty nutně disponuje určitými subjekty, které zjednávají právo, spravedlnost, anebo jejich zjednávání rozhodujícím způsobem napomáhají. K obecnému povědomí dominantně patří, že takovými subjekty jsou především soudy. Nicméně, přes jejich obvyklou věcnou diferencovanost se ne ke každému zjednání práva soudy hodí nejlépe. Proto je také soustava soudů jako orgánů nápravy v mechanismu státu vždy doplňována řadou dalších kontrolních a nápravných orgánů, s diferencovaným posláním, funkcemi i prostředky. Jedním z těchto subjektů je i tzv. ombudsman, jehož instituce (s tradičně připomínanými švédskými kořeny z počátku 19. století) byla v našich podmínkách zřízena po vzoru řady evropských demokratických států poměrně nedávno.

V současné době má „český ombudsman“ za sebou první desetiletí své existence, což poskytuje vítanou příležitost, byť alespoň stručně, pozastavit se u některých otázek charakterizujících profil postavení a činnosti tohoto subjektu. Nicméně spíše než o souvislejší a ucelený pohled půjde v tomto příspěvku jen o několik heslovitých dílčích glos. Při tomto ohlédnutí především nelze nepřipomenout, že

myšlenka zřízení instituce ombudsmana nebyla při přípravě příslušné zákonné úpravy, k níž došlo ve druhé polovině 90. let (zákon č. 349/1999 Sb.), oficiálními místy jednotně přijímána. Racionální jádro nejrůznějších argumentací v tomto směru spočívalo zejména v obecně tradovaném poznatku, že zřízení každé další nové instituce ještě samo o sobě nemusí vylepšit příslušný systém a je provázeno rizikem vytváření duplicit a stavů přeorganizovanosti. Návrh důvodové zprávy předmětného zákona mj. uváděl: Ombudsmanem se zpravidla rozumí nezávislá a nestranná osoba pověřená parlamentem přešetřováním stížností proti nezákonnému, resp. nespravedlivému jednání či nečinnosti veřejné správy. Ombudsman by měl plnit funkci základní pomoci občanům před státní byrokracií. Nejde o orgán, který by disponoval samostatnou mocenskou pravomocí. Zcela zřetelně cílené bylo a je jeho zaměření na veřejnou správu a ochranu práv jednotlivců ve spojení s její příp. nesprávnou činností. Tyto principy se přirozeně promítly do normativního textu daného zákona a již z uvedených formulací je zřejmé, že ombudsman neměl nahrazovat ani činnost soudů, tady pak zejména správních soudů (k jejichž činnosti bývá působení

ombudsmana někdy přirovnáváno), zaměřovaných taktéž meritorně na veřejnou správu, ani činnost jiných nápravných, resp. kontrolních orgánů. Ve spojení s tím je současně zřejmé, že zřízením instituce ombudsmana byly zaceleny určité mezery, které byly v dané době v našem systému kontroly veřejné správy poměrně citelně vnímány. [1] V daných souvislostech se nabízí poznamenat, že instituce ombudsmana byla u nás zřizována v době, kdy bylo v jistém smyslu „nevyplněno“ uprázdněné místo po všeobecném dozoru prokuratury (od r. 1993) a kdy stejně tak u nás ještě nebylo revitalizováno tradiční plnohodnotné správní soudnictví (k tomu se dospělo až k 1. 1. 2003). Nicméně k jistému zklidnění některých pochybností či rozpaků přispělo, že zřízením instituce ombudsmana, se zvoleným vymezením předmětu činnosti nedošlo v jeho pojetí ani ke znovuoživení určitých nežádoucích projevů dřívější dozorové činnosti prokuratury, ani k založení základů možné duplicity s tehdy ještě domyšlenou budoucí podobou zmiňovaného správního soudnictví.

Výrazné pochybnosti přitom byly spojovány i s tím, nakolik bude daná instituce funkční, jestliže nebude, na rozdíl od soudů, disponovat zákonnou mocenskou rozhodovací pravomocí a výstupy činnosti ombudsmana budou mít jen signalizační a doporučující charakter. S tím souviselo i to, že záměr zřízení ombudsmana, jako instituce nepředstavující podíl v systému státní moci, nepředpokládal jeho (její) promítnutí (taktéž na rozdíl od soudů) do Ústavy. Osoba ombudsmana měla v rozhodující míře stavět na své neformální autoritě. Bylo tak zřejmé, že úspěšnost daného záměru bude přímo úměrná tomu, nakolik se podaří pro obsazení takového úřadu vybrat obecněji uznávanou a respektovanou osobnost. Pozdější praxe myslím zřetelně ukázala, že výběr kandidáta na ombudsmana se povedl a potvrdil životaschopnost takto pojatého institutu bez „autority z pověření“ i v našich podmínkách. Zajímavou a dodnes ještě občas diskutovanou otázkou je v daných souvislostech také zákonné názvové označení našeho „ombudsmana“. Byť se hovorově označení

„ombudsman“ obecněji vžilo, a dokonce řada stěžovatelů, kteří se na ombudsmana, resp. jeho úřad, obraceli, zpravidla ani neví, že nejde o oficiální název a že zákonná úprava používá označení naprosto jiné. Tímto oficiálním označením je „veřejný ochránce práv“, s legislativní zkratkou „ochránce“. Já osobně, a to od samého počátku, nepovažuji toto názvové označení za nejšťastnější, ostatně jeho diskutovatelnost je nepřímo potvrzena již uvedenou skutečností, že v praxi se obecně užívá označení jiné („ombudsman“), a jsem přitom i toho názoru, že oficiální název ani náležitě nevystihuje poslání dané instituce. Pakliže předkladatel zákonné předlohy a stejně tak zákonodárce chtěli našeho „ombudsmana“ v zákoně co nejzřetelněji pojmenovat a volili k tomu předmětné viceslovné označení, potom by patrně bylo přiléhavější dát přívlastek „veřejný“ na jiné místo daného slovního spojení. Jmenovitě na místo druhé, neboť podle obsahu předmětné zákonné úpravy je ombudsman svým zaměřením ochráncem především veřejných subjektivních práv. Tady se také nabízí poznamenat, že snad ještě dominantněji na ochranu veřejných subjektivních práv míří právě výše připomínané správní soudnictví, a tyto soudy se taktéž v oficiálním názvosloví neoznačují jako „veřejné“.

Bez zajímavosti přitom není ani pravopisný aspekt daného označení, užitého zákonem o veřejném ochránci práv. Zákonná úprava volí a užívá v daném názvovém označení velké „V“, zatímco praxe převážně, a nutno na její jistou obhajobu dodat, že pod vlivem přístupů jazykových specialistů, užívá naopak malé „v“. Tzn. že respekt k zákonu je v dané situaci nahrazován respektem k pravidlům pravopisu, což se jeví do jisté míry paradoxní již proto, že je tomu tak právě v podmínkách úpravy, která cíleně a meritorně míří na uznávání respektu k zákonům. Možná že i toto je výzva zákonodárci, který ji dosud za celých deset let, shodou okolností taktéž při již deseti novelizacích předmětného zákona, patrně nezaregistroval nebo jen nevyslyšel. Anebo se takto zákonodárce chová zcela cíleně s tím, že z řady důvodů

považuje velké „V“ v daném názvu za patřičné a vystihující význam postavení a poslání dané instituce. Ostatně pokud bychom i tady chtěli porovnávat se správním soudnictvím, pak nelze nepoznamenat, že jmenovitě Nejvyšší správní soud je nejen zákonem, ale taktéž odbornou jazykovou praxí obmyšlen s velkým „N“, byť (či právě proto, že) jeho prvorepublikový předchůdce byl „poctěn“ toliko „n“ malým.

Vrátíme-li se ke styčným momentům instituce ombudsmana a správního soudnictví ve věcném slova smyslu, jejichž základem je společný průnik předmětu zájmu – ochrany veřejných subjektivních práv (býtť diferencovaně pojaté), pak je nezbytné také alespoň heslovitě připomenout ještě některé další v dosavadním textu výslovně neavizované rozdíly. Tak zejména platí, že přístup k ombudsmanovi je méně formální, není vázán na lhůty, podání není zatíženo poplatkem, procedura je oproti řízení před správními soudy jednodušší, nicméně nelze vydávat závazná (a to ani zamítací, ani zrušovací) rozhodnutí ve vztahu k veřejné správě, a nevytváří se tedy ani „ombudsmanská judikatura“, byť závěry ombudsmana jistý zobecňující potenciál přináší jinak. Síla autority závěrů, které ombudsman ve vztahu ke správním orgánům v jednotlivých věcech činí, je však v řadě případů taková, že je správní orgány respektují a stěžovatelům je zpravidla touto cestou pomoheno. Lze přitom často řešit i věci, které jsou ze soudního přezkoumání vyloučeny. Současně však nelze opomenout, že ombudsman má i některá návrhová oprávnění. Z nich připomeňme zejména oprávnění podat návrh na zrušení tzv. jiného právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy, či oprávnění podat návrh na zahájení kárného řízení o kárné odpovědnosti kteréhokoliv předsedy nebo místopředsedy soudu. Pokud jde o postavení ombudsmana, ombudsman, resp. ochránce, je v našem pojetí monokratickým úřadem, a i když má svého zástupce, dále asistenty a při jeho úřadu působí také další odborní i administrativní zaměstnanci, výstupy prováděných šetření či dalších činností jsou spojovány

s jeho osobou. Tím nabývá na významu personifikační rozměr dané funkce. Zákonná úprava klade na osobu, která má či může zastávat funkci ombudsmana, stejné požadavky, které jsou kladeny na kandidáta volitelného do Senátu. Na tomto faktu je zřetelné, že i když ombudsmanovi přísluší posuzovat a řešit často velmi složité, a přitom vysoce odborné právní otázky, zákonná úprava pro tuto funkci nevyžaduje jako předpoklad vysokoškolské vzdělání v oblasti práva. Naproti tomu pro výkon funkce asistenta ombudsmana již vysokoškolské vzdělání v oblasti práva zákonná úprava předepisuje a činí tak ještě ve spojení s požadavkem na absolvování minimální 12měsíční přípravné praxe v Kanceláři veřejného ochránce práv. Tady je rozdíl mezi ombudsmanem a soudem, resp. osobou ombudsmana a osobami soudců, zcela zřejmý. Shodou okolností JUDr. Otakar Motejl, který vykonával tuto funkci od zřízení instituce ombudsmana u nás dosud, byl nejen právníkem, ale také bývalým soudcem. A to se nesporně na jeho osobní práci zřetelně pozitivně zúročilo. Způsob uvažování osoby ombudsmana vyžaduje již z povahy jeho činnosti styl uvažování obdobný uvažování soudnímu. „Knižně“ vyjádřeno, soudce a podobně i ombudsman, a to vzdor rozdílnému požadavku na odbornou kvalifikaci obou, musí být s to ve svých úvahách vždy doputovat až na konec. Na konec poznání, poznání pravdy. Soudce a podobně i ombudsman musí být osobou nejen znalou, ale dále zejména lidsky vyzrálou, životně zkušenou a také důvěryhodnou. A vyzrálosti a zkušenosti a ani důvěryhodnosti se nedá naučit. Ty je třeba získat. Léty života, práce a poznatků. Tak potom, myslím, lze poměrně dobře také akceptovat v dané funkci i neprávnicka s bohatými osobními životními zkušenostmi, který se bude po odborné stránce moci opírat o kvalifikované asistenty právníky, bude jim umět pečlivě naslouchat a stran hodnocení si osvoji osobní styl blízký úvahovým přístupům soudců. Z pohledu de lege ferenda by přirozeně byla možná i jiná představa, z hlediska požadavku stran odborného profilu adepta na danou funkci přísnější a to, že by taková osoba měla splňovat podmínky pro jmenování soudcem Ústavního soudu.

Tzn. nejenže by tato osoba měla být volitelná do Senátu, ale měla by také mít vysokoškolské právnické vzdělání a měla by být nejméně deset let činná v právnickém povolání.

Pokud bychom měli co nejstručněji shrnout také poznatky z faktické reality postavení a činnosti ombudsmana v našich podmínkách za dobu jeho působení, pak je třeba po mém soudu jednoznačně konstatovat, že se nejrůznější obavy z doby před zřízením této instituce nenaplnily, a naopak daná instituce prokázala svoji opodstatněnost, funkčnost, získala si respekt, vážnost a úctu. To v rozhodující míře především díky osobnosti právě JUDr. Otakara Motejla ve funkci ombudsmana, jemuž posloupně důstojně sekundovaly obě jeho zástupkyně, stejně jako díky jeho pracovním i lidským přístupům, kdy se mu podařilo vytvořit fundovaný a pracovně nadšený tým zaměstnanců Kanceláře veřejného ochránce práv. Instituce ombudsmana tak evidentně za uplynulá léta své existence zaujala nezastupitelné místo v systému našich kontrolních a nápravných orgánů, přičemž ani ve vztahu k soudnictví, jmenovitě ke správnímu soudnictví, k jehož působení, jak je shora uvozeno, bývá někdy přirovnávána, nevystupuje nikterak kolizně či překryvně, nýbrž celý tento systém vhodně doplňuje. To zejména v tom, že „chrání“ a zjednává nápravu především přesvědčivostí svých doporučení a návrhů a nepotřebuje k tomu mocenskou pravomoc, jíž je jinak třeba a jež vyžaduje podrobit se jí i proti vlastní vůli.

Ombudsman nesoudí, ombudsman „usuzuje“

Instituce ombudsmana je i v našich podmínkách zřetelným dokladem toho, že ne vždy je k nápravě porušení práva ve veřejné sféře nezbytný „donucovací“ autoritativní mocenský zásah a často lze vystačit i s podstatně přiměřenějšími přesvědčovacími působeními. To ostatně koresponduje

i postulátu, že potřeba veřejně mocenské regulace a působení v demokratickém a právním státě postupně klesá.

Poznámka závěrem

Před dokončením tohoto stručného příspěvku první a jediný dosavadní český ombudsman, JUDr. Otakar Motejl, zemřel, a osud mu tak nedopřál dokončit druhé funkční období v dané funkci a završit připomínané desetiletí existence této instituce. Zůstal po něm však odkaz promyšleně nastaveného stylu práce a jejího osvědčeného směřování, včetně vysoce nastavené latky. Naší instituci ombudsmana vtiskl zřetelnou tvář.

Měl jsem tu čest se s ním několik let v jeho funkci externě pracovně setkávat. Vážil jsem si na něm jeho rozvážnosti a trpělivosti. Sám mám tu zkušenost, že při hledání spravedlnosti nesmí být člověk netrpělivý. Nejde to uspěchat. Chce to čas.

K osobnosti JUDr. Otakara Motejla se skláním v úctě a instituci ombudsmana přeji, aby úspěšně navázala a do budoucna obstála přinejmenším jako dosud.

Brno, červenec 2010

[1] Ostatně není bez zajímavosti, že podobný projekt byl připravován již na počátku 90. let, ale do zániku federace se jej nepodařilo naplnit.

8. „Jakýsi“ Motejl

Igor Němec

předseda Úřadu na ochranu osobních údajů

Nechci se pouštět do obecných úvah o úřadu, se kterým dlouhodobě udržuji kontakt a spolupráci. Možná by se to slušelo v době, kdy jeho první „šéf“ byl mezi námi. Ale osud chtěl, aby zemská pouť Otakara Motejla skončila. Zkusím charakterizovat instituci, kterou reprezentoval, představoval a hlavně zosobňoval, přes jeho osobu...

O tom, že existuje „nějaký Motejl“, se kupodivu v Praze vědělo mezi mladými lidmi už v 80. letech, a to i mezi těmi, kteří se o obecné a společenské dění moc nezajímali.

