

# Veřejný ochránce práv jako monokratický orgán

ANNA CHAMRÁTHOVÁ, TOMÁŠ SVOBODA\*

## *Public Defender of Rights as a Single Person Body*

**Summary:** *The paper deals with the issue of whether the Public Defender of Rights is to be considered a single person body. Firstly, it describes single person bodies and then, it analyses the position of the deputy of the Public Defender of Rights as regulated by law and the relationship between the deputy and the Defender. The paper subsequently analyses which of the aspects differ from the characteristics of a single person body. Specifically, they include their equal position ensuing from law, independent representation of the deputy, the manner of their appointment, and the absence of hierarchy between the Defender and the deputy. The last part of the paper focuses on the interpretation and the impact of the described situation.*

**Key words:** *Public Defender of Rights, ombudsman, single person body, deputy*

## Úvod

Veřejný ochránce práv je dlouhodobě a konstantně označován za monokratický orgán. Za léta existence této instituce o tomto faktu, zdá se, nikdo nezapochyboval. Přitom její právní úprava charakteristice monokratického orgánu v mnoha ohledech neodpovídá, a to v souvislosti s vymezením postavení zástupce veřejného ochránce práv. Ze zákonné úpravy postavení ochránce a jeho zástupce totiž jednoznačně nevyplývá, že by se jednalo o zástupce v tradičně chápaném slova smyslu, tj. o osobu, která vystupuje jménem toho, koho zastupuje, má odpovědnost vůči zastupovanému a při své činnosti se řídí jeho pokyny.

Máme za to, že tato problematika v české právní doktríně dosud nebyla podrobněji analyzována. Zodpovězení předmětné otázky by mohlo přispět k řešení mnohdy poněkud problematického vztahu mezi současnou veřejnou ochránkyní práv<sup>1</sup> a jejím zástupcem. Lze se totiž domnívat, že část těchto neshod spočívá právě v problematickém vymezení jejich vztahu, který bývá považován za vztah v rámci monokratického orgánu, ačkoli tomu

tak být, jak se pokouší dále zdůvodnit tento článek, nemusí.

V první části článku napřed popisuje monokratický orgán a jeho základní charakteristické znaky a poté se zaměřuje na to, jak je v zákoně o veřejném ochránci práv<sup>2</sup> konstruováno postavení ochránce a jeho zástupce. Na základě toho následně dovozuje, které aspekty postavení zástupce ochránce se odchylojí od charakteristiky monokratického orgánu. Za tím účelem je analyzována nejen příslušná právní úprava, judikatura a odborná literatura, ale také dosavadní a dřívější faktické vystupování zástupce ochránce. V závěrečné části se článek zamýšlí nad důsledky těchto odchylek a pokouší se nastínit obecná řešení *de lege ferenda*.

## Základní charakteristika monokratického orgánu

Právní doktrína dospěla k celé řadě klasifikací státních orgánů. Jednou z těchto klasifikací je rozlišování státních orgánů, resp. také organizačních principů, na nichž jsou vystavěny, na monokratické a kolegiální.<sup>3</sup> Zda lze veřejného ochránce práv považovat za státní

\* Oba autoři jsou asistenty na katedře správní vědy a správního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity. A. Chamráthová je autorkou třetí až páté kapitoly (Zákonná konstrukce postavení ochránce a jeho zástupce a jejich vzájemného vztahu, Záměr zákonodárce a Odchylky od charakteristiky monokratického orgánu). Zbýlé části textu vznikly ve spoluautorství, přičemž T. Svoboda provedl také některé redakční úpravy textu. E-mail: anna.chamrathova@mail.muni.cz a t.svoboda1@gmail.com.

<sup>1</sup> Dále v textu je veřejný ochránce práv pro zjednodušení zpravidla označován pouze jako „ochránce“, stejně tak je jeho zástupce označován pouze jako „zástupce“. Pojem „veřejný ochránce práv“ je v textu dále užíván nejen pro označení konkrétního představitele české instituce ombudsmanského typu, ale také pro tuto instituci (či někdy také „úřad“) jako takovou. Nutno však dodat, že tyto dvě roviny (představitel a instituce) nelze s ohledem na současnou právní úpravu a její terminologii, která používá pro označení orgánu i osoby, která jej představuje, jeden pojem, striktně oddělit.

<sup>2</sup> Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejném ochránci práv“).

<sup>3</sup> Srov. např. HENDRYCH, D. Kapitola V. Organizační výstavba. § 3 Organizační principy. In: Hendrych, D. – Kavěna, M. – Pavlík, M. *Správní věda. Teorie veřejné správy*, 4., aktualiz. a dopl. vyd., Praha 2014, str. 120–121.

orgán v pravém slova smyslu, je poněkud sporné.<sup>4</sup> Faktem ovšem je, že i kdybychom veřejného ochránce práv považovali za státní orgán *sui generis*, jak bývá obvyklé,<sup>5</sup> výše uvedené organizační principy (monokratický a kolegiální) jsou pro něj rovněž relevantní. Tyto principy totiž ze své podstaty významně determinují konstrukci a fungování různých (státních) institucí obecně, nejinak tomu je také u veřejného ochránce práv.

Ačkoli nazírání na orgány jako na monokratické či kolegiální není v domácí právní doktríně žádnou novinkou,<sup>6</sup> podstata monokratického a kolegiálního principu a návazně monokratických a kolegiálních orgánů jako obecných typů se dosud hlubší teoretické pozornosti netěší.<sup>7</sup> Literatura se soustředí spíše na analýzu jednotlivých orgánů, které jsou přiřazovány k orgánům monokratického nebo kolegiálního typu, než na analýzu těchto základních typů orgánů obecně.<sup>8</sup> Mnohé z typových znaků monokratických a kolegiálních orgánů se proto dovozují až na příkladu konkrétních orgánů, které jsou považovány za „modelové vzory“ těchto typů.<sup>9</sup> Přesto lze říci, že na základní charakteristice (znacích) monokratických a kolegiálních orgánů shoda panuje.

Rozdíl mezi těmito typy orgánů spočívá v první řadě v tom, kolik osob orgán tvoří a kolik osob vytváří jeho vůli navenek. Jak v této souvislosti výstižně uvádí Ústavní soud, „monokratický orgán ztělesňuje osoba, která sama jedná a rozhoduje jakožto orgán, kdežto představitel kolegiálního orgánu jedná pouze jeho jménem a je plně vázán na jeho rozhodnutí [...]“.<sup>10</sup>

Monokratický orgán je tedy tvořen pouze jednou osobou, která jej navenek reprezentuje, a pro výkon jeho funkce je rozhodující projev vůle právě této jedné osoby.<sup>11</sup> V judikatuře Nejvyššího správního soudu se k tomuto konstatuje, že „u monokratického orgánu je zpravidla jasně patrné, kdo v něm je nadán řídicími, rozhodovacími a jinými pravomocemi nebo oprávněními nejvyšší úrovně“.<sup>12</sup> Je samozřejmé, že osoba tvořící monokratický orgán může mít k dispozici pomocný aparát, jehož některým pracovníkům může svěřit pravomoc řídit a rozhodovat i s jejich vlastní odpovědností.<sup>13</sup> Rozsah této delegace se může různit, od provádění pomocných úkonů a předkládání podkladových rozhodnutí až po svěření pravomoci rozhodovat i navenek.<sup>14, 15</sup> V rámci vnitřních vztahů jsou pověřené osoby za svou činnost odpovědný vedoucímu, který na ně pravomoci delegoval. Ten také má právo je (resp. jejich činnost) řídit.<sup>16</sup>

Orgán kolegiální (používá se popř. i označení kolegiální<sup>17</sup>) se oproti tomu skládá z více osob (rozuměj více než jedné) a rozhodování je společné, tj. rozhodují všichni členové společně, často na základě hlasování.<sup>18</sup> Projev všech členů jsou právně rovnocenné.<sup>19</sup> Tomu odpovídá taktéž odpovědnost za činnost kolegiálního orgánu. Konkrétní otázky způsobu tvorby vůle (tj. způsob hlasování, kvorum, potřeba jednomyslnosti) vyžadují podrobnější úpravu.<sup>20</sup> Za účelem reprezentace kolegiálního orgánu navenek může být ustanoven předseda, který však hraje roli zásadně odlišnou od představitele monokratického orgánu. V zásadě nemá rozhodující vliv na tvorbu

<sup>4</sup> Státní orgán bývá vymezován skrze jemu svěřenou působnost, pravomoci a státněmocenský charakter jeho činnosti, tj. oprávnění a povinnost státněmocensky působit ve společenských vztazích jménem státu (SVATOŇ, J. Kapitola 3. Organizace státu a státní orgány. In: Filip, J. – Svatoň, J. *Státověda*, 5. vyd., Praha 2011, str. 57–64), veřejnému ochránci práv ovšem tento státněmocenský rozměr s ohledem na jeho specifické poslání přirozeně schází (pomineme-li některé ojedinělé výjimky, kdy se činnost veřejného ochránce práv v jistých ohledech může přibližovat činnosti orgánu veřejné správy).

<sup>5</sup> Srov. např. FILIP, J. Kapitola 11. Orgány soudní moci a jiné prostředky ochrany práva. In: Filip, J. – Svatoň, J., c. d.; SLÁDEČEK, V. *Zákon o veřejném ochránci práv: komentář*. 2., podst. přepr. a dopl. vyd. Praha 2011, str. 42. Z judikatury lze jmenovat např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2006, sp. zn. 7 As 18/2006.

<sup>6</sup> Viz např. HOETZEL, J. Úřad veřejný. In: Hoetzel, J. – Weyr, F. (eds.). *Slovník veřejného práva československého. Svazek V*, reprint původního vyd., Praha 2000, str. 103.

<sup>7</sup> Více či méně podrobné zmínky o charakteristice monokratických a kolegiálních orgánů lze nicméně nalézt v literatuře zabývající se fungováním vybraného konkrétního orgánu, který je organizován na jednom z těchto principů. Lze jmenovat např. publikaci vzniklou v rámci konference pořádané veřejným ochráncem práv *Kolegiální orgány ve veřejné správě*, která se obsáhle zabývá popisem organizace a fungování rozličných orgánů kolegiálního typu [ZDRAŽILOVÁ, P. – KLIKOVÁ, A. (eds.). *Kolegiální orgány ve veřejné správě*. Brno 2013, 160 str.], či dílo O. Pouperové *Institucionální aspekty regulace médií*, které rozbírá organizace a fungování vybraných typů orgánů uvozuje obsáhlejší výkladem o monokratických a kolegiálních orgánech jako obecných modelech. Viz POUPEŘOVÁ, O. *Institucionální aspekty regulace médií*. Praha 2016, 255 str.

