



POSLANECKÁ
SNĚMOVNA
PARLAMENTU
ČESKÉ REPUBLIKY

PARLAMENTNÍ
INSTITUT

STANOVISKA

Novela zákona o veřejném ochránci práv

Informační podklad ke kompatibilitě návrhu
na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 349/1999
Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších
předpisů (sněmovní tisk 462), s právem EU



Informační podklad č. 0462
květen 2019
autor: Markéta Nováková

AKTUÁLNÍ VYDÁNÍ:	ŘADA: STANOVISKA
Název: Novela zákona o veřejném ochránci práv	Typ řady: online
Autor: Nováková, M.	URL: http://www.psp.cz/sqw/ppi.sqw?d=4
Číslo: Stanovisko č. 0462	První vydání řady: říjen 1998
Datum: květen 2019	Frekvence vydání řady: nepravidelná
Klíčová slova: ombudsman, mlčenlivost, diskriminace, Evropská unie	Zaměření: stanoviska kompatibility nevládních návrhů zákonů s právem EU
	Jazyk: CZ
	Vydavatel: Kancelář Poslanecké sněmovny, Sněmovní 4, 118 26 Praha 1

PARLAMENTNÍ INSTITUT plní úkoly vědeckého, informačního a vzdělávacího střediska pro Poslaneckou sněmovnu, její orgány, poslance a Kancelář Poslanecké sněmovny, pro Senát, jeho orgány, senátory a Kancelář Senátu. Naše činnosti a produkty uvádíme níže.

**Oddělení
všeobecných
studií**

STUDIE Srovnávací studie Analytické studie	ODPOVĚDI NA DOTAZ Stručné odpovědi na dotazy členů Parlamentu	VYBRANÁ TÉMATA Studie zpracované k aktuálním problematikám	MONITORING Vybrané hospodářské měnové a sociální ukazatele	MIGRACE Přehled aktualit v oblasti migrace za vybrané období
PŘEHLED SZBP Společná zahraniční a bezpečnostní politika EU	EUROZÓNA+ Přehled ekonomických událostí v EU	PODKLADY pro zahraničně politická jednání	PŘEDNÁŠKY pro zahraniční delegace, PS, Senát	

**Oddělení pro
evropské
záležitosti**

STANOVISKA kompatibility nevládních návrhů zákonů s právem EU	KONZULTACE k předkládaným vládním návrhům zákonů	DOKUMENTY EU Výběr z aktů a dokumentů EU zaslaných PS	ZPRÁVY Aktuální agenda v Bruselu	PODKLADY pro jednání výboru na mezinárodní úrovni
---	--	---	--	---

**Oddělení
komunikace
a vzdělávání**

INFORMAČNÍ STŘEDISKO Informace o činnosti Poslanecké sněmovny a prohlídky budov	ECPRD Spolupráce s Evropským centrem pro parlamentní výzkum a dokumentaci	PŘEDNÁŠKY pro Poslaneckou sněmovnu, pro školy, veřejnost	INFORMAČNÍ MATERIÁLY o fungování Poslanecké sněmovny, o legislativním procesu	ZÁPISY ze schůzí, seminářů, přednášek, kulatých stolů
---	---	--	---	---

Informační podklad ke kompatibilitě návrhu na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk 462), s právem EU

Úvod:

Předmětem návrhu zákona, sněmovního tisku č. 462, kterým se mění zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o veřejném ochránci práv**“), jsou především změny v procesních ustanoveních upravujících postup ochránce. Cílem změn je dle navrhovatelů zvýšit efektivitu činnosti ochránce, zrychlit proces komunikace mezi úřady a ochráncem a odstranit některé drobné nedostatky legislativně-technického charakteru.

Návrh obecně zvyšuje diskreční možnosti ochránce práv. Dle navrhované změny § 12 zákona by bylo možné odložit podnět v případech, kdy „*namítané pochybení úřadu nemohlo mít vliv na výsledek jednání úřadu nebo jde o věc nepatrného významu*“. Nově by také bylo možné odložit podnět, který je neopodstatněný, přičemž současná právní úprava umožňuje odložit pouze podnět, který je zjevně neopodstatněný.

Dle návrhu novely zákona by mělo dojít k výraznému rozšíření oprávnění veřejného ochránce při provádění šetření. Za nejvýznamnější změnu lze považovat navrhovanou nemožnost zaměstnanců úřadů dovolávat se povinnosti mlčenlivosti stanovené zvláštním zákonem. Dle současného znění zákona může ochránce pro účely šetření pouze žádat o zproštění mlčenlivosti příslušnou osobu. Dále návrh počítá s rozšířením oprávnění o možnost pořizovat v průběhu šetření kopie spisů, obrazové záznamy a pravomoc klást zaměstnancům úřadů otázky bez přítomnosti dalších osob.