Vědělo se, že je to advokát, „asi dobrej“, který si příliš neláme hlavu s mocipány a striktně se drží práva a paragrafů a dokáže proti strůjcům nejrůznějších obvinění využít i zákonů, které si jako bič vymysleli na „nepřátele socialismu“. A také že si bere případy lidí, kterým režim ubližoval, případy, které si jiní advokáti brali leda z donucení ex offo. V povědomí lidí byl jakýmsi „ombudsmanem“ na tomto poli již tenkrát. Pamatuji se, že se na něho obraceli mnozí ve chvílích, kdy všichni dávali od případu ruce pryč, protože to „smrdělo“ politikou nebo něčím protirežimním.

Někomu možná nešlo pod nos, že dokáže u soudu hájit jak odpůrce totalitního režimu, tak ty, kteří se na jeho nedostatkách přizívali – třeba veksláky. Přiznávám i za svou osobu, že se ve mně v prvním polistopadovém období v duchu svářila právě tato skutečnost – jak může ve vysoké justiční funkci sedět osoba, která sice hájila disidenty, nebo dokonce slavné Plastic People proti bolševikovi, ale současně neváhala hájit čachráře s valutami, kteří symbolizovali zvrácenou stranu komunistického hospodaření, lidi, kteří prezentovali pokoutní styl života, nekalé metody, podfuky, nepravosti neslučující se s etikou.

Jenže právě v tom, a na to jsem postupně také přicházel, spočívala velikost tohoto svérázného, osobitého muže (Slováci mají pro to dobrý výraz „svojský“), když jsem ho v letech 1990 až 1992 potkával v chodbách federálního parlamentu a následně i v rámci své funkce ministra kontroly nebo vedoucího úřadu vlády. Vzpomínám si, jak často vyseďával v parlamentních kuloárech budovy, kde pak sídlila Svobodná Evropa a nyní Národní muzeum (umím si představit, že by si tady zasloužil nějakou tu pamětní

a čestnou vitrínu...). Nepospával, nelelkoval. Obvykle s pověstnou cigaretou, s nabitou aktovkou. Bavíval se i „jen tak“ – ale stejně všechny debaty nakonec sklouzly k politice, právu, šedivé teorii a zeleným příkladům z jeho praxe.

Nikdy se s nikým nehádal, i když se často jednávalo v sále o osudech zákonů, které on a jeho kolegové a kolegyně měli posléze uplatňovat v soudní praxi. Někdy se nad našimi debatami, jejichž dozvuk pronikal do kuloárů, trpce usmíval nebo se usmíval potměšile s výrazem v tváři ve stylu – holčkové, vás bych chtěl mít za obhájce (soudce, žalobce – sami si doplňte). Kolikrát jsem se zapojil do kroužku kolem něho. Právě v těchto neformálních setkáních jsem poznával to, co dávalo muži jménem Otakar Motejl „gebír“ později obsadit jako prvnímu křeslo veřejného ochránce práv. Nikdy se na nikoho neosopoval, nekřičel, neurážel, i když vedl spor s hlupákem. On totiž až výsostně ctil právo všech na svobodu projevu a názor každého.

Jednou jsme spolu projednávali jakousi úřední záležitost, už na vládní úrovni. A jak to s chytrými a dobrými lidmi bývá, pochopitelně se posléze také neformálně povídalo. A tehdy jsem se osmělil a začal se ho vyptávat na jeho dávnou advokátní praxi. Vzpomínám si, jak se nepatrně pousmál a podotkl cosi o tom, že nejsem první, kdo se ho přímo či nepřímo vyptává „na veksláky“. Nebral to jako nepatřičné vyptávání. Býval trpělivý a tak v klidu vysvětloval (kdoví pokolikáté), že bez ohledu na to, co člověk provede, má i ten největší lump právo na obhajobu. Jenže v jeho životě, jak z něho postupně lezlo, se on na stranu lumpů i „lumpů“ stavěl už od svých advokátských začátků v padesátých letech. To když obhajoval „nepřátele lidu a další živly“, jak se jim říkávalo.

Tehdy jsem pochopil jeho nesmírnou úctu před spravedlností v tom smyslu, jak ji zpodobňuje dáma s vahami, mečem a zavázanýma očima. On totiž také

nehleděl na svět kolem sebe, tedy na ten jeho svět profesní, přes brýle, jejichž optiku zesilují city, srdce, emoce. Ne že by je neměl, že by byl prost lidských vlastností, to právě naopak. Ale asi ho právě ta léta padesátá i léta osmdesátá, kdy sedával u soudu za jedním stolem se svými mandanty proti všemocnému státu, vedla k tomu, aby odhlédl od pocitů a jako zbraň používal fakta.

Já si právě tehle jeho zásadní životní princip připomínám dodnes, ve funkci, kterou zastávám, možná ještě víc, než jsem si byl vědom tehdy. Protože mě učil svými vzpomínkami, moudrostmi a také věcnou argumentací, že emoce jsou nutné na stadionech a při koncertech či na divadle, ale ve spleti paragrafů nemají co dělat. Že jsou to paragrafy, které mají lidem přesně a bez vytáček vymezit jejich práva. Také jejich povinnosti. Padni, komu padni, pánovi, či kmánovi. A že pokud se jich člověk drží, je i s jejich pomocí možné porazit neporazitelného.

Výjimečné na něm bylo, že přese všechno, co jsem o jeho objektivitě napsal, nepostrádal, jak jsem se již zmínil, i lidskou tvář a lidský náhled na život. O ombudsmanovi se před patnácti dvaceti lety ještě ani nemluvalo, ale kolikrát mě během času napadlo, že on by byl ten ideální obránce práva, poslední instance i tam, kde Spravedlnost vystaví nespravedlivé vysvědčení. Že se tomu bude říkat „ombudsman“, o tom ještě řeč vůbec nešla.

Otakar Motejl si svého brněnského úřadu užíval. Ne v tom smyslu slova, že si liboval v poklonách a počtách, popularitě a slávě. Najednou měl možnost hledět na svět opět klíčovou dírkou těch, kteří se dovolávají svých práv, volají ku Spravedlnosti. Pozoruhodné bývalo, že se nestal lovcem soudců, stihomamem postiženým ochráncem nedefinovatelného práva. I v ombudsmanském křesle ctil samostatnost soudů a soudců, ale současně dokázal ty,

jež se dovolávali jeho pomoci, přesvědčit o své upřímné touze pomáhat, když už se naděje ztrácí v mlze.

Není snadné skrze jeho postavu vystavět nějaký portrét úřadu, jemuž po dlouhá léta šéfoval. Dal mu však nejen podobu, ale i pevné mantinely jakéhosi nadstranického, neúředního a nadspolečenského záchranného kola. Víím, že věděl, že není ani bůh, ani polobůh, který bude plnit přání jako pohádkový dědeček. Podařilo se mu však vštípit instituci pevná pravidla, rámec jejích pravomocí a především neuvěřitelně pevnou pozici a pověst. To jsou nezanedbatelné „maličkosti“. To, co po něm zůstává, není třeba opravovat, napravovat, vylepšovat jako nějakou pošramocenou pověst.

Svou osobností a svým důsledným postojem však i po své smrti jako by stále říkal, že ombudsman tu není pro stát, pro vládu, pro politiky a instituce. Že je tu pro občany. A to není vždy totéž, jak by se možná někdo chtěl občas domnívat...

V tom byl a je Otakar Motejl inspirací pro nás všechny, kteří sloužíme veřejné moci; tím je vzorem i pro mne, jenž mám ten úděl, čest i odpovědnost také hájit kus z práv lidí této země.

Praha, červen 2010

9. Byl jsem při tom (střípky vzpomínek a trochu jarního přemítání)

Vladimír Sládeček

vedoucí Katedry správního práva, Právnická fakulta
Univerzity Palackého v Olomouci

O tom, že v některých státech působí instituce ombudsmana, jsme se během studií na právnické fakultě v 70. letech minulého století z pochopitelných důvodů nedozvěděli. Teprve ve svém druhém zaměstnání, na Ústavu státní správy, jsem našel v zahraničních časopisech věnovaných státní správě pár článků, kde se ono prapodivné slovo objevovalo.

Nyní již vím, že se ombudsmanovi svého času (na konci šedesátých let) trochu věnoval doc. Vladimír Němec, ale snad první rozsáhlejší studii o této instituci u nás publikoval v časopise Právník můj spolužák z fakulty, dr. Josef Skála, na sklonku roku 1989 (teprve později jsem zjistil, že se o ombudsmanovi zmiňoval již v roce 1969 doc. Vladimír Mikule ve svém skriptu).

Nicméně prozatím šlo o pouhou nejasnou registraci čehosi neznámého, exotického, „západního“. Blíže jsem se k ombudsmanovi dostal později, v devadesátých letech. Když jsem působil v „porevolučním“ Federálním shromáždění, s institucí jsem se letmo setkal dvakrát. Jednak

jsem zažil přijetí zákona č. 540/1990 Sb., o Generálním inspektorovi ozbrojených sil (což měl být jakýsi vojenský ombudsman), včetně neslavných, marných pokusů o jeho zvolení, a dále jsem jako tajemník komise pro přípravu nové federální ústavy sledoval diskuse o zařazení ustanovení o Zástupci spravedlnosti – jak se jakási ombudsmanovi podobná instituce měla nazývat – do návrhu Ústavy.

V září 1992, kdy již bylo více než zřejmé, že se federace blíží zániku, jsem Federální shromáždění opustil a „zcela“ přešel na Právnickou fakultu Univerzity Karlovy, kde jsem do té doby vyučoval na částečný úvazek. A pamatuji si, že jsme s prof. Dušanem Hendrychem, tehdejšími vedoucími Katedry správního práva a správní vědy, diskutovali o tom, na co bych mohl zaměřit speciální pozornost, a jeho napadlo, že bych se mohl věnovat instituci ombudsmana. Událo se to patrně někdy ke konci roku 1992, kdy jsem se plný dojmů vrátil z Velké Británie, kde jsem absolvoval několikaměsíční kurs o ochraně lidských práv na University of Birmingham Law School. Téma se mi proto zdálo být blízké a souhlasil jsem.

Prvních několik podkladů k problematice mi věnoval právě doc. V. Němec, který – alespoň se domnívám – na konci šedesátých let dokonce služebně pobýval ve Skandinávii a s institucí se tak nutně musel setkat. Postupně jsem k tématu začal shromažďovat další odbornou literaturu a jiné podklady a posléze napsal první články do Správního práva. Literaturu jsem vyhledával i v zahraničí, a to v Cardiffu (Cardiff Law School, Wales) a v Ann Arbor (Michigan, USA).

Jistým zlomem se zdá r. 1993, kdy byl organizován seminář Ombudsman v České republice a spolupořadatel, Český helsinský výbor, požádal mě a doc. V. Mikuleho, abychom vypracovali návrh zásad zákona o českém ombudsmanovi. Již si nedovedu vybavit, zda jsme označení instituce jako veřejného ochránce práv vymysleli sami nebo zda šlo o nápad někoho jiného. V první pracovní verzi se instituce trochu nemotorně – i když možná výstižněji – nazývala Ochránce práv ve veřejné správě (zkráceně „Ochránce“).

Později se námi vypracované zásady (v modifikované podobě) staly i oficiálním dokumentem, parlamentním tiskem, návrhem zásad zákona, který předložila skupina poslanců v květnu 1995 Poslanecké sněmovně. Tento první návrh nebyl ani projednáván, následovaly dopracované návrhy další (myslím, že dva), které byly sice v Poslanecké sněmovně posuzovány, nikoliv však schváleny. Úspěch se dostavil až u projektu zákona z roku 1999, který jsme s doc. V. Mikulem připravili na základě „objednávky“ tehdejší vlády. Návrh byl posléze schválen jak Poslaneckou sněmovnou, tak Senátem a podepsán prezidentem republiky. Ještě při projednání ve vládě došlo k některým úpravám, takže konečná podoba návrhu úplně neodpovídala našim představám...

Když byl zákon přijat, bylo přirozeně rozumné funkci co nejrychleji obsadit, což se ovšem nepodařilo. První pokus o ustanovení veřejného ochránce práv a jeho

zástupce (květen až červenec 2000), kdy se Senátu představila řada kandidátů (včetně mě) a také prezident V. Havel nominoval své kandidáty, nebyl nakonec úspěšný. Poslanecká sněmovna neschválila žádného z navrhovaných kandidátů. Teprve v prosinci 2000 byl Poslaneckou sněmovnou zvolen JUDr. Otakar Motejl, navržený shodně prezidentem republiky i Senátem.

Vzpomínám si, jak mě doktor O. Motejl někdy na počátku ledna 2001 – krátce po své inauguraci tehdejšími předsedou Poslanecké sněmovny V. Klausem – oslovil a pozval na pracovní večeři do restaurace Pravda (dříve U Synagogy). Myslím, že jsme si objednali svíčkovou à la Stroganov. Požádal mě – zřejmě z titulu mého spoluautorství návrhu zákona – o spolupráci při ustavování instituce. Vyrozuměl jsem, že bych měl především přispět jako autentický „vykladač“ zákona. Bez váhání jsem souhlasil, a tak jsme se posléze sešli v Brně, v provizorních prostorách nové instituce, za které posloužilo sídlo nejmenované, nedávno zkrachovalé banky (v Jezuitské ulici).

V počátcích nás nebylo mnoho, kromě několika málo zaměstnanců zajišťujících provoz právě se rodící instituce (a dohled nad přestavbou nového sídla), se zde – kromě doktora O. Motejla – ocitli snad (?) jen dva právníci: dr. Dana Hrabcová (původem z Právnické fakulty Masarykovy univerzity) a já. A začalo se s interpretováním zákona a organizováním... Matně si vybavím, že s dr. D. Hrabcovou jsme záhy přátelsky polemizovali o právní povaze Kanceláře, připravoval se totiž její statut. Vyhlásil se konkurz na další zaměstnance Kanceláře (především právníky) a posléze proběhly pohovory s prvními zájemci, dokonce za účasti psychologa (dr. Dan). Objevíli se první praktické nesnáze a problémy s interpretací zákona...

Ke konci ledna téhož roku přibyla paní magistra Anna Šabatová, který byla (na druhý pokus) Poslaneckou

sněmovnou zvolena za zástupkyni veřejného ochránce práv. Mj. se také diskutovalo o tom, zda se má název instituce psát s malým či velkým písmenem. Posléze zvítězilo stanovisko podporované Mgr. A. Šabatovou, že v souladu s pravidly českého jazyka byl zřízen veřejný ochránce práv, byť zákon používá písmeno velké. Plédoval jsem pro písmeno velké, neboť se tak označují „jedinečné“ státní orgány, kupř. jednotlivá ministerstva.

Vzhledem k mým závazkům na Právnické fakultě jsem do Brna dojížděl jen občas (v částečném úvazku). Postupně počet právníků (i dalších zaměstnanců) narůstal, setrvávání v provizorních prostorách se již zdálo neudržitelné. Naštěstí poměrně rychle probíhala přestavba budovy určené pro definitivní sídlo instituce v Údolní ulici (původně sídlo okresního či krajského výboru komunistické strany).

Vzpomínám si na „inspekce“ upravované budovy, kdy musely být mj. zastaveny megalomanské záměry tehdejšího vedoucího kanceláře na vybudování podzemního parkoviště a existující prostory byly využity praktičtěji, vznikla zde například jídelna pro zaměstnance. Dosti neobvyklým, ale velmi praktickým – i z pohledu budoucích klientů – se mi zdál (skutečně realizovaný) plán umístit kanceláře veřejného ochránce práv a jeho zástupce v přízemí a nikoliv v nejvyšším patře, jak bývá zvykem.