<sup>8</sup> Srov. např. HENDRYCH, D., c. d., str. 120–121 či KLÍMA, K. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. 3., přepr. vyd. Praha 2016, str. 212–213.

<sup>9</sup> Srov. např. SVATOŇ, J. Kapitola 10. Vládní a výkonné orgány. In: Filip, J. – Svatoň, J., c. d., str. 253–254 či ZDRAŽILOVÁ, P. – KLIKOVÁ, A., c. d. Nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2011, sp. zn. Pl. US 14/01.

<sup>10</sup> HOETZEL, J., c. d., str. 103 a HENDRYCH, D., c. d., str. 121.

<sup>11</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2015, sp. zn. 2 As 100/2015.

<sup>12</sup> HOETZEL, J., c. d., str. 103 a HENDRYCH, D., c. d., str. 121.

<sup>13</sup> KLÍMA, K., c. d., str. 213 a HOETZEL, J., c. d., str. 103.

<sup>14</sup> Tato delegace ale má své limity. Odpovědnost navenek je totiž možné delegovat na jiné osoby pouze částečně, vedoucí se jí nemůže úplně zbavit. Konečnou odpovědnost vždy nese on, delegace pravomoci řídit a rozhodovat je především otázkou vnitřní dělby práce v úřadu. Viz HOETZEL, J., c. d., str. 103, HENDRYCH, D., c. d., str. 121 a KLÍMA, K., c. d., str. 213.

<sup>15</sup> GRINC, J. Nástin uplatnění principu subordinace v rámci moci výkonné v České republice. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2013, roč. 21, č. 1, str. 56 a HOETZEL, J., c. d., str. 103.

<sup>16</sup> Srov. např. KLÍMA, K., c. d., str. 212–213 nebo POUPEŘOVÁ, O. – TOMOSZKOVÁ, V. *Správní řízení v Rakousku*. In: Horáková, M. a kol. *Správní řízení v zemích EU: Rakousko, Polsko, Slovensko a Maďarsko*, Praha 2011, str. 62–63.

<sup>17</sup> HOETZEL, J., c. d., str. 103; KLÍMA, K., c. d., str. 213 a HENDRYCH, D., c. d., str. 121.

<sup>18</sup> HOETZEL, J., c. d., str. 103.

<sup>19</sup> Tamtéž; POUPEŘOVÁ, O. – TOMOSZKOVÁ, V., c. d., str. 63 a HENDRYCH, D., c. d., str. 120.

vůle orgánu, používá se pro něj proto označení *primus inter pares* (první mezi rovnými).<sup>21</sup> Za nesprávné rozhodnutí orgánu může nést samostatně odpovědnost jen v případě, že má právo inhibiční, jinak jen prezentuje společnou vůli orgánu, ač s ní osobně nemusí souhlasit.<sup>22</sup>

Typickými monokratickými orgány jsou hlavy států, tj. v podmínkách ČR prezident republiky. Dále mezi ně patří např. ministerstva, samosoudci, starostové či hejtmani.<sup>23</sup> Lze říci, že většina ústředních úřadů státní správy v ČR je organizována na principu čistě monokratického.<sup>24</sup> Typickými kolegiálními orgány jsou např. vláda, Poslanecká sněmovna či zastupitelstvo obce nebo kraje<sup>25</sup> a toto uspořádání je právní doktrínou preferováno u tzv. nezávislých správních úřadů.<sup>26</sup>

Zatímco v případě monokratického a kolegiálního organizačního principu zřejmě nelze uvažovat o jejich prolínání (jinak řečeno určitý organizační aspekt může být podřízen buď principu monokratickému, anebo principu kolegiálnímu, nikoli oběma těmito principům zároveň), v případě monokratických a kolegiálních orgánů (jakožto mnohdy komplexních entit tvořených řadou jednotlivých organizačních aspektů) toto prolínání vyloučeno není, resp. orgány monokratické a kolegiální zřejmě nelze chápat jako dvě zcela oddělené kategorie či „protipóly“. Spíše je lze, jak se domníváme, chápat také jako určité předlohy či modely konstrukce a fungování orgánů, kterým lze doktrinálně přiznat určité charakteristické znaky (viz výše) a které jsou následně s různou měrou koncepčnosti a konzistence využívány zákonodárcem. Výsledkem legislativní praxe pak, jak se zdá, nemusejí být pouze „čistě“ monokratické či kolegiální orgány (jakkoli to zřejmě bude pravidlem), ale také orgány, které charakteristikám těchto modelů striktně vzato zcela neodpovídají. Vyskytnout se pak mohou jak případy „hybridních“ orgánů, kdy určitý orgán vystupuje někdy mono-

kraticky a někdy naopak kolegiálně,<sup>27</sup> tak případy, kdy původní záměr neodpovídá svému pozdějšímu provedení.<sup>28</sup> Že z těchto „nedůsledností“ mohou pramenit jisté praktické obtíže, je nasnadě.<sup>29</sup>

Nedůslednosti při konstrukci monokratických a kolegiálních orgánů ale mohou vést také k některým teoretickým otázkám – zejména k otázce, kdy lze ještě určitý orgán považovat za monokratický a kdy za kolegiální. Z uvedeného totiž plyne, že orgán, který není možné považovat za monokratický v pravém slova smyslu (tedy který vykazuje podstatné odchylky od teoretického modelu monokratického orgánu), ještě nemusí být bez dalšího orgánem kolegiálním, jelikož odchylky od monokratického modelu ještě nemusejí nezbytně směřovat k modelu kolegiálnímu (a naopak). V této souvislosti pak zřejmě lze hovořit o určitých specifických orgánech, do kterých se monokratický a kolegiální princip promítají atypickým způsobem.<sup>30</sup>

Domníváme se, že takovýmto specifickým orgánem může být také veřejný ochránce práv, a to do určité míry překvapivě, jelikož nad jeho (čistě) monokratickou povahou literaturou nejsou vznášeny pochybnosti. K tomuto závěru nás vede legislativní zakotvení postavení zástupce veřejného ochránce práv, které může mít v konečném důsledku pro povahu této instituce podstatně větší význam, než se na první pohled může zdát. Problematikou se totiž stává nejen charakteristika této instituce jako monokratického orgánu, ale také její faktické fungování.

## Zákonná konstrukce postavení ochránce a jeho zástupce a jejich vzájemného vztahu

Jak již bylo uvedeno, veřejný ochránce práv je považován za monokratický státní orgán.<sup>31</sup> Tento závěr lze nalézt také v judikatuře, jak

<sup>21</sup> HOETZEL, J., c. d., str. 103 a VARVAŘOVSKÝ, P. Úvodní slovo Pavla Varvařovského, veřejného ochránce práv. In: Zdražilová, P. – Kliková, A., c. d., str. 8.

<sup>22</sup> HOETZEL, J., c. d., str. 103 a VARVAŘOVSKÝ, P., c. d., str. 8.

<sup>23</sup> SVATOŇ, J., *Vládní a výkonné orgány*, str. 206 a 253–254.

<sup>24</sup> POUPEŘOVÁ, O., „Nezávislé správní úřady“. *Správní právo*, 2014, roč. 47, č. 4, str. 218.

<sup>25</sup> SVATOŇ, J., *Vládní a výkonné orgány*, str. 254.

<sup>26</sup> POUPEŘOVÁ, O., „Nezávislé správní úřady“, str. 218.

<sup>27</sup> Příkladem takového orgánu je např. Český telekomunikační úřad, viz POUPEŘOVÁ, O., *Institucionální aspekty*, str. 115.

<sup>28</sup> Zde lze jmenovat např. Nejvyšší kontrolní úřad, zamýšlený Ústavou jako orgán monokratický, zákonem o Nejvyšším kontrolním úřadu (zákon č. 166/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů) se z něj však stal orgán kolegiální. Viz SUCHÁNEK, R. § 1 (Úvodní ustanovení). In: Koucká Höfferová, T. a kol. *Zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu: komentář*, Praha 2017, str. 2 a MIKULE, V. Část sedmá. Kontrola veřejné správy. In: Hendrych, D. a kol. *Správní právo: obecná část*, 8. vyd., Praha 2012, str. 507–508.

<sup>29</sup> Jak v této souvislosti např. uvádí O. Poupeřová: „Předpokladem zákonného postupu správního orgánu přitom je i racionální a čitelné organizační uspořádání. Nevhodné nebo nejasné organizační uspořádání může totiž přinášet nejasnost ohledně rozsahu kompetencí či konkrétních funkcí uvnitř správního úřadu, a být tak dalším potenciálním zdrojem procesních nebo i hmotněprávních pochybení.“ POUPEŘOVÁ, O., *Institucionální aspekty*, str. 97.

<sup>30</sup> Pomineme-li již zmíněné orgány, které v sobě kombinují monokratický i kolegiální princip, a „zastřené“ orgány, které jsou ve skutečnosti něčím jiným, než se zdají (či měly) být, nabízí se možnost uvažovat o – s jistou licencí řečeno – kvazimonokratických či kvazikolegiálních orgánech jako o orgánech, které vycházejí z monokratického či kolegiálního modelu, avšak současně vykazují od těchto modelů podstatné odchylky.

<sup>31</sup> Srov. např. SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha 2013, str. 400. Označil se tak i sám bývalý představitel této instituce P. Varvařovský a současná veřejná ochránkyně práv A. Šabatová. In: Varvařovský, P., c. d., str. 8 a LATA, J. Rozhovor s Annou Šabatovou. *Státní zastupitelství*, 2014, č. 3, str. 7.

konstatuje např. Nejvyšší správní soud: „Lze proto uzavřít, že v obecné teorii panuje shoda nad skutečností, že institut Veřejného ochránce práv je státním orgánem, který je vykonáván monokraticky, tj. jednou osobou.“<sup>32</sup> Při bližším pohledu na právní úpravu této instituce však zjistíme, že charakteristice monokratického orgánu neodpovídá zcela.