Některé návrhy změn zákona míří k zajištění vyšší neformálnosti a zrychlení šetření. Dle návrhu by mělo dojít ke změně lhůty pro podání vyjádření úřadu ke zjištění ochránce práv z pevně dané 30 denní lhůty na přiměřenou lhůtu, kterou stanoví sám ochránce práv. Dále by ochránce nemusel nadále vyrozumívat stěžovatele o odložení podnětu písemně, stačilo by vyrozumění i méně formálními prostředky komunikace, například telefonicky nebo e-mailem. Dle současného znění zákona „*zjistí-li ochránce šetřením porušení právních předpisů či jiná pochybení, vyzve úřad, aby se k jeho zjištění vyjádřil*“. Až v reakci na vyjádření úřadu vyzývá ochránce k opatřením k nápravě. Díky navrhované novele zákona by bylo možné již ve výzvě k vyjádření adresované úřadu jej taktéž vyzvat k nápravě. Takováto výzva by byla považovaná za závěrečné stanovisko.

Stanovisko Pl:

Prolomení mlčenlivosti stanovené zvláštními zákony

Stávající znění § 15 odst. 4 zákona stanoví následující:

„Pro účely šetření podle předchozích odstavců zproští na žádost ochránce osoba k tomu oprávněná podle zvláštního zákona jednotlivé zaměstnance úřadu mlčenlivosti, je-li jim zvláštním zákonem uložena. Nestanoví-li zvláštní zákon, kdo je osobou oprávněnou zprostit povinnosti mlčenlivosti, je jí pro účely tohoto zákona v případě zaměstnance úřadu vedoucí úřadu, v případě vedoucího úřadu vedoucí úřadu jemu nadřízeného, a není-li takového úřadu, předseda vlády. Pro účely šetření podle tohoto zákona se vůči ochránci nelze dovolávat povinnosti mlčenlivosti uložené smlouvou.“

Navrhovaná novela toto ustanovení vypouští a otázku mlčenlivosti zaměstnanců úřadů by nově upravovalo ustanovení § 15 odst. 5, dle kterého:

„Pro účely postupu podle předchozích odstavců se vůči ochránci nelze dovolávat povinnosti mlčenlivosti stanovené zvláštním zákonem nebo uložené smlouvou.“

Prolomení mlčenlivosti stanovené zvláštními zákony by mohlo vést k porušení unijního práva v případech, kdy je povinnost mlčenlivosti zaměstnance stanovena na základě ustanovení zákona, které je implementací právního aktu EU. Jako příklad lze uvést prolomení tzv. dohledové mlčenlivosti v § 25a zákona č. 21/1992 Sb., o bankách (dále jen „**zákon o bankách**“). Česká národní banka jako úřad spadá do působnosti ochránce ve smyslu § 1 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv v oblastech, kde působí jako správní úřad. Ačkoli šetření v oblasti bankovního dohledu není typickou činností ochránce, nelze možnost vedení šetření v této oblasti vyloučit, neboť jde o výkon veřejné správy a podnět může veřejnému ochránci práv podat i právnická osoba, tedy i banka, která by se při výkonu dohledu cítila zkrácena na svých právech.

V daném případě je sporné, zda by nemohla být možnost členského státu povolit sdělení informací veřejnému ochránci práv dovozena z čl. 59 odst. 2 směrnice č. 2013/36/EU, o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o obezřetnostním dohledu nad úvěrovými institucemi a investičními podniky. Směrnice v rámci tohoto ustanovení počítá s možností členských států povolit sdělení určitých informací kontrolním orgánům typu účetního dvora, parlamentního vyšetřovacího výboru nebo jiným subjektům zodpovědným za vyšetřování. Do české právní úpravy v § 25a zákona o bankách tato možnost transponována nebyla, tudíž současná česká právní úprava veřejnému ochránci práv prolomení mlčenlivosti neumožňuje. Otázkou zůstává, zda by změnou zákona o bankách bylo možné ve smyslu čl. 59 odst. 2 směrnice rozšířit okruh oprávněných subjektů ke sdělování informací, neboť podmínkou tohoto postupu je, aby širší povinnosti mlčenlivosti veřejného ochránce práv byla alespoň rovnocenná požadavkům v čl. 53 odst. 1 směrnice, jak požaduje ustanovení čl. 59 odst. 2 písm. c) směrnice.

