

Vysoká škola ekonomická v Praze

Národohospodářská fakulta

Hlavní specializace: Veřejná správa



OMBUDSMAN A JEHO VZTAH K PRINCIPŮM DOBRÉ
SPRÁVY

diplomová práce

Autor: Bc. Martina Vejskalová

Vedoucí práce: JUDr. Miloš Matula, CSc.

Rok: 2013

Prohlašuji na svou čest, že jsem diplomovou práci vypracovala samostatně a s použitím uvedené literatury.

Martina Vejskalová

V Praze, dne 15. 5. 2013

Poděkování:

Děkuji JUDr. Miloši Matulovi, CSc. za ochotu vést tuto diplomovou práci, za čas, který mi během zpracování práce věnoval, za cenné připomínky, rady a komentáře, které mi poskytl při konzultacích.

Abstrakt

Předkládaná diplomová práce pojednává o vztahu ombudsmana k principům dobré správy. Narůst popularity instituce ombudsmana ve 20. století způsobil jeho rostoucí typologickou diverzifikaci. Koncept dobré správy nabývá v různých zemích různého obsahu. Cílem práce je postihnout shodné znaky a identifikovat difference mezi vybranými modely. Jádrem práce je tvořeno analýzou institutu veřejného ochránce práv v České republice, řeckého a evropského ombudsmana. Na základě analýzy je provedena komparace s ohledem na postavení, právní regulaci institutů a principy dobré správy.

Klíčová slova: dobrá správa, ombudsman, veřejný ochránce práv, veřejná správa

JEL klasifikace: H700, H730

Abstract

This diploma thesis discusses the relationship of the Ombudsman to the principles of good governance. The rise in popularity of ombudsman institution in the 20th century caused his growing typological diversification. The concept of good governance in different countries takes different content. The goal is to capture the same characteristics and identify the differences between the selected models. The core of the work consists of analyzing Ombudsman's Institute in the Czech Republic, Greece and the European Ombudsman. The base of analysing is a comparison with regard to the legal status, legal basis of institutions and good governance principles.

Key words: good administration, good governance, ombudsman, public administration

JEL classification: H700, H730

Obsah

Úvod	1
1 Obecná charakteristika základních pojmů	3
1.1 Institut ombudsmana	3
1.1.1 Právní základ instituce	5
1.1.2 Klasifikace instituce	5
1.1.3 Postavení a role ombudsmana	7
1.2 Koncept dobré správy	7
1.2.1 Definice dobré správy	8
1.2.2 Prvky dobré správy v dokumentech Rady Evropy	9
1.2.3 Dobrá správa v dokumentech EU	13
1.2.4 Judikatura Evropského soudního dvora	15
2 Veřejný ochránce práv v ČR a dobrá správa	17
2.1 Veřejný ochránce práv	17
2.1.1 Historický exkurz	17
2.1.2 Charakteristika a postavení instituce ochránce	18
2.1.3 Působnost ochránce	19
2.1.4 Realizace působnosti	22
2.2 Koncept dobré správy	26
2.2.1 Právní principy dobré správy	26
2.2.2 Katalogy principů dobré správy	29
2.3 Role veřejného ochránce práv v prosazování dobré správy	30
2.3.1 Formulace principů dobré správy	30
2.3.2 Realizace principů dobré správy	33
3 Evropský ombudsman a dobrá správa	38
3.1 Evropský veřejný ochránce práv	38
3.1.1 Historie a právní základ instituce	38

3.1.2	Charakteristika instituce	39
3.1.3	Postavení v institucionálním rámci EU	40
3.1.4	Působnost.....	41
3.1.5	Realizace působnosti	43
3.2	Podíl evropského ombudsmana na prosazování dobré správy	45
3.2.1	Formulace principů dobré správy	45
3.2.2	Realizace principů v praxi	47
4	Řecký veřejný ochránce práv a dobrá správa	52
4.1	Řecký veřejný ochránce práv	53
4.1.1	Historie a právní základ instituce	53
4.1.2	Organizace úřadu	53
4.1.3	Postavení v institucionálním rámci.....	55
4.1.4	Působnost.....	56
4.1.5	Realizace působnosti	58
4.2	Koncept dobré správy	59
4.2.1	Právní aspekty dobré správy.....	59
4.2.2	Průvodce řádné správní praxe.....	62
4.2.3	Principy dobré správy v praxi ochránce	63
5	Komparace modelů.....	67
5.1	Ústavní zakotvení institutu ombudsmana	68
5.2	Rozšiřování působnosti a pravomocí ombudsmana.....	69
5.3	Srovnání pojetí konceptu dobré správy.....	72
5.4	Role v prosazování dobré správy	74
	Závěr.....	77
	Seznam použitých zdrojů.....	80
	Seznam obrázků a grafů	88

Seznam použitých zkratk

aj.	a jiné
apod.	a podobně
atd.	a tak dále
č.	číslo
čl.	článek
CSc.	kandidát věd
ČR	Česká republika
DEI	výrobce a dodavatel elektřiny v Řecku
EMA	Evropská agentura pro léčivé přípravky
ESD	Evropský soudní dvůr
EU	Evropská unie
EYDAP	správa vodovodů a kanalizací v Athénách
JUDr.	doktor práv
MU	Masarykova univerzita v Brně
např.	například
OAED	státní organizace pro podporu zaměstnanosti v Řecku
OASA	dopravní podnik v Athénách
odst.	odstavec
OLAF	Evropský úřad pro boj proti podvodům
OPCAT	Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání
OSN	Organizace spojených národů

OTA	místní samosprávné orgány v Řecku
PD	prezidentský dekret
Ph. D.	doktor
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie
tj.	to jest
tzn.	to znamená
VOP	veřejný ochránce práv
zák.	zákon

Úvod

V právním státě, jakožto v základním pilíři stabilního demokratického státu, dochází k neustálé interakci mezi občany a veřejnou správou. Tento vztah stojí na zdánlivě jednoduchém principu a tj., že občanovi je dovoleno vše, co není právem zakázáno, zatímco státním institucím je zakázáno vše, co jim právem není výslovně dovoleno či přikázáno. K zajištění efektivního fungování těchto vazeb je nezbytně nutná existence kontrolních mechanismů a dodržování stanovených zásad. V souvislosti s neustálým rozvojem společnosti jsou na moderní veřejnou správu kladeny nejen právně vymahatelné, ale také nevyimadatelné procesní a materiální požadavky. Soubor těchto požadavků je shrnut pod pojmem dobré správy. Tradiční kontrolní mechanismy v podobě soudního systému jsou svázány rigidními pravidly a není jim z podstaty jejich existence dán prostor k uplatňování mimoprávních norem. Zde nastupuje úloha ombudsmana jako nadstavbového orgánu, jehož standard kontroly se opírá o principy práva a dobré správy.

Hlavní cílem této práce je analýza vybraných institutů ombudsmana a jejich následné porovnání. Na základě komparace jsou vytyčeny základní rozdíly a shodné znaky mezi vybranými modely z hlediska postavení ombudsmana, právní regulace a principů dobré správy.

Tento cíl je stanoven na základě dvou tezí:

1. Za dobu existence institutu ombudsmana se vyvinuly různé typologické varianty odchylovající se od jeho švédského předobrazu.
2. Dobrá správa je neurčitým pojmem nabývajícím různého obsahu a rozsahu.

K dosažení stanoveného cíle je práce rozdělena do několika celků. V první části jsou prostřednictvím deskripce vyloženy základní pojmy. Nastínění teoretické základny je nezbytné pro komplexní orientaci v tématu. Od obecné charakteristiky se odráží analýza modelů ve vybraných zemích s ohledem na stanovená kritéria. Analýza z hlediska postavení a právní regulace instituce se opírá o rešerše dostupných pramenů. Role ombudsmana v prosazování dobré správy je podložena na straně jedné statistickými údaji z činnosti ochránců za rok 2011, na straně druhé konkrétním výčtem případů, ve kterých bylo právo na dobrou správu uplatněno. Údaje z roku 2011 byly použity z důvodu nedostupnosti aktuálnějších dat. Na základě analýzy je provedena komparace, jejímž prostřednictvím jsou

identifikovány hlavní odlišnosti. Ohledně zásadních diferencí je veden diskurs skrze názorové proudy české odborné veřejnosti.

Východiskem pro zpracování diplomové práce jsou platné právní předpisy zakládající institut ombudsmana v jednotlivých zemích a dokumenty obsahující zásady dobré správy. Řada informací je získána z odborné literatury publikované jak v České republice, tak i v zahraničí. Jmenovitě se z českých zástupců jedná například o publikace Vladimíra Sládečka. Ze zahraničních zdrojů je cenným zdrojem poznatků práce Gabriele Kutsko-Stadlmayer zaměřená na parlamentní instituce ombudsmanů v celé Evropě. Jako opěrný materiál slouží články v odborných právních časopisech.

1 Obecná charakteristika základních pojmů

Nárůst popularity instituce ombudsmana má za následek odchýlení od původního modelu a rostoucí typologickou diverzifikaci. Koncept dobré správy nabývá v různých zemích různého obsahu. Pro pochopení odlišností mezi vybranými úpravami je nezbytné nastínit společný základ v podobě obecné charakteristiky.

1.1 Institut ombudsmana

Slovo ombudsman má svůj původ ve středověkých výrazech „umbup“ (moc, autorita) a ve švédském slově „ombud“, což je osoba vystupující jako zástupce, zmocněnec či mluvčí jiných. Historicky poprvé byla instituce ombudsmana roku 1809 zakotvena ve švédské ústavě, a to jako orgán parlamentu dohlížející na to jak soudci, vládní a ostatní úředníci zachovávají zákony a jiné právní předpisy. Původní skandinávský model byl inspirací pro zakládání ombudsmanských institucí ve 20. století.

Roku 1919 implementovalo ideu ombudsmanské instituce do republikánské ústavy Finsko. Impulsem k nárůstu její popularity byl model aplikovaný v Dánsku. V souvislosti s kvantitativním nárůstem veřejné správy po celém světě vznikaly úřady v různých modifikacích prvotních skandinávských modelů. K největšímu rozmachu došlo na přelomu 60. a 70. let 20. století. D. C. Rowat, kanadský specialista ohledně této problematiky, označil toto období za „ombudsmánii“. Roku 1975 prostřednictvím doporučení vyzvala Rada Evropy členské státy, které tak dosud neučinily, aby zvážily možnost zřízení - ať již na národní, regionální nebo místní úrovni – úřadu, který by byl vybaven pravomocemi shodnými s pravomocemi již existujících ombudsmanů či parlamentních zmocněnců.¹ Uplatnění instituce nachází nejen v prostředí rozvinuté demokracie, ale i ve státech postkomunistických. V současnosti funguje téměř ve stovce² zemí světa. V roce 1993 byl založen úřad ombudsmana na úrovni Evropské unie.

Název úřadu ombudsmana, rozsah jeho působnosti a jeho zákonných pravomocí je v různých zemích odlišný. Stejně tak existuje celá řada pokusů o charakteristiku instituce. Odborná literatura předkládá pro termín ombudsman celou řadu definic. Mezinárodní asociace právníků vymezuje ombudsmana jako „úřad zřízený ústavou, legislativním aktem nebo parlamentem, v jehož čele stojí nezávislý, vysoce postavený veřejný činitel odpovědný

¹ SKÁLA, J. (1994), s. 825

² KANCELÁŘ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV (2013b)

zákonodárnému sboru nebo parlamentu, který přijímá stížnosti občanů na vládní úřady, úředníky a zaměstnance, nebo který jedná ze své vlastní iniciativy, a který má pravomoc vyšetřovat, doporučovat nápravná opatření a vydávat zprávy.“³

D. C. Rowat vymezuje definiční znaky instituce ombudsmana následovně:

- a) jde o funkcionáře parlamentu;
- b) jedná se nestranného, politicky nezávislého „vyšetřovatele“;
- c) nemá oprávnění rušit nebo měnit rozhodnutí (orgánů);
- d) může provádět šetření i z vlastní iniciativy;
- e) způsoby (styl) jeho práce jsou neformální, rychlé a levné.⁴

Česká literatura, konkrétně V. Sládeček uvádí, že „pod výrazem ombudsman většinou chápeme nezávislou a nestrannou osobu volenou parlamentem, která na základě podnětů (stížností) nebo z vlastní iniciativy a poměrně neformálně šetří zákonnost či spravedlivost (správnost, přiměřenost) jednání či nečinnosti veřejné správy – zpravidla když není k dispozici jiný účinný právní prostředek – a svými přímo nevynutitelnými doporučeními iniciuje nápravu“.⁵

D. Hendrych specifikuje ombudsmana jako institut, jehož hlavní výhoda spočívá v řešení konfliktů rychlou, neformální a levnou cestou. Jeho prostřednictvím lze předcházet soudním či jiným sporům. V rámci své působnosti řeší nejen otázky legality, ale taktéž neochotu, hrubost, chyby nebo omyly v úředním postupu.⁶

Vzhledem k rozličným formám modifikace původního modelu ombudsmana bychom univerzální a přesnou definici hledali jen velmi těžko. Obecně lze říci, že „ombudsman je nezávislý úředník, ustanovený proto, aby přijímal stížnosti občanů na zneužívání moci, nesprávné či pomalé jednání vládních úřadů. Provádí šetření, podává zprávy o zjištění a doporučuje řešení“.⁷

³ GAMMELTOFT – HANSEN, H. (1993), s. 32

⁴ SLÁDEČEK, V. (2011), s. 32

⁵ SLÁDEČEK, V. (1997), s. 13

⁶ HENDRYCH, D. (2006), s. 615

⁷ SLÁDEČEK, V. (2011), s. 11.

1.1.1 Právní základ instituce

Postavení ombudsmana v ústavně-politickém systému je zakotveno buď v ústavě, nebo v jiném legislativním aktu. Nejčastější variantou je alespoň stručná zmínka v ústavě s odkazem na běžný či prováděcí zákon. Existují však i výjimky.

Rozsáhlou ústavní úpravu věnuje instituci ombudsmana například Rakousko. Ve Velké Británii je ombudsman považován za součást ústavy nepsané. Dle údajů z roku 2010 je institut ombudsmana součástí 23⁸ ústav zemí Evropy. Ve Španělsku je postavení ombudsmana upraveno jak ústavně, tak i běžným zákonem. V některých zemích, např. v Nizozemsku, Polsku či Rakousku došlo k ústavnímu zakotvení až dodatečně - po několikaletém působení instituce na základě jejího zákonného ustanovení. Ústavní regulace není nezbytnou podmínkou fungování a existence instituce ombudsmana – příkladem je například Česká republika či Lichtenštejnsko.⁹

1.1.2 Klasifikace instituce

Dle V. Sládečka¹⁰ lze z hlediska klasifikace – tzn. přiřazování instituce k určitému modelu - vymezit několik typů ombudsmanů dle různých klasifikačních kritérií.

Prvním z těchto kritérií je typ moci, od které je odvozena existence ombudsmana. Na základě toho rozlišujeme tři typy ombudsmanů, a to: ombudsman moci zákonodárné (parlamentní či legislativní ombudsman), ombudsman moci výkonné a zvláštní ombudsman. Za klasický a nejrozšířenější model je považován historicky nejstarší ombudsman moci zákonodárné. Jeho existence je odvozena od nejvyššího zastupitelského sboru - ten ho zpravidla volí na fixně stanovené funkční období. Ombudsman má pak k zastupitelskému sboru určité zákonem regulované vztahy. Pokud je ombudsman jmenován vládou, jejím předsedou či hlavou státu, pak se jedná o typ ombudsmana moci výkonné. Pro tento typ je charakteristická podřízenost vládě a absence přímých vazeb na parlament. Fakt jeho závislosti na vládě je důvodem, proč vládní ombudsman není v rámci kontroly veřejné správy považován za dostatečnou formu dozoru. Speciální ombudsman může být ustanoven jak orgánem moci výkonné, tak i zákonodárné. V obou případech je zřizujícím orgánu odpovědný či přímo podřízený.

Východiskem pro odlišnou klasifikaci je posouzení profilujícího znaku ombudsmana, a tj. jeho nezávislosti. Z tohoto hlediska dělíme ombudsmany na nepravé – tj. podřízené moci

⁸ SEITLOVÁ, J. (2010), s. 19

⁹ KUCSKO-STADLMAYER, G. (2008), s. 7

¹⁰ SLÁDEČEK, V (1997), s. 15 - 16

výkonné a ombudsmany pravé – parlamentní. Ombudsman podřízený moci výkonné postrádá nezbytný znak nezávislosti. V případě parlamentního ombudsmana sice taktéž existuje závazek odpovědnosti parlamentu, avšak nikdy se nejedná o přímou podřízenost.

Parlamentní ombudsmany dále členíme na všeobecné a speciální. Všeobecné ombudsmany je možné diferencovat podle územního rozsahu jejich působnosti. Pak vymezujeme ombudsmany ústřední, zemské a místní. Do působnosti ústředního ombudsmana spadá území celého státu. Zemští ombudsmani jsou charakterističtí zejména pro federální státy, kde působí vedle ústředního ombudsmana. Stížnosti na místní orgány v rámci určité části území jsou v působnosti ombudsmanů místních (regionálních, městských).

Specifikem posledních desetiletí je ustanovování jednoho či více zástupců ombudsmana pro úžeji vymezenou oblast. Tato tendence souvisí s nárůstem počtu, komplikovanosti a různorodosti případů - konkrétně jsou ustanovováni např. ombudsmani pro oblast vězenství, vojenství, atd. Současným trendem je zřizování soukromých ombudsmanů, např. v rámci podniku, firmy. Jedná se zpravidla o nestátní instituce, ale na příklad ve Velké Británii je jejich existence podložena zákonem.

Poslední klasifikace se týká pouze ombudsmana parlamentního. Hlavním klasifikačním hlediskem je možnost přístupu k ombudsmanovi. Za podpůrná diferenciativní hlediska jsou považovány možnosti jednání ombudsmana z vlastní iniciativy, širě přezkumných oprávnění, způsob ustanovení do funkce a délka funkčního období. Na základě těchto východisek je definován skandinávský, britský a specifický africký model. V případě skandinávského modelu uplatňovaného ve většině států kontinentální Evropy se občan může obracet na instituci přímo. V britském modelu se občan dovolává jednání ombudsmana nepřímo - prostřednictvím podání k poslanci, který zpravidla musí vyslovit se šetřením ombudsmana souhlas. Stížnost se k ombudsmanovi dostává zprostředkovaně přes poslance - jedná se o tzv. poslanecký filtr. Specifickým typem ombudsmanské instituce charakterizované kolektivním složením je africký model. Nejedná se o jev typický pro Afriku – kolektivního ombudsmana nalezneme např. v Rakousku.

V současné době působí po celé Evropě s určitými modifikacemi parlamentní ombudsmani. Parlamentní ombudsman je volen zákonodárným sborem a je parlamentu odpovědný. Právě jmenování ombudsmana parlamentem je rozhodujícím prvkem pro jeden z jeho hlavních profilujících znaků - nezávislost.

1.1.3 Postavení a role ombudsmana

Co se týče postavení ombudsmana v rámci ústavně politického systému, pak na moci výkonné je klasický ombudsman zcela nezávislý. Svým vznikem a odpovědností je vázán na parlament. Na druhé straně správní úřady i vláda mají vůči němu stanoven širší okruh povinností. Obecně platí požadavek součinnosti a pomoci ombudsmanovi. Ombudsman je oprávněn požadovat podklady, vyjádření se k dané věci, atd. V podstatě slouží jako nástroj moci zákonodárné ke sledování činnosti vládních úřadů a úředníků.¹¹ Jeho síla nestojí na oprávnění vydávat příkazy ani na vztazích nadřízenosti a podřízenosti. Spočívá v oprávněních iniciační a limitované povahy, tj. poskytuje doporučení, návrhy a názory. Pokud členové vlády nejednají v souladu s ombudsmanovými doporučeními, pak ombudsman iniciuje odvetné opatření zákonodárného sboru v podobě výroční, bilanční zprávy či individuálních podnětů.¹² Ombudsman se snaží odhalovat strukturální nedostatky v ústavně-politickém systému a směřovat svá opatření ke zlepšení a zefektivnění politicko-správního systému na jednotlivce.¹³

Působnost ombudsmana se často překrývá s kompetencí jiných orgánů, které působí v oblasti ochrany práv občanů. Jedná se zejména o kompetence orgánů správního (po případě i civilního) a ústavního soudnictví. Ombudsman nemá nahrazovat funkce jiných státních orgánů, ale má působit jako instituce komplementární a podpůrná. Výjimkou jsou státy jako např. Švédsko či Finsko, kde do určité míry ombudsman ve stanoveném rámci dohlíží i nad činností soudů a soudců.¹⁴

Konkurence ombudsmana a moci soudní není možná díky odlišné formě pravomocí, kterými disponují. Soudy řeší spory rozsudkem, kdežto ombudsman poskytuje stanovisko či nezávazný návrh řešení. Existence institutu ombudsmana je nápomocnou pro řádového občana usilujícího o rychlé a objektivní řešení záležitostí. Soudy vítají jeho existenci díky odlehčení od drobnějších sporů či stížností, které jsou adresovány ombudsmanovi.¹⁵

1.2 Koncept dobré správy

V rámci ústavně-politického systému je funkcí ombudsmana usilovat svou činností o zjednodušení státní administrativy a o odstranění nedorozumění vznikajících mezi vládou

¹¹ SKÁLA, J. (1994c), s. 123

¹² SLÁDEČEK, V. (1997), s. 19

¹³ SKÁLA, J. (1994a), s. 283 - 285

¹⁴ SLÁDEČEK, V. (1997), s. 22-23

¹⁵ SKÁLA, J. (1994c), s. 124

a občany. Při výkonu své funkce se ombudsman opírá o standard zahrnující právní předpisy, principy dobré správy a lidská práva. V závislosti nejen na právním řádu, ale i na faktorech jako jsou morální zvyklosti, je v různých zemích koncept dobré správy rozličně formulován.

1.2.1 Definice dobré správy

Pro definování dobré správy je nutno přihlédnout ke genezi pojmu, jehož kořeny sahají do anglosaského systému. Východiskem pro kritérium dobré správy je britské právo. Pro český termín „dobrá správa“ se v anglickém jazyce užívá výraz „good administration“. Nezřídka se lze setkat též s termínem „good governance“, který je překládán jako dobré vládnutí či vládní moc.¹⁶ V širším pojetí se jedná o výkon politické moci ke spravování národních záležitostí.¹⁷ „Good governance“ je tedy pojmem obsahově širším než good administration.¹⁸ Tzn. dobrá správa je podstatnou složkou dobré vlády/dobrého vládnutí.¹⁹

Existuje mnoho výkladů pojmu dobré správy - přesnou definici bychom jak v národní tak mezinárodní právní úpravě hledali jen velmi těžko. Z hlediska právní nauky se jedná o pojem neurčitý, jehož obsah nelze přesně vymezit a dostatečně právně definovat. Jeho výklad je ponechán ryze na správním uvážení s přihlédnutím ke konkrétním souvislostem. „Dobrá správa“ je otevřený a dynamický koncept, což je podloženo tvrzením, že „pojem dobré správy v širokém slova smyslu má za účel popsat soubor stále se vyvíjejících – právně vymahatelných i nevymahatelných – procesních a materiálních požadavků, kterým musí moderní správa vyhovovat.“²⁰

S nárůstem veřejné správy v průběhu historie narůstají i požadavky na interpretaci a vymezení původního obsahu pojmu. Značná úloha zde připadá soudům – termín dobrá správa se poprvé vyskytl v judikatuře Evropského soudního dvora v r. 1957. Pro zobecnění dobré praxe a vytváření etických kodexů byla stěžejní konstitucionalizace práva na dobrou správu, která se projevila v Chartě základních práv EU. Vzhledem k tomu, že původně se o dobré správě uvažovalo jako o mimoprávním konceptu²¹, je její formulace a realizace spjata se vznikem institutu ombudsmana. V komunitárním právu datujeme vývoj pojmu dobré správy od roku 1995, kdy byl zvolen první evropský ombudsman. Ten napomohl ke specifikaci pojmu dobrá

¹⁶ CHROMÁ, M. (1993), s. 166

¹⁷ KONIG, K. (1999), s. 73.

¹⁸ SLÁDEČEK, V. (2009), s. 158

¹⁹ ČEBIŠOVÁ, T. (2006), s. 76

²⁰ Studie publikována jako dokument RE: CDLR (94) 3 App. II, s. 7., In ČEBIŠOVÁ T. (2006), s. 78

²¹ POMAHAČ, R. (2005), s. 433

správa prostřednictvím negativního vymezení špatné správy - tzv. „maladministration“. Na základě ombudsmanovy iniciativy Evropský parlament schválil definici špatné správy jako „stavu, kdy orgán veřejné správy nejedná v souladu s pravidlem nebo principem, které jej zavazuje“^{22, 23}

Koncept dobré správy je obsahově naplněn dvěma kategoriemi, které jsou vzájemně v těsné spojitosti, a tj.: právo na dobrou správu a principy dobré správy. Právo na dobrou správu je odvozeno z principů právního státu, zakořeněných v právní a správní kultuře moderních demokracií. Od práv 1. a 2. generace se liší svým zaměřením – týká se organizace a fungování správy. Určuje způsob jakým je realizována činnost veřejných orgánů.²⁴

V dokumentech zmiňujících se o dobré správě je pojem dobré správy vyložen prostřednictvím definice jednotlivých komponentů dobré správy, skrze které je naplňován požadavek výkonu veřejné správy jako dobré správy. Některé z těchto principů jsou zahrnuty v zákonech, jiné jsou uvedeny v dokumentech Rady Evropy či Evropské unie. Obecně lze říci, že cílem dobré správy je řádné a kvalitní fungování veřejné správy v podmínkách demokratického právního státu, při respektování základních práv a svobod jednotlivce. Jedná se o takové chování orgánů veřejné správy, které jim zákon sice přímo nepředepisuje, ale adresáti veřejné správy jej mohou spravedlivě požadovat.²⁵

Pojem dobré správy dosáhl za dobu své existence značné oblíbenosti a neustále dochází k jeho rozšiřování. V odborné literatuře, v právních dokumentech či studiích jsou detailně teoreticky definovány principy dobré správy, ale jejich obsah je vykládán často zcela odlišně. Základ evropského standardu dobré správy tvoří požadavky obsažené v dokumentech Rady Evropy, v dokumentech Evropské Unie, judikatura Evropského soudního dvora a Evropského soudu pro lidská práva.