Tato právní úprava je téměř beze zbytku obsažena v zákoně o veřejném ochránci práv, velmi stručné zmínky o veřejném ochránci práv nalezneme ještě v několika jiných zákonech.<sup>33</sup> Veřejný ochránce práv je institucí, která má v rámci své působnosti rychle a neformálně skrze sílu své morální autority napravovat zjištěné nedostatky v činnosti (především) státní správy. Z toho důvodu není svázána procesními pravidly své činnosti a těší se rozsáhlé míře volné úvahy, jak bude postupovat a jakých opatření využije.<sup>34</sup>

Osoba ochránce je volena Poslaneckou sněmovnou z kandidátů, z nichž po dvou navrhuje prezident republiky a Senát. Svou funkci ochránce vykonává nezávisle a nestranně. Za svou činnost odpovídá Poslanecké sněmovně a pravidelně jí má podávat zprávy o své činnosti.<sup>35</sup> Jedná se o veřejnou funkci a ochránci přísluší plat, odchodné, náhrada výdajů a naturální plnění jako prezidentovi Nejvyššího kontrolního úřadu.

Postavení zástupce ochránce je zákonem o veřejném ochránci práv upraveno velmi kuse, je zmíněn pouze ve dvou ustanoveních. V § 2 odst. 4 je uvedeno: „Zástupce ochránce zastupuje ochránce v plném rozsahu v době jeho nepřítomnosti. Ochránce ho může pověřit výkonem části své působnosti. Pro volbu, pozbytí funkce, odvolání z funkce a právní postavení zástupce ochránce platí ustanovení tohoto zákona o ochránci obdobně, pokud tento zákon nestanoví jinak.“ Situace, kdy zákon stanoví jinak, nastává pouze v § 8 odst. 2, kde se stanoví, že zástupci ochránce náleží plat, odchodné, náhrada výdajů a naturální plnění „pouze“ jako viceprezidentovi Nejvyššího kontrolního úřadu.

Ve všech ohledech kromě platu, odchodného, náhrady výdajů a naturálního plnění tedy pro zástupce ochránce platí totéž co pro ochránce samotného, včetně způsobu volby, neboť je rovněž volen Poslaneckou sněmovnou z kandidátů, z nichž po dvou navrhuje prezident republiky a Senát. Případný názor ochránce v této věci zákon o veřejném ochránci práv nebere v potaz. Nastává zde velmi zvláštní situace, kdy ochránce nemá formálně vzato žádný vliv na to, kdo se stane jeho zástupcem. Ochránce sice pochopitelně může v tomto směru vyjádřit své přání, je však pouze na orgánech uvedených v zákoně o veřejném ochránci práv, zda budou jeho přání respektovat.<sup>36</sup> Tento způsob ustanovování zástupce ochránce nadto znamená, že zástupce má stejně silný mandát jako sám ochránce. A. Šabatová, v současné době veřejná ochránkyně práv, ve své knize *Ombudsman a lidská práva*, ve které zúročila poznatky ze své činnosti v roli zástupkyně veřejného ochránce práv O. Motejla, prohlašuje, že zákonodárcem zvolená konstrukce ustavování a postavení zástupce ochránce je dosti neobvyklá a v žádné zahraniční úpravě se s takovou nasetkala.<sup>37</sup> Za exkluzivní tuto konstrukci označil i sám O. Motejl.<sup>38</sup>

Na to, že postavení ochránce a jeho zástupce je v podstatě rovnocenné, poukazuje také V. Sládeček, který se nicméně domnívá, že toto platí pouze za předpokladu, že ochránce svého zástupce pověří výkonem části své působnosti, jak mu umožňuje již citovaný § 2 odst. 4 zákona o veřejném ochránci práv, protože tu pak zástupce vykonává samostatně.<sup>39</sup> Lze však namítat, že pro téměř úplnou rovnost ochránce a jeho zástupce není nutné, aby byl zástupce ochráncem pověřen výkonem části působnosti. Pokud totiž k tomuto pověření nedojde, stále bude existovat osoba zástupce, která (v případě, že nebude zastupovat ochránce v době jeho nepřítomnosti, jak předpokládá zákon o veřejném ochránci práv) pouze nebude mít přidělenou činnost, kterou by měla vykonávat.<sup>40</sup> Ani to

<sup>32</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2006, sp. zn. 7 As 18/2006, obdobně také rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 9. 2016, sp. zn. 30 Cdo 4118/2015.

<sup>33</sup> Např. zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů nebo zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>34</sup> Srov. např. SLÁDEČEK, V., *Obecné správní právo*, str. 397–399.

<sup>35</sup> S ohledem na výše uvedené je veřejný ochránce práv orgánem moci zákonodárné (resp. je k této moci přiřazován a považován za její odnož) v tom smyslu, že je zřízen aktem zákonodárné moci, je touto mocí ustavován a jí také za svou činnost odpovídá. Srov. SLÁDEČEK, V., *Zákon*, str. 3 a 42 a FILIP, J., c. d., str. 300. Pro úplnost je však vhodné dodat, že přiřazení veřejného ochránce práv k moci zákonodárné není přijímáno zcela bez výhrad. Viz SLÁDEČEK, V., *Zákon*, str. 42.

<sup>36</sup> K problematickým aspektům způsobu volby zástupce ochránce a možnosti ochránce se k tomuto vyjádřit blíže např. SLÁDEČEK, V., *Zákon*, str. 80–82.

<sup>37</sup> ŠABATOVÁ, A. *Ombudsman a lidská práva*. Brno 2008, str. 110.

<sup>38</sup> MOTEJL, O. Předmluva. In: Šabatová, A., c. d., str. 11.

<sup>39</sup> SLÁDEČEK, V., *Zákon*, str. 80.

<sup>40</sup> Nejedná se přitom o situaci zcela hypotetickou. A. Šabatová v rozhovoru pro časopis *Státní zastupitelství* uvedla, že obdobná situace v minulosti nastala na Nejvyšším kontrolním úřadě, když jeho prezident nesvěřil viceprezidentovi žádnou činnost a, slovy A. Šabatové, „ten si pak chodil několik měsíců do práce pouze pro peníze“. LATA, J., c. d., str. 7.

však zřejmě nic nezmění na jejím formálně-právně v zásadě rovnocenném postavení.

Dále je otázkou, komu je vlastně zástupce ochránce odpovědný za svou činnost. Nikde v zákoně o veřejném ochránci práv není uvedeno, že zástupce je za svou činnost odpovědný ochránci, a lze se domnívat, že tuto skutečnost nelze ani jednoznačně dovodit. Jak již bylo uvedeno, dle § 2 odst. 4 pro „právní postavení zástupce ochránce platí ustanovení tohoto zákona o ochránci obdobně [...]“. Jelikož pro ochránce platí, že je za výkon své funkce odpovědný Poslanecké sněmovně, znamená to tedy, že zástupce ochránce je za výkon své funkce rovněž odpovědný Poslanecké sněmovně, a nikoli ochránci? Znění zákona a způsob ustavování zástupce do funkce (při kterém nadto zákon o veřejném ochránci práv nijak nepočítá s názorem či přáním samotného ochránce) tuto možnost indikují, resp. jedná se o nejlogičtější výklad znění zákona.

Tohoto názoru byla i skupina poslanců v čele s J. Pavlou, která v roce 1995 předložila Poslanecké sněmovně nejprve návrh zásad zákona o veřejném ochránci práv<sup>41</sup> a poté návrh na vydání zákona o veřejném ochránci práv<sup>42</sup>. V důvodových zprávách obou návrhů je uvedeno: „Volbou jeho [ochránce – pozn. aut.] zástupce by se vytvořily dva řídicí a vůči Parlamentu odpovědné orgány. Jmenování zástupce a pracovníků aparátu proto bude věcí ochránce [...]“<sup>43</sup> Ani jeden z těchto návrhů však nakonec neuspěl.

Také zde lze připomenout ustanovení zákona o veřejném ochránci práv, dle kterého ochránce vykonává svou funkci nezávisle a nestranně. Jelikož opět není uvedeno jinak, zřejmě se toto ustanovení vztahuje i na zástupce ochránce. Z toho by ovšem kromě jejich rovnocenného postavení vyplývalo, že mezi zástupcem a ochráncem neexistuje téměř žádný hierarchický vztah, který by ochránce opravňoval udílet svému zástupci pokyny a povinoval zástupce se těmito pokyny řídit. Nezávislostí se totiž rozumí vyloučení možnosti účinně působit na svobodnou

tvorbu vůle,<sup>44</sup> resp. vyloučení prvků subordince v rozhodování.<sup>45</sup> Jelikož zástupce – stejně jako ochránce – skládá slib do rukou předsedy Poslanecké sněmovny, ve kterém mj. rovněž slibuje, že bude svou funkci vykonávat nezávisle a nestranně, lze mít za to, že zástupce může být ochránci podřízen jen stěží, má-li být při výkonu své funkce skutečně nezávislý.

Je pravdou, že samotné použití termínu „zástupce“ by mohlo naznačovat podřízené postavení zástupce vůči ochránci. Nicméně zákon o veřejném ochránci práv neobsahuje žádné jiné ustanovení či pojmosloví, z něhož by toto podřízené postavení zástupce vyplývalo, ba, jak již bylo zmiňováno, spíše naopak. Ve skutečnosti je, jak se lze domnívat, že stávající právní úpravy téměř nemožné odvodit, že mezi ochráncem a jeho zástupcem existuje jakýkoli v pravém slova smyslu hierarchický vztah.

Těmto závěrům ostatně odpovídá také dosavadní praxe. Jak již bylo několikrát uvedeno, § 2 odst. 4 zákona o veřejném ochránci práv ochránci umožňuje svěřit výkon části své působnosti svému zástupci. Současná ochránkyně A. Šabatová tak učinila na počátku roku 2014, přičemž si vyhradila působnost v průřezových tématech sociálně vyloučených lokalit, sociálního bydlení a v dalších konkrétních případech, které předem určí. Dále se pověření netýká účasti na jednáních s členy vlády a s orgány obou komor Parlamentu, účasti v legislativním procesu, oprávnění podat žalobu ve veřejném zájmu a dalších zvláštních oprávnění veřejného ochránce práv. Do působnosti přidělené zástupci ochránce spadá především problematika širého pojetého stavebnictví (včetně např. pozemkového práva či správy pozemních komunikací) a přestupků. Jedná se přibližně o polovinu veškeré působnosti veřejného ochránce práv.<sup>46</sup> Výkonem v zásadě poloviny působnosti interním normativním aktem byli zástupci ochránce pověřeni vždy. Z dostupných dokumentů nevyplývá, že by si předchozí ochránci výslovně vyhradili právo atrahovat konkrétní případy.<sup>47</sup>

<sup>41</sup> Zásady zákona o veřejném ochránci práv předložené poslanci Josefem Pavlou a dalšími, 1. vol. období, 1995, tisk 1789. In: *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. [cit. 21. 9. 2017]. Dostupné na <[http://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t1789\\_00.htm](http://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t1789_00.htm)>.

