

Univerzita Pardubice  
Fakulta ekonomicko-správní

Úloha veřejného ochránce práv při kontrole Finanční správy  
Bakalářská práce

2022

Kateřina Brunclíková

Univerzita Pardubice  
Fakulta ekonomicko-správní  
Akademický rok: 2021/2022

# ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

(projektu, uměleckého díla, uměleckého výkonu)

Jméno a příjmení: **Kateřina Brunclíková**  
Osobní číslo: **E19093**  
Studijní program: **B0488A050001 Hospodářská politika a veřejná správa**  
Specializace: **Finanční správa**  
Téma práce: **Úloha veřejného ochránce práv při kontrole Finanční správy**  
Zadávající katedra: **Ústav správních a sociálních věd**

## Zásady pro vypracování

Cílem práce je analýza působnosti a pravomocí Veřejného ochránce práv na poli kontroly orgánů Finanční správy. Komparováno bude postavení ombudsmanů ve vybraných evropských zemích. Praktická část se zaměří na shrnutí nejčastějších pochybení, jež jsou v praxi shledávána, a identifikaci možností posílení pravomocí Veřejného ochránce práv zefektivnění kontroly de lege ferenda.

Osnova:

- Základní charakteristika ombudsmana a jeho kompetence.
- Průběh šetření ombudsmana.
- Charakteristika Finanční správy.
- Úloha ombudsmana při kontrole Finanční správy.
- Komparace – postavení ombudsmana ve Slovinsku.
- Analýza případů řešených ombudsmanem.

Rozsah pracovní zprávy: **cca 35 stran**  
Rozsah grafických prací:  
Forma zpracování bakalářské práce: **tištěná/elektronická**

Seznam doporučené literatury:

HUMAN RIGHTS OMBUDSMAN OF THE REPUBLIC OF SLOVENIA. ANNUAL REPORT OF THE HUMAN RIGHTS OMBUDSMAN OF THE REPUBLIC FOR 2019 [online]. 2020 [cit. 2021-6-16]. ISSN 2591-1023.  
MARZEL, Kornelija. Role of the Human Rights Ombudsman in Ensuring Good Administration in Slovenia. Central European Public Administration Review [online]. 2019, 25-42 [cit. 2021-6-16]. Dostupné z: doi:<https://doi.org/10.17573/cepar.2019.1.02>.  
NEMEC, Juraj. Kontrola ve veřejné správě. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010. ISBN 978-80-7357-558-8.  
NOVOTNÁ, Monika, Kateřina JORDANOVÁ, Lenka KRUPIČKOVÁ a Jakub ŠOTNÍK. Daňové řízení. V Praze: C.H. Beck, 2019. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-730-9.  
RICHTEROVÁ, Anna. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-401-2.  
SLÁDEČEK, Vladimír. Zákon o Veřejném ochránci práv: komentář. 2., podstatně přeprac. a rozš. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2011. Beckovy malé komentáře. ISBN 978-80-7400-158-1.  
ŠABATOVÁ, Anna. Ombudsman a lidská práva. V Brně: Doplněk, 2008. ISBN 978-80-7239-229-2.

Vedoucí bakalářské práce: **JUDr. Jana Janderová, Ph.D.**  
Ústav správních a sociálních věd

Datum zadání bakalářské práce: **1. září 2021**  
Termín odevzdání bakalářské práce: **30. dubna 2022**

**prof. Ing. Jan Stejskal, Ph.D.** v.r.  
děkan

L.S.

**Ing. Jan Fuka, Ph.D.** v.r.  
vedoucí ústavu

V Pardubicích dne 1. září 2021

Prohlašuji:

Práci s názvem Úloha veřejného ochránce práv při kontrole Finanční správy jsem vypracovala samostatně. Veškeré literární prameny a informace, které jsem v práci využila, jsou uvedeny v seznamu použité literatury.

Byla jsem seznámena s tím, že se na moji práci vztahují práva a povinnosti vyplývající ze zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění pozdějších předpisů, zejména se skutečností, že Univerzita Pardubice má právo na uzavření licenční smlouvy o užití této práce jako školního díla podle § 60 odst. 1 autorského zákona, a s tím, že pokud dojde k užití této práce mnou nebo bude poskytnuta licence o užití jinému subjektu, je Univerzita Pardubice oprávněna ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které na vytvoření díla vynaložila, a to podle okolností až do jejich skutečné výše.

Beru na vědomí, že v souladu s § 47b zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů, a směrnicí Univerzity Pardubice č. 7/2019 Pravidla pro odevzdávání, zveřejňování a formální úpravu závěrečných prací, ve znění pozdějších dodatků, bude práce zveřejněna prostřednictvím Digitální knihovny Univerzity Pardubice.

V Pardubicích dne 30. dubna. 2022

Kateřina Brunclíková

## **PODĚKOVÁNÍ**

Tímto bych ráda poděkovala své vedoucí práce JUDr. Janě Janderové, Ph.D. za její ochotu, trpělivost a též za její odborné rady, které mi poskytovala při zpracování této práce. Také bych chtěla poděkovat mé rodině, za jejich podporu a pomoc při studiu.

## **ANOTACE**

Cílem práce je analýza působnosti a pravomocí Veřejného ochránce práv na poli kontroly orgánů Finanční správy. Komparováno bude postavení ombudsmanů ve vybraných evropských zemích. Praktická část se zaměří na shrnutí nejčastějších pochybení, jež jsou v praxi shledávána, a identifikaci možností posílení pravomocí Veřejného ochránce práv zefektivnění kontroly de lege ferenda.

## **KLÍČOVÁ SLOVA**

Ombudsman, veřejný ochránce práv, Finanční správa

## **TITLE**

Public Defender of Rights' Role in the Financial Administration Supervision

## **ANNOTATION**

The aim of the thesis is to analyze the competence and powers of the Public Defender of Rights in the field of control of the Financial Administration. The role of ombudsmen in selected European countries will be compared. The practical part will focus on a summarizing the most common mistakes found in practice and identifying the possibility of the Ombudsman's powers to streamline control de lege ferenda.

