

Beckovy komentáře

Zákon o veřejném ochránci práv a ochránci práv dětí

Zákon o veřejném ochránci práv a ochránci práv dětí

Komentář

prof. JUDr. Vladimír Sládeček, DrSc.

3. vydání



Vzor citace:

Sládeček, V. Zákon o veřejném ochránci práv a ochránci práv dětí. Komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2025, 309 s.

Bibliografické informace Národní knihovny České republiky. Národní knihovna České republiky uvádí tuto publikaci v České národní bibliografii. Podrobné bibliografické údaje jsou k dispozici na internetu na adrese <https://www.nkp.cz/>.

Komentář napsal prof. JUDr. Vladimír Sládeček, DrSc.

Vydalo Nakladatelství C. H. Beck v Praze roku 2025

Jungmannova 750/34, 110 00 Praha, Nové Město, e-mail: beck@beck.cz

Odpovědný redaktor JUDr. PhDr. Vratislav Košťál, Ph.D.

Vydání třetí

Sazba: SV, spol. s r.o., Praha

Tisk: Marten, spol. s r.o.

© Nakladatelství C. H. Beck, 2025

ISBN 978-80-7699-029-6

O autorovi

Prof. JUDr. Vladimír Sládeček, DrSc. (* 1954, Karlovy Vary) absolvoval Právnickou fakultu UK v roce 1979. Nejdříve pracoval na Úřadu pro vynálezy a objevy (1979–1983), posléze v Ústavu státní správy (1983–1990) a dále pak v Kanceláři Federálního shromáždění (1990–1992). Od r. 1991 vyučoval na Právnické fakultě Univerzity Karlovy (katedra správního práva a správní vědy), a to do poloviny roku 2024. V letech 2013 až 2023 byl soudcem Ústavního soudu.

V současné době pedagogicky působí jako profesor na katedře správního a finančního práva Právnické fakulty UP v Olomouci (od r. 2003). Kromě řady časopiseckých studií je autorem či spoluautorem asi desítky publikací z oblasti správního i ústavního práva, například *Obecné správní právo* (2005, 2009, 2013 a 2019), *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy* (2010), *Ústavní soudnictví* (1999 a 2003), *Ústava České republiky – komentář* (2007 a 2016).

*Věnováno mé manželce
Zuzance Sládečkové.*

Předmluva

Přijetím vládního návrhu zákona o Veřejném ochránci práv (Poslanecká sněmovna návrh schválila 4. listopadu 1999, Senát 8. prosince 1999) se součástí českého právního řádu a soustavy státních orgánů stala zcela nová instituce. Veřejného ochránce práv lze považovat za českou podobu („modifikaci“) ve světě značně rozšířené instituce tzv. ombudsmana. Ombudsmana pak můžeme z pohledu současných poznatků zhruba obecně charakterizovat jako nezávislou a nestrannou osobu volenou parlamentem, která na základě stížností nebo z vlastní iniciativy a poměrně neformálně šetří namítanou (tvrzenou) nezákonnost nebo jiná pochybení (nespravedlivost, nesprávnost, nepřiměřenost atp.) v jednání (nečinnosti) veřejné správy. Ombudsman se věci začne zabývat zpravidla tehdy, když není k dispozici jiný účinný (obránný) právní prostředek, a svými přímo nevynutitelnými doporučeními iniciuje nápravu (k podrobnější charakteristice srov. úvodní partii *Ombudsman, předobraz Veřejného ochránce práv*, a dále obecnou část důvodové zprávy a literaturu zde uvedenou).

Právnímu zakotvení instituce předcházely poměrně komplikovaný sled neoficiálních i oficiálních iniciativ k vydání zákona. Počátky snah o zřízení instituce ombudsmana nalezneme již v polistopadovém Československu. Právě začátek devadesátých let, doba razantních (nejen právních) přeměn, se jevila jako příhodná k zavedení instituce. V prosinci 1990 se přijetím federálního zákona č. 540/1990 Sb., o Generálním inspektorovi ozbrojených sil, v československém právním řádu objevila instituce s jistými ombudsmanskými znaky, ačkoliv, jak vyplývá z názvu, pouze s omezenou působností na oblast ozbrojených sil. Hlavním úkolem Generálního inspektora ozbrojených sil, voleného Federálním shromážděním na dobu čtyř let, mělo podle zákona být sice zabezpečování dohledu Federálního shromáždění nad stavem a činností ozbrojených sil a realizací branné politiky státu, nicméně zákon výslovně také stanovil, že Generální inspektor vykonává inspekční činnost mimo jiné i v oblasti respektování lidské důstojnosti

