

Vladimír Sládeček

Nad návrhem novely zákona o Veřejném ochránci práv

Úvod

Parlament České republiky započal projednávat návrh rozsáhlé novely zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv (dále jen „zákon č. 349/1999 Sb.“). Poslanecká sněmovna dne 24. května 2024 vládní návrh schválila v prvním čtení (Poslanecká sněmovna, 2024, tisk 688/0 dne 13. září 2024 pak návrh prošel čtením druhým. Podané pozměňovací návrhy byly zpracovány jako tisk 688/6).¹⁾ Tento návrh může vzbuzovat jisté pochybnosti, a proto se zdá vhodné na některé problematické okruhy poukázat.

Pro úplnost se sluší poznamenat, že nejde jen o novelu zákona č. 349/1999 Sb., navrhuje se doplnění či úpravy řady dalších zákonů.²⁾ Většina těchto novel souvisí se zřízením instituce ochránce práv dětí a potřebného promítnutí jeho existence do úpravy zejména sociálního zabezpečení, nemocenského, důchodového a zdravotního pojištění.

Za povšimnutí nicméně stojí novela o.s.ř. a zákona o zvláštních řízeních soudních. Podle navrhovaných doplnění těchto zákonů se také stanoví oprávnění ochránce práv dětí podávat v některých případech návrhy na zahájení řízení nebo oprávnění do vybraných řízení vstoupit. Jde o úpravu reflektující postavení ochránce práv dětí jako tzv. národního orgánu na prosazování a ochranu lidských práv, resp. (stručněji) národní lidskoprávní instituce (k tomu srov. dále).

¹⁾ V době odevzdání článku do tisku bylo projednávání parlamentního tisku 688/0-7 navrženo na pořad 119. schůze Poslanecké sněmovny (od 19. listopadu 2024).

²⁾ Zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, zákona č. 592/1992 Sb., o pojistném na veřejné zdravotní pojištění, zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, zákona č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných skutečností a bezpečnostní způsobilosti, zákona č. 108/2006Sb., o sociálních službách, zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, zákona č. 129/2008 Sb., o výkonu zabezpečovací detence, zákona č. 277/2009 Sb., o pojišťovnictví, zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách, zákona č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách, zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, a zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě.

Převážně obecné poznámky k návrhu novely

Obecně lze o návrhu a jeho rozsahu konstatovat, že zakotvuje podstatné rozšíření působnosti Veřejného ochránce práv (dále též jen „ochránce“)³⁾ a nově zřizuje tzv. ochránce práv dětí.⁴⁾ A nejen to: návrh zcela mění význam a poslání samotné instituce. Je sice možné chápat snahu realizovat požadavek na ustavení tzv. národní lidskoprávní instituce (NHRI), vyplývající z Rezoluce Valného shromáždění OSN č. 48/134 ze dne 20. 12. 1993 (Národní orgány na prosazování a ochranu lidských práv), často označované jako „Pařížské principy“ (dále jen „rezoluce OSN“), nicméně taková transformace vyvolává určité pochybnosti či otázky.

Návrh nepochybně souvisí, resp. navazuje na předchozí kontinuální (postupné) rozšiřování působnosti ochránce na řešení některých otázek zejména ochrany (základních) práv v návaznosti na mezinárodně právní závazky České republiky. Rozšiřování působnosti se již v dřívější době stalo předmětem kritiky. Ačkoliv se Otakar Motejl, první český ombudsman, zprvu rozšíření působnosti ochránce v případě „návštěv zařízení“ (podle § 1 odst. 3 a 4 zákona č. 349/1999 Sb.) nebránil, k dalšímu rozšiřování kompetence ochránce se nicméně stavěl poněkud skepticky.⁵⁾ Také některé další osobnosti vykonávající tuto funkci vyjadřovaly v tomto směru určité pochybnosti, např. P. Varvařovský⁶⁾ nebo J. Seitlová (působící jako zástupkyně ochránce).⁷⁾ Kritické poznámky vznesl i tehdejší místopředseda Nejvyššího správního soudu M. Mazanec,⁸⁾ s jistou nadsázkou jsem se k situaci vyjádřil i já.⁹⁾

³⁾ Důvodová zpráva k návrhu poněkud sporně konstatuje: „uvedené znamená do určité míry podstatné rozšíření působnosti veřejného ochránce práv i jemu svěřených úkolů“ (s. 56)

⁴⁾ K problematice takové instituce nejnověji srov. POSPÍŠILOVÁ, S. Veřejný ochránce práv jako ochránce práv dětí. In: FRUMAROVÁ, K., LMELOTÍKOVÁ, P. (eds.) *Pocta Vladimíru Sládečkovi*. Praha: Leges, 2024, s. 309 an.