## **KEYWORDS**

Ombudsman, The Public Defender of Rights, Financial Administration

## **OBSAH**

SEZNAM ILUSTRACÍ A TABULEK.....	9
SEZNAM ZKRATEK A ZNAČEK .....	10
ÚVOD .....	11
1 Základní charakteristika ombudsmana a jeho kompetence .....	12
1.1 Historický vývoj veřejného ochránce práv .....	12
1.2 Základní charakteristika funkce ombudsmana.....	13
1.2.1 Volba do funkce.....	14
1.3 Působnost veřejného ochránce .....	16
1.3.1 Hlavní působnost ombudsmana .....	17
1.3.2 Mlčenlivost .....	18
1.4 Zánik funkce.....	19
2 Průběh šetření ombudsmana .....	22
2.1 Podání podnětu.....	22
2.1.1 Kdo se může obrátit na ombudsmana? .....	22
2.1.2 Náležitosti podnětu .....	22
2.1.3 Odložení podnětu .....	23
2.1.4 Poučovací povinnost .....	25
2.2 Zahájení šetření .....	25
2.3 Průběh šetření.....	26
2.3.1 Vyšetřovací oprávnění ombudsmana a spolupráce úřadu.....	26
2.4 Ukončení šetření.....	27
2.4.1 Opatření k nápravě.....	28
3 Charakteristika Finanční správy .....	29
3.1 Organizace Finanční správy .....	29

3.2	Finanční úřady.....	30
3.2.1	Věcná působnost.....	30
3.3	Daňová kontrola.....	32
3.3.1	Zahájení daňové kontroly.....	33
3.3.2	Průběh daňové kontroly.....	34
3.3.3	Ukončení daňové kontroly.....	35
4	Úloha ombudsmana při kontrole Finanční správy.....	37
4.1	Kdy řeší ombudsman problém s Finanční správou?.....	37
4.2	Soudní kontrola veřejné správy.....	37
4.2.1	Soudní kontrola veřejné správy vs. kontrola ombudsmana.....	38
4.3	Analýza případů řešených ombudsmanem.....	39
4.3.1	Sleva na manželku.....	40
4.3.2	Chybně zaslaná platba Finančnímu úřadu.....	41
4.3.3	Prominutí úroků z prodlení vzniklého na základě daňové kontroly.....	42
4.3.4	Chybné vymáhání daně z nemovitých věcí.....	43
4.4	Statistika 2016-2021.....	45
5	Komparace – postavení ombudsmana ve Slovinsku.....	48
5.1	Historický vývoj slovinského ombudsmana.....	48
5.2	Charakteristika slovinského ombudsmana.....	48
5.3	Působnost slovinského ombudsmana.....	50
5.4	Postup šetření slovinského ombudsmana.....	51
5.4.1	Průběh šetření.....	52
5.4.2	Ukončení šetření.....	53
5.5	Statistika 2016-2020.....	54
5.6	Komparace kompetencí slovinského a českého ombudsmana.....	56
5.6.1	Shrnutí.....	60
	ZÁVĚR.....	63



## **SEZNAM ILUSTRACÍ A TABULEK**

Obrázek 1: Počet přijatých podnětů v letech 2016-2021 .....	45
Obrázek 2: Využití informační telefonní linky .....	46
Obrázek 3: Podněty v oblasti justice, migrace a finance .....	46
Obrázek 4: Počet podnětů týkajících se daní a cel.....	47
Obrázek 5: Celkový počet přijatých podnětů .....	54
Obrázek 6: Počet podnětů, které byly projednány ombudsmanem .....	54
Obrázek 7: Využití telefonní informační linky .....	55
Obrázek 8: Počet podnětů, kde ombudsman shledal pochybení.....	56
Tabulka 1: Porovnání kompetencí slovinského a českého ombudsmana .....	56

## **SEZNAM ZKRATEK A ZNAČEK**

Sb.	Sbírka zákonů
VOP	Veřejný ochránce práv
DŘ	Daňový řád
SŘS	Správní řád soudní
Sp. zn.	Spisová značka
SŘS	Soudní řád správní
OLP	Zákon o ombudsmanovi pro lidská práva ve Slovinsku
čl.	článek

## ÚVOD

Bakalářská práce se zabývá veřejným ochráncem práv v České republice při kontrole Finanční správy. Veřejný ochránce práv se všeobecně nejčastěji nazývá ombudsman. Ombudsman je ve světě velmi rozšířeným a známým pojmenováním instituce, která se zabývá ochranou osob před veřejnými orgány. Funkce ombudsmana v České republice vznikla poměrně v nedávné době a prošla již několika úpravami. Finanční správa má velmi důležitou roli ve státě a spolupracuje s ní velká část občanů. Finanční úřady vykovávají hlavně správu daní a dohlížejí na dodržování všech povinností daňových subjektů.

Cílem práce je analýza působnosti a pravomocí Veřejného ochránce práv na poli kontroly orgánů Finanční správy. Komparováno bude postavení ombudsmanů ve vybraných evropských zemích. Praktická část se zaměří na shrnutí nejčastějších pochybení, jež jsou v praxi shledávána, a identifikaci možností posílení pravomocí Veřejného ochránce práv při zefektivnění kontroly de lege ferenda.

První kapitola uvádí obecnou charakteristiku ombudsmana v České republice, jeho historii a následný vznik této instituce v Čechách. Dále jeho kompetence, povinnosti a další podstatné náležitosti jako jsou volba do funkce či zánik této funkce. Druhá kapitola popisuje postup šetření ombudsmana. Nejprve je definováno, jaké náležitosti musí splňovat podnět a kdo jej smí ombudsmanovi podat. Dále jsou popsány povinnosti a pravomoci ombudsmana při zahájení, průběhu a následném ukončení šetření při kontrole Finanční správy. Ve třetí kapitole je popsána organizační struktura Finanční správy a její činnost. V samém závěru kapitoly je popsána daňová kontrola, kterou provádějí Finanční úřady. Jedná se tak o jeden z nejdůležitějších procesních postupů a zásahů do práv daňového subjektu.

Čtvrtá kapitola je zaměřena nejprve na vztah soudní kontroly a kontroly, kterou vykonává ombudsman. Poté jsou představeny konkrétní případy, kterými se ombudsman zabýval a jejich výsledek. Na konci kapitoly je uvedena celková analýza činnosti ombudsmana v průběhu let 2016-2021. V poslední kapitole bude představena instituce slovinského ombudsmana a jeho práva a povinnosti. Následně bude tato instituce komparována s institucí českého ombudsmana, kde se přesněji zaměříme na rozdíly mezi těmito institucemi a následně na rozdíly při samotné kontrole Finanční správy.

# 1 Základní charakteristika ombudsmana a jeho kompetence

## 1.1 Historický vývoj veřejného ochránce práv

Vzdáleného předchůdce dnešního ombudsmana lze nalézt již ve středověku. První historické instituce, které si můžeme představit, jsou tribut lidu, kontrolní orgány působící ve starověké Číně nebo samotný panovník. Některé funkce, jež vykonával sám panovník zhruba v 7. století, lze v zásadě zařadit také do funkcí ombudsmana. Jednalo se například o stížnosti na vrchnost. Za vzdálené předchůdce instituce ombudsmana na území České republiky můžeme považovat Sbor defenzorů, kteří hájili ochranu náboženské svobody a víry v 17. století. Zmínky o úplně prvním ombudsmanovi se objevily až na začátku 18. století ve Švédsku, kdy Švédský král Karel XII. zřídil v roce 1713 úřad Královského Nejvyššího Ombudsmana. Jeho úkolem bylo dohlížení na dodržování zákonů včetně ostatních právních předpisů a plnění povinností státními úředníky. Později se začalo ombudsmanovi říkat kancléř a jmenovala ho vláda namísto krále. Slovo ombudsman je tedy švédského původu a lze v něm sledovat podobnost se slovem „umbup“, což v překladu znamená moc či autorita. Osoba, jež byla zástupcem, zmocněncem nebo mluvčím dalších osob se nazývala „ombud“ přesněji „ombudsman“. (Sládeček, 2011, s. 6)

