Vysoká škola ekonomická v Praze
Fakulta mezinárodních vztahů
Katedra podnikového a evropského práva
Obor: Podnikání a právo

Verejný ochranca práv v EU, ČR a SR

(Diplomová práca)

Autor: Katarína Osadská
Vedúci práce: doc. JUDr. Iva Chvátalová, CSc.

P r e h l á s e n i e

Prehlasujem, že som diplomovú prácu na tému „Ombudsman v EU, ČR a SR“ vypracovala samostatne. Použitú literatúru a podkladové materiály uvádzam v priloženom zozname literatúry.

V Prahe dňa 14. 12. 2009

.....

Katarína Osadská

P o ď a k o v a n i e

Na tomto mieste by som rada poďakovala vedúcej svojej diplomovej práce doc. JUDr. Ive Chvátalovej, CSc. za všetku ochotu či cenné rady a pripomienky, ktoré mi pri spracovaní diplomovej práce poskytla.

ABSTRAKT

Názov práce: Verejný ochranca práv v EU, ČR a SR

Abstrakt: Diplomová práca je zameraná na inštitúciu ombudsmana v Európskej únii, v Českej republike a na Slovensku. Sústreďuje sa na otázky právnych úprav tejto inštitúcie v zmienených formáciách. Jednotlivé kapitoly tejto práce sú rozdelené do nasledujúcich piatich tematických častí. Prvá kapitola popisuje históriu vzniku inštitúcie, vysvetľuje pojem ombudsmana s použitím definícií, klasifikuje druhy inštitútu ombudsmana a bližšie špecifikuje jeho pôsobnosť. Druhá kapitola popisuje európskeho ombudsmana. Je zameraná predovšetkým na analýzu prijatých sťažností za takmer celú dobu jeho pôsobenia a zhodnotenie jeho činnosti za rok 2008. Tretia kapitola sa zaoberá touto inštitúciou v Českej republike a štvrtá kapitola v Slovenskej republike. Posledná kapitola spracováva porovnanie inštitúcie ombudsmana v týchto dvoch krajinách.

Kľúčové slová: ombudsman, ochranca práv, definícia, vznik, vývoj, klasifikácia, pôsobnosť, európsky ombudsman, sťažnosť, analýza, Česká republika, Slovenská republika, právna úprava, porovnanie

SUMMARY

Title of the thesis: Public guardian of the rights in European Union, Czech Republic and Slovak Republic

Summary: The diploma thesis focuses on institution of ombudsman in European Union, Czech Republic and Slovak Republic. It is aimed at questions of legal regulations of this institution in the mentioned formations. Particular chapters of this thesis are structured into following 5 task parts. The first chapter describes the history of the origin of this institution, explains the term of ombudsman by using definitions, classifies existing kinds of institutes of ombudsman and specifies the field of action. The second chapter identifies the European ombudsman. It is focused especially on analysis of received complaints in practically whole period of existence this institution and evaluation of activities in 2008. In the third chapter is described the institution of ombudsman in the Czech Republic and in the fourth chapter in the Slovak Republic. The last chapter of the diploma thesis deals with comaparison of ombudsman institutions in these two countries.

Keywords: ombudsman, guardian of the rights, definition, origin, evolution, classification, field of action, European ombudsman, complaint, analyse, Czech Republic, Slovak Republic, legal regulation, comparison

OBSAH

ABSTRAKT 4

SUMMARY 5

ZOZNAM SKRATIEK A SYMBOLOV 8

ÚVOD 9

1 VZNIK INŠTITÚCIE OMBUDSMANA ... 11

1.1 História vzniku a vývoj inštitúcie ombudsmana vo svete ... 11

1.2 Definícia pojmu ombudsman ... 11

1.3 Klasifikácia inštitúcie ... 13

1.4 Pôsobnosť ochrancu ... 15

2 EURÓPSKY VEREJNÝ OCHRANCA PRÁV ... 17

2.1 Zriadenie inštitúcie ... 17

2.2 Právna úprava ... 18

2.3 Osoba európskeho verejného ochrancu práv ... 20

2.4 Kancelária ... 23

2.5 Pôsobnosť a právomoci ochrancu ... 26

2.5.1 Postup vyšetrovania sťažností ... 27

2.5.1.1 Podanie sťažnosti ... 28

2.5.1.2 Prešetrenie sťažnosti ... 29

2.5.1.3 Výsledky vyšetrovania ... 31

2.6 Analýza sťažností ... 33

2.6.1 Vývoj v období 1996 - 2008 ... 33

2.6.2 Činnosť európskeho ombudsmana v roku 2008 ... 37

2.7 Spolupráca s verejnými ochrancami práv a obdobnými inštitúciami ... 41

3 VEREJNÝ OCHRANCA PRÁV V ČESKEJ REPUBLIKE ... 44

3.1 Snahy o zriadenie funkcie ombudsmana v ČSFR ... 44

3.2 Vývoj a právne zakotvenie ... 45

3.3 Osoba verejného ochrancu práv ... 46

3.4 Pôsobnosť a právomoci ochrancu ... 50

3.5 Vzťah VOP k Parlamentu alebo iným orgánom ... 57

4 VEREJNÝ OCHRANCA PRÁV NA SLOVENSKU 58

4.1 Vývoj a právne zakotvenie 58

4.2 Osoba verejného ochrancu práv 60

4.3 Pôsobnosť a právomoci ochrancu 64

4.4 Vzťah VOP k Parlamentu alebo iným orgánom 69

5 POROVNANIE INŠTITÚCIE OMBUDSMANA V ČR A SR 70

5.1 Polemika nad ústavnou úpravou 70

5.2 Problematika osoby VOP 71

5.3 Pôsobnosť a právomoci ochrancov 74

5.4 Vzťah VOP k Parlamentu alebo iným orgánom 77

ZÁVER 79

ZOZNAM POUŽITÝCH ZDROJOV 81

PRÍLOHY 85

ZOZNAM SKRATIEK A SYMBOLOV

ČNR	Česká národní rada
ČR	Česká republika
ČSFR	Československá federatívna republika
ČSSD	Česká Strana Sociálně Demokratická
ČTK	Česká tisková kancelář
ES	Európske spoločenstvo
EU	Európska únia
KDU-ČSL	Křesťanská a demokratická unie – Československá strana lidová
MU	Masarykova univerzita
NR SR	Národná rada Slovenskej republiky
OSN	Organizácia spojených národov
SR	Slovenská republika
UK	Univerzita Karlova
US	Unie svobody
VOP	Verejný ochranca práv
ZES	Zmluva o založení Európskeho spoločenstva
ZEU	Zmluva o Európskej únii
ZVOP	Zákon č. 564/2001 Z. z. o Verejnom ochrancovi práv

ÚVOD

Významnou súčasťou právneho štátu a ochrany ľudských práv je i kontrola štátnej moci uskutočňovaná práve prostredníctvom inštitúcie ombudsmana. Jeho úlohou je zabrániť administratívnym chybám a omylom. Stojí medzi štátnou správou a nespokojným občanom, ktorý sa síce chce dožadovať nápravy, avšak nie súdnou cestou, ktorá je často komplikovaná a finančne náročná. Okrem toho, súdy môžu zjednať nápravu len v medziach zákona – v súlade s právnymi predpismi. Veľkú výhodu pre občanov preto vidím práve v inštitúcii ombudsmana, ktorý sa snaží zaistiť nápravu i tam, kde je jednanie úradu síce zákonné, ale i napriek tomu je nespravodlivé a nesprávne.

Už niekoľko rokov sme súčasťou Európskej únie, ktorá nemalou mierou a v mnohých oblastiach zasahuje do života každého občana žijúceho na jej území. Počas jej existencie vzniklo mnoho nových právnych inštitúcií, medzi ktoré patrí aj úrad Európskeho verejného ochrancu práv. Každý občan EU, teda i občan ČR a SR má právo obrátiť sa na európskeho ombudsmana so svojou sťažnosťou. Problém však vidím v nedostatočnej informovanosti našich občanov o takejto možnosti. Preto som do svojej diplomovej práce zahrnula okrem analýzy českého a slovenského ochrancu i analýzu toho európskeho.

Cieľom tejto diplomovej práce bolo oboznámenie s inštitúciou Európskeho ombudsmana, rozbor tohto úradu, ktorý by objasnil jeho právne zakotvenie, pôsobnosť, právomoci či samotný postup vyšetrovania sťažností. Hlavným cieľom bola analýza prijatých sťažností za takmer celé obdobie jeho pôsobenia a predovšetkým zhodnotenie roku 2008. Ďalšou úlohou bolo porovnanie inštitúcie ombudsmana v ČR a SR. Len máloktoré dva štáty sú si tak blízke či už v právnom, kultúrnom, spoločenskom, ekonomickom, politickom aspekte. Práve preto bolo hľadanie spoločných a odlišných znakov oboch právnych úprav veľkou výzvou.

Práca je rozčlenená na päť kapitol. Prvá predstavuje teoretický základ inštitúcie a historický exkurz jej vývoja. Druhá kapitola je venovaná európskemu ombudsmanovi. Veľký prínos predstavuje predovšetkým časť týkajúcu sa postupu vyšetrovania sťažností, ktorá slúži ako vzor postupu pre nespokojných občanov. Tretia kapitola sa zaoberá úradom ombudsmana v ČR, vrátane podrobného vysvetlenia jeho pôsobnosti a právomocí. Nasledujúca časť charakterizuje túto inštitúciu v podmienkach slovenského právneho poriadku. Záverečná kapitola je venovaná samotnému porovnávaniu jednotlivých právnych

úprav podľa vybraných znakov, ako právne zakotvenie, pôsobnosť a právomoci či vzťah k zákonodarnému orgánu.

Teoretické informácie pri spracovaní tejto práce som čerpala predovšetkým z právnych predpisov, odborných právnych publikácií, zborníkov vedeckých konferencií a internetu. Použila som predovšetkým metódu analýzy a komparácie.

1 VZNIK INŠTITÚCIE OMBUDSMANA

1.1 História vzniku a vývoj inštitúcie ombudsmana vo svete

Počiatky funkcie ombudsmana siahajú až do starovekej minulosti. Za jeho obdobu by sa dal označiť rímsky tribún ľudu, kontrolné orgány v starovekej Číne, či samotná činnosť niektorých panovníkov. Výkon tejto funkcie sa však nedá hodnotiť objektívne, keďže takéto inštitúcie vystupovali v autokratickom systéme.

Ombudsman dnešného typu začal fungovať v 18. storočí vo Švédsku, keď švédsky kráľ Karol XII. zriadil v roku 1713 inštitút ochrancu ľudských a občianskych práv. Tento úrad nazval Kráľovský Najvyšší Ombudsman. Spočiatku však nešlo o funkciu riadnu a pravidelnú. Váhu získal až v roku 1809, keď bol ústavne zakotvený ako inštitút „parlamentného komisára pre spravodlivosť“. Úlohou tohto orgánu bolo dohliadať na to, ako sudcovia, vládni a ostatní úradníci zachovávajú zákony a iné právne predpisy. O rok neskôr bol prijatý zákon o inštrukciách pre ombudsmana, ktorý bližšie špecifikoval jeho oprávnenia.[1]

Slovo ombudsman pochádza zo švédskeho slova „ombud“, ktoré označuje osobu, ktorá vystupuje ako zástupca, zmocnenec či hovorca iných. Za prapôvod slova sa však považuje stredoveký výraz „umbup“ (moc, autorita).[2]

Šírenie funkcie ombudsmana začalo až počiatkom 20. storočia v škandinávskych krajinách, a síce Fínsku, Nórsku a Dánsku. Aktivity práve prvého dánskeho ombudsmana prof. S. Hurwitza viedli k vzniku ombudsmanských inštitúcií na Novom Zélande, vo Veľkej Británii či v Spojených štátoch amerických. Obdobie 60. a 70. rokov môžeme označiť za obdobie tzv. „ombudsmánie“, pretože práve v tomto čase sa funkcia rozširovala po celom svete.

1.2 Definícia pojmu ombudsman

Existuje množstvo definícií, ktoré charakterizujú a vystihujú význam slova ombudsman. Napríklad americká encyklopédia ho definuje ako: „Nezávislého úradníka, ustanoveného preto, aby prijímal sťažnosti občanov na zneužívanie moci, nesprávne či pomalé jednanie vládnych úradov. Uskutočňuje vyšetrovania, podáva správy o svojich

[1] Sládeček, V. Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář. 1.vydání. Praha : C. H. Beck, 2000, s. XVIII
[2] Sládeček, V. Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář. 1.vydání. Praha : C. H. Beck, 2000, s. XVII

zisteniach a doporučuje riešenia“ (The Encyclopedia America. Danbury: Groler Inc., 1991). Alebo je charakterizovaný ako: „Nezávislý úradník parlamentu, ktorý prešetruje sťažnosti občanov proti jednaniu verejnej správy, a pokiaľ zistí, že jednanie nebolo oprávnené, doporučuje opatrenie k náprave“ (The Canadian Encyclopedia. Edmonton: Hurtig Publishers Ltd., 1988). Podľa Blackovho právnického slovníka (Praha: Victoria Publishing, 1993) je ombudsmanom: „Oficiálny alebo polooficiálny úrad alebo osoba, na ktorý, resp. na ktorú sa ľudia môžu obracať so svojimi sťažnosťami proti štátu (vláde, štátnej správe). Ombudsman stojí medzi občanom a štátom a zastupuje občana voči nemu.“[3]

Učebnica českého správneho práva úvodom kapitoly uvádza: „ Celkovo možno ombudsmana charakterizovať ako orgán (väčšinou jednou osobou), ktorý je predovšetkým na orgánoch výkonnej moci nezávislý a odpovedá za svoju činnosť výlučne len zákonodarnému zboru (ani jemu však nie je podriadený). Na základe sťažností a podnetov občanov , ktoré je povinný prijímať (a to i neformálnym spôsobom, napríklad telefonicky), uskutočňuje vlastné šetrenia (niekedy tak môže učiniť aj z iného podnetu alebo z vlastnej iniciatívy) a ak zistí, že práva občanov boli porušené, doporučuje správnym orgánom uskutočniť nápravu.“[4] Ďalšia učebnica práva definuje ombudsmana ako nezávislú a nestrannú osobu volenú parlamentom, ktorá na základe sťažností alebo z vlastnej iniciatívy a pomerne neformálne vyšetruje namietanú protiprávnosť alebo iné pochybenia v jednaní (vrátane eventuálnej nečinnosti) verejnej správy. Ombudsman sa vecou začne zaoberať spravidla vtedy, keď nie je k dispozícii iný, účinný (obranný) právny prostriedok, a svojimi priamo nevynútiteľnými doporučeniami iniciuje nápravu.[5]

Je zaujímavé, že posledná definícia zo súčasnej učebnice správneho práva má najbližšie práve k definícii z Kanadskej encyklopédie z roku 1988. I po vyše dvadsiatich rokoch je táto definícia stále aktuálna.

Ako však túto inštitúciu definuje zákon? § 1 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (ďalej len „zákon o VOP“) hovorí, že: „Veřejný ochránce práv působí k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod.“

---

[3] Sládeček, V. Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář. 1.vydání. Praha : C. H. Beck, 2000, s. XIII
[4] Hendrych, D a kol. Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 615
[5] Sládeček, V. Obecné správní právo. Praha: ASPI, a. s., 2009, s. 309

Ústava SR nám v čl. 151a ponúka túto definíciu: „Verejný ochranca práv je nezávislý orgán, ktorý sa v rozsahu a spôsobom ustanoveným zákonom podieľa na ochrane základných práv a slobôd fyzických osôb a právnických osôb pri konaní, rozhodovaní alebo nečinnosti orgánov verejnej správy, ak je ich konanie, rozhodovanie alebo nečinnosť v rozpore s právnym poriadkom alebo princípmi demokratického a právneho štátu.“

Dalo by sa povedať, že obe definície vyjadrujú tie isté skutočnosti, ale každá iným spôsobom. Podľa môjho názoru by mohla definícia znieť takto: Verejný ochranca práv je nezávislý orgán, ktorý pôsobí k ochrane osôb pred jednaním či nečinnosťou orgánov verejnej správy, pokiaľ je v rozpore s právom, neodpovedá princípom demokratického právneho štátu a dobrej správy, a prispieva tak k ochrane základných práv a slobôd.

1.3 Klasifikácia inštitúcie

Existuje viacero klasifikácií inštitúcie verejného ochrancu práv. Základné členenie rozlišuje tri typy ombudsmana:[6]

- ombudsman moci zákonodarnej
- ombudsman moci výkonnej
- zvláštny ombudsman

Ombudsman moci zákonodarnej je najrozšírenejším a zároveň historicky najstarším typom. Tento **„klasický“ model** ombudsmana je zriaďovaný zastupiteľským (legislatívnym) orgánom, ktorý vzišiel zo všeobecných volieb. Často sa teda označuje ako ombudsman parlamentný či legislatívny. So zastupiteľským orgánom, ktorý ho zriaďuje, je viazaný zväzkami vzájomnej zodpovednosti a previazanosti rôznej intenzity. Je obvykle volený na dobu určitú a jeho odvolanie je možné v taxatívne vymedzených prípadoch a jeho právomoci sú odvodené od právomocí zastupiteľského zboru, ktorý ho zriaďuje.[7]

Ombudsman moci výkonnej je menovaný predsedom vlády. Jeho vzťah k zriaďovateľovi je pevnejší, ako v prípade parlamentného ombudsmana. Ombudsman exekutívnej moci má samozrejme spravidla slabé vzťahy k zastupiteľským orgánom a naopak je považovaný za súčasť výkonnej moci. Tomu odpovedajú i jeho zákonom spravidla upravené vzťahy podriadenosti a nadriadenosti. Táto forma ombudsmana má

[6] Sládeček, V. Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář. 1.vydání. Praha : C. H. Beck, 2000, s. XIV
[7] Klíma, Karel, et al. Praktikum českého ústavního práva. 3. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. s. 203

potom, predovšetkým s ohľadom na vzťahy subordinácie, skôr charakter internej kontroly verejnej správy.[8]

Zvláštny ombudsman je priamo podriadený orgánu, ktorý ho zvolil. Môže mať povahu moci výkonnej, ale i zákonodarnej. Taktiež má charakter ombudsmana nepravého.

Podľa ďalšej klasifikácie rozlišujeme:

- ombudsmana nepravého
- ombudsmana pravého

Nepravý ombudsman je podriadený výkonnej moci. Ako je uvedené vyššie, je charakteristický veľmi malou nezávislosťou a je internej povahy.

Pravý ombudsman sa rozčleňuje na **špeciálneho a všeobecného**. Všeobecný ombudsman sa zameriava takmer na celú verejnú správu, zatiaľ čo špeciálny len na určitú vecne vymedzenú oblasť. Príkladom špeciálneho ombudsmana je detský, vojenský či väzenský ombudsman.

Podľa územného rozsahu pôsobnosti delíme **všeobecného** ombudsmana na:

- ústredného
- zemského
- miestneho

Ústredný ombudsman pôsobí celoštátne. Zemský sa vyskytuje v zložených štátoch, kde vystupuje vedľa federálnych ombudsmanov. Prešetruje činnosť ústrednej správy na zemskej, resp. štátnej úrovni. Miestny ombudsman pôsobí len na určitej časti územia a zaoberá sa sťažnosťami len na miestne orgány. Avšak i ombudsman špeciálny môže byť ústredný, zemský či miestny.

V počiatkoch existencie inštitúcie ombudsmana stačil k výkonu jeho funkcie malý odborný aparát. S postupným nárastom subjektov vo verejnej správe však došlo k diferenciácii agendy a vytvoreniu odbornej rôznorodosti správnych činností. Tým vznikla potreba deľby kompetencií ombudsmana. Z tohto dôvodu dochádza k ustanovovaniu jedného či viac **zástupcov** ombudsmana. Pre takéhoto zástupcu platí obdobná úprava ako pre ombudsmana. Český a slovenský ombudsman majú taktiež svojho zástupcu, o nich však bude diskutované nižšie.

[8] Tamtiež

V súčasnosti rozlišujeme ešte jeden druh ombudsmana, a to **súkromného**. Tento typ stojí mimo štátnej štruktúry, avšak v niektorých krajinách (Veľká Británia) môže byť založený zákonom. Ako neštátna inštitúcia vystupuje v mnohých podnikoch ako miesto, kde môžu zamestnanci podávať svoje sťažnosti. Na Slovensku podobne ako v Nemecku, Rakúsku, Poľsku alebo Taliansku bol zriadený inštitút nezávislého **bankového ombudsmana**, a to *Slovenskou bankovou asociáciou* s cieľom riešenia mimosúdnych sporov medzi bankami a ich klientmi. Pôsobnosť ombudsmana sa vzťahuje na banky, pobočky zahraničných bánk a sporiteľne, ktoré sú členmi Slovenskej bankovej asociácie a ktoré sa zaviazali dodržiavať Etický kódex bánk v oblasti ochrany spotrebiteľa.[9] V Českej republike zriadili funkciu bankového ombudsmana len tri banky z jedenástich oslovených.[10]

V neposlednej rade existuje typ klasifikácie, ktorý rozlišuje tri modely ombudsmana, a síce:[11]

- škandinávsky model
- britský model
- africký model

Takéto delenie je však možné len u parlamentného ombudsmana. Medzi hlavné kritériá existencie patrí možnosť prístupu k samotnému ombudsmanovi, možnosť jeho jednania z vlastnej iniciatívy a šírka vyšetrovacích oprávnení. Zatiaľ čo sa u škandinávskeho modelu môže občan obracať na túto inštitúciu priamo, u britského takáto možnosť neexistuje. Jednania ombudsmana sa dovolá prostredníctvom podania k poslancovi. Jedná sa o tzv. poslanecký filter. Africký model je špecifickým druhom ombudsmana, ktorý sa vyskytuje len na africkom kontinente a vyznačuje sa kolektívnym zložením inštitúcie.

1.4 Pôsobnosť ochrancu

Pôsobnosť vypovedá o úlohách a činnostiach, ktoré sú danému orgánu či inštitúcii právom zverené, čo je možné si predstaviť ako konkrétny súbor oprávnení a povinností

[9] Http://www.bankovyombudsman.sk/?page_id=4 [citované 19. 11. 2009]
[10] A to Česká spořitelna, Komerční banka a Poštovní spořitelna. Zdroj: http://finance.idnes.cz/bankovni-ombudsman-ne-zavisly-ochrance-prav-klientu-f9b-/bank.asp?c=A090924_152006_bank_fib [citované 19. 11. 2009]
[11] Sládeček, V. Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář. 1.vydání. Praha : C. H. Beck, 2000, s. XVI

v rámci jeho pôsobenia. Ďalšie zložky pôsobenia štátneho orgánu tak umožňujú identifikovať a charakterizovať postavenie štátneho orgánu ako subjektu plniaceho určité funkcie v štátnom mechanizme v podmienkach tej ktorej formy vlády, realizáciu štátnej moci a následné deľby činností.[12]

Vecná pôsobnosť klasického ombudsmana[13] spočívala v dohľade nad dodržiavaním zákonov a ostatných právnych predpisov a plnení povinností štátnymi úradníkmi. Idea sledovania ich „slušného" chovania sa presadzovala postupne a vyústila predovšetkým v modifikáciu, resp. určité rozšírenie pola pôsobnosti inštitúcie o otázky „zlej správy" neskôr reverzne premietnuté do hľadania princípov „dobrej správy".[14] Postupne sa dostáva určité pozornosti taktiež ochrane základných ľudských práv, i keď len okrajovo. Tento trend súvisí s celosvetovým a následne i európskym zlepšovaním ochrany základných práv a presadzovaním aplikácie tzv. Rímskeho dohovoru z roku 1952, ale i so skutočnosťou, že niektoré nezákonné jednania či iné pochybenia správnych úradov môžu zároveň zakladať porušenie základných práv a slobôd.

Osobná pôsobnosť klasického ombudsmana vymedzuje okruh orgánov, resp. osôb, voči ktorým ombudsman vykonáva svoju činnosť. Podľa V. Sládečka však pojem osobná pôsobnosť nemožno používať, pretože kompetencie ombudsmana sa vždy nevzťahujú toľko na osoby, či už fyzické alebo právnické. V práci budem teda používať pojem **subjektívna pôsobnosť**. Jej vymedzenie sa v jednotlivých štátoch líši. Spravidla ide o oblasť verejnej správy v najširšom zmysle, ktorá zahrňuje nielen výkon štátnej správy prevádzaný štátnymi orgánmi (orgánmi štátu) a inými verejnoprávnymi subjektami (predovšetkým orgánmi územnej samosprávy), ale hocikde i súkromnými fyzickými a právnickými osobami.[15]

V 70. - 90. rokoch minulého storočia dochádza k rozširovaniu pôsobnosti ombudsmana. Jeho činnosť už nemusí byť obmedzená len na orgány verejnej správy, a čo je predovšetkým dôležité, ombudsman nie je vo svojom šetrení limitovaný na nezákonné či nesprávne jednanie správy. Jeho pôsobnosť je prioritne zameraná na skúmanie porušovania základných práv a slobôd garantovaných ústavou.[16]

---

[12] Filip, J., Svatoň, J., Zimek, J. Základy státovědy. 3. dotisk 2. přepracovaného vydání, Brno : Masarykova univerzita v Brně, 2001, s. 40.
[13] Na základe porovnania právnych úprav v jednotlivých štátoch vymedzili predstavitelia právnej vedy modelové typy ombudsmana. Jedným z nich je práve klasický ombudsman, ktorý bol zakotvený aj v ČR.
[14] Sládeček, V. Ombudsman a jeho role při ochraně práv. In Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti, Brno : Masarykova univerzita v Brně, 2002, s. 15
[15] Tamtiež, s. 8
[16] Napríklad v Portugalsku, Maďarsku, Slovinsku či Moldavsku

2 EURÓPSKY VEREJNÝ OCHRANCA PRÁV

2.1 Zriadenie inštitúcie

O možnosti zriadenia úradu ombudsmana na európskej úrovni sa hovorilo už v 70. rokoch 20. storočia. Až do počiatku 90. rokov sa viedli široké diskusie, ktorých predmetom boli kladné i záporné argumenty založenia ombudsmanského úradu. V roku 1977 vystúpila Rada so svojím negatívnym stanoviskom, v ktorom nepovažovala za nutné zriaďovať tento úrad na ochranu práv občanov členských štátov Spoločenstva. Právny výbor Európskeho parlamentu sa však vo svojej správe zo dňa 6. 4. 1979 vyjadril opačne, a síce, že možnosť právnej a dostupnej obrany občanov členských štátov Spoločenstva proti jednaniu orgánov vykonávajúcich správu v rámci ES sú minimálne až nedostačujúce. Ďalším pozitívum boli kladné skúsenosti štátov s inštitúciami ombudsmanského typu.

Avšak po prvých voľbách do Európskeho parlamentu[17] zaujal Výbor pre jednací poriadok a komisia záporný postoj. Hlavnou námietkou bolo obmedzenie právomocí Petičného výboru a taktiež nadbytočnosť novej inštitúcie z dôvodu prekrytia kompetencií Petičného výboru a úradu ombudsmana.

V roku 1985 bola Európskej rade predložená záverečná správa tzv. Adonninovho výboru týkajúceho sa témy „*Európa občanom*“[18]. Tento výbor vyzval Európsku radu k posilneniu petičného práva občanov a zároveň vyslovil návrh Európskemu parlamentu k preskúmaniu zmyselnosti zriadenia úradu ombudsmana. Prekvapením však bolo, že krátko pred zverejnením správy Adonninovho výboru došlo na základe rozhodnutí Európskeho parlamentu k posilneniu petičného práva občanov a zároveň k odmietnutiu myšlienky zriadenia úradu ombudsmana.

Významným krokom vpred sa na počiatku 90. rokov stal list španielskeho premiéra Felipeho Gonzáleza adresovaného členom Európskej rady, ktorý urgoval zavedenie európskeho občianstva a následná nóta španielskej delegácie s požiadavkou na ochranu práv občana prostredníctvom Európskeho ombudsmana. Európska rada a následne aj Európska komisia sa k španielskemu návrhu vyjadrili pozitívne a tým, že hlavným cieľom

[17] 7. – 10. júna 1979 sa v deviatich členských krajinách konajú prvé priame voľby do Európskeho parlamentu

[18] Výsledkom summitu vo Fontainebleau bol vznik výboru označeného „Európa občanov“, ktorý bol zameraný na sprehľadnenie komplikovaného procesu rozhodovania a inštitucionálnej schémy ES. Po predsedovi tohto výboru bol pomenovaný hlavný pracovný výstup tzv. Adonninova správa. Táto správa obsahovala námety, ako riešiť nedostatok väzieb európskych inštitúcií na európsku verejnosť. Výbor navrhoval napr. usporiadanie akcií a programov z oblasti športu, kultúry atd. pod záštitou Európskeho parlamentu. Zároveň zhromažďoval význam používania symbolov európskeho integračného procesu vo vzťahu s verejnosťou.

inštitúcie ombudsmana by bola obrana práv občanov Spoločenstva. Veľkú prekážku však predstavoval Európsky parlament, ktorý sa vo svojom rozhodnutí z júna 1991 vyslovil proti zriadeniu inštitúcie Európskeho ombudsmana. Argumentoval oslabením oprávnení samotného Parlamentu, Výboru na kontrolu Európskej komisie a taktiež Petičného výboru.