1.2.2 Prvky dobré správy v dokumentech Rady Evropy

Roli kultivujícího činitele v oblasti dobré správní praxe sehrává Rada Evropy, jejíž dokumenty slouží jako opora pro správné obsahové vymezení dobré správy. Hodnotovou základnou principů a zásad jsou na evropském poli ustanovení Evropské úmluvy o ochraně

²² THE EUROPEAN OMBUDSMAN (1997), s. 22.

²³ TOMOZSEK, M. (2005), s. 46

²⁴ ČEBIŠOVÁ, T. (2006), s. 77

²⁵ POTĚŠIL, L (2008)

lidských práv a základních svobod, která vychází z Všeobecné deklarace lidských práv. Od 70. let 20. století byla přijata řada doporučení adresovaná vládám členských států, ve kterých byly postupně systematicky vyjádřeny zásady obecné činnosti veřejné správy se zřetelem k ochraně zájmů osob, jichž se správní činnost může dotýkat. V následujících dokumentech jsou obsaženy dílčí prvky dobré správy jako celku.

Prvním důležitým krokem k zakotvení dobré správy jako právního pojmu bylo Usnesení (77) 31 Výboru ministrů o ochraně jednotlivce ve vztahu k úkonům správních orgánů. Je zde uveden soubor zásad, které jsou dnes běžně považovány za ústřední pro právo na dobrou správu. Nicméně termín dobrá správa zde byl použit pouze jako omezující požadavek při uplatňování zásad nikoliv jako klasifikace navrhovaných práv. Navrhované principy mají být implementovány jako požadavky dobré a efektivní veřejné správy. S cílem zajistit spravedlnost ve vztahu občan – správní orgán, byly uvedeny následující zásady:

- právo být vyslechnut,
- právo na přístup k informacím,
- pomoc a zastoupení,
- odůvodnění rozhodnutí,
- informování o opravných prostředcích.²⁶

Rada Evropy v průběhu let vydala další doporučení ohledně principů vztahujících se k dobré správě. V Doporučení R(80)2 Výboru ministrů ohledně výkonu povinností dle vlastního volného uvážení ze strany správních orgánů jsou formulovány požadavky zejména na obsah rozhodnutí ve správním uvážení. Správní orgány mají při svém rozhodování brát v úvahu požadavky dobré a účinné správy. Orgán veřejné správy je povinen zachovat princip sledování stanoveného účelu a princip nezneužití uvážení, dodržovat princip rovnosti před právem a zákaz diskriminace, dále princip proporcionality, včetně požadavku rozhodovat o věci v přiměřené lhůtě a princip předvídatelnosti, legitimního očekávání a právní jistoty. Mimo to jsou zde uvedeny požadavky na procesní stránku rozhodování. Doporučení zahrnuje nejširší a nejobecnější pravidla vztahující se k rozhodnutí orgánů veřejné správy. Principy

²⁶ STATSKONTORET (2005), s. 11.

dobré správy zde vyjádřené jsou „minimálním nutným společným základem“ v členských zemích Rady Evropy.²⁷

V Doporučení R(81)19 Výboru ministrů o přístupu k informacím v držení veřejných orgánů je řešena otázka přístupu a poskytování informací jako součásti požadavku otevřené a transparentní dobré veřejné správy.

Doporučení R(84)15 Výboru ministrů ohledně veřejné odpovědnosti stanovuje možnost náhrady škody při nesprávném úředním postupu vedoucím k vydání správního aktu.

Ze zásady a požadavku na respektování soukromí a ochrany osobních údajů vychází Doporučení R(91)10 Výboru ministrů o sdělování osobních údajů v držení veřejných orgánů třetím osobám.

Povinnosti veřejných činitelů (zaměstnanců veřejné správy) postupovat v souladu s právními a etickými normami, nestrannosti, loajality, zdvořilosti, důvěryhodnosti a vyvarování se možnému střetu zájmů upravují Doporučení R(2000)6 Výboru ministrů o postavení veřejných činitelů v Evropě a Doporučení R(2000)10 Výboru ministrů o kodexech chování pro veřejné činitele.²⁸

Na základě těchto dokumentů byl v roce 2007 Radou Evropy vydán komplexní dokument, jenž shrnuje základní právo jednotlivce na dobrou správu a zásady dobré správy - Doporučení Rec(2007)7 o dobré veřejné správě/good governance.

Doporučení CM/Rec (2007) 7 o dobré veřejné správě

Zásady dobré správy, které konkretizují samotný pojem dobré správy, vymezila Rada Evropy v příloze doporučení z roku 2007. Doporučení Rec(2007)7 o dobré veřejné správě, přijaté dne 20. 6. 2007, si klade za cíl definovat základní právo na dobrou veřejnou správu. Oficiálním dodatkem tohoto dokumentu je Kodex dobré veřejné správy. Je rozdělen do tří sekcí. Zásady dobré správy jsou uvedeny v sekci první. V sekci druhé je definován termín "administrativní rozhodnutí" a rozebrán postup jejich přijímání. Třetí sekce Kodexu řeší možnosti odvolání a náhrady škod. Kodex upravuje zásady a pravidla, které by měly veřejné orgány všech členských zemí aplikovat ve svých vztazích k soukromým osobám, s cílem dosáhnout dobré veřejné správy.

²⁷ SKULOVÁ, S. (2005), s. 575-576

²⁸ POTĚŠIL, L. (2008)

V Kodexu dobré veřejné správy přiloženém k Doporučení (2007) 7 byly v rámci 22 zásad zde obsažených jako principy dobré veřejné správy vytyčeny následující:

1. Zásada zákonnosti

Zásada zákonnosti zahrnuje povinnost veřejných orgánů konat a postupovat v souladu s právem. Orgány jsou povinny dodržovat zákony, mezinárodní právo a obecné zásady řídící jejich činnost, a to bez jakékoli svévole. Orgány jednají pouze na základě zákonem stanovených pravomocí, v jejich mezích a za účelem, pro který byla daná pravomoc přidělena. Vydávat svévolná opatření je zakázáno, a to i při užití správního uvážení. Zásada zákonnosti dosahuje nejvyššího stupně, co se důležitosti týče. Z toho důvodu je obsažena také v právních předpisech ústavní povahy.

2. Zásada rovnoprávnosti

K povinnosti jednat v souladu se zásadou rovnoprávnosti zavazuje veřejné orgány čl. 3 Kodexu. V praxi je dle této zásady použit při jednání se soukromými osobami nacházejícími se ve stejné situaci stejný přístup, tzn. bez rozdílu pohlaví, národnosti, vyznání či přesvědčení. Pokud jsou rozdíly v přístupu užity, pak musí být objektivně ospravedlněny.

3. Zásada nestrannosti

Ve smyslu zásady nestrannosti jsou veřejné orgány povinny nahlížet na příslušnou záležitost nezaujatě a se značnou mírou objektivit. Jednotliví veřejní činitelé vykonávají své povinnosti nestranně, bez ohledu na jejich vlastní osobní přesvědčení a zájmy.

4. Zásada proporcionality

V rámci zásady proporcionality veřejný orgán jedná tak, aby opatření, která ovlivňují práva nebo zájmy soukromých osob byla zaváděna jen tam, kde je to nutné a pouze v rozsahu nezbytném k dosažení žádoucího cíle. Přijatá opatření nesmějí být nepřiměřená.

5. Zásada právní jistoty

Zásada právní jistoty zaručuje zákaz retroaktivních opatření, vyjma právně ospravedlněných okolností. Pokud tak nevyžaduje veřejný zájem, pak veřejné orgány nemají ovlivňovat nezadatelná práva nebo konečné právní situace. V případě, že jsou zaváděny nové povinnosti, může být nezbytné zavést dočasná opatření či stanovit přiměřenou lhůtu k tomu, aby takové povinnosti vstoupily v platnost.

6. Zásada konání v přiměřené časové lhůtě

Tato zásada je nastíněna v čl. 7 Kodexu pouze v obecné rovině a to ve smyslu toho, že veřejné orgány konají a plní své povinnosti v přiměřené časové lhůtě.

7. Zásada participace

Čl. 8 Kodexu zakotvuje možnost participace soukromých osob k účasti na přípravě a zavádění správních rozhodnutí, jež ovlivňují jejich práva či zájmy. Pokud nemusí být daná činnost prováděna neodkladně, veřejné orgány soukromým osobám takovou příležitost poskytnou.

8. Zásada úcty k soukromí

Veřejné orgány jednají s úctou k soukromí, a to zejména při zpracovávání osobních dat. Pokud jsou používány elektronické prostředky, pak musí být zajištěna veškerá nezbytná opatření k zabezpečení soukromí.

9. Zásada transparentnosti

V souladu se zásadou transparentnosti mají veřejné orgány zajistit, aby soukromé osoby byly vhodnými prostředky informovány o jejich činnosti a rozhodnutích. V rámci těchto aktivit je zahrnuto například zveřejnění oficiálních dokumentů, s přihlédnutím k pravidlům týkajících se ochrany osobních údajů a tajemstvím chráněným zákonem.²⁹

1.2.3 Dobrá správa v dokumentech EU

V rámci Evropské unie tvoří referenční rámec pro dobrou správu Charta základních práv EU, ve které bylo deklarováno právo na dobrou správu, Bílá kniha o evropském vládnutí a Evropský kodex řádné správní praxe.

Charta základních práv EU

Charta je (zatím) dokumentem politickým a nemá právní závaznost. Právo na dobrou správu je zakotveno v čl. 41. Článek neposkytuje obecnou definici práva na dobrou správu, nýbrž vymezuje jeho základní aspekty, a to následovně:

- nestrannost při řešení záležitostí občanů,
- spravedlivé zacházení,

²⁹ COUNCIL OF EUROPE (2007)

- rozumné časové lhůty pro řešení záležitostí občanů,
- právo být slyšen před tím, než je ve věci týkající se daného občana vydáno rozhodnutí,
- právo každé osoby na přístup ke spisovému materiálu, který se jí týká,
- povinnost odůvodnit rozhodnutí,
- právo na náhradu škody způsobené orgánem veřejné správy či jeho zaměstnancem,
- právo jednat s orgánem veřejné správy v jednom ze smluvních jazyků,
- právo občanů mít přístup k dokumentům Komise, Parlamentu a Rady.³⁰

Bílá kniha o evropském vládnutí

Dalším dokumentem, ve kterém se objevuje problematika dobré správy, je Bílá kniha o evropském vládnutí. Byla vydána Evropskou komisí v roce 2001 v reakci na klesající důvěru občanů členských zemí k institucím a politice EU. Nejedná se o dokument právně závazného charakteru, ale o doporučení, jehož cílem je dosažení lepšího postavení EU v podvědomí svých občanů prostřednictvím zkvalitnění realizace evropské politiky. Snahou je zavést určité změny v administrativních vztazích na území evropských států. Pro účely úspěšné realizace těchto změn jsou v dokumentu uvedeny zásady dobré vládní moci. Tyto zásady patří k základním 5 principům dobré správy a jsou charakterizovány následovně:

1. Otevřenost:

Instituce by měly komunikovat s členskými státy o aktivitách a rozhodnutích Evropské unie otevřenějším způsobem. V rámci zvýšení důvěry v komplexní soustavu institucí by měly používat pro veřejnost dostupný a srozumitelný jazyk.

2. Spoluúčast:

Prostřednictvím spoluúčasti veřejnosti během politického cyklu – od počáteční koncepce po konečnou realizaci – je podpořena důvěryhodnost ve výsledky a činnost institucí. Na zajištění spoluúčasti je závislá kvalita, účinnost a důležitost politik Unie.

3. Zodpovědnost:

³⁰ TOMOZSEK, M. (2005), s. 67

Každá instituce EU by měla jasně vykazovat svou činnost a nést za její výkon odpovědnost. Každý legislativní či exekutivní úkon by měl být ve svém postupu zřetelný. Potřeba větší odpovědnosti a zřetelnosti platí i pro členské státy a další činitele, které politiku EU implementují.

4. Efektivita/Účinnost:

Základem efektivnosti je stanovení jasných cílů, zhodnocení budoucích dopadů a zvážení zkušeností z minulosti. Další podmínkou efektivity je delegace úkolů odpovídajícímu stupni místních vlád a včasná implementace přijatých opatření.

5. Soudržnost:

Vzhledem k nárůstu rozsahu úkolů a rozšiřování EU vzrůstá i podíl zainteresovanosti místních úřadů na politice EU. Soudržnost vyžaduje politické vedení a zodpovědnost jednotlivých institucí tak, aby byl zajištěn důsledný přístup v rámci komplexního systému. Politika a aktivity EU musí být založeny na koherenci a srozumitelnosti.³¹

Tyto principy upravují vztahy mezi státy, občany a Evropskou unií obecně, neurčují konkrétní práva, ale spíše doporučují, jak by se měly moderní evropské státy a subjekty správního práva chovat v souladu s demokratickým charakterem společenství.³²

Evropskému kodexu řádné správní praxe je věnován prostor v rámci kapitoly zaměřené na evropského ombudsmana.

1.2.4 Judikatura Evropského soudního dvora

Účinnost principů uvedených v dokumentech Rady Evropy je posilována rozhodovací činností Evropského soudu pro lidská práva, který svou judikaturou dotváří jednotlivé principy dobré správy. Pro právní prostředí Evropské Unie zastává posilující roli v profilaci principů dobré správy Evropský soudní dvůr. ESD uznává řadu obecných správních zásad, např.:

- obecný princip správy v souladu se zákonem,
- zásada zákazu diskriminace,
- zásada proporcionality,

³¹ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2001)

³² POMAHAČ, R (2008)

- zásada právní jistoty,
- zásada ochrany legitimního očekávání.³³

V judikatuře zmíněných soudů lze nalézt celou řadu případů vztahujících se buď k dobré správě jako celku nebo k nějakému z jejích konkrétních principů, např. případ soudu prvního stupně ze 30. ledna 2002 - max. mobil Telekommunikation Service GmbH v. Commission of the E.C., T-54/99. V tomto případě Soud založil své rozhodnutí na čl. 41 odst. 1 (právo na dobrou správu) a čl. 47 (soudní přezkum) Charty.³⁴

³³ STATSKONTORET (2005), s. 12

³⁴ TOMOZSEK, M (2006), s. 98

2 Veřejný ochránce práv v ČR a dobrá správa

2.1 Veřejný ochránce práv

Po vzoru ombudsmana byla v České republice zavedena instituce veřejného ochránce práv. V rámci této kapitoly bude provedena deskripce vzniku a analýza postavení a působnosti ochránce.

2.1.1 Historický exkurz

Zcela nová instituce veřejného ochránce práv, která je českou variantou úřadu ombudsmana, vstoupila do českého právního řádu přijetím vládního návrhu zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv. K právnímu zakotvení vedl komplikovaných proces doprovázený řadou oficiálních i neoficiálních iniciativ, polemik a pochybností.

Počátek snah o zřízení instituce ombudsmana je datován do devadesátých let, která jsou spojena s obdobím přeměn nejen na poli právním. Do té doby nebylo české povědomí s myšlenkou instituce ombudsmana obeznámeno. První institucí s určitými ombudsmanskými rysy se s přijetím zákona č. 540/1990 Sb. stal Generální inspektor ozbrojených sil. Mimo jeho hlavní poslání – zabezpečovat dohled nad stavem a činností ozbrojených sil a realizaci branné politiky státu – byl zákonem pověřen výkonem inspekční činnosti v oblasti respektování lidské důstojnosti a občanských práv. Podobnost Generálního inspektora s prvky ombudsmanské instituce je spatřována v možnosti příslušníků obracet se inspektora přímo a v iniciačním charakteru oprávnění inspektora. Stejně jako ombudsman inspektor nemohl vydávat, měnit či rušit nařízení a rozkazy, ale jeho pravomoc spočívala v iniciaci nápravného opatření. Nicméně reálně nebyl Generální inspektor nikdy ustanoven, neboť nebyla nalezena osoba obecně přijatelná pro tento post.³⁵

V reakci na potřebu nezávislé kontroly nejen v soudnictví, ale rovněž i ve veřejné správě, byl v roce 1992 vysloven požadavek na zřízení instituce ombudsmanského typu. První federální návrh zákona z roku 1992 vycházel z polské právní úpravy. Předmětem návrhu byl úřad ombudsmana v podobě kolektivního orgánu šesti osob s širokou působností od státní správy, přes právnické osoby, orgány samosprávy až po oblast lidských a občanských práv. Postupně byl původní záměr přepracováván až k návrhu vytvoření instituce po vzoru skandinávského modelu. Přijetí zákona provázely nejen opakované polemiky, ale i zpochybňování jeho vlastního smyslu. V Poslanecké sněmovně nastal ohledně jeho přijetí politický konflikt mezi

³⁵ PAVLÍČEK, V. (2008), s. 1007

levicí a pravicí. Významným argumentem podporujícím jeho schválení bylo mj. stanovisko Výboru ministrů členských států Rady Evropy. V Doporučení R/85/13 o instituci ombudsmana, a přiměřeně také v Doporučení R/97/14 o ustavení celostátních institucí pro lidská práva je vznesena výzva, aby zejména ty členské státy, ve kterých došlo k prudkým společenským a politickým změnám, transformaci ekonomiky nebo násilným událostem válečného typu, a tím k ohrožení lidských, hospodářských sociálních a kulturních práv, zvážily zřízení ombudsmana nebo institucí ombudsmanského typu. Do českého právního řádu byl zařazen zcela nový a atypický institut až v roce 1999, kdy ho podpořily levicové a středové strany, a to přijetím zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv. Podoba českého institutu se značně lišila od původních návrhů z roku 1993, neboť přejímání vzoru z ostatních evropských zemí bylo omezeno odlišnými právními a společenskými poměry panujícími v českém prostředí. Konečný návrh zákona vycházel ze švédské verze upravené dle dánského modelu. Zákon zachovává základní ombudsmanské principy, ale v některých otázkách jde vlastní cestou.³⁶

Od svého přijetí byl zákon o Veřejném ochránci práv několikrát pozměněn a doplněn celkově jedenácti novelami. Až na výjimky byly novely zaměřeny na rozšiřování působnosti ochránce.³⁷

2.1.2 Charakteristika a postavení instituce ochránce

Zákon č. 349/1999 Sb. veřejného ochránce práv charakterizuje následovně: „Veřejný ochránce práv působí k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod.“³⁸

Zákon dále ukládá, že veřejný ochránce práv je volen Poslaneckou sněmovnou na funkční období šesti let. A to na základě návrhu kandidátů, z nichž po dvou navrhuje prezident a Senát. Svou funkci vykonává nezávisle a nestranně. Poslanecká sněmovna ho může v případech stanovených zákonem odvolat. Z výkonu své funkce se ochránce zodpovídá Poslanecké sněmovně ČR v podobě podávání zpráv o své činnosti.

³⁶ KANCELÁŘ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV (2010), s. 8 – 13

³⁷ SLÁDEČEK, V. (2011), s. 13

³⁸ § 1 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

V současné době je v úřadu veřejného ochránce práv JUDr. Pavel Varvařovský. V době jeho nepřítomnosti ho zastupuje jeho zástupce – JUDr. Stanislav Křeček. Zástupce je volen stejným postupem a se stejnými podmínkami jako ochránce. Ochránce ho může pověřit výkonem části své působnosti. Úkoly spojené s odborným a organizačním zabezpečením činnosti ochránce zajišťuje Kancelář veřejného ochránce práv. Sídlem ochránce je Brno.³⁹

Ochránce je monokratickým orgánem, tj. je vykonáván jednou osobou. Vzhledem k tomu, že je jeho existence odvozena od moci zákonodárné, je formálně přiřazován k legislativě. Typologicky se tak jedná o parlamentního ombudsmana. V rámci svého postavení nenarušuje rovnováhu mezi mocí zákonodárnou, výkonnou a soudní. Řadí se mezi subjekty stojící mimo veřejnou správu a ve vztahu k orgánům veřejné moci má specifické, poměrně nezávislé postavení. Zákonem je povolán ke kontrole a dozoru nad činností veřejné správy. Kontrolní činnost vůči veřejné správě vykonává bez subordinačních vazeb. Jeho nezávislost je posílena zakotvením trestní procesní imunity, fixně stanoveného funkčního období, taxativním výčtem důvodů ztráty funkce a odpovídajícím platem.⁴⁰

Hlavní aktivita ochránce spočívá v řešení problematického jednání zákonem vymezených úřadů na základě obdržených stížností. Pro tyto účely disponuje vyšetřovacím oprávněním a instrumenty iniciačního či návrhového charakteru.

2.1.3 Působnost ochránce

Cílem této podkapitoly je vymezení rozsahu působnosti ochránce práv. Podkladem pro rozbor je rozhodující ustanovení § 1 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv. Toto ustanovení obsahuje devět právních norem. První z nich, která je obsažena v odstavci 1, vymezuje působnost ochránce především z hlediska věcného. Působnost ochránce je zde obecně vymezena dikcí „ochrana osob před jednáním úřadů a dalších institucí, pokud jsou v rozporu s právem, neodpovídají principům demokratického právního státu a dobré správy nebo před jejich nečinností“. Z výše uvedeného vyplývá, že ochránce působí k ochraně osob před:

1. Jednáním, které
 - a. je v rozporu s právem,
 - b. neodpovídá principům demokratického právního státu,
 - c. neodpovídá principům dobré správy.

³⁹ KANCELÁŘ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV (2013b)

⁴⁰ SLÁDEČEK, V. (2011), s 40-43

2. Nečinností.

D. Hrabcová ve svém příspěvku Několik úvah o činnosti VOP v ČR⁴¹ uvádí, že vymezení působnosti dle ustanovení § 1 zákona o VOP není zcela jednoznačnou otázkou. Věcná působnost vymezená výše uvedenou dikcí poskytuje prostor pro řadu úvah o rozsahu její interpretace.

Na základě aktivit ochránce není problém vymezit, kdy dochází k jednání v rozporu s právem. Jde o takové jednání, které je v rozporu s kterýmkoli právním předpisem platným v České republice (včetně mezinárodních smluv, jsou – li součástí právního řádu). Za jednání v rozporu s právem nelze označit jednání, kterým se porušují interní předpisy.⁴²

Co se týče interpretace pojmů „demokratického právního státu“ a „dobré správy“, pak zde může nastat problém s jejich výkladem - je totiž především na samotném ochránci, jak tyto pojmy bude interpretovat. Pojem demokratický právní stát není v teoretické rovině nikde jednoznačně definován a jeho výklad je ponechán judikatuře Ústavního soudu. Východiskem pro definici tohoto pojmu je čl. 1 a 2 Ústavy, kde je demokratičnost požadavkem na chování státu v souladu s úctou k právům a svobodám člověka a občana a právní stát je takový, který je vázán svými právními předpisy.⁴³ Relevantní principy demokratického právního státu jsou zakotveny v Ústavě (čl. 2 odst. 3 a 4) a v Listině (čl. 2 odst. 2 a 3). Jedná se o vymezení ve smyslu toho, že na straně jedné každý může činit vše, co není zákonem zakázáno, a nesmí být nucen činit to, co mu zákon neukládá. A na druhé straně je možné uplatňovat státní moc jen v případech a mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Tzn., že z hlediska vymezení aktivit státu principy demokratického právního státu vykazují správní úřad do zákonných mezí.⁴⁴

Působnost daná ombudsmanovi prostřednictvím ochrany dobré správy bude podrobněji rozebrána v rámci následujících částí práce. Na základě dosud nastíněných principů dobré správy v evropském kontextu lze konstatovat, že se vztahuje na zajištění spravedlnosti ve vztahu občan versus orgány veřejné správy.

⁴¹ HRABCOVÁ, D. (2002), s. 58

⁴² SLÁDEČEK, V. (2011), s. 53

⁴³ Tamtéž, s. 53

⁴⁴ Tamtéž, s. 54

Z hlediska subjektivního je v § 1 zákona působnost ochránce vymezena dvojím způsobem. A to prostřednictvím pozitivního a negativního výčtu různých druhů subjektů.⁴⁵

Pozitivní vymezení - působnost ochránce se vztahuje na:

- ministerstva a jiné správní úřady s celorepublikovou působností a správní úřady jim podléhající,
- orgány územní samosprávy (tj. obce a kraje) při výkonu státní správy, nikoli tam kde rozhodují ve vlastní působnosti (samospráva)
- Českou národní banku působí-li jako správní úřad,
- Radu pro rozhlasové a televizní vysílání,
- Policii České republiky výjimkou vyšetřování, kdy působí v trestním řízení,
- Armádu České republiky a Hradní stráž,
- Vězeňskou službu,
- veřejné zdravotní pojišťovny,
- zařízení, v nichž se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranná a ústavní výchova, ochranné léčení, zabezpečovací detence,
- orgány soudu a státního zastupitelství při výkonu státní správy (zejména otázka průtahů v řízení, nečinnosti soudů a nevhodného chování soudců), nikoliv proti samotnému rozhodnutí soudu nebo státního zástupce.⁴⁶

Negativní výčet vymezuje subjekty, na které se působnost ochránce nevztahuje. V tomto výčtu jsou zkombinována dvě hlediska – subjekty vyňaté z působnosti jsou pojmenovány konkrétně anebo druhově. Konkrétně jsou z působnosti ochránce vyňaty nejvyšší státní (ústavní) orgány – např. Parlament ČR, prezident republiky, vláda, Nejvyšší kontrolní úřad a další zákonem explicitně vymezené. Druhový výčet uvádí určité skupiny subjektů

⁴⁵ KAPITÁN, Z. (2002), s. 91- 92

⁴⁶ § 1 odst. 2 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

spojené charakteristickou vlastností či činností. Tj. mimo působnost ochránce je rozhodovací činnost soudů, orgány činné v trestním řízení, státní zastupitelství, zpravodajské služby.⁴⁷

Další oblasti působnosti ochránce jsou vymezeny v souvislosti s postupným rozšiřováním jeho pravomocí. Ustanovení § 1 zákona bylo prostřednictvím několika novelizací rozšířeno a upraveno a do působnosti ochránce tak byla zahrnuta i celá oblast práva na rovné zacházení⁴⁸, sféra cizinecké problematiky ve smyslu sledovacích úkonů týkajících se jejich vyhošťování a výkonu trestu odnětí svobody⁴⁹ a také provádění systematických návštěv míst, kde jsou nebo mohou být umístěny osoby omezené na svobodě.⁵⁰

2.1.4 Realizace působnosti

Úkolem veřejného ochránce práv je chránit osoby před nesprávným jednáním úřadů nebo jejich nečinností, dále dohlížet na ochranu práv osob omezených na svobodě a pomáhat s ochranou osob před diskriminací. Ochránce jedná buď na základě obdrženého podnětu, nebo z vlastní iniciativy. V případě zjištění systémových nedostatků ve správní praxi nebo v právních předpisech, ochránce disponuje tzv. zvláštními oprávněními.