Od roku 1809 je Švédský ombudsman zakotven ve švédské ústavě. Ústava stanovila cíl ombudsmana, jež spočíval v dohlížení, zda soudci a vládní i ostatní úředníci dodržují zákon a jiné právní předpisy. V 19. století byla činnost ombudsmana zaměřena na provádění inspekcí, což znamená, že kontroloval dodržování zákonů soudy, státními zástupci či policií. V současné době se jeho činnosti naopak soustředí hlavně na provádění šetření na základě individuálních stížností. Tuto skutečnost ovlivňuje i fakt, že v 19. století se zabýval v průměru 70 stížnostmi ročně. Veřejná správa tehdy nezahrnovala tak široké spektrum úřadů jako tomu je dnes. Od počátku 20. století se ombudsman zaměřuje hlavně na oblast veřejné správy. (Sládeček, 2011, s. 7)

Až teprve v roce 1919 se začíná instituce ombudsmana rozšiřovat ve skandinávských zemích. Nejprve vzniká obdobná instituce ve Finsku a posléze v Norsku či Dánsku. Významně tomu pomohl první dánský ombudsman prof. S. Hurwitze, který svou popularizační, přednáškovou a publikační činností, podnítil vznik ombudsmana v dalších státech. Významnou událostí byl vznik ombudsmana na Novém Zélandu, což je považováno za začátek tzv. „Ombudsmánie“, která probíhala v 60. a 70. letech. V této době se objevovaly nové instituce ombudsmana

v různých částech světa včetně Afriky. V 90. letech se přidávají především post-komunistické státy, jako například Česká republika. (Sládeček, 2011, s. 9)

Největšího rozvoje se instituce ombudsmana dočkala ve 20. století. Do té doby byla instituce chápána jako kontrola výkonu státní správy bez bližšího vztahu k lidským právům. Nové pochopení fungování instituce změnilo systematické budování a následné přijímání Listiny základních práv a svobod všemi kontinentálními systémy po druhé světové válce. Státy mezi sebou začaly diskutovat a spolupracovat. Důležitými organizacemi byly Organizace spojených národů, UNESCO nebo Rada Evropy. Významnou roli sehrála Rada Evropy, která chtěla rozšířit ombudsmanské instituce do všech evropských zemí. Důležitá byla i její snaha postupně proměňovat charakter ombudsmanských institucí ve směrem k větší citlivosti k lidským právům při výkonu veřejné správy. (Šabatová, 2008, s. 61)

V tehdejší Československé socialistické republice se po roce 1989 nejprve veškerá pozornost soustředila zejména na zlepšování v oblasti soudnictví. Posléze bylo zjištěno, že nezávislou kontrolu potřebuje i veřejná správa. V roce 1992 se začaly objevovat první myšlenky na zřízení instituce ombudsmana po vzoru jiných evropských zemí. Tyto myšlenky se podařilo prosadit až v roce 1999, kdy byl přijat i příslušný zákon. Zákon nabyl účinnosti 28. února 2000. (Hrazdilková, 2010, s. 8) Ještě před zvolením prvního ombudsmana se muselo vyřešit jeho sídlo. Původně se objevil návrh, že sídlem ombudsmana bude hlavní město Praha, ale posléze bylo navrženo město Brno, protože zde sídlí i Ústavní soud. Jelikož úřad ombudsmana nemá žádné jiné pobočky bylo z logiky věci jasné, jako sídlo stanovit město Brno. Sídlo ombudsmana bylo tedy zřízeno v budově bývalého okresního výboru KSČ v Brně. (Hrazdilková, 2010, s. 18)

Volba prvního českého ombudsmana nebyla vůbec jednoduchá. První volbu ombudsmana a jeho zástupce provedla Poslanecká sněmovna již v červnu roku 2000. Žádný z kandidátů ale nezískal dostatečný počet hlasů a výběr kandidátů i volba ombudsmana se musela opakovat. Následně byl dne 12. prosince 2000 zvolen vůbec prvním českým veřejným ochráncem práv na území České republiky JUDr. Otakar Motejl. Jeho zástupkyní byla posléze zvolena Mgr. Anna Šabatová. (Sládeček, 2011, s. 78)

## **1.2 Základní charakteristika funkce ombudsmana**

Ombudsman je díky svému postavení a vztahům ke státním institucím relativně nezávislý. Od svého vzniku je jistými vztahy vázán na parlament, je tedy nezávislý do určité míry. Od ostatních orgánů státu se očekává součinnost a pomoc ombudsmanovi. Ty by na jeho

požadání měly předkládat příslušné materiály, vyjadřovat se k věci, umožňovat vstup do svých objektů a jiné. Nelze to ale chápat tak, že by měl neomezenou moc a byl nadřazenou institucí. Ombudsman se snaží ochránit občana před úředníky, ale i naopak chrání úředníka před občanem v případě, kdy se jedná o stížnost bez reálného podkladu. (Sládeček, 2011, s. 15-16) Ombudsmana České republiky lze přirovnat k prostředníkovi mezi státem a občany. Jeho úlohou je odhalit nedostatky či nečinnost orgánů veřejné správy. O nápravu se snaží usilovat pomocí doporučení, neformálních návrhů, iniciování legislativních změn, nebo také prostřednictvím veřejného tlaku či návrhem na podání žaloby k ochraně veřejného zájmu. (Hrazdilková, 2010, s. 8) Nelze ho chápat jako orgán rozhodovací nebo uplatňující veřejnou moc. Formu jeho činnosti můžeme charakterizovat jako incidenční. Ombudsman se zabývá hlavně problematickým jednáním zákonem vymezených institucí na základě podnětu, který obdrží. (Sládeček, 2011, s. 50)

Přesné označení ombudsmana v České republice je veřejný ochránce práv. Toto označení tak signalizuje jeho přesnou úlohu, kterou je ochrana práv občanů. (Richterová, 2019, s. 3) Prívlastkem „veřejný“ se má na mysli jeho kontrolní vztah k veřejné správě a dále také jeho přípustnost k široké veřejnosti. (Sládeček, 2011, s. 52)

Sídlem ombudsmana se podle zákona stalo město Brno bez jiných poboček na území státu. Veškerá jeho činnost je tedy organizována z Brna a v případě potřeby smí ombudsman či zaměstnanci Kanceláře ombudsmana vycestovat do jiného místa. Funkci veřejného ochránce práv v České republice vykonává JUDr. Stanislav Křeček, který se ujal funkce 19. února 2020. (Veřejný ochránce práv, 2020) Jeho zástupkyní byla zvolena Mgr. Monika Šimůnková. (Veřejný ochránce práv, ©2021)