Bolo preto nutné hľadať kompromisné riešenie tejto situácie. Prvé takéto riešenie bolo súčasťou návrhu Zmluvy o Európskej únii zo dňa 18. júna 1991. V návrhu bolo garantované nie len petičné právo k Európskemu parlamentu, ale taktiež možnosť občanov obrátiť sa so svojimi sťažnosťami na Európskeho ombudsmana.

Návrh bol Európskym parlamentom schválený na jar 1992. Úrad Európskeho ombudsmana tak vznikol vytvorením Európskej únie na základe Maastrichtskej zmluvy (Zmluvy o Európskej Únii, ďalej len „ZEU“) s účinnosťou k 1. novembru 1993. Podľa jej pôvodného znenia si Únia stanovuje za jeden z cieľov upevniť ochranu práv a záujmov štátnych príslušníkov svojich členských štátov zavedením občianstva Únie[19]. Práve zavedenie občianstva, ktoré možno získať prostredníctvom občianstva iného štátu poskytuje jeho nositeľom ďalšie práva. Premena Únie v celok s vlastným občianstvom viedla ku snahe zlepšiť ochranu práv založením osvedčeného úradu ombudsmana.

2.2 Právna úprava

Právny základ pre činnosť a fungovanie úradu predstavuje čl. 21 odst. 2 a čl. 195 (bývalý čl. 138e ZEU) Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva (ďalej len „ZES), Rozhodnutie Európskeho Parlamentu o pravidlách a všeobecných podmienkach pre výkon funkcie verejného ochrancu práv („štatút“)[20] a vykonávacie ustanovenia prijaté ochrancom podľa čl. 14 štatútu.

Európsky parlament prijal štatút v roku 1994.[21] V štatúte európskeho ombudsmana sú definované pravidlá pre výkon jeho funkcie. Tieto pravidlá sú pripojené v prílohe k Jednaciemu poriadku Európskeho parlamentu[22]. V roku 2006 uskutočnil verejný ochranca práv dôkladný prieskum štatútu a došiel k záveru, že i naďalej poskytuje náležitý

[19] Čl. B, Hlava I Zmluvy o Európskej únii 92/C 191/01.[citované 1.11.2009]
Dostupné vo formáte pdf na: http://www.euroskop.cz/196/sekce/zakladni-smlouvy-spolecenstvi-a-jejich-novelizace/ [citované 1.11.2009]
[20] Prijaté Parlamentom dňa 9. marca 1994 (Úr. vest. L113, 4.5.1994, str.15)
[21] Rozhodnutie Európskeho parlamentu 94/262 zo dňa 9. marca 1994 o pravidlách a všeobecných podmienkach pre výkon funkcie verejného ochrancu práv, Úr. vest. 1994, L 113, s. 15
[22] Hlava IX, čl. 194 - 196 obsahujúce menovanie, činnosť a odvolanie európskeho ombudsmana. Text viz: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20070606+TOC+DOC+XML+V0//CS (ku dňu 7.2.2008)

rámec pre jeho činnosť, avšak určité zmeny by mohli zlepšiť jeho schopnosť pracovať účinnejšie v prospech európskych občanov. V júni 2008 prijal Európsky parlament na základe správy Výboru pre ústavné záležitosti rozhodnutie o revízii štatútu s účinkom od 31. júla 2008.[23]

Vykonávacie ustanovenia sa zaoberajú samotným fungovaním úradu, ale obsahujú i niektoré vysvetľujúce informácie pre lepšiu zrozumiteľnosť občanovi. Súčasné vykonávacie ustanovenia vstúpili v platnosť dňa 1. januára 2003[24] a sú dostupné na oficiálnych webových stránkach Európskeho ombudsmana[25] vo všetkých úradných jazykoch.

V tejto časti netreba zabudnúť kľúčový nástroj ombudsmana pri plnení jeho úloh, ktorým je **Európsky kódex dobrej správnej praxe**. Právo na dobrú správu inštitúciami a orgánmi EÚ je základným právom podľa čl. 41 Charty základných práv EÚ.[26] Európsky ombudsman sa vo svojej reči[27] k návrhu Charty vyjadril, že právo na dobrú správu je základným právom každého občana. To znamená, že občan má právo na to, aby jeho záležitosti boli prejednané rýchlo, spravodlivo a náležitým spôsobom v rámci otvorenej, zodpovednej a občanom slúžiacej správy. Len transparentná správa môže občanom zaistiť všetky relevantné služby a zároveň umožní požadovať zodpovedné chovanie správnych orgánov[28]. Európsky ombudsman sa tak veľkou mierou zaslúžil o to, že Európsky parlament v septembri 2001 Kódex schválil.

Kódex určuje orgánom a inštitúciám EU, čo majú dodržiavať pri jednaní s verejnosťou. Zároveň tak vysvetľuje občanom, čo môžu konkrétne očakávať od európskej administratívy. Ombudsman používa Kódex pri vyšetrovaní, či dochádza k nesprávnemu úradnému postupu a pri svojej kontrolnej činnosti sa teda spolieha na jeho ustanovenia. Kódex však rovnako slúži aj ako užitočná príručka a zdroj poznatkov pre úradníkov tým, že podporuje najvyššie štandardy správnej praxe[29]

Kódex dobrej správnej praxe však nebol Európskou komisiou napriek výzvam Európskeho ombudsmana implementovaný do primárneho práva, a tak jeho záväznosť zostáva len v symbolickej rovine.

---

[23] Evropský veřejný ochránce práv. Výroční zpráva 2008, s. 25
[24] Prijaté dňa 8. júla 2002 a pozmenené rozhodnutiami verejného ochrancu práv zo dňa 5. apríla 2004 a zo dňa 3. decembra 2008.
[25] Text viz: http://www.ombudsman.europa.eu/resources/provisions.faces
[26] Text viz: http://www.euroskop.cz/gallery/6/2090-charta_zakladnich_prav_1.pdf
[27] Prejav Európskeho ombudsmana k návrhu Charty základných práv Európskej únie zo dňa 2. 2. 2000 viz http://www.ombudsman.europa.eu/activities/speech.faces (zo dňa 1. 11. 2009)
[28] Tamtiež
[29] Európsky kódex dobrej správnej praxe. Dostupný na: http://www.ombudsman.europa.eu/resources/code.faces [citované 1. 11. 2009]

2.3 Osoba európskeho verejného ochrancu práv

Túto problematiku nájdeme primárne v čl. 195 ZES, konkrétne v odst. 2 až 3 a sekundárne v štatúte, a to v čl. 6 až 10. Jednací poriadok Európskeho parlamentu skonkretizoval tému menovania ochrancu v čl. 194 a tému jeho odvolania v čl. 196.

Voľba a funkčné obdobie

Čl. 195 ZES odst. 2 hovorí, že Verejný ochranca práv je menovaný po každých voľbách do Európskeho parlamentu a na dobu jeho funkčného obdobia, tzn. na obdobie piatich rokov a to i opakovane.

Čl. 6 odst. 2 štatútu európskeho ombudsmana špecifikuje požiadavky kladené na kandidáta ochrancu. Verejný ochranca práv je vyberaný z osôb, ktoré sú občanmi Európskej únie, majú plné občianske a politické práva, poskytujú všetky záruky nezávislosti, splňujú podmienky požadované pre výkon najvyšších súdnych funkcií vo svojej zemi alebo majú všeobecne uznávané skúsenosti a spôsobilosť pre výkon funkcie verejného ochrancu práv.

Detaily volebného procesu nájdeme v Jednacom poriadku Európskeho parlamentu, v čl. 194. Hneď po zvolení nového Európskeho parlamentu vyzve jeho predseda k predložení nominácií na úrad verejného ochrancu práv a zároveň stanoví dobu pre ich predloženie. Oznámenie s výzvou sa zverejní v Úradnom vestníku Európskej únie. Nominovaným kandidátom musia vysloviť podporu najmenej štyridsiati poslanci, ktorí sú štátnymi príslušníkmi najmenej dvoch členských štátov. Každý poslanec môže podporovať len jedného nominovaného kandidáta. Následne sú všetky nominácie predané petičnému výboru, ktorý môže požiadať o vypočutie kandidátov. Prístup je voľný všetkým poslancom. Vypracovaný abecedný zoznam kandidátov sa predkladá plénu k hlasovaniu. Poslanci hlasujú tajne a k zvoleniu je nutná väčšina odovzdaných hlasov. Pred samotným zahájením hlasovania však musí predseda zaistiť, aby v Parlamente bola prítomná najmenej polovica všetkých poslancov.

Pokiaľ nie je po prvých 2 kolách nikto zvolený, pokračovať môžu len tí dvaja kandidáti, ktorí získali v druhom kole najväčší počet hlasov. Zaujímavým riešením situácie rovnosti hlasov je pravidlo prednosti najstaršieho kandidáta. Menovaný ochranca je okamžite vyzvaný, aby zložil slávnostnú prísahu pred Súdnym dvorom Európskeho spoločenstva. Týmto vyhlásením sa zaväzuje, že bude vykonávať svoju funkciu úplne nezávisle a nestranne a plniť po celú dobu výkonu funkcie i po jej ukončení povinnosti

z nej vyplývajúce, predovšetkým povinnosť čestného a zdržanlivého jednania pri prijímaní niektorých funkcií alebo niektorých výhod po skončení výkonu funkcie verejného ochrancu práv.[30]

Prvým Európskym ombudsmanom sa stal bývalý fínsky ombudsman a minister spravodlivosti **Jacob Söderman**, ktorý bol schválený do funkcie Európskym parlamentom 12. júla 1995 a bol znovu zvolený v roku 1999. Vo svojej činnosti sa zameral hlavne na problematiku vekovej diskriminácie pri prijímaní do zamestnania, angažoval sa taktiež v zlepšení neskorých platieb, bojoval za jednoduchší prístup k dokumentom a za zvýšenie povedomia o Charte základných práv EU. Počas svojho druhého funkčného obdobia sa Jacob Söderman v roku 2003 rozhodol odísť zo svojej pozície, vzhľadom k tomu, že dosiahol veku 65 rokov, ktorý je vo Fínsku rokom odchodu do dôchodku.

Od 1. apríla 2003 sa zastáva funkcie Európskeho ombudsmana Grék **Nikiforos Diamandouros**, ktorý bol v roku 2005 znovuzvolený do tejto funkcie. Nikiforos Diamandouros má za sebou úspešné zahájenie fungovania funkcie gréckeho ombudsmana, ktorú vykonával päť rokov. Nikiforos Diamandouros naviazal na prácu svojho fínskeho predchodcu. Taktiež výrazne rozšíril svoj úrad. Od septembra 1995 vzrástol štrasburský a bruselský tým Európskeho ombudsmana z dvoch členov, na súčasných 57 pracovníkov, a to právnikov, úradníkov a sekretárok. Súčasný Európsky ombudsman urobil dojem i vzhľadom k jeho dobrým vzťahom s Petičným výborom Európskeho parlamentu. Ten taktiež schválil jeho kandidatúru, ktorá bola podporená socialistickou frakciou v Európskom parlamente. Po svojom znovuzvolení si Nikiforos Diamandouros stanovil tri priority pre svoje aktuálne funkčné obdobie. Je to snaha zaistiť rešpektovanie práv občanov na všetkých úrovniach Európskej únie, snaha o dodržiavanie najvyšších štandardov administratívy inštitúciami a orgánmi EU a snaha dať garanciu vysokej efektivity úradu Európskeho ombudsmana, ktorý slúži všetkým občanom EU[31].

Nezávislosť a nezlučiteľnosť funkcie

Za základný rys úradu ombudsmana je považovaná jeho úplná nezávislosť na exekutíve. Práve táto vlastnosť zvyšuje jeho váhu a odôvodnenosť existencie úradu.

Čl. 9 odst. 1 štatútu hovorí, že verejný ochranca práv vykonáva svoju funkciu úplne nezávisle vo všeobecnom záujme Spoločenstva a občanov EU. Mal by sa teda vyhýbať

[30] Čl. 9 odst. 2 štatútu
[31] Http://www.euractiv.sk/rovnost-sanci/analyza/co-vsechno-potrebujete-vdt-o-evropskem-ombudsmanovi [citované 4. 11. 2009]

všetkým populistickým a nevhodným aktivitám, ktoré by znižovali jeho vážnosť a serióznosť ako predstaviteľa vystupujúceho vo verejnom záujme EU. Pri plnení svojej funkcie nesmie požadovať ani prijímať pokyny od žiadnej vlády ani orgánu.

Nezávislosť je garantovaná požiadavkou na zdržanie sa všetkých činností, ktoré sú nezlúčiteľné s povahou jeho funkcie.[32] Čl. 195 ZES zakazuje ochrancovi vykonávať akúkoľvek inú zárobkovú alebo nezárobkovú profesionálnu činnosť. Štatút toto obmedzenie v čl. 10 odst. 1 rozširuje i na výkon politickej alebo správnej funkcie.

U klasického modelu legislatívneho ombudsmana je ochranca menovaný zákonodarným zborom a má právomoci nad administratívou, ale nie nad legislatívou ako takou. Európsky ombudsman disponuje právomocami nad administratívnymi aktivitami Európskeho parlamentu. A práve Parlament je tým, kto môže iniciovať odvolací proces proti nemu. Ombudsmanovi bolo dané široké pole pôsobnosti nad „zlou správou“ inštitúcií Spoločenstva, vrátane väčšiny zákonodarných orgánov. Bolo by takmer nemožné vytvoriť odvolací proces, ktorý by nezahrňoval jednu z týchto inštitúcií. Použitím odvolacieho procesu, ktorý je výsledkom činnosti Parlamentu a Súdneho dvora, spolu s určitými obmedzeniami, na základe ktorých môže byť ombudsman odvolaný, sú relatívne dobrými garanciami efektívnej nezávislosti jeho úradu.[33]

Tak ako pre ochrancu, tak aj pre úradníkov a zamestnancov jeho sekretariátu je uznaná imunita, ktorá je stavaná na úroveň súdnej imunity.[34]

Zánik funkcie

Výkon funkcie verejného ochrancu práv skončí buď uplynutím jeho funkčného obdobia, odstúpením alebo odvolaním.[35]

Podľa čl. 195 ZES môže byť ochranca odvolaný z funkcie Súdnym dvorom na návrh Európskeho parlamentu. Dôvodom takéhoto odvolania je buď vážne pochybenie, ktorého sa ochranca dopustí alebo prestane splňovať podmienky nevyhnutné k výkonu svojej funkcie. Proces odvolania detailnejšie popisuje čl. 196 Jednacieho poriadku Európskeho parlamentu. Žiadosť o odvolanie, ktorú musí podať minimálne jedna desatina

[32] Čl. 9 odst. 1 štatútu
[33] REIF, L. C. The ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System. The Hague [etc.]: M. Nijhoff , 2004. s. 376. Dostupné z http://books.google.cz/books?id=2NUPYybt90EC&pg=PA372&lpg=PA372&dq=Heede+European+ombudsman&source=bl&ots=tsPXDI8Jh9&sig=aGDDygELB2NkqYmbu38hXPd25No&hl=cs&ei=U6juSufuBI75_AaH0cGXDw&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=5&ved=0CBcQ6AEwBA#v=onepage&q=Heede%20European%20ombudsman&f=false [citované 9. 11. 2009]
[34] Viz čl. 12 až 15 a čl. 18 Protokolu o výsadách a imunitách Európskeho Spoločenstva pripojený k ZES
[35] Čl. 7 odst. 1 štatútu

všetkých poslancov, je zaslaná verejnému ochrancovi práv a Petičnému výboru. Pokiaľ Petičný výbor uzná oprávnenosť návrhu, predloží ho Európskemu parlamentu. Ochranca má právo požiadať o vlastné vyjadrenie ešte pred hlasovaním o správe. Parlament následne rozhodne v tajnom hlasovaní, ktorého sa musí zúčastniť najmenej polovica všetkých poslancov Európskeho parlamentu. Pokiaľ je návrh na odvolanie schválený, predseda Parlamentu požiada Súdny dvor o bezprostredné vydanie rozhodnutia o odvolaní. Počas celého procesu má ochranca právo z funkcie odstúpiť, a tým zastaviť jednanie o odvolaní.[36]

2.4 Kancelária

Pre riadne fungovanie úradu európskeho ombudsmana, tzn. riadne plnenie úloh spojených s riešením sťažností na nesprávny úradný postup v 23 jazykoch Zmluvy a zvyšovaním informovanosti občanov o právu sťažovať si, sú ochrancovi nápomocní kvalifikovaní zamestnanci hovoriaci mnohými jazykmi.

Kancelária v súčasnosti zamestnáva 57 zamestnancov s tým, že rozpočtový orgán súhlasil so zvýšením počtu pracovných miest v rozpočte na rok 2009 o šesť miest. Neustále rozširovanie kancelárie si však následne vyžaduje riešiť otázku reorganizácie, ktorá je nevyhnutná pre zachovanie efektivity činnosti úradu.

V roku 2005 prešlo reorganizáciou administratívne a finančné oddelenie a bolo tak rozdelené na štyri sekcie – administratívnu, finančnú sekciu, sekciu pre vybavovanie sťažností a sekciu pre komunikáciu. Cieľom reorganizácie bolo umožnenie väčšej špecializácie jednotlivých sekcií. Zmeny nastali aj v právnom oddelení, kde došlo k posilneniu postupov pre riadenie prípadov a kontrolu akosti, aby sa zaistilo súdržné sledovanie a spoľahlivé vybavovanie väčšieho množstva sťažností.

1. júla 2008 vstúpil v platnosť program vnútornej štrukturalizácie, ktorý bol realizovaný v roku 2008. Zahrňoval vytvorenie štyroch oddelení v rámci jednotlivých odborov, a to právneho, administratívneho a finančného odboru. Cieľom tejto reorganizácie bolo vytvorenie riadiacej štruktúry, v ktorej sa vedúci odborov úradu opierajú o štyri vedúce oddelenia s rozšírenými riadiacimi právomocami.

Neoddeliteľnou súčasťou strategického plánovania sú stretnutia zamestnancov úradu európskeho verejného ochrancu. Majú veľký význam, pretože poskytujú užitočný

[36] V prípade odvolania je jeho funkcia ukončená okamžite a nástupca je menovaný do troch mesiacov od uvolnenia funkcie na dobu zostávajúcu do konca volebného obdobia [čl. 7 odst. 3 štatútu].

návod pre tvorbu politiky a prípravu ročného plánu riadenia. Stretnutia sú uskutočňované formou otvoreného fóra pre diskusiu, dialóg a brainstorming. Zamestnanci i stážisti si tak navzájom vymieňajú názory a informácie, ktoré pomáhajú verejnému ochrancovi práv formovať strategické ciele a tie následne riadia činnosť každého oddelenia.

V rámci druhého stretnutia zamestnancov, ktoré sa konalo vo februári 2008 boli zamestnanci vyzvaní, aby vyplnili dotazník zaoberajúci sa cieľmi verejného ochrancu práv, vnímaním jeho funkcie zvonku a fungovaním úradu. Výsledky dotazníku boli prediskutované a stretnutie pozitívne ohodnotené.

S cieľom zabezpečiť poriadny tok informácií medzi zamestnancami a podporovať možnosti ich profesného rastu zvoláva ochranca pravidelné schôdze zamestnancov. Jednanie zahrňuje prehľad minulých a budúcich aktivít, ako i prezentáciu vývoja v správnej, právnej a politickej oblasti. V roku 2008 sa schôdze uskutočnili 3. júla a 12. decembra a boli užitočným fórom pre diskusiu a zdieľanie informácií.

Čo sa týka štruktúry, môžeme rozdeliť kanceláriu ombudsmana do troch veľkých celkov, a to sekretariát, právny odbor a administratívny a finančný odbor.

Sekretariát európskeho verejného ochrancu práv je zodpovedný za chod kancelárie. Jeho hlavnou náplňou je organizovanie pracovného programu ochrancu, koordinácia pošty či poskytovanie rád o vzťahoch s ďalšími orgánmi a inštitúciami EU. Zaoberá sa taktiež protokolárnymi aspektmi činnosti úradu a samozrejme uskutočňuje pre ochrancu všeobecné sekretárske práce.

Generálny tajomník je zodpovedný za strategické plánovanie a kontrolu administratívnej činnosti úradu. Je akousi pravou rukou ochrancu. Radí mu nie len ohľadne štruktúry a riadenia úradu, ale aj pri vybavovaní sťažností a vedení vyšetrovania. Zároveň hrá kľúčovú rolu pri rozvíjaní vzťahov s úradmi verejných ochrancov práv v celej Európe a pri komunikácii s európskymi občanmi. Súčasným generálnym tajomníkom je vyštudovaný anglický právnik Ian Harden, ktorý do úradu európskeho ombudsmana nastúpil už v roku 1996 ako hlavný právny poradca.

Právny odbor sa skladá predovšetkým z právnikov, ktorých hlavnou náplňou práce je analýza sťažností zaslaných európskemu ombudsmanovi a uskutočňovanie vyšetrovania. V čele odboru stojí vedúci, ktorý je poradcom ochrancu v oblasti právnej stratégie a smerovania inštitúcie, ďalej štyria vedúci právnych oddelení, traja hlavní právny poradcovia, 14 právnikov, právnik – lingvista a asistentka vedúceho právneho odboru. V roku 2008 tak tvorilo právny odbor 24 zamestnancov.

Administratívny a finančný odbor zodpovedá za všetku činnosť úradu, ktorá priamo nesúvisí s posudzovaním sťažností a vedením vyšetrovania. Odbor sa po reorganizácii skladá z vedúceho, štyroch oddelení a sekretariátu pre spracovanie sťažností. Úlohou vedúceho je celková koordinácia práce odboru, tzn. celková organizácia, chod a personálna politika úradu, a zároveň uskutočňovanie rozpočtovej a finančnej stratégie. V nutných prípadoch zastupuje verejného ochrancu práv na interinštitucionálnych fórach.

Sekretariát pre spracovanie sťažností zodpovedá za registráciu a postúpenie sťažností právnemu odboru. Zaoberá sa vybavením pošty, monitorovaním dodržiavaní lehôt, spracovaním štatistík či archiváciou sťažností.

Administratívne a personálne oddelenie zaisťuje nábor a personálne konanie, koordinuje preklady dokumentov, spravuje právnu referenčnú knihovňu a taktiež zaisťuje potreby úradu v oblasti informačných technológií.

Keďže európsky verejný ochranca práv má samostatný rozpočet, *rozpočtové a finančné oddelenie* dohliada nad dodržovaním platných finančných pravidiel a zaisťuje hospodárne a účinné používanie dostupných prostriedkov a ich náležité krytie. Rozpočet pripravujú a plnia finanční referenti pod vedením schvaľujúcej osoby.

Oddelenie komunikácií vytvára publikácie a propagačné materiály verejného ochrancu práv a taktiež udržuje a vytvára jeho internetové stránky. Súčasne koordinuje Európsku sieť verejných ochrancov práv a konkrétne vzťahy so združeniami verejných ochrancov práv.

Oddelenie pre zdeľovacie prostriedky, podniky a občiansku spoločnosť napomáha verejnému ochrancovi práv komunikovať s občanmi a organizáciami, ktorí by mohli potrebovať jeho pomoc. Oddelenie prispieva k zvyšovaniu povedomia o činnosti ochrancu v EU, ďalej udržuje a rozvíja vzťahy so zdeľovacími prostriedkami, organizuje informačné návštevy a je zodpovedné za písanie jeho publikácií a prejavov.

K bezproblémovému fungovaniu úradu prispieva *Výbor zamestnancov*, ktorý zastupuje záujmy zamestnancov a podporuje neustály dialóg medzi úradom a zamestnancami. Výbor predkladá návrhy ohľadne zlepšovania životných a pracovných podmienok zamestnancov a upozorňuje administratívu na obtiaže týkajúce sa výkladu a uplatňovania príslušných predpisov.

Všetky inštitúcie EU majú inšpektora ochrany údajov, ktorý spolupracuje s *európskym inšpektorom ochrany údajov*. Práca inšpektora spočíva v tom, že zaistí, že pri spracovaní údajov nedôjde k narušovaniu práv a slobôd subjektov údajov. Taktiež je jeho

úlohou zaistiť, aby boli správcovia údajov i subjekty údajov informovaní o svojich právach a povinnostiach.

2.5 Pôsobnosť a právomoci ochrancu

Pôsobnosť Európskeho ombudsmana vymedzuje odst. 1 čl. 195 ZES a taktiež čl. 2 odst. 2 štatútu.

Na Európskeho ombudsmana sa môžu obrátiť všetci občania Únie, tzn. ktorákoľvek fyzická osoba s bydliskom alebo právnická osoba so štatutárnym sídlom v členskom štáte. Ochranca je oprávnený prijímať sťažnosti, týkajúce sa prípadov ***nesprávneho úradného postupu*** *orgánov a inštitúcií Spoločenstva*. Dochádza k nemu pokiaľ orgán nejedná v súlade s právom, nerešpektuje zásady dobrej správy alebo pokiaľ porušuje ľudské práva. Medzi takéto prípady môžeme zaradiť napr.:

- neposkytnutie informácie,
- zbytočné prieťahy v správnom konaní,
- pracovné vzťahy medzi európskymi inštitúciami a ich zamestnancami,
- prijímanie pracovníkov,
- výberové konanie,
- zmluvné vzťahy medzi európskymi inštitúciami a súkromnými podnikmi,
- administratívne nezrovnalosti,
- diskriminácia či zneužitie právomoci.[37]

Tieto prípady predstavujú vymedzenie **vecnej** pôsobnosti ochrancu. Vyššie zmienená definícia však zahrňuje i pôsobnosť **subjektívnu**, do ktorej spadajú ***orgány a inštitúcie Spoločenstva***. Nie je teda v jeho kompetencii zaoberať sa sťažnosťami, ktoré spadajú pod národnú, regionálnu či miestnu správu (napr. ministerstvá, štátne úrady, orgány územnej samosprávy) členských štátov Únie a to ani sťažnosťami týkajúcich sa EU. Tzn., že keďže sa môže zaoberať len sťažnosťami vzťahujúcimi sa na európske inštitúcie, nie je ani odvolacím orgánom proti rozhodnutiam, ktoré sú vedené národnými súdmi. Nemôže sa taktiež zaoberať sťažnosťami na podnikateľské či súkromné subjekty. Tieto skutočnosti mnohí občania zanedbajú, a tak existuje veľké percento sťažností, ktoré jednoducho nespadajú do kompetencie Európskeho ombudsmana.

[37] Http://obcan.ecn.cz/index.shtml?apc=uj--1-250399 [citované 4. 11. 2009]

Do subjektívnej pôsobnosti teda spadajú už zmieňované orgány a inštitúcie Spoločenstva. Ktoré orgány to vlastne sú nám stanovuje čl. 7 ZES nasledovne: Európsky parlament, Rada, Komisia, Súdny a Účtovný dvor. Medzi ďalšie inštitúcie, ktoré podliehajú kontrole Európskeho ombudsmana zaraďujeme Hospodársky a sociálny výbor, Výbor regiónov, Európsku investičnú banku či Európsku centrálnu banku, Európsky úrad pre nábor pracovníkov (EPSO), Európsky úrad pre boj proti podvodom (OLAF), Európsky policajný úrad (EUROPOL) a agentúry.[38]

Do jurisdikcie ombudsmana však nespadá Súdny dvor a Súd prvej inštancie pri výkone ich súdnych právomocí, vzhľadom k ich nestrannej povinnosti.

V súlade so svojimi povinnosťami uskutočňuje ochranca vyšetrovania, ktoré považuje za opodstatnené. Toto vyšetrovanie môže vykonávať z vlastného podnetu alebo na základe sťažností predložených mu priamo alebo prostredníctvom člena Európskeho parlamentu. Vo väčšine prípadov sú kauzy riešené verejne, sťažnosti sa môžu prejednávať taktiež v tajnosti, pokiaľ na tom predkladateľ výslovne trvá. Ombudsman pracuje s 38-členným týmom, ktorý tvoria z väčšej časti kvalifikovaní právnici.