Předmluva

a občanských práv. Příslušníci ozbrojených sil jsou pak oprávněni se na něj obracet přímo, mimo služební postup, přičemž nejsou vázáni státním nebo služebním tajemstvím. Z důvodu, že se voják obrátil na Generálního inspektora, mu nesměla být způsobena žádná újma, tj. kupříkladu potrestání velitelem. Oprávnění Generálního inspektora mělo iniciační charakter, nemohl proto vydávat pokyny příslušníkům ozbrojených sil ani měnit a rušit rozkazy a nařízení jim vydávané. O své činnosti měl podávat zprávy zastupitelským sborům. Smutnou skutečností však zůstává, že k reálnému ustanovení Generálního inspektora za celé dva roky po převratu nedošlo. Poslanci Federálního shromáždění nebyli schopni dosáhnout „všestranicky“ uspokojivého kompromisu, což možná souviselo i s faktem slučitelnosti funkce s poslaneckým mandátem. A tak ani po několika opakovaných pokusech nedošlo k nalezení přijatelné osoby a Generální inspektor nebyl zvolen. Po rozpadu České a Slovenské Federativní Republiky na dva samostatné státy nebylo nadále možné ustanovení zákona č. 540/1990 Sb. aplikovat, neboť funkce Generálního inspektora byla „*podmíněná toliko existencí České a Slovenské Federativní Republiky a příslušností České republiky k ní*“ (čl. 1 odst. 1 ústavního zákona ČNR č. 4/1993 Sb.).

Dalším relevantním pokusem o zakotvení instituce ombudsman-ského typu se jeví *vládní návrh zásad ústavního zákona o ochránci lidských a občanských práv České a Slovenské Federativní Republiky*, pocházející z června 1992. Byl zpracován na základě usnesení Federálního shromáždění č. 272 ze dne 30. ledna 1992, kterým byla vláda požádána o předložení návrhu zákona o zřízení úřadu pověřence (ombudsmana) pro lidská práva. Zásady byly ještě vypraveny do připomínkového řízení, ale zřejmě s ohledem na konání voleb, nastoupení nové vlády a další závažné politické události, návrh v tomto stadiu svou legislativní pout' ukončil.

Při přípravě Ústavy České republiky na podzim 1992 se objevily i alternativní návrhy základního zákona, které ovšem nebyly Českou národní radou projednávány. Je třeba připomenout, že návrh ČSSD předpokládal ustanovení tzv. Ochránce základních práv a svobod, který, jak lze vyčíst ze stručného ustanovení (čl. 8), měl mít zřejmě charakter ombudsmanské instituce.

Na semináři „*Ombudsman v České republice*“, který probíhal ve dnech 24. až 25. června 1993, se kromě jiného diskutovalo o *návrhu zásad zákona o veřejném ochránci práv*, který byl na požádání

Českého helsinského výboru připraven na Právnické fakultě Univerzity Karlovy. Tento návrh posléze posloužil poslancům ČNR, členům Výboru petičního, pro lidská práva a národnosti k vypracování vlastního projektu návrhu zásad zákona o veřejném ochránci práv, který se stal předmětem rozpravy dalšího semináře „*O úloze ombudsmana v evropských zemích*“ (10. červen 1994).

Za určité vyvrcholení tehdejších snah o zřízení instituce v České republice můžeme považovat *návrh zásad zákona o veřejném ochránci práv – ombudsmanovi* (Poslanecká sněmovna 1995, tisk 1789), předložený v květnu 1995 skupinou poslanců. Návrh zásad zákona se na pořadu jednání sněmovních výborů ocitl až v září 1995, tedy po nabytí účinnosti (nového) jednacího řádu Poslanecké sněmovny (zákon č. 90/1995 Sb., který nabyl účinnosti 1. srpna 1995), a to způsobilo, že byl v souladu s přechodnými ustanoveními jednacího řádu (§ 122 odst. 2) stažen z již ohlášeného programu jednání výboru pro zdravotnictví a sociální péči. Znovu byl posléze předložen (modifikovaný) poslanecký návrh zákona o veřejném ochránci práv v prosinci 1995 (Poslanecká sněmovna 1995, tisk 2007). Tento návrh úspěšně prošel v prvním čtení (únor 1996), avšak k jeho dalšímu projednávání, které se mělo uskutečnit na dubnovém plénu Poslanecké sněmovny – zejména s ohledem na blížící se konec volebního období a s tím související politické taktizování – již nedošlo. Návrh byl po volbách (opět v poněkud modifikovaném znění) v srpnu 1996 předložen skupinou poslanců znovu (Poslanecká sněmovna 1996, tisk 25). V prvním čtení byl opět schválen (říjen 1996), podobně prošel i ve druhém čtení (únor 1997), avšak již značně upravená, resp. okleštěná podoba původního návrhu ve třetím čtení (březen 1997) poměrně těsně neprošla.