⁵⁾ „Pokud zákonodárce rozšiřoval kompetence veřejného ochránce práv, šlo podle mne vesměs o to, že svěřením dalších úkolů se odlehčilo exekutivním orgánům (...) Domnívám se, že ne každé rozšíření kompetence veřejného ochránce práv musí být nutně vnímáno jako lichotivý projev důvěry k této instituci (...) Důležité ovšem je, že přenášením a rozšiřováním kompetencí se veřejný ochránce práv stále jakoby sblíží ve svých funkcích s všobecnou exekutivou, což do budoucna pro nezávislost této instituce může představovat jisté nebezpečí (...).“ (Souhrnná zpráva o činnosti Veřejného ochránce práv za rok 2009, s. 167).

⁶⁾ „Shodně jako můj předchůdce konstatuji, že veřejný ochránce práv již není tím, kým byl v době zřízení této instituce. V průběhu deseti let mu přibýly nové úkoly a kompetence, přičemž je diskutabilní, zda to bylo vždy ku prospěchu těch, kteří se na veřejného ochránce práv obracejí (...) prosba se vztahuje k budoucí legislativní zdrženlivosti při záměrech svěřit veřejnému ochránci práv další kompetence k nezávislému dohlížení na oblasti, které s jeho činností, resp. s klasickým modelem ombudsmanské instituce, mají pramálo společného.“ (Souhrnná zpráva o činnosti Veřejného ochránce práv za rok 2010, s. 183).

⁷⁾ „Důvěra svěřit ochránci tyto kompetence je potěšující, současně ale narůstá administrativa Kanceláře ochránce, oslabuje se tak proek osobní intervence a posiluje nebezpečí vzniku úřadu jako administrativního molochu státu ztrácejícího šanci naplňovat původní poslání.“ (SEITLOVÁ, J. Naplnil ombudsman v ČR očekávání veřejnosti? In: HRAZDÍLKOVÁ, I. (ed.) *Deset let veřejného ochránce práv*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2010, s. 26).

⁸⁾ „Ombudsman oproštěný od proků moci je právě díky tomu vnímán jako nezávislý. A takovým by měl zůstat (...) zákonodárce (...) neměl by jej v dalším vývoji vybavovat mocenskými nástroji, neboť by svůj záměr popřel (...) přimlouvám se proto, aby zákonodárce hledal jinou instituci, která by byla vhodnějším nositelem (...) takovou institucí se může stát státní zastupitelství (...) ‘obrůstání ombudsmanské vrby novelizačními proutky, z nichž budeme časem plést rákosky k trestání viníků, je cestou polovičatou, ale i systémově nesprávnou.“ (MAZANEC, M. Cesta českého ombudsmána tam (a zase zpátky)? In: HRAZDÍLKOVÁ, I. (ed.) *Deset let veřejného ochránce práv*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2010, s. 62 an.).

⁹⁾ „(...) Veřejný ochránce práv bohužel postupně začíná sloužit jako jakýsi – hyperbolicky řečeno – nouzový

Jak vyplývá i z citovaných kritických připomínek, původní idea, význam a zaměření instituce ombudsmanského typu se postupně měnila a má nyní doznat dalších zásadních změn, což důvodová zpráva k návrhu (dále jen „DZ“) nikterak nezastírá.

Základy původní konstrukce, kdy šlo na prvním místě – jak tomu u ombudsmanských institucí bývá – o ochranu práv ve veřejné (státní) správě před „špatnou“ správou s tím, že se zároveň přispívá k ochraně základních práv a svobod, je předloženým návrhem do značné míry popřena. Navrhované změny v působnosti instituce zcela obrací její zaměření: primární má být ochrana a prosazování základních práv a svobod a jaksi spíše bokem, resp. až na druhém místě ochrana práv ve veřejné správě.