Pokiaľ verejný ochranca práv zistí, že došlo k pochybeniu zo strany orgánov Spoločenstva, príslušný orgán musí v lehote 3 mesiacov k tomuto záveru prijať stanovisko. O závere vyšetrovania je následne informovaný Európsky parlament a sťažovateľ.[39]

Čo sa týka **právomocí**, ombudsman nemá žiadnu donucovaciu právomoc a všetky jeho rozhodnutia nemajú žiadnu právnu záväznosť. V jeho právomoci je len navrhovať opatrenia k náprave zistených nedostatkov a uverejňovať informácie a poznatky, ktoré zistil počas vyšetrovania sťažností a podnetov.

Na základe štatútu však ombudsman disponuje právomocou na poskytnutie informácií a prístup k dokumentom, ktoré sú nevyhnutné pre výkon jeho vyšetrovania. K danej právomoci sa budem viac venovať v nasledujúcich podkapitolách, ktoré pojednávajú o postupe samotného vyšetrovania sťažností.

2.5.1 Postup vyšetrovania sťažností

O tom, kto môže podať sťažnosť európskemu ombudsmanovi a aký je prípustný predmet sťažnosti, pojednáva práca v predchádzajúcej kapitole. Nasledujúca časť práce bude venovaná konkrétnemu postupu vyšetrovania sťažností.

---

[38] Napr. Európska agentúra pre životné prostredie, Európska agentúra pre bezpečnosť a zdravie pri práci, Európske stredisko pre rozvoj odborného vzdelávania či Úrad pre harmonizáciu na vnútornom trhu.
[39] Http://www.euroskop.cz/84/sekce/evropsky-ombudsman/ [citované 4. 11. 2009]

Úpravu v primárnom práve by sme len ťažko hľadali. Tá sa totiž nachádza v štatúte, konkrétne v čl. 2 až 5 a predovšetkým vo vyššie zmieňovanom vykonávacom ustanovení.

2.5.1.1 Podanie sťažnosti

Sťažnosť môže byť verejnému ochrancovi práv podaná v ktoromkoľvek z 23 jazykov ZEU[40] a následne vzniká občanom právo na odpoveď v rovnakom jazyku.[41] Ombudsman nie je povinný zaoberať sa sťažnosťami, ktoré boli predložené v iných jazykoch.[42]

Sťažnosť musí byť podaná pred uplynutím 2 rokov odo dňa, kedy sa sťažovateľ o skutočnostiach, na ktoré sa sťažuje, dozvedel. Sťažnosť môže byť napísaná formou vlastného listu alebo si občan zvolí jednoduchší spôsob, a síce vyplnenie formulára, ktorý nájde na oficiálnych webových stránkach európskeho ombudsmana.[43] Za účelom čo najrýchlejšieho vybavenia sťažnosti je pred samotným vyplnením formulára na týchto stránkach doporučené použiť tzv. interaktívneho sprievodcu.[44] Jedná sa o akýsi dotazník s maximálnym počtom 9 otázok, ktorý občanovi umožní identifikovať najvhodnejší orgán pre riešenie danej sťažnosti a zároveň zaistiť, že pred jej podaním boli podniknuté všetky potrebné kroky.

Ďalšou podmienkou pred podaním sťažnosti je učiniť vhodné administratívne kroky uplatnené u dotyčných orgánov a inštitúcií[45], a to napríklad listom. V opačnom prípade bude takáto sťažnosť zamietnutá. Učinenie takéhoto kroku je efektívne, či už z hľadiska možnosti dosiahnuť nápravu bez vonkajšieho zásahu alebo odľahčenia ombudsmanových povinností.

Verejný ochranca práv sa nezaoberá vecami, ktoré boli alebo sú v súčasnosti predmetom súdneho konania.

Samotný formulár podania sťažnosti obsahuje celkom 10 otázok. Prvá časť slúži na identifikáciu osoby sťažovateľa. Nie je však nutné, aby sa nesprávny úradný postup týkal

---

[40] Angličtina, bulharčina, čeština, dánčina, estónčina, fínčina, francúzština, írčina, taliančina, litovčina, lotyština, maďarčina, maltština, nemčina, holandčina, poľština, portugalčina, rumunčina, gréčtina, slovenčina, slovinčina, španielčina, švédčina.
Na základe dohody z novembra 2006 medzi európskym ombudsmanom a španielskou vládou môžu mu občania predložiť sťažnosti v ktoromkoľvek zo spoločných úradných jazykov v Španielsku, tzn. v katalánčine/ valónčtine, galicijčine a baskičtine.
[41] Čl. 21 ZES
[42] Čl. 15 odst. 1 Vykonávacieho ustanovenia
[43] Viz http://www.ombudsman.europa.eu/atyourservice/complaintform/home.faces [5. 11. 2009]
[44] Príklady viz príloha č. 3
[45] Čl. 2 odst. 4 štatútu

priamo sťažovateľa.[46] Vychádza to totiž zo samotného účelu zriadenia inštitúcie ombudsmana na európskej úrovni. Je v záujme Únie umožniť prístup k nemu čo najväčšiemu počtu osôb, ktorí nie sú spokojný so správou záležitostí svojich spoluobčanov.

Nasledujúce otázky požadujú popis skutočností, na ktoré sa občan sťažuje, teda tzv. nesprávneho úradného postupu. Presný popis je veľmi dôležitý pre posúdenie, či daný problém spadá do pôsobnosti európskeho ombudsmana. Formulár zároveň vyzýva občana k návrhu vlastného riešenia.

Pokiaľ sa sťažnosť týka pracovných vzťahov s inštitúciami a orgánmi EU, je nutné aby dotyčná osoba vyčerpala všetky možnosti interných správnych žiadostí a sťažností a taktiež uplynuli lehoty pre odpoveď zo strany orgánov, ktorým bola vec predložená.[47]

Jedna z posledných otázok sa taktiež týka toho, či si občan praje, aby bola sťažnosť prejednávaná verejne alebo dôverne. Ako už bolo zmienené, väčšinou sa sťažnosti prejednávajú verejne. Znamená to, že komukoľvek z verejnosti je umožnený prístup k tejto sťažnosti a jej prílohám. Pokiaľ verejný ochranca práv zaháji vyšetrovanie sú stanoviská daného orgánu alebo inštitúcie k sťažnosti, akékoľvek pripomienky sťažovateľa k tomuto stanovisku a taktiež ostatné dokumenty zmienené v čl. 14 Vykonávacieho ustanovenia verejnými dokumentmi a na požiadanie môžu byť komukoľvek z verejnosti sprístupnené.

Pokiaľ je ale vyžadovaná dôvernosť, ku sťažnosti ani k ostatným vyššie zmieneným dokumentom nie je verejný prístup. To teda znamená, že v prípade zahájenia vyšetrovania európskym verejným ochrancom práv, musí byť sťažnosť zaslaná dotyčnej inštitúcii taktiež ako dôverná.[48]

2.5.1.2 Prešetrenie sťažnosti

Všetky sťažnosti zaslané verejnému ochrancovi práv sú zaznamenané a potvrdené do týždňa po obdržaní. List potvrdzujúci prijatie informuje sťažovateľa o postupe a obsahuje referenčné číslo, ako i meno a telefónne číslo pracovníka, ktorý sa sťažnosťou zaoberá.

S cieľom predísť vzniku neopodstatnených očakávaní u sťažovateľov a zaistiť čo najlepšie využitie zdrojov sú všetky prípustné činnosti starostlivo preskúmané s cieľom overiť, či existuje primeraná vyhliadka, že vyšetrovanie povedie k užitočnému výsledku. Ombudsman tak rozhodne, či existujú dostatočné dôvody na začatie vyšetrovania

[46] Vychádza to z čl. 195 ZES, ktorý hovorí: „....sťažnosti od ktoréhokoľvek občana Únie..., ktoré sa týkajú prípadov nesprávneho úradného postupu...“
[47] Čl. 2 odst. 8 štatútu
[48] Http://obcan.ecn.cz/index.shtml?apc=uj--1-250399 [citované 5. 11. 2009]

prípustnej sťažnosti. Ak ombudsman nezistí dostatočné dôvody pre vyšetrovanie, konanie vo veci sťažnosti zastaví a o tejto skutočnosti informuje sťažovateľa. O svojom rozhodnutí môže taktiež informovať dotknutý orgán.[49] Verejný ochranca práv je taktiež toho názoru, že pokiaľ sa už sťažnosťou zaoberal ako petíciou Petičný výbor Európskeho parlamentu a nie sú predložené nové dôkazy, nie je pre vyšetrovanie obvykle dôvod. Je dôležité poznamenať, že v roku 2008 bolo celkom u 44% prípustných prípadov zistené, že chýbajú dôvody k zahájeniu vyšetrovania.[50]

Pokiaľ sa verejný ochranca práv rozhodne zahájiť písomné vyšetrovanie, postúpi sťažnosť dotknutému orgánu alebo inštitúcii so žiadosťou o zaslanie stanoviska, obvykle do 3 kalendárnych mesiacov. Európsky parlament a Komisia sa v roku 2004 rozhodli pristúpiť na skrátenie tejto lehoty na 2 mesiace u sťažností, ktoré sa týkajú odmietnutia sprístupniť dokumenty.[51]

Ombudsman následne zasiela stanovisko dotknutého orgánu sťažovateľovi, ktorému sa poskytne možnosť predložiť k nemu pripomienky v stanovenej lehote, ktorá obyčajne nepresahuje jeden mesiac.[52] Tento postup sa zopakuje v prípade, ak je na základe sťažnosti potrebné viesť ďalšie vyšetrovanie.

Na základe ustanovenia čl. 3 odst. 2 štatútu sa vyžaduje, aby orgány a inštitúcie Spoločenstva poskytli verejnému ochrancovi práv všetky informácie, o ktoré požiada, a umožnili mu prístup k príslušnej dokumentácii. Po revízii štatútu v roku 2008 už orgány a inštitúcie nesmú odmietnuť zverejnenie dokumentov „v opodstatnených prípadoch z dôvodu utajenia“.[53]

Ďalej ustanovenie čl. 3 odst. 2 štatútu vyžaduje, aby úradníci a ostatní zamestnanci orgánov a inštitúcií Spoločenstva svedčili, keď ich o to verejný ochranca práv požiada. Po spomínanej revízii štatútu v roku 2008 sa už od úradníkov EU, ktorí podávajú svedectvo verejnému ochrancovi práv nevyžaduje, aby vypovedali „menom svojho úradu a v súlade s jeho pokynmi“. Naďalej sú však viazaný príslušnými pravidlami služobného poriadku, predovšetkým povinnosťou zachovávať profesné tajomstvo.

V prípade, že sa ombudsman rozhodne začať vyšetrovanie z vlastného podnetu, môže vyšetriť možný prípad nesprávneho úradného postupu, na ktorý ho upozorní i osoba, ktorá nie je oprávnená podať sťažnosť. Obvykle postupuje verejný ochranca práv tak, že

[49] Čl. 4 odst. 1, 2 Vykonávacieho ustanovenia
[50] Viz Evropský veřejný ochránce práv. Výroční zpráva 2008, s. 31
[51] Tamtiež s. 33
[52] Čl. 4 odst. 6 Vykonávacieho ustanovenia
[53] Viz Evropský veřejný ochránce práv. Výroční zpráva 2008, s. 33

poskytne dotknutej osobe rovnaké procesné možnosti počas vyšetrovania, akoby bola daná vec prejednávaná ako sťažnosť.

2.5.1.3 Výsledky vyšetrovania

Počas vyšetrovania je sťažovateľ informovaný o každom novom kroku. Akonáhle verejný ochranca práv rozhodne o uzavretí vyšetrovania, informuje sťažovateľa o jeho výsledkoch a o svojich záveroch. Pripomínam, že rozhodnutia európskeho ombudsmana **nie sú právne záväzné** a tak sťažovateľovi ani dotknutému orgánu nevznikajú na ich základe práva ani záväzky, ktoré by boli právne vymáhateľné.[54]

Verejný ochranca práv sa za každých okolností snaží dosiahnuť obojstranne pozitívneho výsledku. Spolupráca orgánov a inštitúcií Spoločenstva je nevyhnutná pre dosiahnutie takýchto výsledkov, ktoré prispejú k zlepšeniu vzťahov medzi inštitúciami a občanmi a umožní vyhnúť sa nákladným a časovo náročným súdnym sporom. V roku 2008 bolo 125 prípadov po podaní sťažností verejnému ochrancovi práv vyriešené samotným orgánom alebo inštitúciou. Pokiaľ vyšetrovanie vedie k predbežnému zisteniu nesprávneho úradného postupu, verejný ochranca práv sa vždy, ak je to možné, snaží presadiť **priateľské riešenie.**[55]

V prípade, že priateľského riešenia nie je možné dosiahnuť alebo je snaha o takéto riešenie neúspešná, verejný ochranca práv uzavrie prípad odôvodneným rozhodnutím, ktoré môže obsahovať buď kritickú poznámku pre daný orgán či inštitúciu alebo vypracuje správu s návrhom odporúčaní.[56]

Kritická poznámka je uvedená obvykle v prípade, že:

a) už nie je možné, aby dotknutý orgán odstránil prípad nesprávneho úradného postupu,
b) tento prípad nesprávneho úradného postupu nemá všeobecný dosah a
c) podľa všetkého nie je potrebné, aby verejný ochranca práv činil následné kroky

Kritická poznámka sa učiní taktiež vtedy, keď sa verejný ochranca práv domnieva, že by návrh odporúčaní bol zbytočný, alebo že k prípadu, v ktorom dotknutý orgán alebo inštitúcia neprijme návrh odporúčaní, nie je vhodné predložiť zvláštnu správu Parlamentu.

---

[54] Viz Evropský veřejný ochránce práv. Výroční zpráva 2007, s. 40
[55] Viz Evropský veřejný ochránce práv. Výroční zpráva 2008, s. 44
[56] Čl. 6 odst. 3 Vykonávacieho ustanovenia

Kritická poznámka je potvrdením sťažovateľa, že jeho sťažnosť je oprávnená, a ukazuje dotyčnému orgánu alebo inštitúcii, čo učinil nesprávne, aby sa v budúcnosti mohol nesprávnych úradných postupov vyvarovať.[57]

V prípadoch, keď je možné, aby dotknutý orgán nesprávny úradný postup napravil, alebo v prípadoch, keď je nesprávny úradný postup obzvlášť závažný alebo má všeobecný dosah, obvykle verejný ochranca práv dotknutému orgánu alebo inštitúcii podá **návrh odporúčaní.** Podľa čl. 3 odst. 6 štatútu dotknutý orgán alebo inštitúcia zašle verejnému ochrancovi práv do troch mesiacov odôvodnené stanovisko. V roku 2008 bolo podaných 23 návrhov odporúčaní. Štyri návrhy odporúčaní z roku 2007 viedli k rozhodnutiu v roku 2008, zatiaľ čo dva ďalšie prípady boli uzavreté na základe návrhov odporúčaní podaných v roku 2004 a 2006. V danom roku bolo uzavretých 8 prípadov, kedy bol dotknutým orgánom prijatý návrh rozhodnutí. 10 prípadov bolo uzavretých s kritickou poznámkou. Na konci roku 2008 bolo zvažovaných 12 návrhov odporúčaní, vrátane dvoch podaných z roku 2007 a desiatich podaných v roku 2008.[58]

Pokiaľ orgán alebo inštitúcia Spoločenstva uspokojivo nereaguje na návrh odporúčaní, môže verejný ochranca práv podať **zvláštnu správu Európskemu parlamentu**. Táto zvláštna správa môže tiež obsahovať doporučenie.[59] Zvláštna správa Európskemu parlamentu je posledným vecným krokom, ktorý verejný ochranca práv v súvislosti s prípadom podniká, pretože prijatie uznesenia a výkon právomocí Parlamentu sú predmetom politického úsudku Parlamentu. Verejný ochranca práv samozrejme poskytuje Parlamentu pri prejednávaní zvláštnej správy všetky požadované informácie a pomoc.

Podľa jednacieho poriadku Európskeho parlamentu je za vzťahy Parlamentu s verejným ochrancom práv zodpovedný Petičný výbor. Na zasadaní Petičného výboru konaného dňa 12. októbra 2005 sa verejný ochranca práv zaviazal, že v súlade s čl. 195 odst. 3 jednacieho poriadku Európskeho parlamentu vo výbore na jeho žiadosť vystúpi vždy, keď bude Parlamentu predkladať zvláštnu správu.

V roku 2008 bola Parlamentu predložená jedna zvláštna správa.[60]

---

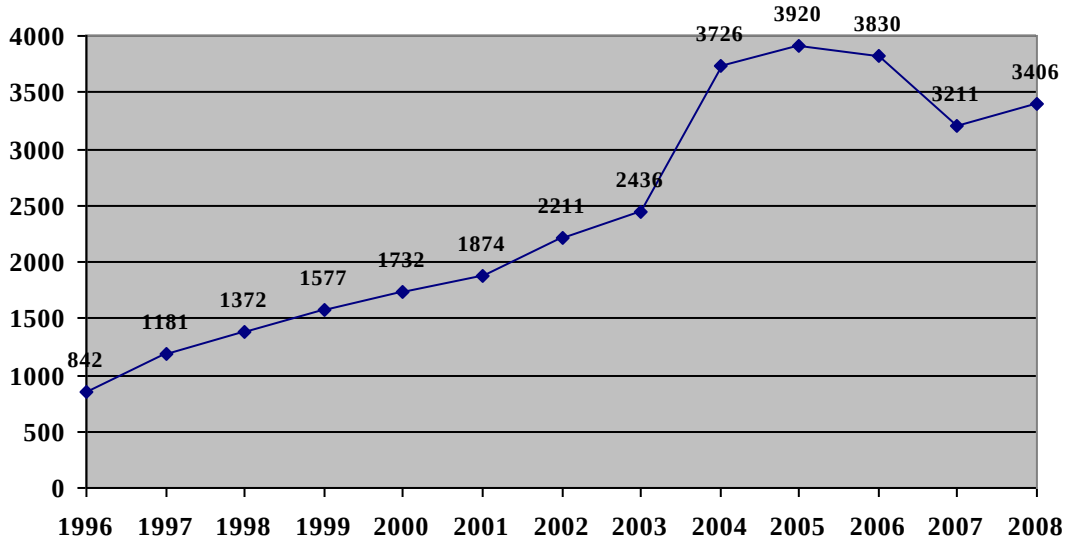
[57] Viz Evropský veřejný ochránce práv. Výroční zpráva 2008, s. 47
[58] Tamtiež s.50
[59] Čl. 3 odst. 7 štatútu
[60] Viz Evropský veřejný ochránce práv. Výroční zpráva 2008, s. 51

2.6 Analýza sťažností

2.6.1 Vývoj v období 1996 - 2008

V nasledujúcej kapitole budem analyzovať sťažnosti zaznamenané úradom európskeho verejného ochrancu práv za takmer celé obdobie jeho pôsobnosti. Stredobodom záujmu budú vývojové tendencie celkového počtu prijatých sťažností, počtu sťažností spadajúcich a nespadajúcich do pôsobnosti ochrancu a vývoj počtu zahájených a uzatvorených vyšetrovaní v jednotlivých rokoch fungovania jeho úradu.

Graf č. 1: Počet sťažností prijatých európskym ombudsmanom v období 1996-2008

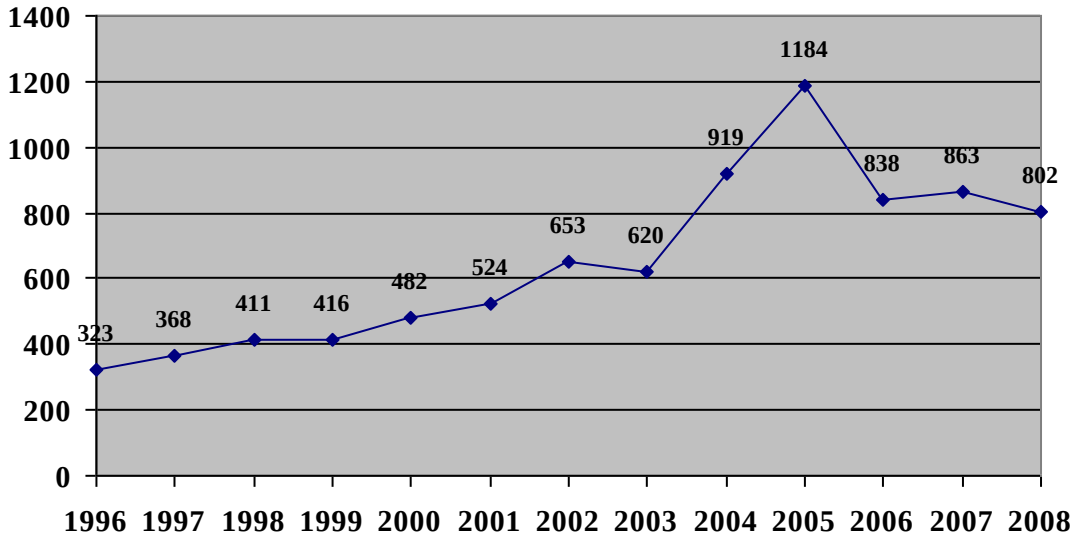


Ako vyplýva z grafu č. 1, počet sťažností prijatých európskym ombudsmanom od roku 1996 má rastúcu tendenciu. Najväčší nárast je možné pozorovať v rokoch 2004 a 2005, keď bolo prijatých rekordných 3920 sťažností. Dôvodom takéhoto prudkého nárastu sťažností je rozšírenie EU v roku 2004 a teda následný nárast počtu jej občanov, ktorí majú právo obracať sa na európskeho ombudsmana v prípade ich nespokojnosti s európskou správou.

Prijaté sťažnosti musia prejsť procesom posudzovania, ktorým sa v prvom rade rozhodne, či daná sťažnosť vôbec spadá do pôsobnosti európskeho verejného ochrancu práv. Bohužiaľ každý rok predstavujú sťažnosti nespadajúce do pôsobnosti ochrancu

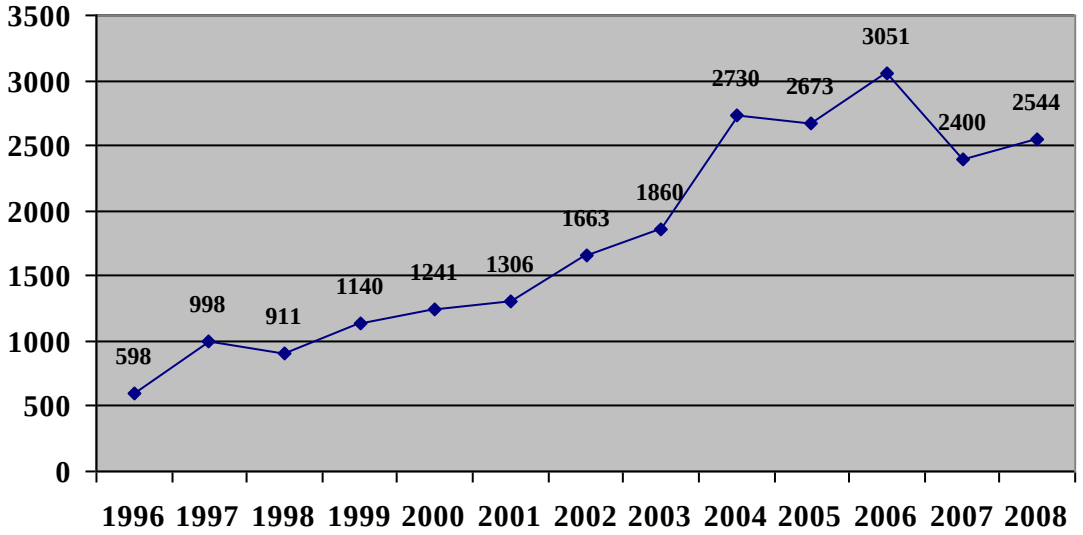
najväčšiu časť, priemerne až 70 percent. Nasledujúce grafy poukazujú na vývoj počtu sťažností, ktoré boli a naopak neboli v pôsobnosti ochrancu.

Graf č. 2: Počet sťažností v pôsobnosti európskeho ombudsmana v období 1996-2008



Z tohto grafu možno postrehnúť, že počet sťažností spadajúcich do pôsobnosti verejného ochrancu práv sa počas obdobia existencie úradu vyvíjal z nízkeho počtu 323 v roku 1996 k 802 v roku 2008. Vrcholu dosiahol v roku 2005 s 1184 sťažnosťami a druhej najvyššej úrovne dosiahol v roku 2004 s 919 sťažnosťami.

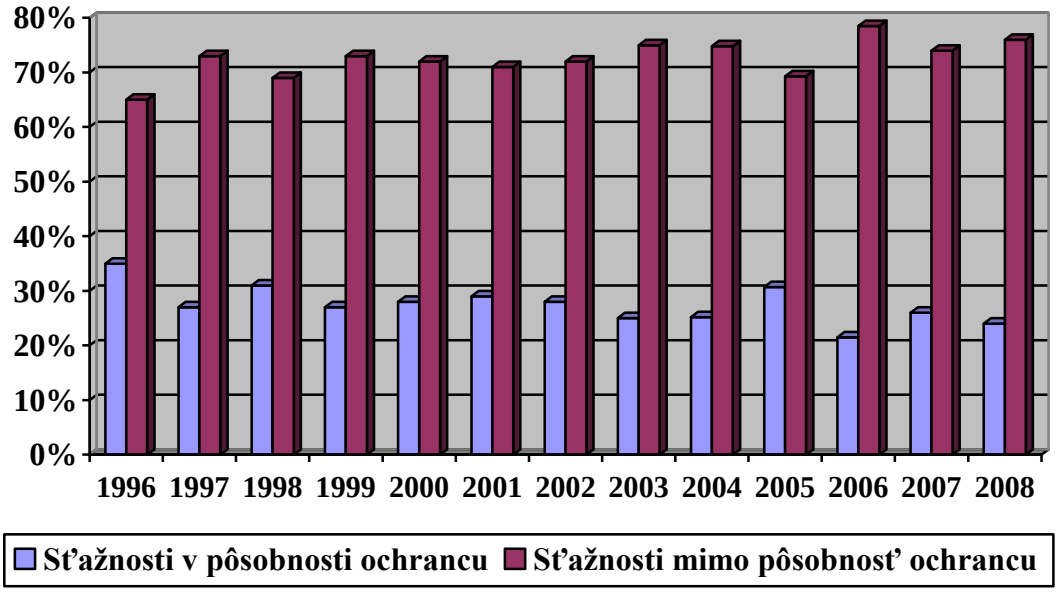
Graf č. 3: Počet sťažností nespadajúcich do pôsobnosti verejného ochrancu práv v období 1996-2008



Ako môžeme z grafu č. 3 vypozorovať, počet sťažností nespadajúcich do pôsobnosti európskeho ombudsmana sa v roku 2008 zvýšil na 2544 v porovnaní s 2400 v roku 2007. Zaostáva však za vysokými úrovňami s počtom 3051, 2673 a 2730 sťažností, ktorých bolo dosiahnuté v roku 2004, 2005 a 2006.

Pre lepší prehľad, problematiku pôsobnosti znázorňuje nasledujúci graf č. 4.