Iniciativy týkající se ombudsmana na určitou dobu ustaly. K oživení došlo až po parlamentních volbách a změně vlády v r. 1998. ČSSD, která nastoupila k moci, vyjádřila ve svém vládním programovém prohlášení úmysl předložit „*návrh na doplnění ústavy o institut veřejného ochránce lidských práv a svobod (tzv. ombudsmana)*“. Návrh příslušného ústavního zákona sice nebyl nabídnut, nicméně na podzim téhož roku inicioval místopředseda vlády P. Rychetský vypracování návrhu zákona o veřejném ochránci práv. Zpracování návrhu bylo zadáno externistům, členům katedry správního práva a správní vědy Právnické fakulty Univerzity Karlovy. Expertní návrh byl dopracován v prosinci 1998, prošel řádným připomínkovým řízením a posléze byl projednán i v Legislativní radě vlády. Nakonec byl schválen i vládou a v dubnu

Předmluva

1999 předložen Poslanecké sněmovně (Poslanecká sněmovna 1999, tisk 199). Legislativní proces kupodivu necharakterizovaly výraznější kontroverze, přestože byl návrh v zásadě toliko s kosmetickými úpravami v Poslanecké sněmovně schválen (proti vůli ODS), především za podpory poslanců KDU-ČSL a některých poslanců US. Za obdobné konstelace prošel i v Senátu.

V lednu 2000 pak byla přijata související předloha (Poslanecká sněmovna 1999, tisk 200), vyhlášená jako zákon č. 18/2000 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Veřejném ochránci práv, a v červnu vydala vláda nařízení vlády č. 165/2000 Sb., o některých opatřeních k provedení zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv. Oba tyto předpisy, opatřené stručnými poznámkami, jsou taktéž součástí této publikace.

Pro úplnost přehledu aktivit týkajících se ombudsmana (ochránce) v České republice je vhodné poznamenat, že dne 24. června 1999 proběhl Poslaneckou sněmovnou organizovaný seminář „*Pro a proti zavedení instituce veřejného ochránce práv*“ a ve dnech 17. až 28. dubna 2000 se konala mezinárodní konference „*O roli a instituci ombudsmana*“, zabezpečovaná Senátem.

První pokus o ustanovení Veřejného ochránce práv a jeho zástupce, který se uskutečnil v květnu až červenci 2000, nebyl bohužel úspěšný. Proto i předkládaný komentář nemůže vycházet z poznatků praxe, resp. přihlídnout k „judikatuře“ Veřejného ochránce práv, ani ve větší míře využít odbornou českou literaturu k problematice, a je tudíž v tomto směru poněkud atypický. Při zpracování proto autor především vycházel z vlastních odborných znalostí a zkušeností s institucí ombudsmana i z poznatků získaných při přípravě vládního návrhu zákona.

Vlastnímu komentáři k zákonu č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, je předřazena povšechná charakteristika instituce ombudsmana (Ombudsman, předobraz Veřejného ochránce práv). Již zmíněné, poznámkami opatřené předpisy (zákon č. 18/2000 Sb. a nařízení vlády č. 165/2000 Sb.), doplňuje v přílohách úplný text vládní vyhlášky č. 150/1958 Ú. l., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících, a výňatky z dalších, souvisejících předpisů [zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová

pravidla), zákon č. 65/1965 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech, ve znění pozdějších předpisů, a nařízení vlády č. 253/1992 Sb., o platových poměrech zaměstnanců orgánů státní správy, některých dalších orgánů a obcí, ve znění pozdějších předpisů].

Je třeba poznamenat, že s ohledem na předpokládanou dobu vydání publikace komentář vychází z právního stavu k 1. 1. 2001.

Za cenné podněty i připomínky, které mi zhusta nezbylo než akceptovat, děkuji ctihodnému kolegovi doc. JUDr. Vladimíru Mikule.

Praha, listopad 2000

Autor

Předmluva ke 2. vydání

Od prvního vydání komentáře k zákonu o Veřejném ochránci práv, který předcházел faktickému zřízení instituce, uplynulo více než deset let, a není proto divu, že se mnoho věcí změnilo.

Především byl zvolen historicky první český ombudsman, kterým se stal JUDr. Otakar Motejl (12. 12. 2000), aby se složením slibu do rukou předsedy Poslanecké sněmovny ujal funkce (18. 12. 2000). Brzy následovalo i ustanovení jeho zástupce, resp. zástupkyně, Mgr. Anny Šabatové (zvolena 25. 1. 2001, slib složila 31. 1. 2001). Po uplynutí šestiletého funkčního období byl znovu zvolen JUDr. Otakar Motejl (12. 12. 2006, slib složil 19. 12. 2006), posléze byla ustanovena do funkce i jeho nová zástupkyně (Mgr. A. Šabatová znovu nekandidovala) RNDr. Jitka Seitlová (7. 2. 2007, slib složila 14. 2. 2007).

Dne 9. května 2010 JUDr. Otakar Motejl, první český ombudsman, zemřel. První volba nového Veřejného ochránce práv byla neúspěšná (9. 7. 2010), teprve druhá volba přinesla obsazení funkce. Veřejným ochráncem práv se stal JUDr. Pavel Varvařovský, bývalý soudce Ústavního soudu (zvolen 7. 9. 2010, slib složil 13. 9. 2010).

V uplynulém období byl zákon o Veřejném ochránci práv také dosti relevantně pozměněn a doplněn celkově jedenácti novelami (zákon č. 265/2001 Sb., zákon č. 309/2002 Sb., zákon č. 320/2002 Sb., zákon č. 626/2004 Sb., zákon č. 381/2005 Sb., zákon č. 342/2006 Sb., zákon č. 129/2008 Sb., zákon č. 314/2008 Sb., zákon č. 198/2009 Sb., zákon č. 227/2009 Sb. a zákon č. 427/2010 Sb.), kromě některých upřesnění šlo vesměs o rozšiřování působnosti Veřejného ochránce práv.