Šetření na základě obdrženého podnětu

Jak probíhá šetření ochránce od přijetí podnětu, až po ukončení šetření názorně popisuje obrázek č. 1.

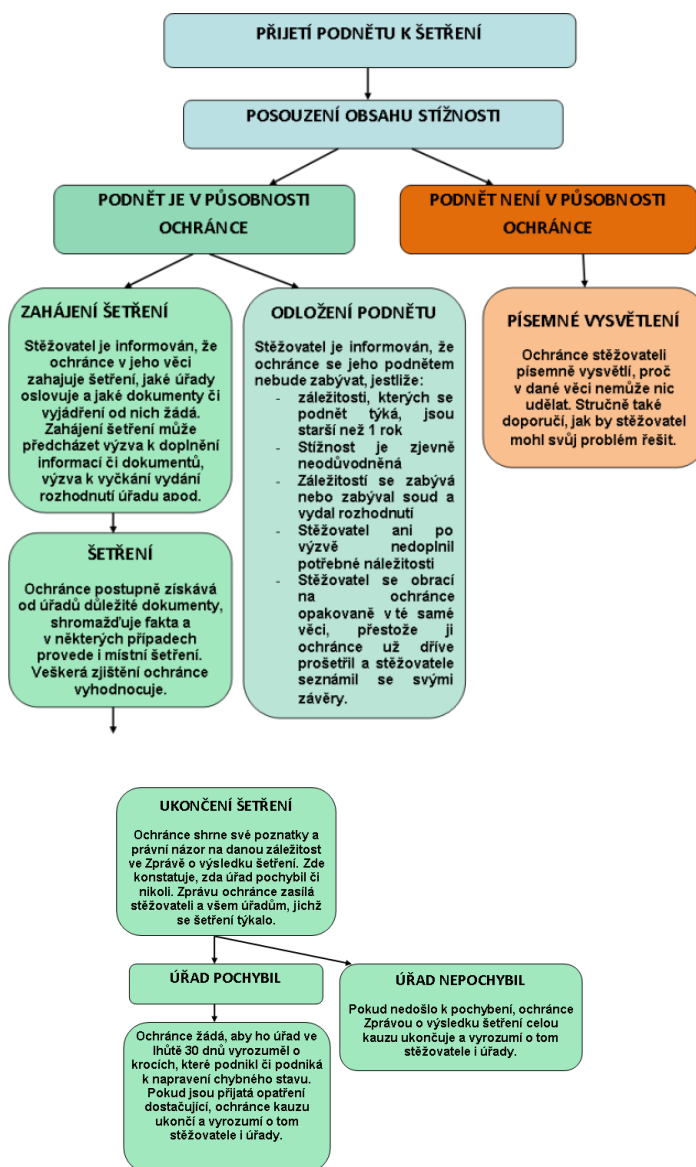
⁴⁷ KAPITÁN, Z. (2002), s. 92

⁴⁸ § 1 odst. 5 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

⁴⁹ § 1 odst. 6 téhož zákona

⁵⁰ § 1 odst. 3 téhož zákona

Obrázek 1: Jak probíhá šetření⁵¹



Vůči orgánům, jejichž činnost je ochránce oprávněn prošetřovat, má pravomoc vstupovat do všech prostor úřadů, nahlížet do spisů správních orgánů, klást otázky zaměstnancům úřadů, účastnit se ústních jednání a klást otázky přítomným osobám. Úřady jsou povinny mu na jeho žádost předložit požadované dokumenty a poskytovat pomoc při šetřeních.⁵²

Ochránce je povinen o výsledku svých šetření vždy vyrozumět stěžovatele. A to i v případě, že nezjistí pochybení. Pokud je zjištěno pochybení, pak informuje stěžovatele o navržených nápravných opatřeních.

⁵¹ KANCELÁŘ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV (2013b)

⁵² § 19 téhož zákona

Veřejný ochránce práv může navrhnout zejména tato opatření k nápravě:

- zahájení řízení o přezkoumání rozhodnutí, úkonu nebo postupu úřadu, lze-li je zahájit z úřední moci,
- provedení úkonů k odstranění nečinností,
- zahájení disciplinárního nebo obdobného řízení,
- zahájení stíhání pro trestní čin, přestupek nebo jiný správní delikt,
- poskytnutí náhrady škody nebo uplatnění nároku na náhradu škody.⁵³

Pokud příslušný úřad do 30 dnů od doručení závěrečného stanoviska nesdělí veřejnému ochránci práv, jaká opatření k nápravě provedl, nebo jsou jím provedená opatření nedostatečná, pak ochránce vyrozumí nadřízený orgán (případně vládu, pokud k danému úřadu neexistuje nadřízený úřad) nebo může o svých zjištěních informovat veřejnost včetně sdělení jména a příjmení osob oprávněných jednat jménem úřadu. Veškerá opatření ochránce mají pouze iniciační charakter.

Šetření z vlastní iniciativy

Šetření z vlastní iniciativy zpravidla ochránce zahajuje na základě nějakého signálu – z výsledků šetření jiné věci, ze zpráv z tisku, z telefonických podnětů či anonymních podání atd.⁵⁴

Zvláštní oprávnění

V případě zjištění systémových nedostatků ve správní praxi nebo v právních předpisech, může ochránce využít tzv. zvláštní oprávnění.

Těmito oprávněními jsou:⁵⁵

1. Návrh na vydání, změnu nebo zrušení právního či vnitřního předpisu⁵⁶

Pokud ochránce na základě svých šetření dospěje k názoru, že stávající právní úprava má negativní dopad na práva osob nebo je neefektivní, nedostatečná či nejasná a současně má

⁵³ § 19 zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

⁵⁴ SLÁDEČEK, V. (2011), s. 102

⁵⁵ KANCELÁŘ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV (2013f)

⁵⁶ § 22 odst. 1 zákona zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

ochránce představu o způsobu řešení, pak může využít právo doporučit vydání, změnu nebo zrušení zákona. S doporučením na vydání, změnu či zrušení se obrací na vládu. O vydání doporučení informuje Poslaneckou sněmovnu Parlamentu ČR. Obdobně může ochránce doporučit vydání, změnu nebo zrušení jiného právního předpisu (vyhlášky ministerstva či nařízení vlády) či vnitřního předpisu. V tomto případě se obrací na toho, kdo takový předpis vydal nebo kdo by jej měl vydat.

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

2. Ochránce jako účastník řízení u Ústavního soudu

Ze zákona o Ústavním soudu⁵⁷ vyplývá zvláštní oprávnění veřejného ochránce práv účastnit se řízení o zrušení právního předpisu u Ústavního soudu. Ochránce může k Ústavnímu soudu podávat vlastní návrhy na zrušení podzákonných právních předpisů (nařízení vlády, vyhlášky ministerstev, obecně závazné vyhlášky a nařízení obcí a krajů) pro rozpor s ústavním pořádkem či zákonem. Častěji se ochránce nachází v pozici tzv. vedlejšího účastníka – vstupuje do řízení zahájeného na návrh jiného účastníka a může vyjádřit své stanovisko k souladu zákona (či jeho části) s ústavním pořádkem.

3. Žaloba k ochraně veřejného zájmu

Oprávnění ochránce k podání žaloby k ochraně veřejného zájmu je zakotveno v soudním řádu správním.⁵⁸ S účinností od 1. 1. 2012 může veřejný ochránce práv před soudem napadnout pravomocné rozhodnutí správního orgánu, a to až do tří let od právní moci rozhodnutí. Využití tohoto oprávnění připadá v úvahu např. při nesprávné správní praxi, kdy zájem na posouzení věci soudem bude podstatným způsobem přesahovat individuální zájmy účastníků řízení.

4. Ochránce jako kárný žalobce

⁵⁷ Ustanovení § 64 odst. 2 písm. f) a ustanovení § 69 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve spojení s ustanoveními čl. 87 odst. 1 písm. a) a b) Ústavy.

⁵⁸ Ustanovení § 66 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů

Speciálním oprávněním veřejného ochránce práv vůči soudům je pravomoc ochránce podat tzv. kárnou žalobu. Ochránce je oprávněn ji podat proti kterémukoli předsedovi nebo místopředsedovi soudu, a to z důvodu zavinění porušení povinností při státní správě soudů. Takovým porušením povinností je například situace, kdy předseda či místopředseda soudu opakovaně nezajistí projednávání věcí bez průtahů. Návrh musí být podán nejpozději do tří let ode dne spáchání kárného provinění.

Závěrem kapitoly týkající se působnosti ochránce je nutno podotknout, že uvedené zákonné vymezení působnosti nedává ochránci právo vstupovat do soukromoprávních vztahů či sporů. A to včetně sporů mezi zaměstnanci a zaměstnavateli, i když jejich zaměstnavatelem je státní úřad. Jedinou výjimkou jsou stížnosti na diskriminační jednání – v těchto případech ochránce může zasahovat i v soukromoprávní sféře. Ochránce také nemůže zasahovat do rozhodovací činnosti soudů, není odvolacím místem proti jejich rozhodnutí a není oprávněn zasahovat do činnosti výslovně vyjmenovaných institucí.

2.2 Koncept dobré správy

Dle interpretace veřejného ochránce práv dobrá správa označuje takový postup úřadu, který je nejen v souladu se zákonem, ale zároveň mu nelze vytknout svévoli, účelovost, vyhýbavost, neefektivnost, liknavost a jiné nežádoucí znaky.⁵⁹ S pojmem dobré správy pracuje jak zákon o veřejném ochránci práv tak i správní řád. Existující legislativa neposkytuje pro dobrou správu žádnou přesnou definici, pouze stanovuje rámec pro její výklad. Východiskem pro naplnění pojmu dobré správy je desatero principů vytvořené roku 2006 veřejným ochráncem práv.

2.2.1 Právní principy dobré správy

Ačkoli původním záměrem bylo pojetí principů dobré správy z hlediska mimoprávního, v českém právním řádu najdeme principy, které jsou často dávány do spojitosti se zásadami dobré správy. Proto považuji za nutné se v rámci specifikace dobré správy v českých podmínkách dotknout této tematiky.

Zákon o Veřejném ochránci práv

Základ existenci principů dobré správy jako kritéria pro kontrolu činnosti veřejné správy je v prostředí české legislativy dán zákonem č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv. V rámci zákona o VOP je v § 1 uvedena díkce, že ochránce působí k ochraně osob před

⁵⁹KANCELÁŘ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV (2013d)

jednáním úřadů, pokud je jejich jednání v rozporu s právem nebo neodpovídá principům dobré správy. Spojení dobrá správa se do zákona dostalo skrze snahu blíže specifikovat ochráncovu působnost pro případy nežádoucích postupů veřejné správy. Inspiraci poskytla britská právní úprava, ze které idea dobré správy vychází. Nicméně v britských podmínkách je definována negativně - jako „maladministration“ - tedy špatná správa. Čeští normotvůrci formulovali pojem v pozitivním slova smyslu jako správu dobrou. Zákon výslovně nepopisuje, co je to dobrá správa, a co představuje rozpor s ní. Termínem dobrá správa je zastřešeno a značně obecně vymezeno pochybení v jednání veřejné správy.⁶⁰

Pojem není vysvětlen ani v žádném jiném zákoně, jeho výkladu je ponechán co nejširší prostor. Nicméně tento prostor je omezen výhradami, které jsou dány kontextem právního textu. Původním záměrem zákona bylo pojetí principů dobré správy z hlediska mimoprávního, což je zřejmé z dikce: jednání v rozporu se zákonem je jiným, základním hlediskem posuzování činnosti veřejné správy, než je zkoumání veřejné správy“.⁶¹ Jinými slovy zákon pojímá principy dobré správy jako rozpory nespočívající v rozporu s právními předpisy.⁶² Nicméně z dosud sledované činnosti ochránce a z vývoje právní regulace veřejné správy vyplývá, že souladnost s principy dobré správy není odlišnou kategorií od souladnosti s právem.⁶³

Správní řád

V zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád, je uvedeno, že „správní orgány spolupracují v zájmu dobré správy“⁶⁴. V ustanovení § 2- 8 nového správního řádu je uveden soubor obecných zásad činnosti správních orgánů, s univerzálně nastavenou působností pro oblast výkonu veřejné správy, které jsou spojovány s požadavky dobré správy.

Jedná se o tyto zásady:

- zásada zákonnosti,
- zásada proporcionality,
- zásada součinnosti správních orgánů,

⁶⁰ SLÁDEČEK, V. (2011), s. 54-56

⁶¹ Tamtéž, s. 56.

⁶² SLÁDEČEK, V. (2011), s. 57

⁶³ SKULOVÁ, S (2006), s. 62

⁶⁴ § 8 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

- zásada zákazu zneužití správního uvážení,
- zásada ochrany veřejného zájmu,
- zásada ochrany dobré víry,
- zásada subsidiarity,
- zásada legitimního očekávání,
- zásada materiální pravdy,
- zásada rovného postavení a nestrannosti.
- zásada rychlosti a hospodárnosti postupů,
- zásada zdvořilosti.⁶⁵

Z výše uvedených zásad je patrné, že některé z nich se překrývají s aspekty práva na dobrou správu aplikovaných v rámci evropského správního prostoru. Nově přijaté úpravy založily prostor pro formulování a prosazování principů dobré správy při rozhodování veřejné správy.

Kromě nového správního řádu se zásadním momentem pro uplatnění právních zásad dobré správy stala nová úprava správního soudnictví a zahájení činnosti Nejvyššího správního soudu. Principy dobré správy mohou napomoci k posouzení zneužití správního uvážení. K součástem práva na dobrou správu, které jsou v českém právním řádu již zakotveny, existuje i úprava v judikatuře Ústavního soudu.⁶⁶

Ostatní zákony

V našem právním řádu najdeme zmínky zásad, které naplňují znaky principů dobré správy, i když takto nejsou výslovně označeny. Tyto zásady jsou zaváděny jako požadavky na kvalitu veřejné správy. Konkrétně široké rozmezí nejen právních, ale i etických povinností je uvedeno v rámci úpravy povinnosti státních zaměstnanců (zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců) a pracovníků územních samospráv (zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků). Tyto „úřednické“ zákony zavádějí například zásady řádného (slušného) chování úředních osob vůči osobám dotčeným.

⁶⁵ SKULOVÁ, S. (2012), s. 47-76.

⁶⁶ SKULOVÁ, S. (2005), s. 553-586

Normy přesahující právní povinnosti úředníků jsou ve formě doporučení uvedeny v katalogu principů Etického kodexu zaměstnanců veřejné správy.

2.2.2 Katalogy principů dobré správy

Z existujících katalogů principů dobré správy pro naše podmínky představují referenční rámec zejména katalog principů zpracovaný veřejným ochráncem práv ČR z roku 2006, dále Evropský kodex řádné správní praxe, schválený dne 6. 9. 2001, a usnesení vlády ČR č. 270 z 21. 3. 2001, kterým se vydává Etický kodex zaměstnanců veřejné správy. Katalog principů veřejného ochránce práv bude podrobněji rozebrán v následující kapitole, věnující se českému ombudsmanovi a jeho podílu na prosazování principů dobré správy.

Etický kodex zaměstnanců veřejné správy

Etický kodex zaměstnanců veřejné správy byl schválen usnesením vlády ČR č. 270 ze dne 21. března 2001. Jedná se o dokument doporučující povahy, který obsahuje normy přesahující právní povinnosti úředníků. Hlavním účelem tohoto kodexu je podporovat žádoucí standardy chování zaměstnanců ve veřejné správě a informovat veřejnost o chování, jež je oprávněna od zaměstnanců veřejné správy očekávat. Kodex obsahuje pouze sedm článků.⁶⁷

V prvním článku je zakotven požadavek zákonnosti, v druhém pak požadavek na odbornost, slušnost, korektnost a objektivnost. Prostřednictvím těchto požadavků je kladen důraz na fakt, že veřejná správa je službou veřejnosti. Zaměstnanec veřejnou správu vykonává na vysoké odborné úrovni s maximální možnou mírou slušnosti, porozumění, ochoty a bez jakýchkoli predsudků. Dle odst. 3 čl. 2 zaměstnanec jedná objektivně a řeší záležitosti bez jakýchkoli průtahů bez svévole vedoucí k újmě osoby. Článek třetí upravuje problematiku střetu zájmů, článek čtvrtý apolitičnost. Článek pátý je věnován problematice přijímání darů a jiných nabídek – zaměstnanec nemá přijímat dary, služby či laskavosti. Článek šestý zakazuje zneužívání úředního postavení ve formě poskytování výhod spojených s postavením zaměstnance, pokud to zákon neumožňuje. Tato ustanovení čl. 4 až čl. 6 lze shrnout pod pojem „protikorupční“. V čl. 6 je dále uveden požadavek na chování zaměstnance takovým způsobem, aby vědomě neuváděl osobu v omyl. Upravena je i otázka přístupu k informacím a nakládání s nimi – zaměstnanec při výkonu veřejné správy nakládá se získanými informacemi s důvěrností a poskytuje jim příslušnou ochranu. V rozsahu daném zákony uplatňuje právo veřejnosti na přístup k informacím. Poslední sedmý článek požaduje po

⁶⁷ POMAHAČ, R. (2005), s. 434.

zaměstnancích veřejné správy, aby při zjištění jakékoli nepřípustné činnosti oznámili tuto skutečnost příslušnému orgánu. Za takovou činnost je považován např. případ, kdy je zaměstnanec požádán, aby jednal v rozporu s právní úpravou nebo způsobem, který je vykazuje prvky zneužití úřední moci.^{68, 69}

Ačkoliv dobrá správa není plnohodnotnou právní normou, prosazování jejích principů je zároveň prosazováním „dobrých mravů“ ve veřejném právu, které by neměly být cizí žádnému pracovníkovi veřejné správy.⁷⁰

2.3 Role veřejného ochránce práv v prosazování dobré správy

2.3.1 Formulace principů dobré správy

S cílem interpretovat pojem dobré správy dle určitých pravidel se pokusil o vydefinování principů dobré správy i veřejný ochránce práv. V rámci konference týkající se tematiky dobré správy byla v roce 2006 uveřejněna první verze Souhrnu hlavních principů dobré správy. Tzv. desatero principů bylo sestaveno na základě poznatků z činnosti ochránce a z výsledků jím realizovaných šetření.

Principy dobré správy definované veřejným ochráncem práv:

1. Dodržování právního řádu

Tento princip je založen na povinnosti úřadu postupovat v souladu s právním řádem ČR. Úřad je povinen vykládat právní předpisy podle jejich smyslu a v souladu s principy dobré správy, se stanovisky nadřízených orgánů a s judikaturou soudů. Svou činnost úřad realizuje pouze na základě a v rámci pravomocí, které mu jsou zákonem svěřeny. Při užití správního uvážení úředník bere ohled na relevantní skutečnosti a objektivní kritéria.

2. Nestrannost

Princip nestrannosti zahrnuje požadavek na rovné zacházení se všemi osobami a klade důraz na možnost se vyjádřit. V případě, že se úřad rozhodne k vyjádření v dalším řízení nepřihlížet, musí takový postup odůvodnit. Stížnost osoby na daného úředníka řeší vždy jiný úředník, než proti kterému stížnost směřuje. Řešení stížnosti je postaveno na porovnání tvrzení obou stran a posouzení objektivně zjištěných okolností.

⁶⁸ VLÁDA ČR (2001)

⁶⁹ SLÁDEČEK, V. (2005), s. 22 - 23

⁷⁰ TARANDA, P. (2006)

3. Včasnost

Princip včasnosti vyjadřuje závazek úřadu vyřizovat podání v rozumném a přiměřeném čase bez zbytečných průtahů. V opačném případě úřad vyrozumí osobu o důvodech prodlevy a uvede předpokládaný termín vydání rozhodnutí. Pokud rozhodnutí úřadu ovlivňuje výsledek jiného řízení, pak úřad jedná tak, aby vydal rozhodnutí ještě před ukončením tohoto jiného řízení. Pokud je řízení zahájeno z vlastního podnětu, pak úřad začne s řízením neodkladně poté, co se dozví o důvodu pro jeho zahájení a dokončí ho v takovém čase, kdy je plně dosaženo jeho účelu.

4. Předvídatelnost

Princip předvídatelnosti klade důraz na shodné rozhodování úřadu s obdobnými případy řešenými v minulosti, na základě obdobných postupů. V případě odchýlení se od dosavadní praxe musí úřad svůj postup odůvodnit. Východiskem ke správnému uvážení jsou spolehlivě zjištěné skutečnosti a předem daná obecná měřítko. Struktura důležitých dokumentů úřadu je sestavena s ohledem na snadnou orientaci osob v nich.

5. Přesvědčivost

Princip přesvědčivosti je postaven na předpokladu, že úřad poskytuje osobě přiměřeně během řízení informace o zjištěných skutečnostech a o jejích povinnostech vůči úřadu a informuje ji o svém budoucím postupu. Své písemné a ústní vyjadřování úředník přizpůsobuje komunikačním a intelektuálním schopnostem osoby. Odůvodnění rozhodnutí má být přesvědčivé s popisem všech skutečností, které byly pro rozhodnutí výchozí. Dále je uveden způsob jakým byly tyto skutečnosti zjištěny a jednoznačné vysvětlení jak každou jednotlivou z nich úřad posoudil. Rozhodnutí obsahuje poučení o možnosti použití opravných prostředků, včetně soudního přezkumu. Úřad jedná tak, aby se osoba, již se rozhodnutí týká, o něm dozvěděla.

6. Přiměřenost

V souladu s principem přiměřenosti úřad při uplatňování svých pravomocí zohledňuje mimořádnou situaci určité osoby a její oprávněné zájmy takovým způsobem, aby jeho postup nebyl nepřiměřeně tvrdý. Při volbě prostředků úřad hledí na to, aby co nejméně zatěžovaly osoby zúčastněné na řízení a byly vůči nim šetrné a hospodárné. K dosažení účelu řízení upřednostňuje úřad takové řešení, které nejvíce respektuje práva a právem chráněné zájmy osob. Úřad požaduje po osobách pouze takovou míru součinnosti, která je k dosažení účelu nezbytně nutná.

7. Součinnost

Princip součinnosti je postaven na úsilí úřadu o komplexní řešení problému dané osoby. Úřad proto zajišťuje v případě potřeby vzájemnou komunikaci a předávání informací s jinými úřady či v rámci svých vlastních odborů a organizačních jednotek, a to až do faktického vyřešení případu.

8. Odpovědnost

Princip odpovědnosti vyjadřuje požadavek nevyhýbání se úřadu posoudit předběžnou otázku nebo přijmout rozhodnutí ve věci, která spadá do jeho působnosti. Ve svém rozhodnutí se úřad jednoznačně vyjádří ke všem námitkám a návrhům osob. Pokud úřad učiní chybu, přizná ji, písemně se za ni omluví a přijme účinná opatření k nápravě.

9. Otevřenost

Na základě tohoto principu úřad umožňuje osobám nahlížet do všech úředních dokumentů a pořizovat si jejich kopie, ovšem s ohledem na ochranu osobních údajů, utajované skutečnosti a jiné zákonné limity. Na dokumentaci úřadu je vznesen požadavek snadné dohledatelnosti a korektního označování s uvedením kontaktu na zodpovědnou osobu. Budova úřadu je přizpůsobena tak, aby v ní bylo možno se snadno orientovat a identifikovat jednotlivá pracoviště. Úřední deska je umístěna viditelně na dostupném místě.

10. Vstřícnost

Princip vstřícnosti obsahuje závazek, aby se úředníci chovali k osobám s respektem, zdvořilostí a byli jim nápomocni. Úřad odmítne podání pouze v případě, že není možné pomoci osobě dosáhnout cíle, který svým podáním sleduje, neboť tomu brání zákon nebo oprávněný zájem jiné osoby. V ostatních případech je úřad osobě vždy nápomocen k dosažení účelu podání. Úřad se vyjadřuje ke všem podáním vyjma podání opakovaných a nepřinášejících nové skutečnosti a podání anonymních.⁷¹

Uvedené principy byly na konferenci předmětem diskuze, a to za účelem toho, aby se jejich konečná podoba stala součástí aplikační praxe při výkonu veřejné správy. Cílem nebylo podat statický výčet rigidních zásad, ale předložit formulace poskytující jistou míru flexibility.

⁷¹ HRABCOVÁ, D. (2006), s. 15-17

I výkon veřejné správy podléhá vývojovým tendencím společnosti (př. rozvoj elektronické komunikace). Uvedené principy jsou nedílnou součástí ombudsmanovy každodenní praxe.⁷²

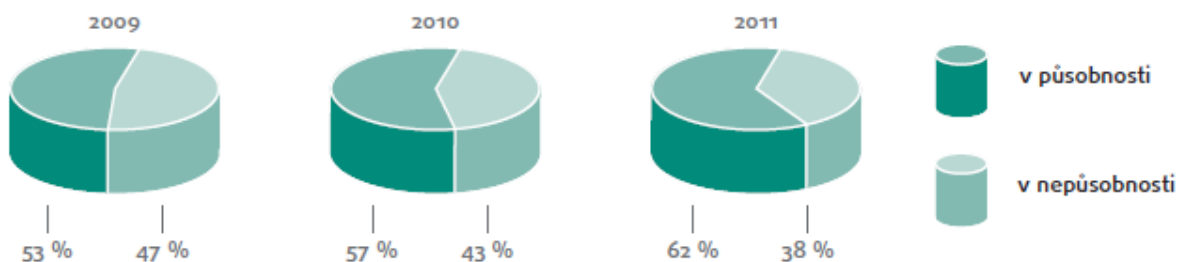
2.3.2 Realizace principů dobré správy

Pro představu o aktivitě ochránce v praxi jsou v rámci této podkapitoly uvedeny základní statistické údaje o jeho činnosti za rok 2011. Dále jsou uvedeny konkrétní podněty, v nichž se ochránce odkazuje na principy dobré správy.