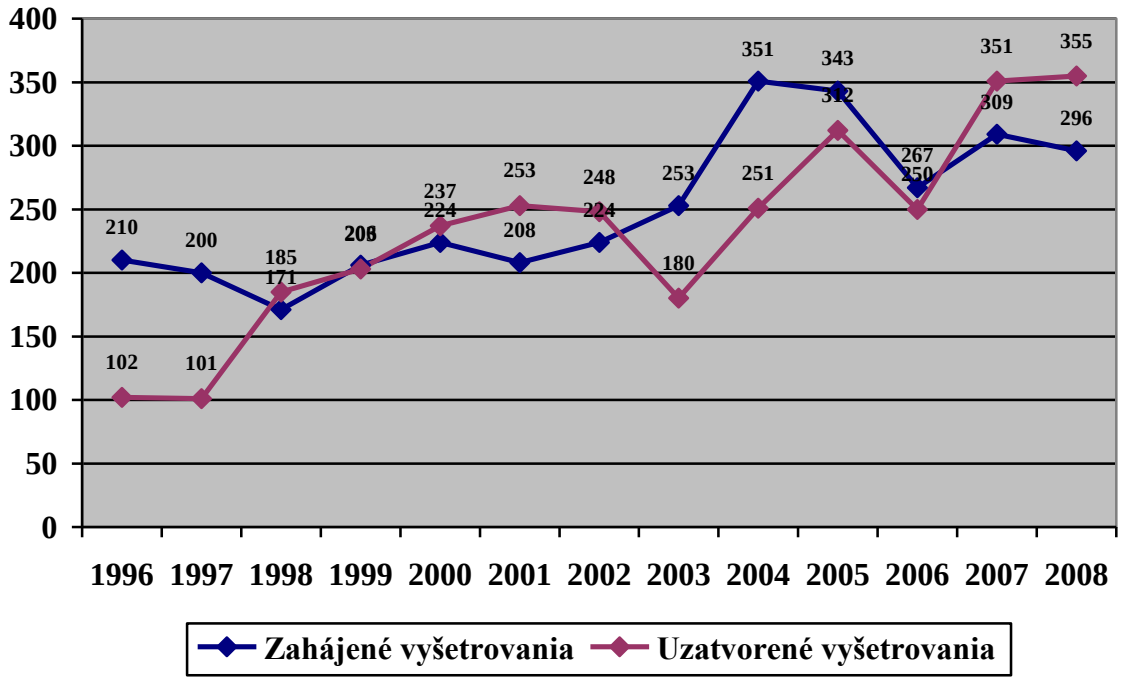
Graf č. 4: Percentuálne vyjadrenie sťažností spadajúcich do a mimo pôsobnosť európskeho ombudsmana



Z grafu je možné spozorovať vysoký podiel sťažností nespadajúcich do pôsobnosti ochrancu, ktorý sa pohybuje medzi 65 a 78,5 %. Vrcholných 78,5 % bolo dosiahnuté v roku 2006. Naopak sťažnosti, ktoré spadajú do pôsobnosti oscilujú v rozmedzí 21,6 – 35 %. Maxima 35 % bolo dosiahnuté v roku 1996. Vysoké hodnoty však môžeme pozorovať i v rokoch 1998 a 2005.

Všetky sťažnosti, o ktorých sa usúdilo, že spadajú do pôsobnosti ochrancu, boli ďalej analyzované s cieľom určiť ich prípustnosť. Z tohto pohľadu sa sťažnosti rozdeľujú na neprípustné, prípustné, ale s chýbajúcimi dôvodmi pre zahájenie vyšetrovania a prípustné s následným zahájením vyšetrovania.

Graf č. 5: Vývoj počtu zahájených a uzatvorených vyšetrovaní v období 1996-2008



Z grafu č. 5 môžeme spozorovať cyklický vývoj počtu zahájených i uzatvorených vyšetrovaní. Najväčší rozdiel zahájených vyšetrovaní nad uzavretými môžeme vidieť v rokoch 1996, 1997 a 2004. Naopak v roku 2001 sa úradu ochranca podarilo úspešne uzavrieť 253 prípadov oproti 208 zahájených. Od roku 2007 sa táto pozitívna tendencia, tzn. keď ochranca uzavrie viac prípadov než je zahájených, stále zvyšuje. V roku 2008 bolo zahájených 296 vyšetrovaní, teda o niečo menej než v roku 2007, a uzatvorených až 355 prípadov. V roku 2008 sa tak verejnému ochrancovi práv podarilo uzavrieť o 17 vyšetrovaní viac než v roku 2007.

Na základe vypracovanej analýzy musím konštatovať celkový pozitívny vývoj, či už celkového počtu prijatých sťažností alebo počtu uzatvorených vyšetrovaní. Zvyšujúci sa počet sťažností poukazuje na rast významu inštitúcie európskeho ombudsmana a zároveň na zvyšujúce sa povedomie európskych občanov o možnosti obrátiť sa na takúto inštitúciu.

S určitými výkyvmi môžeme taktiež hovoriť o zvýšení výkonnosti práce európskeho ombudsmana, o čom svedčí rast prevyšujúceho počtu uzatvorených vyšetrovaní nad zahájenými od roku 2007.

Čo sa týka sťažností a ich príslušnosti k mandátu ochrancu, nedá sa jednoznačne určiť vývoj trendu. Ten sa totiž cyklicky pohybuje v zmieňovaných rozmedziach. Podiel sťažností nespadajúcich do pôsobnosti ochrancu zostáva stále veľmi vysoký.

2.6.2 Činnosť európskeho ombudsmana v roku 2008

Európsky verejný ochranca práv zaznamenal v roku 2008 3406 sťažností. Celkom bolo vybavených 3346 sťažností, z ktorých bolo u 24 % zistené, že spadajú do pôsobnosti ochrancu. Na základe sťažností bolo zahájených celkom 293 vyšetrovaní, zatiaľ čo ďalšie 3 boli zahájené z vlastného podnetu ochrancu.

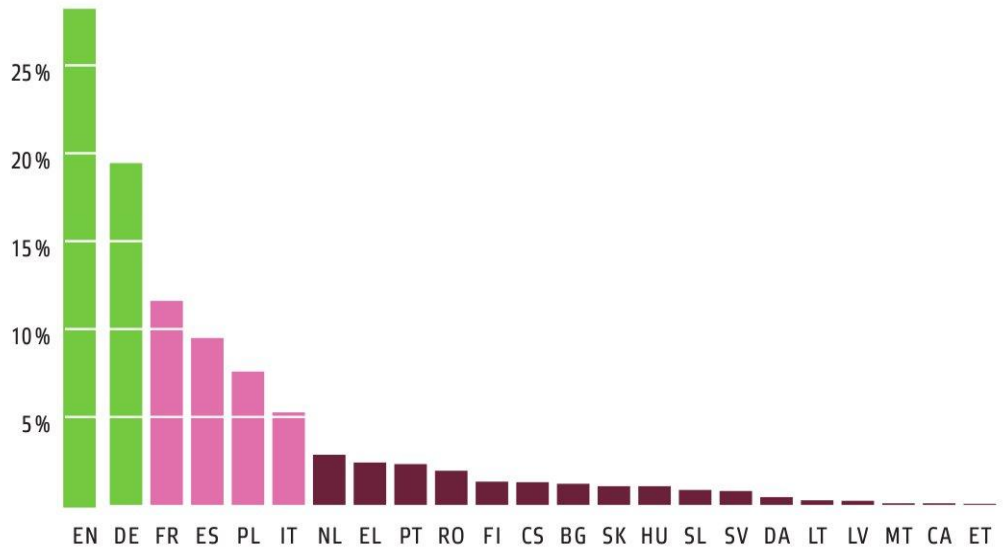
Na základe zemepisného pôvodu, najviac sťažností prijíma európsky ombudsman z najľudnatejších krajín EU. V roku 2008 podalo najvyšší počet sťažností Nemecko, za ním nasledovalo Španielsko, Poľsko a Francúzsko. Na druhej strane, menšie krajiny zasielajú najviac žiadostí v pomere k počtu ich obyvateľstva. Najvyšší počet sťažností na obyvateľa tak prichádza z Malty, Luxemburska, Cyprusu a Belgicka.[61]

Ako je už v práci spomenuté, sťažnosti je možné európskemu ombudsmanovi predložiť v ktoromkoľvek z 23 jazykov Zmluvy o EU. Ako môžeme vyčítať z grafu č. 6, v roku 2008 bola väčšina sťažností podaná v angličtine, po nej nasledovala nemčina, francúzština a španielčina.[62]

[61] Tabuľka a mapa zemepisného pôvodu sťažností zaznamenaných v roku 2008 sú obsiahnuté v prílohách č. 1 a 2

[62] Evropský veřejný ochránce práv. Výroční zpráva 2008, s. 37 - 41

Graf č. 6: Rozdelenie sťažností podľa jazykov



Zdroj: Európsky ombudsman. Výročná správa 2008.

Z celkového počtu vybavených sťažností mohol ochranca pomôcť až v 80 % prípadov buď zahájením vyšetrovania (9 % prípadov), postúpením sťažnosti príslušnej inštitúcii alebo vydaním doporučenia (70 % prípadov). V 21 % prípadov však bola sťažovateľovi zaslaná odpoveď, že nie je možné prijať žiadne ďalšie opatrenia.

Zo sťažností, ktoré viedli k vyšetrovaniu, bolo 74 % podaných jednotlivými občanmi a 26 % predložili podniky a združenia.

Rovnako ako v predchádzajúcich rokoch sa väčšina vyšetrovaní zahájených v roku 2008 týkala Európskej komisie. Vzhľadom k tomu, že Komisia je hlavným orgánom Spoločenstva, ktorý vydáva rozhodnutia, ktoré majú priamy dopad na občanov, je logické, že musí byť hlavným predmetom sťažností občanov.[63] Druhým v poradí bol Európsky parlament, po ňom nasledovali Európsky úrad pre výber personálu, Rada Európskej únie, Európsky úrad pre boj proti podvodom a dvadsať iných orgánov a inštitúcií EU.

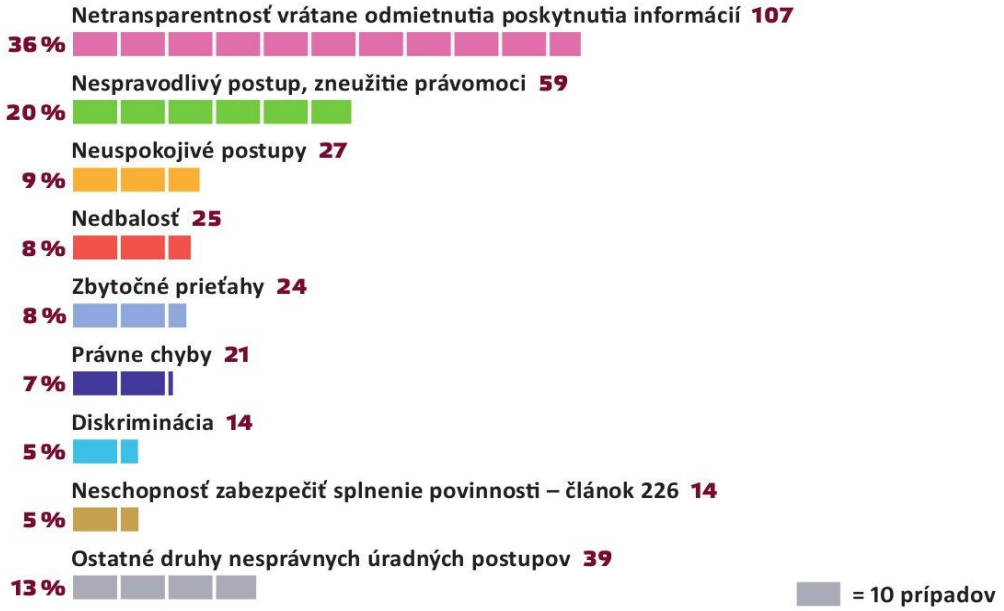
[63] Evropský veřejný ochránce práv. Výroční zpráva 2008, s. 43

Graf č. 7: Orgány a inštitúcie, ktorých sa vyšetrovanie týkalo

Zdroj: Európsky ombudsman. Výročná správa 2008

Hlavnými typmi nesprávneho úradného postupu vo vyšetrovaniach zahájených v roku 2008 boli nedostatok transparentnosti, vrátane odmietnutia poskytnúť informácie, nespravodlivosť či zneužitie právomocí, neuspokojivý postup, nedbalosť, zbytočné prieťahy, právne pochybenie, diskriminácia a nezaistenie plnenia záväzkov, tzn. neplnenie úlohy „strážca Zmluvy“ voči členským štátom Komisiou.

Graf č. 8: Typy údajného nesprávneho úradného postupu



Zdroj: Európsky ombudsman. Výročná správa 2008

V roku 2008 uzatvoril európsky verejný ochranca práv rekordných 355 vyšetrovaní vrátane 3 prípadov zahájených z vlastného podnetu. Až 52 % prípadov bolo uzavretých do jedného roka a 36 % už do 3 mesiacov. To zahrňuje prípady, kedy verejný ochranca práv mohol prípad vyriešiť veľmi rýchlo, napríklad tým, že sa na dotyčný orgán obrátil telefonicky a navrhol mu riešenie[64] alebo prípady, kedy ochranca nemohol pokračovať vo vyšetrovaní kvôli rozhodnutiu sťažovateľa obrátiť sa na súd. 68 % vyšetrovaní bolo uzavretých do 18 mesiacov. Priemerná dĺžka vyšetrovania tak činila 13 mesiacov. Do roku 2009 si verejný ochranca práv stanovil za cieľ, zlepšiť činnosť úradu skrátením doby potrebnej k uzavretiu prípadov.

Výsledky vyšetrovaní by sa dali celkovo zhodnotiť za pozitívne, keďže až 129 prípadov bolo vyriešených dotyčnou inštitúciou alebo bolo dohodnuté priateľské riešenie. V 110 prípadoch ochranca nezistil nesprávny úradný postup. To však pre sťažovateľa neznamená negatívny výsledok. Na základe analýzy vypracovanej európskym ochrancom obdrží od dotknutého orgánu či inštitúcie úplné vysvetlenie jeho krokov. Ďalších 101 prípadov bolo vyjasnených tak , že nebolo nutné pokračovať v ďalších vyšetrovaniach. V 53 prípadoch verejný ochranca práv dospel k záveru, že došlo k nesprávnemu úradnému postupu, v ôsmich týchto prípadoch však bol schopný docieliť pozitívneho výsledku pre sťažovateľa, a to prijatím návrhu odporúčaní , ktoré bolo vydané dotyčnému orgánu.[65] V 44 týchto prípadoch bolo vyšetrovanie uzavreté s kritickou poznámkou pre dotknutý orgán či inštitúciu. A v jednom prípade bola Európskemu parlamentu predložená zvláštna správa. Jednalo sa totiž o jeden z dôležitých princípov, a síce diskrimináciu na základe veku.

Graf č. 9: Výsledky uzavretých vyšetrovaní

Zdroj: Európsky ombudsman. Výročná správa 2008

[64] Evropský veřejný ochránce práv. Výroční zpráva 2008, s. 44
[65] Evropský veřejný ochránce práv. Výroční zpráva 2008, s. 45

Rok 2008 bol pre európskeho ombudsmana veľmi úspešný. Zaznamenal až 3406 sťažností, pričom v 80 % zaregistrovaných prípadoch dokázal úrad sťažovateľovi pomôcť tým, že prípad začal sám vyšetrovať, presunul ho príslušnému orgánu alebo mu bola poskytnutá rada, kam je potrebné sa obrátiť. Ombudsman v roku 2008 uzavrel rekordné množstvo vyšetrovaní (355), pričom väčšina trvala menej ako rok.

V roku 2008 sa uskutočnil jeden dôležitý krok týkajúci sa revízie štatútu ombudsmana. Uskutočnené zmeny tak zabezpečujú, aby občania mohli mať plnú dôveru v tom, že ombudsman ich sťažnosti dôkladne a bez obmedzení vyšetrí.

2.7 Spolupráca s verejnými ochrancami práv a obdobnými inštitúciami

Otázku spolupráce pojednáva štatút európskeho ombudsmana, ktorý v čl. 5 hovorí, že európsky ochranca môže v prípade, že to prispeje k vyššej účinnosti vyšetrovania a k lepšej ochrane práv a záujmov sťažovateľov, spolupracovať s orgánmi rovnakého typu, ktoré existujú v niektorých členských štátoch, pri dodržaní použiteľných vnútroštátnych právnych predpisov.

Európsky verejný ochranca práv tak úzko spolupracuje s orgánmi rovnakého typu na národnej, regionálnej a miestnej úrovni, aby zaistil, že sťažnosti občanov budú okamžite a efektívne prejednané. V rámci svojej preaktívnej role sa európsky ombudsman snaží, aby boli národní ombudsmanovia informovaní o právnych predpisoch EU, sleduje dôležitý vývoj vo svete verejných ochrancov práv a dohliada nad zdieľaním osvedčených postupov. Táto spolupráca sa uskutočňuje pod záštitou **Európskej siete verejných ochrancov práv**, avšak európsky ombudsman sa zúčastňuje taktiež seminárov, konferencií a stretnutí mimo rámec tejto siete.

Európsku sieť verejných ochrancov práv tvorí takmer 90 úradov v 31 európskych krajinách. V rámci EU sa jej zúčastňujú verejní ochrancovia práv a obdobné inštitúcie na vnútroštátnej a regionálnej úrovni. Na vnútroštátnej úrovni zahrňuje i Nórsko, Island a krajiny žiadajúce o členstvo v EU. Táto sieť vznikla v roku 1996 a postupne sa vyvinula v úspešný nástroj spolupráce pre verejných ochrancov práv a ich pracovníkov a slúži ako efektívny mechanizmus spolupráce pri riešení prípadov. Pre európskeho ombudsmana je obzvlášť dôležitá, pretože mu umožňuje rýchlo a účinne riešiť prípady, ktoré nespadajú do jeho pôsobnosti. Skúsenosti a osvedčené postupy sa prezentujú na seminároch

a stretnutiach, v pravidelnom bulletine, na elektronickom diskusnom fóre a každodennou elektronickou spravodajskou službou.[66]

Na šiestom seminári národných ombudsmanov, ktorý sa konal v októbri 2007 v Štrasburgu, prijali ochrancovia združení v sieti svoje prehlásenie. Cieľom prehlásenia je zvýšiť informovanosť o európskom rozmere činnosti verejných ochrancov práv a vysvetliť službu, ktorú poskytujú ľuďom, ktorí podávajú sťažnosti v záležitostiach spadajúcich do pôsobnosti právnych predpisov EU. Prostredníctvom svojich publikácií a prezentácií verejný ochranca práv v roku 2008 usilovne pracoval na zvýšení povedomí o tomto prehlásení a zverejnil ho zároveň v 23 jazykoch na svojej internetovej stránke. Pán Diamandouros upozorňoval na prehlásenie hlavne počas svojich informačných návštev v členských štátoch, ktoré usporiadali jeho kolegovia – verejní ochrancovia práv.[67]

Európsky verejní ochrancovia práv – bulletin sa zaoberá prácou členov Európskej siete verejných ochrancov práv a ďalších členov európskeho regiónu v rámci Medzinárodného inštitútu verejných ochrancov práv. Vydáva sa v angličtine, francúzštine, taliančine, nemčine a španielčine a je rozosielaný do viac ako 400 úradov na európskej, národnej, regionálnej a miestnej úrovni. Bulletin vydáva európsky ombudsman dvakrát ročne – v apríli a v októbri. Dva vydania z roku 2008 sa týkali celej rady tém, vrátane článkov o rasovej diskriminácii, prekážkach volného pohybu osôb, otázkach migrácie a azylu, o európskych právnych predpisoch o životnom prostredí, úlohe verejných ochrancov práv pri kontrolách väzníc, právach zdravotne postihnutých osôb, právach detí a právu na demonštrácie. Spoločnou témou mnohých týchto článkov je úloha verejných ochrancov práv pri zaisťovaní plného uplatňovania právnych predpisov EU.[68]

Ako nástroje elektronickej komunikácie slúžia internetová diskusia ochrancu a fórum pre verejných ochrancov práv a zamestnancov ich úradov v Európe pre zdieľanie dokumentov. Súčasťou fóra je spravodajca denných správ, ktorý vychádza každý pracovný deň a obsahuje správy z úradov verejných ochrancov práv a z Európskej únie. Diskusné fórum je veľmi užitočným prostriedkom, slúžiacim k výmene informácií formou otázok a odpovedí. Fórum zahrňuje i oficiálny zoznam národných a regionálnych verejných ochrancov práv v členských štátoch EU, v Nórsku, na Islande a v krajinách žiadajúcich o členstvo v EU.

[66] Evropský veřejný ochránce práv. Výroční zpráva 2006, s. 109
[67] Evropský veřejný ochránce práv. Výroční zpráva 2008, s. 75
[68] Tamtiež, s. 76

Spolupráca ochrancov spočíva i v tom, že národní a regionálni verejní ochrancovia práv môžu požiadať európskeho ombudsmana o písomné odpovede na otázky týkajúce sa právnych predpisov EU a ich výkladu, a to vrátane otázok vzniknutých pri vybavovaní konkrétnych prípadov. Európsky ombudsman odpovedá buď priamo alebo postúpi otázku k zodpovedaniu inému orgánu či inštitúcii EU.

Úsilie európskeho verejného ochrancu práv o spoluprácu s ostatnými ochrancami presahuje rámec činností Európskej siete verejných ochrancov práv. V roku 2008 sa pán Diamandouros a zamestnanci jeho úradu zúčastnili mnohých akcií usporiadaných národnými a regionálnymi ochrancami z celej Európy, vrátane Belgicka, Bulharska, Estónska, Francúzska, Írska a Talianska. Cieľom týchto stretnutí bolo šírenie povedomia o verejných ochrancoch práv a vzájomná výmena osvedčených postupov.

3 VEREJNÝ OCHRANCA PRÁV V ČESKEJ REPUBLIKE

3.1 Snahy o zriadenie funkcie ombudsmana v ČSFR

Pád totalitného režimu na prelome 80. a 90. rokov minulého storočia znamenal najmä pre dnes už bývalé socialistické štáty mimo iné, i možnosť vzniku ombudsmanských inštitúcií. O prvé snahy zriadenia tejto inštitúcie v Československu sa v 80. rokoch dvadsiateho storočia postarala skupinka vtedajších disidentov. V decembri 1990 sa prijatím federálneho zákona č. 540/1990 Sb., *o Generálním inspektorovi ozbrojených sil*, v československom právnom poriadku objavila inštitúcia s istými ombudsmanskými znakmi, hoci ako vyplýva z názvu, len s obmedzenou pôsobnosťou na oblasť ozbrojených síl.[69] Generálny inšpektor ozbrojených síl bol podľa zákona volený Federálnym zhromaždením na 4-ročné funkčné obdobie. Jeho úlohou bolo zabezpečovanie dohľadu Federálneho zhromaždenia nad stavom a činnosťou ozbrojených síl či realizáciou brannej politiky štátu. Zákon mu však ukladal i povinnosť výkonu inšpekčnej činnosti mimo iné aj v oblasti rešpektovania ľudskej dôstojnosti a občianskych práv. Vojaci sa tak na neho mohli obracať priamo, a to bez akejkoľvek hrozby potrestania. O svojej činnosti mal povinnosť podávať pravidelné správy zastupiteľským zborom.

Zákon bol prijatý, a i keď nadobudol účinnosti k 1. januáru 1991, nikdy nedošlo k samotnému zvoleniu a ustanoveniu Generálneho inšpektora. Problém spočíval v neschopnosti poslancov Federálneho zhromaždenia nájsť kompromis prijateľný pre všetkých, čo súviselo so skutočnosťou zlučiteľnosti funkcie s poslaneckým mandátom.
Po následnom rozpade federácie už nebolo možné zákon č. 540/19990 Sb. aplikovať. Podľa čl. 1 odst. 1 ústavného zákona ČNR č. 4/1993 Sb. bola funkcia Generálneho inšpektora podmienená existenciou Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky.

Za významný pokus o zakotvenie funkcie s ombudsmanskými znakmi vo vtedajšej ČSFR môžeme pokladať vládny návrh zásad ústavného zákona o ochrancovi ľudských a občianskych práv z júna 1992. Avšak v dôsledku volieb, nastúpení novej vlády a ďalších politických udalostí návrh nikdy legislatívnym procesom neprešiel.

[69] Sládeček, V. Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář. 1.vydání. Praha : C. H. Beck, 2000, s. V.

3.2 Vývoj a právne zakotvenie

Inštitúcia ombudsmana bola v Českej republike zriadená v roku 1999 zákonom č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv.

Uzákoneniu predchádzalo mnoho diskusií, seminárov a iniciatív smerujúcim k spoločnému cieľu. 24. a 25. júna 1993 sa uskutočnil prvý seminár s názvom „Ombudsman v České republice“, ktorého iniciátorom bol Český helsinský výbor a iné nevládne organizácie. Výsledkom diskusie bol *návrh zásad zákona o verejnom ochrancovi práv*, ktorý vypracovali odborníci z Právnickej fakulty Univerzity Karlovej v Prahe. Ďalší seminár s názvom „ O úloze ombudsmana v evropských zemích“ sa konal 10. júna 1994 pod záštitou Výboru petičného, pre ľudské práva a národnosti Poslaneckej Snemovne Parlamentu ČR. Opäť sa diskutovalo o zásadách zákona o verejnom ochrancovi práv. Došlo tak k prepracovaniu návrhu z roku 1993.

V rokoch 1995 a 1996 vstúpili návrhy zákona viackrát do legislatívneho procesu, avšak všetky pokusy skončili bezúspešne.

Po pár rokoch odmlky došlo v roku 1998 k oživeniu, a to konkrétne po parlamentných voľbách, keď sa ČSSD dostala k moci. Vo svojom programovom prehlásení zvažovala možnosť ústavného zakotvenia inštitútu verejného ochrancu ľudských práv a slobôd. Návrh príslušného ústavného zákona nebol síce nikdy ponúknutý, avšak v jeseni toho istého roku inicioval podpredseda vlády P. Rychetský vypracovanie návrhu zákona o verejnom ochrancovi práv.[70] Po dopracovaní návrhu odborníkmi z Právnickej fakulty Univerzity Karlovej v Prahe a jeho následnom prejednaní v Legislatívnej rade vlády, bol schválený, a v apríli 1999 predložený Poslaneckej snemovni. Návrh prešiel úspešne legislatívnym procesom, a za podpory poslancov KDU-ČSL a niektorých poslancov US bol schválený Poslaneckou snemovňou a následne i Senátom.[71]

Zákon bol podpísaný vtedajším prezidentom republiky[72] a vyhlásený 30. decembra 1999 v zbierke zákonov. Účinnosti nadobudol šesťdesiaty deň po jeho vyhlásení, a teda 28. februára 2000.

V januári 2000 bol prijatý zákon č. 18/2000 Sb., ktorým sa menia niektoré zákony v súvislosti s prijatím zákona o VOP. Jeho účinnosť bola dňom účinnosti zákona o VOP.

---

[70] Sládeček, V. Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář. 1.vydání. Praha : C. H. Beck, 2000, s. VII

[71] Návrh zákona o VOP bol schválený Poslaneckou snemovňou len tesnou väčšinou 4.11.1999 a Senátom 8.11.1999

[72] Václav Havel bol prvým prezidentom ČR, zvolený oboma komorami Parlamentu ČR 20. januára 1998

V júni 2000 vydala vláda nariadenie č. 165/2000 Sb., o některých opatřeních k provedení zákona o VOP.

Zriadenie inštitúcie Verejného ochrancu práv do značnej miery súviselo práve s neuspokojivou situáciou pri vybavovaní sťažností a podnetov na verejnú správu. Šlo v prvom rade o zaistenie nezávislého a kvalifikovaného prešetrovania sťažností, ale sú dané i ďalšie dôvody. Podpornými argumentmi môžu byť akty orgánov Rady Európy[73] doporučujúce zriadenie inštitúcie a skutočnosť, že pôsobí prakticky vo všetkých európskych štátoch.[74]

3.3 Osoba verejného ochrancu práv

V nasledujúcich podkapitolách sa budem zaoberať otázkami voľby, nezlučiteľnosti funkcie, zložením sľubu, zániku funkcie a nakoniec i trestnou imunitou a povinnosťou mlčanlivosti.

Voľba a funkčné obdobie

§ 2 odst. 1 zákona o VOP stanovuje, že ochranca je volený Poslaneckou snemovňou na funkčné obdobie šiestich rokov. Môže si vybrať z kandidátov, ktorých po dvoch navrhuje prezident republiky a Senát. Ochranca môže byť zvolený len na dve po sebe idúce funkčné obdobia.

Prvé voľby ombudsmana sa uskutočnili v júli 2000. Václav Havel, ako vtedajší prezident republiky, nominoval na ochrancu Annu Šabatovú a Václava Trojana. Za zástupcu ochrancu navrhol L. Dobrovského a J. Chalupovú. Senát sa na základe tajného hlasovanie rozhodol pre podporu JUDr. Stanislava Drobníka a JUDr. Simeony Zikmundovej a za zástupcu navrhol JUDr. Jiřího Vyvadila a Ing. Vladimíra Zemana. Voľby, konané 7. a 11. júla 2000, však skončili neúspechom. Žiadny z kandidátov nezískal dostatočný počet hlasov. Prvý pokus o voľbu ombudsmana tak ukázal, že sa o túto funkciu viedol veľký politický boj. Každá strana si totiž presadzovala svojho kandidáta a odmietala prijať kompromisné riešenie.