### **1.2.1 Volba do funkce**

Důležité je určit si požadavky, které musí kandidát na ombudsmana splnit. Ustanovení § 2 odst. 2 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv (dále jen „VOP“) tak stanovuje jedinou podmínku pro výkon funkce a tím je volitelnost do Senátu. Podle článku 19 odst. 2 Ústavy České republiky: „*Může být do Senátu zvolen každý občan České republiky, který má právo volit a dosáhl věku 40 let.*“ Splnění dalších kritérií, jako je například vysokoškolské vzdělání nebo praxe ve veřejné správě, se kterými se můžeme setkat v zahraničí, není potřeba. (Sládeček, 2011, s. 78-79)

Dle § 2 odst. 1 zákona o VOP volbu kandidátů provádí prezident České republiky a Senát. Prezident republiky a Senát vybírají po dvou kandidátech. Může se tak stát, že vyberou

stejnou osobu dvakrát. V tomto případě by byli prostě jen 3 nebo 2 kandidáti. Mají plnou svobodu ve svém výběru a omezení jsou pouze podmínkou volitelnosti do Senátu. Volba v Senátu probíhá tak, že senátoři mohou navrhnout několik kandidátů, poté se na schůzi volí dva nejvhodnější. Prezident republiky k výběru kandidátů nepotřebuje kontrasignaci od předsedy vlády. Pokud by tomu tak bylo, mohlo by to výrazně ovlivnit výběr kandidáta, protože úkolem ombudsmana je kontrola výkonné moci. Jelikož je výběr kandidáta pouze forma návrhu a nemá formu rozhodnutí, není proto kontrasignace potřeba. (Sládeček, 2011, s. 77) Tento návrh kandidátů je hlavně z důvodu rozmanitosti výběru. Samotnou volbu ombudsmana poté provádí Poslanecká sněmovna, která vybere ze čtyř kandidátů nejvhodnějšího. Ombudsman je za svůj výkon funkce odpovědný poslanecké sněmovně a pravidelně jí informuje o své činnosti. Poslanecká sněmovna má v určitých případech možnost ombudsmana odvolat. Vzhledem k vazbám na Poslaneckou sněmovnu se ombudsman bere jako součást moci zákonodárné. (Richterová, 2019, s. 31-32) Z ustanovení § 4 odst. 1 zákona o VOP je patrné, že se ombudsman ujímá funkce dnem složení slibu. Slib skládá do rukou předsedy Poslanecké sněmovny. Dále je z odst. 3 patrné, že pokud ombudsman nesloží slib do 10 dnů od zvolení, hledí se na něho jako by nebyl zvolen. Stejně by to bylo v případě, že by složil slib s výhradou. Funkční období ombudsmana dle § 2 odst. 1 téhož zákona je stanovené na dobu 6 let a dále může být ombudsman jmenován pouze na dvě bezprostředně po sobě jdoucí funkční období.

Nevolí se pouze ombudsman, ale také jeho zástupce, aby výkon veškeré působnosti nespočíval pouze na něm. Předpokládá se, že podle § 2 odst. 4 zákona o VOP zástupce bude pomáhat ombudsmanovi s výkonem jeho funkce a v případě nepřítomnosti jej zastoupí. Dochází zde k určité „dělbě práce“, kdy ombudsman smí přenést část výkonů své působnosti na svého zástupce a ten je pak vykonává samostatně. Tuto udělenou činnost zástupce ombudsmana vykonává nezávisle se stejnými oprávněními jako ombudsman. Volba zástupce je dle § 2 odst. 4 zákona o VOP obdobná jako u volby ombudsmana, kdy Senát a prezident republiky navrhnou každý dva kandidáty. Poslanecká sněmovna poté vybere nejvhodnějšího kandidáta hlasováním. Ombudsman si tak sám svého zástupce zvolit nemůže, ale má možnost v tomto směru učinit nezávazné doporučení. Tato volba je dost neobvyklá oproti zahraniční. V jiných zemích si své zástupce vybírá sám ombudsman ze svých spolupracovníků nebo jsou voleni parlamentem, ale na návrh ombudsmana. (Šabatová, 2008, s. 110)

### 1.3 Působnost veřejného ochránce

Základním úkolem veřejného ochránce práv je neformálně, rychle a levně pomáhat občanům domáhat se ochrany proti nezákonnému, nespravedlivému jednání veřejné správy nebo proti její nečinnosti. Judikatura roli ombudsmana definuje jako instituci, která se snaží odstraňovat či zmírňovat nespokojenost občanů s veřejnou správou, kdy úředník vykonává vůči občanům mocenské pravomoci státu. Instituce ombudsmana je zřízena hlavně proto, aby kontrolovala a dohlížela na činnost veřejné správy. Postupem času se ombudsmanovi kromě hlavního úkolu svěřovaly i jiné působnosti a úkoly. Tyto působnosti a úkoly v určité míře navazují na jeho primární působnost, někdy ale opravdu jen okrajově. (Richterová, 2019, s. 3-4) Nové působnosti ne vždy spadají do oblasti, pro kterou byl ombudsman prioritně určen čili se netýkají kontroly veřejné správy.

Prvního rozšíření se instituce ombudsmana dočkala 1. 1. 2006, kdy mu byla svěřena působnost nazvaná provádění systematických návštěv. (Hrazdílková, 2010, s. 20) Tato působnost dle ustanovení § 1 odst. 3 zákona o VOP spočívá ve vykonávání systematických návštěv v místech, kde jsou osoby omezeny na svobodě. Díky této činnosti by mělo dojít ke zlepšení ochrany osob omezených na svobodě a odstranění nedostatků. Hlavním cílem je ochrana před mučením nebo špatným zacházením s těmito osobami. Ještě téhož roku byly provedeny kontroly ve věznicích, policejních celách, zařízeních pro zajištění cizinců, ústavech pro tělesně postižené dospělé a v léčebnách dlouhodobě nemocných. (Hrazdílková, 2010, s. 20) Dva roky poté vstoupila v platnost nová novela, která rozšiřovala pravomoc ombudsmana a od 1. října 2008 tak bylo ombudsmanovi přidáno právo navrhnout zahájení kárných řízení proti kterémukoli předsedovi nebo místopředsedovi soudu. Má tedy možnost posuzovat činnost a chování soudů. (Hrazdílková, 2010, s. 27) Dne 1. prosince 2009 byla ombudsmanovi svěřena další působnost, která je zaměřena na rovné zacházení a ochranu osob před diskriminací. Ombudsman se zabývá pouze případy diskriminace, ve kterých došlo k porušení zákona. (Richterová, 2019, s. 12) Další rozšíření přišlo zanedlouho v roce 2010. Ombudsman dostal za úkol monitorovat dodržování pravidel pro vyhoštění ze státu, navrácení či zákaz vstupu do státu. Prozatím k poslednímu rozšíření působnosti došlo 1. ledna 2018. Ombudsman nově kontroluje dodržování mezinárodních smluv, které upravují práva osob se zdravotním postižením. Instituce ombudsmana podporuje, ochraňuje a kontroluje Úmluvu o právech osob se zdravotním postižením. (Richterová, 2019, s. 14-16) Současně s touto působností přibyla ombudsmanovi další působnost ve věcech práva na volný pohyb občanů