<sup>42</sup> Návrh poslance J. Pavly a dalších na vydání zákona o veřejném ochránci práv, 1. vol. období, 1995, tisk 2007. In: *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. [cit. 21. 9. 2017]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t200700.htm>>.

<sup>43</sup> Viz předchozí dvě poznámky pod čarou. Návrh skupiny poslanců v čele s P. Buzkovou z roku 1996 se pouze zmiňoval o tom, že jmenování zástupce ochránce a pracovníků ochránce aparátu bude jen jeho věcí. Návrh poslankyně P. Buzkové a dalších na vydání zákona o veřejném ochránci práv, 2. vol. období, 1996, tisk 25. In: *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. [cit. 21. 9. 2017]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/eknih/1996ps/tisky/t002500.htm>>.

<sup>44</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 11/04.

<sup>45</sup> LANGÁSEK, T. Čl. 82 (Nezávislost, nestrannost a kárná odpovědnost soudců). In: Rychetský, P. a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*, Praha 2015, str. 786. Výklad v tomto komentáři i nález Pl. ÚS 11/04 cit. v předchozí pozn. se sice vztahují k soudnictví a soudcům, nevidím však důvod, proč by neměl být vztáhnutelný i na jiné osoby, u nichž je požadován nezávislý výkon funkce.

<sup>46</sup> Rozdělení působnosti mezi veřejnou ochránkyní práv a jejím zástupcem. In: *Ombudsman: Veřejný ochránce práv* [online]. Kancelář veřejného ochránce práv [cit. 27. 7. 2017]. Dostupné na <<https://www.ochrance.cz/rozdeleni-pusobnosti/>>.

<sup>47</sup> Tyto informace a následně citované dokumenty byly poskytnuty Mgr. Davidem Slováčkem, vedoucím sekretariátu veřejného ochránce práv, v e-mailové zprávě ze dne 4. 10. 2017, za což mu taktéž touto cestou patří poděkování. Dosud existují dokumenty

Současný zástupce S. Křeček zároveň při své činnosti jedná a vystupuje absolutně samostatně jako „zástupce veřejné ochránčyně práv“, nikoli jako veřejný ochránce práv,<sup>48</sup> což samotná ochránčyně aprobovala.<sup>49</sup> Samotná ochránčyně v pravidelných čtvrtletních zprávách o činnosti ochránce pro Poslaneckou sněmovnu hovoří v případech, které spadají do její části působnosti, v první osobě („vyřešila jsem“)<sup>50</sup> a v případech, které se týkají působnosti svěřené jejímu zástupci, o svém zástupci („můj zástupce se zabýval“).<sup>51,52</sup> I dřívější zástupci ochránce vystupovali při řešení případů jim svěřených samostatně a jako „zástupci ochránce“.<sup>53</sup>

Zmínit lze také to, že jako v zásadě samostatné entity figurují ochránce i jeho zástupce také v některých rozhodnutích správních soudů, kdy soudy i účastníci argumentují názorem zástupce, tj. názorem zástupce nikoli jako soukromé osoby, ale jako představitele instituce veřejného ochránce práv.<sup>54</sup> Rovněž v jednom z náleží Ústavního soudu nalezneme konstatování: „Ústavní soud nicméně nedsílí názor zástupce veřejného ochránce práv [...]“.<sup>55</sup>

## Záměr zákonodárce

Z výše uvedeného je zřejmé, že konstrukce postavení zástupce ochránce a jeho vztahu k ochránci není zcela standardní. Bohužel také není zřetelné, co vlastně bylo v tomto směru záměrem zákonodárce. Důvodová zpráva k návrhu zákona o veřejném ochránci práv k tomuto uvádí: „Ochránce je koncipován

v podstatě jako monokratický orgán. Nicméně vzhledem ke značnému rozsahu působnosti i různorodosti veřejné správy se doporučuje – podle zkušeností naprosté většiny jiných zemí – aby přímo zákonem byla zřízena funkce zástupce Ochránce; ten má být také volen Poslaneckou sněmovnou a může jednat samostatně i ve věcech, které mu Ochránce svěřil, což umožňuje dělbu práce a jistou specializaci.“<sup>56</sup>

Už důvodová zpráva tedy předpokládala, že zástupce ochránce bude v rámci svěřené činnosti jednat a vystupovat samostatně. Zarážející je ovšem první věta citovaného textu, resp. použité slovní spojení „v podstatě monokratický orgán“. Chtěl tímto zákonodárce naznačit, že veřejný ochránce práv skutečně nebyl vytvořen (záměrně) jako orgán čistě monokratický a vykazuje od charakteristiky takového typu orgánu patrné odchylky? I kdyby zákonodárce ochránce jako čistě monokratický orgán zamýšlel, je otázkou, zda tento záměr naplnil.<sup>57</sup>

V důvodové zprávě nenalezneme ani jasné odůvodnění, proč zákonodárce považoval za vhodné konstruovat funkci zástupce ochránce již popsáním způsobem. Pokud zamýšlel vytvořit veřejného ochránce práv jako monokratický orgán, zakotvil zároveň v osobě zástupce ochránce od tohoto typu orgánu několik značných a podstatných odchylek, jak podrobněji rozebírá následující kapitola. Zdá se, že institut zástupce byl pouze slepě přebrán z jiných právních úprav<sup>58</sup> (jako zahraniční inspiraci důvodová zpráva zmiňuje právní úpravy Velké Británie, Francie,

o rozdělení působnosti mezi P. Varvařovským a J. Seitlovou (pověření ze dne 22. 9. 2010, PDCJ 2209/10, pověření ze dne 28. 6. 2011, PDCJ 1470/11, a pověření ze dne 19. 12. 2011), P. Varvařovským a S. Křečkem (pověření ze dne 20. 5. 2013, PDCJ 1320/2013) a mezi A. Šabatovou a S. Křečkem (pověření ze dne 19. 2. 2014, PDCJ 477/2014). Předchozí dokumenty již byly skartovány, dle Mgr. Slovácka však byl výsledek předchozích pověření přibližně stejný rozsah vyřízení ochránce i jeho zástupce.

<sup>48</sup> Srov. např. Nepřípustná prohlídka civilistů ve Věznici Vinařice. In: *Ombudsman: Veřejný ochránce práv* [online]. Kancelář veřejného ochránce práv, publ. 9. 9. 2013 [cit. 9. 4. 2018]. Dostupné na <<https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2013/nepripustna-prohlidka-civilistu-ve-veznici-vinarice/>>; Za vadný obsah reklamy odpovídá i ten, kdo ji šíří. In: *Ombudsman: Veřejný ochránce práv* [online]. Kancelář veřejného ochránce práv, publ. 13. 7. 2017 [cit. 27. 7. 2017]. Dostupné na <<https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2017/za-vadny-obsah-reklamy-odpovida-i-ten-kdo-ji-siri/>>; Svoboda užívání stavby má své meze. In: *Ombudsman: Veřejný ochránce práv* [online]. Kancelář veřejného ochránce práv, publ. 28. 6. 2017 [cit. 27. 7. 2017]. Dostupné na <<https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2017/svoboda-uzivani-stavby-ma-sve-meze/>>; závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv ze dne 3. 10. 2016, sp. zn. 7220/2015/VOP/JSV, či závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv ze dne 13. 1. 2014, sp. zn. 4102/2013/VOP/IMH.

<sup>49</sup> Viz LATA, J., c. d., str. 7.

<sup>50</sup> Veřejný ochránce práv. *Informace o činnosti za první čtvrtletí roku 2017* [online]. 2017, str. 3 [cit. 27. 7. 2017]. Dostupné na <[https://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/zpravy\\_pro\\_poslaneckou\\_snemovnu/Ctvrtletky/2017/2017\\_1-Q.pdf](https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Ctvrtletky/2017/2017_1-Q.pdf)>.

<sup>51</sup> Veřejný ochránce práv. *Informace o činnosti za 4. čtvrtletí roku 2016* [online]. 2016, str. 4 [cit. 27. 7. 2017]. Dostupné na <[https://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/zpravy\\_pro\\_poslaneckou\\_snemovnu/Ctvrtletky/2016/2016\\_4-Q.pdf](https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Ctvrtletky/2016/2016_4-Q.pdf)>.

<sup>52</sup> Ve výročních zprávách je použito množné číslo, které evidentně zahrnuje celou Kancelář veřejného ochránce práv. Viz např. STACHOŇOVÁ, M. (ed.). *Výroční zpráva o činnosti veřejné ochránčyně práv za rok 2015* [online]. Brno 2016, 104 str. Dostupné na <[https://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/zpravy\\_pro\\_poslaneckou\\_snemovnu/Souhrnna-zprava\\_VOP\\_2015.pdf](https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Souhrnna-zprava_VOP_2015.pdf)> a HANYCH, M. (ed.). *Výroční zpráva o činnosti veřejné ochránčyně práv za rok 2016* [online]. Brno 2017, 99 str. Dostupné na <[https://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/zpravy\\_pro\\_poslaneckou\\_snemovnu/Vyrocní-zprava-2016\\_web.pdf](https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Vyrocní-zprava-2016_web.pdf)>.

<sup>53</sup> Viz např. zpráva o šetření veřejného ochránce práv ze dne 4. 9. 2008, sp. zn. 3186/2008/VOP/DS.

<sup>54</sup> Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2012, sp. zn. 6 Ads 76/2012, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2015, sp. zn. 2 As 57/2015, rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 6. 2016, sp. zn. 10 A 182/2012, rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 18. 2. 2015, sp. zn. 31 A 12/2013, a rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 19. 11. 2014, sp. zn. 41 A 4/2014. Posledně jmenovaný rozsudek dokonce používá označení „veřejný ochránce práv“ a „zástupce veřejného ochránce práv“ *promiscue*.