---

[73]Porov. Doporučenie Výboru ministrov členských štátov Rady Európy R (85) 13, o inštitúcii ombudsmana, Rezolúcia Výborov ministrov (85) 8, o spolupráci ombudsmanov členských štátov navzájom a s Radou Európy, Doporučenie Výboru ministrov členských štátov Rady Európy R (97) 14, o ustanovení nezávislých celoštátnych inštitúcií pre ľudské práva

[74] Sládeček, V. Obecné správní právo. Praha: ASPI, a.s., 2009, s. 310

V októbri 2000 boli Senátom za kandidátov verejného ochrancu práv navrhnutí JUDr. Otakar Motejl a členka Najvyššieho kontrolného úradu Mgr. Marie Hošková a za jeho zástupcu Ján Voráček a v novembri ešte JUDr. Jiří Vyvadil. Prezident nominoval taktiež JUDr. Otakara Motejla, čo zákon pripúšťa, a Václava Trojana. O funkciu zástupcu sa po prezidentovej nominácii uchádzala bývalá hovorkyňa Charty 77 Anna Šabatová a Simeona Zikmundová.

Prvý český verejný ochranca práv bol nakoniec zvolený 12. decembra 2000, keď sa poslanci dokázali zhodnúť na osobe bývalého ministra spravodlivosti **JUDr. Otakarovi Motejlovi.** Výkonu funkcie sa ujal zložením sľubu dňa 18. decembra 2000. Za zástupcu zvolili Annu Šabatovú, ktorá zložila sľub 31. januára 2001. Sľub je jednou zo zákonných povinností, ktorej sa nižšie venuje samostatná kapitola.

V decembri 2006, keď sa funkčné obdobie ochrancu blížilo ku koncu, kandidoval znovu. Jeho činnosť sa pravdepodobne zdala poslancom natoľko uspokojivá, že ho 12. decembra 2006 opäť zvolili do funkcie verejného ochrancu práv. Anna Šabatová však do funkcie zástupcu nekandidovala. Novou zástupkyňou bola v januári 2007 zvolená RNDr. Jitka Seitlová.

Zástupca ochrancu, podľa zákona, zastupuje ochrancu v plnom rozsahu v dobe jeho neprítomnosti. Ochranca má právo delegovať na zástupcu časť svojej pôsobnosti a právomoci. Pre voľbu, zánik funkcie, odvolanie z funkcie a právne postavenie platí ustanovenie zákona o VOP obdobne, pokiaľ zákon nestanoví inak.

§ 2 odst. 2 zákona hovorí, že ochrancom môže byť zvolený každý, kto je voliteľný do Senátu. Ústava ČR v čl. 19 odst. 2 za takého považuje každého občana Českej republiky, ktorý má právo voliť a dosiahol vek 40 rokov. Kvalifikačné predpoklady, ako napr. vysokoškolské vzdelanie, nie sú vyžadované.

Napriek vládnemu návrhu zákona, ktorý predpokladal, že sídlom ochrancu bude Praha, sa stalo jeho sídlom Brno.

Zloženie sľubu

Podľa § 4 zákona o VOP sa ochranca ujíma výkonu funkcie zložením sľubu do rúk predsedu Poslaneckej snemovne. Je tomu tak, pretože práve Poslaneckou snemovňou je volený, a svojím spôsobom sa jedná o súčasť moci zákonodarnej. Sľub však nemôže zložiť skôr než dňom nasledujúcim po dni, kedy uplynulo funkčné obdobie dovtedajšieho

ochrancu. Počas obdobia do zloženia sľubu novozvoleného ombudsmana, vykonáva jeho pôsobnosť ochranca, ktorého funkčné obdobie skončilo.

Zákon stanovuje presnú formuláciu sľubu, ktorá znie: „Slibuji na svou čest a svědomí, že svou funkci budu vykonávat nezávisle a nestranně, v souladu s Ústavou a ostatními zákony a že budu chránit neporušitelnost práv.“ Inšpiráciou znenia bol sľub sudcu Ústavného súdu, ktorý upravuje čl. 85 odst. 2 Ústavy ČR.

Ochranca musí zložiť sľub do 10 dní od dňa zvolenia. V opačnom prípade, či zloženia sľubu s výhradou, sa na neho hľadí, ako keby nebol zvolený.

Nezlučiteľnosť funkcie

Nezlučiteľnosťou funkcie ochrancu s určitými, zákonom stanovenými funkciami pojednáva § 3 zákona o VOP. Podľa odst. 1 patrí medzi tieto funkcie: funkcia prezidenta republiky, poslanca, senátora a sudcu. Zakázaná je taktiež akákoľvek súbežná činnosť vo verejnej správe.

Zárobková činnosť je tiež podľa odst. 2 nezlučiteľná s funkciou ochrancu. V tomto prípade však existujú výnimky, do ktorých sa zahrňuje správa vlastného majetku a činnosti vedecké, pedagogické, publicistické, literárne alebo umelecké. Takéto činnosti nesmú byť na ujmu výkonu funkcie a jej dôstojnosti, a zároveň neohrozovať dôveru v nezávislosť a nestrannosť výkonu funkcie.

Funkcia ochrancu vylučuje jeho členstvo v politickej strane alebo v politickom hnutí. Touto podmienkou sa zákon snaží eliminovať prípadné stranícke vplyvy na jeho jednanie, ktoré musí byť podľa § 5 odst. 1 zákona o VOP nestranné a nezávislé.

V poslednom odstavci zmieneného paragrafu je ochranca počas výkonu svojej funkcie dočasne zbavený brannej povinnosti. Tá by mu totiž rušivo zasahovala do kontinuity práce.

Zánik funkcie

§ 6 odst.1 zákona o VOP taxatívne vymenováva okolnosti, za ktorých je ochranca **zbavený** funkcie. Táto skutočnosť nastáva dňom nasledujúcim po dni, kedy:

- uplynulo jeho funkčné obdobie,
- nadobudol právnej moci rozsudok súdu, ktorým bol ochranca odsúdený pre trestný čin,
- prestal byť voliteľným do Senátu,

- sa ujal výkonu funkcie prezidenta republiky, poslanca, senátora a sudcu alebo vykonáva činnosť vo verejnej správe,
- predsedovi Poslaneckej snemovne bolo doručené písomné prehlásenie ochrancu, že sa tejto funkcie vzdáva.

Pokiaľ nastane niektorá z vyššie uvedených situácií, vysloví zbavenie funkcie predseda Poslaneckej snemovne a uvedomí o tom písomne osobu, ktorá bola tejto funkcie zbavená. A prečo práve predseda Poslaneckej snemovne? Ako bolo už vyššie zmienené, funkcia ochrancu je odvodená od moci zákonodarnej. Ochranca tak podľa § 5 odst. 2 zákona o VOP odpovedá za výkon funkcie Poslaneckej snemovni. K zbaveniu funkcie dochádza v prípade týchto dôvodov automaticky. Funkcie ochrancu je dotyčná osoba zbavená dňom, nasledujúcim po dni, kedy nastala príslušná právna skutočnosť, teda *ex lege*.

Iným prípadom je **odvolanie** z funkcie, ktoré nenastáva automaticky. Predchádza mu kvalifikované posúdenie vzniku nezlučiteľnosti s výkonom funkcie alebo vzniku členstva v politickej strane či politickom hnutí. Ak k výkonu niektorých z nezlučiteľných činností dôjde, Poslanecká snemovňa ochrancu z funkcie odvolá a písomne ho o tom vyrozumie. O odvolaní rozhodne vydaním bežného uznesenia. Funkcia zaniká dňom doručenia písomného vyrozumenia.

O odvolaní z funkcie má predseda Poslaneckej snemovne povinnosť uvedomiť Senát, prezidenta republiky, ako i verejnosť. Keďže sa Poslanecká snemovňa na odvolaní sama uznáša, nie je preto nutné ju o tejto skutočnosti informovať. Uvedomenie Senátu a prezidenta republiky je signálom k príprave návrhov kandidátov na ochrancu. Verejnosť je o tejto skutočnosti informovaná prostredníctvom ČTK alebo tlačovej konferencie.

Odstavce 5, 6 a 7 upravujú časové údaje ohľadne voľby ochrancu. Ochranca sa volí v lehote, ktorá začína šesťdesiatym dňom pred uplynutím funkčného obdobia ochrancu a končí dňom jeho uplynutia. Pokiaľ však nastane situácia uvoľnenia funkcie ochrancu pred skončením jeho funkčného obdobia, koná sa voľba ochrancu do 60 dní. V prípade neúspešných volieb v daných lehotách, sa pristúpi k novej voľbe, a to v časovom intervale 60 dní.

Trestná imunita a mlčanlivosť

Imunita predstavuje garanciu nezávislosti a nestrannosti v činnosti ochrancu. Ako hovorí § 7 odst. 1 zákona o VOP, ochrancu nie je možné trestne stíhať bez súhlasu Poslaneckej snemovne. Ak Poslanecká snemovňa súhlas odoprie, je trestné stíhanie vylúčené po dobu výkonu pôsobnosti ochrancu. Pôvodné znenie zákona však imunitu ohraničovalo skončením funkčného obdobia. Takáto formulácia bola považovaná za nie páve výstižnú, pretože k zániku funkcie môže dôjsť aj z iných, vyššie zmienených, dôvodov.

Imunita ochrancu čiastočne vychádza z ústavnej úpravy imunity poslaneckej[75] a imunity ústavných sudcov.[76] Základný rozdiel spočíva v tom, že stíhanie poslancov a sudcov je „navždy vylúčené“, pokiaľ k nemu nedala komora súhlas. Dovolím si tvrdiť, že úprava imunity ochrancu je spravodlivejšia, keďže je ohraničená dobou výkonu jeho pôsobnosti.

Odst. 2 toho istého paragrafu viaže ochrancu povinnosťou mlčanlivosti o skutočnostiach, o ktorých sa dozvedel pri výkone funkcie, a to aj po jej ukončení. Rovnakú povinnosť majú i zamestnanci Kancelárie Verejného ochrancu práv. Účelom tejto mlčanlivosti je ochrana nielen samotného ochrancu, ale zároveň iných osôb, ktorých sa citlivé údaje dotýkajú. Na základe vážnych dôvodov môže predseda Poslaneckej snemovne ochrancu a zamestnanca Kancelárie zbaviť tejto povinnosti.

Zmyslom posledného odstavca č. 4 je ochrana skutočností, ktoré ochranca zistil počas jeho šetrenia. Štátne orgány, vrátane orgánov činných v trestnom konaní, sú oprávnené nahliadnuť do spisov ochrancu alebo mu tieto spisy odobrať len na základe zákona a so súhlasom ochrancu. Ak ochranca súhlas odmietne, požiada sa o súhlas predsedu Poslaneckej snemovne.

3.4 Pôsobnosť a právomoci ochrancu

Pôsobnosť verejného ochrancu práv v ČR je vymedzená v § 1 zákona o VOP. Tento paragraf sa člení do siedmich odstavcov.

V prvom odstavci nám zákonodarca vymedzuje rozsah **vecnej pôsobnosti** ochrancu. Pripomeňme si teda vyššie zmienenú definíciu. Podľa zákonodarcu je jeho

[75] čl. 27 odst. 4 Ústavy ČR
[76] čl. 86 odst. 1 Ústavy ČR

poslaním *pôsobiť, pokiaľ je jednanie úradov a ďalších inštitúcií štátnej správy v rozpore s právom, neodpovedá princípom demokratického právneho štátu a dobrej správy, ako i pred ich nečinnosťou*. Ustanovenie zákona však ešte pokračuje slovami „a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod“. Pri bližšom posúdení možno konštatovať, že pojmy „rozpor s právem, nedodržení principů demokratického právního státu či dobré správy“ je nutné chápať ako všeobecné označenie konkrétneho nežiaduceho skutkového stavu alebo deja, ktorý má byť ochrancom na žiadosť sťažovateľa alebo z vlastnej iniciatívy zistený, aby bol odstránený zjednaním nápravy. Toto ustanovenie teda obsahovo vymedzuje zameranie jeho pôsobnosti, resp. spravidla jeho šetrenia. Pojem „tím přispívá k ochraně základních práv a svobod“ vedľa základného zamerania jeho činnosti v rovine individuálnej, ktorou je ochrana osôb, principiálne vymedzuje všeobecnejšie ciele, ktorých má byť činnosťou či zásahmi verejného ochrancu práv v tejto ochrane dosiahnuté.[77] Predchádzajúce návrhy zákona však dávali neprimeraný dôraz na ochranu základných ľudských práv a slobôd v jeho činnosti, dokonca ju stavali ako prioritu.[78] Keďže ochrana takýchto práv náleží predovšetkým súdnictvu, zo súčasného znenia zákona je zrejmé uprednostnenie poskytnutia ochrany pred jednaním či nečinnosťou úradov, čím sa teda len prispieva k ochrane základných práv a slobôd.

Zákonodarca použil pri vymedzení vecnej pôsobnosti ombudsmana pojmy ako „jednání v rozporu s právem, principy demokratického právního státu či dobrá správa“, ktoré budem následne bližšie špecifikovať.

Jednanie v rozporu s právom znamená jednanie v rozporu s ktorýmkoľvek právnym predpisom platným v Českej republike. Ide teda o porušenie ako zákonov, vrátane ústavných, tak i iných právnych predpisov.[79]

Česká republika je Ústavou v čl. 1 označená za *demokratický právny štát*. Demokratický charakter štátu znamená, že všetky činnosti štátu musia byť uskutočňované s prioritným ohľadom na práva a slobody človeka a občana. Princípy právneho štátu vychádzajú z priority občana pred štátom, z priority základných občianskych a politických práv a slobôd. *Princípy demokratického právneho štátu* sú rôznymi autormi vymedzované rozdielne, väčšinou však bývajú zmieňované: záruky základných práv a slobôd, legitimita

---

[77] Hrabcová, D. Věcné problémy a praktické zkušenosti z působení veřejného ochránce práv při aplikaci zákona č. 349/1999 Sb. In Působení ombudsmana v demokratické společnosti, Brno : Masarykova univerzita v Brně, 2003, s. 72

[78] Porov. napr. Poslanecká sněmovna 1996, tisk 25, kde sa v § 10 na prvom mieste uvádza, že ochranca „působí při ochraně práv zaručených ústavním pořádkem a zákony České republiky a mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách, závazným i pro Českou republiku“

[79] Napr. nariadenia vlády, vyhlášky ministerstiev a iných ústredných správnych úradov, vyhlášky a nariadenia obcí

vlády a legalita, deľba moci, právna istota, zvrchovanosť ústavy a zákona a pod. Základným princípom teda je, že na jednej strane každý môže činiť všetko, čo nie je zákonom zakázané a nesmie byť nútený činiť to, čo mu zákon neukladá, na strane druhej však potom je možné uplatňovať štátnu moc len v prípadoch a medziach stanovených zákonom, a to spôsobom, ktorý zákon stanoví. Princípy demokratického právneho štátu majú obzvlášť relevantný význam práve v oblasti verejnej správy, pretože tak úrady môžu zasahovať, ukladať sankcie či požadovať údaje alebo podklady len vtedy, pokiaľ im to zákon umožňuje.

Otázka *dobrej správy* či jej princípov je významnou témou na národnej a európskej úrovni a stáva sa predmetom mnohých diskusií. Podľa Charty základných práv Európskej únie, jej čl. 41 je právo na dobrú správu **základným právom**. Je to princíp dlhotrvajúci, historicky daný, pretože jeho „predobraz" vznikol a bol uplatňovaný dávno v minulosti. Dobre spravovať je činnosť, ktorá je žiadaná pre každú oblasť spoločenského života. Je to prioritný princíp verejnej správy, od ktorého sa odvíjajú viaceré zásady napomáhajúce jeho uplatňovaniu, či uskutočňovaniu. Napr. nestrannosť, včasnosť, predvídavosť, presvedčivosť, primeranosť, súčinnosť, ústretovosť, zodpovednosť a pod.

To, čo neodpovedá princípom dobrej správy môžeme označiť za vady jednania orgánov verejnej správy, resp. konkrétneho úradníka voči občanom. V niektorých krajinách zákon o ombudsmanovi výslovne vymenováva, ktoré závadné jednania úradov má ombudsman prešetrovať. Jedná sa hlavne o zdržovanie, nedostatočné prešetrenie veci, arogancia, hlúposť, neefektívnosť či ignorancia občana v prípade, keď sa úradník rozhodol, že občan je „notorický sťažovateľ".

Vlády jednotlivých krajín EU sa snažia zabezpečiť dobré spravovanie krajiny väčšinou formou určovania pravidiel prostredníctvom Kódexov dobrej správy. Ide však o menej záväzné normy, ktoré určujú jednotlivé organizačné zložky spoločnosti. O dodržiavaní princípu dobrej správy by sa dala viesť rozsiahla diskusia, to však nie je predmetom tejto práce.

Subjektívnu pôsobnosť ochrancu vymedzujú odstavce 2 až 5 prvého paragrafu. Zákonodarca najskôr v odstavci 2 **pozitívnym taxatívnym vymedzením** stanovuje, že pôsobnosť ochrancu podľa odstavca 1 sa vzťahuje na:

- ministerstva a iné správne úrady s pôsobnosťou pre celé územie štátu, správne úrady im podliehajúce,
- Českú národnú banku, pokiaľ pôsobí ako správny úrad,
- Radu pre rozhlasové a televízne vysielanie,

- orgány územných samosprávnych celkov, pri výkone štátnej správy,
- políciu Českej republiky,
- armádu Českej republiky,
- Hradnú stráž,
- Väzenskú službu Českej republiky,
- zariadenia, v ktorých sa vykonáva väzba, trest odňatia slobody, ochranná alebo ústavná výchova, ochranné liečenie, zabezpečovacia detencia[80], ako i na verejné zdravotné poisťovne.

Tieto subjekty zákon súhrne nazýva ako „úrad“.

Existujú však subjekty, ktoré sú zo subjektívnej pôsobnosti vyňaté. Odst. 5 **negatívnym vymedzením** stanovuje, že sa jedná o:

- Parlament,
- prezidenta republiky,
- vládu,
- Najvyšší kontrolný úrad,
- spravodajské služby Českej republiky,
- orgány činné v trestnom jednaní,
- štátne zastupiteľstvo,
- súdy.

Trestné jednanie je činnosť, ktorá nie je výkonom verejnej správy, preto sú orgány v ňom činné z pôsobnosti ochrancu výslovne vylúčené. Taktiež nie je považované za vhodné, aby sa pôsobnosť ombudsmana vzťahovala na štátne zastupiteľstvo. Jeho činnosť totiž nie je výkonom verejnej správy, ale špecifickou činnosťou hlavne v trestnej oblasti.

Súdna moc nemôže spadať do pôsobnosti ochrancu preto, lebo by tým došlo k narušeniu trojdielnej deľby štátnej moci. Súdy musia rozhodovať nezávisle na moci zákonodarnej a výkonnej. Štátna správa súdov však nie je výkonom moci súdnej, a preto pod dohľad ochrancu patrí.

Od 1.1. 2006 sa pôsobnosť verejného ochrancu **rozšírila ustanoveniami odstavcov 3 a 4**, ktoré sa stali súčasťou zákona prostredníctvom novely zákona č. 381/2005 Sb.[81]

[80] Tento pojem bol vložený do ustanovenia novelou zákona č. 129/2008 Sb.
[81] Touto novelou sa okrem iného rozšírila pôsobnosť ochrancu i na štátnu správu štátneho zastupiteľstva

Jeho novou úlohou je uskutočňovať systematické návštevy miest, v ktorých sa nachádzajú osoby obmedzené na slobode verejnou mocou. Nie je dôležité, či sú tieto osoby obmedzené na slobode na základe rozhodnutia alebo príkazu orgánu verejnej moci, alebo v dôsledku faktickej situácie, v ktorej sa nachádzajú. Pri návštevách zisťuje ochranca, ako je s týmito osobami zaobchádzané, mal by sa snažiť zaistiť rešpektovanie ich základných práv a posilniť ich ochranu pred tzv. zlým zaobchádzaním.[82]

V odstavci 4 nám zákonodarca demonštratívne vymenováva zariadenia, na ktoré sa táto rozšírená pôsobnosť ochrancu vzťahuje. Druhovo je vymedzuje ako:

a) zariadenia, v ktorých sa vykonáva väzba, trest odňatia slobody, ochranná alebo ústavná výchova, ochranné liečenie alebo zabezpečovacia detencia,
b) ďalšie miesta, kde sa nachádzajú alebo môžu nachádzať osoby obmedzené na slobode verejnou mocou, predovšetkým policajné cely, zariadenia pre zaistenie cudzincov a azylové zariadenia,
c) miesta, kde sa nachádzajú alebo môžu nachádzať osoby obmedzené na slobode v dôsledku závislosti na poskytovanej starostlivosti, predovšetkým ústavy sociálnej starostlivosti[83] a iné zariadenia poskytujúce obdobnú starostlivosť, zdravotnícke zariadenia[84] a zariadenia sociálne- právnej ochrany detí[85]

Táto činnosť ochrancu nespočíva v riešení individuálnych podnetov, ale prebieha podľa vopred stanoveného plánu. Jedná sa o povinnosť vyplývajúcu pre Českú republiku z medzinárodne – právnych záväzkov, predovšetkým z *Opčného protokolu k Dohovoru OSN proti mučeniu a inému krutému, neľudskému či ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestaniu.*

Po uskutočnení návštev vypracováva ochranca správu s doporučeniami na uskutočnenie určitých opatrení k náprave. Jednou z jeho úloh je prinútiť zariadenie k aktivite vedúcej k zlepšeniu stavu. Výsledkom jeho práce by malo byť vytvorenie

[82] Zlým zaobchádzaním je jednanie, ktoré nerešpektuje ľudskú dôstojnosť, napr. mučenie, kruté, neľudské či ponižujúce zaobchádzanie alebo trestanie, neúcta k človeku a jeho právam, nerešpektovanie jeho sociálnej autonómie, súkromia alebo práva na spoluúčasť v procese rozhodovania o jeho vlastnom živote či zneužívanie závislosti na poskytovanej starostlivosti

[83] tu zahrňujeme taktiež domovy pre matky s deťmi, zariadenia pre osoby, ktoré potrebujú zvláštnu pomoc, stanice opatrovateľskej služby pre deti, zariadenia pre osoby spoločensky neprispôsobené, zariadenia opatrovníckej služby pre staré osoby a ťažko zdravotne postihnuté

[84] predovšetkým liečebné ústavy vrátane psychiatrických liečební a liečební pre dlhodobo chorých, ďalej zvláštne detské zariadenia, ako napr. kojenecké ústavy, detské domovy a jasle, ale aj nemocnice a ďalšie zdravotnícke zariadenia, ako sú protialkoholické záchytné stanice a hospice

[85] tzn. zariadenia pre deti vyžadujúce okamžitú pomoc

a následné presadzovanie určitých štandardov zaobchádzania s osobami, ktoré sa nachádzajú v jednotlivých typoch zariadení.

Na základe novely zákona o VOP č. 314/2008 Sb. bol do § 1 vložený odst. 6, ktorý hovorí, že ochranca je oprávnený podať návrh na zahájenie jednania podľa *zákona o řízení ve věcech soudců a státních zástupců* a zúčastniť sa tohto jednania. Odvtedy sa tak pôvodný odst. 6 označuje ako odst. 7. Podľa neho nie je ochranca oprávnený zasahovať do činnosti a rozhodovania úradov a zariadení inak, než ako stanoví tento zákon.

Právomoci ochrancu

Verejný ochranca práv ako subjekt štátnej správy má k výkonu svojej pôsobnosti zverené zákonom určité nástroje, ktoré mu slúžia k plneniu úloh, ktoré mu boli uložené.

Podľa § 15 odst. 1 zákona o VOP je ochranca oprávnený s vedomým vedúcich úradov, a to i bez predchádzajúceho upozornenia, vstupovať do všetkých priestorov úradov a uskutočňovať vyšetrovania spočívajúce v:

- nahliadaní do spisov,
- kladení otázok jednotlivým zamestnancom úradov,
- rozhovore s osobami umiestnenými v zariadeniach , v ktorých sa vykonáva väzba, trest odňatia slobody, ochranná alebo ústavná výchova alebo ochranné liečenie, a to bez prítomnosti iných osôb.

Orgány štátnej správy a osoby vykonávajúce verejnú správu či činnosti spadajúce do pôsobnosti ochrancu majú v medziach svojej pôsobnosti poskytnúť ochrancovi pri vyšetrovaní pomoc a súčinnosť. Odst. 2 preto stanovuje týmto úradom nasledujúce povinnosti:

- poskytnúť informácie a vysvetlenie,
- predložiť spisy a iné písomnosti,
- oznámiť písomne stanovisko k skutkovým a právnym otázkam,
- uskutočniť dôkazy, ktoré ochranca navrhne,
- uskutočniť úkony dozoru, ku ktorým sú podľa zákona oprávnené a ktoré ochranca navrhne.

Podľa odst. 3 toho istého paragrafu je ochranca taktiež oprávnený byť prítomný pri ústnom prejednávaní a uskutočňovaní dôkazov úradmi a klásť prítomným osobám otázky.

Pokiaľ ochranca vyšetrovaním zistí porušenie právnych predpisov či iné pochybenia, vyzve úrad, aby sa k jeho zisteniam v lehote **30 dní** vyjadril a vyrozumel o tom ochrancu i sťažovateľa. Po márnom uplynutí lehoty alebo pokiaľ ochranca považuje vyjadrenie za nedostatočné, oznámi svoje stanovisko sťažovateľovi a úradu a priloží návrh **opatrenia k náprave**.

§ 19 oprávňuje ochrancu navrhnúť tieto *opatrenia k náprave*:

- zahájenie konania o preskúmaní rozhodnutia, úkonu alebo postupu úradu, pokiaľ je možné ho zahájiť z úradnej moci,
- uskutočnenie úkonov k odstránení nečinnosti,
- zahájenie disciplinárneho alebo obdobného konania,
- zahájenie stíhania pre trestný čin, priestupok alebo iný správny delikt,
- poskytnutie náhrady škody alebo uplatnenie nároku na náhradu škody.

Návrhy majú samozrejme len iniciačný charakter, keďže ochranca nie je oprávnený zasahovať do činnosti a rozhodovania úradov.

§ 20 hovorí, že úrad má opäť 30 dní na to, aby oznámil ochrancovi, aké opatrenia k náprave učinil. V prípade, že úrad povinnosť nesplní alebo sú opatrenia k náprave nedostatočné, ochranca informuje najbližší nadriadený úrad, popr. vládu. Jednou z účinných možností je informovanie verejnosti o svojich zisteniach.

Tretia časť zákona o VOP pojednáva o zvláštnych oprávneniach a povinnostiach, ktoré má ochranca možnosť využiť, aby bolo dosiahnuté požadovanej nápravy. Ochranca je tak oprávnený:

- podávať vláde alebo úradu, ktorého pôsobnosti sa týka, doporučenia k zmene, vydaniu alebo zrušeniu právnych predpisov a vnútorných predpisov alebo návrhy k náprave v zariadeniach,
- navrhnúť najvyššiemu štátnemu zástupcovi podanie žaloby k ochrane verejného záujmu,
- navrhnúť Ústavnému súdu zrušenie podzákonných predpisov a zúčastniť sa takéhoto konania, pokiaľ ho inicioval iný účastník,
- podať návrh na zahájenie kárneho konania proti ktorémukoľvek predsedovi a podpredsedovi súdu.[86]

[86] Na základe novely zákona o súdoch a sudcoch (zákon č. 314/2008 Sb.), ktorá tak rozširuje jeho pôsobnosť.

K návrhom ochrancu je dotyčný úrad povinný sa vyjadriť a oznámiť svoje stanovisko do 60 dní.

3.5 Vzťah VOP k Parlamentu alebo iným orgánom

Zákon o VOP ukladá ochrancovi v ustanoveniach §§ 23 a 24 špecifické povinnosti voči Parlamentu ČR, ktoré spočívajú v informovaní zákonodarného zboru o svojich poznatkoch. Ochranca tak podáva každoročne do 31. marca súhrnnú správu o svojej činnosti za uplynulý rok, a to Poslaneckej snemovni, Senátu, prezidentovi republiky, vláde a ministerstvám a iným správnym úradom s pôsobnosťou pre celé územie štátu. Ochranca zároveň zoznamuje verejnosť so svojou činnosťou či správami z návštev zariadení alebo správami o ukončených vyšetrovaniach.