Po přestěhování do nového sídla se frekvence mých pracovních návštěv snížila, instituce již začala žít vlastním, samostatným životem. To jsem záhy zjistil jak při občasných „školeních“ odborného personálu, tak i z dalších diskusí s právníky Kanceláře. Zejména mladší magistři již nezřídka obratně, argumentačně podloženě polemizovali s některými mými výklady zákona o veřejném ochránci práv. Tak to obvykle chodí: právní úprava posléze získává jistou autonomii, v praxi funguje poněkud jinak, než se to jevílo v představách (spolu)tvůrců...

Rozpomínám se na opakované diskuse o tom, proč se veřejný ochránce práv nemůže (přímo) zabývat problémy vzniklými při výkonu samosprávy, příp. posuzováním podnětů, které spadají do oblasti státní správy jen částečně (zbytkově jde o samosprávu) a hledání způsobů, jak nastalou situaci řešit. Nikoliv neobvyklým bylo občasné zjištění, že platná právní úprava v praxi vyvolává problémy, kupř. že se „vyšetřování“ úředníci brání odhalení chybného jednání (institut mlčenlivosti). Tak v Kanceláři vznikly i některé návrhy na změnu či doplnění zákona, které byly většinou zákonodárcem také akceptovány.

Rád si vybavuji slavnostní charakter hlavně prvních „ombudsmanských“ konferencí, které doktor O. Motejl organizoval v zrekonstruovaných prostorách nové instituce, jmenovitě mi v paměti utkvěly také diskuse o nyní obzvláště oblíbeném tématu dobré správy...

Na rozdíl od skromných začátků, kdy občané neměli o existenci a především působnosti veřejného ochránce práv příliš jasnou představu, se dá říci, že v současnosti instituce vešla v širší veřejnou známost, o čemž svědčí nejen počty podávaných podnětů, ale i pravidelné poměrně vysoké hodnocení oblíbenosti ochránce v průzkumech veřejného mínění. Domnívám se, že místo veřejného ochránce práv mezi orgány ochraňujícími práva je zaslužené a potřebné.

V průběhu téměř deseti let působení instituce bylo přijato několik novel zákona, ty drobné, „procesní“, lze vesměs hodnotit kladně, osobně však shledávám problematičtější nenápadné rozšiřování působnosti ochránce o oblasti, které jsou běžně ombudsmanským institucím cizí.

Mám především na mysli specifické kontrolní návštěvy míst, kde se nacházejí nebo mohou nacházet osoby omezené na svobodě, a to pro účely plnění závazků České republiky vyplývajících z Opčního protokolu k Úmluvě

proti mučení (ovšem proti běžným inspekcím věznic a vyřizování podnětů osob omezených na svobodě nic nemám) a působnost, která veřejnému ochránci práv přibyla v souvislosti s přijetím tzv. antidiskriminačního zákona.

Není zde samozřejmě odpovídající prostor na podrobnější argumentaci či úvahy: prostě nepovažuji za vhodné, aby veřejný ochránce práv v zásadě působil jako specifický „správní úřad“, nebo dokonce, jak se zdá, jako jakési nouzové „sběrné místo“, které je k dispozici zvláště v případech, kdy je třeba plnit mezinárodní závazky České republiky. Neví se, resp. se racionálně nezvažuje, který státní orgán by měl tyto nové závazky uskutečňovat, a je cítit nechuť – možná i ekonomickými hledisky podloženou – zřizovat instituci novou. S tím souvisí i zvyšování počtu zaměstnanců, které mě – zastávce představy ombudsmana jako instituce početně poměrně skromné – poněkud zaskočilo.

Zmínil jsem se o „vylepšení“ návrhu zákona, které jsem nepovažoval za vhodné, a také bych rád poukázal na jeden nedostatek úpravy, který jsme ovšem – snad vedeni vznešenými úmysly – „zavinili“ při jeho tvorbě.

Původní, pracovní návrh zákona počítal s tím, že veřejný ochránce práv i jeho zástupce budou mít povinně právnické magisterské vzdělání, v přijaté verzi byla tato podmínka vypuštěna. Zdá se však – i na základě zkušeností (a právních úprav) jiných států –, že by funkce měli, zejména s ohledem na velmi specializovanou, odbornou práci, zastávat zkušení právníci, samozřejmě nejlépe specialisté na problematiku veřejné správy. „Náplň práce“ veřejného ochránce práv (a jeho zástupce) není totiž obsahově srovnatelná s výkonem „běžné“ funkce ústavního činitele (poslance, senátora, ministra ap.), kdy

odborné předpoklady nehrají rozhodující roli. Ostatně striktně vzato, veřejný ochránce práv není ústavním činitelem, byť jeho podíl na veřejném a společenském životě – což kvituji – tomuto statusu odpovídá.

Výkon funkce veřejného ochránce práv ve skutečnosti obnáší právnickou odbornou činnost do značné míry blízkou kupř. práci soudců Ústavního soudu, u kterých jsou kvalifikační předpoklady stanoveny poměrně přísně: vysokoškolské právnické vzdělání a desetiletá právnická praxe. U ochránce (a zástupce ochránce) by navíc nemělo jít – i se zřetelem na žádoucí nezávislost, nestrannost a apolitičnost funkce – o „politickou“ figuru (bez právnického vzdělání), jejíž zvolení by mělo spíše charakter (pouhého) plnění koaličních, stranicko-politických dohod nebo kuloárních ujednání. Trefně to u příležitosti volby ochránce v roce 2000 vyjádřil poslanec dr. Cyril Svoboda, když uvedl, že funkce „nemůže být odměnou za politickou práci nebo za to, že (někdo) skončil ve funkci senátora“.

Považuji tedy za chybu, že zákon – kromě volitelnosti do Senátu (tzn. věku 40 let a českého státního občanství) – nestanoví žádný další požadavek, zejména právě kvalifikační (vzdělání, příp. praxe). Neprávníci ve funkci se tak mj. mohou při výkonu své působnosti stát – do značné míry – závislými, příp. manipulovatelnými aparátem – právníky, zaměstnanci Kanceláře. Také se mohou objevit různé neshody či názorové střety, pokud je např. veřejný ochránce práv právníkem a jeho zástupce nikoliv (či naopak). To ostatně úzce souvisí i s otázkou postupu při ustanovování zástupce veřejného ochránce práv, jak o tom pojednám dále.

Na základě „poučení“ z neúspěšných pokusů o ustanovení prvního veřejného ochránce práv a jeho zástupce jsem posléze dospěl k závěru o tom, že oddělené nominování

veřejného ochránce práv a jeho zástupce není racionální. Způsobuje stav, kdy veřejný ochránce práv nemůže nijak ovlivnit určení svého nejbližšího spolupracovníka, což může zapříčinit určité (komunikační a jiné) problémy. Tehdy jsem dovozoval, že by ochránce měl mít alespoň neformální možnost vyjádřit se k návrhům na svého zástupce (což – jak jsem posléze zjistil – doktor O. Motejl ve prospěch Mgr. A. Šabatové v rozhovoru pro tisk učinil). V současnosti, po zkušenostech s dlouhodobějším fungováním instituce, je již můj postoj méně smířlivý.

Není samozřejmě možné ani vhodné spokojit se s argumentem, že veřejný ochránce práv je přeci jenom koncipován jako *primus inter pares* a v souladu se zákonem vymezuje oblast působení svého zástupce. Je si třeba uvědomit, že zástupce ochránce je ochráncův nejbližší spolupracovník, na kterého se ochránce jako „vedoucí“ musí nejen spolehnout, ale – v úzké kooperaci s ním – musí zajistit také kontinuitu a jednotnost přístupů ve způsobu výkonu působnosti, zejména při práci s podněty (tedy profilovat „filozofii“ práce). Instituce veřejného ochránce práv není, jak již bylo naznačeno, pouhou funkcí obdobnou funkci ústavní, jde mnohdy o obtížnou a úmornou, takřka „úřednickou“ činnost (byť je zaměřena právě proti špatným přístupům úředníků). Postavení zástupce ochránce by se tak spíše mělo analogicky blížit pozici osoby ve funkci (prvního) náměstka ministra, resp. vedoucího jiného ústředního správního úřadu. Ve své podstatě totiž veřejný ochránce práv i jeho zástupce vykonávají exekutivní (kontrolní) činnost.

Jde tedy o to, aby veřejný ochránce práv měl odpovídající vliv na to, která osoba se stane jeho zástupcem (ovšem s tím, že by musela splňovat kvalifikační požadavky výše uvedené). Jak již bylo indikováno, pouhé neformální – ale ani formálně podložené – vyjádření ochránce

k navrhované osobě svého zástupce nelze považovat za dostačující. Patrně by nebylo ani vhodné, aby samotný ochránce svého zástupce přímo navrhoval Poslanecké sněmovně, která by návrh schválila nebo zamítla.

Ačkoliv se nabízí – s ohledem na skutečné postavení a povahu činnosti – uplatnění postupu obdobného jako u náměstků ministrů, ani tento způsob ustanovení do funkce není nejen vhodným, ale ani použitelným. Procedura ustanovení náměstka ministra (vedoucího jiného ústředního správního úřadu) totiž není upravena právně, jde o postupy a rozhodnutí povýtce politické povahy.

Lze snad uvažovat o jistém kompromisním řešení: o svém zástupci by – na základě vlastního uvážení, omezeného právě jen kvalifikačními požadavky – rozhodoval veřejný ochránce práv, avšak tento návrh by podléhal „vyjádření“ či „projednání“ ve výboru Poslanecké sněmovny, který se i v praxi činností ochránce především zabývá, ačkoliv to zákon výslovně nestanoví, tj. ve výboru petičním.

A na samý závěr jen stručná glosa. Rozhodně bych si přál ústavní zakotvení veřejného ochránce práv, neboť ústavní regulace propůjčuje instituci větší legitimitu a nepochybně posiluje její postavení a autoritu. Zároveň se tak vytváří relativně stabilnější základ existence instituce, a tedy i překážka příp. „snadné“ likvidace, oproti stavu, kdy je ombudsman zřízen pouze zákonem běžným. Přání nicméně nestačí: osobně se domnívám, že nejen za stávající politické situace (rozuměj především poměrů v zastupitelském sboru), ale i pro nejbližší budoucnost, se doplnění Ústavy o instituci veřejného ochránce práv zdá spíše představou „z říše snů“.

Praha, Olomouc, únor 2010

10. Veřejný ochránce práv pohledem „rodinných“ právníků

Milana Hrušáková

děkanka Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci

Se slovem ombudsman jsem se poprvé konkrétně setkala ve spojení „ombudsman pro děti“ již počátkem devadesátých let. Do té doby jsem měla nejasné tušení o tom, že institut ombudsmana má svůj původ ve skandinávském právu a že jde v podstatě o významnou osobnost, která má maličký úřad, žádné pravomoci, ale na jejíž názor je ztraceně třeba brát zřetel, i když se to dotčeným institucím či politikům nějak zvlášť moc nelíbí.

V roce 1991 se v Budapešti konala konference organizovaná Radou Evropy týkající se institutu ombudsmana pro děti. Shodou šťastných náhod jsem měla možnost se této konferenci zúčastnit. Vzhledem k tomu, že to byla po roce 1990 moje první účast na zahraniční konferenci, některé zážitky z konference, zejména její společenské části, dodnes s mojí kolegyní z košické právnické fakulty dáváme po večerech k dobru na setkání kateder občanského práva. Hlavním smyslem konference bylo jednak jejím účastníkům z východoevropských zemí vysvětlit pojem ombudsman pro děti jako zvláštního druhu ombudsmanů a působit na ně, aby se zasadili o vznik této instituce

i v jejich zemi. V roce 1998 se na podobné téma konala konference v Sofii, na níž jsem měla další možnost se s několika zahraničními ochránci práv dětí setkat. Tou dobou totiž v některých východoevropských zemích ochránci práv dětí jako zvláštní instituce již existovali.

Ochránci práv dětí, s nimiž jsem měla možnost se na různých konferencích setkat, jsou dvojího druhu. Ten typický skandinávský ombudsman pro děti je osoba dětem dobře známá (napadá mě v této souvislosti Štěpánka Haničincová – to s ohledem na můj věk – nebo Dáda Patrasová), na niž se děti mohou obracet se svými problémy, týkajícími se však obecně problematiky dětí nebo dětství. Uvádí se jedna milá kauza, jak kdesi na severu se v malé obci pan starosta rozhodl zrušit dětské hřiště a namísto něj postavit parkoviště. Na ombudsmana pro děti se podle skandinávských výzkumů obracejí děti ve věku cca 12 až 16 let, pak s nimi začínou cloumat hormony a začínou mít jiné starosti. Telefonní číslo ombudsmana je obecně známé a volání je zdarma. A tak se tedy jednou teenageři sešli na hřišti, domluvili se a zavolali ombudsmanovi, že

pokud pan starosta prosadí svůj návrh na zřízení dalšího parkoviště, nebudou mít místo, kde se mohou scházet a kde si mohou hrát. A ochránce práv dětí zvedl telefon a „jenom“ starostovi sdělil, že mu volaly děti z jeho městečka, a jestli je to fakt, že jim hodlá zrušit hřiště a nahradit ho parkovištěm pro auta, protože dětem v jeho městečku se to vůbec nelíbí. A pan starosta schlípl uši a hřiště zůstalo zachováno. Pro nás něco takového samozřejmě může znít jako sci-fi.

Druhou skupinu ochránců práv dětí pak tvoří odborníci na problematiku dětí, ať už jsou to právníci nebo pediatři či dětské psychologové.

V případě ochránce práv dětí je ovšem v zemích, které tento institut znají, zvykem, že ochránce práv dětí se rovněž vyjadřuje ke všem normám projednávaným zákonodárci, a to s ohledem na to, jakým způsobem se zamýšlená nová právní úprava může dotknout postavení dětí ve společnosti, ochrany jejich zájmů a blaha. Obecně samozřejmě platí, že ochránce práv dětí nemůže zasahovat do konkrétních kauz a zabývat se tím, zda má být Pepíček svěřen do výchovy maminky nebo tatínka nebo do střídavé výchovy. Může se ale příslušného soudu zeptat, proč to tak dlouho trvá.

Přes úvahy o speciálním ochránci práv dětí při přípravě zákona o veřejném ochránci práv se nakonec stalo, že úřad veřejného ochránce práv plní svou funkci ochránce práv nejenom občanů jako dospělých jedinců, ale současně i dětí. Projevilo se to od samého počátku existence této instituce, kdy se zástupkyně veřejného ochránce práv paní Anna Šabatová velmi výrazně zabývala problematikou dětských práv, zejména v oblasti ústavní výchovy, a ještě více ve druhém funkčním období veřejného ochránce práv, kdy tuto agendu převzal pan doktor Motejl. Se svou věčnou cigaretou, úžasným suchým humorem a především s neskutečným nadhledem a současně i pochopením pro vypjaté emoce těch, kteří se na něj v souvislosti

s problematikou dětí obraceli. Ve sporech týkajících se dětí mají obě znesvářené strany (nejčastěji rodiče) svou pravdu, pro niž je třeba bojovat až do těch hrdel a statků. Úřad veřejného ochránce práv za dobu své existence řešil mnoho příběhů, v nichž jsou dvě nejčastěji se opakující slova: NIKDY a VŽDYCKY (nikdy se nestaral/a, nepomohl/a, nejevil/a zájem, vždycky, když...). Advokáti a soudci věnující se rodinným kauzám vědí velmi přesně, co mám na mysli.