Evropské unie a Evropského hospodářského prostoru a jejich rodinných příslušníků. (Richterová, 2019, s. 18)

Instituce, na které se vztahuje působnost ombudsmana jsou vymezeny taxativním výčtem uvedeným v § 1 odst. 2 zákona o VOP. Tento zákon uvádí: „*Působnost ochránce podle odstavce 1 se vztahuje na ministerstva a jiné správní orgány, úřady s působností pro celé území státu, správní úřady jim podléhající, Českou národní banku, pokud působí jako správní úřad, Radu pro rozhlasové a televizní vysílání, Orgány územních a samosprávných celků při výkonu státní správy, a není-li dále stanoveno jinak na Policii České republiky, Armádu České republiky, Hradní stráž, Vězeňskou službu České republiky, dále na zařízení, v nichž se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranná nebo ústavní výchova, ochranné léčení, zabezpečovací detence, jakož i na veřejné zdravotní pojišťovny*“. Naopak odst. 9 uvádí instituce, na které se působnost ombudsmana nevztahuje. Těmi jsou: „*Parlament, prezident republiky, vláda, Nejvyšší kontrolní úřad, zpravodajské služby České republiky, orgány činné v trestním řízení, státní zastupitelství a soudy, s výjimkou orgánů správy státního zastupitelství a státní správy soudů*.“

### **1.3.1 Hlavní působnost ombudsmana**

Hlavním úkolem ombudsmana je podle § 1 odst. 1 zákona o VOP ochrana před jednáním úřadů a dalšími institucemi uvedenými výše v případě, že jejich jednání je v rozporu s právem či neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy. Zároveň chrání před nečinností úřadů a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod. Tato působnost dala vzniknout celé instituci ombudsmana. Výše uvedené ustanovení dává ombudsmanovi možnost zasáhnout v jakékoliv situaci, pokud shledá podezření na špatný postup úřadu, který nepřiměřeně zasahuje do lidských práv a svobod, ať už se jedná o drobné pochybení či banální porušení zákona. Co se týče části „jednání v rozporu s právem“, má se na mysli jakýkoliv právní předpis platný v České republice. Musí se tedy zahrnout veškeré zákony České republiky, právní předpisy s celostátní či omezenou územní působností. Do nich můžeme zařadit například nařízení vlády, vyhlášky ministerstev či nařízení obcí. Nelze sem zahrnout interní předpisy, jejich porušením nejednáme v rozporu s právem. (Sládeček, 2011, s. 53)

Na základě článku 1 odst. 1 Ústavy je Česká republika označena demokratickým právním státem. Demokratický stát má zajistit, že veškerá činnost státu bude brát ohled na práva a svobody člověka a občana. Pojem právní stát označuje stát, který je vázán právem. Principy

demokratického právního státu vymezují patřičné meze úřadům, například ukládat sankce či požadovat potřebné údaje nebo podklady. Úřad smí činit jen to, co mu zákon umožňuje, ale nelze se striktně řídit jen zákonem, ale také například prováděcími právními předpisy. (Sládeček, 2011, s. 54) Pojem „principy dobré správy“ se poprvé objevil v zákoně o veřejném ochránci práv. Jedná se o neurčitý pojem, jako tomu je i v případě principů demokratického právního státu. Principy dobré správy jsou v poslední době velmi důležité a používané. Všeobecně lze říct, že se bez nich neobejde žádný významnější obecněji zaměřený dokument či studie o veřejné správě. Principy dobré správy jsou ve své podstatě souborem principů, kterými by se měla veřejná správa řídit, a to hlavně z důvodu, aby její chování bylo považováno za spravedlivé. Tyto principy by měly zamezovat nezdvořilému či arogantnímu jednání, dále zbytečným průtahům či špatnému výkladu zákonodárce a jiné. Zjednodušeně by se dalo říct, že se díky těmto principům smí ombudsman zabývat i těmi způsoby jednání úřadů, které nejsou upraveny zákonem. V České republice existuje spousta výčtů, co patří do dobré správy a co ne, ale každý je jiný. Proto ombudsman vytvořil seznam s definicemi, kterými se instituce ombudsmana řídí. Souhrn principů dobré správy se zaměřuje hlavně na činnost úřadů, které ombudsman kontroluje. V roce 2006 vznikl seznam deseti principů dobré správy, který na základě svých poznatků sepsal první český ombudsman JUDr. Otakar Motejl. Od té doby se seznam nezměnil a slouží jak ombudsmanovi, tak úřadům při jejich činnosti. Principy dobré správy jsou soulad s právem, nestrannost, včasnost, předvídatelnost, přesvědčivost, přiměřenost, efektivnost, odpovědnost, otevřenost, vstřícnost. (Veřejný ochránce práv, 2007) Nečinnost úřadu znamená, že nekoná, i když by konat měl.

### **1.3.2 Mlčenlivost**

Ombudsman musí podle §7 odst. 2 zákona o VOP mlčet o skutečnostech, které vyplynuly při výkonu jeho funkce. Ombudsman nesmí porušit mlčenlivost ani při ukončení funkce. Mlčenlivostí je vázán nejen ombudsman, ale stejné podmínky mají i zaměstnanci Kanceláře ombudsmana. Když se zaměříme na část „pokud zákon nestanoví jinak“, tak existují případy, kdy není ombudsman vázán mlčenlivostí. Je to v případech, kdy má ombudsman povinnost každoročně předkládat Sněmovně a dalším institucím souhrnnou písemnou zprávu o činnosti a seznamovat veřejnost se svou činností a poznatky, které z ní vyplynuly. Dále smí ombudsman informovat veřejnost o sankci, kterou byl nucen uložit úřadu, který nesplnil opatření k nápravě nebo odmítá součinnost při šetření. Zachování povinnosti mlčenlivosti nemá za úkol chránit pouze jednotlivce a jeho soukromí, ale má chránit i zájmy státu. Na prvním místě zůstává ochrana stěžovatelů, lépe řečeno jednotlivců. Ombudsman schraňuje

informace o stěžovateli ve spisech, které obsahují citlivé osobní údaje. Dalším z důvodů, proč je ombudsmanovi udělena povinnost mlčenlivosti, je zajištění důvěry šetření. Důvěra šetření má napomoci ke spolupráci zúčastněných osob s ombudsmanem. Snaží se tak ochránit úřad před špatnou pověstí, ten na oplátku spolupracuje s ombudsmanem čili se zde uplatňuje princip důvěrnosti a princip spolupráce. (Šabatová, 2008, s. 114-116)

Dle § 7 odst. 3 zákona o VOP smí ombudsmana jen z vážných důvodů zprostit povinnosti mlčenlivosti pouze předseda Poslanecké sněmovny. Z následujícího odst. 4 vyplývá, že předseda Sněmovny musí zhodnotit, zda se jedná o vážný důvod a zproští ombudsmana povinnosti či nikoliv. Nahlížení či odejmutí spisů ombudsmana je zákonem omezeno. Nahlížet do spisu či ho odejmout, smí pouze státní orgány, kterým to sám ombudsman povolí. Jejich žádost smí i odmítnout.