Súhrnné správy obsahujú informácie o rozpočtovom čerpaní či personálnom zložení Kancelárie, vzťahu s verejnosťou a Parlamentom ČR, ale taktiež medzinárodné a vnútroštátne styky VOP. Ďalej sú v nich zverejnené doporučenia k zmenám právnych predpisov, štatistiky o prijatých podnetoch a detaily o niektorých z nich, ako i informácie o systematických návštevách zariadení, v ktorých sa nachádzajú osoby obmedzené na slobode.

Okrem súhrnných správ je ochranca podľa § 24 odst. 1 povinný predkladať taktiež:

- najmenej raz za 3 mesiace informácie o svojej činnosti,
- správu o jednotlivých veciach, v ktorých nebolo dosiahnuté dostatočných opatrení k náprave ani prostredníctvom nadriadeného úradu, ani informovaním verejnosti,
- doporučenia k zmenám, vydaní alebo zrušení právnych predpisov.

Ochranca však nemá voči Poslaneckej snemovni len povinnosti, ale taktiež určité *oprávnenia*. Môže sa účastniť schôdze Poslaneckej snemovne a jej orgánov, pokiaľ sa samozrejme jedná o veci týkajúce sa jeho pôsobnosti. Toto oprávnenia má i v prípade, že schôdza alebo jej časť bola prehlásená za neverejnú, pretože ochranca je viazaný povinnosťou mlčanlivosti, ako už bolo vyššie zmienené. Ak požiada o slovo, bude mu udelené.

4 VEREJNÝ OCHRANCA PRÁV NA SLOVENSKU

4.1 Vývoj a právne zakotvenie

Právnym predpokladom vzniku nového ústavného orgánu verejného ochrancu práv, bolo prijatie ústavného zákona č. 90/2001 Z. z. z 23. februára 2001, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Z. z., v znení neskorších predpisov. Do ôsmej hlavy Ústavy Slovenskej republiky bol zaradený druhý oddiel s názvom „VEREJNÝ OCHRANCA PRÁV“ s čl. 151a.[87]

V tom istom roku prijala Národná rada Slovenskej republiky zákon č. 564/2001 Z. z. o Verejnom ochrancovi práv (ďalej len „ZVOP“), ktorý ustanovil podrobnosti o jeho pôsobnosti, voľbe a odvolávaní, o podmienkach výkonu jeho funkcie, o spôsobe právnej ochrany, atď.

Rovnako ako v ČR, i na Slovensku predchádzalo uzákoneniu niekoľko seminárov na túto tému. Za zmienku stojí pracovný seminár s názvom „Prečo ombudsman na Slovensku“, ktorý zorganizovalo v prvej polovici apríla 1999 Slovenské národné stredisko pre ľudské práva (SNSĽP). Mnohí z účastníkov mali rovnaký názor, a síce, že existujú závažné dôvody, pre ktoré treba na Slovensku zriadiť inštitút verejného ochrancu ľudských práv.[88] Za veľmi významnú sa považuje medzinárodná konferencia „Zriadenie inštitútu ombudsmana a jeho postavenie v právnom systéme SR“[89], ktorú zorganizovala Kancelária Národnej rady SR a Úrad vlády SR v spolupráci s Radou Európy, Rozvojovým fondom OSN (UNDP) a Americkým združením advokátov (ABBA CEELI). Účastníci[90] prediskutovali návrhy zákona o zriadení inštitútu verejného ochrancu práv v SR, ktoré boli predložené Nadáciou Občan a demokracia a Generálnou prokuratúrou SR.

Inštitút Verejného ochrancu práv, ako je už vyššie zmienené, zaviedla do slovenského ústavného systému novela Ústavy SR[91] z 23. februára 2001 v podobe

---

[87] Kandráč, P. O verejnom ochrancovi práv v Slovenskej republike. In Působení ombudsmana v demokratické společnosti, Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2003, s. 22.

[88] Vzhľadom na rôznorodosť názorov o právnej úprave ombudsmana predstavitelia vlády, parlamentu, mimovládnych organizácii i študentov na seminári prišli s návrhom vytvorenia otvorenej pracovnej skupiny, ktorá by sa zaoberala vypracovaním návrhu zákona. SNSĽP sa rozhodlo na jeho tvorbu zorganizovať okrúhly stôl, ku ktorému by pozvalo všetkých, ktorí majú záujem pomôcť zriadeniu inštitútu ombudsmana na Slovensku.

[89] Konala sa v Častej – Papierničke v dňoch 28.- 29. mája 2001.

[90] Zúčastnili sa na nej Pavol Hrušovský, podpredseda Národnej rady SR, Pál Csáky, podpredseda vlády SR pre ľudské práva, menšiny a regionálny rozvoj, László Nágy, predseda Výboru pre ľudské práva a národnosti NR SR, Denis Bribosia, zástupca Rady Európy a ombudsmanovia z nasledujúcich krajín: Česko, Chorvátsko, Poľsko, Rakúsko, Slovinsko a Švédsko.

[91] Ústava SR bola novelizovaná celkom osemkrát a to ústavnými zákonmi: č. 244/1998 Z. z., č. 9/1999 Z. z., č. 90/2001 Z. z., č. 140/2004 Z. z., č. 323/2004 Z. z., č. 463/2005 Z. z., č. 92/2006 Z. z. a č. 210/2006 Z. z.

ústavného zákona č. 90/2001 Z. z. Táto, v poradí tretia, je najrozsiahlejšou a zároveň najväčšou novelou ústavy SR. Jedným z dôvodov jej prijatia bol fakt, že Slovenská republika sa v tomto období usilovala získať členstvo v Európskej únii. Vytvorenie inštitútu verejného ochrancu práv bolo jednou z podmienok, ktoré Slovenská republika potrebovala splniť pre svoj vstup do Európskej únie. Z krajín Vyšehradskej štvorky bola Slovenská republika posledným štátom, ktorý pristúpil k zriadeniu takéhoto orgánu.[92]

Novelizácia ústavy z roku 2006 mala veľký význam pre občanov SR. Ústavným zákonom č. 92/2006 Z. z. došlo k rozšíreniu právomocí ombudsmana tým spôsobom, že mu bolo priznané právo podať návrh na Ústavný súd SR o súlade právnych predpisov. Pre občanov to znamená, že okamžikom účinnosti novely, majú právo obrátiť sa na verejného ochrancu práv, keď podľa nich dojde k nesúladu právnych predpisov. Ombudsman po zvážení všetkých okolností môže následne podať návrh na Ústavný súd SR v tejto veci.[93]

Historicky prvým verejným ochrancom práv sa stal **doc. JUDr. Pavel Kandráč, CSc.**[94], ktorý bol zvolený Národnou radou Slovenskej republiky dňa 19. marca 2002. Svojej funkcie sa ujal zložením sľubu do rúk predsedu Národnej rady Slovenskej republiky dňa 27. marca 2002.

Zavedenie inštitúcie verejného ochrancu práv vyvolalo vlnu polemík a protichodných názorov. Mnohí jej existenciu spochybňovali. Vtedajší poslanec I. Gašparovič[95] sa na jednom zo zasadaní NR SR vo februári 2001 vyjadril takto: „Vynútiteľnosť práva je ozaj veľmi, veľmi potrebná v každom štáte. Ale ak si niekto myslí, že vynútiteľnosť práva bude riešiť postavenie ombudsmana, ktorý, práve naopak, bude z problémov ekonomických, sociálnych odčerpávať veľké prostriedky, tak sa potom mýli. Tieto veľké prostriedky nebudú len v jednej osobe ombudsmana, to bude jeden moloch, ktorý sa bude stále rozrastať a nebude mať žiadne právo. Nie ako tu jeden poslanec povedal, že ak si občan neporadí na súde, pôjde za ombudsmanom. Veď je to nezmysel!“[96]

Už pred prijatím zákona o verejnom ochrancovi práv sa viedla rozsiahla diskusia o potrebnosti inštitúcie verejného ochrancu práv, keď v slovenskom štáte je činná prokuratúra. Jedným z dôvodov je aj to, že v rámci prokuratúry zostal zachovaný i tzv. všeobecný dozor prokuratúry v netrestnej oblasti, hoci verejný ochranca práv má i určité

[92] Poľsko zriadilo úrad ombudsmana v roku 1987, Maďarsko v roku 1993 a Česká republika v roku 1999.
[93] Podľa čl. 130 ods. 1 pís. f) Ústavy SR
[94] 30. januára 2007 ho NR SR zvolila do funkcie VOP aj pre ďalšie funkčné obdobie (2007 - 2012).
[95] Súčasný prezident SR.
[96] Gašparovič, I. 45. schôdza NR SR, 14. február 2001. [citované 4. 3. 2009] Dostupné z: http://www.psp.cz/eknih/1998nr/stenprot/045schuz/s045089.htm

oprávnenia a povinnosti voči orgánom prokuratúry. Avšak na rozdiel od prokuratúry[97], pôsobnosť verejného ochrancu práv v ústave je zameraná na ochranu subjektívnych práv a nie na ochranu celého právneho poriadku Slovenskej republiky. Inými slovami povedané, verejný ochranca práv je modulovaný ako orgán ochrany subjektívnych práv a nie ako orgán ochrany zákonnosti t. j. orgán ochrany objektívneho práva, ktorý koná vo verejnom záujme.[98]

4.2 Osoba verejného ochrancu práv

Na základe odlišnej právnej úpravy verejného ochrancu práv v ČR a SR nájdeme problematiku osoby ombudsmana na Slovensku prvotne v ústave SR a následne jej detailnejšiu úpravu v bežnom zákone.

Konštituovaniu ombudsmana venuje ústava v čl. 151a odstavce 3, 4 a 5 z celkového počtu 6 odstavcov.

Odst. 3 stanovuje podmienky voľby ombudsmana, funkčné obdobie a požiadavky voliteľnosti. Taktiež vylučuje členstvo v politickej strane či politickom hnutí. Odst. 4 sa zaoberá zánikom funkcie a odst. 5 odvolaním z funkcie. Posledný odstavec odkazuje na podrobnejšiu úpravu v ZVOP, ktorú nájdeme v paragrafoch 4, 5, 6, 7, 8, 9 a 10.

Voľba a funkčné obdobie

§ 4 odst. 1 stanovuje, že verejného ochrancu volí Národná rada SR. Kandidátov navrhuje najmenej 15 poslancov, čo predstavuje presne desatinu z ich celkového počtu.

Na rozdiel od českého kombinovaného postupu navrhovania ochrancu si Slovensko zvolilo jeho jednoduchý spôsob.

Ako je už vyššie zmienené prvým verejným ochrancom práv na Slovensku sa stal doc. JUDr. Pavel Kandráč, CSc. v roku 2002.

Funkčné obdobie je samostatne upravené v § 5. Dĺžka jeho trvania je 5 rokov a začína plynúť dňom zloženia sľubu. Tú istú osobu možno zvoliť za verejného ochrancu práv najviac v dvoch po sebe nasledujúcich funkčných obdobiach. Túto možnosť poslanci NR SR využili a dňa 30. januára 2007 v tajnom hlasovaní zvolili Pavla Kandráča do funkcie verejného ochrancu práv aj na ďalšie funkčné obdobie (2007-2012).

[97] Obdobne ako verejný ochranca práv je v ústave zakotvená ako nezávislá ústavná inštitúcia.
[98] Tóthová, K. Inštitút verejného ochrancu práv de lege lata. In Postavenie ombudsmana v demokratickom a právnom štáte, Zborník z medzinárodnej konferencie konanej dňa 15. apríla 2004 v Bratislave, s. 17

Podmienky, ktoré musí kandidát na ochrancu spĺňať vymedzuje § 4 odst. 2. Musí sa teda jednať o občana SR, ktorý

a) v deň voľby dosiahol 35 rokov,
b) má spôsobilosť k právnym úkonom v plnom rozsahu,
c) je bezúhonný a jeho vzdelanie, schopnosti, skúsenosti a morálne vlastnosti dávajú záruku, že funkciu verejného ochrancu práv bude riadne vykonávať,
d) nie je členom politickej strany ani politického hnutia,
e) má trvalý pobyt na území SR,
f) súhlasí s voľbou za verejného ochrancu práv.

Splnenie týchto podmienok overuje národná rada pred hlasovaním o návrhu na voľbu.

Posledný odstavec tohto paragrafu rieši dokonca pojem bezúhonného občana. Považuje sa zaň občan, ktorý nebol právoplatne odsúdený za úmyselný trestný čin alebo za trestný čin, za ktorý mu bol uložený nepodmienečný trest odňatia slobody. Bezúhonnosť sa preukazuje výpisom z registra trestov, ktorý nie je starší ako tri mesiace.

Sídlom verejného ochrancu práv je hlavné mesto Slovenska, Bratislava.

Zloženie sľubu

Verejný ochranca práv skladá sľub do rúk predsedu národnej rady. § 6 formuluje presné znenie sľubu, ktoré pre porovnanie s ČR uvádzam: „Sľubujem na svoju česť a svedomie, že budem dodržiavať Ústavu Slovenskej republiky, ústavné zákony, zákony a medzinárodné zmluvy vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, že sa budem podieľať na ochrane základných práv a slobôd fyzických osôb a právnických osôb pri konaní, rozhodovaní alebo nečinnosti orgánov verejnej správy a že základné práva a slobody budem chrániť v súlade s princípom demokratického a právneho štátu.“ V porovnaní s českou variantou, je táto formulácia obšírnejšia. Zahrňuje záväznosť aj voči medzinárodným zmluvám, ďalej ochranu základných práv a slobôd či princíp demokratického a právneho štátu. Na druhej strane v slovenskom znení chýba tá časť o nezávislosti a nestrannosti výkonu funkcie. Táto požiadavka je však vyjadrená už v prvom odstavci čl. 151a Ústavy SR a následne i v § 1 písmena a) ZVOP.

Zloženie sľubu musí ochranca potvrdiť svojím podpisom na listine s textom sľubu a dátumom zloženia sľubu.

Ochranca sa ujíma funkcie zložením sľubu.

Pokiaľ dojde k odmietnutiu sľubu alebo jeho zloženiu s výhradou, následkom je neplatnosť voľby verejného ochrancu práv.

Zákonodarca však vôbec nestanovil lehotu, do ktorej musí byť daný sľub zložený.

Nezlučiteľnosť funkcie

Nezlučiteľnosť funkcie upravuje § 7 v troch odstavcoch. Odst. 1 taxatívne vymenováva funkcie nezlučiteľné s výkonom funkcie ochrancu. Jedná sa o funkciu prezidenta SR, poslanca národnej rady, členy vlády SR, vedúceho alebo predsedu ústredného orgánu štátnej správy SR, predsedu Najvyššieho kontrolného úradu SR alebo podpredsedu Najvyššieho kontrolného úradu SR, sudcu Ústavného súdu SR, sudcu prokurátora, príslušníka Slovenskej informačnej služby, príslušníka Policajného zboru a iných ozbrojených zborov a s funkciou v orgánoch verejnej správy.

Odst. 2 ďalej stanovuje, že ochranca nesmie popri výkone funkcie vykonávať žiadnu inú platenú funkciu, podnikať ani vykonávať inú zárobkovú činnosť s výnimkou správy vlastného majetku alebo majetku svojich maloletých detí, vedeckej, pedagogickej, literárnej a umeleckej činnosti, ak taká činnosť nenarúša riadny výkon funkcie a dôstojnosť funkcie a neohrozuje dôveru v nestrannosť a nezávislosť verejného ochrancu práv.

Všetky zmienené skutočnosti sú prekážkou vo výkone funkcie.

Zánik funkcie

Zánik funkcie ochrancu upravujú § 8, 9 a 10 ZVOP. V § 8 zákonodarca taxatívne stanovuje dôvody, ktoré sú príčinou zániku výkonu funkcie ešte pred uplynutím funkčného obdobia. Táto skutočnosť nastáva:

- vzdaním sa funkcie,
- stratou voliteľnosti[99],
- nadobudnutím právoplatnosti rozsudku, ktorým bol odsúdený za úmyselný trestný čin alebo ktorým bol odsúdený za trestný čin a súd nerozhodol v jeho prípade o podmienečnom odložení výkonu trestu odňatia slobody,
- výkonom činnosti, ktorá je nezlučiteľná s výkonom jeho funkcie alebo
- smrťou.

[99] Podľa § 4 ZVOP

Všetky tieto skutočnosti, okrem poslednej, je verejný ochranca práv povinný písomne oznámiť *predsedovi národnej rady*. Čo sa týka nadobudnutia právoplatnosti rozsudku, ktorým bol ochranca odsúdený za úmyselný trestný čin alebo ktorým bol odsúdený za trestný čin, a súd nerozhodol v jeho prípade o podmienečnom odložení výkonu trestu odňatia slobody a nadobudnutia právoplatnosti rozsudku súdu, ktorým bol pozbavený spôsobilosti na právne úkony alebo ktorým bola jeho spôsobilosť na právne úkony obmedzená, oznámi súd, ktorý vo veci rozhodol, taktiež *predsedovi národnej rady*.

Táto úprava zániku funkcie však neobsahuje časový údaj, kedy presne nastáva táto skutočnosť. Myslím, že o tento údaj by bolo vhodné úpravu doplniť.

Ďalším možným spôsobom zániku funkcie ochrancu, je jej **vzdaním** sa. Ochranca sa jej môže vzdať písomným oznámením predsedovi národnej rady. V tomto prípade končí jeho výkon funkcie uplynutím kalendárneho mesiaca nasledujúceho po mesiaci, v ktorom bolo písomné oznámenie o vzdaní sa funkcie doručené predsedovi národnej rady. Pred samotným odchodom je však ochranca povinný vykonať všetky úkony, ktoré neznesú odklad, aby podávateľ podnetu neutrpel ujmu na svojich právach.

§ 10 sa zaoberá otázkou **odvolania** verejného ochrancu práv z funkcie. Národná rada ho môže odvolať, ak mu zdravotný stav dlhodobo, najmenej však počas troch mesiacov, nedovoľuje riadne vykonávať povinnosti vyplývajúce z jeho funkcie. Formulácia používa slova *môže odvolať*, to znamená, že záleží len na rade, či na základe uvedenej skutočnosti ochrancu odvolá. Nie je to jej obligatórna povinnosť. Ochranca je odvolaný dňom nasledujúcom po dni, keď mu bolo doručené rozhodnutie národnej rady o odvolaní z funkcie.

Povinnosť mlčanlivosti

Verejný ochranca práv je povinný zachovávať mlčanlivosť vo veciach ochrany osobnosti, o ktorých sa dozvedel pri výkone svojej funkcie, a to aj po skončení svojej funkcie.

Sprístupnenie informácií o činnosti verejného ochrancu práv sa uskutočňuje podľa osobitého predpisu.[100] Okrem informácií, ktoré má Kancelária verejného ochrancu práv povinnosť zverejniť spôsobom umožňujúcim hromadný prístup, ako aj na verejne prístupnom mieste v jej sídle, môže sa ktokoľvek obrátiť na kanceláriu so žiadosťou o sprístupnenie inej informácie a to bez preukázania právneho alebo iného dôvodu

[100] Podľa zákona č. 211/2000 Z .z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií)

a kancelária je mu ju povinná sprístupniť za predpokladu, že ju má k dispozícii a nejde o prípady, kedy zákon o slobode informácií výslovne ukladá povinnej osobe obmedziť prístup k informáciám (napr. v prípade utajovaných skutočností, ochrany obchodného tajomstva, informácií, dotýkajúcich sa osobnosti a súkromia fyzickej osoby).

Posledný odstavec § 12 oprávňuje ochrancu spracúvať osobné údaje, ktoré sú nevyhnutné na vybavenie podnetu, podľa osobitného predpisu.[101]

4.3 Pôsobnosť a právomoci ochrancu

Vymedzenie **vecnej** pôsobnosti je obsiahnuté už v ústave SR, a to konkrétne v čl. 151a odstavci 1. V ZVOP nájdeme takmer totožnú definíciu v § 1a, a síce, že sa verejný ochranca práv v rozsahu a spôsobom stanoveným zákonom *podieľa na ochrane základných práv a slobôd fyzických a právnických osôb pri konaní, rozhodovaní alebo nečinnosti orgánov verejnej správy, ak je ich konanie, rozhodovanie alebo nečinnosť v rozpore s právnym poriadkom alebo princípmi demokratického a právneho štátu.*

Subjektívnu pôsobnosť ochrancu stanovuje ZVOP taktiež pozitívnym, ale i negatívnym taxatívnym vymedzením. Podľa § 3 odst. 1 sa pôsobnosť verejného ochrancu práv vzťahuje na:

- orgány štátnej správy,[102]
- orgány územnej samosprávy,[103]
- právnické osoby a fyzické osoby, ktoré podľa osobitného zákona rozhodujú o právach a povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb v oblasti verejnej správy, alebo do práv a povinností fyzických osôb a právnických osôb v oblasti verejnej správy inak zasahujú.[104]

[101] Podľa zákona č. 428/2002 Z. z. o ochrane osobných údajov v znení neskorších predpisov.
[102] Sem zaraďujeme ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy, orgány miestnej štátnej správy, vrátane obcí pri výkone tzv. prenesenej pôsobnosti a orgány špeciálnej miestnej štátnej správy, medzi ktoré patria katastrálne úrady, vojenské správy, policajné riaditeľstvá, colné riaditeľstvá.
[103] Pričom, na rozdiel od ČR, nie je rozlišované, či ide o výkon tzv. prenesenej či samostatnej pôsobnosti týchto orgánov. Územná samospráva sa delí na miestnu územnú samosprávu, ktorej súčasťou sú obce a mestá a regionálnu územnú samosprávu, ktorú predstavujú vyššie územné celky. Orgánmi obce sú obecné zastupiteľstvo a starosta obce. Orgánmi vyššieho územného celku sú zastupiteľstvo vyššieho územného celku a predseda vyššieho územného celku.
[104] Jedná sa napríklad o Radu pre vysielanie a retransmisiu, ktorá je síce právnická osoba, ale pri výkone štátnej správy v oblasti vysielania a retransmisie má postavenie orgánu štátnej správy. Ďalej sem patria Všeobecná zdravotná poisťovňa, zdravotnícke zariadenia, vysoké a stredné školy a pod.

Odst. 2 § 1 negatívne vymedzuje subjekty, ktoré nespadajú do pôsobnosti ochrancu. Jedná sa o:

- Národnú radu Slovenskej republiky,
- prezidenta,
- vládu,
- Ústavný súd ,
- Najvyšší kontrolný úrad,
- spravodajské služby,
- rozhodovacie právomoci vyšetrovateľov Policajného zboru,
- prokuratúru,
- súdy s výnimkou orgánov riadenia a správy súdov a dôvodov predkladajúcich disciplinárne previnenie sudcu a
- veci operačnej a mobilizačnej povahy.

Inštitút verejného ochrancu práv i prokuratúru zaraďujeme medzi orgány ochrany práva. Prečo by sa teda malo ich vzájomné pôsobenie vylučovať?

Z právnej úpravy pôsobnosti prokuratúry a pôsobnosti VOP vyplýva, že prokuratúra je konštituovaná ako univerzálny orgán ochrany zákonnosti, ako orgán ochrany objektívneho práva, ako orgán, ktorý koná vo verejnom záujme. VOP je ponímaný ako orgán ochrany subjektívnych práv. Pôsobnosť VOP nie je zameraná na ochranu právneho poriadku, ale na ochranu subjektívnych práv – na ochranu základných práv a slobôd fyzických osôb a právnických osôb pred konaním, rozhodovaním a nečinnosťou orgánov verejnej správy, ktoré je v rozpore s právnym poriadkom a lebo s princípmi demokratického a právneho štátu.[105]

Na základe právnych prostriedkov prokurátora a verejného ochrancu práv vyplýva, že obidva orgány štátu preskúmavajú postup a rozhodnutia orgánov verejnej správy. Prokurátor môže zasiahnuť len v prípade porušenia zákona, dodržiavajúc striktne zásadu legality, ktorou je viazaný. Na druhej strane VOP skúma postup orgánu verejnej správy, resp. jeho rozhodnutie zo širšieho hľadiska, neformálne, posudzujúc spravodlivosť, hodnotiac hľadiská oboch strán, samozrejme s prihliadnutím na dodržiavanie základných práv a slobôd právnych subjektov.

[105] Nikodým, D. Verejný ochranca práv a prokuratúra. In Postavenie ombudsmana v demokratickom a právnom štáte, Zborník z medzinárodnej konferencie konanej dňa 15. apríla 2004 v Bratislave, s. 43

Prokurátor a VOP sú dva štátne orgány s paralelnou, ale nie rovnakou právomocou. Ukázalo sa však, že prokurátor a ombudsman môžu fungovať popri sebe a navzájom spolupracovať. Zaiste, možno mať námietky proti právnej úprave, proti pôsobnosti a právnym prostriedkom oboch porovnávaných orgánov štátu. Prax však ukázala životnosť jestvujúcej právnej úpravy, veď prokuratúra a VOP sa pri svojej činnosti navzájom doplňujú.[106]

Čo sa týka súdov, verejný ochranca práv nie je oprávnený zasahovať do činnosti a rozhodovania súdov, vstupovať do súdneho konania, zastupovať účastníkov v konaní pred súdmi, alebo podávať za účastníkov konania návrhy či opravné prostriedky. Taktiež, podľa zákona, verejný ochranca práv nedisponuje žiadnym prostriedkom, ktorý by ho oprávňoval preskúmavať, revidovať, meniť, či vlastnými rozhodnutiami nahrádzať rozhodnutia súdov. Takéto konanie by zakladalo porušenie ústavou garantovanej nezávislosti pri rozhodovaní sudcov a bolo by aj v rozpore s princípmi ústavnosti.

Právo na prerokovanie veci bez zbytočných prieťahov však patrí medzi základné práva a slobody, na ktorých ochrane sa verejný ochranca práv, podľa zákona, môže podieľať.[107]

Téma pôsobnosti ombudsmana je už pár rokov predmetom diskusií predstaviteľov právnej vedy. Problém spočíva v tom, že úlohou ombudsmana je len „podiel“ na ochrane ústavne zaručených základných práv a slobôd, a teda vyšetrovanie rozpornosti aktov či jednanie správnych úradov len v prípadoch, v ktorých došlo zároveň k porušeniu základných práv a slobôd. Prečo by sa ochranca na Slovensku nemohol zaoberať bežnou agendou ombudsmanov, teda i porušovaním predpisov nižšej právnej sily, ako ústavnej a predovšetkým taktiež „zlou správou“? Objektom ochrany zo strany ombudsmana sú len základné práva a slobody uvedené v druhej hlave ústavy SR a nie základné ľudské práva vyplývajúce z medzinárodných zmlúv.

Výsledkom je tak veľké množstvo sťažností nespadajúcich do pôsobnosti ochrancu, pretože sa jednoducho netýkajú základných práv a slobôd podľa Ústavy SR. Ide o jednanie, rozhodovanie a nečinnosť orgánu verejnej správy a verejný ochranca práva

[106] Beneč, Š. Verejný ochranca práv a prokurátor v právnom poriadku Slovenskej republiky. In Postavenie ombudsmana v demokratickom a právnom štáte, Zborník z medzinárodnej konferencie konanej dňa 15. apríla 2004 v Bratislave, s. 37 a 38

[107] Pavlovčinová, L. Uplatnenie pôsobnosti verejného ochrancu práv v oblasti štátnej správy súdov. In Postavenie ombudsmana v demokratickom a právnom štáte, Zborník z medzinárodnej konferencie konanej dňa 15. apríla 2004 v Bratislave, s. 118, 119

nemôže do veci vstupovať, nemôže byť nápomocný, i napriek očakávaniam občanov vyplývajúcich už zo samotného názvu inštitúcie.