Ale úřad veřejného ochránce práv se nespokojil jenom se snahou pomoci dětem v konkrétních kauzách, protože tam jeho možnosti jsou a vždycky budou jenom omezené. Řada velmi znesvářených rodičů pochopila úřad veřejného ochránce práv jako jakousi všemocnou třetí instanci. Když už v rámci soudní soustavy vyčerpali všechny své zákonné možnosti, protože až na výjimky je jim možnost dovolání ve věcech podle zákona o rodině znemožněna, pořád ještě zbývala naděje, že je tu přece ten pan doktor Motejl, který jim pomůže. Na tomto místě se ovšem sluší podotknout, že pokud byl po ruce advokát, který to s nimi ještě vydržel, zbývala další „poslední naděje“, a tou by mohl být také Ústavní soud na základě tvrzení, že bylo porušeno právo některé strany na spravedlivý proces. Netroufám si odhadnout, zda je přednost dávána úřadu veřejného ochránce práv nebo Ústavnímu soudu, s obdobnou kasuistikou se potýkají obě dvě instituce.

Úřad se však nepotýkal jenom s konkrétními kauzami. Na základě poznatků z praxe proběhla řada jednání s orgány sociálně-právní ochrany. Hlavní motivací pro setkávání se se zástupci OSPOD byla snaha o sjednocení praktických přístupů v typově podobných případech a vyjasnění si vzájemných stanovisek. Úřad rovněž spolupracoval a diskutoval i s dalšími správními orgány a neziskovými organizacemi, zabývajícími se problematikou dětských práv.

Na závěr zbývá položit si otázku, pro kterou by mnozí našli lehkou a rychlou odpověď. Lehká a rychlá odpověď bývá zpravidla odpovědí negativní. V současnosti se slovo ombudsman podle mého názoru stalo trochu zneužívaným, zejména možná díky médiím, protože máme řadu velmi různých a někdy podivných ombudsmanů. S tímto označením se lze setkat i pro jistého zaměstnance velkých firem, bankovních institucí, v neziskovém sektoru apod. Veřejný ochránce práv nadaný významnou autoritou a rovněž v současnosti i určitými zákonnými oprávněními je však podle zákona jenom jeden. Moje otázka zní: je vhodné zřídit zvláštního veřejného ochránce práv dětí? A další otázka: měl by případný ochránce práv dětí být tou mediální hvězdou, kterou znají všechny děti příslušného věku, nebo odborník na problematiku dětí, dětství a právního postavení dětí?

Odpověď na tuto otázku není zase tak zcela jednoduchá. To, co v zahraničí (v jakési soukromoprávní rovině) řeší ombudsman pro děti, v naší kotlině velmi často nahrazují neziskové organizace, např. linky důvěry. Kde již stát určitým způsobem do vztahu mezi rodiči a dětmi zasáhl, případně otázky práv dětí je schopen za současného stavu řešit i nadále úřad veřejného ochránce práv, bude-li i nadále pokračovat v dosavadním duchu. Jenom by se mi moc a moc líbilo zakotvení oprávnění veřejného ochránce práv posuzovat parlamentem projednávanou jakoukoli právní úpravu z hlediska možného dotčení práv dětí, případně změny jejich právního či jiného postavení ve společnosti. Víme velmi dobře, že mnoho ustanovení nových právních předpisů vede jenom ke špatným koncům původně dobrých úmyslů, protože jsme nedokázali dopředu odhadnout jejich někdy poněkud nečekaný dopad v úplně jiných souvislostech. To je samozřejmě záležitost další diskuse.

Olomouc, Brno, srpen 2010



Mikulášská besídka 2009



Právník roku 2008



Odhalování sochy slepé spravedlnosti



Konference Otevřenost veřejné správy 2009



Oslava sedmdesátých narozenin Otakara Motejla



Zaměstnanci Kanceláře 2006



**Moudrý má tři vlastnosti:
že sám koná, co radí konati
druhým, že nikdy nejedná proti
spravedlnosti a že trpělivě snáší
slabosti lidí kolem sebe.**

John Ruskin



Deset pohledů na veřejného ochránce práv očima politiků, úředníků a novinářů

1. O smyslu každé funkce rozhodují zcela konkrétní lidé

Přemysl Sobotka

předseda Senátu Parlamentu České republiky

Oficiální charakteristiky funkce ombudsmana jako veřejného ochránce práv většinou prezentují jeho základní úkol s tím, že „chrání osoby před jednáním úřadů a dalších institucí, pokud je toto jednání v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy nebo jsou úřady nečinné. Provádí také preventivní systematické návštěvy míst, kde mohou být lidé omezováni na svobodě, a usiluje o respektování jejich základních práv. Ochránce rovněž přispívá k prosazování práva na rovné zacházení a ochraně před diskriminací.“

Vzpomínám si velice dobře na diskuze o tom, zda tato funkce bude mít i smysl v naší zemi. Tehdy před více než deseti lety se diskutující dělili na dva základní tábory. Ten první ve svatém nadšení viděl ve zřízení funkce ombudsmana v České republice takřka všelék na občanské bolesti a drobné i větší křivdy, které člověku život v lidské komunitě bohužel přináší. Tyto lidi k tomu vedl jistě tak trochu i romantický zápal z historie vzniku této funkce, kdy se opírali o následující sympatickou skutečnost. Všichni asi dobře víme, že tento institut

vznikl ve Švédsku z pověření krále dbát na správné chování úředníků a že již v roce 1809 se ombudsman dostal do švédské ústavy. Hromadného rozšíření se však tato funkce dočkala až v druhé polovině 20. století a dnes je v různých podobách rozšířena téměř ve 100 státech světa.

Druhý tábor pro změnu skepticky připomínal celkem nepřehlédnutelnou skutečnost, že pokud v naší zemi budou nedostatečně plnit své úkoly soudci, státní úředníci či poslanci a pokud v politické kultuře bude při absenci kvalitních zákonů dominantní populismus a demagogie, která osloví většinu občanů, nemá tato funkce příliš šancí být úspěšná.

Tito realisticky uvažující lidé by se pro změnu mohli opírat o zkušenosti z české historie při vzpomínce na to, jak si na jakéhosi ombudsmana hráli přímo naši panovníci Karel IV. a jeho syn Václav IV., kteří nechávali máčet ve Vltavě nepoctivé obchodníky a i jinými způsoby s pomocí svých důvěryhodných oblíbenců trestali různé šibaly a šejdíře. Jejich snaha se však přesto

z mnoha důvodů hodně minula účinkem, protože jejich panování, které v sobě skrývá jakési spojitě nádoby, skončilo hlubokou společenskou krizí, jež vyústila v patnáct let trvající válčení, jehož konec zemi stejně nepřinesl klid a dlouhodobou stabilitu...

Od zřízení funkce českého ombudsmana zákonem č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv však již uplynulo deset let, stala se realitou a zmíněná diskuze bude mít nadále smysl vždy tehdy, kdy se náš demokratický systém změní v pouhou hru na demokracii, která má například klamat naše sousedy či evropské unijní struktury, jejichž součástí jsme již několik let.

Musíme si především uvědomit, že veřejný ochránce práv není oponentem státní moci, ale „pouze“ korektorem vzniklých chyb ve fungujícím demokratickém systému. Společenská praxe v sobě skrývá různé spirály a zákruty, a pokud tomu atmosféra a mocenské poměry v zemi nepřejí, stane se z funkce ombudsmana rychle formální maškaráda, jakých jsme byli například v letech 1948–1989 svědky v nekonečné řadě případů.

Mimochodem to je i případ horní komory Parlamentu, Senátu, která je ve fungujícím systému z mého pohledu ještě významnější pojistkou demokracie. Na druhé straně je ovšem jasné, že pokud občané strpí, aby ji ovládli lháři a podvodníci, demokracie se rychle změní v krutou frašku z dob Národní fronty.

Proto bych se i já rád vyjádřil k bilanci desetiletí existence působení českého ombudsmana. Musím se přiznat, že zatím je můj úkol zaujmout hodnotící stanovisko k tomuto problému celkem jednoduchý. Žijeme stále v demokratickém systému, přestože díky několika nebezpečným mocichtivým demagogům sílí v části naší veřejnosti stále silnější sentimentální vzpomínky na naši totalitní minulost.

Jsem však optimista a vyznavač zdravého rozumu, a tak se v tuto chvíli chci omezit na jednoduché vyznání. Jsem totiž letitým nositelem názoru, že jakýkoliv zákon, instituce či funkce nemají pražádný smysl, pokud jejich obsah nenaplní konkrétní živé a především kvalitní lidské osobnosti.

Funkce českého ombudsmana má štěstí v tom, že prvních deset let její existence je spojeno s osobou JUDr. Otakara Motejla. Tento zkušený a hluboce lidsky zralý muž s velkým právním vědomím nám má opravdu co nabídnout. Zkušenost soudce i obhájce nespravedlivě stíhaných disidentů spolu s působením ve funkci ministra spravedlnosti jsou při jeho charakteru a stejně tak životním nadhledu a nezbytném smyslu pro humor tím nejlepším amalgámem, z kterého se dá tato významná funkce vytvořit a dát jí smysl.

O tom, zda tomu tak bude i v budoucnu, jednou rozhodne kvalita osobnosti jeho nástupce a také především a hlavně – my. V první řadě tím, jakého nástupce jednou po dr. Motejlovi vybereme, a zda jako občané dovolíme, aby kvalita demokracie byla nízká či uboze směšná.

Vzpomínám si, že před lety se i u nás celkem úspěšně v kinech promítala americká filmová veselohra westernového stříhu „Podporujte svého šerifa!“. Mám chuť k občanské výzvě „Podporujte svého ombudsmana!“. V mém pojetí spočívá ve snaze udělat vše proto, abychom se my občané včas a rázně postavili podvodníkům a populistům všeho druhu a vytvořili prostřednictvím fungující kvalitní demokracie podmínky, ve kterých bude mít ombudsman co nejméně práce. Věřte, že nejlépe je tam, kde se veřejný ochránce práv může celý den nudit, protože má málo práce...

Praha, březen 2010

2. Ombudsman očima Karla Schwarzenberga

Karel Schwarzenberg

místopředseda vlády a ministr zahraničních věcí

Instituce ombudsmana, což byl původně vynález skandinávských zemí, se postupně dostává do většiny evropských ústav. Budme vděční, že se tak stalo i v České republice.

V různých zemích má ombudsman odlišné pravomoci. Posílení pravomocí ombudsmana, než jaké jsou dnes v našich právních předpisech, by jistě mnohé potěšilo. Stále narůstající množství právních předpisů, jejich nepřehlednost, složitý a někdy ne úplně vysvětlitelný postup českých úřadů a soudů instituci ombudsmana přímo vyžaduje.

Otakar Motejl byl již za starého režimu známý obhájce v politických kauzách a vyznamenal se svou neohrožeností a důsledností. Svých demokratických postojů se nevzdal a pro funkci českého ombudsmana byl nepochybně šťastnou volbou.

Je mi jasné, že v našem stále dosti nedostatečném a omezeném právním řádu jsou jasná slova někdy velice nutná. I když by člověk byl náhodou

odlišného názoru, je šťastný, když někdo bez falešné ohleduplnosti řekne jasná slova.

Myslím, že každý člověk v České republice, který o nutnosti a potřebách právního státu uvažuje a který se někdy i kritických slov nebojí, je Otakaru Motejlovi vděčný nejenom za jeho předešlou působnost, ale především za to, co dokázal jako veřejný ochránce práv.

Praha, únor 2010

3. Jak jsem potkával ombudsmana

Marek Benda

poslanec Parlamentu České republiky

Se samotným názvem institutu veřejného ochránce práv – ombudsmana jsem se setkal poprvé někdy v polovině devadesátých let, kdy tehdejší právní experti sociální demokracie v naprosté absenci jiných témat přinášeli do Poslanecké sněmovny stále a opakovaně návrhy na jeho zřízení. Tehdejší pravicová vládní koalice tento podnět vytrvale odmítala. Vymýšlet státního úředníka, který bude kontrolovat ostatní úředníky, se nám zdálo jako mimořádně pošetilý nápad. Za mnohem zásadnější jsme tehdy pokládali snahu prosadit správní soudnictví s úplnou kontrolou všeho správního rozhodování nezávislou mocí.

Také odkazy na zahraniční vzory nebyly zrovna přesvědčivé. Pochyby panovaly už nad vlastním původem (zda je z angličtiny nebo švédštiny) i – což je daleko zásadnější – významem slova ombudsman, jako první byl jeho institut založen ve Švédsku, kde bylo jeho úkolem zprostředkovávat kontakt úředního jazyka neznalých Laponců s veřejnou mocí, což se nám nezdálo jako dostatečně relevantní odůvodnění pro situaci v České republice konce dvacátého století. Samotný fakt, že ombudsmana má řada vyspělých

zemí světa, nás také úplně neohromoval, protože zejména úřady se v blahobytnějších státech množí zjevně dělením, aniž by někdo zkoumal jejich skutečný přínos pro občany. Od té doby jsem navštívil řadu evropských veřejných ochránců lidských práv a přes jejich dokonalé prezentace a ještě dokonalejší a nákladnější publikace jsem neměl nikdy pocit, že bez jejich existence by demokracie či lidská práva v dané zemi byla zásadně ohrožena.

Posléze se nicméně dostala v České republice k moci levice a úřad veřejného ochránce práv se jí podařilo zřídit. Ke cti tehdejší sociální demokracie budiž řečeno, že do čela postavila vysoce respektovaného právníka, vždy lehce levicového angažmá, současně však velmi konzervativních názorů na život a svět – Otakara Motejla.

Zde si dovolím malou osobní odbočku. Sám si své první „dospělé“ setkání s Otakarem Motejlem (asi jsem se s ním potkal i dříve, ale do té doby to pro mě byl především „právnícký pojem“) vybavuji nesmírně intenzivně. Někdy koncem listopadu 1989 jsem byl za stávající studenty

vyslán, abych ho vyzval k účasti na Vyšetřovací komisi k událostem 17. listopadu, zřizované tehdy při Federálním shromáždění. Protože to byla zvláštní doba, kdy čas běžel tak nějak jinak než normálně, dorazili jsme k němu domů, do potměšlého domu se zašlým a špatně osvětleným schodištěm, až někdy před půlnocí. A milého pana doktora vytáhli na chodbu přímo z postele, jen v pyžamu a županu. Rychle jsme mu vysvětlili, co od něj chceme a potřebujeme, on to odkýval a my zase vyrazili za dalšími úkoly. Dodnes mi to nebezpečné schodiště a právník v županu zůstávají v živé paměti. Díky jeho tehdejšímu samozřejmému a brysknímu přijetí úkolu jsem pak vždy k panu Motejlovi měl nejen vztah respektu ke starší osobě a spolupracovníkovi na různých aktivitách mého otce, ale vlastně též jakéhosi osobního přátelství.

Když o pár let později nastupoval do funkce veřejného ochránce práv, na jedné straně jsem mu přál, aby jeho mise byla úspěšná, na stranu druhou jsem chtěl dokázat, že naše odmítání této instituce bylo smysluplné a že ona sama o sobě je více méně k ničemu. Po deseti letech práce ombudsmana si odvažují tvrdit, že obě tato má přání – vlastně protikladná – se do značné míry vyplnila.

Nikdy jsem nebyl členem petičního výboru, tudíž jsem se detailně nezabýval zprávami o činnosti veřejného ochránce práv, ale opravdu se mi nezdá, že by jeho existence vedla k nějaké výrazné kultivaci veřejné správy v naší zemi. Obráceně je pravda, že když jsem později Otakara Motejla v jeho brněnském „vyhnanství“ (jak o svém pobytu rád sám a často mluvil) navštěvoval, ať už soukromě nebo oficiálně jako předseda ústavněprávního výboru Poslanecké sněmovny, vždy jsem byl překvapen, že se z něj nestal obyčejný lidskoprávní aktivista a že dokázal svůj úřad brát s nadhledem a v jisté komplexnosti a také ho tak směřovat.