Navrhovaná konstrukce důrazem na ochranu základních práv a svobod tak trochu připomíná „alternativní“ Ústavní soud, který ovšem nemá rozhodovat, ale má zejména vyvíjet monitorovací, analytickou, hodnotící a doporučující činnost.¹⁰⁾ Jinak řečeno: agenda „nespočívá primárně v 'šetření' jednotlivých porušení práv a jejich nápravě, ale v systematickém sběru informací, jejich nezávislém a kvalifikovaném vyhodnocování, zpracovávání do podoby výzkumných zpráv, tematických či všeobecných monitorovacích zpráv“ (DZ, s. 56)

Možná pak ani nepřekvapuje, že požadavky na osobu, která má vykonávat funkci ochránce (i ochránce práv dětí) jsou poněkud přísnější než na kandidáty na soudce Ústavního soudu.¹¹⁾ Samotný požadavek na kandidáta na funkci ochránce mít „nejméně 5 let praxe v oblasti ochrany základních práv a svobod“¹²⁾ se jeví jako poměrně neurčitý. Náповědou mají být příklady uvedené v DZ jako „neuzavřený výčet odborné činnosti“ (s. 87). Vedle popisu uvedených

'sběrný dvůr', který je k dispozici zvláště v případech, kdy je třeba plnit mezinárodní závazky České republiky. Neví se, resp. se racionálně nezvažuje, který státní orgán by měl tyto závazky uskutečňovat a je znát nechuť – možná i ekonomickými hledisky podloženou – zřízovat instituci novou. S tím souvisí i navyšování počtu zaměstnanců, které zastávce představy ombudsmana jako instituce poměrně skromné, patrně může poněkud zarážet.“ SLÁDEČEK, V. Zákon o Veřejném ochránci práv, Komentář. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 50 an.)

¹⁰⁾ Přesněji to má stanovit nový § 21a, podle kterého Veřejný ochránce práv: 1. systematicky sleduje a hodnotí naplňování základních práv a svobod, 2. provádí výzkumy a analýzy v oblasti základních práv a svobod, 3. vydává zprávy, stanoviska a doporučení k naplňování základních práv a svobod, 4. podporuje naplňování základních práv a svobod a doporučuje opatření ke zlepšení jejich ochrany, včetně oprávnění doporučit vydání, změnu nebo zrušení právního nebo vnitřního předpisu a ratifikaci mezinárodní smlouvy upravující práva a povinnosti osob, 5. podporuje zvyšování povědomí o základních právech a svobodách ve společnosti, včetně vzdělávání v oblasti lidských práv, 6. spolupracuje a zajišťuje výměnu informací s příslušnými mezinárodními orgány, které sledují dodržování závazků České republiky vyplývajících z mezinárodních smluv o základních právech a svobodách, 7. spolupracuje a zajišťuje výměnu informací s vnitrostátními a zahraničními orgány a osobami působícími v oblasti ochrany základních práv a svobod, včetně zástupců občanské společnosti.

¹¹⁾ Ovšem současné (ústavní) nastavení požadavků na soudce Ústavního soudu nepovažují za optimální, resp. dostatečné. K tomu srov. SLÁDEČEK, V. Pár poznámek k ústavní úpravě Ústavního soudu, *Správní právo*, 2023, č. 1–2, s. 130.

¹²⁾ V původní verzi předložené vládě (a Legislativní radě vlády) se obdobně navrhovalo „se zabývala ochranou nebo prosazováním základních práv a svobod“. DZ s tímto širším pojmem pochopitelně pracuje.

„odborných činností“, což trochu připomíná již „přípravu“ konkrétních kandidátů, a vyjmenování některých funkcí, se nabízí otázka: lze pod tento pojem zahrnout např. notáře, soudní exekutory nebo úředníky kupř. na Ministerstvu spravedlnosti? No dobrá, tyto aspekty budou posuzovat předkladatelé návrhů a posléze poslanci...

Nepovažuji za nutnou úpravu názvu instituce na začátku s malým „v“ (a často jen kvůli tomu také novelizovat řadu předpisů). Ministerstva a jiné, nejen ústřední správní úřady, ale také např. Ústavní soud, Nejvyšší správní soud a Poslanecká sněmovna, se v zákonech označují počátečním velkým písmenem. Důvod spočívá podle mě v tom, že – na rozdíl třeba od katastrálních úřadů – jde o (státní) instituce jedinečné. Velkým písmenem se má (jako dosud), trochu paradoxně označovat jen Kancelář ochránce. Odkaz DZ na internetovou jazykovou příručku Ústavu pro jazyk český mě příliš nepřesvědčuje (s. 81). Jednak nevím, proč se Veřejný ochránce práv chápe jako „obecné jméno“ a – na druhé straně – proč se u jiných, příkladmo výše uvedených orgánů státu, „trpí“ porušování pravidla.