<sup>55</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 20. 5. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 57/13.

<sup>56</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, sněmovní tisk č. 199/0, 3. volební období.

<sup>57</sup> V. Sládeček v této souvislosti uvádí, že zákonodárce měl zjevně záměr, aby zástupce zastával v zásadě stejně silné postavení jako ochránce – viz SLÁDEČEK, V., *Zákon*, str. 81.

<sup>58</sup> V. Sládeček k tomuto uvádí (tamtéž, str. 80), že zřizování zástupce ombudsmana je zahraniční praxí ověřený postup. Taktéž důvodová zpráva v této souvislosti prohlašuje: „Zvláště v posledních desetiletích, v souvislosti s nárůstem množství, komplikovanosti i značné různorodosti případů dochází k ustanovování jednoho či více zástupců ombudsmana [...]“.

Německa, Portugalska, Dánska, Nizozemska a Polska), aniž se zákonodárce zamyslel, jakým způsobem by jej měl zakotvit a jaké důsledky bude mít jím zvolený způsob pro faktické fungování instituce.

Tomu by nasvědčovalo právě přijaté řešení, kdy se ohledně postavení a ustavování zástupce pouze odkazuje na právní úpravu týkající se ochránce, pokud nebude stanoveno jinak. To však zákonodárce kromě jediného výše zmíněného příkladu neučinil, vznikla tedy konstrukce, se kterou se dle A. Šabatové, jak již bylo uvedeno, ve světě zřejmě nesetkáme.<sup>59</sup> Postup zákonodárce je o to překvapivější i vzhledem k tomu, že předchozí citované návrhy zákona o veřejném ochránci práv J. Pavely výslovně ve svém zdůvodnění uváděly, že volbou zástupce ochránce by se vytvořily dva řídicí a vůči Parlamentu odpovědné orgány, což by bylo možné chápat jako do jisté míry varování před tímto atypickým řešením.

### Odchylky od charakteristiky monokratického orgánu

S ohledem na předchozí citované návrhy zákona o veřejném ochránci práv a na skutečnost, že, jak již bylo uvedeno, současné řešení vztahu ochránce a jeho zástupce je značně atypické, se jako pravděpodobnější zdá závěr, že zákonodárce usiloval o vytvoření veřejného ochránce práv jako (čistě) monokratického orgánu. Tento závěr ovšem naráží na již naznačený problém – právní úprava postavení zástupce veřejného ochránce práv vykazuje četné a podstatné odchylky od charakteristiky takového typu orgánu.

Ale i pokud bychom dospěli k závěru, že výsledná atypická právní úprava je co do vztahu ochránce a jeho zástupce určitým záměrem zákonodárce (směřujícím k vytvoření určitého specifického monokratického orgánu), i tehdy se má smysl těmito odchylkami od charakteristiky monokratického orgánu zabývat. Tyto odchylky totiž, jak již také bylo naznačeno, mohou být zdrojem jistých praktických obtíží při fungování veřejného ochránce práv. Jednotlivé odchylky jsou v následujícím textu blíže zkoumány a určitým způsobem rozčleněny. Je však třeba upozornit, že se natolik vzájemně prolínají (tvoří určitý komplex), že je nelze vnímat zcela izolovaně, čemuž odpovídá také následující výklad.

### Samostatné vystupování zástupce ochránce a působnost jemu svěřená

Za prvé, zástupce ochránce v rámci agendy jemu svěřené vystupuje samostatně jako představitel instituce pod označením „zástupce ochránce“, a co víc, je veřejností (a to nejen laickou, ale i odbornou) takto přijímán. Lze se domnívat, že toto je značná odchylka od znaku monokratického orgánu, pro nějž je charakteristické, že jej navenek reprezentuje jedna osoba, jejíž projev vůle je zároveň pro činnost orgánu rozhodující. V této souvislosti lze také podotknout, že dle některých názorů dokonce již samotné rozdělení působnosti mezi představitele ombudsmanské instituce a jeho zástupce odporuje monokratickému charakteru instituce.<sup>60</sup>

Je třeba připustit, že dle vymezení pojmových znaků monokratického orgánu samotná delegace výkonu části působnosti na jinou osobu tím, kdo tvoří monokratický orgán, tj. vedoucím, charakteristice tohoto typu orgánu neodporuje. Lze však jen těžko považovat za slučitelné s povahou monokratického orgánu zcela samostatné vystupování pověřené osoby bez patrné vazby na vedoucího, jak se děje v případě ochránce a jeho zástupce.

Dále je vhodné přihlídnout k velikosti agendy zástupci svěřené. Jak již bylo uvedeno výše, jedná se přibližně o polovinu veškeré působnosti veřejného ochránce práv a spadají do ní i tak významné oblasti, jako jsou přestupky či stavebnictví. Z dostupných dokumentů o pověření zástupce výkonem části působnosti ochránce také vyplývá, že zástupci byla vždy svěřena oblast ochrany životního prostředí, pozemkového práva a práva na informace. Ochránce se tedy minimálně již sedm let zcela vzdává výkonu působnosti v těchto oblastech a přenechává jej svému zástupci. Jedná se přitom o různé představitele jak ochránce, tak jeho zástupce.<sup>61</sup>

Za atypické pro monokratické orgány lze mít i to, že dle současného rozdělení působnosti mezi ochránkyni a jejího zástupce je nesmírně oslabeno právo ochránkyně atrahovat konečné rozhodnutí. Pokud u konkrétního případu předem neprohlásí, že jej přebírá do své působnosti, nemá následně na závěr svého zástupce v této věci žádný vliv a nemůže jej ani nijak zvrátit.

<sup>59</sup> V této souvislosti se nabízí otázka, kterou ze sedmi zahraničních úprav se zákonodárce v případě úpravy instituce zástupce ochránce vlastně inspiroval, vzhledem k tomu, že žádná z nich zřejmě konstrukci podobnou české neobsahuje.

<sup>60</sup> „Vyskytují se ovšem názory, že taková dělba působnosti může být nežádoucím tříštěním sil, zeslabováním instituce, je zdůrazňován přísně monokratický charakter instituce.“ SLÁDEČEK, V., *Zákon*, str. 5.

<sup>61</sup> Viz pozn. č. 47.

## Ze zákona vyplývající rovnocenné postavení ochránce a jeho zástupce

Předchozí uvedené důvody, proč je velmi problematické vnímat veřejného ochránce práv jako čistě monokratický orgán, jsou založeny především na fakticitě vystupování zástupce ochránce, a kdyby nebyla zákonná konstrukce orgánu veřejného ochránce práv problematická, těžko by bylo možné je považovat za relevantní. Jejich význam však umocňuje právě skutečnost, že příslušná právní úprava je v tomto směru ne zcela jednoznačná, jak bylo pojednáno výše.

Jak již bylo taktéž rozebráno, postavení ochránce a jeho zástupce je konstruováno zcela (až na otázku materiálních požitků) rovnocenně. To platí obecně, bez ohledu na to, zda ochránce svému zástupci svěřil výkon části působnosti, či nikoli. Není dokonce zcela jasné, komu přesně se zástupce ochránce ze své činnosti odpovídá, zda ochránci či Poslanecké sněmovně, a jejich mandát (a tedy i legitimita) jsou rovněž stejné. Na tomto by nic nezměnilo ani to, kdyby ochránce svému zástupci žádnou část své působnosti nesvěřil.

Na specifické postavení zástupce ochránce v rámci úřadu veřejného ochránce práv poukázal i Nejvyšší správní soud, který uvedl, že „[m]onokraticnost výkonu toho úřadu je jistým specifikem v rámci státní správy, neboť je zřejmé, že úřad jako takový je v užším slova smyslu tvořen pouze osobou Veřejného ochránce práv a jeho zástupcem“.<sup>62</sup>

## Vztah hierarchie a odpovědnosti mezi zástupcem a ochráncem

Ze zákonem konstruovaného rovnocenného postavení pak vyplývají další odchylky instituce veřejného ochránce práv od charakteristiky monokratického orgánu, které se projevují ve vzájemném vztahu ochránce a jeho zástupce.

Jedním z výše uvedených základních rysů monokratického orgánu je zcela zřetelný hierarchický vztah mezi vedoucím orgánem a členy jeho pomocného aparátu a jejich odpovědnost vedoucímu za výkon své činnosti. Zde lze zopakovat slova Nejvyššího správního soudu, že „u monokratického orgánu je zpravidla jasné patrné, kdo v něm je nadán řídicími, rozhodovacími a jinými pravomocemi nebo oprávněními nejvyšší úrovně“.<sup>63</sup> Mezi

ochráncem a jeho zástupcem však nelze dovést téměř žádný vztah podřízenosti<sup>64</sup> nebo právo ochránce svého zástupce řídit ani z tohoto vyplývající odpovědnost zástupce ochránci za výkon jeho činnosti. Lze opětovně připomenout, že ze zákona o veřejném ochránci práv můžeme dovést kromě rovnocenného postavení ochránce a jeho zástupce požadavek nezávislého a nestranného výkonu funkce zástupce ochránce, což je se vztahy nadřízenosti a podřízenosti slučitelné poměrně obtížně.

Lze se domnívat, že už samotný nedostatek jednoznačně definované podřízenosti zástupce vůči ochránci se s charakteristikou monokratického orgánu neslučuje. Samotný termín „vedoucí“ používaný v souvislosti s charakteristikou předmětného orgánu naznačuje, že osoby, které tvoří jeho aparát, k němu mají jistý vztah podřízenosti. Tento aspekt však vztah ochránce a jeho zástupce tak, jak je v zákoně o veřejném ochránci práv vymezen, postrádá. Jediný náznak v tomto směru představuje současné rozdělení působnosti mezi ochránkyní a jejím zástupcem, kdy si ochránkyně vyhradila působnost v konkrétních případech, které sama určí, a ponechala si zvláštní oprávnění ochránce, jako je účast na jednání se členy vlády a orgány Poslanecké sněmovny, podání návrhu k Ústavnímu soudu, připomínky v legislativním procesu či žaloby ve veřejném zájmu, což jsou významné případy reprezentace instituce veřejného ochránce práv navenek.

Jak ale již bylo uvedeno, faktické svěřeni výkonu působnosti zástupci ochránce není pro jeho postavení určující a je ostatně možné, aby zástupci ochránce byl v některých případech svěřen i výkon zvláštních oprávnění ochránce.