Ať už tím, že se nezastával jen těch méně majetných a hlasitějších, ale dokázal se stejnou vehemencí bojovat za práva majitelů domů či sterilovaných romských žen, nebo – a možná především – tím, že dokázal z konkrétních případů (kde většinou ani moc pomoci nebylo možné) vyvodit nějaké obecnější závěry pro fungování systému jako celku. Podnětů ke změnám zákonů, které byly ve svém důsledku i při správné aplikaci ve skutečnosti nespravedlivé, jsme od veřejného ochránce práv dostávali mnoho. (Bohu budiž žalováno, že tyto nespravedlnosti nedokáže efektivně napravovat soudní moc, ale to by bylo na úplně jinou debatu o přirozenoprávním versus pozitivistickém pojetí práva, do které se naši soudci – s čestnou výjimkou těch ústavních – pouštějí jen v souvislosti se svou vlastní nezávislostí.) Pro mě osobně zůstává nadále sporným, zda potřebujeme samostatný úřad (zvláště máme-li k obdobné činnosti ustaveny mnohé další. Nejvyšším kontrolním úřadem počínaje a nejrůznějšími inspekcemi konče), jehož hlavním efektem je upozorňování na chyby v systému, na druhou stranu musím uznat, že tento úkol mu dokázal vnutit a vtisknout Otakar Motejl a že i mnozí z jeho mladších spolupracovníků si jej vzali za své.

Dopisuji tento text až po smrti Otakara Motejla a mezi koly voleb jeho nástupce. Možná proto vyznívá též jako moje osobní rozloučení s váženým přítelem. Stejně tak chce být i výzvou pro jeho nástupce. Aby nerezignovali na výše popsaný aspekt činnosti úřadu veřejného ochránce práv, který svou prací vyzdvihl právě doktor Motejl. Aby i nadále dokázali ve změní stížností, které více či méně úspěšně vyřizují či vyřazují, nalézat systémové nedostatky a upozorňovat na ně exekutivu i zákonodárce.

Praha, září 2010

4. Hledání spravedlnosti

František Bublan

poslanec Parlamentu České republiky

„Demokracie není pouhý systém. Je to uspořádání vztahů ve společnosti, mezi lidmi.“ Tuto větu pronesl Ivan Medek v jednom televizním rozhovoru, několik měsíců před svojí smrtí.

A protože uspořádání vztahů ve společnosti nemůže být věcí jednou danou a neměnnou, je třeba neustále hledat a vylepšovat soužití v každém společenství, společnosti, národu i národů.

Zavedení ombudsmana, tedy veřejného ochránce práv, do našeho právního řádu a společenského systému bylo na začátku provázáno názory, že je to nadbytečný úřad. Zvláště někteří politici, opírající se o myšlenky typu, že každý se má postarat sám o sebe, že trh vše vyřeší apod., měli k zavedení tohoto institutu velké výhrady. Čas však ukázal, že i demokratická společnost, a nezáleží na tom, zda je raně demokratická nebo již dlouhodobě zakotvená v demokracii, potřebuje veřejného ochránce práv.

Z každé výroční zprávy o činnosti veřejného ochránce práv vyplývá, kolik lidí, ale také skupin občanů, právnických osob se obrací na ombudsmana se žádostí o sjednání spravedlnosti. K tomu se přidává i vlastní šetření a posuzování pracovníků tohoto úřadu, zda jsou všude, i v těch zapomenutých koutech a ústavech, dodržována lidská práva a zda je všude ctěna spravedlnost. Velké množství řešených případů je důkazem toho, že demokratické uspořádání vztahů je věc živá a bude stále otevřená a nedokonalá.

Moje osobní zkušenost z poslanecké práce, která mimo působení ve sněmovně zahrnuje i styk s občany v tzv. poslaneckých dnech a týdnech, je taková, že mnoho lidí přichází se stížnostmi na jednání úřadů, zaměstnavatele, ale třeba i souseda nebo příbuzných. Při bližším pohledu na věc zjišťuji, že je jejich stížnost logická a správná, možná bych se choval podobně, jenže z hlediska právních předpisů se dá najít „pravda“ i na té opačné straně. Souvisí

to s naším pojetím spravedlnosti jako bojového hesla, každému co mu patří, co si vydělal, případně co si vysoudil, spravedlnost chápeme ryze v právníckém smyslu.

Můžeme však chápat a pojímat spravedlnost nikoliv bojově, téměř jako protiklad lásky, ale jako metafyzický vztah člověka k něčemu, co jej přesahuje, jako něco, co je správné, co se blíží k pojmu pravda. A zde již má spravedlnost velmi blízko ke správnému poznání skutečných hodnot a k lásce. Stává se pojmem sociálním a etickým.

Napadá mne parafráze na Matoušovo evangelium (Mt 5, 20), která by se dala vyjádřit asi takto:
„Spravedlnost ombudsmana by měla o mnoho přesahovat spravedlnost zákoníků a farizejů.“

Možná proto jsou pravomoce ombudsmana poněkud okleštěné, protože se nepohybuje pouze v oblasti litery zákona, ale proniká hlouběji do lidských osudů a vztahů. Hledá, zkoumá a nalézá, že litera se může změnit, tak aby lidská práva byla lepší a obsažnější, tak jak se vyvíjí naše společnost, nikoliv aby společnost a každý její člen zamrzal v liteře bez ducha a bez vývoje.

Každá společnost potřebuje, aby hlas ombudsmana byl slyšen.

Hlas Otakara Motejla a jeho skvělého týmu slyšen jest a je tomu tak dobře.

Praha, únor 2010

5. Spravedlnost by neměla být nedosažitelným ideálem

Zuzka Bebarová-Rujbrová

poslankyně Parlamentu České republiky

Začátky bývají krušné. Platí to i o veřejném ochránci práv. Zákon o zřízení této instituce byl schválen až na pátý pokus. Po pěti letech od podání prvního návrhu v roce 1995. Přesto bych mohla podotknout, že to bylo vlastně dobře. Když se totiž dívám zpětně na deset let práce ombudsmana, jeho autorita i růst pravomocí byly úzce spojené s osobností JUDr. Otakara Motejla. Zahalen oblaky dýmu z neodmyslitelných cigaret vtipkoval v kuřárně sněmovny s poslanci a poslankyněmi a svým suchým humorem dokázal vysvětlit víc než jiní urputnými dlouhými projevy. Uměl v dobrém slova smyslu lobbovat za to, aby veřejný ochránce práv mohl více pomáhat těm, kteří se cítili vůči úřadům bezmocní a jejichž sociální postavení bylo tíživé. Právníci v četných amerických seriálech, kterými nás zaplavují televize, s oblibou říkají, že spravedlnost není totéž co právo. Otakar Motejl chtěl, aby se občané České republiky mohli domoci spravedlnosti a nepovažovali právo za překážku.

Úřad pro kverulanty?

V červnu 1999 bylo v jednací síni sněmovny vskutku horko. Při prvním čtení již zmíněného návrhu na zřízení veřejného ochránce práv létaly hromy a blesky zejména z lavic, kde seděli zákonodárci ODS. Považovali ho za „cizorodý prvek“, zaštiťovali se potížemi státního rozpočtu, z něhož by ombudsman odčerpal několik desítek milionů korun. Zvlášť mi utkvělo v paměti vystoupení zpravodaje k návrhu tisku Miroslava Krajička (ODS): „Ochránce a jeho úřad bude tedy především cílem písemností od všech, kteří z nějakého důvodu neuspěli ve správním řízení, zejména od kverulantů a notorických stěžovatelů. Těm vychází návrh zákona vstříc i bezplatností podání učiněných vůči ochránci.“

Žádný úřad, jistěže ani ombudsman, se nevyhne i takové korespondenci. Jenže má proto rezignovat na pomoc té většině, která se jí jinde nedovolá? Jednou ze

zkušeností z desetiletého působení instituce ombudsmana je proto také to, že několik negativních příkladů by nemělo zdůvodňovat postihy pro ostatní lidi.

Princip „padni komu padni“ je především v sociální oblasti dost ošemetný. A právě v ní se nejvýrazněji projevuje nutnost, aby se na ombudsmana mohli obracet lidé, kteří nemají finanční prostředky ani moc své potíže jinde účinněji řešit. Veřejný ochránce práv může zevšeobecnit jejich poznatky a dát doporučení k úpravě legislativy. Tak jako to v roce 2009 udělal například u novely č. 382/2008 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Ta se týká snížení částky na živobytí na částku existenčního minima z důvodu nevykonávání veřejné služby v požadovaném rozsahu. Ombudsman se kriticky vyjádřil k tomu, že příjemce dávky vzhledem ke svému zdravotnímu omezení či situaci v regionu často nemůže nalézt odpovídající veřejnou službu. Řada obcí a měst takovou možnost ani nenabízí. A tak podle zákona nutných minimálně dvacet hodin bezplatné práce pro obec měsíčně nemohou někteří lidé odpracovat, ani kdyby sebevěci chtěli. Přesto se jim od 1. července 2009 dávka snížila na existenční minimum, které u jednotlivce činí 2020 Kč. A tak snaha zabránit zneužívání dávek „chronickými nemakačenky“, kterou tak mediálně propagovala Topolánkova vláda, postihla i ty nezaměstnané, kteří nesplnili podmínku danou zákonem nikoli z vlastní vůle. Ochránce proto doporučil sněmovně, aby požádala vládu o předložení novely, která by pro účely poskytování příspěvku na živobytí vyloučila požadavek vykonání veřejné služby v těch případech, kdy obec veřejnou službu nezajišťuje nebo kdy kapacitní stav veřejné služby neumožňuje pokrýt žádosti všech zájemců.

Jde o jeden příklad z bohaté činnosti ombudsmana v této oblasti, který ale podle mého názoru dokazuje, že „kverulanti“ nezahltí agendu úřadu, jak naznačoval poslanec Krajíček při projednávání zákona o veřejném ochránci práv. Naopak se ombudsman stal důležitým

místem právě pro občany v tíživé životní situaci. To mimo jiné ukazuje i graf v souhrnné zprávě o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2009. Nejvyšší sloupec ukazuje přijaté podněty v oblasti sociálního zabezpečení. Loni jich bylo 970, což výrazně převyšuje všechny ostatní oblasti.

Stačí jen dobrá vůle?

Připouštím, že při projednávání návrhu zákona o veřejném ochránci práv jsem měla výhrady k tomu, že nejde o ústavní zákon. Dosud si myslím, že nízké pravomoci ombudsmana, které mu zákon dal do vínku, způsobilo i to, že byl zřízen pouze prostým zákonem. Obávala jsem se, aby mnohdy nebyl jen „nákladnou poštovní schránkou na stížnosti občanů“. Vadilo mi, že kromě podání návrhů Ústavnímu soudu, a to pouze pokud jde o návrh na zrušení právního předpisu, může pouze upozorňovat na nesprávný postup úřadů, žádat o nápravu, případně si stěžovat nadřízeným.

V řadě případů je veřejný ochránce práv dosud odkázán na „dobrou vůli“ vlády či parlamentu především v otázkách navrhovaných změn zákonů. I při řešení dlouhodobých problémů. V minulém funkčním období sněmovny jsem vykonávala funkci předsedkyně petičního výboru, a tak jsem se s limity, které brání účinnějšímu postupu ombudsmana, často setkávala při pravidelném projednávání jeho zpráv. Někdy se problematika, s níž se občané obraceli na veřejného ochránce práv i peticemi na místní zastupitelstva a sněmovnu, shodovala.

Opět si vyberu jeden problém, kterým se ombudsman zabývá od samého počátku a který se často objevuje i v peticích. Jedná se o řešení hlukové zátěže z dopravy. Když v roce 2007 Topolánkova vláda projednávala vypořádání podnětů ze Souhrnných zpráv ombudsmana z let 2001 až 2005, odmítla doporučení ochránce připravit zákon

o hodnocení a snižování hluku ve venkovním prostředí. Prý je vše z legislativního hlediska v pořádku. Jenže fakticky nikoli. Úřad veřejného ochránce práv ale nerezignoval a dál se touto problematikou zabývá. V dubnu 2009 uspořádal konferenci na téma „Hluková zátěž“ a letos vydal sborník. Předpokládám, že ani nový ombudsman se nenechá odbyt a bude dál hledat doporučení, která by obyvatelům, čím dál tím více sužovaným hlukem zejména z dopravy, ulevil.

Spoléhat se jen na dobrou vůli ministrů či zákonodárců při předkládání doporučení tedy ombudsman nemůže. Vždyť třeba v letech 2007 a 2008 zůstalo vždy po sedmi doporučeních bez ohlasu. A přitom nešlo jen o nějaké „maličkosti“, ale i o závažná doporučení typu přípravy zákona o sociálním bydlení.

Vylakat se na rameni

Mohla bych parafrázovat známou písničku: „Brno je krásná loď, za ombudsmanem do Brna chod“. A nejspíš by to vyvolalo dojem, že kvůli jeho omezeným pravomocem počítám spíš s tím, že se tam lidé vypláčou a tím se jim uleví. Je zásluhou Otakara Motejla a jeho spolupracovníků, že tento úřad nechtěli vymezit jako nějakou „plakárnu“ a usilovali o víc. I když mě jako poslankyni nejvíce zajímají doporučení v legislativní oblasti, uvědomuji si, že jeho činnost přináší řadu podnětů i pro jiné instituce a kontrolní orgány.

V roce 2009 například pracovníci úřadu navštívili šest soukromých domovů pro seniory, které jsou registrovány jako poskytovatelé služeb podle zákona o sociálních službách. A popravdě řečeno, při čtení nejzávažnějších zjištění mi chvílemi hodně zatrnulo. Ať už jde o to, že i tzv. orientovaní klienti se prakticky nemohou dostat za zdi domova. Pokud potřebují doprovod, s poukazem na nedostatek personálu ho prostě nedostanou. Ochránce vznesl námitku i proti plošnému odebrání všech dokladů. Doporučil dodržovat

zákonnou regulaci cen. Senioři se někde nedoplatí, protože základní služby jsou vydávány za tzv. fakultativní, tedy vybírají se za jejich poskytnutí další a další poplatky. I v tomto případě jde o lidi, kteří se stěží mohou sami bránit, zvláště když jsou na personálu domovů závislí. Znovu mě napadlo, že nikdo z nás už neomládne, a tak tato činnost úřadu veřejného ochránce práv má také důležitý morální dopad. Ve společnosti vynášející flexibilitu a nasazení všech sil jako zdroj úspěchu spojovaného se zdravým mládím je důležité připomínat, že ochranu si zaslouží i člověk, který již svou práci odvedl a teď potřebuje pomoc od jiných.

Ostatně když si vzpomenu na Otakara Motejla, nemohu nezminít, že se funkce ombudsmana neujal jako mladík. Dokázal ho pozvednout na úroveň, která byla a doufám, že nadále bude, respektována napříč společností. Mnohokrát tato slova zazněla v době jeho skonu. Nebyla pouhou frází, ale faktem. Takovým, který by měl jako nepsané doporučení znít v uších těch, kteří se na lidi s vyšším věkem dívají skrz prsty. Přitom jejich životní zkušenosti i potřeba vložit do své práce rozum i srdce přinášejí dlouhodobé výsledky. Od září loňského roku po přijetí tzv. antidiskriminačního zákona získal úřad veřejného ochránce práv novou působnost v oblasti rovného zacházení a ochrany před diskriminací. Osobnost našeho prvního ombudsmana jako by měla stále připomínat, že diskriminace z jakýchkoli důvodů, například věkových, je nejen nesprávná, ale škodlivá.

Otakar Motejl nastavil laťku hodně vysoko. Společně s ostatními, občany, kteří se s důvěrou na ombudsmana obracejí, i těmi, kterým pomáhá doporučeními vládě, parlamentu a jiným institucím, si přeji, aby další bilancování po deseti letech bylo stejně úspěšné a nadějně. I díky činnosti veřejného ochránce práv by občané nemuseli spravedlnost považovat za nedosažitelnou iluzi.