Ombudsman tak už po šiesty raz v správe o činnosti odporúča rozšíriť pôsobnosť verejného ochrancu práv tak, aby chránil všetky práva a slobody fyzických a právnických osôb pri konaní, rozhodovaní a nečinnosti orgánov verejnej správy. Opätovne zdôrazňuje pripravenosť verejného ochrancu práv a jeho kancelárie na rozšírenie pôsobnosti na celú „zlú správu“, nedostatočnú či chorú správu, na prípady, v ktorých sa nerešpektuje princíp dobrej správy a jej zásady.[108]

Právomoci ochrancu

ZVOP vo svojich ustanoveniach § 17 uvádza oprávnenia, ktoré môže ochranca pri vybavovaní podnetov využiť. V zmysle tohto predpisu je teda oprávnený:

- vstupovať do objektov orgánov verejnej správy, tzn. orgány verejnej správy nie sú oprávnené zakázať vstup VOP do svojich priestorov, vrátane organizačných zložiek,
- vyžadovať od orgánu verejnej správy, aby mu poskytol potrebné spisy a doklady, ako aj vysvetlenie k veci, ktorej sa podnet týka, tzn. na žiadosť VOP sú orgány verejnej správy povinné poskytnúť mu požadované informácie a vysvetlenia, predložiť mu písomné stanovisko ku skutkovým, ale i právnym otázkam, súčasne sú povinné umožniť mu nahliadnutie do spisu alebo mu spis zapožičať, výnimkou sú informácie a vysvetlenia, ktoré tvoria štátom uznanú alebo uloženú povinnosť mlčanlivosti, kde zamestnanec orgánu verejnej správy je oprávnený odoprieť ich poskytnutie,
- klásť otázky zamestnancom orgánu verejnej správy, tzn. VOP môže zamestnancom dotknutých orgánov klásť otázky ako v osobnom, tak aj v telefonickom či elektronickom kontakte,
- hovoriť aj bez prítomnosti iných osôb s osobami, ktoré sú zaistené v miestach, kde sa vykonáva väzba, trest odňatia slobody, disciplinárne tresty vojakov, ochranné liečenie, ochranná výchova, ústavné liečenie alebo ústavná výchova a v celách policajného zaistenia. Ani písomný podnet osoby, ktorá je pozbavená osobnej slobody, alebo osoby, ktorej osobná

[108] Verejný ochranca práv. Správa o činnosti, marec 2008, s. 11

sloboda je obmedzená a ktorý je adresovaný VOP, nepodlieha úradnej kontrole.[109]

Všetky orgány verejnej moci musia poskytnúť VOP potrebnú súčinnosť. Podľa odst. 2 toho istého paragrafu sú povinné na žiadosť VOP:

- poskytnúť mu informácie a vysvetlenia,
- umožniť mu nahliadnutie do spisu alebo mu spis požičať,
- predložiť mu písomné stanovisko ku skutkovým a právnym otázkam,
- vysporiadať sa s dôkazmi, ktoré navrhne,
- vysporiadať sa s opatreniami, ktoré navrhne,
- vykonať opatrenia, ktoré navrhne v prípade ich nečinnosti,
- umožniť mu prítomnosť na ústnom prejednávaní a klásť účastníkom konania a osobám zúčastneným na prejednávaní otázky.

Orgány verejnej správy sú povinné vyhovieť prvým dvom vyššie zmieneným povinnostiam VOP *bezodkladne*. Na splnenie ostatných povinností im zákon podľa odst. 3 ukladá **dvadsaťdňovú lehotu.**

Ak orgán verejnej správy nevyhovie žiadosti VOP, VOP túto skutočnosť oznámi jeho *nadriadenému úradu*, a ak takého niet, *vláde SR*. Nadriadený orgán verejnej správy, a ak takého niet vláda SR sú povinní oznámiť VOP *do 20 dní* odo dňa doručenia jeho vyrozumenie *opatrenia, ktoré vo veci prijali*. Ak VOP považuje vykonané opatrenia za nedostatočné, oznámi túto skutočnosť *národnej rade* alebo ňou poverenému orgánu.

§ 21 odst. 1 ďalej oprávňuje ochrancu podať **podnet na zmenu alebo zrušenie** všeobecne záväzného právneho predpisu alebo vnútorného predpisu vydaného orgánom verejnej správy, ktorý porušuje základné práva a slobody fyzických a právnických osôb.

Odst. 3 priznáva ochrancovi dôležité oprávnenie, a síce, že VOP môže predložiť **Ústavnému súdu SR návrh na začatie konania** vo veciach súladu právnych predpisov podľa čl. 125 odst. 1 Ústavy SR, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva alebo slobody alebo ľudské práva a základné slobody vyplývajúce z medzinárodnej zmluvy, ktorú SR ratifikovala a ktorá bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom.

VOP však nemôže zasahovať do rozhodnutí súdov, nie je účastníkom konania, nemôže podať návrh na konanie pred súdom, nedoručujú sa mu rozhodnutia, nemá právo

[109] Http://www.vop.gov.sk/pravomoci-vop [citované 4. 12. 2009]

podávať opravné prostriedky. VOP nie je oprávnený zasahovať do rozhodovacej činnosti súdov.

4.4 Vzťah VOP k Parlamentu alebo iným orgánom

Verejný ochranca práv podľa § 23 ZVOP má povinnosť predkladať Národnej rade SR každý rok v prvom štvrťroku správu o činnosti. V nej uvedie svoje poznatky o dodržiavaní základných práv a slobôd fyzických a právnických osôb orgánmi verejnej správy a jeho návrhy a odporúčania na nápravu zistených nedostatkov. Okrem tohto správa obsahuje iniciatívy vo vzťahu k zákonodarnému orgánu, aktivity v oblasti medzinárodnej spolupráce, personálne zabezpečenie Kancelárie či jej rozpočet a sídlo a rôzne prílohy so štatistickými alebo inými informačnými údajmi.

VOP zverejní správu o činnosti prostredníctvom internetu a dá k dispozícii na zverejnenie do periodickej tlače a prípadne aj prostredníctvom ostatných informačných prostriedkov.

§ 24 hovorí, že ak VOP zistí skutočnosti nasvedčujúce, že porušenie základného práva alebo slobody je závažné alebo sa týka väčšieho počtu osôb, môže predložiť NR SR *mimoriadnu správu.* Súčasťou mimoriadnej správy môže byť aj návrh, aby bola prerokovaná na najbližšej schôdzi národnej rady.

5 POROVNANIE INŠTITÚCIE OMBUDSMANA V ČR A SR

5.1 Polemika nad ústavnou úpravou

Základný a najväčší rozdiel medzi českou a slovenskou variantou ombudsmana možno spozorovať už v samotnej právnej úprave. Zatiaľ čo Parlament Českej republiky ho zriadil len bežným zákonom, slovenský verejný ochranca práv sa pri svojej činnosti riadi Ústavou SR. Existuje mnoho pozitívnych, ale i negatívnych názorov práve na jeho ústavné zakotvenie.

Doc. JUDr. Vladimír Sládeček, DrSc. z Katedry správneho práva a správnej vedy Právnické fakulty UK v Prahe sa na medzinárodnej konferencii v Brne, roku 2002, vyjadril k ústavnému zakotveniu viac-menej negatívne, a síce, že ústavná reglementácia inštitúcie nie je obvykle považovaná za *conditio sine qua non*, pretože nejde o orgán, ktorý by disponoval vlastnou, pôvodnou mocenskou právomocí a mohol tak narušovať fungujúci systém deľby štátnej moci. Keďže je inštitúcia odvodená od moci zákonodarnej, jedine parlament je tak, na základe jeho podnetu, oprávnený sankcionovať, či mocensky uplatňovať svoje právomoci voči moci výkonnej. Preto z jeho uhľa pohľadu nie je ústavné zakotvenie verejného ochrancu práv nutné.

Na tento názor následne reagoval doc. JUDr. Vojtěch Šimíček, Ph.D. z Katedry ústavného práva a politológie Právnické fakulty MU v Brne. Nesúhlasil a domnieval sa, že jediným relevantným kritériom ústavnej inkorporácie určitej inštitúcie nemôže byť samostatná mocenská právomoc. V opačnom prípade by totiž napr. nebolo dôvodné v ústave výslovne zmieňovať orgány parlamentu ako komisie alebo výbory. Vznik VOP formou bežného zákona vyvoláva pochyby o jeho začlenení v systéme deľby štátnej a verejnej moci. Tvrdil, že v súčasnosti je už do značné miery prekonaná klasická trojitá deľba moci, viac-menej i z tohoto dôvodu (resp. práve preto) je nutné, aby každá relevantná štátna inštitúcie mala svoje jasne vymedzené ústavné postavenie.[110]

Ďalej uviedol niekoľko argumentov podporujúcich ústavné zakotvenie inštitútu. Vyjadril sa, že zriadením tak zásadnej inštitúcie, ako je VOP, len bežným zákonom, dochádza k zásadnému narušeniu hierarchického usporiadania právneho poriadku a jeho logiky. Ústavným nezakotvením určité inštitúcie sa taktiež zmenšuje možnosť kontroly ústavnosti jej zákonného zakotvenia. To znamená, že pokiaľ je inštitúcia vymedzená ústavne, existuje tak priestor pre ústavnú kontrolu tohto vymedzenia a jeho konfrontácie

[110] Šimíček, V. Důvody ústavního zakotvení veřejného ochránce práv. In Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti, Brno : Masarykova univerzita v Brně, 2002, s. 10.

s bežným zákonom. V opačnom prípade, keďže Ústavný súd nie je oprávnený skúmať a hodnotiť účelnosť či vhodnosť určitej inštitúcie, sú možnosti tejto kontroly veľmi malé.

Následne docent Šimíček využíva komparatívny argument a poukazuje na právnu úpravu v iných zrovnateľných demokratických krajinách. Vymenováva krajiny, v ktorých je inštitúcia ombudsmana zakotvená ústavne[111], a konštatuje ich prevahu. Nezabudne pripomenúť prípad Slovenskej republiky, v ktorej ústave, ako je už vyššie zmienené, je Verejný ochranca práv zakotvený.

Za vážny argument považuje taktiež zníženie významu a vážnosti inštitúcie. Ústavné zakotvenie určitej inštitúcie predpokladá široký spoločenský konsenzus, odrážajúci sa v dosiahnutí kvalifikovanej väčšiny členov Parlamentu. Zriadenie VOP bežným zákonom považuje za obchádzanie ústavodarnej procedúry. Existuje totiž riziko jeho možného zrušenia taktiež bežným zákonom, na ktorého prijatie je potrebná často len aktuálna politická väčšina v Parlamente.

Domnievam sa, že argumentov pre ústavné zakotvenie je viac než tých proti. Diskusií na túto tému sa uskutočnilo už mnoho. Myslím, že je len otázkou času, kedy dôjde k ústavnému uzákoneniu verejného ochranca práv aj v Českej republike.

5.2 Problematika osoby VOP

V nasledujúcej kapitole sa pokúsim zhrnúť spoločné prvky a rozdiely v právnej úprave konštituovania verejných ochrancov práv v ČR a na Slovensku.

Rozdiel v **právnej úprave** bol zmienený už v predchádzajúcej kapitole, preto sa k nej už nebudem vracať.

V oblasti **voľby** výrazné rozdiely nenájdeme. V ČR i na Slovensku je ombudsman volený zastupiteľským zborom, a síce Poslaneckou snemovňou ČR a Národnou radou SR. V oboch krajinách rozhoduje prostá väčšina. Rozdiel však možno pozorovať v spôsobe navrhovania kandidátov. Zatiaľ čo na Slovensku kandidátov navrhuje 15 poslancov, v ČR navrhuje po dvoch kandidátov prezident republiky a senát. Slovensko si každopádne zvolilo jednoduchší spôsob. Je však nevyhnutné podotknúť, že SR nemá dvojkomorový parlament, preto je to podľa môjho názoru logické riešenie.

Funkčné obdobie sa líši od seba navzájom len jedným rokom. Na Slovensku je ochranca volený na 5 rokov, v ČR na 6. V oboch prípadoch vidieť snahu o presiahnutie

[111]Vo Fínsku, Portugalsku, Španielsku,Švédsku, Holandsku, v Chorvátsku, Rumunsku, Macedónii, Slovinsku, Rusku, Ukrajine, Maďarsku a Poľsku .

4-ročného funkčného obdobia orgánu, ktorý ombudsmana volí, teda poslaneckej snemovne a národnej rady. Cieľom takejto snahy je zabezpečenie nezávislosti výkonu funkcie ochrancu.

Znovuzvolenie je v oboch prípadoch upravené rovnako. Je totiž možné len na dve po sebe idúce volebné obdobia.

Podmienky, ktoré musí kandidát na ochrancu splňovať sa však už v jednotlivých úpravách líšia. Český zákon stanovuje vekovú hranicu 40 rokov, pričom slovenská úprava len 35 rokov. Kandidát v ČR musí splňovať požiadavky voliteľnosti do senátu a na Slovensku musí taktiež splňovať podmienky voliteľnosti do Národnej rady SR. K takýmto podmienkam zaraďujeme vlastné občianstvo, spôsobilosť k právnym úkonom a politickú neangažovanosť. Slovenský zákon však kladie i ďalšie podmienky, ako je bezúhonnosť, vzdelanie, schopnosti, skúsenosti a morálne vlastnosti dávajúce záruku, že funkciu verejného ochrancu práv bude kandidát riadne vykonávať, ďalej trvalý pobyt v SR a súhlas s voľbou. I keď je slovenská úprava podmienok voliteľnosti obšírnejšia, nejedná sa o zásadné rozdiely.

Sľub je v oboch úpravách rovnako skladaný do rúk predsedu parlamentu, tzn. v ČR predsedu Poslaneckej snemovne Parlamentu ČR a na Slovensku predsedu Národnej rady SR. Spoločným je tiež odmietnutie sľubu alebo jeho zloženie s výhradou, čo má za následok neplatnosť voľby verejného ochrancu práv.

Čo sa týka rozdielov, česká právna úprava obsahuje časový aspekt zloženia sľubu, ktorý tá slovenská vôbec neupravuje. Sľub sa totiž podľa nej nemôže zložiť skôr než dňom nasledujúcom po dni, kedy uplynulo funkčné obdobie dovtedajšieho ochrancu. Navyše sľub musí ochranca zložiť do 10 dní odo dňa zvolenia.

Najväčší rozdiel však spočíva vo formulácii samotného sľubu. Presné znenia sú obsiahnuté v predchádzajúcich kapitolách. Už z prvého pohľadu je zreteľné, že slovenský text sľubu je obsiahlejší. Okrem dodržiavanie vnútroštátnych predpisov sa ochranca zaväzuje dodržiavať i medzinárodné zmluvy, princípy demokratického a právneho štátu a taktiež, že sa bude podieľať na ochrane základných práv a slobôd fyzických a právnických osôb. Na druhej strane v slovenskom texte chýba podmienka nezávislého a nestranného výkonu funkcie. V skutočnosti však tento dodatok nie je v slovenskej úprave nutný, keďže je obsiahnutý už v samotnom ústavnom znení.

Medzi ďalšie požiadavky na kandidáta môžeme zaradiť i dôvody **nezlučiteľnosti funkcie.** Obe úpravy zhodne stanovujú nezlučiteľnosť funkcie ochrancu s funkciou prezidenta republiky, poslanca, teda v ČR i senátora a sudcu. Slovenská úprava však

taxatívne vymenováva ďalšie nezlučiteľné funkcie, a síce funkciu člena vlády SR, vedúceho či predsedu ústredného orgánu štátnej správy SR, predsedu Najvyššieho kontrolného úradu SR alebo podpredsedu Najvyššieho kontrolného úradu SR, sudcu Ústavného súdu SR, sudcu prokurátora, príslušníka Slovenskej informačnej služby, príslušníka Policajného zboru a iných ozbrojených zborov a funkciu *v orgánoch verejnej správy*. Posledná funkcia je výslovne uvedená aj v českej úprave, konkrétne, že je zakázaná akákoľvek súbežná *činnosť vo verejnej správe*. Domnievam sa, že takáto formulácia zahrňuje všetky vyššie zmienené funkcie. Preto si dovolím tvrdiť, že obe úpravy nezlučiteľnosti sa v podstate zhodujú.

Ďalšie ustanovenie sa zhodne týka zárobkovej činnosti. České znenie hovorí o nezlučiteľnosti s *inou zárobkovou činnosťou*, zatiaľ čo slovenské, že ochranca nesmie vykonávať *žiadnu inú platenú funkciu, podnikať ani vykonávať inú zárobkovú činnosť.* Opäť by sa zdalo, že slovenská úprava je obšírnejšia, ale v podstate sa jedná a to isté. Výnimku z tohto zákazu predstavuje v oboch úpravách správa vlastného majetku, pričom v slovenskom znení zákonodarca opomenul i *správu majetku svojich maloletých detí*. Ďalšie vymenované výnimky ako vedecká, pedagogická, literárna a umelecká činnosť (v ČR naviac publicistická) sa v úpravách zhodujú.

V oboch úpravách nájdeme v oddieli **zániku funkcie** mnohé zhodné rysy, ale aj mnohé odlišnosti, ktoré sa budem snažiť zanalyzovať. Obe úpravy sa takmer zhodujú v taxatívnom vymedzení dôvodov zániku funkcie ochrancu. Jedným z dôvodov je *vzdanie sa* svojej funkcie, ktoré sa líši v určitých podrobnostiach. V slovenskej úprave je ochranca pred samotným odchodom povinný vykonať všetky úkony, ktoré neznesú odklad, aby podávateľ podnetu neutrpel ujmu na svojich právach. Česká úprava takúto povinnosť síce nezmieňuje, myslím však, že by ju český ochranca už na základe svojho sľubu mal splňovať.

Ďalší rozdiel môžeme vidieť v časovom aspekte zániku funkcie. Výkon funkcie slovenského ombudsmana končí uplynutím kalendárneho mesiaca nasledujúceho po mesiaci, v ktorom bolo písomné oznámenie o vzdaní sa funkcie doručené predsedovi národnej rady. Na druhej strane český ochranca je funkcie zbavený už dňom nasledujúcim po dni, kedy bolo predsedovi poslaneckej snemovne doručené jeho písomné prehlásenie.

Odvolanie ochrancu z funkcie zákonodarným zborom je v slovenskej úprave doplnené o ten prípad, kedy mu zdravotný stav dlhodobo, najmenej však po dobu 3 mesiacov, nedovoľuje riadne vykonávať povinnosti vyplývajúce z jeho funkcie. Odvolanie

na základe zlého zdravotného stavu česká úprava nepozná. Podľa nej je odvolanie možné len z dôvodu nezlučiteľnosti funkcie a členstva v politickej strane či politického hnutia.

Ktorá z oboch úprav je teda viac vyhovujúca? Odpoveď v tomto prípade je z mojej strany nejednoznačná. V určitých aspektoch by sa jedna od druhej mohli navzájom inšpirovať. Konkrétnou inšpiráciou pre českú právnu úpravu by mohol byť § 10 slovenského ZVOP, ktorý pojednáva o možnosti odvolania verejného ochrancu práv v prípade, keď mu jeho *zdravotný stav dlhodobo, najmenej však počas troch mesiacov, nedovoľuje poriadne vykonávať povinnosti, vyplývajúce z jeho funkcie*. Domnievam sa, že takáto možnosť odvolania by v českom zákone o VOP určite nebola na škodu.

Ďalší podnet smeruje na oblasť požiadaviek kladených na osobu ombudsmana. I keď oba zákony nevyžadujú výslovne podmienku dosiahnutého *vysokoškolského právnického vzdelania*, myslím si, že náplň práce, ktorú ochrancovia vykonávajú, si ho určite vyžaduje. Jedná sa totiž o vysoko odbornú prácu, ktorá je natoľko špecifická, že dosiahnuté vysokoškolské právnické vzdelanie by malo byť jej nutným predpokladom.

5.3 Pôsobnosť a právomoci ochrancov

Cieľom tejto kapitoly bude nájsť spoločné a rozdielne prvky v pojatí pôsobnosti ochrancu v ČR a na Slovensku.

Najprv sa zameriam na úpravu **vecnej pôsobnosti**. Na základe vyššie vypísaných formulácií vymedzenia vecnej pôsobnosti ochrancu v ČR a v SR, je nutné skonštatovať, že česká úprava je o niečo jasnejšia. Pre lepšie porovnanie uvádzam obe znenia.

Podľa českého zákona o VOP: *„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.“*

Podľa slovenského ZVOP sa ochranca *ako nezávislí orgán podieľa na ochrane základných práv a slobôd fyzických a právnických osôb pri konaní, rozhodovaní alebo nečinnosti orgánov verejnej správy, ak je ich konanie, rozhodovanie alebo nečinnosť v rozpore s právnym poriadkom alebo princípmi demokratického a právneho štátu.*

Najproblematickejšia časť slovenského znenia je, že sa ochranca podieľa na ochrane základných práv a slobôd. Tejto téme som sa už v kapitole 3. 3. venovala, preto

len v skratke pripomeniem daný problém. Z takejto formulácie totiž vyznieva, že ochrana základných práv a slobôd je prioritným záujmom slovenského ochrancu. Tým je jeho **pôsobnosť** naozaj **zúžená** len na prípady porušenia základných práv a slobôd zaručených Ústavou SR. České znenie, ktoré v závere dodáva, že *tým prispieva k ochrane základných práv a slobôd,* je podľa môjho názoru výstižnejšie a vhodnejšie.

Na druhej strane spoločnými prvkami oboch textov je označenie nežiadúceho skutkového stavu, a to *rozpor jednania úradov a ďalších inštitúcií (orgánov verejnej správy) s právom (právnym poriadkom), rozpor s princípmi demokratického a právneho štátu a ich nečinnosť.* Česká právna úprava navyše zahrňuje do textu pojem *dobrej správy*. Slovenská úprava totiž, i napriek snahám súčasného ombudsmana, zatiaľ nepokrýva obsiahlu oblasť takzvanej „**zlej správy**“ v prípade, keď sa súčasne nejedná o nezákonnosť.

Medzi ďalšie rozdielne prvky vo vymedzení vecnej pôsobnosti patrí **rozsah** tohto vymedzenia. V dôsledku spomínanej novely zákona, došlo k **rozšíreniu** vecnej pôsobnosti českého ochrancu o úlohu uskutočňovania systematických návštev miest, v ktorých sa nachádzajú osoby obmedzené na slobode verejnou mocou. Týmto sa pôsobnosť ochrancu v ČR výrazne odlišuje od slovenskej úpravy, ktorá pôsobnosť v tomto smere nevymedzuje. Tým môžeme oprávnene povedať, že pôsobnosť českého ochrancu je o poznanie širšia.

Čo sa týka **subjektívnej** pôsobnosti, v oboch úpravách nájdeme zhodne jej pozitívne i negatívne taxatívne vymedzenie.

U pozitívneho vymedzenia českého znenia je použitá všeobecnejšia charakteristika orgánov, ale i jej konkrétne vymenovanie, zatiaľ čo, v slovenskom znení nájdeme len tú všeobecnejšiu charakteristiku orgánov. Zákonodarca sa pravdepodobne domnieval, že pri druhovom vymedzení *ministerstiev a iných správnych úradov s pôsobnosťou pre celé územie štátu a správnych úradov im podliehajúcich*, by mohlo dôjsť k výkladovým nedorozumeniam, a preto následne výslovne zmienil niektoré orgány či úrady, práve ktorých podradenie pod uvedenú charakteristiku by mohlo vyvolať spomínané problémy.

Na základe rozšírenia pôsobnosti – vecnej a na ňu nadväzujúcej subjektívnej – sa pozitívne vymedzenie v českej úprave taktiež rozšírilo práve o zariadenia, v ktorých sa nachádzajú osoby obmedzené na slobode verejnou mocou alebo v dôsledku závislosti na poskytnutej starostlivosti.

Negatívne vymedzenie je v oboch úpravách takmer rovnaké. Zhodne sa pôsobnosť nevzťahuje na: *Parlament (Národnú radu SR), prezidenta republiky, vládu, Najvyšší kontrolný úrad, spravodajské služby, orgány činné v trestnom jednaní (rozhodovacie právomoci vyšetrovateľov Policajného zboru), štátne zastupiteľstvo (prokuratúra), súdy*

(Ústavný súd a súdy s výnimkou orgánov riadenia a správy súdov a dôvodov predkladajúcich disciplinárne previnenia sudcu v SR). Slovenská úprava naviac zaraďuje k týmto orgánom veci operačnej a mobilizačnej povahy.

Posledný zásadný rozdiel v oblasti subjektívnej pôsobnosti ochrancov vidím v prípade *orgánov územnej samosprávy*. Zatiaľ čo sa pôsobnosť českého ochrancu na orgány územných samosprávnych celkov vzťahuje len v prípade výkonu prenesenej pôsobnosti, pôsobnosť slovenského ochrancu sa vzťahuje na tieto orgány v celej šírke ich pôsobnosti, teda ako v prenesenej, tak i v samostatnej.

Keď mám zhodnotiť českú a slovenskú úpravu pôsobnosti ochrancov, javia sa mi obe ako veľmi podobné a hlavne výkladovo prijateľné. Keďže na rozšírení pôsobnosti slovenského ochrancu o tzv. „zlú správu“ sa už pracuje, jediný podnet k zamysleniu z mojej strany smerujem k poslednému bodu týkajúceho sa pojatia subjektívnej pôsobnosti v prípade orgánov územnej samosprávy. Myslím, že budúca zmena zákona o VOP by mohla rozšíriť pôsobnosť českého ochrancu o samostatnú pôsobnosť obcí a krajov.

Právomoci ochrancov

Pri bližšom skúmaní danej problematiky v oboch úpravách by som v prvom rade zvýraznila spoločné prvky. Tak ako český, tak i slovenský zákonodarca zhodne identifikovali oprávnenia, ktoré ochrancovi prináležia. Dokonca sa zhodli i vo vymedzení povinností orgánov verejnej (štátnej) správy voči ochrancovi.

Prvý rozdiel spočíva v **časovom údaji**, ktorým je vymedzený priestor k vyjadreniu a taktiež k oznámeniu ochrancovi, aké opatrenia orgány v danej veci prijali. Zatiaľ čo česká úprava stanovuje túto lehotu na 30 dní, slovenským orgánom musí stačiť len 20 dní.

Český zákon o VOP, na rozdiel od slovenského ZVOP, taxatívne vymedzuje konkrétne **opatrenia k náprave**, ktoré môže ochranca navrhnúť v prípade nedostatočne vykonaných opatrení dotknutých orgánov alebo márnom uplynutí lehoty.

Čo sa týka oprávnení ochrancu doporučiť zmenu alebo zrušenie právneho alebo vnútroštátneho predpisu, obe úpravy sa zhodujú. Dokonca od novelizácie ZVOP z roku 2006 je i slovenský ochranca oprávnený predložiť ústavnému súdu návrh na začatie konania v prípade zistenia skutočností nasvedčujúcich tomu, že uplatnenie právnych predpisov môže ohroziť ľudské práva a základné slobody. Takáto formulácia sa síce priamo v českom zákone o VOP nevyskytuje, ale v § 69 odst. 2 zákona o Ústavním soudu

(zákon č. 182/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů) sa môžeme dozvedieť, že ochranca vo vzťahu k ústavnému súdu vystupuje v pozícii tzv. vedľajšieho účastníka v konaniach o návrhoch na zrušenie podzákonných predpisov.[112]

Ďalej, oproti slovenskému, môže český ochranca navrhnúť najvyššiemu štátnemu zástupcovi podanie žaloby k ochrane verejného záujmu a dokonca podať návrh i na zahájenie kárneho konania proti ktorémukoľvek predsedovi a podpredsedovi súdu.

V závere by som obe úpravy zhodnotila ako dostatočne výstižné, až na to, že by som do slovenskej úpravy navrhla včleniť konkrétne *opatrenia k náprave,* tak ako je to v tej českej. Naopak u slovenskej úpravy oceňujem *kratšiu lehotu* určenú k vyjadreniu dotknutých orgánov, čím sa podľa môjho názoru skracuje a tým zefektívňuje celý proces vybavovania podnetov.

5.4 Vzťah VOP k Parlamentu alebo iným orgánom

Pri porovnávaní tejto problematiky v slovenskej a českej úprave musím konštatovať, že česká úprava je určite detailnejšia a predovšetkým obšírnejšia.

Spoločnými prvkami ostáva povinnosť ochrancov každoročne predkladať **správy o činnosti**. Zatiaľ čo na Slovensku postačuje jedna správa ročne, v ČR je ochranca povinný predložiť až 4 správy za každý štvrťrok a taktiež jednu súhrnnú za celý rok. Zákon o VOP zároveň, na rozdiel od slovenského ZVOP, presne stanovuje komu je nutné správu zaslať, a síce nie len obom komorám parlamentu, ale i prezidentovi republiky, vláde, ministerstvám a iným správnym orgánom s pôsobnosťou pre celé územie štátu. Čo sa týka obsahovej stránky správ, musím povedať, že vzhľadom na mierne rozdielnu pôsobnosť a právomoci ochrancov sú správy veľmi podobné a nevidím výrazné odchýlky.

Obe úpravy ukladajú ochrancom povinnosť zoznámiť verejnosť so svojou činnosťou. V tomto prípade je konkrétnejšia slovenská úprava, pretože presne stanovuje spôsob zverejnenia informácií, a to prostredníctvom internetu, periodickej tlače či ostatných informačných prostriedkov.

Výrazný rozdiel oboch úprav možno spozorovať v tom, že česká úprava výslovne vyžaduje okrem súhrnných správ predkladanie i jednotlivých informácií, správ a doporučení, čo slovenská úprava nezmieňuje.