Základní statistické údaje⁷³

Za rok 2011 Veřejný ochránce práv přijal celkem 6 987 podnětů. Z hlediska struktury podnětů převažovaly podněty spadající do působnosti ochránce, procentuálně vyjádřeno 62% z přijatých stížností. Zbýlých 38% podnětů nespadlo do ochráncovy působnosti. Vývoj zobrazený prostřednictvím koláčových grafů níže napovídá, že za poslední tři roky dokáže stále větší procento stěžovatelů zhodnotit působnost veřejného ochránce práv. Tento fakt svědčí o narůstajícím povědomí občanů o institutu ochránce.

Graf 1: Struktura podnětů z hlediska působnosti ochránce⁷⁴



Ochránce celkem v roce 2011 vyřídil 6 687 podnětů, z čehož bylo 5 172 objasněno a 472 odloženo, a to z důvodu nedostatku působnosti, nesplnění náležitosti podnětu či zjevné neopodstatněnosti. Ukončeno bylo 914 šetření, s tím, že v 219 případech nebylo zjištěno pochybení v postupu šetřeného úřadu a v 695 případech bylo pochybení konstatováno. Své pochybení úřad sám napravil v 585 případech záhy po ochráncem vydané zprávě o šetření. V 97 případech úřad pochybení napravil až po té, co ochránce vydal závěrečné stanovisko a inicioval tak opatření k nápravě. Ve 13 případech musel ochránce využít sankčního oprávnění a o pochybení úřadu informoval nadřízený orgán, respektive veřejnost.

⁷² KLIKOVÁ, A. (2011), s. 6

⁷³ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV (2011), s. 29 - 31

⁷⁴ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV (2011), s. 29

Ochránce v roce 2011 zahájil 856 šetření. Ve 49 případech využil pravomoci zahájit šetření z vlastní iniciativy na základě informací o nesprávném úředním postupu zprostředkovaných vesměs hromadnými sdělovacími prostředky.

Z hlediska členění oblastí se na ochránce standardně obrací nejvíce osob se stížnostmi z oblasti sociálního zabezpečení, stavebního řádu, policie a vězeňství, zdravotnictví a státní správy soudů.

Informační telefonní linky k zodpovězení dotazů týkajících se jednoduchých právních rad a otázek ohledně stavu vyřizování žádosti využilo 4 840 osob.⁷⁵

Vybrané podněty a doporučení

1. Poučení o právu na správní žalobu

Ustanovení čl. 36 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod zakotvuje právo domáhat se svých práv u nestranného a nezávislého soudu. Požadavek na poučování o správní žalobě je zakotven v článku 19, odst. 2, Kodexu řádné správní praxe. Ve snaze minimalizovat případy, kdy propadne nárok na soudní ochranu pro nezlost práva, se ochránce v minulosti pokusil prosadit poučovací povinnost ve vztahu ke krajským úřadům a Ministerstvu financí. Svou snahu podložil platnou právní úpravou a principy dobré správy. Jako dobrý příklad fungující v praxi uvedl postup České správy sociálního zabezpečení a několik případů, kdy správní úřady o správní žalobě poučují povinně (např. celní řízení). Přitom poukazoval na zahraniční právní úpravu, kde je poučování o správní žalobě běžným standardem (Slovensko, Rakousko, aj.). Navzdory silné argumentační základně nebyl ochránce ve svých snahách úspěšný. Pro splnění svého záměru se obrátil prostřednictvím doporučení k Poslanecké sněmovně s iniciací k drobné úpravě správního řádu. Ta spočívá v zakotvení povinnosti správního orgánu poučit účastníka řízení o právu podat proti správnímu rozhodnutí správní žalobu do zákona č. 500/2004 Sb., Správního řádu. Zakotvení poučovací povinnosti legislativní cestou považuje ochránce za krok k zefektivnění výkonu daného práva.⁷⁶

Ve výroční zprávě za rok 2012, kde jsou vyhodnocena doporučení z předešlého roku, je publikováno stanovisko vlády k tomuto doporučení. Vláda uvedla, že stávající nedostatky

⁷⁵ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV (2011), s. 29 -31

⁷⁶ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV (2011), s. 13

správního řádu, resp. ustanovení, jejichž úprava by napomohla snadnější interpretaci a aplikaci zákona, budou řešeny při příležitosti některé z budoucích novel správního řádu.⁷⁷

2. Vyrozumění oznamovatele o postoupení věci jinému správnímu orgánu

Podnět se týkal postupu Úřadu městské části Praha 19 a Městského úřadu Jilemnice v řízení o přestupku proti majetku dle ustanovení § 50 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích, kterého se vůči stěžovatelce dopustila nejmenovaná osoba. Pochybení v podobě neoprávněného postoupení věci jinému správnímu orgánu bylo shledáno na straně Městského úřadu Jilemnice, který navíc o postoupení nevyrozuměl stěžovatelku jakožto poškozenou. V souladu s principy dobré správy by měl správní orgán vyrozumět oznamovatele (poškozeného) o postoupení věci jinému orgánu. Požadavek na poskytování přiměřených informací dotčeným osobám v průběhu řízení je uveden jak v rámci desatera českého veřejného ochránce práv v zásadě přesvědčivosti, tak v Kodexu řádné správní praxe v článku 15, odst. 2: „Oddělení, které původně dopis či stížnost obdrželo, uvědomí pisatele o tomto postoupení a uvede jméno a telefonní číslo úředníka, jemuž byla záležitost předána k vyřízení.“⁷⁸ V této souvislosti ochránce doporučil, aby zejména v případech, kdy byla přestupkem způsobena újma na zdraví či majetku, postupující správní orgán informoval o odložení věci oznamovatele.⁷⁹

3. Průtahy při provádění výkonu rozhodnutí

Požadavek včasnosti je uveden jak v desateru principů českého ochránce tak v Kodexu řádné správní praxe (čl. 17). V průběhu roku 2011 ochránce opakovaně řešil stížnosti na nesprávný úřední postup České správy sociálního zabezpečení (ČSSZ). Ta při provádění výkonu rozhodnutí/exekuce z dávek důchodového pojištění nereagovala na podání osob dožadujících se nápravy své věci. Na základě zahájení šetření byla ochránci správou slíbena náprava do 30. 6. 2011. V srpnu roku 2011 bylo ochráncem za účelem zjištění, zda byla náprava provedena, uskutečněno šetření na místě. Nicméně s problémem se nepodařilo vyrovnat, a proto ochránce inicioval jednání s ministrem práce a sociálních věcí. Na základě toho byl vyřčen příslib ke stabilizaci exekuční agendy důchodů v prvním čtvrtletí roku 2012.⁸⁰

⁷⁷ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV (2012), s. 14

⁷⁸ EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV (2005)

⁷⁹ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV (2011), s. 53

⁸⁰ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV (2011), s. 35

Dle zprávy tiskové zprávy z 29. 6. 2012 ČSSZ výrazně eliminovala počty nevyřízených případů v oblasti důchodů postižených exekucí srážkou. Zatímco v lednu 2011 evidovala 90 tisíc nevyřízených případů, k 25. 6. 2012 jejich počet klesl přibližně na čtvrtinu, tj. na méně než 22 tisíc.⁸¹

Další aktivity ochránce

V rámci prosazování principů dobré správy vydává ochránce ve spolupráci s Ministerstvem vnitra ČR od roku 2009 publikační řadu s názvem Edice dobré správní praxe. Cílem tohoto projektu je pomáhat městům a obcím při řešení konkrétních problémů, které se dotýkají různých oblastí práva a spadají do působnosti několika ústředních orgánů státní správy. Publikace slouží jako pomyslná „kuchařka“ - formou otázek a odpovědí doplněných o příklady z praxe poskytuje návod jak postupovat při řešení nejčastějších problémů. Je nápomocná jak větším městům či obcím, tak především malým obcím, které nedisponují dostatečným administrativním aparátem, odbornými znalostmi a zkušenostmi. Edice působí jako kultivující činitel pro dobrou správní praxi a přispívá k jejímu posílení.

Do současnosti byly vydány tři publikace formou Doporučení pro města a obce. První z nich byla zaměřena na problematiku tvorby sociálně vyloučených lokalit. Druhým materiálem v rámci Edice bylo Doporučení pro města a obce týkající se obecních daní s cílem poskytnout návod pro obce a města při stanovování, vybírání a vymáhání obecních daní ve smyslu místních poplatků, daně z nemovitostí a poplatku za komunální odpad dle zákona o odpadech.

Z hlediska realizace principů dobré správy je nejvýznamnější doposud poslední a třetí publikace, která se zabývá právy občanů obce. Na rozdíl od předchozích materiálů je publikace věnována nejen představitelům samospráv a místní správy, ale i občanům obcí a měst. Základním cílem bylo vytvořit praktický a použitelný návod jak pro obce a města, tak pro jejich občany, který by na jedné straně poskytl informace těm, co státní správu a samosprávu vykonávají a zároveň posloužil občanům, aby věděli, jak se mohou domoci svých práv a jaká jejich práva vlastně jsou. Autoři Edice vycházejí z myšlenky, že přesné informace povedou k menší míře podávání opakovaných stížností na postup obcí/obecních úřadů, přecházení nedorozumění a k posílení dobré správy. Tento díl Edice je doprovázen

⁸¹ PLÍVOVÁ, V. (2012)

desaterem principů dobré správy formulované veřejným ochráncem práv a na řadě míst publikace na tyto principy odkazuje.⁸²

V poměru s ostatními evropskými ombudsmany je poměrně ojedinělou aktivitou ochránce TV seriál, jehož cílem je nejen diváka-občana informovat, ale především mu usnadnit orientaci v situacích, do nichž se v životě může dostat. Prostřednictvím pořadu jsou uváděny příběhy lidí, kteří se s pomocí ochránce domohli svých práv.⁸³

⁸² KANCELÁŘ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV (2013a)

3 Evropský ombudsman a dobrá správa

Instituce evropského ombudsmana sehrává klíčovou roli nejen při formulaci, ale i při realizaci práva na dobrou správu. Důkazem je iniciativa v podobě Evropského kodexu řádné správní praxe.

3.1 Evropský veřejný ochránce práv

Evropský veřejný ochránce práv vyšetřuje stížnosti o nesprávných úředních postupech v institucích a orgánech Evropské unie. Sídlí ve Štrasburku v budovách Evropského parlamentu. V současnosti zastává funkci ochránce Nikiforos Diamandouros.

3.1.1 Historie a právní základ instituce

Myšlenka zřízení instituce ombudsmanského typu na evropské úrovni se poprvé objevila v 70. letech minulého století. Prakticky byla zrealizována na základě španělské iniciativy týkající se evropského občanství, která byla předložena na mezinárodní konferenci o politické unii v roce 1991. Dle této iniciativy měla být zřízena instituce na podporu specifických práv občanů Evropské unie. V rámci Maastrichtské smlouvy podepsané roku 1992 bylo v souvislosti se zavedením občanství EU v čl. 8d zakotveno právo evropského občana obracet se na evropského ombudsmana.⁸⁴

Právní základ pro činnost evropského veřejného ochránce práv je zakotven v primárním právu EU skrze Smlouvu o fungování Evropské unie (SFEU). Obecné podmínky pro výkon jeho činnosti jsou dány statutem veřejného ochránce práv, který má podobu rozhodnutí Evropského parlamentu⁸⁵, a prováděcími předpisy přijatými veřejným ochráncem práv podle článku 14 jeho statutu.⁸⁶

Článek 24 SFEU uvádí právo občana Unie obracet se na ombudsmana v souladu s čl. 228 SFEU. Toto právo je zahrnuto také v čl. 23 Charty základních práv EU. Článek 228 SFEU pak upravuje základní pravomoc, způsob jmenování, možnost odvolání, nezávislost a další podmínky činnosti evropského ombudsmana. Tento článek SFEU je prováděn rozhodnutím Evropského parlamentu ze dne 9. března 1994, kterým byl přijat statut evropského

⁸⁴ ŠKRÁBALOVÁ, L (2005), s. 3

⁸⁵ Rozhodnutí Evropského parlamentu 2008/587 ze dne 18. června 2008, kterým se mění rozhodnutí 94/262/ ESUO, ES, Euratom o pravidlech a obecných podmínkách pro výkon funkce veřejného ochránce práv In ÚŘEDNÍ VĚŠTNÍK EU (2009), s. 25

⁸⁶ EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV (2011), s. 12

ombudsmana⁸⁷. Statut detailně upravuje pravidla, kterými se řídí výkon funkce ombudsmana. Článek 14 Statutu dává evropskému ombudsmanovi právo přijímat prováděcí předpisy. Prováděcí předpisy se zabývají především fungováním úřadu veřejného ochránce práv. Z důvodu větší srozumitelnosti a užitečnosti pro občany obsahují i vysvětlující informace týkající se jiných orgánů a institucí, které jsou obsaženy ve statutu. Původní prováděcí předpisy účinné od 1. ledna 2003 byly dne 3. prosince 2008 veřejným ochráncem práv revidovány s cílem zohlednit změny statutu z června 2008 a přihlídnout ke zkušenostem získaným od roku 2004, kdy došlo k poslední změně předpisů. Nové prováděcí předpisy vstoupily v platnost dne 1. ledna 2009. Prováděcí předpisy i statut jsou k dispozici ve všech úředních jazycích na webové stránce veřejného ochránce práv.⁸⁸

Na základě zákonné úpravy byl v září roku 1995 zřízen úřad evropského ombudsmana v čele s Jacobem Södermanem. Mimo práva občanů EU obracet se na evropského ombudsmana bylo v Maastrichtské smlouvě zahrnuto i právo petiční – instituce ombudsmana je tak doplněna o Petiční výbor Evropského parlamentu. Tyto dva orgány jsou kompetentní v ochraně lidských, občanských, politických a sociálních práv a vzájemně úzce spolupracují.

3.1.2 Charakteristika instituce

Úřad evropského ombudsman byl zřízen, aby přiblížil Evropskou unii blíže občanům, dal správě EU „lidskou tvář“ a posílil tak legitimitu EU. Jeho úloha vyplývá z ustanovení článku 24 SFEU, který opravňuje evropského občana obracet se na ombudsmana se svými stížnostmi. Evropský ombudsman je tedy kontrolním orgánem, jehož hlavní činností je zejména vyšetřování stížností, týkajících se špatných postupů institucí a orgánů EU. Jeho úkolem je ochrana individuálních práv občanů před nespravedlivou a nepřípustnou činností nebo nečinností orgánů Evropské unie. Slouží jako neformální prostředek obrany občanů EU, kteří se cítí zkráceni na svých právech. Ombudsman provádí šetření nejen na základě předložených stížností, ale i z vlastního podnětu. Z důvodu řádného vykonávání své funkce musí být zcela nezávislý a nestranný.

Institut evropského veřejného ochránce práv je koncipován jako monokratický orgán. Ombudsman nemá žádné zástupce. Aby evropský veřejný ochránce práv zajistil řádné provádění úkonů spojených s řešením stížností ve 23 jazycích Evropské unie a zvyšováním

⁸⁷ Přijato Parlamentem dne 9. března 1994 (Úř. věst. L 113, 4.5.1994, s. 15) a ve znění rozhodnutí ze dne 14. března 2002 (Úř. věst. L 92, 9.4.2002, s. 13) a ze dne 18. června 2008 (Úř. věst. L 189, 17.7.2008, s. 25).

⁸⁸ EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV (2011), s. 12

povědomí občanů o jejich právu podávat stížnosti, opírá se o aparát v podobě Sekretariátu veřejného ochránce práv, Generálního sekretariátu a dvou ředitelství.⁸⁹

3.1.3 Postavení v institucionálním rámci EU

Evropský veřejný ochránce práv je v úzké vazbě na Evropský parlament. Tento vztah je určující pro deskripci postavení evropského ombudsmana v institucionálním rámci EU. Vůči ostatním orgánům EU je ochránce vysoce nezávislý s pravomocí kontrolní funkce.

Primární právo EU v podobě článku 228 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) stanovuje okruh záležitostí, ve kterých má Evropský parlament vliv na výkon funkce ombudsmana. Jelikož má Evropský parlament exkluzivní pravomoc při jeho nominaci, je evropský ombudsman ombudsmanem parlamentního typu. Detaily volebního procesu jsou blíže specifikovány v Jednácím řádu Evropského parlamentu⁹⁰. Na počátku každého volebního období, hned po svém zvolení vyzve předseda Parlamentu k předložení nominací na úřad veřejného ochránce práv a stanoví lhůtu pro jejich předložení. Příslušné oznámení s výzvou se zveřejní v Úředním věstníku Evropské unie. O nominacích osob na funkci ombudsmana rozhoduje Petiční výbor Evropského parlamentu. Seznam osob podpořených Petičním výborem je následně schválen na plenárním zasedání Evropského parlamentu. Ombudsman je zvolen na základě prosté většiny při nadpoloviční účasti europoslanců. Funkční období evropského ombudsmana je shodné s volebním obdobím Evropského parlamentu – tedy pět let. Během funkčního období se nesmí věnovat žádné jiné výdělečné nebo nevýdělečné profesionální činnosti. Z ustanovení článku 228 SFEU dále vyplývá povinnost ombudsmana každoročně podávat zprávu o výsledcích svých šetření Evropskému parlamentu. Ombudsman je obdařen imunitou. Nicméně na žádost Evropského parlamentu může být odvolán Evropským soudním dvorem, nesplňuje-li podmínky požadované pro výkon funkce nebo dopustí-li se závažného prohřešku. Dále Evropský parlament formou nařízení po obdržení stanoviska Komise a se souhlasem Rady určuje statut a obecné podmínky výkonu funkce veřejného ochránce práv.

Na základě výše uvedených informací je zřetelné, že primární právo EU vymezuje úzkou vazbu evropského ombudsmana na Evropský parlament. Nabízí se myšlenka, že je tato vazba založena na principu podřízenosti ombudsmana parlamentu. Postavení evropského ombudsmana jako orgánu podřízeného či pomocného evropskému parlamentu je podpořena

⁸⁹ EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV (2013)

⁹⁰ EVROPSKÝ PARLAMENT (2013)

čl. 3 odst. 4 Statutu, který ukládá, že pokud není ombudsmanovi poskytnuta jím požadovaná spolupráce, pak informuje Evropský parlament a ten podnikne náležité kroky. Protiargumentem je fakt v podobě odst. 3 čl. 228 SFEU, dle něž ombudsman vykonává své funkce zcela nezávisle. Tzn., že od žádné vlády, orgánu, instituce ani jiného subjektu nepožaduje ani nepřijímá pokyny. V konečném důsledku tezi o podřízenosti evropského ombudsmana Evropskému parlamentu vyvrací odst. 1 čl. 228 SFEU, který ukládá ombudsmanovi pravomoc prošetřovat stížnosti týkající se nesprávného úředního postupu všech orgánů Unie (s výjimkou Soudního dvora EU), tedy i Evropského parlamentu.

Co se týče role evropského ombudsmana a Petičního výboru Evropského parlamentu, je řádně vymezena. Evropský ombudsman se zabývá pouze případy, které se týkají nesprávného úředního postupu orgánů a institucí Evropské unie. Společně s unijními soudními systémy tyto mimosoudní orgány vytvářejí širší institucionální rámec EU, který garantuje účinnou a efektivní participaci a zapojení občanů v otázkách každodenního chodu EU.⁹¹

3.1.4 Působnost

Každý občan Evropské unie má dle článku 8d Maastrichtské smlouvy právo obracet se na ombudsmana. Článek 138e toto právo rozšiřuje i na fyzické a právnické osoby, které na území Unie sídlí.⁹² Evropský ombudsman obvykle provádí šetření na základě stížností, může jej však zahájit i z vlastní iniciativy.

Na základě čl. 228 SFEU je evropský ombudsman oprávněn přijímat stížnosti, které se týkají případů nesprávného úředního postupu při činnosti orgánů, institucí a jiných subjektů Unie s výjimkou Soudního dvora a Soudu prvního stupně při výkonu jejich soudních pravomocí. Z uvedeného vyplývá, že působnost ombudsmana je odvozena od skutečnosti, co jsou orgány a instituce Společenství a jaké jsou definiční znaky nesprávného úředního postupu.

Orgány a instituce EU

Z hlediska subjektivního lze, stejně tak jako působnost českého veřejného ochránce práv, vymezit i působnost evropského ombudsmana jak pozitivně tak negativně výčtem subjektů.

Do pozitivního výčtu, tedy mezi instituce, na které se ombudsmanova působnost vztahuje, řadíme orgány a instituce EU. Seznam těchto orgánů je uveden v čl. 13 Smlouvy o EU. Nicméně pro „orgány a instituce EU“ neexistuje žádná definice nebo směrodatný seznam.

⁹¹ ŠKRÁBALOVÁ, L (2005), s. 3-4.

⁹² EUROPEUM (2007)

Mimo jiné tento termín zahrnuje například Evropskou komisi, Radu EU a Evropský parlament. Spadají sem jak orgány založené na základě smluv jako např. Evropský hospodářský a sociální výbor či Výbor z regionů, tak i instituce zřízené v souladu s právními předpisy jako např. Evropské středisko pro prevenci a kontrolu nemocí či Evropský institut pro rovnost žen a mužů. Dalším příkladem institucí Unie, kde může ombudsman provádět šetření, je např. Evropská agentura pro léčivé přípravky a Evropská nadace pro zlepšení životních a pracovních podmínek.⁹³

Z hlediska negativního vymezení, tzn. subjektů, které nespádají do působnosti evropského ombudsmana, ombudsman nemůže provádět šetření:

- v souvislosti se stížnostmi na státní, regionální nebo místní orgány v členských státech, a to ani, pokud se stížnosti týkají záležitostí spadajících do působnosti práva EU,
- činnosti národních soudů či veřejných ochránců práv - evropský veřejný ochránce práv není odvolacím orgánem proti rozhodnutím těchto subjektů,
- stížností na podniky nebo soukromé osoby.⁹⁴

V pravomoci evropského ombudsmana tak není například jednání ministerstev, ostatních orgánů státní správy a orgánů územní samosprávy na úrovni členských států. Mimoto do jeho působnosti nespádají stížnosti, kdy je stěžovatel mimo kategorii osob, které mají právo podat stížnost, stížnost není namířena proti orgánu nebo instituci Společenství anebo se vztahuje na postup Soudního dvora nebo Soudu prvního stupně při výkonu soudní pravomoci.

Nesprávný úřední postup

Z hlediska věcného je rozsah působnosti evropského ombudsmana limitován obsahem pojmu „nesprávný úřední postup“. Ekvivalentem k českému výrazu „nesprávný úřední postup“ je anglický pojem maladministration, který lze vyložit jako špatná či nedostatečná správa. Evropský ombudsman je zastáncem toho, že „nesprávný úřední postup“ je širokým pojmem a řádná správa vyžaduje dodržování právních předpisů a základních práv. Evropský ombudsman tak klade důraz na dodržování čl. 41 Charty základních práv EU, který zahrnuje právo na řádnou správu jako základní právo občanství EU. Jako špatnou správu lze na základě

⁹³ EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV (2011), s. 14

⁹⁴ EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV (2013)

tohoto stanoviska charakterizovat správu, kdy orgán nejedná v souladu s právem, nerespektuje zásady dobré správy nebo porušuje lidská práva.

Nesprávný úřední postup není nutně postupem nezákonným, jak by mohlo být vyvozeno na základě výše uvedené definice. Tato definice neomezuje nesprávný úřední postup na případy, kdy jsou porušena pravidla či zásady právně závazné. Požadavky pro výkon řádné správy zacházejí dále než právo a jejich obsahem je nejen dodržování právních povinností ale i povinností týkajících se řádného nakládání s osobami, tak aby mohli plně využívat svých práv – např. požadavek vstřícnosti, atd. Nezákonné jednání v záležitostech spadajících do působnosti ombudsmana je tedy automaticky nesprávným úředním postupem, nikoli naopak. Nesprávný úřední postup není automaticky protiprávním jednáním, které by bylo postižitelné soudem.⁹⁵

3.1.5 Realizace působnosti

Pravomoci ombudsmana jsou dány třetím článkem statutu ombudsmana. Dle odst. 1 statutu⁹⁶ ombudsman provádí šetření z vlastní iniciativy či na základě stížnosti. Ombudsman zahájí šetření, pokud podle jeho názoru mohou vést k vyjasnění nebo vyšetření namítaných nebo předpokládaných nedostatků v činnosti orgánů a institucí Unie a jsou podle jeho názoru k tomu nezbytná. O šetřeních podává zprávu příslušnému orgánu, resp. instituci, jíž se šetření týká. Tyto orgány a instituce jsou povinny podat ombudsmanovi všechny požadované informace a umožnit mu přístup ke všem podkladům. Pokud by se tomuto požadavku orgány bránily, informuje o tom ombudsman Evropský parlament, který učiní v dané věci odpovídající opatření. Ombudsman usiluje všude, kde je to možné - ve spolupráci s orgány, jichž se šetření týká – o smírné odstranění všech zjištěných nedostatků tak, aby bylo oprávněným požadavkům stěžovatele učiněno zadost. Pokud ombudsman při ukončení svého šetření zjistí nedostatky, zpraví o tom orgán, jehož se to týká, resp. instituci a navrhne možnosti nápravy. Dotčený orgán musí do tří měsíců postoupit své zdůvodňující stanovisko. Po oběhnutí této lhůty podává ombudsman o všech přetrvávajících nedostatecích zprávu jak Evropskému parlamentu, tak i všem dotčeným orgánům či institucím. Do zprávy může zahrnout svá doporučení. Stěžovatel je zpraven o výsledcích šetření a o přijatých či navržených opatřeních. Ke konci zasedání Evropského parlamentu v běžném roce podává

⁹⁵ EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV (2011), s. 15

⁹⁶ EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV (2008)

ombudsman zprávu o své činnosti za uplynulé období. Jsou v ní zahrnuty zejména výsledky proběhlých šetření.

Čtvrtý článek statutu ukládá ombudsmanovi povinnost dále nezveřejňovat důvěrné informace a dokumenty, s nimiž se seznámil při výkonu úřadu. Dále má povinnost mlčenlivosti ve vztahu ke všem informacím, které by mohly poškodit stěžovatele nebo jiné osoby. Pokud se ombudsman v souvislosti s činností, kterou vykonává, seznámí se skutečnostmi, které by mohly být předmětem trestního stíhání, ukončí šetření a předá o tom zprávu příslušnému orgánu. Může mimo to informovat dotčené orgány o věcných skutečnostech, které by mohly vést k disciplinárnímu řízení s pracovníky příslušných orgánů a institucí.