Porušení povinnosti mlčenlivosti je trestným činem, i kdyby jej ombudsman porušil z nedbalosti. Jedná se o neoprávněné zveřejnění, sdělení nebo zpřístupnění údajů o třetích osobách, které byly získány v souvislosti s výkonem povolání, funkce nebo zaměstnání a způsobí tak vážnou újmu na právech či oprávněných zájmech třetí osoby. Porušení povinnosti mlčenlivosti zaměstnancem je také vážným důvodem k výpovědi. (Richterová, 2019, s. 62-63)

#### **1.4 Zánik funkce**

Funkce zaniká v případech stanovených zákonem. Zákon obsahuje taxativní výčet důvodů pro zánik funkce ombudsmana. Je to z toho důvodu, aby nedocházelo k ohrožování ombudsmanovy nezávislosti a nemohlo tak dojít k politickému zneužití institutu odvolání z funkce. Výběr důvodů byl inspirován zahraničními úpravami, ale byl přizpůsoben České legislativě a ústavní praxi. (Sládeček, 2011, s. 90) K pozbytí funkce podle § 6 odst. 1 písm. a) zákona o VOP dochází vždy následující den po dni, kdy došlo k naplnění konkrétního důvodu. Prvním z důvodů pozbytí funkce je uplynutí funkčního období ombudsmana. V tomto případě pozbývá ombudsman funkce den následující po uplynutí funkčního období, stejně jako je uvedeno výše.

Dalším případem, který vyplývá z § 6 odst. 1 písm. b) zákona o VOP je, že ombudsman pozbývá svou funkci následující den po tom, co nabyl právní moc rozsudek soudu, kterým byl ombudsman odsouzen pro trestný čin. Dle § 7 odst. 1 téhož zákona může k trestnému stíhání ombudsmana dojít pouze pokud k tomu dá Sněmovna souhlas, protože ombudsman nemůže být po celý výkon své funkce trestně stíhán. Pokud Sněmovna nedá souhlas k trestnímu

stíhání, tak bude stíhání ombudsmana vyloučeno po celou dobu jeho výkonu funkce. To znamená, že ombudsman bude trestně stíhán až po skončení funkčního období. Zde je podstatný rozdíl od imunity poslance či senátora. Pokud je u poslance či senátora odepřeno vydání, je trestní stíhání vyloučeno navždy i po skončení jejich funkce. (Šabatová, 2008, s. 114)

Dalším případem pozbytí funkce je dle § 6 odst. 1 písm. c) zákona o VOP ztráta volitelnosti ombudsmana do Senátu. Ztratit volitelnost může ombudsman omezením svéprávnosti nebo ztrátou občanství. Omezení svéprávnosti znamená rovněž omezení způsobilosti k právním úkonům. Může se také stát, že pozbude občanství České republiky, i v tomto případě ombudsman ztrácí volitelnost. To stejné platí i v případě smrti ombudsmana, který tak ztrácí volitelnost do Senátu a jeho funkce zaniká. (Sládeček, 2011, s. 90)

Čtvrtým důvodem uvedeným v § 6 odst. 1 písm. d) téhož zákona je, že ombudsman pozbývá své funkce následující den po dni, kdy u něho nastala neslučitelnost funkcí. Jinými slovy inkompatibilita, která ve formálním pojetí znamená, že není možné být držitelem více vymezených funkcí zároveň. Z ustanovení § 3 zákona o VOP mezi neslučitelné funkce s funkcí ombudsmana patří prezident republiky, poslanec, senátor, soudce a jakákoliv činnost ve veřejné správě. Sládeček (2011, s. 91) uvádí mezi činnostmi veřejné správy: „...*funkci ministra nebo jakoukoli vedoucí funkci, jako je náměstek ministra, vedoucí správního úřadu atd.*“ Dále, podle ustanovení § 3 téhož zákona, nesmí být členem politické strany nebo politického hnutí, a to na rozdíl od prezidenta republiky nebo soudce. Jedná se o ojedinělý případ tohoto zákazu. Zákaz vykonávat výdělečnou činnost nelze považovat za absolutní. Ombudsmanovi je dovolena spousta dalších činností, může spravovat vlastní majetek, provádět činnost vědeckou, pedagogickou, publicistickou, literární nebo uměleckou, ale pouze za předpokladu, že to nenarušuje výkon funkce ombudsmana. Pokud se Poslanecká sněmovna dozví o inkompatibilitě později, tak dochází k zániku funkce ombudsmana zpětně. Odvolání z funkce pro neslučitelnost funkcí musí být kvalifikovaně posouzeno a naplnění důvodu pro neslučitelnost funkcí zkoumá Poslanecká sněmovna. O odvolání ombudsmana Poslanecká sněmovna rozhoduje stejně jako v případě usnesení, což znamená, že nepotřebuje kvalifikovanou většinu. Funkce ochránce zaniká až doručením písemného vyrozumění o odvolání z funkce. (Sládeček, 2011, s. 91) Poslední možnost uvedená v § 6 odst. 1 písm. e) zákona o VOP je pozbytí funkce ombudsmana vzdáním se funkce. Není možné nutit ombudsmana k výkonu jeho funkce. Oznámení o vzdání se funkce musí být písemné

a doručené předsedovi Poslanecké sněmovny. Okamžik zániku funkce nastane následující den po dni, kdy bylo oznámení doručeno předsedovi.

Předseda Poslanecké sněmovny má dle § 6 odst. 3 zákonem o VOP stanovenou povinnost písemně vyrozumět ombudsmana o tom, že byl odvolán. Toto vyrozumění je velmi důležité. Je potřeba, aby byl ombudsman upozorněn na fakt, že svou funkci pozbyl. Předseda nemá určenou lhůtu, ve které toto oznámení musí učinit. Na druhou stranu by měl jednat v přiměřené lhůtě. Podle odst. 4 musí Poslanecká sněmovna informovat o odvolání ombudsmana prezidenta republiky, Senát i veřejnost. Pro prezidenta republiky a Senát to bude signálem pro přípravu návrhu nových kandidátů na ombudsmana. V § 6 odst. 6 zákona o VOP je uvedeno, že je v případě, že se z jakéhokoli důvodu nečekaně uvolnila funkce ombudsmana, stanovená 60denní lhůta na zvolení nového. Nepodaří-li se v této lhůtě zvolit nového ombudsmana, běží opět 60denní lhůta na novou volbu. Kdyby se lhůta nestihla dodržet, tak zákon nestanovuje žádnou sankci a neznamenaloby to ani neplatnost volby. (Sládeček, 2011, s. 91-92)