Praha, Blansko, srpen 2010

6. K desetiletému výročí úřadu veřejného ochránce práv pohledem Ministerstva zahraničních věcí

Jan Kohout

bývalý ministr zahraničních věcí (2009–2010)

Deset let působení úřadu veřejného ochránce práv je dobou dostatečně dlouhou, aby bylo možné odpovědně zhodnotit jeho činnost. Konkrétní případy, kdy aktivita ombudsmana příznivě ovlivňuje veřejnou správu i chrání práva jednotlivců, jsou dostatečně známy a je jich dlouhá řada. Považuji za nutné toto zdůraznit hned zpočátku, aby následující řádky při vědomí výše uvedeného mohly být věnovány nikoli pouze obecnému popisu pozitivního působení veřejného ochránce práv, ale i snaze některé aspekty činnosti nahlížet hlediskem Ministerstva zahraničních věcí, tedy úřadu, jehož posláním je hájení zájmů státu a jeho občanů v zahraničí.

Význam instituce veřejného ochránce práv je patrný již ze samotné působnosti ombudsmana vymezené zákonem, dle něhož působí k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších uvedených institucí, pokud je toto jednání „v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod“. Ze zahraničněpolitického hlediska spočívá, podle mého soudu, přínos veřejného ochránce práv jednoznačně již v jeho

samotné existenci. Zavedením institutu ombudsmana a zejména jeho reálným fungováním je vyslán pozitivní impuls i směrem do zahraničí tím, že vedle klasické soustavy nezávislých obecných soudů, jejichž prostřednictvím má každý možnost procesně uplatnit svá práva a oprávněné zájmy, zde existuje možnost domoci se řádného postupu úřadů a jiných zákonem vymezených institucí rovněž i mimosoudní cestou. Zvyšuje transparentnost, posiluje pluralitu názorů a nepřímo, zcela zprostředkovaně přispívá k sociální a politické analýze společnosti. Ombudsman je jedním z projevů reálné politiky svobody a svoboda je vždycky výzvou k činnosti. Proto se může nezdát, že říká nepohodlnou, leč tolik potřebnou pravdu nebo se pokouší přispět k nalezení cesty směrem k pravdě.

Svou činností veřejný ochránce práv nepochybně přispívá ke zvyšování standardu ochrany lidských práv v České republice. V této souvislosti je důležité zdůraznit, že ochrana lidských práv obecně je jedním ze základních pilířů české zahraniční politiky. Pozitivní působení veřejného ochránce práv v lidskoprávní oblasti na

vnitrostátní úrovni je jedním z faktorů, který umožňuje české zahraniční politice důvěryhodně vystupovat na ochranu základních lidských práv a svobod v zahraničí. Existence ombudsmana je rozšířením šancí nejen pro uplatnění práva, ale i pro uplatnění demokracie. A to nejen v naší zemi, ale díky mezinárodnímu srovnání přispívá jako exaktně doložený příklad o kvalitě života k otevření šancí co největšímu počtu lidí celého světa, v němž je svoboda vůdčí ideou veškerého pokroku lidských věcí, protože vývoj je procesem rozšiřování lidských svobod.

V souvislosti s desetiletým výročím činnosti úřadu veřejného ochránce práv v České republice lze připomenout i úřad evropského ombudsmana, od jehož vzniku uplyne letos právě patnáct let. Působení evropského veřejného ochránce práv, přestože je omezeno na činnost evropských institucí, je jedním z prvků ve věří možnosti občanů států Evropské unie a tedy i České republiky, jak chránit své oprávněné zájmy a práva ve vztahu k úřadům. Komplementaritu působnosti evropského ombudsmana ve vztahu k činnosti ombudsmana českého, tedy jejich vzájemné doplňování se v působnosti vůči evropským, respektive národním, úřadům, jimž se každý odděleně věnuje, umocňují i principy, které jsou oběma institucím společné – tedy prosazování zásad dobré správy a ochrana lidských práv.

Z charakteru kompetencí Ministerstva zahraničních věcí vyplývá nepříliš velká pravděpodobnost styku s institucí veřejného ochránce práv ve srovnání jinými úřady, do jejichž pravomocí spadá rozhodování o široké škále nároků a práv jednotlivců. Přínos institutu veřejného ochránce práv v oblasti působnosti Ministerstva zahraničních věcí ČR v praktické rovině spočívá v jeho podnětech, vyplývajících z procesu projednávání konkrétních záležitostí, které jsou následně velmi pečlivě vyhodnocovány zejména s ohledem na jejich možnou praktickou aplikaci v činnosti Ministerstva zahraničních věcí. Nedokonalá regulace je zdrojem mnoha

ohrožení liberálního pořádku. Lidé potřebují nejen základní jistoty, ale především perspektivy a úřad ombudsmana je jedním z ukazatelů potřebných změn a úprav velmi konkrétních poměrů pro docílení nadějnější budoucnosti.

Výčet prostředků, jimiž je instituce ombudsmana nadána, zahrnuje zejména šetření, návrhy opatření k nápravě a jiné podněty ve vztahu k činnosti veřejné správy. Veřejný ochránce práv tedy nedisponuje, obdobně jako diplomacie, žádnými reálnými exekutivními pravomocemi, jimiž by své cíle a záměry mohl prosazovat. Návrhy na změny legislativy, které ombudsman vypracovává, jsou často opomíjenou složkou činnosti veřejného ochránce práv. I z toho důvodu je nutné vyzdvihnout jejich přínos, jelikož doporučení k nápravě předpisů vycházejí z konkrétních zkušeností a případů a jsou tak postavena na reálných argumentech. K leckterým návrhům lze nepochybně nalézt alternativy či s jejich obsahem polemizovat, a to nejen proto, že jsou některé z nich veřejným ochráncem práv samým charakterizovány jako odvážené. Nesporně pozitivně lze ovšem hodnotit fakt, že se jedná o odborný rozbor nedostatků stávajícího právního řádu či praxe opřený o věcné zdůvodnění, se kterým by se měl zákonodárce kvalifikovaně vypořádat, a představuje tak inspiraci *de lege ferenda*. Ombudsmana je možno vnímat jako stimul pro novou důvtipnost při pokusech uvádět do chodu a podporovat vývojové procesy státní správy vnějšími zásahy.

V neposlední řadě je důležité zmínit, že stejně tak jako diplomacie závisí především na profesních i osobnostních kvalitách jednotlivců, kteří v ní působí, jinak je tomu v případě veřejného ochránce práv. Osobnost ombudsmana je zásadním prvkem, který tento úřad a jeho činnost utváří – a co je nutné zdůraznit zejména – po dobu uplynulých deseti let výrazně kladným způsobem (výrazným způsobem) utvářel. Porovnáme-li možnosti, které dává ombudsmanovi

pro jeho činnost zákon, a konkrétní výsledky jeho působení, lze učinit závěr, že síla úřadu veřejného ochránce práv z velké části tkví především právě v osobnosti ombudsmana samotného, v jeho odborných znalostech, důvěryhodnosti, morální vyspělosti, důstojnosti a nezávislosti. Takové nároky by měly být kladeny na kandidáty pro výkon funkce veřejného ochránce práv i v budoucnu, stejně tak jako na pečlivý a uvážlivý proces výběru. Tak bude možné přiblížit se tomu, aby i nadcházející desetiletí činnosti veřejného ochránce práv mohlo být hodnoceno stejně pozitivně jako uplynulé. Věřím, že i v letech následujících bude ombudsman, tak jako dosud, významným subjektem působícím v oblasti ochrany základních práv a svobod a tím přispívat k pozitivnímu obrazu České republiky v zahraničí.

Praha, duben 2010

7. Ombudsman a orgány ochrany veřejného zdraví

Ivo Krýsa

ředitel Krajské hygienické stanice
Středočeského kraje

Když jsem byl veřejným ochráncem práv doktorem Otakarem Motejlem požádán o příspěvek do tohoto sborníku vydávaného u příležitosti desátého výročí zavedení instituce ombudsmana v Česku, moje pocity byly dvojí. Na jedné straně velké potěšení, a musím se přiznat, že i pýcha nad možností přispět svými slovy k bohaté kolekci řady mnohem významnějších osobností českého práva a mnoha dalších oborů, na straně druhé jsem později začal pociťovat s blížícím se termínem vydání sborníku stále větší tíhu odpovědnosti, jak se s tímto vážným úkolem vyrovnat.

Vždyť v roce, kdy se doktor Otakar Motejl stal naším historicky prvním ombudsmanem a stál na vrcholu své právnické kariéry, jsem já právě končil svá právnická studia na Karlově univerzitě. Tehdy jsem také vnímal veřejného ochránce práv jen jako další novou instituci a nevzpomínám si, že bych tehdy měl nějaká vnitřní očekávání. Jak se říká „na vlastní kůži“ jsem se s touto institucí seznámil až později, v roce 2005, kdy jsem pracoval v sekci hlavního hygienika ČR na Ministerstvu zdravotnictví. Do té doby jsem se s veřejným ochráncem práv a jeho Kanceláři setkával jen neosobně

prostřednictvím občasné úřední korespondence. Již v té době jsem však z ní nabýval stále silnějšího přesvědčení, že tato instituce je prostě jiná, že se něčím liší od všech ostatních, s nimiž jsem se doposud setkal. Když se nyní zpětně zamyslím nad tím, co se mi tehdy zdálo tak jiné, tak docházím k přesvědčení, že to byl neodbytný pocit opravdového osobního zájmu o problémy občanů, vyjádřený navíc osobitou nezaměnitelnou stylistikou písemného projevu.

Jen velmi těžko se od sebe odlišuje na jedné straně vnímání instituce jako takové a na druhé straně obraz člověka, který této instituci od samého počátku jejího vzniku vtiskl svůj vlastní způsob vnímání světa kolem nás a jeho problémů často nejen právních, nýbrž i každodenních lidských starostí. Doktor Otakar Motejl měl před sebou v roce 2000 jedinečnou příležitost vytvořit Kancelář ombudsmana „na zelené louce“ a podle svých představ a tuto příležitost podle mého názoru beze zbytku využil. Kompetence ombudsmana jsou sice stanoveny zákonem, nicméně psanou literu zákona je nezbytné uvést do praxe a to, jaká ta praxe bude, již záleží na konkrétních lidech, kteří se na tomto díle podílejí.

Na své první setkání s doktorem Otakarem Motejlem si vzpomínám téměř na den přesně. Bylo to v červenci roku 2005, kdy jsem doprovázel hlavního hygienika ČR, který byl ombudsmanem pozván na společné jednání se zástupci Ministerstva pro místní rozvoj. Těžko zapomenout na okamžik setkání s noblesním přátelským pánem, který během prvních několika minut vyndal obligátní krabičku cigaret, popelníček v kapesním provedení a s laskavým nadhledem se nás zeptal, zda také kouříme. Tehdy mě poprvé a zatím naposledy mrzelo, že jsem kouřit přestal. Nyní však odhlédnu od osobnosti ombudsmana a zaměřím se na instituci Kanceláře veřejného ochránce práv jako výkonnou složku realizace svěřené působnosti. Pokud bych měl jedním slovem charakterizovat to, jak vnímám smysl existence této instituce, pak by to slovo znělo kultivace veřejné správy a jejího provádění. Byť není veřejný ochránce práv správním úřadům nadřízen, byť jeho stanoviska nejsou pro konkrétní správní úřad přímo právně závazná, působí přinejmenším silou své přesvědčivosti a autority k tomu zamýšlet se nad nimi.

Je však třeba současně připustit, že ne vždy a za všech okolností budou všichni s právními názory Kanceláře ochránce souhlasit, přičemž důvody mohou být různé. Jedním z důvodů je skutečnost, že v právu lze jen obtížně hovořit o jediné „správné“ interpretaci, protože právník by spíše měl hledat interpretaci přesvědčivou a udržitelnou, respektující ústavní principy. Příčina někdy tak odlišných názorů pramení dle mého přesvědčení především z odlišného způsobu a šíře nahlížení na problematiku. Zatímco správní úřady poměřují svoji činnost svěřenou většinou osobám jiné odbornosti než právnické zejména praktickým hlediskem a každodenní realitou svěřené agendy, aparát Kanceláře ochránce, sestávající především z právníků, má pohled a přístup poněkud jiný. Tento jiný pohled vnímám především jako více založený na teoretické bázi a na reálné možnosti širší, důkladnější a pečlivější práce s odbornými prameny i s judikaturou, zahrnující často i návrhy de lege ferenda, tedy způsobu práce, který

si mohou dovolit spíše správní úřady vyšších stupňů. Tím nechci tvrdit, že postup úřadů nebývá v některých případech liknavý, neodborný a v konečném důsledku tedy i nezákonný a v takových případech je pak zásah veřejného ochránce práv namístě. Takovýto přístup se od veřejného ochránce práv a jeho Kanceláře koneckonců očekává, neboť ze zákona je povolán k ochraně osob před jednáním úřadů, nejen pokud je v rozporu s právem, nýbrž také tehdy, pokud neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy. Pojem dobré správy sám o sobě je fenoménem, o kterém se posledních několik let velmi často hovoří a na úrovni zákona jej zavedl až nový správní řád, byť jej nijak blíže nevymezuje a ukládá všem správním úřadům vcelku vágní povinnost spolupracovat v zájmu dobré správy. Veřejný ochránce práv byl prvním, kdo se pokusil vymezit či definovat jakési symbolické desatero principů, jejichž dodržováním se lze tomuto ideálu přiblížit. Toto desatero považuji za jakýsi etický kodex každého úředníka, jehož dodržování si, myslím, není vhodné nařizovat, ale osobním příkladem vedoucích úředníků systematicky vštěpovat úředníkům ostatním.

Co uvést na závěr tohoto krátkého zamyšlení.
Snad jen tři možná trochu neskromná přání:

- doktoru Otakaru Motejlovi pevně zdraví do dalších let na ombudsmanství;
- pracovníkům Kanceláře ombudsmana necht' se i nadále v co největší počtu případů daří nalézat taková řešení, která budou reálným kompromisem mezi někdy snad až příliš teoretickým náhledem na věc a nutností zachování faktické možnosti výkonu správy konkrétním úřadem;
- veřejné správě, ať v ní vypukne epidemie zdravého rozumu a nekontrolovaně se šíří.

Praha, duben 2010

8. Proměny vztahu veřejné správy a veřejného ochránce práv (ze subjektivního pohledu úředníka)

Marie Kostruhová

ředitelka odboru dozoru a kontroly veřejné správy
Ministerstva vnitra

Když jsem byla začátkem letošního roku oslovena nabídkou sepsat několik postřehů o činnosti veřejného ochránce práv k desetiletému výročí této instituce (a samozřejmě k výročí deseti let funkce nynějšího veřejného ochránce práv JUDr. Otakara Motejla), netušila jsem, jak nesnadné bude na vyhrazeném prostoru několika málo stran postihnout její význam i prestiž, jakou jí doktor Motejl, jenž se vlastně stal jejím ztělesněním, dodává. Jistě by bylo možné zaplnit následující řádky upřímnou ódou na vysokou kvalitu činnosti veřejného ochránce práv, na respekt, jenž si za dobu své existence vybudoval nejen mezi veřejností, ale i veřejnou správou, i na dobrou spolupráci, která mezi Ministerstvem vnitra (přinejmenším mnou vedeným útvarům) a veřejným ochráncem panuje, ale patrně by se jednalo jen o ono pověstné nošení „sov do Atén“. Rozhodla jsem se proto popsat – v mírně humorném (a k nám úředníkům i sebeironickém) duchu – několik subjektivních pocitů, které jistě mnoho pracovníků veřejné správy za dobu existence této instituce provázely. Jedná se vlastně o popis, pokud si vypůjčím terminologii od kolegů biologů, „vývojových stádií“ vnímání veřejného ochránce práv

úředníkem. To, že ne každý úředník nutně musel všemi těmito stádii projít, ani to, že – opět slovy biologů – ne každý úředník se v tomto postupu dostal až do vývojového stádia „dospělce“, jenž si plně uvědomuje důležitost veřejného ochránce práv, snad ani není třeba podrobněji popisovat.