Ku zvýšení efektivity šetření a k posílení a zlepšení práv a právem chráněných zájmů osob podávajících stížnost může evropský ombudsman spolupracovat s ombudsmeny členských států Unie, může je požádat o nezbytnou podporu a pomoc a na druhé straně rovněž on může v rámci svých povinností a pravomocí napomáhat šetření národních ombudsmanů.⁹⁷

Z hlediska nesprávného úředního postupu, tj. špatné nebo nedostatečné správy, evropský ombudsman řeší například tyto případy:

- administrativní nesrovnalosti,
- neprůhlednost správního řízení,
- nepoctivost,
- diskriminace,
- zneužití pravomoci,
- nezodpovězení podání,
- odmítnutí poskytnout informace,
- zbytečné průtahy,
- nedokonalá výběrová řízení a přijímání pracovníků do pracovních vztahů v institucích EU,
- problémy v pracovních vztazích mezi evropskými institucemi a jejími zaměstnanci.⁹⁸

⁹⁷ SKÁLA, J. (1994b), s. 827-833.

⁹⁸ EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV (2013)

Uvedený výčet případů, které náleží do ombudsmanovy působnosti, poskytuje jasný důkaz o spojitosti činnosti ombudsmana a prosazování dobré správy. Okruh jeho působnosti koresponduje se zásadami či pravidly dobré správy nehledě na to, v jaké podobě a v jakém dokumentu byly zakotveny. Významnou roli při posuzování stížností z hlediska nesprávného úředního postupu zastává Evropský kodex řádné správní praxe.

3.2 Podíl evropského ombudsmana na prosazování dobré správy

Prosazování principů dobré správy v orgánech a institucích Evropské unie ve vztahu k občanům Unie je stěžejní náplní činnosti evropského veřejného ochránce práv. Hlavním cílem je zlepšit služby poskytované občanům Evropy. Klíčovým nástrojem při plnění této úlohy je Evropský kodex řádné správní praxe.

3.2.1 Formulace principů dobré správy

V rámci Evropského kodexu řádné správní praxe byly stanoveny požadavky na výkon dobré správy. Hlavním posláním Kodexu je sdělit občanům, co znamená právo na dobrou správu v praxi a co konkrétně mohou od evropské správy očekávat. Stanovená kritéria jsou zároveň kvalitativním měřítkem pro výkon veřejné správy a standardem pro kontrolní činnost evropského veřejného ochránce práv.

Evropský kodex řádné správní praxe

Evropský kodex řádné správní praxe byl na základě myšlenky člena Evropského parlamentu Roye Perryho vypracován evropským ombudsmanem pro potřeby bližší specifikace pojmu dobré správy. Kodex je postaven na zásadách evropského správního práva obsažených v judikatuře Soudního dvora EU a rovněž je inspirován právními řády členských států. Jedná se o právně nezávazný dokument, který byl v roce 2001 přijat Evropským parlamentem ve formě usnesení. Ustanovení Kodexu by měla být dodržována orgány a institucemi EU, jejich správními orgány a úředníky při styku s veřejností. V rámci EU tak na jedné straně Kodex slouží jako základní nástroj vztahů a komunikace mezi institucemi a úředníky Unie a na straně druhé mezi občany či zástupci veřejnosti. Veřejný ochránce práv používá Kodex při zkoumání, zda dochází k nesprávnému úřednímu postupu, při své kontrolní funkci se tedy opírá o jeho ustanovení. Kodex však stejně tak slouží jako užitečné vodítko a zdroj poznatků pro úředníky, čímž podporuje nejvyšší standardy správní praxe.^{99, 100}

⁹⁹ EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV (2005)

¹⁰⁰ GLOTZMANN, F. (2005), s. 51

Původní Kodex řádné správní praxe obsahoval šest částí. V první části jsou uvedeny principy legality, rovnosti, proporcionality a legitimního očekávání. Ty vytváří základ pro zásadu, v jejímž duchu musí být každá odchylka od normální správní praxe a od předem očekávaného úředního postupu vždy řádně odůvodněna. Druhou část tvoří ustanovení o úřední objektivitě a nestrannosti. Třetí část je věnována procesním požadavkům – zejména obecným zásadám správního řízení, jakými jsou například právo zainteresovaných stran uplatnit v úředním jednání všechny argumenty, požadavek dostatečného odůvodnění úředního rozhodnutí, či uplatnění opravných prostředků. Ve čtvrté části jsou rozvedena ustanovení týkající se prostředků, s jejichž pomocí se úřední činnost má projevit jako otevřená a transparentní, a to zejména v porovnání s dobrým standardem některých národních vlád. Následující pátá část je nezbytným komplementem k částí předcházející a týká se ochrany osobních dat důvěrných informací.¹⁰¹

V roce 2005 byl Kodex v souvislosti s rozšiřováním EU doplněn na stávajících 27 článků. Zároveň byla jeho nová verze zveřejněna ve všech úředních jazycích EU. Dále byla jeho prostřednictvím uložena jednotlivým institucím povinnost informovat evropského ombudsmana o plnění povinností stanovených Kodexem. Orgány Unie jsou ve dvouletém intervalu povinny kontrolovat, jak jsou zásady dobrého úředního chování respektovány.

Za zmínku stojí mírně atypická ustanovení, která úzce souvisí s praktickou realizací konceptu dobré správy. Mezi taková ustanovení patří například článek 12, jenž se zabývá zdvořilostí: „Úředník si uvědomuje své úkoly, ve styku s veřejností je korektní, zdvořilý a přístupný.“¹⁰² Klade důraz na korektnost, zdvořilost a přístupnost úředníka. Ve svých odpovědích na dopisy, telefonické hovory a elektronickou poštu se úředník snaží být co nejvíce nápomocen a odpovídá co nejúplněji a nejpresněji na položené otázky.

Pokud je to nezbytné je úředník povinen vysvětlit veřejnosti, jak bude vyřizována záležitost, která spadá do jeho kompetence a poradit, jak je třeba postupovat. Pokud se osoba obrátí na úředníka, který není příslušný pro vyřízení věci, má být poučena o tom, který úředník věc vyřídí. Dojde-li k úřednímu pochybení, které má dopad na práva či zájmy občanů, je nezbytné, aby příslušný úředník poskytl omluvu a upozornil dotčené na to, jakými způsoby bude omyl nejlépe odstraněn.

¹⁰¹ POMAHAČ, R (2004), s. 473-476

¹⁰² EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV (2005)

Rozhodnutí týkající se návrhu či stížnosti, musí být vydáno v rozumné lhůtě a bez průtahů, nejpozději však do dvou měsíců od přijetí návrhu či stížnosti. Stejně rychle je třeba vyřizovat i korespondenci a žádosti, kterými se úředníci domáhají u svých nadřízených vydání potřebných pokynů.

V článku č. 25 o propagaci Kodexu, je vznesen požadavek, aby instituce EU přijaly účinná opatření, která informují veřejnost o právech, jež jim podle tohoto Kodexu náleží. Pokud budou požadavky uvedené v Kodexu v co největší míře realizovány, pak lze eliminovat negativní postoj občanů k veřejné správě, jehož častou příčinou je neochota a negativní přístup úředníků či průtahy ve vyřizování příslušných záležitostí.^{103, 104}

Zásady veřejné služby pro úředníky EU

Na základě konzultace s národními veřejnými ochránci práv zformuloval evropský ochránce v roce 2011 stručné a jasné zásady veřejné služby, a to:

- závazek vůči Evropské unii a jejím občanům,
- etický rozměr,
- objektivnost,
- úcta k ostatním,
- transparentnost.

Tyto zásady jsou již explicitně či implicitně obsaženy v jiných dokumentech jako například Evropský kodex řádné správní praxe. Pro úředníky EU představují vyšší etické normy. Jejich respektování má úředníkům pomoci správně pochopit a uplatňovat pravidla a dovést je ke správnému závěru v situacích, kdy mají učinit rozhodnutí.¹⁰⁵

3.2.2 Realizace principů v praxi

Uplatňování principů dobré správy v praxi ombudsmana je nezbytným krokem k zajištění práv občanů EU. Tento požadavek ombudsman naplňuje skrze vyřizování stížností, se kterými se na něj občané obracejí. Nástin přehledu stížností zkoumaných v roce 2011 poskytuje následující tabulka.

¹⁰³ EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV (2005)

¹⁰⁴ POMAHAČ, R (2004), s. 473-476.

¹⁰⁵ EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV (2011b)

Tabulka 1: Případy projednávané v roce 2011¹⁰⁶

Stížnosti zaznamenané v roce 2011	2 510
Stížnosti vyřízené v roce 2011	2 544
Stížnosti v působnosti člena Evropské sítě veřejných ochránců práv	1 321
Stížnosti v působnosti Evropského veřejného ochránce práv	698
Z toho:	198 nepřijatelných
	118 přijatelných, chyběly však důvody pro zahájení šetření
	382 šetření zahájených na základě stížnosti
Šetření z vlastního podnětu	14
Uzavřená šetření	318 (včetně 8 šetření z vlastního podnětu)
Z toho:	171 z roku 2011
	89 z roku 2010
	58 z předchozích let

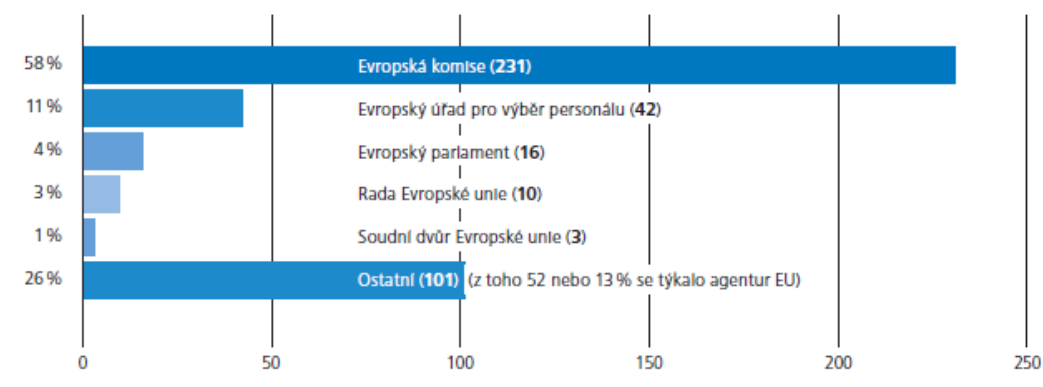
Z údajů z výroční zprávy o činnosti evropského ombudsmana za rok 2011¹⁰⁷ vyplývá, že z celkového počtu 2 544 zpracovaných stížností spadalo do působnosti ochránce 27% případů (tj. 698 stížností). Většina obdržených stížností, tj. 53%, byla podána prostřednictvím elektronického formuláře, který je dostupný na internetových stránkách ochránce ve 23 úředních jazycích EU. Na základě stížností zahájil ochránce 382 šetření, což je prozatím historicky nejvyšší hodnota. Ve 14 případech využil pravomoci iniciovat šetření z vlastního podnětu. Co se týče země původu stížností – nejvíce se k evropskému ochránci obraceli obyvatelé ze Španělska (361 stížností) a z Německa (308 stížností). Co se týče České republiky a Řecka je počet stížností velmi podobný, tj. 64 stížností z ČR a 53 z Řecka.

Z hlediska subjektů se většina zahájených šetření týkala Evropské komise, tj. 58%. Uvedený údaj dokládá níže uvedená tabulka. Tento údaj nestaví Evropskou komisi do pozice „nejhoršího orgánu“, ale reflektuje skutečnost, že s tímto orgánem přijdou občané nejvíce do styku.

¹⁰⁶ EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV (2011a), s. 19

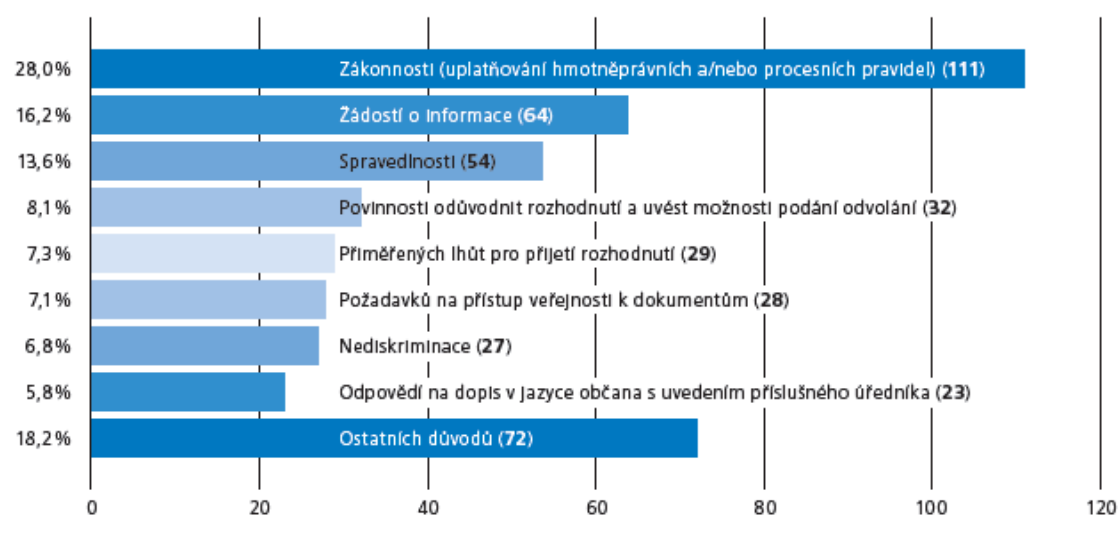
¹⁰⁷ EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV (2011a)

Tabulka 2: Podíl jednotlivých subjektů v zahájených stížnostech¹⁰⁸



Z hlediska nesprávného úředního postupu stížnosti nejvíce postihovaly zákonnost, tj. uplatňování hmotněprávních a procesních pravidel (např. zneužití údajů na ochranu osobních údajů). Veškeré typy nesprávného úředního postupu vyobrazené v grafu jsou součástí principů na dobrou správu obsažených v Kodexu řádné správní praxe.

Tabulka 3: Typy stížností z hlediska nesprávného úředního postupu¹⁰⁹



V 15% případů uzavřených v roce 2011 byl ochráncem konstatován nesprávný úřední postup. Z těchto případů bylo 35 uzavřeno s kritickou poznámkou. Kritické poznámky ochránce využívá v případě, že dotčený orgán již nemůže nesprávný úřední postup napravit, nebo není třeba, aby ochránce činil následné kroky či je zbytečný návrh doporučení. Pro stěžovatele je kritická poznámka potvrzením oprávněnosti jeho stížnosti. Ve 13 případech vydal ochránce návrh doporučení, které bylo orgánem přijato, a případ byl na základě toho uzavřen.

¹⁰⁸ EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV (2011a), str. 26

¹⁰⁹ EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV (2011a), s. 31

Pro dokreslení představy o uplatňování principů dobré správy v praxi evropského ochránce jsou níže nastíněny případy, které měly významný dopad z hlediska podpory řádné správy v orgánech EU.¹¹⁰

V případě 489/2011/MHZ stěžovatel reagoval na sedmiměsíční prodlení odezvy na jeho připomínky ve věci porušení právních předpisů, které nebyla schopna Evropská komise odůvodnit. Komise by dle stanoviska veřejného ochránce práv postupovala v souladu s principy dobré správy, pokud by poskytla odůvodnění v přiměřené lhůtě poté, co stěžovatel předložil připomínky k jejímu oznámení o úmyslu uzavřít tento případ. Pokud dojde k prodlení, měla by Evropská komise vysvětlit jejich důvod a případně se omluvit v souladu s Kodexem řádné správní praxe. Článek 17 stanovuje pro rozhodnutí o žádosti dvouměsíční lhůtu od data jejího přijetí. Článek 18 pak zakládá povinnost sdělit důvody rozhodnutí.¹¹¹

Příkladem, kde byla uplatněna zásada o veřejný přístup k dokumentům dle čl. 26 Kodexu řádné správní praxe, je případ 3106/2007/FOR. Evropská agentura pro léčivé přípravky (EMA) souhlasila na návrh ochránce s poskytnutím přístupu veřejnosti ke zprávám o podezření na závažné nepříznivé reakce týkající se léčivého přípravku. Ochránce označil tento krok jako významný pro zvýšení transparentnosti.

Stížnost 2413/2010/MHZ je příkladem řešení případu, ve kterém byl prosazen požadavek dobré správy, aby orgány, instituce a jiné subjekty EU poskytovaly občanům informace v jejich vlastním jazyce uvedený v čl. 13 Kodexu řádné správní praxe. Úřad pro harmonizaci na vnitřním trhu (OHIM) se v reakci na šetření ochránce zavázal přijímat písemné dotazy od kteréhokoli občana Unie v kterémkoli úředním jazyce uvedeném v čl. 55 SFEU a poskytnout odpověď v témže jazyce.

V rámci případu 856/2008/BEH Evropský úřad pro boj proti podvodům (OLAF) vyzval k výsledku stěžovatele jako svědka ve věci pořízení budovy v Bruselu Parlamentem. Stěžovatel se obrátil na ochránce s přesvědčením, že došlo k nesrovnalosti. Ochránce zanalyzoval pravomoci, kterých OLAF při svých vyšetřováních požívá a dospěl k názoru, že pozváním stěžovatele k výsledku v této věci OLAF překročil rámec svých pravomocí. Úřad uznal, že nejednal správně, neboť může pouze žádat, aby osoby v průběhu vyšetřování poskytly informace, pokud tak budou chtít učinit. Byl tak prakticky prosazen požadavek čl. 7 Kodexu řádné správní praxe uvádějící zákaz zneužití pravomocí.

¹¹⁰ EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV (2011a), s. 35 - 36, 43, 53

¹¹¹ EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV (2011a), s. 43

Kromě vyřizování stížností se ombudsman snaží, aby občané EU plně využívali svých práv. Nástrojem pro splnění tohoto cíle je obeznámit je s náplní své funkce. Ombudsman oslovuje občany prostřednictvím různých iniciativ nebo např. uděluje rady prostřednictvím internetu. V průběhu posledních pěti let se projevuje klesající tendence v počtu žádostí o informace.¹¹² Tento fakt považuje ochránce za důkaz toho, že lidé využívají interaktivního průvodce uveřejněného na internetových stránkách v roce 2009. Ten poskytuje informace o správných opravných prostředcích bez nutnosti podávat žádost. S cílem prosazovat povědomí o snaze bojovat proti nesprávným úředním postupům v orgánech EU začal veřejný ochránce práv počátkem roku 2011 zveřejňovat na své internetové stránce informace o šetřeních, která zahajuje.

Mimo jiné je evropský ombudsman nápomocen i národním ombudsmanům. Roku 1996 založil síť styčných kanceláří, v rámci nichž si ombudsmani vyměňují informace o právu Společenství a sdílejí informace o svých aktivitách.

¹¹² EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV (2011a), s. 19

4 Řecký veřejný ochránce práv a dobrá správa

Na úvod je nutno uvést řecký ústavněprávní kontext. Rámec pro moderní demokratický stát byl v Řecku vytvořen po zhroucení diktátorského režimu v roce 1975, kdy vstoupila v platnost současná ústava. Ústava je nejvyšší normou řeckého právního řádu. Navazují na ni právní předpisy, nařízení prezidenta republiky a správní opatření. Stejnou úroveň právní závaznosti jako ústava mají zakládající smlouvy Evropské unie. Součástí právního řádu jsou i mezinárodní právní nástroje, které mají vůči vnitrostátním právním nástrojům, s výjimkou ústavy, nadřazené postavení.¹¹³

V souladu s článkem 1 odst. 1 ústavy je Řecko parlamentní prezidentskou republikou. Z hlediska administrativně správního členění je rozděleno na 13 samosprávních regionů, které jsou podřízeny 7 decentralizovaným administrativním celkům. Zákonodárná moc je dle čl. 26 ústavy svěřena parlamentu a prezidentovi republiky. Prezident je volen parlamentem na funkční období pěti let. Parlament je složen z jedné komory. Jeho členové jsou voleni lidem na funkční období 4 let.¹¹⁴

Soudní systém je rozčleněn na správní soudy, civilní a trestní soudy. Soudem poslední instance v občanských a trestněprávních záležitostech je Nejvyšší soud a ve správním soudnictví plní funkci nejvyššího správního soudu Státní rada. Kromě toho zde funguje ještě Účetní dvůr, který disponuje pravomocemi v oblasti kontroly výdajů státu, místní samosprávy a dalších subjektů. V rámci řeckého soudního systému není vymezen ústavní soud v pravém slova smyslu. Roli velmi podobné instituce zastává Nejvyšší zvláštní soud. Předmětem jeho šetření jsou mimo jiné pře ústavní podstaty či významu ustanovení formálního práva. Mimo to Nejvyšší zvláštní soud může prošetřovat platnost parlamentních voleb či referenda.

Řecko bylo jedním ze zakládacích členů Evropské Rady a v roce 1974 ratifikovalo Evropskou úmluvu o lidských právech. Individuálním a sociálním právům je věnována druhá část řecké ústavy. Řecké soudy a správní orgány uznávají právo na dobrou správu, které je nárokováno u soudů či ve stížnostech ombudsmanovi.¹¹⁵

¹¹³ EUROPEAN JUSTICE (2010)

¹¹⁴ BUSINESSINFO (2012)

¹¹⁵ KUCSKO-STADLMAYER, G. (2008), s. 215

4.1 Řecký veřejný ochránce práv

V Řecku je jeden parlamentní ombudsman - Synigoros tou Politi. Na regionální či místní úrovni nejsou žádné srovnatelné instituce. Kancelář ombudsmana sídlí v Athénách. Od roku 2011 je v čele ombudsmanského úřadu Calliope Spanos – profesorka na katedře politologie a veřejné správy univerzity v Athénách.

4.1.1 Historie a právní základ instituce

Instituce ombudsmana byla řeckou vládou zřízena 18. dubna roku 1997. Personálně byla funkce poprvé obsazena 1. října 1998. Na rozdíl od zemí západní a severní Evropy s tradicí ombudsmanského úřadu, byla v Řecku instituce zavedena do prostředí s historií politického patronátu, s relativně slabým sociálně-správním rámcem a s nedostatky v prosazování práva a transparentnosti.¹¹⁶

Legislativní rámec pro institut ombudsmana tvoří řecká ústava, zákon č. 3094/2003 a prezidentský dekret č. 273/1999 (dále jen PD). Instituce byla původně zřízena na základě zákona č. 2477/1997. Při druhé revizi ústavy, v roce 2001, byla instituce ústavně zakotvena jako nezávislý orgán. Nezávislým orgánům je věnován článek 101A ústavy. V článku 103 odst. 9 je uvedeno, že záležitosti ohledně vzniku a činnosti veřejného ochránce práv jako nezávislého orgánu stanoví zákon. Detailnější zákonná úprava je obsažena v zák. č. 3094 z 22. ledna 2003, který nahradil původní předpis z roku 1997. Dle tohoto zákona, čl. 1, je posláním ombudsmana zprostředkovávat vztah mezi občany a veřejnou správou s cílem chránit práva občanů, bojovat proti nesprávnému úřednímu postupu a zajišťovat dodržování zákonnosti. Nově tento zákon rozšířil sféru ombudsmanovy působnosti také na práva dětí. Podrobné předpisy týkající se organizace, personálu a provozu úřadu popisuje prezidentský dekret č. 273/1999.

4.1.2 Organizace úřadu

Na základě ústavních a zákonných ustanovení¹¹⁷ je institut ombudsmana zřízen jako monokratický orgán disponující funkční a osobní nezávislostí. Ombudsman je jmenován prostřednictvím rozhodnutí správní rady předsedy parlamentu. Ta se usnese buď jednomyslně anebo na základě 4/5 většiny všech členů. Ombudsman může být odvolán z důvodu fyzické či psychické nezpůsobilosti k výkonu své funkce.

¹¹⁶ RIEF, L.C. (2004), s. 152 - 153

¹¹⁷ čl. 101 (1) Ústavy a čl. 1(1) zák. 3094/2003

Ombudsman deleguje pravomoci na svých šest zástupců, dohlíží na ně a koordinuje jejich práci. Každý ze zástupců spravuje jednu z následujících oblastí: lidská práva, zdravotní a sociální péče, kvalita života, vztahy stát - občan, dětská práva a rovnost žen a mužů. Jednotlivá oddělení jsou zavázána k řešení případů spadajících pod jejich jurisdikci.

Zástupci jsou na návrh ombudsmana jmenováni rozhodnutím Ministerstva vnitra. Ústava odkazuje na požadavky pro korespondenční vlastnosti zaměstnanců nezávislého orgánu, které mají být blíže specifikovány zákonem. Ze zákona je dán požadavek na širokou veřejností uznávaného jedince s vynikající vědeckou kvalifikací. Zástupci nesmí vykonávat jinou profesní aktivitu ve veřejném sektoru a nesmí figurovat jako osoby vládních institucí. Nicméně je jim dovoleno pracovat na částečný úvazek jako pedagogičtí pracovníci na vysokých školách.

Jednoho ze zástupců ombudsman jmenuje jako svou náhradu. Funkční období zástupců je závislé na funkčním období ombudsmana, a tj. čtyři roky. Nicméně, na návrh ombudsmana, mohou být ze své funkce odvoláni, a to na základě rozhodnutí kompetentního ministerstva. Důvodem je fyzická či psychická nezpůsobilost k výkonu pravomocí nebo pochybení v rámci stanovených povinností. Ombudsman ani jeho zástupci nesmí být stíháni – jsou obdařeni imunitou. Stíhání je přípustné pouze na základě obvinění pro pomluvu, urážku na cti nebo porušení mlčenlivosti.

Práce úřadu je podporována vrchními vyšetřovateli a jejich asistenty. Výběr kandidátů na tyto pozice se řídí výčtem kritérií uvedených v zákoně č. 3094/2003, čl. 5. Mají za úkol provádět vyšetřování a další podpůrné činnosti, které jim byly svěřeny ombudsmanem či zástupcem útvaru, k němuž byli přiděleni.