V rámci vztahu ochránce a jeho zástupce kromě možnosti svěřeni části působnosti a jejího odebrání *ad hoc* nebo *en bloc* také nenalezneme další podstatný znak monokratického orgánu, který vyplývá z hierarchického vztahu, a to právo vedoucího řídit činnost ostatních pracovníků orgánu, které v tomto případě taktéž absentuje. Zástupce evidentně není ochránci, jak již bylo uvedeno, ze zákona nijak přímo podřízen. Je tedy otázkou, na základě čeho by měl být ochránce oprávněn řídit činnost svého zástupce a zástupce povinen plnit pokyny ochránce. Současná veřejná ochránkyně práv v již zmiňovaném rozhovoru pro

<sup>62</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2006, sp. zn. 7 As 18/2006.

<sup>63</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2015, sp. zn. 2 As 100/2015.

<sup>64</sup> Zde se nejedná o vztah nadřízenosti a podřízenosti ve smyslu zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, či zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů, ale spíše o existenci určité hierarchie.



časopis *Státní zastupitelství* na otázku, zda považuje za správné, že ochránce reálně nemůže aktivity svého zástupce usměrňovat, odpověděla, že pokud se nevyskytne konkrétní problém, nevidí důvod, proč do běžné činnosti zástupce v rámci jeho svěřené působnosti nějak zasahovat nebo ji kontrolovat.<sup>65</sup> Sama ochránkyně se tedy práva řídit svého zástupce z velké části dobrovolně vzdává.

Ochránce má jeden prostředek, kterým svého zástupce může řídit, a to je odebrání (části) svěřené působnosti nebo pohružka tímto odebráním. To však může sloužit pouze jako prostředek *ultima ratio* a jen těžko může napomoci vyřešení menších neshod, nadto se jedná o řešení velmi nedůstojné. D. Slováček, vedoucí sekretariátu ochránkyně a jejího zástupce, tento způsob řízení zástupce ochráncem považuje za víceméně virtuální, jelikož ochránce je natolik vytižen výkonem své části působnosti, že by nebyl schopen zástupci případně odebranou agendu vykonávat. Rovněž odebrání pouhé části agendy, které je snad organizačně-technicky myslitelné, a tedy její další vykonávání samotným ochráncem by však ochránce významně zatížilo. Proto také ochránci vždy svěřovali svým zástupcům výkon v zásadě poloviny své působnosti.<sup>66</sup>

Tato situace pak naznačuje, že ochránce vlastně nemá žádnou reálnou možnost, jak svého zástupce řídit. Existence teoretického prostředku k tomuto účelu sice implikuje monokratický rys instituce veřejného ochránce práv, ve světle uvedených informací je však otázkou, zda jej můžeme považovat za relevantní. Lze také uvažovat o tom, že svěřování agendy zástupci není projevem nadřazeného postavení ochránce, ale pouhým zákonem předvídaným organizačním úkonem vhodným či potřebným k zabezpečení chodu instituce.<sup>67</sup>

O otázce vztahu vedoucího orgánu a pracovníků tohoto orgánu za situace, kdy je jejich mandát shodný, se zmínil ve svém článku J. Grinc, kde poukázal na to, že inspektoři Úřadu pro ochranu osobních údajů jsou jmenováni a odvoláváni prezidentem na návrh Senátu. To považoval za narušení subordinace v rámci orgánu.<sup>68</sup>

Konečně, jak již bylo také zmiňováno, ani odpovědnost zástupce vůči ochránci za výkon jeho činnosti, takto další charakteristický znak monokratického orgánu, nelze jednoznačně dovodit. Zákon o veřejném ochránci práv poměrně zřetelně naznačuje spíše situaci opačnou, tedy že zástupce ochránci odpovědný není a odpovídá pouze Poslanecké sněmovně. Tento aspekt se silně pojí s konstrukcí zákonné úpravy postavení zástupce ochránce a způsobem jeho ustavování do funkce.

### Způsob ustanovování zástupce do funkce

Za přinejmenším netypické pro monokratický orgán lze považovat i fakt, že z hlediska zákona ochránce nemá vůbec žádné slovo při výběru svého zástupce, kandidáti na tuto funkci jsou navrhováni zcela nezávisle na něm a stejně tak probíhá i volba. Je pravda, že v odborné literatuře mezi znaky monokratických orgánů nenalezneme požadavek, že vedoucí si sám vybírá členy svého aparátu. Přesto lze považovat za poněkud atypické, aby zástupce vedoucího monokratického orgánu byl dosazován do funkce zcela nezávisle na vedoucím, který nemá formálně vzato sebemenší možnost tuto skutečnost ovlivnit.

V praxi se vskutku vyskytují případy, kdy představitel určitého orgánu nemá právní vliv na to, kdo bude ustaven jeho zástupcem. Zde lze zmínit např. Nejvyšší kontrolní úřad, kdy je systém jmenování jeho prezidenta a viceprezidenta obdobný jako v případě ochránce a jeho zástupce. Nelze si však nepovšimnout, že zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu výslovně stanovuje, že prezident tento úřad řídí a jedná jeho jménem navenek, a naopak neobsahuje žádné ustanovení o tom, že by se na právní postavení jeho viceprezidenta vztahovala úprava právního postavení prezidenta obdobně. Dále je také nutné poznamenat, že je sporné, zda je Nejvyšší kontrolní úřad vůbec monokratickým orgánem – jeho monokratická je totiž různými autory buď zpochybňována,<sup>69</sup> nebo je přímo označován za kolegiální orgán.<sup>70</sup>

<sup>65</sup> LATA, J., c. d., str. 7.

<sup>66</sup> Tyto informace byly poskytnuty Mgr. Davidem Slováčkem v osobním rozhovoru dne 10. 11. 2017, za což mu taktéž patří poděkování.

<sup>67</sup> V. Sládeček v této souvislosti uvádí, že ochránce je ve vztahu k ukládání úkolů svému zástupci koncipován jako *primus inter pares* [SLÁDEČEK, V. Byl jsem při tom (střípky vzpomínek a trochu jarního přemítání). In: Hrazdílková, I. (ed.). *Deset let veřejného ochránce práv v České republice* [online]. Brno 2010, str. 87 [cit. 16. 9. 2017]. Dostupné na <[https://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/Publikace/ochrance\\_aimanach.pdf](https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/ochrance_aimanach.pdf)>], což, jak bylo uvedeno v předchozí části textu, je sousloví užívané při charakteristice předsedy kolegiálního orgánu, který je pověřen prezentováním vůle orgánu utvořené společně jednotlivými předsedovi rovnými členy, a nikoli představitel orgánu monokratického. U představitel monokratického orgánu totiž neexistují žádní další *pares*.

<sup>68</sup> GRINC, J., c. d., str. 56. Jeho názor se nadto týkal inspektorů Úřadu pro ochranu osobních údajů, u kterých je výslovně zákonem stanoveno, že jsou zaměstnanci tohoto úřadu a že tento úřad řídí předseda. Ke stejnému závěru dospívá i O. Pouperová – viz POUPEROVÁ, O., *Institucionální aspekty*, str. 99.

<sup>69</sup> MIKULE, V., c. d., str. 507–508.

<sup>70</sup> FILIP, J. Čl. 97 [Postavení a působnost NKÚ]. In: Bahýřová, L. a kol. *Ústava České republiky: komentář*, Praha 2010, str. 1341, MAJERČÍK, L. Čl. 97, Nejvyšší kontrolní úřad. In: Rychetský, P. a kol., c. d., str. 1024 a SUCHÁNEK, R., c. d., str. 2. Stejného názoru je i prezident

Zástupce ochránce je navíc hlavním a zásadním spolupracovníkem ochránce při realizaci úkolů tohoto úřadu, s nadsázkou by se dalo říci, že je jeho „pravou rukou“. V případě veřejného ochránce práv nadto silně akcentuje právě osobnostní složka, představitel této instituce hraje mnohonásobně větší roli při prosazování její autority než v případě jiných státních institucí.<sup>71</sup> Právě z toho důvodu by měli jeho spolupracovníci vystupovat jednotně s ním a jeho mandát by neměl být narušován existencí stejně silného mandátu osoby, která je považována za jemu podřízenou.

Opačný model nepůsobí problémy pouze hypotetické, ale také zcela reálné. Zde lze připomenout již citovaný rozhovor s A. Šabatovou, ve kterém poukázala na situaci v minulosti nastalou právě na zmiňovaném Nejvyšším kontrolním úřadě, kdy jeho prezident nesvěřil viceprezidentovi žádnou činnost a, slovy A. Šabatové, „ten si pak chodil několik měsíců do práce pouze pro peníze“.<sup>72</sup> Lze také opětovně zmínit názor J. Grince (a návazně i O. Pouperové), který zpochybňuje právo vedoucího orgánu řídit jeho ostatní členy za situace, kdy jsou jejich mandát a legitimita shodné.<sup>73</sup>

Volbu zástupce ochránce také v praxi doprovázejí stejné peripetie a obtíže jako volbu samotného ochránce,<sup>74</sup> což by mohlo naznačovat, že osoby na volbě zúčastněné (tj. prezident republiky, senátoři a poslanci) přikládají osobě zástupce stejný význam jako osobě ochránce.

### **Důsledky a možné přístupy de lege ferenda**

Ačkoli záměr zákonodárce patrně směřoval k vytvoření veřejného ochránce práv jako monokratického orgánu, domníváme se, že tuto instituci – s ohledem na výše uvedené odchylky od základní charakteristiky monokratického orgánu – za takový orgán jednoznačně považovat nelze. Tyto odchylky ovšem neznamenají, že bychom veřejného ochránce práv museli bez dalšího považovat za orgán kolegiální (jedná se totiž o odchylky od modelu monokratického orgánu, nikoli o odchylky, které by směřovaly k modelu kolegiálnímu). Jejich podstatou je, jak již bylo několikrát zmíněno, že právní úprava obsažená

v zákoně o veřejném ochránci práv dává zástupci ochránce unikátní postavení, ve kterém jsou silně akcentovány jeho vazby na orgán, který jej ustanovuje do funkce, tj. Poslaneckou sněmovnu, a jeho vazby na ochránce – osobu, které by měl při důsledném respektování monokratického principu podléhat – potlačeny natolik, že se v praxi takřka zcela vytrácejí. Ochránce a jeho zástupce však vykonávají své funkce v zásadě samostatně (nikoli kolegiálně).