Za povšimnutí stojí, že se má nejen opět rozšiřovat působnost ochránce (a zřizovat ochránce práv dětí), ale zejména se v zákoně mají zevrubně vymezit úkoly v jednotlivých oblastech působnosti. Obávám se, že již v současné době je Kancelář ochránce počtem svých zaměstnanců (právníků) – např. ve srovnání s (odborným) aparátem Ústavního soudu – poněkud „naddimenzována“. A mělo-li by se plnění všech nových úkolů zastat, Kancelář by musela nabrat desítky zaměstnanců.

A v tomto směru se zdá zajímavým, že se při výpočtu předpokládaných nákladů na uskutečnění navrhovaných změn v DZ předkládají čtyři varianty (!). Pokud jde o personální zabezpečení, uvažuje se o variantách od několika desítek k pouhým jednotkám nových zaměstnanců.¹³⁾ Výběr optimálního způsobu financování změn tak bude příslušet vládě při přípravě státního rozpočtu, v konečné fázi bude rozhodovat Poslanecká sněmovna.

Není ani jasné, k čemu je nutné vytvářet hodnotící komisi Poslanecké sněmovny a upravovat takzvané slyšení. Myslím, že je věcí Poslanecké sněmovny, ve kterých výborech a jakým způsobem budou kandidáti „grilováni“; případně si poslanci mohou vyžádat potřebná vyjádření od vybraných institucí či osob. Ostatně obdobně se postupuje též při projednávání návrhů kandidátů na Ústavní soudce. Účast jiných osob (neposlanců), které nebudou o kandidátech rozhodovat (hlasovat), tak považuji za nadbytečnou.

K návrhu úpravy vztahů ochránce a jeho zástupce

Významnou otázkou se jeví vztah Veřejného ochránce práv a jeho zástupce,

¹³⁾ K nejskromnější variantě IV. DZ otevřeně přiznává, že by „mohla ohrozit naplnění základních požadavků k zabezpečení odborných úkolů v souvislosti s výkonem agendy národní lidskoprávní instituce a agendy ochrany a prosazování práv dítěte, jakož i samotnou funkčnost a operabilitu nově vzniklého sekretariátu ochránce práv dětí“. (s. 77).

resp. způsob ustanovení a vymezení postavení zástupce a stanovení jeho působnosti. Nejde o otázku nijak novou. Již dříve jsem (jako spolutvůrce návrhu původního zákona) kriticky poukázal na existující problém a navrhl i určité řešení (odpovídající tehdejší situaci), totiž nějakým způsobem provázat nominování a volbu ochránce a jeho zástupce.¹⁴⁾ Otázka vztahů ochránce a jeho zástupce se navíc stala „horce“ aktuální vzhledem k nedávným sporům ochránce S. Křečka a jeho zástupkyně M. Šimůnkové.¹⁵⁾

Předkládaný návrh předpokládá, že na zástupce ochránce a ochránce práv dětí se obdobně použijí ustanovení první části o volbě, pozbytí funkce, odvolání z funkce a právním postavení ochránce, ustanovení části druhé o činnosti ochránce, s výjimkou § 21a až 21g¹⁶⁾ a ustanovení části třetí o zvláštních právech a povinnostech ochránce. Pokud jde o zastupování ochránce a ochránce práv dětí, zástupce ochránce a ochránce práv dětí zastupuje ochránce v plném rozsahu v době jejich nepřítomnosti a v době, kdy není funkce ochránce nebo ochránce práv dětí obsazena. Co se týče delegace působnosti, návrh stanoví, že ochránce po vzájemné dohodě zástupce pověří výkonem části své působnosti s cílem tento výkon mezi ně rovnoměrně rozdělit, nejpozději do 30 dnů od vzniku funkce zástupce. Pokud v uvedené době nedojde ke vzájemné dohodě nebo pokud ochránce práv pověření odvolá, platí, že zástupce vykonává působnost ochránce podle § 1 odst. 1 písm. a), c), a e) až g).¹⁷⁾ Podle DZ má v této nové úpravě dojít k vyjasnění některých otázek „podílu zástupce na výkonu působnosti veřejného ochránce práv (...) návrh přichází s formálním posílením funkce zástupce“ (s. 88).