Organizačně je činnost úřadu zajištěna kanceláří ombudsmana, kanceláři jeho zástupců a sekretariátem. Tyto organizační složky napomáhají ombudsmanovi a jeho zástupcům při výkonu jejich povinností, zejména v oblasti zajišťování komunikace s veřejností a státními orgány a zpracovávání dat. Pod sekretariát spadají záležitosti správního a administrativního rázu. V roce 2010 čítal personál ombudsmanovy kanceláře 201 zaměstnanců, z toho 140 žen a 61 mužů.¹¹⁸

¹¹⁸ THE GREEK OMBUDSMAN (2010), s. 7

4.1.3 Postavení v institucionálním rámci

Postavení veřejného ochránce práv v řecké institucionální struktuře je dáno jeho vztahem ke správním orgánům, soudům a orgánům legislativy.

Ve vztahu ke správním orgánům veřejný ochránce práv může v průběhu šetření vyžadovat jejich součinnost spočívající v žádosti o veškeré informace, dokumenty nebo jiné důkazy vztahující se k případu či v umožnění kontroly přímo na místě šetření. Všechny orgány veřejné správy jsou všemi možnými způsoby povinny usnadnit vyšetřování. V případě nedostatečné spolupráce se ombudsman může obrátit prostřednictvím zvláštní zprávy k příslušnému ministrovi.

Vyžaduje-li to povaha věci, po dokončení šetření ombudsman vypracuje formou doporučení report o výsledcích, který je předán příslušným ministrům a orgánům. V doporučení může ombudsman stanovit lhůtu, ve které ho orgány mají povinnost informovat o přijatých opatřeních nebo ve které mají sdělit důvody, proč nemůže být náprava přijata. Ve velmi závažných případech ochránce práv může také podat zvláštní zprávu premiérovi.

Obdobná pravidla platí při šetření týkající se porušování dětských práv ze strany soukromých osob. Odmítnutí veřejného činitele nebo člena správy spolupracovat s ombudsmanem při šetření představuje porušení povinností a je důvodem k zahájení disciplinárního řízení proti příslušné osobě. Ombudsman volá po nápravě prostřednictvím zprávy příslušnému orgánu. Existují-li dostatečné důkazy o tom, že státní úředník, státní zaměstnanec nebo člen správy spáchal trestný čin, veřejný ochránce práv o této skutečnosti zpraví příslušného státního zástupce.

V zásadě ombudsman nedisponuje pravomocemi v oblasti soudnictví, neboť nesmí vyšetřovat případy projednávané před soudem nebo jiným soudním orgánem. Výjimku tvoří případy týkající se ochrany dětských práv.

Co se týče vztahů vůči legislativním orgánům, veřejný ochránce práv nemá formální právo iniciovat legislativu, ale může doporučit veškeré nezbytné legislativní nebo regulační změny, vedou-li opakovaná šetření k závěru, že existují společné znaky neefektivity, nesprávného úředního postupu nebo jsou občanovi poskytovány služby nízké kvality. Každoročně předkládá ombudsman parlamentu výroční zprávu, která je prezentována a projednávána na

zvláštním zasedání. Následně je publikována. V průběhu roku se ochránce může vyjadřovat k otázkám mimořádného významu skrze zprávy předkládané předsedovi parlamentu.¹¹⁹

4.1.4 Působnost

Ombudsmanovým posláním je zprostředkovávat a usměrňovat vztahy mezi občany a orgány veřejné správy s přihlédnutím k lidským právům, boji proti špatné správě a dodržování právních zásad.

Sféra ombudsmanovy působnosti je pozitivně vymezena výčtem subjektů v čl. 3, odst. 1 zákona č. 3094/2003. Taxativní výčet zahrnuje veřejný sektor, orgány na místní a regionální úrovni a ostatní správní úřady, jiné veřejnoprávní subjekty, státní soukromoprávní subjekty, veřejné, místní a vládní podniky a podniky jejichž management přímo či nepřímo spravuje stát jako akcionář. Konkrétně má řecký ombudsman pravomoc zasáhnout v případech týkajících se veřejných orgánů, jako jsou např.:

- ministerstva (ústřední a regionální útvary),
- místní orgány (prefektury a obce),
- fondy sociálního zabezpečení,
- finanční úřady,
- nemocnice,
- stavební úřady,
- věznice,
- DEI (výroba a dodávky elektřiny)
- EYDAP (správa vodovodů a kanalizací v Athénách)
- OAED (organizace pro podporu zaměstnanosti).¹²⁰

Ve výjimečných případech může řecký veřejný ochránce práv zkoumat chování soukromých osob tam, kde mohou být ohrožena dětská práva a tam, kde může být porušena rovnost práv mužů a žen.

¹¹⁹ KUCSKO-STADLMAYER, G. (2008), s. 219 - 220

¹²⁰ THE GREEK OMBUDSMAN (2013)

Z působnosti ombudsmana jsou v čl. 3 odst. 2 zákona vyjmuty banky a Athénská burza cenných papírů. Dále ombudsman nezasahuje za následujících okolností:

- uplynulo-li od opomenutí veřejné správy nebo od obeznámení občana s protiprávním jednáním méně než šest měsíců,
- poskytování informací a právní poradenství,
- řešení soukromých sporů,
- zastupování občanů u soudu,
- případy týkající se postavení zaměstnanců veřejné služby (s výjimkou nerovného zacházení se zaměstnanci podle zákona 3304/2005 a zákona 3488/2006),
- národní obrana, zahraniční politika, mezinárodní vztahy a státní bezpečnost,
- případy projednávané před soudy (s výjimkou záležitostí týkajících se zásady rovných příležitostí a rovného zacházení pro muže a ženy),
- záležitosti soudních orgánů, rady nezávislých orgánů, náboženských subjektů,
- akcí ministrů a náměstků ministrů s ohledem na provádění politiky.¹²¹

Zákon ukládá ombudsmanovi povinnost chránit práva občanů. Tato práva zahrnují stanovy řecké ústavy ohledně občanských, politických, ekonomických, kulturních a sociálních práv, právní předpisy a mezinárodní dohody. Mimo to se ombudsmanovy pravomoci vztahují i na poskytovatele zdravotních služeb a prostřednictvím implementace direktivy EC 2000/43¹²² a 2000/78¹²³ i na otázky týkající se rasové diskriminace, etnického původu, náboženské, věkové či sexuální orientace.

Ačkoliv součástí úřadu ombudsmana je přímo odbor pro lidská práva, problematikou porušování lidských práv se v rámci své působnosti zabývají všechna oddělení. Statut národní instituce v oblasti lidských práv má na základě Pařížských principů¹²⁴ Národní komise pro lidská práva, nikoliv úřad ombudsmana. Řecký institut ombudsmana se tak na první pohled může jevit jako hybridní odnož od klasického modelu ombudsmana s majoritní orientací na dodržování lidských práv. Nicméně z hlediska pravomocí disponuje řecký ombudsman pouze

¹²¹ THE GREEK OMBUDSMAN (2013b)

¹²² Směrnice Rady 2000/43/ES ze dne 29. června 2000 kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ.

¹²³ Směrnice Rady 2000/78/ES ze dne 27. listopadu 2000, kterým se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání.

¹²⁴ Směrnice OSN pro národní instituce pro lidská práva

nástroji typickými pro klasický model. Nejsou mu dána žádná z dodatečných oprávnění, kterými disponují ombudsmeni zaměřeni na lidská práva.¹²⁵

4.1.5 Realizace působnosti

Úřad ombudsmana se zavazuje řešit veškeré záležitosti spadající do jeho pravomoci. Dle čl. 3, odst. 3 zákona 3094/2003 zejména šetří případy, ve kterých individuální nebo kolektivní veřejný subjekt jednáním nebo opomenutím porušuje práva nebo zájmy chráněné ústavou a právními předpisy, odmítne splnit zvláštní povinnost uloženou pravomocným rozhodnutím soudu, odmítne plnit zvláštní povinnosti uložené právním předpisem nebo individuálním správním aktem, nebo jedná v rozporu se zásadami dobré správy, poruší transparentnost, nebo zneužije pravomoc.

Veřejný ochránce práv je zavázán k prošetření jakéhokoliv problému spadajícího do jeho pravomoci. Šetření zahájí na základě podepsané a předložené stížnosti. Tu mohou podat fyzické osoby, právnické osoby nebo sdružení osob. K vyšetřování případů může ombudsman přistoupit i na základě vlastní iniciativy.

Šetření na základě obdrženého podnětu

Postup šetření je upraven čl. 4. zákona 3094/2003 a čl. 4 – 7 PD 273/1999. Podání stížnosti veřejnému ochránci práv je zdarma. Stížnost musí být podepsána a předložena jakoukoliv přímo dotčenou osobou. Stížnosti mohou být doručeny osobně v pracovních dnech do kanceláře veřejného ochránce práv, poštou anebo faxem. Formulář k podání stížnosti je dostupný na internetových stránkách úřadu. Lze ho vyplnit i online a odeslat skrze elektronické hlášení.

Stížnost musí být podána během šesti měsíců ode dne, kdy byl žadatel plně informován o jednání nebo opomenutí, kvůli kterému se obrací na ombudsmana. Podání stížnosti nemá odkladný účinek lhůty stanovené zákonem pro využití soudních žalob či opravných prostředků. V případě, že bylo podáno odvolání, nesmí veřejný ochránce práv zahájit šetření, dokud příslušný orgán neučiní rozhodnutí nebo neuplynula doba tří měsíců od podání správního odvolání.

¹²⁵ KUCSKO-STADLMAYER, G. (2008), s. 220

Stížnost, kterou ombudsman obdrží je zaevidována do elektronického protokolu, který je nástrojem pro dodržení transparentnosti. Jakmile je stížnost registrována, dojde k jejímu zařazení do příslušné sekce dle jednotlivých oddělení. Vyšetřování je přiřazeno specializovanému vyšetřovateli z příslušného útvaru. Občan je o průběhu vyšetřování informován písemně a telefonicky. Vyústěním šetření je předložení zprávy k příslušnému orgánu. Ve všech případech je ombudsman povinen informovat dotčené osoby o výsledku případu. Pokud stížnost spadá mimo pravomoc ombudsmana, pak je občan o této okolnosti písemně poučen. Stížnost může být odmítnuta, pokud je z formálního hlediska vágní, hanlivá či obsahově nepodložená.

Z vlastního podnětu

Na základě čl. 4, odst. 2, zákona 3094/2003 může zahájit ombudsman šetření i z vlastní iniciativy.

Zvláštní oprávnění

Za účelem ochrany dětských práv má ombudsman oprávnění zasahovat v záležitostech jak fyzických tak i právnických osob, které mají vliv na práva dítěte. Může se tedy vyjadřovat k případům, kdy mají soudy či příslušné orgány přijmout opatření k ochraně dítěte.

4.2 Koncept dobré správy

V Řecku je kritérium dobré správy formulováno pozitivně v rámci termínu „fair administration“. Což lze vyložit jako řádná či spravedlivá správa. Řecko je představitelem země, kde mají aspekty práva na dobrou správu ryze právní základ. Rámec pro jejich odvození je tvořen ústavou a základními právními principy vyvinutými judikaturou. Právo na dobrou správu je nárokováno u soudů či ve stížnostech ombudsmanovi.¹²⁶

4.2.1 Právní aspekty dobré správy

Rámec pro uplatňování principů dobré správy tvoří ústava, správní řád¹²⁷ a služební řád státních zaměstnanců¹²⁸. Zároveň je respektován evropský standard dobré správy v podobě Evropského kodexu řádné správní praxe a Zásad veřejné služby pro úředníky EU.

¹²⁶ KUCSKO-STADLMAYER, G. (2008), s. 35

¹²⁷ Zákon č. 2690/1999

¹²⁸ Zákon č. 3528/2007

Na základě švédské studie¹²⁹ týkající se principů dobré správy v členských zemích EU, byl zvolen okruh nejdůležitějších zásad k doložení důkazu jejich existence v řeckém právním řádu.

Zákonnost

Zásada zákonnosti vychází z podstaty právního státu, která je základnou řeckého státu. Je zakotvena v ústavě. Podrobná ustanovení jsou obsažena v kodexu státních zaměstnanců v článku č. 25. Podle něj je každý úředník odpovědný za zákonnost procesů ve své kanceláři.

Nediskriminace

Dle ústavy, článku 4, jsou si všichni Řekové před zákonem rovni. Podle článku 5 odst. 2 užívají všechny osoby žijící v Řecku plné ochrany svého života, cti a svobody bez ohledu na státní příslušnost, rasu, jazyk a náboženské či politické přesvědčení. Článek 22, odstavec 1, zakládá všem pracujícím nárok na stejný plat za práci stejné hodnoty bez ohledu na pohlaví.

Proporcionalita

Princip proporcionality je považován za hlavní výsadu při výkonu správního uvážení. Zásada proporcionality není ústavou výslovně formulována, je pouze nastíněna v čl. 25. Praktického významu zásada proporcionality nabývá až v podobě judikatury soudů na základě precedenčního práva.

Nestrannost

Zásada nestrannosti je považována za hlavní zásadu práva, což dokazuje její přítomnost v různých zvláštních právních předpisech skrze celý řecký právní řád. Rozsáhlou regulaci záruk nestrannosti poskytuje článek č. 7 správního řádu.¹³⁰ Kromě toho, podle článku 107, odst. 1, § 3 služebního řádu státních zaměstnanců, po porušení zásady nestrannosti následuje disciplinární řízení.

Přiměřená lhůta pro rozhodování

Lhůta pro rozhodování je stanovena správním řádem (čl. 4) na 50 dní, pokud není uvedeno jinak. Lhůta pro poskytnutí informací a výdej dokumentů je upravena v rámci čl. 10, § 3

¹²⁹ STATSKONTORET (2005)

¹³⁰ Zákon č. 2690/1999, čl. 14

ústavy, každý státní orgán je povinen odpovědět do 60 dní. Nesplnění lhůty generuje nárok žadatele na peněžitou náhradu.

Právo být vyslechnut

Individuální právo na slyšení v případě, že se jedná o práva či zájmy jednotlivců, zakládá článek 20 ústavy. Článek 6 správního řádu právo dále konkretizuje. Zároveň uvádí výjimku pro případ nezbytných obecných rozhodnutí konaných ve veřejném zájmu, která se vztahují na neurčitý počet osob.

Právo na přístup k dokumentům

Ohledně práva na přístup k dokumentům neexistuje žádná obecná zásada. Dle článku 5 ústavy má každý člověk právo na informace. V článku 5 správního řádu je zakotveno právo na přístup ke všem dokumentům vedeným správními orgány. Každá zúčastněná strana má na základě písemné žádosti právo na informace o správních dokumentech. Správní dokumenty jsou dokumenty vypracované veřejnými službami – např. zprávy, studie, statistické údaje, oběžníky, atd.

Povinnost sdělit důvody rozhodnutí

Povinnost správního orgánu odůvodnit svá rozhodnutí je stanovena v článku 17 správního řádu. Podle tohoto ustanovení by každá individuální správní listina měla obsahovat zdůvodnění dokazující, že byly splněny podmínky pro její vydání. Zdůvodnění by mělo být jasné, specifické a dostatečné.

Povinnost oznámení rozhodnutí

Uveřejnění rozhodnutí upravuje článek 18 správního řádu. Povinnost doručit rozhodnutí jakýmkoliv vhodným způsobem dotčené osobě, jíž se bezprostředně týká, je stanovena článkem 19 správního řádu. Tento postup platí, pokud neexistují zvláštní ustanovení v zákoně.

Možnost odvolání

Obecná povinnost poskytnout informaci o opravných prostředcích, je uvedena v článku 16 správního řádu.

Vedení dodatečných záznamů

Neexistuje obecná povinnost dokládat veškeré administrativní procesy. Nicméně, ze správního řádu vychází povinnost vést evidenci všech příchozích dokumentů pod řadovým číslem (článek 12). V článku 22 je vznesen požadavek na písemnou podobu správních smluv.

Zdvořilost a další specifické požadavky na chování úředníků

Obecné předpisy týkající se chování úředníků upravuje služební řád. Podle článku 27, odst. 1, se úředník, jak v kanceláři tak i mimo ni, musí chovat způsobem, kterým si zaslouží důvěru veřejnosti. Podle § 2 téhož zákona se úředník k občanům musí chovat slušně a nápomocně. Nevhodné chování vůči občanům je dle článku 107, odst. 1 služebního řádu posuzováno jako disciplinární trestný čin.

4.2.2 Průvodce řádné správní praxe

Principy dobré správy jsou v Řecku považovány za obecnou zásadu práva. Ze zákona je ochránce povinen bojovat proti nesprávnému úřednímu postupu a zajišťovat dodržování zákonnosti. Dle výroční zprávy o ochráncově činnosti za rok 2011 „se v posledních letech projevuje stále větší snaha o začlenění principů a postupů dobré správy, nicméně pokrok je pomalejší, než je žádoucí“.¹³¹

V roce 2012 vznikla na základě spolupráce Ministerstva pro správní reformu a e-government a řeckého veřejného ochránce práv řecká verze kodexu řádné správní praxe. Má sloužit jako praktický nástroj pro uplatňování morálního chování ve správní praxi, které je dáno nejen zákonem, ale i principy dobré správy, dobrou vírou a poctivostí. Průvodce řádné správní praxe stanovuje pravidla a etické standardy pro zaměstnance veřejné služby s cílem dosažení profesionality a kvality poskytovaných služeb. Vedle toho, že má příručka poskytovat jasná pravidla chování pro úředníky (v části první), plní i funkci pro občana. Informuje ho o tom, jak s ním má veřejná správa jednat a jaká jsou jeho práva a povinnosti ve vztahu s veřejnou správou (druhá část příručky). Publikace na několika místech odkazuje na Evropský kodex řádné správní praxe.

V první kapitole první části příručky jsou zhruba nastíněny obecné požadavky na chování zaměstnanců daná zákonnou regulací. Vycházejí především z ústavy a ze služebního řádu státních zaměstnanců. Úředník je povinen zachovat věrnost ústavě a věrnost vlasti – při

¹³¹ THE GREEK OMBUDSMAN (2011), s. 17

výkonu veřejné správy má mít na paměti, že je vykonavatelem vůle státu. V souladu s ústavním zakotvením státní moci jako služby ve prospěch lidu, má úředník povinnost chovat se k občanovi s respektem a poskytovat mu náležitý servis. Dále je uvedena zásada ochrany veřejného zájmu a ochrany zákonnosti. Druhá kapitola stanovuje pravidla pro přímou osobní či telefonickou komunikaci zaměstnanců veřejné správy s občany. Jsou zde uvedeny velmi podrobné požadavky týkající se například chování úředníka v případě konfliktu s občanem a nutnosti sebeovládání. Dále jsou uvedeny zásady pro vyřizování záležitostí veřejnosti, jako je přiměřenost, rovnost, přístup k dokumentům, transparentnost, aj. Ve třetí kapitole jsou pro plnější porozumění stručně prezentovány a analyzovány základní principy veřejného práva prostřednictvím konkrétních příkladů z praxe veřejného ochránce práv. Druhá část průvodce obsahuje pravidla a povinnosti občana při styku s veřejnou správou. Občan musí např. být zdvořilý a uctivý k veřejným činitelům, má usnadnit práci zaměstnance spoluprací a dodáním potřebných informací, jednat v souladu se zákony. Na zaměstnance nesmí používat nátlak, nemá přispívat svým jednáním ke korupci a mrhání veřejnými prostředky, aj. V příloze jsou rozebrány základní náležitosti správních aktů. Zásady uvedené v kodexu jsou v závěru podloženy zněním jednotlivých článků vyňatých ze zákonů a vztahujících se k řádné správní praxi.¹³²

4.2.3 Principy dobré správy v praxi ochránce

Řecké právo zahrnující principy dobré správy je kontrolním kritériem ombudsmanovy činnosti. Na základě údajů z výroční zprávy za rok 2011¹³³ bylo zjištěno, že za celou dobu existence úřadu od roku 1998 čítá suma 141 418 přijatých stížností. Počet stížností výrazně vzrostl zejména během let 2009 – 2010. V roce 2009 bylo dosaženo rekordního počtu přijatých podnětů. Důvodem byla hospodářská krize, kdy se v důsledku existenčních a finančních potíží a všeobecné paniky obraceli lidé na ochránce i s podněty mimo jeho působnost. V roce 2011 bylo přijato 10 706 nových stížností. Skutečný počet stěžovatelů je však mnohem vyšší, neboť stovky stížností byly podány formou kolektivní petice. Počet stížností se oproti předchozímu roku snížil¹³⁴, nicméně dlouhodobý trend za 14 let existence instituce je stále narůstající.

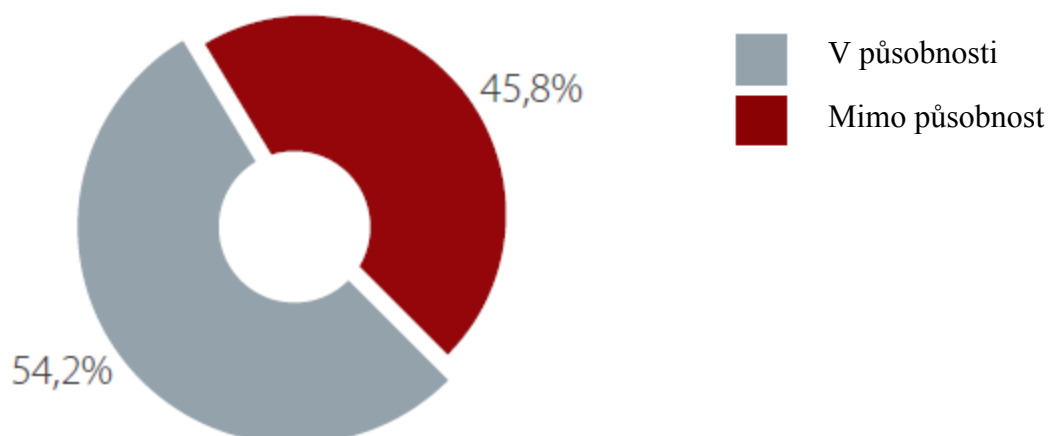
Z celkového počtu stížností za rok 2011 45,8% stížností nespadlo pod pravomoc ombudsmana. Zbýlých 54,2% případů bylo v působnosti ombudsmana.

¹³² MINISTRY OF ADMINISTRATIVE REFORM AND E-GOVERNANCE (2012)

¹³³ THE GREEK OMBUDSMAN (2011), s. 10 - 16

¹³⁴ Za rok 2010 přijato 13 179 stížností. THE GREEK OMBUDSMAN (2011), s. 10

Graf 2: Podíl podnětů z hlediska působnosti¹³⁵



Z případů spadajících do působnosti ombudsmana 61,60% bylo shledáno oprávněnými, tj. jednalo se o nesprávný úřední postup. Z oprávněných stížností bylo 71,52% ochráncem vyřešeno. Tzn., že problém byl eliminován. V 8,23% případů nebylo uplatněno konečné řešení, neboť nebyla akceptována doporučení ochránce. Z 12,04% nebylo možné doporučení ochránce z důvodů mezer v platných právních předpisech nebo trvalých organizačních nedostatků realizovat. Bez zásahu ombudsmana bylo vyřešeno 8,21 % případů.

Těžištěm stížností byly veřejné orgány - obce, ministerstvo vnitra, prefektury a organizace sociálního zabezpečení. V důsledku ekonomické krize, která přinesla snížení státních výdajů, má správa tendenci zanedbávat své procesní povinnosti vůči občanům. Nejčastěji se stížnosti podané ombudsmanovi v roce 2011 týkaly problémů s dodržováním termínů – zpoždění plateb, zpoždění v přidělování důchodů a sociálních dávek. Nedostatečné financování veřejných služeb v důsledku škrťů ovlivnilo fungování státu. Častou tematikou stížností byla neschopnost úřadů včas reagovat – snižování personálních stavů vedlo k provozním problémům. Cílem ombudsmana je v této kritické situaci vybudovat důvěru ve vztahu stát – občan a hledat inovativní přístup k řešení problémů.

Příklady stížností

Z výroční zprávy pro rok 2011 byly pro účely této práce vyňaty ty stížnosti, kde dokládají uplatňování principů dobré správy v praxi řeckého ombudsmana.

¹³⁵ Upraveno a přeloženo dle THE GREEK OMBUDSMAN (2011), s. 10

V souvislosti s reorganizací místní správy a samosprávy ochránce řešil případ zpoždění splátek smluvních závazků místních samosprávných organizací (OTA) vůči občanům. Ochránce tyto a podobné případy řešil prostřednictvím doporučení v podobě upozornění na povinnost respektovat včasnost splátek.

V souvislosti se stávkou zaměstnanců veřejné dopravy OASA Group v roce 2011 byl podán nespočet stížností k ochránci s žádostmi občanů-cestujících o finanční kompenzaci. Ochránce se v důsledku toho obrátil k Ministerstvu rozvoje, infrastruktury a dopravy s návrhem doporučení na poskytnutí náhrady za každý den stávky. V březnu letošního roku Ministerstvo ochráncův návrh přijalo a cestující se dočkají odškodnění za způsobené ztráty.

Veřejný ochránce přispívá svou činností i k problematice transparentnosti. Dle K. Bakourise, prezidenta řecké Transparency International, je korupce v důsledku nedostatečné transparency v Řecku téměř normou. Jeho slovy „obálky neboli "fakelaki" je v Řecku slovo dlouhé roky spojované s úřady, nemocnicemi a stavbami (...), že tu řada služeb spolehlivě funguje jen za úplatek, se dobře ví.“¹³⁶ Transparentnost byla ochráncem vyšetřována např. ve spojitosti se zadáváním veřejných zakázek Všeobecnou fakultní nemocnicí v Athénách. S ohledem na postup nemocnice vyvolávající pochybení, ochránce upozornil na nutnost vypracování rychlých a efektivních mechanismů kontrol v rámci veřejných zakázek. Veřejný ochránce práv se obrátil na ministra zdravotnictví s návrhem doporučení na povinnost vést o průběhu zadávacího řízení protokol, který bude dostupný veřejnosti.

Proaktivní role řeckého ochránce vychází z požadavku obeznámit občany s náplní své funkce a sloužit jako zdroj poznatků pro činnost orgánů a institucí. Cílem těchto iniciativ je zkvalitnění veřejných služeb občanům.

Kromě písemných stížností se lze na úřad ombudsmana obrátit slovně v rámci informační kanceláře a recepce pro občany. Posláním kanceláře je informovat občana o tom, jak ombudsman pracuje a zodpovědět případné dotazy související s jeho činností. Prostřednictvím tohoto aparátu ombudsman zajišťuje přímé, osobní a přátelské vztahy s občany.