Fáze první – nedůvěra a vzdor

Přiznejme si, že jen hrstka z nás je (opravdu) ráda předmětem „kontrolní pozornosti“, při níž má být naše práce kontrolována, posuzována či snad dokonce kritizována. A úředník jako jistý specifický druh homo sapiens nejenže není výjimkou, ale je ještě více „choulostivý“ na každou snahu dívat se takzvaně pod „pokličku“ (což je mimochodem stav zcela přirozený, takže příležitostně úsilí o jeho „vymýcení“ je předem odsouzeno k nezdaru stejně tak jako projektování perpetua mobile). Jistě proto nepřekvapí, že zákonitě prvotním pocitem veřejné správy z nově zavedené instituce veřejného ochránce práv, jež dostala do vinku působení k ochraně osob před jednáním

úřadů..., pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, byl pocit nedůvěry či nechuti, s nimiž byl ruku v ruce spojen i určitý vzdor nebo resistance.

Fáze druhá – smíření a obava

Bylo by však omylem považovat úředníka za tvora, jehož (po)city jsou neměnné. Tak tomu samozřejmě není. Jakmile bylo zřejmé, že veřejný ochránce práv se stává realitou, s níž se již „nedá nic dělat“, a jakmile byl veřejným ochráncem práv zvolen JUDr. Otakar Motejl, tedy právník par excellence s vysokým odborným a morálním kreditem, mnoho úředníků se s existencí veřejného ochránce práv smířilo. Toto smíření však bylo u některých velmi rychle vystřídáno pocitem obavy, či dokonce strachu (jakýsi „VOP komplex“) – většina úředníků, jejichž činnost byla někdy předmětem posuzování veřejným ochráncem práv, kteří cítí respekt k zákonu a pro které není pojem právní stát jen prázdňným pojmem, mi jistě dá za pravdu, že každá další „nově“ doručená obálka z Kanceláře veřejného ochránce práv vyvolávala zcela podobné pocity, jaké by v komkoli vyvolala obálka s „modrým pruhem“, odeslaná „místně příslušným“ finančním úřadem. Nepopíratelnou úlohu sehrával u mnohých také velmi silný nástroj veřejného ochránce práv v podobě „rizika“ (z hlediska úřadu) medializace kauzy či informování nadřízeného orgánu, což, jak jistě všichni cítíme, může být pro kontrolovaný úřad krajně nepříjemné.

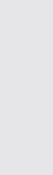
Fáze třetí – partnerství, respekt a úcta

Jak však plynul čas a činnost veřejného ochránce práv se stávala běžnou (tu trpěnou, tu přirozenou a onde dokonce vítanou) součástí veřejné správy, tedy jakmile došlo k vnitřnímu akceptování tohoto, pro veřejnou správu

zpočátku subjektivně poněkud cizorodého prvku, došlo k proměně pocitů z činnosti veřejného ochránce práv i v očích mnoha úředníků. Veřejná správa postupně přestala vnímat veřejného ochránce práv jako svého „nepřítele“ a začala jej cítit jako někoho, jehož aktivita pomáhá nejen ochraně osob, ale též zlepšování vlastní činnosti správního úřadu a tím i (k překvapení mnoha) k lepšímu vnímání úřadu v očích veřejnosti. A protože i sám veřejný ochránce práv ke svým kontrolním aktivitám nepřistupuje jen z pozice karatele či mentora, dochází k pozvolné přeměně antagonismu v partnerství, zpočátku snad ne zcela důvěrnému, ale jak to někdy v životě bývá, tam, kde partnerství nepřeroste přímo v „lásku“, vznikne respekt a úcta, což jsou mimochodem city mnohem trvalejší a z jistého úhlu i hodnotnější...

Fáze čtvrtá (poslední?) – obdiv

Zatím posledním stádiem, které lze ve vztahu úřednictva a veřejného ochránce práv nalézt, je obdiv, a to obdiv mnoha podob a tvarů. Veřejný ochránce práv především vyvolává obdiv pro rozsah své aktivity, který je úctyhodný nejen z hlediska „množství“ prověřovaných případů (stačí pohlédnout do zpráv o činnosti veřejného ochránce práv), ale i z hlediska „množství“ pracovníků Kanceláře veřejného ochránce práv. Velký obdiv zasluhuje též odborná kvalita činnosti veřejného ochránce práv, jehož právní stanoviska se stala široce vyhledávaným zdrojem právní argumentace, jež je svým významem srovnatelná s judikaturou nejvyšších soudů (a jsou-li někdy právní názory veřejného ochránce práv předmětem polemiky, pak téměř výhradně polemiky teoretické, neboť praxe obvykle stanoviska veřejného ochránce práv plně respektuje). Můj obdiv patří samozřejmě také osobě pana doktora Motejla (bez něhož by veřejný ochránce práv nikdy nebyl tím, čím je dnes) a mnoha jeho spolupracovníkům, s nimiž jsem měla za dobu svého působení ve veřejné



správě možnost jednat. Jednání byla vždy korektní, věcná a na odpovídající odborné a profesionální úrovni. I když jsme se někdy názorově neshodli, myslím, že žádná ze zúčastněných stran neodcházela s pocitem onoho pověstného „nepřekonatelného odporu“...

Závěrem...

V úvodu tohoto krátkého zamyšlení jsem naznačila, jak je „těžké“ psát o vztahu veřejné správy k instituci veřejného ochránce práv. Věřím však, že každý, kdo tento text dočetl až do těchto míst, vnímá, stejně jako já, důležitost této instituce i význam, jaký je jí kladen a jenž si plným právem (a vlastním přičiněním) zasluhuje.

A co říci na úplný závěr? Samozřejmě, jak se sluší, přeji instituci veřejného ochránce práv mnoho úspěchů.

Praha, březen 2010

9. Veřejný ochránce práv a Krajský úřad Jihomoravského kraje

Jiří Crha

ředitel Krajského úřadu Jihomoravského kraje

Desáté narozeniny jsou velmi příjemným jubileem – oslavenec vyrostl z „batolecího“ věku, je už samostatný, má své vlastní názory, které umí prosadit, a má k tomu i spoustu energie. Tato charakteristika určitě neplatí jen pro lidi, ale v podstatě je můžeme vztáhnout i na instituce. Decenium je tedy bezesporu radostnou příležitostí k bilanci dosažených úspěchů, stejně jako k zamyšlení se nad tím, co se třeba dosud nepodařilo a kam je zapotřebí směřovat síly. V této souvislosti není náhodou, že si jako ředitel Krajského úřadu Jihomoravského kraje pokládám otázku, jak lze charakterizovat dosavadní spolupráci veřejného ochránce práv v České republice a Krajského úřadu Jihomoravského kraje a zda mají tyto instituce něco společného?

Ačkoliv se to možná na první pohled nezdá, těch styčných bodů najdeme docela hodně. Na prvním místě určitě stojí, že jsou prakticky vrstevníci: obě instituce vznikly a začaly prakticky působit na počátku posledního desetiletí 20. století, obě byly v pojetí svých kompetencí něčím novým, co do té doby ve veřejném životě a správě České republiky neexistovalo. Obě sice měly zákony a dalšími

předpisy stanovené své pravomoci, kompetence, základní mechanismy fungování, ale všechno to zatím bylo jen na papíře. Každý z nás se nesčetněkrát přesvědčil, jak se často liší teorie od zeleného stromu života – a neméně to platí i pro instituce. Společně jsme tak – a proč nepřiznat, že někdy i trochu klopotně – hledali reálné základy vzájemné spolupráce. Podařilo se je najít a navíc přinášejí konkrétní výsledky, což je důležité zejména pro „zákazníky“ obou našich institucí. Základním kritériem je přitom princip „dobré správy“, jehož hlavní zásady stanovil a definoval právě veřejný ochránce práv. Neformální zásady kvalitního spravování věcí veřejných, které vycházejí z ústavních zásad, z obecních právních principů, z morálních pravidel i z legitimních společenských očekávání patří k základním pilířům práce Krajského úřadu Jihomoravského kraje a odrážejí se i v jeho základních dokumentech, zejména ve Vizi Krajského úřadu Jihomoravského kraje. Zde si klademe za cíl zkvalitňovat naše činnosti na základě získávaných informací o potřebách našich klientů, účelně, efektivně, hospodárně a transparentně využívat finanční prostředky, vytvářet jednoduchý a srozumitelný systém

pro zlepšování činností úřadu a trvale rozvíjet znalosti a dovednosti našich pracovníků. Při naplňování vize nám pomáhá i pravidelný kontakt a možnost konzultací s pracovníky Kanceláře veřejného ochránce práv.

Někdy jsme se sice neshodli v hodnocení konkrétních kauz, vždy je však pro nás názor veřejného ochránce práv cenným pro danou problematiku a přínosem do diskuze k otázkám, které nemusejí mít jednoznačné řešení. Jako příklad mohu uvést šetření, které veřejný ochránce práv prováděl, když se jednalo o omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci. Případ řešil jeden z městských úřadů v Jihomoravském kraji. Ačkoliv se v daném případě názory veřejného ochránce práv a krajského úřadu na problematiku vlastnictví účelové komunikace rozcházely, vzájemná dobrá spolupráce zabránila dalším procesním obstrukcím v dané věci. Podněty veřejného ochránce práv rovněž napomohly k eliminaci pochybení v činnosti jednoho ze zdravotnických zařízení zřízených Jihomoravským krajem. Výsledky šetření zástupkyně veřejného ochránce práv zase přispěly k většímu sjednocení praxe, pokud jde o poskytování informací dle příslušných zákonů. Závěry veřejného ochránce práv tvoří nedílnou součást metodické pomoci, kterou krajský úřad poskytuje správním orgánům na území kraje. Zdaleka přitom nejde jen o případy, v nichž krajský úřad přímo vydává svá stanoviska, ale snaží se o jednotlivých kauzách a případných problémech průběžně informovat.

Těším se na další pokračování této spolupráce v (nejméně) dalším desetiletí. Přiznejme si – každý z nás někdy trpí „provozní slepotou“. Pohled zvenčí, včetně názorů odborníků na danou problematiku i upozornění na případné nedostatky a chyby, kterých se ve své práci dopouštíme, tak jen přispívá k budování skutečně „dobré správy“, která je naším společným cílem.

Brno, březen 2010

10. Jak vznikala v České republice ombudsmanská instituce

Petr Uhl

novinář

Když mě organizátoři tohoto sborníku požádali o příspěvek, usoudili, že můj článek k desátému výročí vzniku funkce veřejného ochránce práv má být zařazen jako jeden z „pohledů novinářů“. Novinářem jsem, nebo se za něj namyšleně považuju, už od roku 1977. Náhoda ale chtěla tomu, že jsem se do vzniku ombudsmanské instituce zapojil jako tehdejší vládní zmocněnec pro lidská práva (1998–2001). Po dvanácti letech bych o tom rád napsal.

Výslednému přijetí zákona o veřejném ochránci práv (dále jen „ochránce“) v prosinci 1999 předcházela léta polemik, zda ombudsman jako státní orgán bude vůbec potřebný, a pokud ano, jakou by měl mít působnost. Kupodivu se našlo dost politiků, kteří tuto instituci předem odmítali, často v zájmu technokratického pojetí politického systému. Nechyběly ale ani asociální argumenty, že se každý má postarat sám o sebe. Ke vzniku funkce přispěla sociální demokracie a v ní, zejména na půdě sněmovny, s obdivuhodným nasazením nejvíce Petra Buzková. Novou instituci propagovali i Václav Havel, Jiří Dienstbier st.

a jako předseda ČSSD a poté i vlády Miloš Zeman. Skupina chartistů sepsala už v roce 1992 petici za její vznik.

Spory o ochránce trvaly i v roce 1999, kdy se zákon psal. Léta vystupoval proti chystané instituci Václav Klaus, ve sněmovně nejvýrazněji Marek Benda (ODS) a ta média, jež se považovala za pravicová. Z politických stran vyslovovala ODS jako jediná po celou dobu k ochránci aktivní odpor. Přátelští k němu byli lidovci, zejména Josef Lux, a komunisté.

Odpor proti ochránci byl založen na směsi neznalosti a nehumánním sociálním darwinismu. Dva rysy mu dominovaly. Až do přijetí zákona v roce 1999 panovalo ve společnosti všeobecné mínění, že ombudsman má chránit lidská práva, tedy práva základní (například ve smyslu čl. 1 české Listiny), nanejvýše občanská. O sociálních se přitom moc nemluvilo. (První, ještě federální návrh zákona dokonce vymezoval působnost na „lidská a občanská práva“.) To se, hlavně v médiích, drží dodnes (doslova, dnes tak píšou Lidové noviny), která ochránce práv často

nazývají ochráncem lidských práv. Už základní pohled na působnost ochránce ale ukazuje, že jde o činnost reagující především na správní řízení a že vedle správního práva je založena na ústavněprávních koncepcích, na ústavním právu jako na oboru práva, ne na tom, zda někdo „má taký rád lidská práva“. Od podzimu 1992, kdy tehdejší předseda české vlády Václav Klaus (ODS) označil lidská práva za „třešničku na dortu“, po letech jeho zpochybňování občanské společnosti a po Klausově označení funkce ochránce za trafikku pro Motejla (Klaus se za to neomluvil, i když po letech a via facti ochráncovu funkci „vzal na milost“).

Cíle a hodnoty jako dodržování lidských práv, rovnoprávnost, občanská společnost a ochrana životního prostředí přijímá česká společnost, tradičně ukotvená v národovecké, paternalistické, autoritářské a konzumeristické hodnotové orientaci, jejíž kořeny jsou ještě v 19. století, stále s nedůvěrou. Je to prý z ciziny importovaný „lidskoprávní aktivismus“, a ti nejodvážnější (Václav Klaus je pyšný na svou „odvahu“ hájit zpátečnické postoje) ho odmítají nahlas.

Druhou skupinou mýtů je údajná zbytečnost této instituce. Máme přece soudy, to je standardní mechanismus, nač ještě ombudsman? Jenže soudy rozhodují především o porušení zákona a až v posledních letech – právě díky právní úpravě a praxi ochránce – i o porušení zásad dobré správy. Teprve v posledních letech se už i u soudů posuzuje špatné zacházení, nesplnění oprávněného očekávání a rozpor s dobrými mravy. Právě díky ochránci se prosazují ony zásady, překračující rámec jednoho zákona, který je stále typický pro rozhodování obecných soudů. Také zásady demokratického právního státu byly ještě před deseti lety kritériem jen pro Ústavní soud, až dnes postupně pronikají i do obecného soudnictví. Podstatný je ale rozdíl mezi řízením před soudem a u ochránce. U něho se žádné důkazní řízení nevede, ochránce vše

jen „měkce“ posuzuje a fyzická osoba není nikdy za pochybení odpovědna, odpovědný je vždy státní orgán.

Sociální demokraté šli do sněmovních voleb v roce 1998 s volebním požadavkem, že má vzniknout ombudsman jako ústavní činitel. Jeho působnost měla upravit novela ústavy, která by v ní doplnila o článek o ochránci. Předpokládalo se, že bude mít ústavní pravomoci, především oprávnění podávat návrhy zákonů sněmovně. S tímto ústavním oprávněním souviselo i zákonné oprávnění ochránce navrhnout Ústavnímu soudu zrušení zákona nebo jeho části. Sociální demokratům šlo i o prestižní zasazení ochránce do českého právního řádu. Po volbách v červnu 1998 sestavoval Miloš Zeman za sociální demokracii menšinovou vládu. Místopředsedou vlády pro legislativu a lidská práva byl Pavel Rychetský. Stal jsem se zmocněncem oné vlády pro lidská práva a o něco později i náměstkem Rychetského.