Zapojení veřejného ochránce práv do naplňování práva volného pohybu občanů EU

Úřad veřejného ochránce práv byl ve smyslu čl. 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/54/EU ze dne 16. dubna 2014, o opatřeních usnadňujících výkon práv udělených pracovníkům v souvislosti s jejich volným pohybem, pověřen úkolem pomáhat občanům Evropské unie v jiných státech a tím přispívat k naplňování práva volného pohybu občanů EU. Směrnice v čl. 4 obecně stanovuje, jaké pravomoci a úkoly musí pověřený úřad vykonávat.

Navrhovaná změna zákona neohrožuje plnění směrnicí stanovených agend, které má kancelář veřejného ochránce práv zajišťovat. Změny dle návrhu zákona se sice dotýkají § 21d zákona o veřejném ochránci práv, který provádí ustanovení směrnice, nicméně dopady neohrožují současný standard plnění směrnice ze strany ochránce.

Zvýšení neformálnosti šetření veřejným ochráncem práv

Navrhované změny zákona v některých případech rozšiřují pravomoci ochránce (například o možnost klást zaměstnancům úřadů otázky bez přítomnosti dalších osob), v jiných případech však navrhované změny představují snížení standardů vedení šetření. Příkladem může být možnost vyznat stěžovatele o odložení podnětu pouze telefonickou formou nebo možnost okamžitě vyzvat úřad k nápravě bez toho, aby mu byla dána možnost se předem k tvrzením ochránce vyjádřit.

Pokud by veřejný ochránce práv byl součástí moci soudní, bylo by na místě uvažovat o tom, zda snížení standardů postupu při vedení šetření není v rozporu s principy spravedlivého procesu dle práva evropského nebo dle systému ochrany lidských práv Evropského soudu pro lidská práva. Institut veřejného ochránce práv je však nezávislým subjektem, který je orgánem moci kontrolní. Jeho závěrečná stanoviska nejsou právně závazná a jeho činnost se nezaměřuje pouze na kontrolu zákonnosti, ale například i hospodárnosti a účelnosti postupů veřejné správy. Veřejný ochránce práv je tedy orgánem *sui generis*, na jehož činnost nelze uplatňovat stejné standardy jako na moc soudní.

Taktéž ze srovnání postupů jednotlivých veřejných ochránců práv v členských státech vyplývá, že veřejní ochránci práv „*usilují o zachování odpovídající rovnováhy mezi důkladností a rychlostí vyřizování stížností, přičemž zohledňují zájmy stěžovatele a potřebu efektivního využití zdrojů. (...) Pokud je stížnost nepřijatelná, veřejný ochránce práv o této skutečnosti neprodleně informuje stěžovatele, přičemž jasně uvede důvod či důvody. (...) V případech, kdy z předběžné analýzy vyplývá, že by problém stěžovatele mohl být rychle vyřešen, využívají někteří veřejní ochránci práv zjednodušeného postupu (např. telefonní hovor).*“¹ Ze srovnání vyplývá, že neformálnější postup ochránce ve srovnání se soudy nebo správními orgány je běžnou praxí i v ostatních členských státech EU.

Unijní právo nijak neupravuje postavení veřejných ochránců práv v rámci systému práva členských států, stejně tak neupravuje to, jak by měl z jejich strany probíhat postup řešení podnětů. Pro šetření stížností na administrativní pochybení institucí a dalších subjektů EU byl vytvořen úřad Evropského veřejného ochránce práv. Tento úřad však není napojen na jednotlivé kanceláře veřejných ochránců práv v členských státech ve smyslu, že by mezi evropským a vnitrostátními úřady byl princip nadřízenosti a podřízenosti. Úřad Evropského veřejného ochránce pouze vystupuje v roli koordinátora Evropské sítě veřejných ochránců práv², která funguje na principu dobrovolného členství jednotlivých kanceláří. Skrze Evropskou síť veřejných ochránců práv dochází k výměně informací o právu EU a jeho dopadu v členských státech EU.

Závěr:

Navržená úprava je slučitelná s právem EU s výjimkou změny § 15 odst. 4 zákona a jeho nahrazení § 15 odst. 5 zákona, která spočívá v nemožnosti se dovolávat povinnosti mlčenlivosti stanovené zvláštním zákonem.

Tento informační podklad je zpracován k uvedenému číslu sněmovního tisku a nereflextuje eventuelní pozdější pozměňovací návrhy.

Materiál byl Parlamentním institutem zpracován na základě usnesení organizačního výboru Poslanecké sněmovny č. 168, II. volební období.

¹ Evropská síť veřejných ochránců práv, kapitola Služba veřejnosti. Dostupné z <https://www.ombudsman.europa.eu/cs/european-network-of-ombudsmen/about/cs>

² Členové Evropské sítě veřejných ochránců práv. Dostupné z <https://www.ombudsman.europa.eu/cs/european-network-of-ombudsmen/members/all-members>