Dokonce by se na základě předchozí analýzy mohlo jevit, že v ochránci a jeho zástupci zákonodárce vytvořil dva vedle sebe fungující monokratické orgány, které jsou zaštiťovány jednou institucí – veřejným ochráncem práv. Nicméně ani tento závěr nepovažujeme za přesvědčivý, a to alespoň ve formálně-právní rovině (praktická stránka fungování veřejného ochránce práv může naznačovat něco jiného, viz dále).

Proti závěru, že veřejný ochránce práv (jako instituce) je tvořen dvěma monokratickými orgány, lze zejména namítat, že se jedná o výklad odporující záměru zákonodárce, který zřetelně směřoval k vytvoření jediného monokratického orgánu (jakkoli může být otázkou, zda atypické postavení zástupce ochránce bylo skutečně záměrem). Dále je také nutné přihlídnout k tomu, že jisté prvky monokratickosti v rámci vztahu ochránce a jeho zástupce přece jen existují, jakkoli mohou být v rámci faktického fungování instituce potlačeny. Poukázat lze zejména na svěřování působnosti zástupci ochráncem jakožto podmínku pro víceméně samostatný výkon působnosti ochránce. Toto svěřování sice není využíváno jako nástroj kontroly a ovlivňování zástupce ochráncem, zákon o veřejném ochránci práv to však nevylučuje. Konečně lze poukázat na to, že pokud by právní úprava obsažená v zákoně o veřejném ochránci práv měla být základem pro činnost dvou monokratických orgánů tvořících jednu instituci, dle našeho názoru by musela vypadat značně odlišně (to samozřejmě za předpokladu, že by cílem byla právní úprava koncepční a jednoznačná).

Z těchto důvodů se přikláníme k závěru, že na veřejného ochránce práv je třeba (navzdory uvedeným odchylkám) nahlížet jako na (v základu) monokratický orgán. Jak již

Nejvyššího kontrolního úřadu M. Kala. Viz KALA, M. Potřebuje Nejvyšší kontrolní úřad rákosku? (polemika s článkem autorů A. Gerlocha a J. Tryzny, publikovaném v časopise Správní právo č. 5/2014). *Právo a bezpečnost*, 2016, č. 2. str. 51.

<sup>71</sup> Srov. MOTEJL, O., c. d., str. 11.

<sup>72</sup> Viz pozn. č. 41.

<sup>73</sup> GRINC, J., c. d., str. 56 a POUPEŘOVÁ, O., *Institucionální aspekty*, str. 99.

<sup>74</sup> Veřejný ochránce práv. Volba prvního veřejného ochránce práv a jeho zástupkyně. In: Hrazdílková, I., c. d., str. 14 a Veřejný ochránce práv. Znovuzvolení Otakara Motejla a volba nové zástupkyně ochránce. Tamtéž.

bylo uvedeno, geneze atypického postavení zástupce ochránce v právní úpravě je vysvětlitelná s obtížemi a v důvodové zprávě k návrhu zákona o veřejném ochránci práv explicitní odpověď nenalezneme. Předmětná úprava sice mohla být skutečně určitým zámerem zákonodárce, současně však lze také spekulovat, že byl institut zástupce pouze přebrán z jiných právních úprav bez bližší úvahy o důsledcích přijatého řešení, kdy se ohledně postavení a ustavování zástupce pouze odkazuje na právní úpravu týkající se ochránce, pokud nebude stanoveno jinak. Výsledná atypická konstrukce tak mohla vzniknout zkrátka tak, že zákonodárce specifika postavení zástupce upravit opomněl. V této souvislosti lze opětovně připomenout varování citovaných návrhů zákona o veřejném ochránci práv J. Pavely, že volbou zástupce ochránce by se vytvořily dva řídicí a vůči Parlamentu odpovědné orgány (či obecněji v zásadě rovné postavení zástupce a ochránce), což zjevně tehdejším zámerem při konstrukci veřejného ochránce práv nebylo.

V každém případě jsou odchylky od charakteristiky monokratického orgánu dle našeho názoru důvodem, proč na veřejného ochránce práv pohlížet jako na *specifický* monokratický orgán, který se od obecného (teoretického) modelu monokratického orgánu nezanedbatelně odlišuje. Tento závěr může dokládat již taktéž zmíněná skutečnost, že odchylky mohou být pramenem určitých praktických problémů.<sup>75</sup> Nejinak tomu je, jak se zdá, také u veřejného ochránce práv.

Zřejmě nejen odborné veřejnosti je totiž známo, že ochránce a jeho zástupce v některých případech veřejně prezentují odlišné právní názory, což je minimálně odbornou veřejností považováno za nežádoucí. Výskyt těchto situací jsou přitom generovány zcela přirozeně, ze samotné povahy konstrukce instituce veřejného ochránce práv,<sup>76</sup> která v rovině vztahu ochránce a jeho zástupce monokratickému modelu zásadně neodpovídá. Dokonce by bylo možné konstatovat, že co do praktického fungování se český veřejný ochránce práv poněkud přibližuje modelu, který je uplatňován ve Švédsku.<sup>77</sup>

V této zemi tvoří instituci ombudsmana<sup>78</sup> čtyři osoby, z nichž jedna je tzv. hlavní

parlamentní ombudsman (*Chief Parliamentary Ombudsman*), který je vedoucím celého úřadu a mj. rozděluje působnost, kterou pak ombudsmeni vykonávají zcela samostatně. Hlavní parlamentní ombudsman přitom do činnosti ostatních ombudsmanů nesmí nijak zasahovat, tito jsou odpovědní přímo švédskému parlamentu. Stále se přitom jedná o jednu ombudsmanskou instituci.<sup>79</sup> D. Rowat tento model označuje za „víceombudsmanský systém“ (*system of multiple ombudsmen*). Ten se vyznačuje tím, že ombudsmanskou instituci tvoří více ombudsmanů, kteří nerozhodují společně, nýbrž samostatně. Dle uvedeného autora je nešvarem tohoto systému, že jednotliví ombudsmeni nemusejí svou činnost zcela koordinovat a mohou dosahovat různých závěrů, což může působit problémy při vytváření jednotného právního názoru instituce.<sup>80</sup> Dochází v něm tedy k totožným jevům jako v českém prostředí.

Související otázkou pak je, do jaké míry zákonodárce takovýto stav předvídal. Zda o něj usiloval, je diskutabilní, jelikož vedlejším důsledkem rozcházejících se právních závěrů ochránce a zástupce může být snižování důvěryhodnosti veřejného ochránce práv, což lze jen stěží považovat za žádoucí u instituce fungující právě na bázi své společenské autority. Upozornit lze také na některé další problémy faktického fungování veřejného ochránce práv. Současná právní úprava kupříkladu svou terminologií na první pohled signalizuje, že je to ochránce, kdo nese odpovědnost za činnost svého zástupce, ačkoli realita tomuto předpokladu neodpovídá. To nás může přivádět ke konstatování, že stávající koncepce vzájemného postavení ochránce a jeho zástupce, určitým způsobem kombinující monokratická východiska a výše naznačené „víceombudsmanské“ fungování, přece jen zcela vyhovující není a perspektivně by si zaslouhovala jistou legislativní pozornost. Aniž bychom na tomto místě (nejen s ohledem na omezený rozsah textu) chtěli předkládat jakékoli podrobné návrhy, nasnadě jsou dvě obecné možnosti.

První možností, která následuje (zřejmě) původní záměr zákonodárce k vytvoření monokratického orgánu v pravém slova smyslu, je nahrazení „autonomie“ zástupce jeho

<sup>75</sup> Viz POUPEŘOVÁ, O., *Institucionální aspekty*, str. 97.

<sup>76</sup> SROV. MOTEJL, O., c. d., str. 11, LATA, J., c. d., str. 7.

<sup>77</sup> Následující odstavec vychází z anglické verze webových stránek švédského ombudsmana, pokud není výslovně uvedeno jinak. The Ombudsmen. *Riksdagens Ombudsmän* [online]. [cit. 24. 7. 2017]. Dostupné na <<http://www.jo.se/en/About-JO/The-Ombudsmen/>>.

<sup>78</sup> Pokud v textu hovoříme o švédském ombudsmanovi či švédské ombudsmanské instituci, máme na mysli instituci švédského parlamentního ombudsmana, či přesněji ombudsmanů, v orig. *Justitieombudsmannen* nebo *Riksdagens ombudsmän*.

<sup>79</sup> ROWAT, D. C. *The Ombudsman Plan*. 2., rozš. vyd. Lanham 1985, str. 4.

<sup>80</sup> Tamtéž, str. 147.

subordinačním vztahem k ochránci (zástupce by se v tomto pojetí stal „pouhým“ nejvýše postaveným pracovníkem Kanceláře veřejného ochránce práv). Druhou možností by bylo alespoň dostatečné posílení monokratických prvků ve vztahu ochránce a jeho zástupce. Tato změna by zřejmě měla být doprovázena odpovídající změnou způsobu ustavení zástupce do funkce, jelikož, jak již bylo naznačeno dříve, současný způsob ustavení zástupce (tedy volba Poslaneckou sněmovnou bez zapojení ochránce) vede k otázce, zda tato konstrukce fakticky nekoliduje s principem subordinační.<sup>81</sup>

Druhou možností je přizpůsobení právní úpravy současnému stavu, který se přibližuje výše uvedenému víceombudsmanskému systému. To by znamenalo změnu koncepce veřejného ochránce práv na ombudsmanskou instituci, která by zastřešovala několik fakticky i formálně samostatných ombudsmanů. Jinak řečeno, veřejný ochránce práv by v tomto pojetí mohl být tvořen několika monokratickými orgány. Toto řešení by – mimo celkové změny zákona o veřejném ochránci práv – vyžadovalo zejména opuštění označení „zástupce ochránce“ ve prospěch terminologie odpovídající existenci samostatných ombudsmanů. Zakotvení víceombudsmanského systému by také perspektivně mohlo znamenat možnost navýšit počet osob představujících instituci veřejného ochránce práv a vytvořit tak prostor pro možnou specializaci jejich působení. Vzhledem k postupnému rozšiřování agendy instituce do mnoha různých, s originální působností často jen velmi volně souvisejících oblastí by se specializace jednotlivých ombudsmanů mohla v budoucnu ukázat jako žádoucí.<sup>82</sup>

Zůstává nicméně otázkou, jak by se toto druhé řešení v praxi vypořádalo s názorovou pluralitou a následnou nejednotností při tvorbě jednotného právního názoru instituce, generovanými z povahy takovéto konstrukce,

což je, jak již bylo zmiňováno, jev v prostředí ČR považovaný za nežádoucí. Zůstává také otázkou, zda by veřejnost, která za dobu existence instituce veřejného ochránce práv přivykla jejímu ztotožňování s konkrétní veřejně dobře známou charismatickou osobou, přijala model, který by tuto tradici opustil a naopak se přiblížil klasické neosobní struktuře „úřadu“. Konečně nelze opomenout ani to, že toto druhé řešení by bylo legislativně mnohem náročnější. Tyto důvody nás vedou k preferenci první uvedené možnosti.