Přirozeně se v průběhu doby rovněž objevila i nová odborná literatura k problematice, z velké míry k tomu přispěly i aktivity JUDr. Otakara Motejla a jeho kanceláře spočívající v pořádání konferencí k problematice instituce a dalším souvisejícím otázkám. Patrně i proto je v tomto vydání uváděna převážně zcela jiná literatura než ve vydání prvním, neboť tyto první články a studie se většinou

Předmluva ke 2. vydání

věnovaly spíše úvahám *de lege ferenda*, tedy představám o podobě instituce a jejím fungování, případně zřízení instituce obhajovaly či zatracovaly.

Komentáře obvykle bývají doplňovány judikaturou, zejména vydanou různými soudními orgány. V případě této publikace se tak stane dosti zřídka a jen v odkazech či krátkých citacích, neboť výsledky aktivity ombudsmana nemají povahu rozhodnutí, a navíc se dají jen obtížně přiřadit ke konkrétnímu ustanovení zákona.

V neposlední řadě vedlo k úpravám, prohloubení a rozšíření textu i získání praktických zkušeností a poznatků z činnosti Veřejného ochránce práv, jak ji lze mimo jiné doložit i z pravidelných souhrnných zpráv o činnosti.

Pro účely seznámení širší veřejnosti s institucí ombudsmana byla i v tomto vydání zachována partie *Ombudsman, předobraz Veřejného ochránce práv*.

Publikace by měla posloužit nejen právníkům, včetně zaměstnanců Kanceláře Veřejného ochránce práv, ale je také určena široké veřejnosti, resp. osobám, které by se se svým problémem chtěly na Veřejného ochránce práv obrátit.

Za cenné připomínky a podněty i tentokrát patří dík doc. JUDr. V. Mikule a nově též JUDr. Daně Hrabcové, Ph.D., dlouholeté vedoucí pracovníci Kanceláře Veřejného ochránce práv.

Roztoky u Prahy, červen 2011

Autor

Předmluva ke 3. vydání

Opět uplynula poměrně dlouhá doba od předchozího vydání publikace, navíc v nedávné době došlo k závažným změnám v právní úpravě. Bylo proto záhodno zejména reflektovat mnohé (nastalé) změny.

Především je třeba uvést, že JUDr. Pavel Varvařovský na funkci Veřejného ochránce rezignoval v roce 2014 a v témže roce ho nahradila Mgr. Anna Šabatová, Ph.D. Její funkční období (řádně) skončilo v r. 2020. Jejím nástupcem se stal JUDr. Stanislav Křeček (jeho funkční období skončí v r. 2026).

Pokud jde o právní úpravu, v mezidobí došlo k několika změnám v zákoně o Veřejném ochránci práv. Novelizace můžeme rozdělit do dvou skupin. První skupinu tvoří drobná upřesnění a doplňky (zákon č. 303/2011 Sb., č. 396/2012 Sb., č. 261/2021 Sb. a č. 448/2024 Sb.).

Ve druhé skupině nalezneme novelizace, kterými dochází k dalšímu rozšíření působnosti ochránce. Zákonem č. 198/2017 Sb. byla působnost Veřejného ochránce práv vztažena na naplňování mezinárodních smlouvy, upravující práva osob se zdravotním postižením. Zákonem č. 365/2017 Sb. byla založena působnost ochránce ve věcech práva na volný pohyb občanů Evropské unie a Evropského hospodářského prostoru a jejich rodinných příslušníků.

Zásadní změny v postavení instituce, resp. v rozsahu působnosti Veřejného ochránce práv nicméně přinesla rozsáhlá novela provedená zákonem č. 77/2025 Sb. Vláda předložila vládní návrh této novely Poslanecké sněmovně 26. dubna 2024 (Poslanecká sněmovna, 2024, tisk 688). Byl Poslaneckou sněmovnou – s drobnými úpravami – schválen dne 22. ledna 2025. Pak byl postoupen Senátu (Senát, 2024, tisk 56), který jej dne 26. února 2025 schválil ve znění předloženém Poslaneckou sněmovnou. Prezident republiky následně přijatý zákon podepsal. Zákon byl publikován (zpřístupněn) ve Sbírce zákonů dne 25. března 2025 a účinnosti nabyl k 1. červenci 2025.

Předmluva ke 3. vydání

Tato novelizace především dala vzniknout – vedle dosavadního Veřejného ochránce práv (tedy v rámci jedné instituce) – ochránci práv dětí a dále rozšířila působnost ochránce, neboť podle platné úpravy také (a to na prvním místě) „plní úkoly v oblasti ochrany a prosazování základních práv a svobod“. V podstatě tak Veřejný ochránce práv i ochránce práv dětí mají též plnit funkci tzv. národní lidskoprávní instituce (NHRI), vyplývající z rezoluce Valného shromáždění OSN č. 48/134 ze dne 20. 12. 1993, často označované jako „Pařížské principy“.