Přímou cestou ombudsman seznamuje občany s jeho pravomocemi i prostřednictvím pravidelných konzultačních dnů pořádaných ve větších řeckých městech. Zároveň zde přijímá stížnosti a řeší se zástupci místní správy problémy, kterým čelí lokální komunity. Tyto akce jsou vždy mediálně podporovány. Vybrané regiony nejsou voleny náhodně, ale na základě

¹³⁶BAKOURIS, K. (2012)

statistiky stížností rozčleněné dle územního kritéria – ochránce vybírá regiony tak, aby podpořil svou roli nezávislého orgánu v řešení problémů se správními mechanismy na místní a regionální úrovni.

Na mezinárodním poli řecký ombudsman spolupracuje s Radou Evropy v rámci projektu EUNOMIA na budování ombudsmanských institucí v jihovýchodní Evropě. Cílem těchto činností je poskytnout školení pro pracovníky veřejných ochránců práv a vytvoření neformálních mezinárodních sítí pro jejich dlouhodobou podporu.

5 Komparace modelů

V rámci klasifikace se všechny porovnávané modely řadí k typu parlamentního ombudsmana se všeobecnou působností. Jejich existence je odvozena od zákonodárského sboru, ke kterému mají určité zákonem regulované vztahy. Parlament je volí na fixně stanovené funkční období - v případě řeckého ombudsmana jsou to čtyři roky, pro českého ochránce pět let a evropský je volen na šest let. Prostřednictvím pravidelně předkládaných zpráv se parlamentu zodpovídají z výkonu své funkce.

Všechny analyzované instituce jsou monokratickými orgány. Řecký ombudsman má na rozdíl od evropského a českého kolegy šest zástupců, na které deleguje své pravomoci v konkrétních oblastech. Postavení a nezávislost instituce evropského ombudsmana jsou dány právně závaznou SFEU. Jeho činnost je regulována statutem a prováděcími předpisy. Právní základ instituce řeckého ombudsmana je dán ústavou a dále specifikován zákonem a prezidentským dekretem. Postavení českého veřejného ochránce práv upravuje pouze zákon. V oblasti zákonem daných pravomocí jsou specifickým řeckého ombudsmana kompetence v ochraně práv dětí. Český ochránce disponuje širokou základnou tzv. zvláštních oprávnění.

Z hlediska působnosti jsou všechny analyzované modely ombudsmany se všeobecnou působností. Působnost je formulována jak věcně, tak v rámci pozitivního a negativního výčtu subjektů. Řecký i český ombudsman zastávají nejen roli ústředního ombudsmana, ale i obvykle odděleného ombudsmana místního. Jejich působnost se vztahuje na ústřední státní správu i na státní správu na místní úrovni v rámci obcí a krajů/ OTA a prefektur.

Věcná působnost, zahrnující v rozličných formulacích ochranu dobré správy, poskytuje prostor pro řadu úvah o rozsahu její interpretace. Evropský ombudsman užívá v této souvislosti pojmu nesprávného úředního postupu, tzv. maladministration. Vymezuje tak dobrou správu v negativním slova smyslu. Jak český tak řecký ombudsman vnímají koncept dobré správy pozitivně. V Řecku je spojen s termínem „fair administration“. Ať v té či oné podobě, je dobrá správa ve všech porovnávaných modelech, vedle právních principů, jednou ze složek standardu ombudsmanovy kontroly.

Na základě tohoto stručného porovnání z hlediska postavení, právní regulace a principů dobré správy jsou následně rozebrány hlavní okruhy, ve kterých byly shledány difference. V závěru kapitoly je provedena syntéza získaných poznatků pro určení vztahu ombudsmana a dobré správy.

5.1 Ústavní zakotvení institutu ombudsmana

Postavení ombudsmana je v rámci ústavně-politického systému jednotlivých zemí dáno ústavně či na základě jiného legislativního aktu. Právní úpravy zemí rozebíraných v rámci předchozích kapitol dokládají diferencovanost řešení otázky, zda má nebo nemá být institut ochránce zakotven v ústavě. Řecko je představitelem země, která přistoupila k ústavnímu zakotvení až po několika letech působení institutu na zákonném základě. V České republice není postavení ochránce ústavně zakotveno – právní základ instituce stojí na zákoně č. 304/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv. Ochránce tak nemá v českých podmínkách postavení ústavního orgánu a nelze ho označovat jako ústavního činitele. Nutno podotknout, že před jeho přijetím zákona o VOP vláda s ústavní úpravou počítala. Dokladem je její programové prohlášení z roku 1998, kde byl úmysl ústavního zakotvení této instituce zmíněn. Nicméně od návrhu na doplnění ústavy o institut ochránce bylo z obavy o schválení změny Parlamentem upuštěno.

Otázka zahrnutí instituce veřejného ochránce práv do ústavních ustanovení je předmětem diskuze české odborné veřejnosti. Dle Vladimíra Sládečka ústavní regulace nepochybně vytváří stabilnější základ existence instituce, ale „ústavní regulace ombudsmana není *conditio sine qua non*, protože nejde o orgán, který by disponoval samostatnou mocenskou pravomocí a mohl tak ingerovat do existující dělby státní moci. Jde o orgán od parlamentu, tedy orgán od moci zákonodárné odvozený, opatřený toliko iniciačními oprávněními (pravomocemi).“¹³⁷

S touto tezí nesouhlasí Vojtěch Šimíček, docent Katedry ústavního práva a politologie Právnické fakulty MU Brno. Podle něj nemůže být samostatná mocenská pravomoc jediným relevantním kritériem ústavní inkorporace určité instituce. Jako důvodný zmiňuje fakt, že zřízení veřejného ochránce práv běžným zákonem je obcházením ústavodárné procedury, která snižuje význam a vážnost této instituce. Šimíček tak poukazuje na existující disproporci mezi právní a faktickou ústavou, neboť instituce ombudsmana je zřízena pouze běžným zákonem, ačkoli by si z hlediska svého zaměření a významu ústavní zakotvení zasloužila. Tato skutečnost vede k porušení principu obsahové a formální souladnosti právního řádu. Forma tohoto zřízení vyvolává pochyby o začlenění ochránce v systému dělby státní a veřejné moci.¹³⁸

¹³⁷ SLÁDEČEK, V. (2011), s. 26

¹³⁸ ŠIMÍČEK, V. (2002), s. 21 - 25

Argumentaci Šimíčka podporuje i Petr Průcha z katedry správního vědy a správního práva Právnické fakulty MU Brno. Podle něj konstatování, že ochránce nedisponuje mocenskou pravomocí a nemůže ingerovat do existující dělby moci, jen těžko obstojí jako eventuelní protiargument ústavního zakotvení. Průcha uvádí, že ochránce je orgánem veřejné moci a disponuje mocensky dimenzovanou pravomocí. Toto tvrzení je postaveno na předpokladu, že pravomoc vnímáme jako souhrn práv a povinností jako právních prostředků, kterými daný subjekt disponuje za účelem plnění úkolů jemu svěřených ze zákona, k výkonu jeho působnosti.¹³⁹

Současný veřejný ochránce práv, Pavel Varvařovský, zastává názor, že v případě ústavní regulace by byl institut lépe chráněn proti náhlým změnám politických nálad a preferencí a zároveň by byl hůře zrušitelný. Jako zemi, ze které by si Česká republika mohla vzít příklad, uvádí Nizozemsko, kde kancelář veřejného ochránce práv fungovala deset let, než se dostala do nejvyššího zákonného předpisu země.¹⁴⁰

5.2 Rozšiřování působnosti a pravomocí ombudsmana

Český koncept zákona o veřejném ochránci práv vycházel z původní švédské verze, čemuž odpovídal i původní rozsah jeho působnosti vztahující se k subjektům vykonávajícím státní správu. Slovy Michala Mazance, místopředsedy Nejvyššího správního soudu: „instituce nebyla zřízena jako „úřad“ ve smyslu „orgán“ a také „pravomocí“, jimiž byl ombudsman vybaven, nepřekračovaly nezbytné minimum, jehož bylo třeba k úspěšnému plnění jeho úkolů.“¹⁴¹

Řecký i evropský ombudsman mají ze zákona povinnost k ochraně lidských práv. V původní verzi českého zákona byla upřednostněna varianta ombudsmana se „zúženou“ působností, která pouze přispívá k ochraně základních lidských práv a svobod. V roce 2005¹⁴², s ratifikací Opčního protokolu k Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (OPCAT), byl přijat závazek zřídit či určit národní preventivní mechanismus. Tím byl prostřednictvím novelizace zákona ustanoven veřejný ochránce práv. Pro výkon této funkce má český ochránce uloženu povinnost systematicky navštěvovat místa, v nichž dochází k omezení osobní svobody a vymezen okruh povinností, které při tom má

¹³⁹ PRŮCHA, P. (2004), s. 52 - 53

¹⁴⁰ VARVAŘOVSKÝ P. (2012)

¹⁴¹ MAZANEC, M (2010), s. 59

¹⁴² Zákon č. 381/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 349/1999 Sb., o VOP.

plnit. Jitka Seitlová, bývalá zástupkyně ochránce, uvedla obavu z narůstající administrativy související s rozšiřováním ochráncových kompetencí. Varovala před „nebezpečím vzniku úřadu jako administrativního molochu státu ztrácejícího šanci naplňovat původní poslání“.¹⁴³ V porovnání s Řeckem český ombudsman novelizací získal v oblasti lidských práv širší kompetence. A to navzdory tomu, že řeckého ombudsmana k ochraně lidských práv opravňuje zákon a pro tuto oblast je delegován jeden z jeho zástupců. Úřad působí na první pohled dojmem institutu zaměřeného na lidská práva, nicméně v praxi nemá v tomto ohledu žádné speciální pravomoci. Česká republika je však oproti Řecku o krok dále. Dle aktuálních zpráv¹⁴⁴ z března letošního roku byl v Řecku návrh zákona o přijetí OPCAT teprve prezentován. Součástí návrhu je přenesení role národního preventivního orgánu taktéž na veřejného ochránce práv.

Stejně jako řecký a evropský ombudsman má i český ochránce působnost v záležitostech práva na rovné zacházení a ochrany před diskriminací. Osobní působnost ochránce byla rozšířena antidiskriminačním zákonem¹⁴⁵ v odst. 5 ustanovení § 1 zákona o VOP. Tento zákon dává ochránci právo zabývat se i soukromoprávními vztahy. Ochránce dle něj může v případě na podezření diskriminačního jednání poskytovat pomoc například i zaměstnanci soukromého sektoru ve vztahu k jeho zaměstnavateli. V oblasti rovného zacházení a ochrany před diskriminací má ochránce působit jako poradensko-informační a osvětový orgán. Důvodem pro takové rozšíření působnosti ochránce byla transpozice směrnic Rady ES týkajících se oblasti práv rovného zacházení a diskriminace. Pro splnění mezinárodních závazků bylo rozšíření působnosti ochránce shledáno jako reálnější varianta než založení nové instituce, která by se tematikou rovného zacházení a ochrany před diskriminací zabývala. Tato volba rozpoutala další vlnu nevole. Vladimír Sládeček nepovažuje za vhodné, aby „veřejný ochránce práv působil jako jakési nouzové „sběrné místo“, které je k dispozici zvláště v případech, kdy je třeba plnit mezinárodní závazky České republiky“.¹⁴⁶ Výhrady proti antidiskriminačnímu zákonu vyslovil i P. Varvařovský, současný Veřejný ochránce práv. Domnívá se, že k ochraně před diskriminací je dostačující Listina.¹⁴⁷ Navzdory nesouhlasným názorům není takové rozšíření působnosti v porovnání s evropským či řeckým ochráncem

¹⁴³ SEITLOVÁ, J. (2010), s. 26.

¹⁴⁴ AMNESTY INTERNATIONAL (2013)

¹⁴⁵ Zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů ve znění pozdějších předpisů.

¹⁴⁶ SLÁDEČEK, V. (2010), s. 86

¹⁴⁷ In SLÁDEČEK, V. (2011), s. 70

práv ničím neobvyklým. I v Řecku byly v důsledku implementace direktiv Rady EU tyto povinnosti přeneseny na ombudsmana. Evropský ombudsman řeší stížnosti týkající se diskriminace či nerovného zacházení v prostředí orgánů EU.

Zásadní rozdíl mezi porovnávanými modely je především v oblasti tzv. zvláštních oprávnění. Zde je vliv rozšiřování pravomocí českého ochránce prostřednictvím novelizací nejmarkantnější. Řecký veřejný ochránce práv se může řízení u soudu účastnit pouze v případě, že se jedná o ochranu práv dítěte. Česká právní regulace umožňuje ochránci účastnit se řízení i u Ústavního soudu. Ochránce může k Ústavnímu soudu podávat i vlastní návrhy na zrušení podzákonných právních předpisů pro rozpor s ústavním pořádkem či zákonem. Další specifickou pravomocí plynoucí z novelty soudního řádu správního, oproti řecké variantě ombudsmana, je oprávnění ochránce k podání žaloby k ochraně veřejného zájmu.

V souvislosti s rozšiřováním pravomocí ochránce v rámci novelizací vyvstává otázka, zda přibývání pravomocí a rozšiřování působnosti nevzdaluje ombudsmana jeho původní ideální podobě a nepřibližuje ho tak k běžnému úřadu, tj. orgánu veřejné správy. Mazanec považuje „obrůstání ombudsmanské vrby novelizačními proutky (...) za cestu polovičatou, ale i systémově nesprávnou“.¹⁴⁸ Podle něj v systému veřejné správy České republiky chybí nezávislý a právně kvalifikovaný orgán, který by se tak jako ombudsman, zabýval stížnostmi na špatnou správu a nezákonná rozhodnutí úřadů. S tím rozdílem, že tento orgán by měl dostatečné pravomoci k tomu, aby nápravu zjednal účinnými mocenskými prostředky vůči správním orgánům.¹⁴⁹

Taktéž Vladimír Sládeček shledává „nenápadné“ rozšiřování pravomocí ombudsmana prostřednictvím novelizací problematickým. Dle jeho názoru by se ombudsman měl zabývat jen otázkami souvisejícími s veřejnou správou a nikoliv věcmi v širším záběru, tzn. věcmi soukromoprávního rázu. První český ochránce Otakar Motejl se v počátcích rozšíření působnosti ochránce nebránil. V případě rozšíření týkajícího se návštěv zařízení novou působnost obhajoval. Nicméně v reakci na další rozšiřování varoval před nebezpečím ohrožujícím nezávislost instituce ochránce v podobě sbližování funkcí ochránce se všeobecnou exekutivou.¹⁵⁰ Současný český ombudsman P. Varvařovský jde názorově ve

¹⁴⁸ MAZANEC, M. (2010), s. 62

¹⁴⁹ MAZANEC, M. (2010), s. 61.

¹⁵⁰ SLÁDEČEK (2011), s. 51

stopách svého předchůdce. V určitých ohledech je Varvařovský pro rozšíření ochráncových pravomocí. Dle jeho mínění by ochránce měl nejen pomáhat lidem, kteří se brání proti zvlí či neochotě úřadů, ale měl by i ovlivňovat podobu zákonů. Konkrétně prosazuje možnost ochránce přímo se obrátit na Ústavní soud a navrhopat zrušení zákonů nebo jejich některých částí. Opačný postoj však zaujímá vůči tendencím vlády a zákonodárců rozšiřovat pole ochráncovy působnosti pod vlivem evropských směrnic. Zde se názorově ztotožňuje se Sládečkovým označením institutu ombudsmana jako sběrného místa pro plnění požadavků mezinárodních směrnic. Podle Varvařovského má dnešní podoba institutu ombudsmana již jen málo společného s jeho původním evropským modelem. V této souvislosti nesouhlasí především s povinnostmi vyplývajícími z antidiskriminačního zákona.¹⁵¹

5.3 Srovnání pojetí konceptu dobré správy

Dobrá správa je souborem požadavků vycházejících z právních principů, morálních pravidel a legitimních společenských očekávání. Je nutno ji vnímat jako dynamický koncept přizpůsobený konkrétním okolnostem. Je na národních státech, aby si vybraly vhodné prostředky pro uplatnění principů dobré správy. Jak bylo uvedeno v deskriptivní části práce jako inspirace nejen pro české desatero principů dobré správy, ale i pro řeckého průvodce řádné správní praxe, posloužily dokumenty Evropské unie a Rady Evropy.

V pojetí dobré správy v rámci EU a Rady Evropy je znatelná jistá diferencovanost přístupů. Kritéria pro dobrou správu vymezená Radou Evropy zahrnují především obecně platné zásady, které jsou více či méně zahrnuty v právních řádech členských zemí. Důvodem pro takové pojetí principů dobré správy je přesvědčení Rady, že v některých státech nejsou zmíněné principy dostatečně zabezpečovány. V důsledku toho je součástí zásad např. úcta k soukromí ve smyslu ochrany osobních údajů ve správním řízení či zásada legitimacy a právní jistoty. Evropský kodex řádné správní praxe obsahuje kromě těchto obecných zásad správní praxe i atypická ustanovení týkající se například zdvořilosti či korektnosti chování úředníka při styku s veřejností. Další dokument, Zásady veřejné služby pro úředníky EU, výslovně uvádí jako jednu ze zásad etický rozměr. Na základě komparace je zjevné, že zatímco Rada Evropy spojuje dobrou správu ryze s právními a správními aspekty, Evropská unie skrze aktivity evropského ombudsmana klade důraz i na implementaci etických norem.

¹⁵¹ VARVAŘOVSKÝ, P. (2012)

Ve všech státech je ombudsman odpovědný za dodržování zákonnosti správního chování. Řecko na rozdíl od České republiky vnímá koncept dobré správy jako součást práva. Původním záměrem českého zákona bylo pojetí principů dobré správy z hlediska mimoprávního, což je zřejmé z dikce: „jednání v rozporu se zákonem je jiným, základním hlediskem posuzování činnosti veřejné správy, než je zkoumání veřejné správy“.¹⁵² Jinými slovy zákon pojímá principy dobré správy jako nespočívající v rozporu s právními předpisy.¹⁵³ Při pohledu na desatero principů dobré správy českého ochránce nelze popřít podobnost s Kodexem řádné správní praxe vypracovaný evropským ombudsmanem – ten se také stal do jisté míry inspirací. Některé z položek jsou obsahově totožné či blízké právním principům zakotveným v běžném či ústavním zákoně. V. Sládeček tento fakt potvrzuje svou tezí, že se jedná o kombinaci principů právem upravených (ve správním řádu, § 2–8) a principů právními předpisy neregulovaných. K. Černín přiznává, že některá z pravidel jsou již v nejrůznějších podobách v českém právním řádu obsažena. Východiskem pro definici zásad byl rozsáhlý výčet hmotně-právních, procesních a dalších principů s cílem postihnout nedostatky byrokratického aparátu. Z velké míry se jedná právě o procesní principy. Dle Sládečka souhrn v tomto podání spíše působí jako vymezení principů veřejné správy a tento přístup neodpovídá původnímu pojetí principů odpovídajícímu zákonu o VOP.¹⁵⁴ S. Skulová pod pojem dobré správy řadí taktéž kritéria právní, ale i neprávní - např. etická jako jsou požadavky na slušnost, zdvořilost, ochotu, hospodárnost aj.¹⁵⁵

V Řecku mají i etické požadavky právní základ. Principy dobré správy jsou uplatňovány nejen na základě ústavy a správního řádu, ale i skrze ustanovení služebního zákona. Čl. 27 zákona upravuje například požadavky na chování státních úředníků. Nevhodné chování vůči občanům je dle článku 107 odst. 1 služebního řádu posuzováno jako disciplinární trestný čin. V právní regulaci principů dobré správy v podobě služebního zákona je mezi Řeckem a Českou republikou zásadní rozdíl. Přestože je zákon o státní službě č. 218/2002 Sb., „na stole“ již deset let, k jeho plné účinnosti nikdy nedošlo. Česká republika je jediným státem Evropské unie, který nemá účinný¹⁵⁶ zákon upravující uceleným způsobem státní správu jako

¹⁵² SLÁDEČEK, V (2011), s. 56.

¹⁵³ SLÁDEČEK, V (2011), s. 57

¹⁵⁴ SLÁDEČEK, V. (2006), s. 45.

¹⁵⁵ SKULOVÁ, S. (2005), s. 565

¹⁵⁶ Služební zákon není účinný jako celek, účinnosti dnem vyhlášení nabyla pouze některá ustanovení, uvedená v § 254 služebního zákona. Tato dílčí právní úprava však nesplňuje nároky, kladené na právní předpis, který by zajistil jednotnou a systémovou právní úpravu fungování veřejné správy a postavení státních úředníků.

službu veřejnosti, přestože jeho přijetí bylo jednou z podmínek vstupu ČR do EU a výslovně to předpokládá i Ústava. Tento nedostatek má v praxi dopad na úroveň zabezpečení veřejné správy před systémovou korupcí a zpolitizovanost státní správy.¹⁵⁷ Otázkou je nakolik by navrhovaná právní úprava dokázala zamezit výše uvedeným problémům, neboť navzdory tomu, že Řecko, ačkoliv má služební zákon a respektuje principy dobré správy, se taktéž potýká s nemalými problémy ohledně transparentnosti ve veřejné správě. Dalším negativním důsledkem absence plně funkčního služebního řádu v ČR je to, že na straně jedné úředníci prakticky nenesou zodpovědnost za svá pochybení a nejsou motivováni správně vykonávat svou práci a na straně druhé nejsou ochráněni, pokud chtějí ohlásit protiprávní jednání, jsou šikanováni, popřípadě propuštěni. Instituce ombudsmana v tomto ohledu nemůže být nápomocna, neboť nemá právo zasahovat do soukromoprávních sporů, včetně sporů mezi zaměstnanci a zaměstnavateli, i když jejich zaměstnavatelem je státní úřad.

V obou zemích jsou vedle požadavků vycházejících z práva uplatňovány i dokumenty doporučující povahy obsahující normy přesahující právní povinnosti úředníků – tzv. katalogy principů dobré správy. V porovnání s evropským a řeckým kodexem řádné správní praxe není český kodex tak rozsáhlý - obsahuje pouze sedm článků. Slovy V. Sládečka „jde o poměrně skromné, základní požadavky na práci státních zaměstnanců.“¹⁵⁸ Naopak řecká podoba je v určitém směru ještě inovativnější než původní evropská verze kodexu. Jejím specifikem je stanovení povinností občana ve vztahu k veřejné správě. Na zaměstnance občan nesmí používat nátlak, nemá přispívat svým jednáním ke korupci a mrhání veřejnými prostředky, má být zdvořilý a uctivý k veřejným činitelům, atd.

5.4 Role v prosazování dobré správy

Instituce ombudsmana sehrává klíčovou roli při vzniku a definování pojmu práva na dobrou správu. Důkazem je jak iniciativa evropského ombudsmana, jejímž výsledkem je Evropský kodex řádné správní praxe, tak aktivita českého ochránce v podobě desatera principů dobré správy, i spolupráce řeckého ombudsmana na pokynech řádné správní praxe. Hlavním úkolem ombudsmana je ochrana jednotlivců před jednáním orgánů veřejné správy, které je v rozporu s principy dobré správy. Tento závazek je dán jak českému¹⁵⁹, tak evropskému¹⁶⁰ i řeckému ombudsmanovi¹⁶¹ a je neodmyslitelně spojen s realizací práva na dobrou správu.

¹⁵⁷ TRANSPARENCY INTERNATIONAL ČR (2013)

¹⁵⁸ SLÁDEČEK, V. (2005), s. 22-23

¹⁵⁹ Viz § 1 odst. 1 zák. č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, v platném znění.

Z nástinu činnosti ombudsmana v jednotlivých kapitolách vyplývá, že ve všech případech má jeho role dvojí dimenzi. Na jedné straně působí jako externí mechanismus kontroly, který šetří stížnosti na nesprávný úřední postup a případně doporučuje opatření k nápravě. V případě, že ombudsman poskytuje občanům efektivní nápravu při porušení jejich práv, pak jedná v rámci své reaktivní role a uplatňuje represivní právo na dobrou správu. Na druhé straně ombudsmanova role zahrnuje aktivity, prostřednictvím kterých se snaží šířit informace o své funkci v přesvědčení, že větší informovanost povede k menší míře podávání opakovaných stížností, přecházení nedorozumění a k posílení dobré správy.

Údaje získané o činnosti jednotlivých ombudsmanů v roce 2011 dokládají, že principy dobré správy jsou spolu s právními zásadami těžištěm pro výkon jejich funkce. V případě evropského ombudsmana je dobrá správa hlavním kontrolním kritériem. Ze statistických údajů uvedených ve třetí kapitole vyplývá, že většina přijatých podnětů se týkala nesprávného úředního postupu Evropské komise. Nicméně z nízkého podílu stížností spadajících do působnosti ombudsmana, tj. 27%, lze soudit, že občané stále nemají dostatečné povědomí o jeho funkci. Možnou inspirací pro zvýšení informovanosti by mohly být aktivity národních ombudsmanů – pravidelné návštěvy řeckého ombudsmana ve větších řeckých městech či televizní seriál českého ochránce.

Z hlediska počtu podnětů spadajících do působnosti jsou čísla v Řecku i v České republice velmi podobná. Nicméně vyšší podíl v případě České republiky, tj. 62%, dokazuje vyšší informovanost českých občanů. Srovnávat počet přijatých podnětů není z mého pohledu relevantní, vzhledem k tomu, že v Řecku byly podány některé stížnosti formou kolektivní petice.

Zajímavý je fakt, že jak v České republice, tak v Řecku, se občané na ochránce obrací majoritně v oblasti sociálního zabezpečení. Tato skutečnost poukazuje jak na nedostatky v činnosti orgánů sociálního zabezpečení, tak na reakci občanů na restriktivní a úsporná opatření na výdajových stranách státních rozpočtů zemí EU. Ombudsman tak skrze dozor nad dodržováním dobré správy odstraňuje nebo alespoň zmírňuje občanskou nespokojenost.

Uvedené příklady šetření v rámci jednotlivých kapitol svědčí o tom, že ombudsman slouží veřejnému zájmu, tak že přispívá k efektivitě a zkvalitnění činnosti orgánů a institucí veřejné správy. Národní ombudsmani tak činí skrze návrhy doporučení, evropský mimoto využívá

¹⁶⁰ Viz čl. 195 Smlouvy o založení Evropských společenství.