## Závěr

Není lehké přesně určit, za jaký typ orgánu veřejného ochránce práv považovat. Je zcela evidentní, že tento orgán není orgánem kolegiálním. Dle našeho názoru tedy nezbyvá než připustit, že veřejný ochránce práv je orgánem monokratického typu.

Tento závěr ovšem taktéž neznamena, že se jedná o monokratický orgán v pravém slova smyslu. Od orgánu monokratického typu totiž jeho právní úprava vykazuje podstatné odchylky, jelikož zákonodárce vztah mezi představitelem tohoto orgánu a jeho zástupcem konstruoval takovým způsobem, že charakteristice monokratického orgánu v mnoha ohledech zřetelně odporuje. Zástupce ochránce je totiž ustavován zcela samostatně a nezávisle na ochránci a jeho vůli, zákon o veřejném ochránci práv mezi nimi nadto nezakotvuje žádnou vazbu odpovědnosti za výkon činnosti či podřízenosti. Zástupce ochránce v zásadě vystupuje a projevuje se naprosto samostatně a rovnocenně k ochránci, a bývá dokonce jako samostatná entita vnímán. Tuto situaci ještě umocňuje současný faktický stav rozdělení působnosti mezi ochránkyni a jejím zástupcem.

Nejedná se přitom pouze o problematiku doktrinální, nýbrž tyto odchylky určitým způsobem determinují faktické fungování instituce veřejného ochránce práv. Dokonce by

<sup>81</sup> Alternativně by k naplnění čistě monokratického záměru mohl vést také kompromisní postup spočívající v zachování „autonomie“ zástupce ve spojení se změnou způsobu jeho ustavení. V tomto případě by si zástupce ponechal současné víceméně rovnocenné postavení s ochráncem, ochránce by nicméně získal (rozhodující) vliv nad jeho výběrem. Stále by se v případě instituce veřejného ochránce práv sice nejednalo o monokratický orgán v pravém slova smyslu, i tak by nicméně šlo o poměrně významný posun tímto směrem, jelikož vztah ochránce a jím vybraného zástupce by se mohl vztahu subordinační více blížit fakticky.

Přesto v případě této varianty řešení zůstávají mnohé otázky, zejména ohledně mechanismu ustanovení zástupce. V odborné literatuře se často předpokládá, že mnoha problémům ve vztahu ochránce a jeho zástupce by bylo možné zamezit, pokud by ochránce měl výrazně větší vliv než v současnosti na to, kdo se stane jeho zástupcem. Za ideální stav je považováno, že ochránce si svého zástupce vybere a Poslanecká sněmovna jej potvrdí (srov. SLÁDEČEK, V., *Byl jsem při tom*, str. 86–87 a LATA, J., c. d., str. 7). Nicméně pouze změna v těchto intencích bez dalšího by dle našeho názoru neměla na problematiku jeho vztahu s ochráncem dostatečný dopad. Co totiž zaručuje, že když se zástupce osobnostně a názorově shodne s ochráncem v okamžiku své volby (resp. nominace), tak tento stav přetrvá i nadále? Jinak řečeno, co zaručuje, že mezi nimi osobnostní a názorové spory nemohou vzniknout později? Nastíněný postup rovněž neřeší otázku nezávislosti a nestrannosti zástupce a toho, komu je za výkon své funkce odpovědný a obdobně kdo má za jeho ustanovení odpovídat (jinak řečeno, od koho je mandát zástupce odvozen). Z pohledu veřejného ochránce práv jako monokratického orgánu se pak může jako příhodnější zdát spíše odlišné řešení spočívající ve jmenování zástupce přímo ochráncem (dle jeho volby). Pokud bychom chtěli posílit subordinační postavení zástupce, na jmenování by mohla navazovat např. pružná úprava odvolání z funkce taktéž samotným ochráncem. Tímto způsobem by se zástupce významně přiblížil „běžným“ pracovníkům Kanceláře, jak ostatně předpokládaly prvotní citované návrhy zákona o veřejném ochránci práv.

<sup>82</sup> Jisté míry specializace by samozřejmě bylo možné dosáhnout i vytvořením více zástupců ochránce v pravém slova smyslu, tj. odpovídajících charakteristice monokratického orgánu.

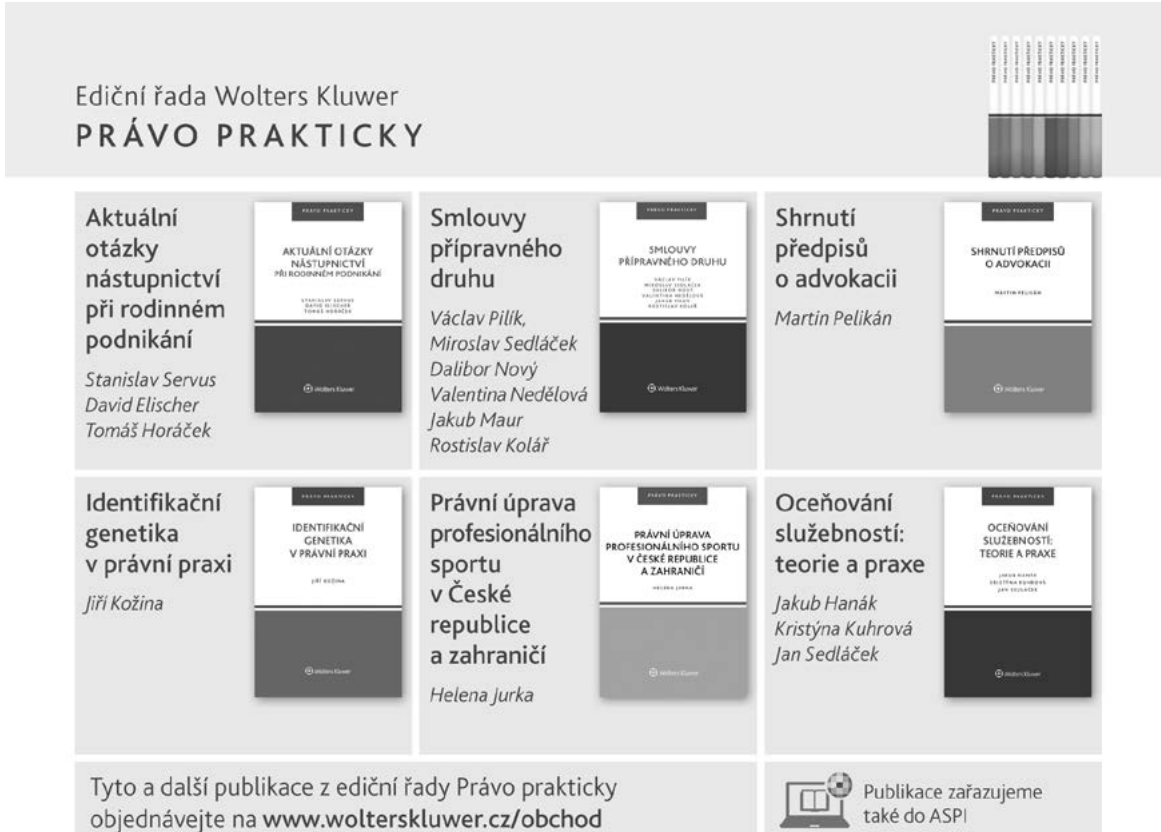
bylo možné říci, že atypické postavení zástupce ochránce v mnohém připomíná fungování švédského víceombudsmanského systému (který, resp. instituce ombudsmana ve Švédsku, naopak za monokratický považován není<sup>83</sup>). Zda chtěl zákonodárce dosáhnout tohoto stavu, je otázkou. Skutečností ovšem je, že uvedené představuje jistý rozpor, který by mohl opodstatňovat určité úvahy *de lege ferenda*.

Ale ani doktrinní význam se nezdá být zcela opomenutelný. Na příkladu právní úpravy veřejného ochránce práv, resp. postavení zástupce ochránce, je totiž patrné, že dělení (státních) orgánů na monokratické a kolegiální musí ne vždy postačovat,<sup>84</sup> resp. že právní realita může přicházet s atypickými konstrukcemi, se kterými mohou souviset atypické aplikační problémy.

<sup>83</sup> Viz např. ROWAT, D. C., c. d., str. 4 či REIF, L. *The ombudsman, good governance and the international human rights system*. Leiden 2004, str. 12.

<sup>84</sup> V této souvislosti lze poukázat např. na poněkud odlišné dělení in NEUBAUER, Z. *Státověda a teorie politiky*. 3. vyd. (v Sociologickém nakladatelství 1. vyd.). Praha 2006, s. 254–263.

Ediční řada Wolters Kluwer  
**PRÁVO PRAKTICKY**



**Aktuální otázky nástupnictví při rodinném podnikání**  
Stanislav Servus  
David Elischer  
Tomáš Horáček

**Smlouvy přípravného druhu**  
Václav Pílik,  
Miroslav Sedláček  
Dalibor Nový  
Valentína Nedělová  
Jakub Maur  
Rostislav Kolář

**Shrnutí předpisů o advokacii**  
Martin Pelikán

**Identifikační genetika v právní praxi**  
Jiří Kožina

**Právní úprava profesionálního sportu v České republice a zahraničí**  
Helena Jurka

**Oceňování služebností: teorie a praxe**  
Jakub Hanák  
Kristýna Kuhrová  
Jan Sedláček

Tyto a další publikace z ediční řady Právo prakticky objednávejte na [www.wolterskluwer.cz/obchod](http://www.wolterskluwer.cz/obchod)

Publikace zařazujeme také do ASPI