Kriticky jsem se těmito posledními změnami zabýval jinde (*Sládek, V.* Nad návrhem novely zákona o Veřejném ochránci práv. In: *Správní právo*, 2024, č. 8). Některé z těchto názorů se nicméně objeví i při komentování některých ustanovení.

Úvodní studie *Ombudsman, předobraz Veřejného ochránce práv*, byla zachována, nicméně výrazně přepracována. Uvádí se i nová, v mezidobí publikovaná odborná literatura, zejména je vhodné upozornit na další komentář k zákonu (*Chamráthová, A., Hlouch, L., Kličková, A., Svoboda, T.* Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019).

S přihlédnutím k závažnosti naposledy provedených změn jsem do úvodních partií doplnil výňatky z obecné části důvodové zprávy k návrhu zákona, včetně mého komentáře.

Vzhledem k tomu, že původní přílohy pozbyly na aktuálnosti, případně byly zrušeny, nahradily je nové dodatky. Jde o výňatky z významných zákonů, které byly novelizovány zákonem č. 77/2025 Sb. Tyto novelizace přinesly některá zvláštní oprávnění zvláště ochránci práv dětí. Pro úplnost uvádím, že zákon o veřejném ochránci práv a ochránci práv dětí bude s účinností k 12. 6. 2026 novelizován zákonem č. 314/2025 Sb.

Za cenné připomínky a podněty tentokrát děkuji doc. JUDr. K. Frumarové, Ph.D., a poděkování patří také Mgr. P. Melotíkové, Ph.D., za technickou pomoc; obě jsou mými kolegyňkami na olomoucké právnické fakultě. Poděkování si zaslouží také vedoucí Kanceláře veřejného ochránce práv a ochránce práv dětí JUDr. Ing. P. Pořízek, Ph.D., který mi poskytl některé podklady.

Roztoky u Prahy, červen 2025

Autor

Obsah

O autorovi	V
Předmluva	VII
Předmluva ke 2. vydání	XIII
Předmluva ke 3. vydání	XV
Seznam použitých zkratk	XIX
 Ombudsman, předobraz Veřejného ochránce práv	1
Důvodová zpráva k návrhu zákona o Veřejném ochránci práv	27
Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 77/2025 Sb., kterým se mění zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů a další související zákony (výňatky)	47
 Zákon o veřejném ochránci práv a ochránci práv dětí	77
 Část první. Obecná ustanovení	77
 Část druhá. Činnost veřejného ochránce práv a ochránce práv dětí	155
 Část třetí. Zvláštní oprávnění a povinnosti veřejného ochránce práv	239
 Část čtvrtá. Závěrečná ustanovení	255
 Vybraná ustanovení novel	267
 Příloha	269
Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (výňatky)	271
Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (výňatky)	275

Obsah

Zákon č. 250/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (výňatky)	279
Zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízení soudních, ve znění pozdějších předpisů (výňatek)	283
Věcný rejstřík	285

§ 10 [Oprávněné osoby]

(1) Každý má právo obrátit se s písemným podnětem na veřejného ochránce práv ve věci, která patří do jeho působnosti podle § 1a odst. 1 písm. b) a § 1a odst. 2 písm. b); podnět lze učinit také ústně do protokolu.

(2) Každé dítě má právo obrátit se na ochránce práv dětí s podnětem týkajícím se porušení jeho práv přímo i bez vědomí svých zákonných zástupců (dále jen „podnět dítěte“).

(3) Podnět osoby nesmí být podroben úřední kontrole.

(4) Podnět nepodléhá poplatku.

Změny: zákon č. 381/2005 Sb. a zákon č. 77/2025 Sb.

Související ustanovení: § 1, 1a, 10, 10a 11, 12, 15 odst. 1 písm. c) a d), § 23 odst. 2

Použitá a související literatura: *Hanák, M.* Několik poznámek k procesu vyšetřování veřejného ochránce práv se zřetelem k činnosti stavebních úřadů. *Stavební právo – Bulletin*, 2003, č. 3; *Chamráthová, A., Hlouch, L., Kličková, A., Svoboda, T.* Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019; *Pospíšilová, S.* Veřejný ochránce práv jako ochránce práv dětí. In: *Frumarová, K., Melotiková, P. (eds.)* Pocta Vladimíru Sládečkovi. Praha: Leges, 2024, s. 309 a násl. *Sládeček, V.* Ombudsman, ochránce práv ve veřejné správě. *AUC-Iuridica*, 1997, č. 3–4; *Sládeček, V.* Veřejný ochránce práv. In: *kolektiv autorů* Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy. Olomouc: Periplum, 2009, s. 239 a násl.; *Sládeček, V.* Zřízení instituce ombudsmana a spolupráce s nevládními organizacemi. *Lidská práva*, 2001, č. 2; *Valachová, K.* Způsoby iniciování a specifika šetření veřejného ochránce práv v oblasti veřejné správy. In: *Přidal, M. (ed.)* Role veřejného ochránce práv v politickém systému České republiky. Brno: Kancelář Veřejného ochránce práv, 2011, s. 34 a násl.