Navrhovanou koncepci vztahu ochránce a jeho zástupce považuji za nevhodnou, resp. zbytečně komplikovanou, a ne zcela domyšlenou. Způsob rozdělení úkolů (působnosti) mezi ochránce a jeho zástupce – když si takzvané nesednou – může nadále způsobovat problémy, časové prodlevy apod. Aby se předešlo možným (jakýmkoliv) sporům, neponechával bych „pověření“ na ochránci. Vhodnějším se zdá přímo zákonem (taxativně) rozdělit úkoly pro ochránce a jeho zástupce (jak je v návrhu naznačeno, když „pověření“ do určité doby neudělí sám ochránce). Působnost ochránce práv dětí je v návrhu pak zřetelně vyznačena: zahrnuje dvě části: působnost národní lidskoprávní instituce (v oblasti práv dětí) a působnost (dětského) ombudsmana.

¹⁴⁾ SLÁDEČEK, V., *Zákon o Veřejném ochránci práv, Komentář*. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 80 an.

¹⁵⁾ K tomu podrob. srov. CHAMRÁTHOVÁ RICHTEROVÁ, A. Rozvrat ve vztahu veřejného ochránce práv a jeho zástupce – ohlednutí po dvou letech. *Právní rozhledy*, 2024, č. 9, zejména s. 277 an.

¹⁶⁾ Jde o oprávnění ochránce v těchto oblastech: 1. ochrana a prosazování základních práv a svobod, 2. návštěvy zařízení a sledování vyhoštění, 3. prosazování práva na rovné zacházení, 4. posuzování práva na volný pohyb občanů Evropské unie, 5. ochrana a prosazování práv osob se zdravotním postižením.

¹⁷⁾ Jde o působnost v následujících oblastech: 1. úkoly v oblasti ochrany a prosazování základních práv a svobod podle § 21a, 2. působnost k ochraně osob omezených na svobodě orgánem veřejné moci nebo v důsledku závislosti na poskytované péči před mučením, krutým a nelidským nebo ponižujícím zacházením nebo trestáním a jiným špatným zacházením, 3. působnost ve věcech práva na rovné zacházení a ochranu před diskriminací, 4. působnost ve věcech práva na volný pohyb občanů Evropské unie a občanů států, které jsou smluvní stranou Dohody o Evropském hospodářském prostoru, a jejich rodinných příslušníků, 4. úkoly v oblasti ochrany práv osob se zdravotním postižením.

Otázkou vztahu ochránce a jeho zástupce se vícekrát zabývala A. Chamráthová RichtEROVÁ.¹⁸⁾ V poslední práci, která se také věnuje některým otázkám předkládané novely, v této věci po podrobném rozboru dochází k závěru, že „ač by vytvoření jednoznačného vztahu subordinace mezi ochráncem a zástupcem bylo dle mého názoru nejvhodnějším řešením, politická vůle a postupně rostoucí agenda směřuje spíše ke vytvoření víceombudsmanského modelu“.¹⁹⁾

S tímto závěrem lze souhlasit. Když se totiž předpokládá vedle zástupce ochránce i působení ochránce práv dětí, dá se uvažovat o více ombudsmanech s přesně vymezenou působností, jako je tomu např. ve Švédsku. Ostatně i DZ mluví o novém „multiombudsmanském modelu“ (s. 61, 100), i když navrhovaná úprava tomu úplně neodpovídá.

Domnívám se tak, že nejlepší řešení (a způsob, jak zabránit vzniku sporů) by spočívalo v ustanovení tří samostatných ochránců práv, s přesně vymezenou působností. Nutno připustit, že toto řešení – stejně jako řešení navrhované – bude vyžadovat určité finanční náklady, které si ovšem netroufám odhadnout.