[112] Obvykle sa jedná o všeobecne záväzné vyhlášky obcí.

Najväčší rozdiel, čo sa týka vecnej stránky úprav, spočíva v tom, že zatiaľ čo je český ochranca oprávnený zúčastňovať sa schôdzí Poslaneckej snemovne a jej orgánov a žiadať o slovo, v slovenskej úprave by sme takéto ustanovenie len márne hľadali. V roku 2004 VOP predložil Výboru NR SR pre ľudské práva, národnosti a postavenie žien z vlastnej iniciatívy polročnú správu o činnosti s cieľom navrhnúť novelizáciu jeho postavenia v právnom poriadku SR. Súčasťou návrhov opatrení bol okrem iných i návrh na doplnenie oprávnenia zúčastňovať sa schôdze NR SR vo veciach jeho pôsobnosti. Bohužiaľ i napriek šiestej novele z roku 2006, ktorou bolo mnoho návrhov z tejto správy uzákonených, sa práve tento presadiť nepodarilo.

Podľa môjho názoru je predkladanie správ o činnosti podľa českej úpravy za každý štvrťrok zbytočné, či už z ekonomického hľadiska alebo z hľadiska straty času nad ich vypracovávaním. Na druhej strane je veľkou výhodou možnosť zúčastňovať sa schôdzí parlamentu, ktorú slovenský ochranca bohužiaľ nemá.

ZÁVER

Spracovanie tejto diplomovej práce bolo pre mňa veľkou skúsenosťou. Po bližšom zoznámení sa s problematikou verejného ochrancu práv v EU, ČR a SR som dospela k nasledujúcim záverom.

Európsky verejný ochranca práv nie je nadriadeným českého či slovenského ombudsmana, ale neslúži ani ako odvolacia inštancia proti jeho záverom. Pokiaľ sa ktorýkoľvek občan alebo podnik cíti byť poškodený na svojich právach nejakou inštitúciou EU, môže sa obrátiť na európskeho ombudsmana so žiadosťou o pomoc či nápravu. Napríklad najčastejším problémom, s ktorým sa na neho podnikatelia obracajú sú oneskorené platby zo strany inštitúcií EU. Mnohokrát je práve takéto oneskorenie príčinou úpadku predovšetkým malých spoločností, ktoré nemajú dostatočný kapitál a sú tak závislé na platbách EU.

Na základe mojej analýzy musím konštatovať, že stále stúpajúci počet zaznamenaných sťažností európskym ombudsmanom je dôkazom zvyšovania povedomia európskych občanov o tejto inštitúcii. Problémom však zostáva fakt, že drvivá väčšina sťažností nespadá do jeho pôsobnosti. V minulom roku sa na európskeho ochrancu obrátili českí občania v 66 prípadoch, z ktorých len 6 bolo možné zaradiť do jeho pôsobnosti. Príčinu nízkeho počtu českých, ale i slovenských sťažností vidím v mylnej predstave, že k podaniu sťažnosti je potrebná znalosť cudzieho jazyka. Európsky ombudsman preto pri všetkých jednaniach v ČR a SR neustále zdôrazňuje, že sa na neho môžu sťažovatelia obracať v češtine či slovenčine a v tomto jazyku obdržia i odpoveď.

Čo sa týka činnosti európskeho ochrancu za rok 2008, je až neuveriteľné aké veľké množstvo sťažností sa mu podarilo uzavrieť. Myslím, že jeho Kancelária, možno i dôsledkom jej neustáleho rozširovania, výrazne zefektívnila vybavovanie sťažností a tým posilnila postavenie tejto inštitúcie.

V úvode som si taktiež vytýčila za cieľ porovnať inštitúciu ombudsmana v ČR a SR. Vo svojich záveroch však nechcem hodnotiť, ktorá koncepcia úpravy je vhodnejšia a nevhodnejšia. Mojím cieľom je všeobecné zhrnutie výsledkov môjho snaženia.

V kapitole venovanej právnej úprave inštitúcie som dospela k záveru, že medzi oboma porovnávanými štátmi existuje diametrálny rozdiel, keď na Slovensku je ochranca zakotvený v Ústave SR, zatiaľ čo v Českej republike je upravený len bežným zákonom.

V závere tejto kapitoly však vyjadrujem svoj názor, že je len otázkou času, kedy dôjde k ústavnému uzákoneniu verejného ochranca práv aj v Českej republike.

V ďalšej kapitole rozoberajúcej osobu ochrancu, som sa venovala porovnaniu otázky voľby, pojatia funkčného obdobia, možností znovuzvolenia, požiadaviek voliteľnosti, otázky sľubu a inkompatibility a samozrejme podmienok zániku funkcie. Tu môžem konštatovať, že sú v tejto tematike oblasti, ktoré sú úplne totožné, napríklad čo sa týka možnosti znovuzvolenia, či oblasti, ktoré sa značne odlišujú, napríklad navrhovanie kandidátov. Existujú ale i oblasti, ktoré v českej úprave úplne chýbajú, a to možnosť odvolania ochrancu zo zdravotných dôvodov. Slovenská úprava by preto mohla byť v tejto časti inšpiráciou tej českej. Môj ďalší podnet smeroval na požiadavky voliteľnosti, kde by nebolo na škodu zahrnúť podmienku dosiahnutého vysokoškolského právnického vzdelania, ktoré si výkon tejto funkcie určite vyžaduje.

V rámci pôsobnosti som výrazné odchýlky nepostrehla, keďže na rozšírení pôsobnosti slovenského ochrancu o tzv. „zlú správu“ sa už pracuje. Jediný podnet smeroval na rozšírenie pôsobnosti českého ochrancu o samostatnú pôsobnosť obcí a krajov.

Čo sa týka právomocí, jediný väčší rozdiel vidím v slovenskej úprave, a to v kratšej lehote určenej k vyjadreniu dotknutého orgánu, ktorú považujem za efektívnejšiu.

Posledná kapitola porovnáva vzťah VOP k Parlamentu. Najväčší rozdiel spočíva v tom, že na rozdiel od slovenského ochrancu sa český môže zúčastňovať schôdzí parlamentu.

Podľa môjho názoru, ciele diplomovej práce, ktoré som si v úvode stanovila, sa mi podarilo naplniť. Verím, že tento dokument priniesol radu použiteľných poznatkov o inštitúcii verejného ochrancu práv v EU, ČR a SR.

ZOZNAM POUŽITÝCH ZDROJOV

Pramene práva

- Zmluva o Európskej únii 92/C 191/01
- Zmluva o založení Európskeho spoločenstva
- Rozhodnutí Evropského Parlamentu o pravidlech a obecných podmínkách pro výkon funkce veřejného ochránce práv (Statut) ze dne 9. března 1994 a ve znění rozhodnutí ze dne 14. března 2002 a ze dne 18. června 2008
- Rozhodnutie Európskeho ombudsmana, ktorým sa prijímajú vykonávacie ustanovenia zo dňa 8. júla 2002 a zmenené a doplnené rozhodnutiami Európskeho ombudsmana z 5. apríla 2004 a 3. decembra 2008.
- Jednací řád Evropského parlamentu, 16. vydání
- Charta základních práv Evropské unie
- Európsky kódex dobrej správnej praxe
- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů
- Ústavný zákon č. 460/1992 Z. z., Ústava Slovenskej republiky, v znení neskorších predpisov
- Zákon č. 564/2001 Z. z. o Verejnom ochrancovi práv, v znení neskorších predpisov
- Protokol o výsadách a imunitách Európskeho Spoločenstva pripojený k ZES
- Štatút Rady pre vysielanie a retransmisiu v znení rozhodnutia predsedu NR SR číslo 625 zo dňa 3. marca 2004

Literatúra

- Sládeček, V. Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář. 1.vydání. Praha : C. H. Beck, 2000. 135 s. ISBN 80-7179-445-7
- Hendrych, D a kol. Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 615. ISBN 978-80-7400-049-2
- Sládeček, V. Obecné správní právo. Praha: ASPI, a. s., 2009, s. 309 - 310. ISBN 978-80-7357-382-9
- Klíma, Karel, et al. Praktikum českého ústavního práva. 3. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. s. 203. ISBN 978-80-7380-173-1

- Filip, J., Svatoň, J., Zimek, J. Základy státovědy. 3. dotisk 2. přepracovaného vydání, Brno : Masarykova univerzita v Brně, 2001, s. 40
- Sládeček, V. Ombudsman a jeho role při ochraně práv. In Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti, Brno : Masarykova univerzita v Brně, 2002, s. 8-15
- Hrabcová, D. Věcné problémy a praktické zkušenosti z působení veřejného ochránce práv při aplikaci zákona č. 349/1999 Sb. In Působení ombudsmana v demokratické společnosti, Brno : Masarykova univerzita v Brně, 2003, s. 72
- Kandráč, P. O verejnom ochrancovi práv v Slovenskej republike. In Působení ombudsmana v demokratické společnosti, Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2003, s. 22
- Tóthová, K. Inštitút verejného ochrancu práv de lege lata. In Postavenie ombudsmana v demokratickom a právnom štáte, Zborník z medzinárodnej konferencie konanej dňa 15. apríla 2004 v Bratislave, s. 17
- Nikodým, D. Verejný ochranca práv a prokuratúra. In Postavenie ombudsmana v demokratickom a právnom štáte, Zborník z medzinárodnej konferencie konanej dňa 15. apríla 2004 v Bratislave, s. 43
- Šimíček, V. Důvody ústavního zakotvení veřejného ochránce práv. In Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti, Brno : Masarykova univerzita v Brně, 2002, s. 10
- Beneč, Š. Verejný ochranca práv a prokurátor v právnom poriadku Slovenskej republiky. In Postavenie ombudsmana v demokratickom a právnom štáte, Zborník z medzinárodnej konferencie konanej dňa 15. apríla 2004 v Bratislave, s. 37 a 38
- Pavlovčinová, L. Uplatnenie pôsobnosti verejného ochrancu práv v oblasti štátnej správy súdov. In Postavenie ombudsmana v demokratickom a právnom štáte, Zborník z medzinárodnej konferencie konanej dňa 15. apríla 2004 v Bratislave, s. 118, 119
- Verejný ochranca práv. Správa o činnosti, marec 2008, s. 11
- Evropský veřejný ochránce práv. Výroční zpráva 2008: Úřad pro úřední tisky, 2009, 93 s. ISBN 978-92-9212-176-1
- Reif, L. C. The ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System. The Hague [etc.]: M. Nijhoff , 2004. s. 376. ISBN 90-04-13903-6

- The European Ombudsman. Annual report of 1996, on-line text: http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces
- The European Ombudsman. Annual report of 1997, on-line text: http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces
- The European Ombudsman. Annual report of 1998, on-line text: http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces
- The European Ombudsman. Annual report of 1999, on-line text: http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces
- The European Ombudsman. Annual report 2000, on-line text: http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces
- The European Ombudsman. Annual report 2001, on-line text: http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces
- The European Ombudsman. Annual report 2002, on-line text: http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces
- Evropský veřejný ochránce práv. Výroční zpráva 2003, on-line text: http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces
- Evropský veřejný ochránce práv. Výroční zpráva 2004, on-line text: http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces
- Evropský veřejný ochránce práv. Výroční zpráva 2005, on-line text: http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces
- Evropský veřejný ochránce práv. Výroční zpráva 2006, on-line text: http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces
- Evropský veřejný ochránce práv. Výroční zpráva 2007, on-line text: http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces

Internetové zdroje

- Http://www.bankovyombudsman.sk/?page_id=4,cit. 19. 11. 2009
- Http://finance.idnes.cz/bankovni-ombudsman-ne-zavisly-ochrance-prav-klientu-f9b-/bank.asp?c=A090924_152006_bank_fib, cit. 19. 11. 2009
- Http://www.euroskop.cz/196/sekce/zakladni-smluvy-spolecenstvi-a-jejich-novelizace/, cit. 1. 11. 2009
- Http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20070606+TOC+DOC+XML+V0//CS (ku dňu 7.2.2008)
- Http://www.ombudsman.europa.eu/resources/provisions.faces, 1.11.2009

- Http://www.euroskop.cz/ gallery/6/2090-charta_zakladnich_prav_1.pdf, 1.11.2009
- Http://www.ombudsman.europa.eu/activities/speech.faces, 1. 11. 2009
- Http://www.ombudsman.europa.eu/resources/code.faces, cit. 1. 11. 2009
- Http://www.euractiv.sk/rovnost-sanci/analyza/co-vsechno-potrebujete-vdt-o-evropskem-ombudsmanovi, cit. 4.11.2009
- Http://books.google.cz/books?id=2NUPYybt90EC&pg=PA372&lpg=PA372&dq=Heede+European+ombudsman&source=bl&ots=tsPXDI8Jh9&sig=aGDDygELB2NkqYmbu38hXPd25No&hl=cs&ei=U6juSufuBI75_AaH0cGXDw&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=5&ved=0CBcQ6AEwBA#v=onepage&q=Heede%20European%20ombudsman&f=false, cit. 9. 11. 2009
- Http:// obcan.ecn.cz/index.shtml?apc=uj--1-250399, cit. 4. 11. 2009
- Http://www.vop.gov.sk/spravy-o-cinnosti, 10. 11. 2009
- Http://www.euroskop.cz/84/sekce/evropsky-ombudsman/, cit. 4. 11. 2009
- Http://www.ombudsman.europa.eu/atyourservice/complaintform/home.faces, 5. 11. 2009
- Http://obcan.ecn.cz/index.shtml?apc=uj--1-250399, cit. 5. 11. 2009
- Http://www.psp.cz/eknih/1998nr/stenprot/045schuz/s045089.htm, cit. 4. 3. 2009
- Http://www.vop.gov.sk/pravomoci-vop, cit. 4. 12. 2009
- Http://www.ochrance.cz/cinnost/zpravy.php,15. 11. 2009
- Http://www.vop.gov.sk/zborniky, 22. 2. 2009

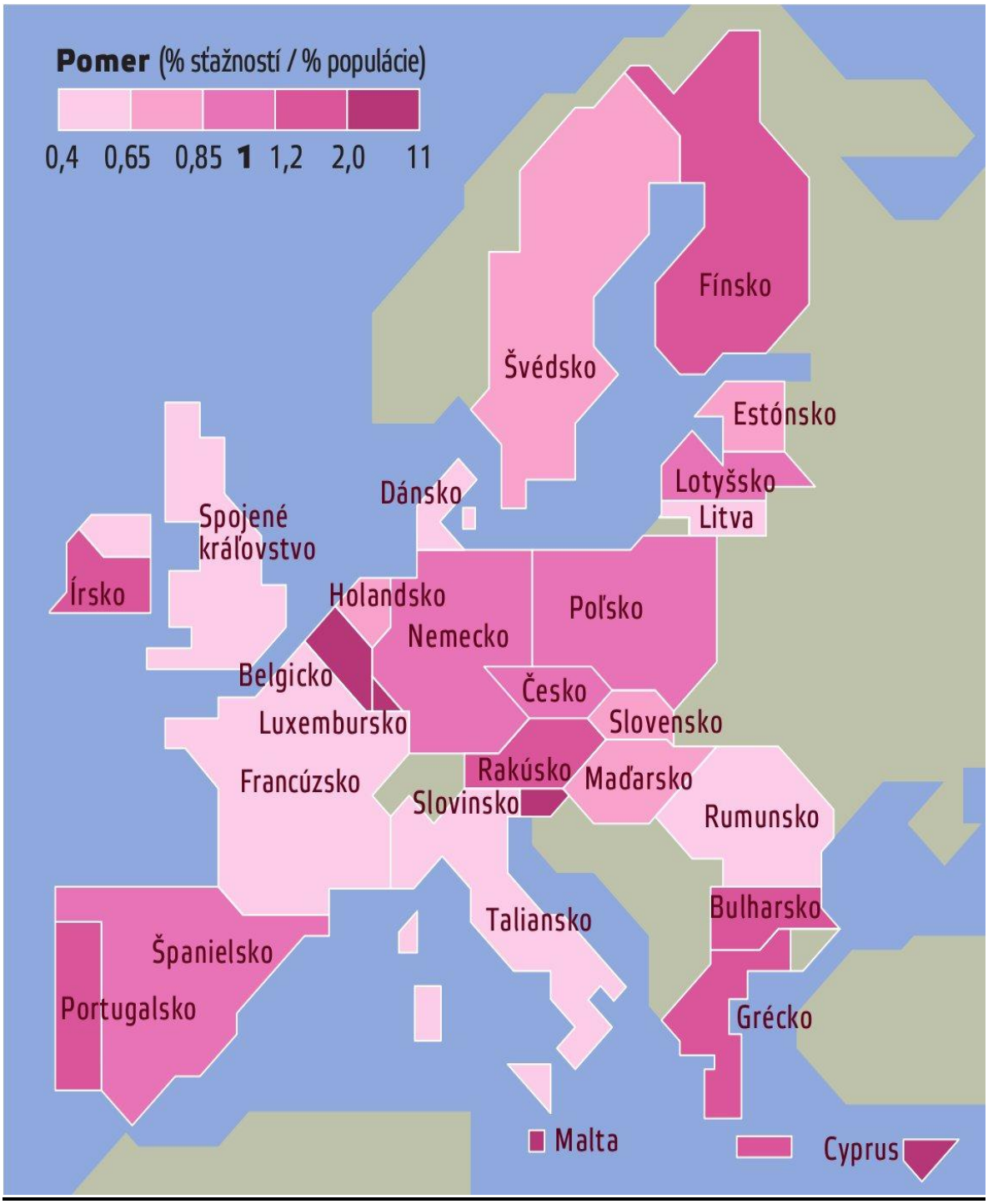
PRÍLOHY

<u>Príloha č. 1</u>: Zemepisný pôvod sťažností zaznamenaných európskym ombudsmanom v roku 2008

Krajina	Počet sťažností	% sťažností	% obyvateľstva EÚ	Pomer
Malta	36	1,1	0,1	11,0
Luxembursko	33	1,0	0,1	10,0
Cyprus	35	1,0	0,2	5,0
Belgicko	229	6,7	2,1	3,2
Slovinsko	41	1,2	0,4	3,0
Rakúsko	108	3,2	1,7	1,9
Írsko	45	1,3	0,9	1,4
Grécko	110	3,2	2,3	1,4
Bulharsko	74	2,2	1,6	1,4
Portugalsko	95	2,8	2,1	1,3
Fínsko	49	1,4	1,1	1,3
Španielsko	352	10,3	9,0	1,1
Poľsko	270	7,9	7,7	1,0
Lotyšsko	18	0,5	0,5	1,0
Nemecko	546	16,0	16,6	1,0
Česko	66	1,9	2,1	0,9
Švédsko	52	1,5	1,8	0,8
Slovensko	29	0,9	1,1	0,8
Maďarsko	46	1,4	2,0	0,7
Holandsko	78	2,3	3,3	0,7
Estónsko	7	0,2	0,3	0,7
Dánsko	23	0,7	1,1	0,6
Rumunsko	97	2,8	4,4	0,6
Francúzsko	240	7,0	12,8	0,5
Taliansko	219	6,4	11,9	0,5
Spojené kráľovstvo	197	5,8	12,3	0,5
Litva	11	0,3	0,7	0,4
Iné	221	6,5		
Neuvedená	79	2,3		

Poznámka: Percento sťažností sa vypočítalo vydelením percentuálneho podielu všetkých sťažností z každého členského štátu jeho percentuálnym podielom na celkovom obyvateľstve EU. Ak je väčší ako 0,1, znamená to, že príslušná krajina podala ombudsmanovi viac sťažností, než by sa dalo očakávať vzhľadom na počet jej obyvateľov.

<u>Príloha č. 2</u>: Mapa zemepisného pôvodu sťažností zaznamenaných európskym ombudsmanom za rok 2008 vyjadrených v percentuálnom pomere



<u>Príloha č. 3</u>: Európsky ombudsman: Interaktívny sprievodca – príklad č. 1

Otázka 1:	Chcete podať sťažnosť alebo požiadať o informácie?	**Podať sťažnosť**
Otázka 2:	Podávate sťažnosť na inštitúciu alebo orgán EÚ?	**Áno**
Otázka 3:	Ste:	**občan Európskej únie.**
Otázka 4:	Týka sa Vaša sťažnosť nesprávneho úradného postupu?	**Áno**
Otázka 5:	Obrátili ste sa už na príslušnú inštitúciu alebo orgán EÚ, napríklad, listom, s cieľom získať nápravu?	**Nie**

Rada:

Pred predložením sťažnosti ombudsmanovi musíte kontaktovať inštitúciu alebo orgán, ktorého sa daná záležitosť týka, a to, napríklad, listom.

Ak chcete túto záležitosť ďalej riešiť, obráťte sa na príslušnú inštitúciu alebo orgán v záujme dosiahnutia nápravy. Ak v primeranej lehote nedostanete uspokojivú odpoveď, môžete zvážiť podanie sťažnosti Európskemu ombudsmanovi.

Interaktívny sprievodca príklad č. 2

Otázka 1:	Chcete podať sťažnosť alebo požiadať o informácie?	**Podať sťažnosť**
Otázka 2:	Podávate sťažnosť na inštitúciu alebo orgán EÚ?	**Áno**
Otázka 3:	Ste:	**občan Európskej únie.**
Otázka 4:	Týka sa Vaša sťažnosť nesprávneho úradného postupu?	**Áno**
Otázka 5:	Obrátili ste sa už na príslušnú inštitúciu alebo orgán EÚ, napríklad, listom, s cieľom získať nápravu?	**Áno**
Otázka 6:	Týka sa Vaša sťažnosť pracovnoprávnych vzťahov v inštitúciách a orgánoch EÚ?	**Nie**
Otázka 7:	Kedy ste sa dozvedeli o skutočnostiach, na ktorých sa zakladá Vaša sťažnosť?	**Pred menej ako dvomi rokmi.**
Otázka 8:	Rozhodol vo Vašej veci súd, respektíve je Vaša vec v súčasnosti predmetom súdneho konania?	**Áno**

Rada:

Európsky ombudsman Vám pravdepodobne nebude vedieť pomôcť. Nemôže vyšetrovať prípad, keď tvrdené skutočnosti sú alebo boli predmetom súdneho konania.

Poznámka: Rady nachádzajúce sa v tejto interaktívnej príručke slúžia iba na usmernenie. Ak ešte stále neviete, na koho sa máte so sťažnosťou obrátiť, alebo ak si napriek poskytnutým radám myslíte, že záležitosť, v súvislosti s ktorou chcete podať sťažnosť, sa môže riešiť na európskej úrovni, neváhajte sa **obrátiť na Európskeho ombudsmana**.

<u>Príloha č. 4</u>: Sťažnosť k európskemu ombudsmanovi na nesprávny úradný postup

Európsky ombudsman

SŤAŽNOSŤ NA NESPRÁVNY ÚRADNÝ POSTUP

Pred vypĺňovaním tohto formulára sťažnosti si prosím prečítajte oddiel "Ako sa sťažovať".
V prípade potreby pokračujte prosím na osobitnom papieri a pripojte všetky dokumenty nevyhnutné na prešetrenie Vašej sťažnosti.

1

Meno: .....

Priezvisko: .....

Zastupujúc (ak je to vhodné): .....

Adresa 1. riadok: .....

Adresa 2. riadok: .....

Mesto: .....

Kraj/okres: .....

PSČ: .....

Štát: .....

Tel.: .....

Fax: .....

E-mail: .....

2

Na ktorú inštitúciu alebo orgán Európskej únie (EÚ) sa chcete sťažovať?

- ☐ Európsky parlament
- ☐ Rada Európskej únie
- ☐ Európska komisia
- ☐ Súdny dvor Európskych spoločenstiev (*)
- ☐ Európsky dvor audítorov
- ☐ Európsky hospodársky a sociálny výbor
- ☐ Výbor regiónov Európskej únie
- ☐ Európska investičná banka
- ☐ Európska centrálna banka
- ☐ Európsky úrad pre výber pracovníkov (EPSO)
- ☐ Európsky úrad pre boj proti podvodom (OLAF)
- ☐ Európsky policajný úrad (Europol)
- ☐ Iný orgán Únie (spresnite, prosím)

(*) S výnimkou výkonu jeho súdnych právomocí

3

Akého rozhodnutia alebo veci sa Vaša sťažnosť týka? Kedy ste sa o týchto skutočnostiach dozvedeli?

4

Čo podľa Vás urobila inštitúcia alebo orgán EÚ nesprávne?

5 Čo by podľa Vás mala inštitúcia alebo orgán urobiť za účelom nápravy?

6 Skontaktovali ste sa už s príslušnou inštitúciou alebo orgánom EÚ za účelom dosiahnutia nápravy?

☐ Áno (spresnite, prosím) ☐ Nie

7 Pokiaľ sa Vaša sťažnosť týka pracovných vzťahov s inštitúciami a orgánmi EÚ: vyčerpali ste všetky možnosti, ktoré pre podanie interných žiadostí a sťažností poskytuje Štatút zamestnancov? Ak áno, uplynuli už inštitúciám lehoty, v ktorých Vám majú odpovedať?

☐ Áno (spresnite, prosím) ☐ Nie

8 Rozhodol vo Vašej veci súd, respektíve je Vaša vec v súčasnosti predmetom súdneho konania?

☐ Áno (spresnite, prosím) ☐ Nie

9 Vyberte prosím **jednu** z nasledujúcich dvoch možností **po tom, čo ste si prečítali informáciu uvedenú v rámiku nižšie**:

☐ Prejednajte, prosím, moju sťažnosť verejne

☐ Žiadam, aby bolo s mojou sťažnosťou narábané dôverne

10 Súhlasíte s tým, aby bola Vaša sťažnosť postúpená inej inštitúcii alebo orgánu (európskemu alebo vnútroštátnemu), ak Európsky ombudsman rozhodne, že nie je oprávnený ju riešiť?

☐ Áno ☐ Nie

Dátum a podpis:

Sťažnosti Európskemu ombudsmanovi (vrátane všetkých príloh) sú zvyčajne prejednávané verejne.

„Verejné prejednávanie" sťažnosti znamená, že komukoľvek z verejnosti je umožnený prístup k sťažnosti a jej prílohám. Ak ombudsman začne vyšetrovanie, stanovisko príslušnej inštitúcie alebo orgánu, akékoľvek pripomienky sťažovateľa k tomuto stanovisku, a rovnako aj ostatné dokumenty uvedené v článku 14 vykonávacích ustanovení (dostupné na webovej stránke ombudsmana) sú verejnými dokumentmi, ku ktorým má ktokoľvek prístup na základe podanej žiadosti. Rozhodnutia ombudsmana o sťažnostiach sú publikované na jeho webovej stránke, pričom meno sťažovateľa je vyňaté. Niektoré sú tiež publikované, v plnom znení alebo formou zhrnutia, v tlačenej verzii a elektronických formátoch. Tieto publikácie neobsahujú meno ani adresu sťažovateľa.

Sťažovateľ má právo požiadať, aby jeho sťažnosť bola prejednávaná „dôverne". V prípade dôverného prejednania sťažnosť ani ostatné vyššie špecifikované dokumenty nie sú verejne prístupné. Ak však ombudsman začne vyšetrovanie, musí sa aj dôverne prejednávaná sťažnosť zaslať príslušnej inštitúcii alebo orgánu Únie. Rozhodnutia ombudsmana o dôverne prejednávaných sťažnostiach sú publikované na jeho webovej stránke po vyňatí všetkých informácií, ktoré by mohli viesť k identifikácii sťažovateľa. Tieto informácie sú taktiež vyňaté, ak je rozhodnutie publikované, v plnom znení alebo formou zhrnutia, v tlačenej verzii alebo elektronickom formáte.

Sťažnosti zaslané ombudsmanovi môžu obsahovať osobné údaje týkajúce sa sťažovateľa alebo tretej strany. Spracovanie osobných údajov Európskym ombudsmanom sa riadi nariadením (ES) č. 45/2001(1). Ak sťažovateľ nežiadal o dôverné prejednanie sťažnosti, považuje sa to v zmysle článku 5, písmena d) nariadenia (ES) č. 45/2001 za jeho súhlas s verejným prejednávaním sťažnosti, vrátane osobných údajov, ktoré sťažnosť obsahuje.

(1) Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 45/2001 z 18. decembra 2000 o ochrane jednotlivcov z hľadiska spracovania osobných údajov inštitúciami a orgánmi Spoločenstva a voľnom pohybe takýchto údajov (Ú.v. ES L 8, 12. 1. 2001, s. 1).