DZ původní: *Předpokládá se písemné podání, obsahující předepsané náležitosti, ale možná je i osobní návštěva stěžovatele (kupř. i osoby postižené v tom směru, že sama není schopna zpracovat písemné podání), kdy zaměstnanci kanceláře zaznamenají všechny potřebné údaje (náležitosti) do protokolu. Zvýšená ochrana se věnuje podání osob zbavených svobody, především z toho důvodu, aby tato podání nekontrolovali kupř. příslušníci Vězeňské služby, proti kterým směřují. Ombudsman by měl sloužit průměrnému, obyčejnému občanovi, bohatstvím neoplývajícímu a právnicky „nedotčenému“*

individu, ztracenému v houšti arogantní byrokracie, jako jednoduchá, nenáročná, a přitom relativně účinná forma domáhání se ochrany. Pomoc přitom může spočívat i „jen“ v poskytnutí relevantní informace (právního charakteru). Ombudsman by měl plnit funkci základní pomoci občanům v ochraně před státní byrokracií. Občan se nejčastěji dostává do styku s orgány veřejné správy, a protože právě veřejná správa je soustavou nadmíru složitou, a už proto – ve smyslu právním, politickém, hospodářském i etickém – zvláště zranitelnou i zraňující, zdá se, že je to právě ona, kdo vyžaduje mimořádnou pozornost. Především tímto směrem má být proto zaměřena působnost ombudsmana.

DZ k novele: *Jednou z takových odchylek, která má za cíl zvýšit přístupnost instituce dětem, je i navrhovaný § 10 odst. 2, který stanoví, že „každé dítě má právo obrátit se na ochránce práv dětí s podnětem týkajícím se porušení jeho práv přímo i bez vědomí svých zákonných zástupců“. Návrh vnímá děti jako aktivní bytosti, které by měly být podporovány v tom, aby se braly o svá práva. Disponují proto dostatečnou mírou autonomie, aby zformulovaly svůj názor na věc, vyjádřily případně i nespokojenost v určité záležitosti, a se se stížností přímo obrátily na ochránce práv dětí. Jedná se o speciální variantu podání podnětu, kdy v souladu se zásadou participace bude dítě spolurozhodovat o celém postupu. K tomuto je nicméně nezbytné vytvořit v praxi neformální proces přijímání žádostí a veškeré další komunikace úřadu a jeho fungování tak, aby děti instituci a její roli znaly a věděly, jak se na ni v případě potřeby obrátit.*

- 1 Toto ustanovení specifikuje rozsah práva, resp. důvody a podmínky, **kdy se osoba může obrátit na veřejného ochránce práv a ochránce práv dětí**. Úzce navazuje na § 1a. Zákonem č. 381/2005 Sb. byla v návaznosti na rozšíření působnosti (původně § 1 odst. 3 a 4) provedena legislativně technická úprava (upřesnění) a nahrazen původní odkaz. Touto novelou byla také upravena dikce původního odstavce 2 (nyní odstavce 3; srov. dále). Zákon č. 77/2025 Sb. zejména vložil nový odstavec 2, ale také upřesnil, že podněty se mají týkat jen „ombudsmanské“ působnosti jak veřejného ochránce práv [§ 1a odst. 1 písm. b)], tak ochránce práv dětí [§ 1a odst. 2 písm. b)].

- 2 V **odstavci 1** znamená použití termínu „každý“, že se na ochránce s podnětem může obrátit nejen kterákoliv (soukromá) fyzická osoba zdržující se oprávněně na území České republiky, tj. i jiný než český státní občan i osoba bez státní příslušnosti, ale i (soukromá) právnická

osoba, která se „ocitla“ ve styku se správními úřady. Nutno v této souvislosti dodat, že nelze vyloučit ani podání podnětu ze zahraničí.

V některých předchozích verzích návrhu zákona se nicméně uvažovalo o vyloučení **právnických osob** z okruhu oprávněných osob. Eliminace právnických osob, která není zcela vzácná ani v zahraničních úpravách, byla odůvodňována zejména argumentem hlavního účelu ombudsmanské instituce. Ten spočívá, jak zdůrazňuje též DZ původní, v pomoci obyčejnému, „malému“ člověku, jenž se ocitá v určité „administrativní“ tísní. Limity se také zdála očekávaná omezená kapacita instituce. Dále se uvádělo, že na rozdíl od fyzických osob, právníké osoby zpravidla většinou disponují dostatečnými (firemními) prostředky k využití kvalifikovaných služeb právníků, potažmo mohou jejich prostřednictvím uplatňovat ochranu svých práv běžnou, kupříkladu soudní cestou. Přijatou úpravu lze sice akceptovat, avšak nelze vyloučit, jak to trochu naznačuje i zkušenost ÚS, že ochránce může být zahlcen málokdy opodstatněnými podněty právnických osob podle hesla „zkusíme všechny možné prostředky, abychom dosáhli svého cíle“.