Pracovně bych tedy uvažoval o 1. Ochránci práv ve státní správě, 2. Ochránci lidských práv a 3. Ochránci práv dětí. Nepovažuji za nutné používat přívlastek „veřejný“, neboť žádný „soukromý“ ochránce práv neexistuje. V původním návrhu se uvažovalo o „ochránci veřejných práv“, nakonec se trochu nešťastně slova přehodila, aby se nějak zdůraznil kontrolní vztah k veřejné správě (čemuž by ovšem spíše odpovídalo „ochránce práv ve veřejné správě“) a patrně také jeho přístupnost široké veřejnosti.²⁰⁾ Název instituce je ostatně někdy vnímán kriticky.²¹⁾

Jak zčásti naznačují názvy jednotlivých ochránců, fixně by byla zákonem rozdělena jejich působnost. Ochránci práv ve státní správě by příslušela původní působnost ochránce, tedy oblast státní správy (nepřísluší mu totiž působnost v oblasti samosprávy). Působnost Ochránce lidských práv by zahrnovala ostatní dosavadní i nově navrhovanou působnost v oblasti ochrany základních práv a svobod. A působnost Ochránce práv dětí stanoví návrh zákona.²²⁾ Postavení jednotlivých ochránců by bylo rovnocenné, pouze by Ochránce práv ve státní

¹⁸⁾ Srov. CHAMRÁTHOVÁ, A., SVOBODA, T. Veřejný ochránce práv jako monokratický orgán. *Jurisprudence*, 2018, č. 4. CHAMRÁTHOVÁ, A., HLOUCH, L., KLIKOVÁ, A., SVOBODA, T. *Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 35 an. CHAMRÁTHOVÁ RICHTEROVÁ, A. Rozvrat ve vztahu veřejného ochránce práv a jeho zástupce – ohlédnutí po dvou letech. *Právní rozhledy*, 2024, č. 9.

¹⁹⁾ CHAMRÁTHOVÁ RICHTEROVÁ, A., cit. dílo, s. 284.

²⁰⁾ K tomu podrob. srov. SLÁDEČEK, V., *Zákon o Veřejném ochránci práv, Komentář*. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 52 an.

²¹⁾ Srov. PRŮCHA, P. Veřejný ochránce práv a systémy kontroly veřejné správy. In: HRABCOVÁ, D. (ed.) *Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti*. Brno: Masarykova Univerzita v Brně a Kancelář veřejného ochránce práv, 2002, s. 51 an.

²²⁾ Plní úkoly v oblasti ochrany práv dítěte vyplývajících z Úmluvy o právech dítěte a dalších mezinárodních smluv, které jsou součástí právního řádu České republiky a působí k ochraně před jednáním orgánu veřejné moci uvedeným v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností v případech, kdy může být na svých právech dotčeno dítě.

správě, případně Ochránce lidských práv, zastával postavení *primus inter pares*. Zastupování by buď spočívalo na dohodě, nebo by byla zákonem stanovena určitá pravidla (např. vždy by v instituci zůstal „ve službě“ alespoň jeden z ochránců). Lze uvažovat také o *ad hoc* pověření k zastupování některým vedoucím zaměstnancem Kanceláře ochránce (nešlo by tedy o osobu ustanovenou obdobně jako ochránci).

Závěr

Z návrhu novely zákona č. 349/1999 Sb. plyne zjevný úmysl respektovat tzv. Pařížské principy, tedy rezoluci OSN, která obsahuje požadavek zřídit národní lidskoprávní instituci (obecnou, resp. pro dospělé) a národní lidskoprávní instituci pro ochranu práv dětí. Zřejmě z ekonomických důvodů se navrhuje, aby se neustavila instituce nová, ale nové úkoly, resp. působnost, připadla Veřejnému ochránci práv a Ochránce práv dětí, kteří by sdíleli jako společnou dosavadní (jistě přeargovanou) Kancelář Veřejného ochránce práv.

Sice bych považoval za nejvhodnější ustavit novou, zvláštní instituci „Ochránce lidských práv“, která by také převzala většinu „lidskoprávních“ působnosti současného ochránce, avšak chápu, že ekonomická situace státu není takové variantě nakloněna.²³⁾ Nicméně i za situace, kdy se nebude zřizovat nová, samostatná instituce, také pouhé „přidružení“ nové působnosti (a zřízení ochránce práv dětí) bude vyžadovat nemalé náklady.

Je třeba připomenout, že rezoluce OSN není pro Českou republiku právně závazná, což ostatně uvádí i DZ (s. 59). Bude tedy čistě politickým rozhodnutím, zda se právě v současné ekonomické situaci, resp. za přetrvávajícího vysokého deficitu státního rozpočtu, má (další) rozšíření působnosti Veřejného ochránce práv (včetně zřízení ochránce práv dětí) vůbec provést.