## **2 Průběh šetření ombudsmana**

### **2.1 Podání podnětu**

#### **2.1.1 Kdo se může obrátit na ombudsmana?**

Na ombudsmana se smí dle ustanovení § 10 odst. 1 zákona o VOP obrátit defacto kdokoli. Může se jednat o právnickou nebo fyzickou osobu, může to být i člověk, který není občanem České republiky. Může se jednat i o hromadný podnět a ombudsman se jím bude zabývat. Podnět není zpoplatněn a jeho podání smí proběhnout ústně do protokolu či písemně. Písemný podnět může být ombudsmanovi zaslán prostřednictvím poštovních služeb, faxem či elektronickou poštou a je jedno, zda je podnět zaslán z území České republiky nebo z ciziny. Podnět nemusí být nutně v českém jazyce. Ombudsman si smí vybrat, zda odpoví v češtině nebo v jazyce, ve kterém byl podnět zaslán. Specifickým případem je učinění podání osobou, která je zbavena osobní svobody nebo je v institucionální péči. Takový podnět nesmí být v určitém zařízení zkontrolován ústřední kontrolou. (Šabatová, 2008, s. 119)

Ombudsman jedná podle § 9 zákona o VOP na podnět fyzické či právnické osoby, ale může nastat situace, kdy podnět obdrží jedna z komor Parlamentu, poslanec či senátor. V některých případech tyto instituce či osoby nejsou schopny nabídnout řešení nebo nemají dostatečná oprávnění. V takové situaci postoupí podnět ombudsmanovi. Nejvíce preferovaným systémem je obrátit se přímo na ombudsmana, ten smí zahájit šetření z vlastní iniciativy. Podání podnětu tedy není jediným způsobem, jak zahájit šetření. Při zahájení šetření z vlastní iniciativy zůstávají ombudsmanovi stejné pravomoci jako při přijetí podnětu. Pokud ombudsman jedná z vlastní iniciativy, tak většinou jedná na základě nějakého podezření. Takové podezření může nabýt z jakékoliv skutečnosti nebo poznatku, z mediálních zpráv či na základě výsledku šetření v jiné věci. (Richterová, 2019, s. 69-70)

#### **2.1.2 Náležitosti podnětu**

Náležitosti podnětu jsou stanovené v § 11 zákona o VOP. Jsou v něm upravené jak obsahové náležitosti podnětu, tak formální náležitosti. Mezi obsahové náležitosti patří vylíčení podstatných skutečností. Je důležité také uvést, zda byla tato skutečnost již předložena jinému státnímu orgánu a s jakým výsledkem. Stěžovatel by měl před podáním podnětu sám učinit kroky, které by vedly k nápravě určité skutečnosti, například kontaktovat úřad a vyzvat ho k nápravě. Zákon požaduje, aby stěžovatel doložil doklad, pokud již neúspěšně úřad kontaktoval. Skutečnost, jenž je obsažená v podnětu, musí být v působnosti ombudsmana.

Týká-li se podnět rozhodnutí určitého úřadu, je potřebné, aby kopie rozhodnutí byla součástí podnětu.

Druhou skupinou jsou formální náležitosti. V první řadě musí podnět obsahovat označení úřadu, který se měl dopustit pochybení. V případě pochybení konkrétní osoby je potřeba ji identifikovat. V případě identifikace osoby postačí uvést jméno a příjmení, pokud známe více údajů, tak i ty, ale není to nezbytně nutné. V poslední řadě je potřeba identifikovat samotného stěžovatele, tedy osobu, která podnět podává. Je potřeba uvést jméno, příjmení a bydliště. Dále by se měly uvést osoby, kterých se daný podnět týká. Kdyby podnět podávala právnická osoba, je potřeba uvést název, sídlo a osoby, které mají oprávnění jednat jejím jménem.

Pokud podnět nebude obsahovat jednu z výše uvedených náležitostí, nelze na něj pohlížet jako na neplatný. Ombudsman se jím bude i tak zabývat. Ombudsman má povinnost vyzvat stěžovatele k doplnění podnětu. (Šabatová, 2008, s. 120) Dle § 12 odst. 2 písm. a) zákona o VOP stanoví ombudsman stěžovateli lhůtu, ve které je povinen doplnit podnět a měl by být stěžovateli nápomocen. Nedoplní-li stěžovatel podnět ve stanovené lhůtě, má ombudsman právo podnět odložit.

### **2.1.3 Odložení podnětu**

Nejprve ombudsman provede určitou analýzu materiální skutečnosti podnětu. Poté rozhodne, zda se bude věcí zabývat či nikoliv. V některých případech stanovených zákonem musí ombudsman podnět odložit z obligatorních důvodů anebo z fakultativních důvodů. (Sládeček, 2011, s. 111) V obou případech má ombudsman povinnost podle § 12 odst. 3 zákona o VOP písemně vyrozumět stěžovatele o svém rozhodnutí a uvést zákonem stanovený důvod odkladu.

Obligatorní důvody odložení věci jsou dva a vyplývají z § 12 odst. 1 téhož zákona. Jako první je odložení věci, která nespadá do působnosti ombudsmana. Druhým důvodem odložení je, že podnět podala osoba, které se netýká. V prvním případě ombudsman sdělí stěžovateli, proč není oprávněn se touto věcí zabývat, popř. stěžovateli poradí, na jaký institut se má obrátit. Ve druhém případě ombudsman tuto situaci řeší obezřetně. Ombudsman i tak může učinit různé kroky. Jedna z možností, které ombudsman má, je informování osoby, která podnět podala o tom, že jej může podat osoba, které se to týká nebo se nechat zastoupit na základě plné moci. Další možností, i když méně častou, je zahájení řízení z vlastní iniciativy ombudsmana. (Šabatová, 2008, s. 120|121)

Fakultativní důvody odložení jsou důvody, které ombudsmanovi ztěžují či znemožňují šetření, ale má možnost jej zahájit z vlastní iniciativy. Z ustanovení § 12 odst. 2 písm. a) zákona o VOP vyplývá, že prvním důvodem odložení je, že podnět neobsahuje požadované náležitosti ani po uplynutí lhůty, kterou ombudsman stanovil na doplnění. V takovém případě má ombudsman možnost věc odložit. I když stěžovatel zašle opravený podnět po oznámení odložení věci, nelze zahájit šetření. Stěžovatel má stále možnost podat nový podnět a však bez zbytečných průtahů. (Sládeček, 2011, s. 113)

Druhým důvodem odložení věci, který je uveden v § 12 odst. 2 písm. b) zákona o VOP, je zjevně neopodstatněný podnět, který se na první pohled zdá jako bezdůvodný. Bezdůvodnost je na první pohled velmi důležitá, protože pokud by byla potřeba zkoumání či dokazování, že daný úřad nepochybil, musel by ombudsman zahájit šetření. V něm by poté upřesnil, proč daný úřad nepochybil. (Richterová, 2019, s. 78)