¹⁶¹ Viz čl. 1 řeckého zákona č. 3094/2003

možnosti udělení tzv. kritické poznámky. Tím, že všichni podávají zprávy o své činnosti parlamentu a dalším institucím, zprostředkovávají přímé spojení mezi občany a orgány a zvyšují důvěru obyvatelstva v jejich činnost.

Realizace práva na dobrou správu v obou hlediscích přísluší orgánům veřejné správy, tj. těm, které ji vykonávají. Ty by měly zásady dobré správy aplikovat a naplňovat. Právo na dobrou správu není jen souhrnem práv jednotlivce směřujících vůči orgánům veřejné správy, ale zároveň slouží jako hodnotící kritérium „kvality“ výkonu veřejné správy.¹⁶² Realizovat právo na dobrou správu v represivní rovině, stejně tak jako ombudsmeni, mají v České republice, v Řecku a na úrovni Evropské unie i soudy. Nicméně v oblasti mimoprávních norem nemá systém správního soudnictví k dispozici žádný specifický prostředek k realizaci práva na dobrou správu. V některých záležitostech týkajících se rozporu s principy dobré správy se na soud obrátit nelze. Právě zde přichází na řadu instituce ombudsmana. Působnost ochránce přesahuje otázky porušení práva. Oproti oprávněním, která má soud, je sice ombudsman svými prostředky omezen, nicméně jeho síla spočívá v neformálnosti postupů, nesvázanosti procesními pravidly a v možnosti iniciovat soudní řízení. D. Hrabcová vystihuje nastíněný rozdíl následovně: „soudy hledají právo, ombudsman spravedlnost“.¹⁶³ Ombudsman realizuje právo na dobrou správu v obou směrech – přístupem represivním i implementačním. Jeho postavení je v tomto ohledu nenahraditelné jakýmkoli jiným orgánem a je umocněno nedostačující úrovní ochrany práva na dobrou správu poskytovanou výše zmíněnými orgány.¹⁶⁴ Slovy J. Skály „dnes je již jasné, že se úřad ombudsmana jako součást právního státu prosadil. Je dnes chápán jako instituce vlastní demokratickému právnímu řádu, již plně aproboval demokratický pluralitní systém vlády práva na celém světě.“¹⁶⁵

¹⁶² VALACHOVÁ, K. (2004), s. 102

¹⁶³ HRABCOVÁ, D. (2003), 43

¹⁶⁴ TOMOZSEK, M. (2005), s. 71

¹⁶⁵ SKÁLA, J. (1994b), s. 824

Závěr

Cílem diplomové práce byla analýza institutu ombudsmana v České republice, Řecku a na úrovni Evropské unie a jejich následné porovnání. Analýza byla provedena s přihlédnutím k postavení a právní regulaci institutu a principům dobré správy. Na základě následné komparace byly vytyčeny hlavní shodné znaky a podrobněji rozebrány okruhy, ve kterých byly shledány difference.

Z hlediska postavení ombudsmana spočívá základní odlišnost v absenci zakotvení pozice českého veřejného ochránce práv v ústavě. Na základě faktických údajů, komparace s řeckou právní úpravou a diskursu české odborné veřejnosti, docházím v otázce ústavní regulace instituce veřejného ochránce práv k závěru, že ústavní zakotvení instituce by bylo krokem veskrze pozitivním, reflektujícím vývoj ve většině evropských států. Byla by tak učiněna přítrž diskuzím ohledně nejasnosti ochráncova postavení a posílena jeho formální autorita. Nicméně vzhledem k tomu, že instituce za svou čtrnáctiletou existenci každoročně zveřejňovanými výsledky činnosti obhájuje své nezastupitelné postavení i bez ústavní regulace, je nejasné, zda by se v případě snah takový návrh setkal s potřebnou politickou podporou.

Veřejný ochránce práv v ČR zastává roli národního preventivního orgánu. Řecký ombudsman se na první pohled jeví jako varianta zaměřená na lidská práva, a přesto má český ochránce v této oblasti širší pravomoci. Tento fakt je živnou půdou pro kritiku odborníků nesouhlasících s postupným odchylováním se od původního modelu s kompetencemi ryze v oblasti státních orgánů. Po hlubší analýze bylo zjištěno, že Česká republika je, na rozdíl od Řecka, důslednější v plnění mezinárodních závazků. I Řecko je vyzváno k dostání svých závazků a pravomoci budou taktéž, po vzoru jiných evropských států, uděleny úřadu ombudsmana. Kritizované rozšiřování působnosti a pravomocí ombudsmana neshledávám na základě porovnání s řeckým a evropským ombudsmanem ničím neobvyklým. Jedná se o nevyhnutelný trend, pokud státy nejsou ochotny zakládat nové a nové instituce. V případě dalšího rozšiřování by však mohlo dojít k přetížení ombudsmana narůstajícími povinnostmi, pak by východiskem mohla být úvaha o organizaci úřadu obdobné v Řecku, kde ombudsman deleguje své zástupce pro konkrétní oblasti.

Ombudsman a dobrá správa spolu neodmyslitelně souvisí. Jak evropskému, tak řeckému i českému ochránci je ze zákona dán závazek ochrany jednotlivců před nesprávným úředním

postupem či postupem v nesouladu s principy dobré správy. Formulace pro dobrou správu vychází ze spektra požadavků daných různými faktory. Základ těchto požadavků je dán evropským správním prostorem stojícím na dokumentech Rady Evropy. Evropská Unie ho doplnila o etický rozměr a národní státy o svá specifika v rámci tradic a dobrých mravů. V Řecku, v České republice i na úrovni Evropské unie jsou právní principy a principy dobré správy vzájemně ve velmi úzké vazbě. Komparace s Řeckem, kde je rámec pro principy dobré správy dán požadavky práva, odhalila možné slabé místo pro efektivitu veřejné správy v České republice. V současné době je Česká republika jediným státem EU, kde není plně účinný zákon o státní službě. V případě rozporu s principy dobré správy je ve vztazích mezi zaměstnanci a zaměstnavateli ve státní správě institut ochránce bezmocný. Pro přijetí služebního zákona je argumentem větší transparentnost a menší zpolitizovanost státní správy. Dle mého názoru ani to nemusí být zárukou úspěchu. Dokladem je Řecko nechvalně známé úplatky a korupcí i přes principy dobré správy zakotvené ve služebním zákoně.

Zásadní podíl má na formulaci a realizaci principů dobré správy evropský ombudsman. Ačkoliv nemá pravomoci v oblasti národních orgánů, skrze své aktivity ovlivňuje i národní instituce. Při formulaci zásad dobré správy se jak řecký, tak i český ombudsman inspirovali v Evropském kodexu řádné správní praxe. Bez ohledu na jejich právně nezávazný charakter, tak mají požadavky plynoucí z pera evropského ombudsmana dopad i v rámci institucí členských zemí.

V realizaci práva na dobrou správu zaujímá instituce ombudsmana ve všech analyzovaných úpravách nezastupitelné místo. Ombudsman realizuje právo na dobrou správu prostřednictvím své reaktivní role při vyšetřování stížností. Na straně druhé implementuje principy dobré správy do praxe výkonu veřejné správy za účelem dosažení vyšší kvality poskytovaných služeb.

V úvodu práce byly stanoveny dvě teze, a to typologická diverzifikace ombudsmanských úřadů a neurčitost dobré správy jako právního pojmu.

Ačkoliv byly v obou ohledech nalezeny odlišnosti, mají všichni analyzovaní ombudsmani společný základ odpovídající původnímu modelu. A tj., že jsou funkcionáři parlamentu, plní roli nestranného a politicky nezávislého „vyšetřovatele“, provádějí šetření z vlastní iniciativy a představují způsob jak řešit nespokojenost občanů se státní správou neformálně, rychle a levně. Podstata všech modelů, bez ohledu na formulaci standardů kontroly, má stejný základ. A tím je odpovědnost za dodržování zákonitosti správního chování, ochrana základních práv a

svobod jednotlivce a uplatňování principů dobré správy. Výklad dobré správy skutečně závisí na kombinaci mnoha faktorů od legitimních očekávání až po uplatňování dobrých mravů. Nicméně všechny srovnávané úpravy jsou ve vzájemné interakci. Roli kultivujícího činitele zde sehrává evropský správní prostor.

Seznam použitých zdrojů

Knižní publikace

1. HENDRYCH, D. a kol (2006): Správní právo: Obecná část. 6. vyd. Praha: C. H. Beck. 822 s. ISBN 80-717-9442-2.
2. CHROMÁ, M. (1993): Anglicko-český právnický slovník a doplňkové texty. Praha: Karolinum. 357 s. ISBN 80-7066-804-0.
3. KUČSKO-STADLMAYER, G. (2008): European Ombudsman-Institutions: a comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea. Wein: Springer. 584 str. ISBN 32-117-2880-5.
4. PAVLÍČEK, V. (2008): Ústavní právo a státověda. 2. podst. rozš. a dopl. vyd. Praha: Linde. 797 s. ISBN 978-80-7201-694-5.
5. REIF, L. C. (2004): The ombudsman, good governance, and the international human rights system. Boston: Martinus Nijhoff Publishers. 426 s. ISBN 90-041-3903-6.
6. SKULOVÁ, S. (2012): Správní právo procesní. 2. upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk. 386 s. ISBN 978-80-7380-381-0.
7. SLÁDEČEK, V. (1997): Ombudsman, ochránce práv ve veřejné správě. Acta Universitatis Carolinae. Iuridica. s. 5-200. ISBN 433-419975-200
8. SLÁDEČEK, V. (2011): Zákon o Veřejném ochránci práv: komentář. 2. podstatně přeprac. a rozš. vyd. Praha: C.H. Beck. 193 s. ISBN 978-80-7400-158-1.

Odborné články

1. ČEBIŠOVÁ, T. (2006): Úsilí o dobrou správu In ČEBIŠOVÁ, T. – DIENSTBIER, F. - KAUCKÝ, J. – eds. (2006): Principy dobré správy. Brno: Masarykova univerzita. s. 73 – 90. ISBN 80–210–4001–7.
2. Gammeltoft – Hansen, H. (1993): Dánská zkušenost In Gammeltoft – Hansen, H. – CHALUPOVÁ, J. - MIKULE, V. - eds. (1993): Proč ombudsman v České republice? Praha: Český helsinský výbor – Československá nadace Charty 77. s. 33 – 37.
3. GLOTZMANN, F.(2005): Evropský kodex řádné správní praxe In: GLOTZMANN, F. - SLÁDEČEK, V – TOMOZSEK, M. – eds. (2005): Moderní správa a ombudsman. Brno: Masarykova univerzita. s. 51 - 54. ISBN 80–210–3792–X.
4. HRABCOVÁ, D. (2002): Několik úvah o činnosti VOP v ČR In: HRABCOVÁ, D. – ŠIMÍČEK, V. – VARVAŘOVSKÝ, P. – eds. (2002): Postavení a role ombudsmana v

- demokratické společnosti. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita. s. 42 – 46. ISBN 80-210-2944-7.
5. HRABCOVÁ, D. (2003): Věcné problémy a praktické zkušenosti z působení veřejného ochránce práv při aplikaci zákona č. 349/1999 Sb. In HRABCOVÁ, D. – KAPITÁN, Z. - NEMĚČKOVÁ, O. – eds. (2003): Působení ombudsmana v demokratické společnosti. s. 43 – 48.
 6. KAPITÁN, Z. (2002).: Některé otázky systematiky zákona o VOP – vymezení věcné působnosti. In: HRABCOVÁ, D. – ŠIMÍČEK, V. – VARVAŘOVSKÝ, P. – eds. (2002): Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita. s. 73 – 82. ISBN 80-210-2944-7.
 7. KÖNIG, K. (1999): Good Governance – as Steering and Value Concept for the Modern Administrative State In Governance: Concepts and Applications. Working group Governance: Concepts and Applications. IIAS, Brussels.
 8. POMAHAČ, R. (2004): Konstitucionalizace práva na dobrou správu. In Pocta Prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc. k 70. Narozeninám. Praha: Linde. s. 473 – 476. ISBN 80-720-1487-0.
 9. POMAHAČ, R. (2005): Správní spravedlnost. Právník č. 144/5/2005. s. 433-450.
 10. PRŮCHA, P. (2002): Veřejný ochránce práv a systém kontroly veřejné správy. In: PRŮCHA, P. – ŠIMÍČEK, V. – VARVAŘOVSKÝ, P. – eds. (2002): Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita. s. 52-53. ISBN 80-210-2944-7.
 11. SKÁLA, J. (1994a): Funkce ombudsmana v právním státě. Právní obzor 3/1994. s. 283 – 285.
 12. SKÁLA, J. (1994b): Ombudsman v Evropě a Evropský ombudsman. Právník 133/9-10/1994. s. 820-836.
 13. SKÁLA, J. (1994c): Proč ombudsman aneb abi ius ibi remedium. Právník 133/2/1994. s. 114-133.
 14. SKULOVÁ, S. (2005): Principy dobré správy jako součást modernizace veřejné správy. Právník 6/2005. S. 533 – 586.
 15. SLÁDEČEK, V. (2009a): Dobrá správa v České republice In: SLÁDEČEK, V. – SOTOLÁŘ, J. – STAŠA, J. – eds. (2009): Rada Európy a veřejná správa. Trnava: Typi Universitatis Tyrnaviensis. S. 158 – 163. ISBN 978-80-8082-269-9.

16. SLÁDEČEK, V. (2005): Moderní veřejná správa a její principy In SLÁDEČEK, V. – ŠIMÍČEK, V. – VALACHOVÁ, K. – eds. (2005): Moderní veřejná správa a ombudsman. Brno: Masarykova univerzita. str 22-23. ISBN 80–210–3792–X.
17. SLÁDEČEK, V. (2002): Ombudsman a jeho role při ochraně práv In SLÁDEČEK, V. – ŠIMÍČEK, V. – VARVAŘOVSKÝ, P. – eds. (2002): Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita. s. 3 - 12. ISBN 80-210-2944-7.
18. SLÁDEČEK, V. (2001): Veřejný ochránce práv: Česká varianta ombudsmana skutečností. Právní rozhledy, 2001. č. 8, s. 354
19. SLÁDEČEK, V. (2009b) Veřejný ochránce práv: několik glos (zejména k postavení a povaze instituce). Pocta Zdeňku Jičínskému k 80. narozeninám. 102-110, s. 102-110.
20. ŠIMÍČEK, V. (2002): Důvody ústavního zakotvení VOP In: PRŮCHA, P. – ŠIMÍČEK, V. – VARVAŘOVSKÝ, P. – eds. (2002): Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita. s. 13 – 18. ISBN 80-210-2944-7.
21. TOMOZSEK, M. (2006): Principy dobré správy v zemích EU - srovnání In TOMOZSEK, M. - ČEBIŠOVÁ, T. – DIENSTBIER, F. – eds. (2006): Principy dobré správy. Brno: Masarykova univerzita. s. 97 – 106. ISBN 80–210–4001–7.
22. TOMOZSEK, M. (2005): Realizace práva na dobrou správu a úloha ombudsmana In TOMOZSEK, M., PLÁŠIL, J. - PRUSÁK, T. – eds. (2005): Moderní veřejná správa a ombudsman. Brno: Masarykova univerzita. s. 65 – 72. ISBN 80–210–3792–X.
23. VALACHOVÁ, K (2004). Veřejný ochránce práv a dobrá správa. In: Postavenie ombudsmana v demokratickom a právnom štáte. Zborník z medzinárodnej konferencie konanej dňa 15. apríla 2004 v Bratislave. Bratislava: Verejný ochránca práv. s. 100 – 104.

Legislativní dokumenty

1. Ústava Řecka (2001)
2. Zákon č. 2690/1999, řecký správní řád
3. Zákon č. 3094/2003, řecký ombudsman a další ustanovení
4. Zákon č. 3528/2007, služební řád řeckých zaměstnanců
5. Prezidentský dekret č. 273/1999
6. Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv

7. Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

Elektronické zdroje

1. AMNESTY INTERNATIONAL (2013): Greek authorities must urgently investigate allegations of ill-treatment at the Korinth detention facility [online]. Dostupné z: <http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR25/002/2013/en/76f14f5e-369d-4350-aa16-960a863e7a23/eur250022013en.pdf>. citováno [2013-04-20]
2. BAKOURIS, K. (2012): Less and cheaper „fakelaki“ in Greece: The key results of 2012 National Survey on Corruption in Greece [online]. Dostupné z: http://www.transparency.org/news/pressrelease/20130307_less_and_cheaper_fakelaki_in_greece_the_key_results_of_2012_nation. citováno [2013-04-20]
3. BUSINESSINFO (2012): Řecko: Základní informace o teritoriu [online]. Dostupné z: <http://www.businessinfo.cz/cs/clanky/recko-zakladni-informace-o-teritoriu-19219.html>. [citováno 2013-03-03]
4. COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2001): Bílá kniha [online]. Dostupné z http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf. [citován o 2013-03-03]
5. COUNCIL OF EUROPE (2007): Recommendation CM/Rec 2007(7). Dostupné na WWW: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site=CM> [cit. 2013-12-04]
6. EVROPSKÝ PARLAMENT (2013): Jednací řád Evropského parlamentu [online]. Dostupné z: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getLastRules.do;jsessionid=356D125FD23606EF84F9D013CE6A0776.node2?language=CS&reference=TOC> . [citováno 2013-03-03]
7. EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV (2008): Statut evropského ombudsmana [online]. Dostupné z: <http://www.ombudsman.europa.eu/cs/resources/statute.faces>. [citováno 2013-03-18]
8. EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV (2005): Evropský kodex řádné správní praxe [online]. Dostupné z: <http://www.ombudsman.europa.eu/cs/resources/code.faces> . [citováno 2013-02-10]
9. EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV (2013): Evropský veřejný ochránce práv na první pohled [online]. Dostupný na WWW:

- <http://www.ombudsman.europa.eu/cs/atyourservice/ataglance.faces> . [citováno 2013-02-25]
10. EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV (2011a): Výroční zpráva 2011 [online]. Dostupný na WWW: <http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces> . [citováno 2013-02-25]
 11. EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV (2011b): Zásady veřejné služby pro úředníky EU [online]. Dostupný na WWW: <http://www.ombudsman.europa.eu/resources/publicserviceprinciples.faces> . [citováno 2013-03-30]
 12. EUROPEAN JUSTICE (2010). Member state Law – Greece [online]. Dostupný na WWW: https://e-justice.europa.eu/content_member_state_law-6-el-en.do?member=1 . [citováno 2013-04-01]
 13. EUROPEUM (2007). Občanství EU a role Evropského parlamentu [online]. Dostupný na WWW: <http://www.euractiv.cz/print-version/clanek/obcanstvi-eu-a-role-evropskeho-parlamentu> . [citováno 2013-03-05]
 14. KANCELÁŘ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV (2013a). Další aktivity ochránce [online]. Dostupné z www: <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/pripady-a-stanoviska-ochrance/principy-dobre-spravy/> . [citováno 2013-02-14]
 15. KANCELÁŘ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV (2013b). Historie institutu ombudsmana [online]. Dostupné z: <http://www.ochrance.cz/historie/> . [citováno 2013-01-10]
 16. KANCELÁŘ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV (2013c). Jak probíhá šetření [online]. Dostupné z www: <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/chcete-si-stezovat/jak-probiha-setreni-dalsi/> . [citováno 2013-02-03]
 17. KANCELÁŘ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV (2013d). Principy dobré správy [online]. Dostupné z www: <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/pripady-a-stanoviska-ochrance/principy-dobre-spravy/> . [citováno 2013-02-06]
 18. KANCELÁŘ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV (2013e): Veřejný ochránce práv [online]. Dostupné z www: <http://www.ochrance.cz/verejny-ochrance-prav/> . [citováno 2013-01-28]
 19. KANCELÁŘ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV (2013f). Zvláštní oprávnění veřejného ochránce práv [online]. Dostupné z www: <http://www.ochrance.cz/stiznosti->

- na-urady/chcete-si-stezovat/zivotni-situace-problemy-a-jejich-reseni/zvlastni-opravneni/ . [citováno 2013-02-06]
20. KLIKOVÁ, A (2011): Uplatnění principů dobré správy v rámci institutu veřejné služby, In Dny práva, Dostupné online z: http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2011/files/prispevky/12%20Sleva/klikova.pdf. [citováno 2013-06-06]
21. MAZANEC, M (2010): Cesta tam a zase zpátky? In Deset let veřejného ochránce práv v České republice [online]. Kancelář veřejného ochránce práv. [cit. 2013-03-15]. Dostupné z: http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/ochrance_almanach.pdf .[citováno 2013-04-19]
22. MINISTRY OF ADMINISTRATIVE REFORM AND E-GOVERNANCE (2012): Guide to good administrative behavior [online]. Dostupné z [www](http://www.synigoros.gr/resources/20120419_oods54_odigos_orthis_dioikitikis_siberi_foras.pdf): http://www.synigoros.gr/resources/20120419_oods54_odigos_orthis_dioikitikis_siberi_foras.pdf .[citováno 2013-02-14]
23. PLÍVOVÁ, V. (2012): MPSV stabilizovalo oblast exekučních srážek z dávek důchodového pojištění [online]. Dostupné z: <http://www.cssz.cz/cz/o-cssz/informace/media/tiskove-zpravy/tiskove-zpravy-2012/2012-06-29-mpsv-stabilizovalo-oblast-exekucnich-srazek-z-davek-duchodoveho-pojisteni.htm> .[citováno 2013-02-10]
24. POMAHAČ, R (2008): Projekt Bílé knihy o evropském vládnutí. In Týdeník vlády České republiky [online]. Archiv červen, číslo 15 [citováno 2013-03-06]. Dostupné na WWW: <http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/casopisy/s/2001/0015/15lexik.htm> [citováno 2013-03-06]
25. POTĚŠIL, L (2008): Dobrá správa v dokumentech Rady Evropy [online]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/dobra-sprava-v-dokumentech-rady-evropy.aspx> .[citováno 2013-01-19]
26. STATSKONTORET (2005). Principles of Good Administration in The Member States of the European Union [online]. s. 11. Dostupné z: <http://www.statkontoret.se/publikationer/?year=2005>. [cit. 2013-03-15].
27. SEITLOVÁ, J. (2010): Naplnil ombudsman v ČR očekávání veřejnosti? In Deset let veřejného ochránce práv v České republice [online]. Kancelář veřejného ochránce

- práv. Dostupné z:
http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/ochrance_almanach.pdf
.[citováno 2013-04-19]
28. ŠKRÁBALOVÁ, L (2005): Institut a smluvní zakotvení Evropského ombudsmana: Historie, současnost a výhled do budoucna [online]. Dostupný z: http://www.uni-koeln.de/wiso-fak/powi/wessels/DE/ARCHIV/IGC_Net/Skrabalova_European_Ombudsman.pdf
.[citováno 2013-01-19]
29. TARANDA, P. (2006): Dobrá správa ve veřejné správě - nový anebo jen prázdný pojem? [online]. Dostupné z: [http://www.danarionline.cz/archiv/dokument/doc-d588v564-dobra-sprava-ve-verejne-sprave-novy-anebo-jen-prazdny-po/?search_query=\\$index=828&search_results_page=26](http://www.danarionline.cz/archiv/dokument/doc-d588v564-dobra-sprava-ve-verejne-sprave-novy-anebo-jen-prazdny-po/?search_query=$index=828&search_results_page=26) .[citováno 2013-02-08]
30. THE EUROPEAN OMBUDSMAN (1997): Annual report for 1997 [online]. s. 22. Dostupné z: <http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces>
.[citováno 2013-01-15]
31. THE GREEK OMBUDSMAN (2010): Annual report 2010 [online]. Dostupné z: <http://www.synigoros.gr/resources/annualreport2010final.pdf> .[citováno 2013-04-11]
32. THE GREEK OMBUDSMAN (2013a): Responsibilities [online]. Dostupné z: <http://www.synigoros.gr/?i=stp.el.responsibilities>.[citováno 2013-04-13]
33. THE GREEK OMBUDSMAN (2013b): Cases of incompetence [online]. Dostupné z: <http://www.synigoros.gr/?i=stp.el.anarmodiotita>.[citováno 2013-04-13]
34. THE GREEK OMBUDSMAN (2011): Annual report 2011 [online]. Dostupné z: <http://www.synigoros.gr/resources/docs/oi-drasthriothtes-ths-xronias.pdf>.[citováno 2013-04-11]
35. TRANSPARENCY INTERNATIONAL CR (2013): Poziční dokument k úředníkům [online]. Dostupné z: http://good-governance.cz/wp-content/uploads/2013/01/Pozicni-dokument-k-urednikum_final.pdf .[citováno 2013-04-22]
36. ÚŘEDNÍ VĚŠTNÍK EU (2009): Právní předpisy [online]. ISSN 1725-5074. Dostupný z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:189:FULL:CS:PDF>
.[citováno 2013-01-21]

37. ÚŘEDNÍ VĚŠTNÍK EU (2008): Právní předpisy [online]. ISSN 1725-5074. Dostupný z:
<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:189:FULL:CS:PDF>
F . [citováno 2013-01-21]
38. VARVAŘOVSKÝ, P. (2012) In Nový ombudsman chce institut ochránce práv zakotvit v ústavě [online]. Ihned.cz. Dostupné z: <http://zpravy.ihned.cz/cesko/c1-46443670-novy-ombudsman-chce-institut-ochrance-prav-zakotvit-v-ustave-i-kvuli-politikum> [cit. 2013-04-16].
39. VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV (2011): Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv 2011 [online]. Dostupné z:
http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Souhrnna_zprava_VOP_2011.pdf .[citováno 2013-02-08]
40. VLÁDA ČR (2001). Kodex etiky zaměstnanců ve veřejné správě [online]. Dostupné z:
http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/88408E345B70E4B4C12571B6006DB7BB .[citováno 2013-02-08]

Seznam obrázků a tabulek

Seznam obrázků

Obrázek 1: Jak probíhá šetření	23
--------------------------------------	----

Seznam tabulek

Tabulka 1: Případy projednávané v roce 2011	48
Tabulka 2: Podíl jednotlivých subjektů v zahájených stížnostech	49
Tabulka 3: Typy stížností z hlediska nesprávného úředního postupu	49