Podnět se může týkat jen věcí spadajících do působnosti ochránce a pouze vlastní věci stěžovatele (k tomu srov. § 12).

Podání, které je podle obsahu zjevně peticí týkající se (činnosti) správního úřadu či jiného státního orgánu, by ochránce měl tomuto orgánu postoupit. Ochránce by přijal a „vyřídil“ jen tu petici, která by skutečně obsahově naplňovala příslušné zákonné znaky, a tedy by se nějakým způsobem bezprostředně dotýkala věcí veřejných v souvislosti s institucí ochránce.

Předpokládá se podání (a vůbec komunikace se stěžovatelem) v **českém jazyce**, ačkoliv to zákon výslovně neuvádí. Obecná úprava užívání českého jazyka v úředním styku je obsažena především ve správním řádu. Ten stanoví, že v řízení se jedná a písemnosti se vyhotovují v českém jazyce, jednání i písemnosti mohou být předloženy v jazyce slovenském (§ 16 odst. 1 SpŘ). Písemnosti vyhotovené v cizím jazyce musí účastník předložit jak v originále, tak v úředně ověřeném předkladu (§ 16 odst. 2 SpŘ). Povinnost komunikace v českém jazyce zavádějí i některé zvláštní předpisy (srov. například § 54 zákona o advokacii, § 8 a 11 zákona o auditorech). Ustanovení § 42e odst. 2 a § 126 zákona o pobytu cizinců na území České republiky naopak předpokládá možnost užití cizích jazyků. Například § 3b odst. 2,

§ 10, § 22 odst. 1 a § 50a odst. 2 zákona o azylu také počítá především s komunikací v jazycích cizích.

- 7 Pokud jde o **písemné podněty**, lze využít (nepovinný) „formulář“, který se nachází na webových stránkách ochránce (www.ochrance.cz). Pro podávání **ústních podnětů** je v souladu s tím, co je uvedeno v DZ původní, v Kanceláři veřejného ochránce práv zřízena stálá služba právníků zajišťující výkon této činnosti. Přímou na místě tak mohou být odstraněny možné pochybnosti o působnosti ochránce, poskytnuta pomoc při formulaci náležitostí podnětu, případně další informace. Tímto postupem se předchází podávání zbytečných podnětů (Hanák 2003). Pokud jde o eventuální návštěvu, resp. pomoc s podáním osobě neslyšící, v souladu se § 8 zákona o komunikačních systémech neslyšících a hluchoslepých osob mají takové osoby právo na tlumočnické služby.
- 8 I když to nebylo nejspíše úmyslem zákonodárce, a dokonce se to zdá tak trochu v rozporu s posláním instituce, neboť činnost ochránce má být bez odborné (právní) asistence přístupná široké veřejnosti, není vyloučeno, aby byl stěžovatel **zastoupen** advokátem podle zákona o advokacii. Z praxe jsou takové případy známé.
- 9 Jak bylo naznačeno, zákon č. 77/2025 Sb. vložil **do odstavce 2** potřebné speciální ustanovení týkající se podnětů dětí. Jak zdůrazňuje i DZ k novele, jde o to, aby děti byly vnímány jako aktivní bytosti, které se „berou“ o svá práva. Tomu má odpovídat formulace, že se mohou na ochránce práv dětí obracet i bez vědomí svých zákonných zástupců, tedy zejména rodičů. Předpokládá se tedy, že podněty budou podávat i plně nesvéprávné (nezletilé) osoby. K tomu srov. komentář k § 10a.
- 10 Je si třeba povšimnout, že na rozdíl od veřejného ochránce práv, který má projednávat jen podněty „ombudsmanského“ charakteru, se v odstavci 2 pro ochránce práv dětí stanoví širší působnost, neboť se podnět může týkat porušení „jeho práv“, tedy zejména práv vyplývajících z Úmluvy o právech dítěte a z dalších mezinárodních smluv (srov. komentář k § 1a).
- 11 **Odstavec 3**, původně jako odstavec 2, zněl: „(p)odnět osoby, která je zbavena osobní svobody, nesmí být podroben úřední kontrole“; této dikci konvenuje i DZ původní. Zakládal se tak zvláštní režim pro podání osob, které byly „úředně“ zbaveny svobody. Tato regulace odpovídala řadě zahraničních úprav. Jejím smyslem bylo zabránit, aby kupříkladu personál věznice zkoumal, resp. „cenzuroval“ obsah

podání určeného ochránci. Mohlo být totiž namířeno právě proti jeho excesům v chování vůči osobám zbaveným svobody. K tomu srov. vůbec též možnost „nerušených rozhovorů“ s osobami umístěnými v uzavřených zařízeních [§ 15 odst. 1 písm. c)]. V souvislosti s rozšířením působnosti ochránce provedené zákonem č. 381/2005 Sb. byla slova „osoby která je zbavena osobní svobody“ vypuštěna. Snahou bylo stanovit generální pravidlo, které se vztahuje na veškeré podněty, tedy i na podněty pocházející z jiných „zařízení“, kde konkrétní osoba setrvává dobrovolně (srov. „zbavena“). DZ k vládnímu návrhu zákona (Poslanecká sněmovna, 2004, tisk 751) k tomu uvádí, že nejen podnět osob zbavených osobní svobody, ale též podnět osob, „jejichž svoboda je omezena de iure nebo de facto, jakož i všechny ostatní podněty ochránce nesmí podléhat úřední kontrole, neboť by tím bylo vážně ohroženo jeho poslání“.