Od podzimu 1998 začala z iniciativy a pod předsednictvím Pavla Rychetského působit pracovní skupina pro vytvoření zákona o veřejném ochránci práv. Jejími členy byli ministr spravedlnosti Otakar Motejl a dva hlavní autoři vznikajícího návrhu zákona – Vladimír Sládeček a Vladimír Mikule. (Sládeček je i autorem prvního, zatím jediného komentáře zákona.) Bylo nás ve skupině asi deset, od začátku si tam ale konkurovala dvě odlišná pojetí ochrany práv. Vladimír Sládeček často za střídavé podpory dalších členů skupiny prosazoval užší, někdy i žádné pravomoci ombudsmana v dané oblasti působnosti osobní či věcné, většinou s odkazem na možnou kolizi se související, již existující právní úpravou. Pavel Rychetský měl při hledání úpravy konečné slovo. Posuzoval, podle svého uvážení, aby to „prošlo“ vládou a pak Parlamentem. Znaže českou politickou kulturu, často na Sládečkovy omezující návrhy přistupoval, ač – a to bylo zřejmé – nerad.

V souladu s předchozími českými návrhy jsme už na začátku odmítli některé zahraniční instituty, například francouzský filtr (stěžovatelé tam smějí oslovit ombudsmana jen prostřednictvím jiných osob, například poslanců), rakouské stranické ombudsmanky (tři politické strany mají každá jednoho, určitým způsobem si konkurujícího ombudsmana), německý model kolektivních ombudsmanů jako orgánů spolkového sněmu a zemských sněmů, maďarský a švédský způsob specializovaných ombudsmanů, například pro etnické menšiny, pro ochranu osobních údajů, pro ochranu dětí, pro ochranu homosexuálů apod.

I když jsme všichni zásadně souhlasili s tím, že ochránce nebude smět ani zasahovat do soudního či správního řízení, ani měnit (rušit) rozhodnutí jiných státních orgánů, usilovali někteří z nás o to, aby mohl použít již existujících právních cest, zatím vyhrazených osobě, která se cítí na svých právech zkrácena, případně jejím příbuzným, někdy též státnímu zástupci či ministru spravedlnosti.

Až na oprávnění ochránce podat Ústavnímu soudu návrh na zrušení podzákonné normy nebyly tyto snahy úspěšné. Teprve dodatečnou úpravou (novelou) z roku 2005 získal ochránce oprávnění podat nejvyššímu státnímu zástupci návrh na podání žaloby ve veřejném zájmu (v netrestních věcech); návrh ve formě podnětu může ale podat kdokoliv.

V pracovní skupině nikdo ovšem nepotlačoval ochranu základních práv, včetně práva na spravedlivý proces a „měkkých“ práv sociálních podle platných katalogů, tedy evropské Úmluvy, české Listiny a částečně i obou mezinárodních paktů. Do věcné působnosti ochránce se vedle ochrany před porušováním zákona a před nečinností úřadů dostala i ochrana před porušováním zásad demokratického právního státu, tedy i ústavně zaručená lidská práva, a nově – myslím na návrh Vladimíra Mikuleho – i před porušováním zásad dobré správy (a o tom, co je dobrá správa, rozhoduje ochránce!), později

novelou zákona z roku 2008 i ochrana před „špatným zacházením“. Ale vzhledem k minimalizovanému rozsahu osobní působnosti se miska vah zřetelně převážila ve prospěch správněprávní agendy a vzdálila se lidskoprávnímu pojetí ombudsmanské instituce v ústavním smyslu toho slova.

Především se ve skupině nepodařilo prosadit osobní ochráncovu působnost na jinou veřejnou správu než na správu státní, a to ještě s vyloučením vlády, Parlamentu, prezidenta republiky, zpravodajských služeb atd. Působnost na obecní a krajské úřady a veřejnoprávní instituce (například školy) je omezena pouze na tu činnost, kterou konají v přenesené působnosti za stát. Nepůsobnost na obce je asi největším nedostatkem v rozsahu ochráncových pravomocí. Je-li podle ochránce náprava – spočívající ve zveřejnění a upozornění nadřízených orgánů a odborné veřejnosti – žádoucí, formuluje stanovisko na základě svého šetření postupu státních orgánů, například hygienické stanice nebo kontrolních orgánů krajského úřadu, jednajícího za stát, ale například nesprávnou, ba dokonce nezákonnou manipulaci s obecními byty, motivovanou aniticismem, vytknout nesmí. (Nově to bude částečně možné rozšířením ochráncovy působnosti o antidiskriminační agendu.) Není-li však ve věci zákonná ingerence státního orgánu, je ochránce na obecní (městský) úřad krátký, a to i tehdy, porušuje-li onen úřad při rozhodování ve vlastní působnosti zjevně lidská práva – tedy ve smyslu české Listiny a mezinárodních úmluv. Považuji to za nedostatek.

Totéž co o obcích a krajích platí i o soudech a státním zastupitelství. Ochránce má působnost pouze na státní správu soudů a zastupitelství. Možné úpravě zásahu ombudsmana do pravomoci justice při rozhodovací činnosti samé pracovní skupina pro tvorbu zákona o ochránci bránila, aby se nenarušila nezávislost soudců na jiných státních orgánech. Měla ostatně stejný postoj jako zákonodárce, ohleduplný vůči soudcům při úpravě zákonných důvodů kárného

postihu soudců a státních zástupců. Soudce není dobře možno kárně stíhat – aspoň taková je tradice – pro způsob a výsledek jeho rozhodovací činnosti, byť by v ní zjevně porušil zákon. A teprve v poslední době byla ochráncova působnost rozšířena na možnost podat kárnou žalobu, ale pouze na předsedu a místopředsedu soudu (ne už na funkcionáře státního zastupitelství), a to zřejmě jen pro jeho zavinění při výkonu funkce státní správy soudnictví.

Podobně omezující je to, že se ochránce podle zákona a vžité praxe nevyslovuje k soudnímu rozhodnutí. Jestliže například sociální pracovnice hrubě a opakovaně porušily zákon o sociálně-právní ochraně dětí a zákon o rodině a navrhly soudu umístění dítěte například předběžným opatřením do diagnostického ústavu a jestliže soudce bez veřejného jednání a přezkoumání situace jejich návrhu vyhověl, aniž to dítě viděl a mluvil s ním, ochránce to do stanoviska nenapíše. Uvádí výhrady pouze k postupu sociálních pracovníků. Tím se vytváří atmosféra, v níž přetrvává konzervativní právní úprava, která neukládá soudci povinnost, aby – pokud to je například vzhledem k věku dítěte možné – s dítětem hovořil a seznámil se s prostředím, v němž žije.

I když jsme ve skupině připravovali „obyčejný“ zákon, neukotvený v ústavě, přesto jsme rezignovali na několik institutů, které by činnost ochránce usnadnily. Vedle možnosti podat návrh na zrušení (části) zákona to bylo oprávnění ochránce podat nebo spolupodat ústavní stížnost k Ústavnímu soudu, jak je to možné například v Polsku. Když jsem ale neprosadil ani oprávnění ochránce vstoupit do trestního řízení se souhlasem obžalovaného na jeho straně podáním odvolání, což vždy bylo a je právo blízkých rodinných příslušníků, nebo podáním jiného oprávněného prostředku, případně i dovolání (tehdy stížnosti pro porušení zákona), došel jsem k názoru, že zákon upraví ochráncovu působnost jen jako alibi, jako ospravedlnění porušování práv lidí a že povede k diskreditaci celé instituce. Nikdo z pracovní

skupiny mi nevysvětlil, jak by oprávnění ochránce podat návrh na povolení obnovy řízení mohlo být nepřípustným zásahem do soudní moci a nezávislosti soudu. Na nedostatky v trestním právu – a byla to před těmi lety jediná oblast práva, v níž jsem se vyznal – jsem byl stále zvláště citlivý.

Opustil jsem tedy pracovní skupinu dříve, než byl návrh zákona hotov, udav k tomu žertem zástupný důvod: až na mne byli totiž všichni kuřáci (to byla před dvanácti lety ještě taková doba!) a kvůli mně se dělaly každou hodinu krátké kuřácké přestávky. Odbývaly se na balkoně, zatímco já jediný jsem zůstal v pracovně Pavla Rychetského. Odchodem z pracovní skupiny jsem tak i já přispěl k rychlejšímu přijetí zákona. Sociální darwinismus, konzervativní myšlení hrozící prohloubením české izolace v Evropě a neznalosti a demagogie většiny médií byly v pracovní skupině, tedy v jejich obavách z důsledků případných antiobudsmanských reakcí, úspěšné, zákon je hodně bezzubý.

Zato moje prognóza, kterou jsem jako loajální úředník tehdy nezveřejnil, že takto zákonem úzce upravená působnost ochránce bude spíše ke škodě než k užítku věci, se nenaplnila, rozhodně ne do té míry, jak jsem se obával. Lidé prahnu po spravedlnosti, vždy znovu a znovu. Zásluhu na tom, že se funkce veřejného ochránce v České republice ujala, má především Otakar Motejl. A to, paradoxně, pro svůj konzervativismus, jehož se ale rád v diskusích se svými spolupracovníky zbavoval. Prostřednictvím svého konzervativismu rozuměl občanům, ale hlavně úřadům a institucím, jejich rozhodnutím i jejich nečinnosti a jejich předsudkům, stereotypům a slabostem. A lidé rozuměli jemu. Bez několika desítek právníků kolem třiceti let, jimiž se obklopal a s nimiž úzce a účinně spolupracoval, by ale sám tuto instituci, stojící na Kanceláři ochránce, nikdy vybudovat nedokázal. To, že si to uvědomil, je ovšem i jeho zásluha.

Praha, Luhačovice, červenec 2010

The background image shows a modern, multi-story building with a facade of blue and white panels. A glass canopy covers the entrance area on the left. In the foreground, there is a parking lot with two cars, a dark blue hatchback and a silver sedan, parked in designated spaces. The sky is a clear, pale blue.

**Nespravedlnost
na jednom místě
zeměkoule
ohrožuje spravedlnost
na celém světě.**

Martin Luther King, Jr.



Závěrečné slovo

ZÁVĚREČNÉ SLOVO

Pavel Varvařovský

veřejný ochránce práv

Deset let existence ombudsmana v České republice se může i nemusí jevit jako dlouhá doba. Je krátká, přihlédneme-li k tomu, že od „sametové“ revoluce uplynulo už dvacet let. Zvlášť když zjistíte, že třeba Uzbekistán má svého ombudsmana už patnáct let. Může však být i nečekaně dlouhá, pokud si vzpomenete, za jakých obtíží se český ombudsman rodil, s jakou nedůvěrou a odmítáním se na počátku setkával a v některých kruzích se setkává i dnes. V kontextu celospolečenských proměn to bylo deset let složité cesty k uznání a respektu, deset let, během nichž veřejný ochránce práv našel odvahu, mravní sílu a intelektuální potenciál, jimiž prokázal svou potřebnost a význam pro stát i společnost. Je tomu nejspíš i proto, že ač hájil práva občanů, ochránce současně nikdy neopomněl apelovat také na zdravý rozum a vždy zdůrazňoval, že právo není

samospasitelné a musí mu předcházet obyčejná slušnost, tolerance a vzájemný respekt.

Jsem přesvědčen, že taková je role ombudsmana v moderní společnosti – nejen chránit před protiprávním jednáním, ale zejména pěstovat v lidech právní povědomí a mravní citění a současně neustále připomínat základní hodnoty lidského soužití. V tomto směru jsou názory T. G. Masaryka, když mluvil o nutnosti sebevzdělávat se, neustupovat diletantismu či politickému radikalismu, nezdržovat se tzv. vytloukáním prázdné slámy, být ochoten kriticky zkoumat vlastní i cizí postoje, nižší pozvedávat k vyššímu a nenásilně šířit hodnoty humanitní demokracie, stále aktuální. Věřím, že se veřejný ochránce práv bude i v dalších desetiletích ubírat právě touto cestou.

Brno, září 2010

Obsah

Úvodní slovo	5
Deset významných událostí v průběhu deseti let existence veřejného ochránce práv	7
1 / Vznik a historie	8
Ombudsman očima Václava Havla	9
Jedinečný pohled Otakara Motejla	10
2 / Přijetí zákona o veřejném ochránci práv	13
3 / Volba prvního veřejného ochránce práv a jeho zástupkyně	14
Veřejný ochránce práv pohledem Anny Šabatové	15
4 / Sídlo veřejného ochránce práv a jeho tým	18
5 / Změna v pravomocích – ochránce jako Národní preventivní mechanismus	20
6 / Znovuzvolení Otakara Motejla a volba nové zástupkyně ochránce	21
Naplnil ombudsman v ČR očekávání veřejnosti?	22
7 / Další rozšiřování působnosti	27
8 / Významné návštěvy	28
9 / Úmrtí Otakara Motejla – konec jedné éry	30
10 / Volba nového ombudsmana – nový začátek	31
Deset významných případů	33
1 / Změna formy regulace nájemného (2002)	34
2 / Sterilizace romských žen (2005)	35
3 / CzechTek (2005)	36
4 / Mezinárodní únosy dětí (2006)	37
5 / Vystěhování romských rodin ve Vsetíně (2007)	38
6 / Postup Policie ČR při odběru vzorků DNA odsouzeným a obviněným (2008)	39
7 / Rozšíření sportovního areálu Ještědu (2008)	40
8 / Výplata sociálních dávek formou poukázek v Litvinově (2008)	41
9 / Postup ČOI při poskytování informací o výsledcích kontrol čerpacích stanic (2009)	42

10 /	Postup ÚHOS ve věci Národní knihovny (2009).	43
	Deset úsměvů z práce veřejného ochránce práv	45
	Deset pohledů na veřejného ochránce práv očima lidí z oboru	49
1 /	K 10. výročí ustanovení veřejného ochránce práv v České republice.	50
2 /	Ombudsman a jeho přínos k obnově veřejné správy.	53
3 /	Cesta českého ombudsmana tam (a zase zpátky?).	58
4 /	Autorita bez žolíků.	65
5 /	Kam nepřijde soudce, tam by měl přijít ombudsman.	70
6 /	Veřejný ochránce práv pohledem soudce.	73
7 /	Ombudsman nesoudí	76
8 /	„Jakýsi“ Motejl.	80
9 /	Byl jsem při tom (střípky vzpomínek a trochu jarního přemítání)	83
10 /	Veřejný ochránce práv pohledem „rodinných“ právníků	88
	Deset pohledů na veřejného ochránce práv očima politiků, úředníků a novinářů	93
1 /	O smyslu každé funkce rozhodují zcela konkrétní lidé	94
2 /	Ombudsman očima Karla Schwarzenberga	96
3 /	Jak jsem potkával ombudsmana.	97
4 /	Hledání spravedlnosti	99
5 /	Spravedlnost by neměla být nedosažitelným ideálem	101
6 /	K desetiletému výročí úřadu veřejného ochránce práv pohledem Ministerstva zahraničních věcí	104
7 /	Ombudsman a orgány ochrany veřejného zdraví.	107
8 /	Proměny vztahu veřejné správy a veřejného ochránce práv (ze subjektivního pohledu úředníka)	109
9 /	Veřejný ochránce práv a Krajský úřad Jihomoravského kraje.	112
10 /	Jak vznikala v České republice ombudsmanská instituce	114
	Závěrečné slovo	119

**Deset let veřejného ochránce práv
v České republice**

Editor: Mgr. Iva Hrazdilková

Vydala Kancelář veřejného
ochránce práv v roce 2010

Grafický návrh, sazba, produkce:
Omega Design, s.r.o.
Náklad 200 výtisků
1. vydání