Nicméně přiznávám, že jako konzervativní zastávce „čistého“ ombudsmanského modelu bych měl (mám) s takovým „molochem“ a spíše „úřadem“ (v pravém smyslu slova) než skromnou institucí, určitý problém. Ostatně obdobné obavy jsem vyjádřil v souvislosti s rozborem jiné navrhované novely zákona č. 349/1999 Sb.²⁴⁾ Jinak nemám nic proti „analytické“ lidskoprávní ochraně, měla by ji však zastřešovat jiná instituce. M. Mazanec již v minulosti zmiňoval orgány státního zastupitelství, které ovšem nevyhovují požadavku nezávislosti. Vzhledem k předpokládaným úkolům lze hypoteticky uvažovat o (personálně a materiálně posíleném) Ústavu státu a práva Akademie věd ČR, v. v. i., plnícím také funkci národní lidskoprávní instituce, jež by obsáhla i lidskoprávní agendu ochránce práv dětí. To nevyklučuje zřízení ochránce práv dětí s působností klasického ombudsmana v rámci současné kanceláře ochránce.

²³⁾ Také DZ vysvětluje, proč se (na základě provedených analýz) neuvažuje o samostatné instituci (s. 60)

²⁴⁾ „Obávám se, že původní představa malé, funkční doplňkové instituce, jak jsem to např. zažil kdysi v Detroitu, byt' šlo o ombudsmana městského, pomáhající především osobám 'v boji' s byrokracií, se v současné době – pod nánosem dalších kompetencí – jaksí ocitá v pozadí, až se téměř ztrácí. Nemyslím si, že by si to instituce zasloužila“. (SLÁDEČEK, V. Veřejný ochránce práv: současný stav. *Právní rozhledy*, 2017, č. 22, s. 777).

Ponechávám stranou možné konkrétní legislativně technické i jiné (věcné) připomínky. Uvedu ke každé oblasti pouze jednu.

Podle současné (i navrhované) úpravy do působnosti ochránce práv nespadá výkon samostatné působnosti orgány obcí a krajů, což je odůvodňováno ústavní ochranou samosprávné činnosti.²⁵⁾ Nepovažují proto za žádoucí, aby taková působnost příslušela ochránci práv dětí, ostatně ani argumentace v DZ není příliš konkrétně podložena (s. 85, 109).

A jedna obecná legislativně technická připomínka: proč místo plánované rozsáhlé novelizace, která se týká většiny ustanovení zákona č. 349/1999 Sb., nepřijmout nový zákon. Bohužel jde o známý legislativní nešvar, zářným případem budiž např. zákon ČNR č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

Shrnutí:

Autor kriticky analyzuje právě projednávaný návrh rozsáhlé novely zákona o Veřejném ochránci práv. V první části se zaměřuje zejména na celkovou koncepci návrhu, která spočívá v podstatném rozšíření působnosti Veřejného ochránce práv, neboť má také působit jako národní lidskoprávní instituce (NHRI). Druhá část se zabývá úpravou vztahů Veřejného ochránce práv, jeho zástupce a nově zřizovaného Ochránce práv dětí. V závěru autor vyslovuje mj. pochybnosti, zda jsou v době trvajících vysokého deficitu státního rozpočtu vhodné další, nikoli zanedbatelné výdaje potřebné na rozšíření působnosti.

Klíčová slova: Veřejný ochránce práv, Ochránce práv dětí, národní lidskoprávní instituce

On the draft of an amendment to the Public Defender of Rights Act - summary:

The author critically analyses the currently discussed draft of a comprehensive amendment to the Public Defender of Rights Act. In the first part, the author focuses in particular on the overall concept of the draft law, which is to substantially expand the scope of the Public Defender of Rights, as it should also act as a National Human Rights Institution (NHRI). The second part deals with the regulation of the relationship between the Public Defender of Rights, his deputy and the newly established Children's Rights Defender. The author concludes by questioning, inter alia, whether the additional, not inconsiderable, expenditure needed to expand the scope of the mandate of the Public Defender of Rights, is appropriate at a time of continuing high state budget deficit.

Keywords: Public Defender of Rights, Children's Rights Defender, National Human Rights Institution

²⁵⁾ K tomu podrob. srov. SLÁDEČEK, V. *Zákon o Veřejném ochránci práv, Komentář*. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 60 an.