Bezplatnost řízení podle **odstavce 4** konstituuje jeden ze stěžejních rysů instituce, i když, kupodivu, existují vzácné výjimky, kde se poplatky u zahraničních ombudsmanských institucí, byť třeba symbolické, vybírají (srov. Nový Zéland a některé státy v Indii). Případného zástupce, cestovné apod. by si stěžovatel ovšem hradil sám.

Návrh předložený vládě obsahoval ještě ustanovení o tom, že ochránce i **telefonicky podává informace** ke své činnosti i k organizaci a působnosti veřejné správy v jednotlivých věcech. Tím se především chtěla zdůraznit jednak možnost získání uvedených informací i prostřednictvím telefonu (často totiž může taková informace postačovat), a dále skutečnost, že podněty se podávají pouze písemně. Jistý náznak (fragment) uvedeného zůstal zachován v § 23 odst. 2. V praxi nicméně telefonická informační linka Veřejného ochránce práv funguje (Hanák 2003) a je bohatě využívána. Například v roce 2024 bylo zaznamenáno 5 632 telefonických dotazů.

Uvedme alespoň základní **statistické údaje** k podávání podnětů (podrobnosti lze nalézt v souhrnných zprávách za jednotlivé roky). Pokud jde o počty podaných podnětů, jejich výše se po určitém poklesu v letech 2003 a 2004 (po účinnosti SŘS) postupně stabilizovala na cca 7 000 podnětech za rok (rok 2001: 5 991, rok 2004: 4 415, rok 2008: 7 051, rok 2010: 6 309, rok 2022: 7 527, rok 2023: 7 165 a rok 2024: 7 563). Oproti počátkům, kdy byl počet podnětů, které nespádaly do působnosti ochránce, poměrně vysoký (rok 2001: 50 %, rok 2002: 44 %, rok 2003: 45 %), se počet ustálil na číslech kolem 30 % (rok 2020: 32 %, rok 2023: 27 % a rok 2024: 27 %).

§ 10a [Komunikace s dítětem]

(1) Při komunikaci s dítětem ochránce práv dětí zohlední jeho věk a rozumovou vyspělost.

(2) Ochránce práv dětí umožní dítěti projevit jeho názor a jeho vyjádření bude věnovat ve svém dalším postupu náležitou pozornost. Dítě má právo hovořit s ochráncem práv dětí bez přítomnosti svých zákonných zástupců.

Související ustanovení: § 1, 1a, 2, 10, 10a 11, 12, 15 odst. 1 písm. c) a d), § 20i, § 23 odst. 2

Použitá a související literatura: *Pospíšilová, S.* Veřejný ochránce práv jako ochránce práv dětí. In: *Frumarová, K., Melotíková, P.* (eds.) *Pocta Vladimíru Sládečkovi*. Praha: Leges, 2024, s. 309 a násl.

DZ k novele: *Základní zásady činnosti ochránce práv dětí vychází z Úmluvy o právech dětí a jejich obecných principů, zejména konceptu nejlepšího zájmu dítěte a dětské participace. Smyslem instituce je vyrovnat zranitelnost dětí, avšak při zachování jejich autonomie s přihlédnutím k jejich postupnému vývoji a dospívání. Průběžná spolupráce a komunikace s dětmi proto musí tvořit jádro činnosti ochránce práv dětí tak, aby názor dětí ochránce pouze neodhadoval a neprosazoval něco, o co ve skutečnosti dítě nestojí, či si přeje něco jiného. Takto ochránce práv dětí komunikuje s dětmi při veškeré své činnosti. Za účelem účinné vzájemné spolupráce pak musí ochránce práv dětí a všichni zaměstnanci jeho kanceláře komunikovat způsobem vstřícným a srozumitelným k dětem a v tomto také být průběžně školeni. Zároveň nově navrhaný § 10a odst. 2 věta druhá stanovuje právo dítěte hovořit s ochráncem práv bez přítomnosti svých zákonných zástupců tak, aby dítě mělo možnost komunikovat s ochráncem práv zcela autonomně. Spolupráce ochránce práv dětí s dětmi je blíže rozvinuta v § 20i, dle kterého mimo jiné zřizuje i různorodý poradní orgán, se kterým průběžně konzultuje svou činnost a výstupy.*

- 1** Nově vložené ustanovení stanoví základní pravidla pro komunikaci ochránce práv dětí a jeho personálu s dětmi.
- 2** **Odstavec 1** se zdá na první pohled být spíše notorií, ale nelze mu upřít jistý smysl, i když zároveň vyvolává určité problémy. Do jisté míry navazuje na § 31 ObčZ, podle kterého je nezletilý způsobilý