Další důvod, jenž vyplývá z ustanovení § 12 odst. 2 písm. c) zákona o VOP je, že od právní moci rozhodnutí či opatření nebo události, na kterou se vztahuje podnět, uplynula v den podání podnětu doba delší jak jeden rok. Stejná lhůta je stanovena rovněž v drtivé většině zahraničních právních úprav. Pomoc ombudsmana by měla být co nejrychlejší. Dále by šetření nemuselo být efektivní a hůře by se sjednávala náprava. Stěžovatel by měl být aktivní v ochraně svých zájmů, což zahrnuje vyvíjení určitých kroků. Může však nastat situace, kdy sám ombudsman smí zahájit šetření, jedná-li se o závažný problém a bude si jist, že získá dostatečné podklady. (Sládeček, 2011, s. 113)

Čtvrtým důvodem odložení věci, který je uveden v § 12 odst. 2 písm. d) zákona o VOP je, že věc aktuálně projednává či již ve věci rozhodl soud. Rozhodnutí soudu jsou právně závazná, což o rozhodnutí ombudsmana neplatí. Mají větší právní sílu a v neposlední řadě není ombudsman zřízen k tomu, aby kontroloval činnost soudů. (Richterová, 2019, s. 79)

Posledním důvodem odložení je podnět, kterým se již ombudsman zabýval čili proběhlo šetření a věc ukončil buď tak, že nezjistil žádné pochybení nebo úřad již činí kroky k nápravě. Tento důvod je uveden v § 12 odst. 2 písm. e). V případě, že by stěžovatel podal podnět na znovu prošetření určité věci, má ombudsman možnost věc odložit, pokud ví, že nepřinese nové informace. Toto lze uplatit pouze v případech, kdy šetření skončí jedním z výše uvedených závěrů. (Richterová, 2019, s. 79)



### **2.1.4 Poučovací povinnost**

Ombudsman má povinnost poučit stěžovatele o postupu šetření jeho podnětu. Tato povinnost ochraňuje stěžovatele méně vzdělané v oblasti právního řádu. (Šabatová, 2008, s. 122) Kdyby ombudsman obdržel podnět, který je svým obsahem opravným prostředkem ve věcech správních, soudních nebo ústavní žalobou, musí o tom dle §13 zákona o VOP neprodleně vyrozumět stěžovatele. Ombudsman kontaktuje a poučí stěžovatele o možnostech podání opravného prostředku. Důležité je neprodlené upozornění, a to hlavně z důvodu zachování lhůt, jelikož podání podnětu k ombudsmanovi tyto lhůty nezastaví a tím na ně toto podání nemá žádný vliv. V případě, že bude stěžovatel nadále trvat na tom, aby ombudsman tento podnět šetřil, musí mu vyhovět a podnětem se zabývat. V praxi je pro tyto případy u ombudsmana zřízena tzv. stálá služba, kde se každá stížnost po doručení prioritně zhodnotí podle obsahu, aby nedošlo ke zbytečným průtahům a tím ke zbytečnému uplynutí lhůty. (Sládeček, 2011, s. 117)

Dle zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu jsou opravnými prostředky ve věcech správních zejména odvolání § 81 a násl., rozklad § 152, odpor § 150 odst. 3, námitky ve správní exekuci § 117 a obnova řízení zahájená na základě návrhu § 100 a násl.

### **2.2 Zahájení šetření**

Obdrží-li ombudsman podnět, v první řadě jej přezkoumá, jak již bylo uvedeno výše. Neshledá-li důvody k odložení či možnosti jiného opravného prostředku, který může podat stěžovatel, zahájí šetření. Hned po zahájení šetření o této skutečnosti podle § 14 zákona o VOP písemně vyrozumí stěžovatele. Dále písemně informuje úřad, u kterého šetření zahajuje a požádá jej o první vyjádření k věci. (Šabatová, 2008, s. 122) Může nastat situace, že až po zahájení šetření ombudsman zjistí obligatorní důvody odložení a bude nucen šetření ukončit. Při předčasném ukončení z důvodu odložení pak písemně vyrozumí stěžovatele. Pokud ale ombudsman shledá po zahájení fakultativní důvody odložení, má dvě možnosti, jak se zachová. První možností je, že se rozhodne z vlastní úvahy, zda se nadále bude věcí zabývat. Ve druhém případě se rozhodne ve věci postupovat jen proto, že už byla zahájena. K ukončení by tak došlo pouze v případě, že se pokračování v šetření stane nemožným, tedy by se objevil obligatorní důvod. (Richterová, 2019, s. 84)

## 2.3 Průběh šetření

### 2.3.1 Vyšetřovací oprávnění ombudsmana a spolupráce úřadu

Ombudsman má tzv. vyšetřovací oprávnění. Toto oprávnění ombudsmanovi přísluší jak při zahájení šetření na základě podnětu, tak i při jednání z vlastní iniciativy. Tímto vyšetřovacím oprávněním disponuje i zástupce ombudsmana nebo jakýkoli pověřený zaměstnanec kanceláře ombudsmana. (Sládeček, 2011, s. 120) Ustanovení § 15 odst. 1 zákona o VOP dává ombudsmanovi pravomoc vstupovat do prostor úřadů, a to i bez předchozího upozornění vedení úřadu. Dále smí v rámci provádění šetření přímo na úřadě nahlížet do potřebných spisů, klást otázky jednotlivým zaměstnancům úřadu nebo rozmlouvat s osobami umístěnými v zařízeních, a to i bez přítomnosti jiných osob. Ombudsman málokdy využije možnosti vstoupit na úřad bez upozornění. V praxi nejprve kontaktuje vedoucího úřadu nebo jeho zástupce, že vstoupí na jeho úřad. (Šabatová, 2008, s. 123) Nežádá o souhlas, pouze oznamuje tuto skutečnost. Vedoucí nemůže ombudsmanovi bránit ve vstupu či mu jej zakázat. Naopak se očekává, že vedoucí úřadu pověří příslušného zaměstnance, aby byl ombudsmanovi nápomocen. (Sládeček, 2011, s. 121) Dále dle § 15 odst. 2 zákona o VOP jsou na žádost ombudsmana úřady povinny poskytnout určité informace či písemnosti, a to ve stanovené lhůtě. Tyto úkony jsou v zákoně taxativně vymezeny. Úřady musí ombudsmanovi poskytnout informace či vysvětlení, předložit potřebné spisy a jiné písemnosti, které bude ombudsman potřebovat pro šetření. V případě potřeby musí úřad sdělit písemné stanovisko ke skutkovým a právním otázkám nebo předložit potřebné důkazy, které ochránce navrhne a provést úkony dozoru, k nimž jsou podle zákona oprávněny a které ombudsman navrhne. Všechny tyto vymezené úkony by měly vést pouze ke zjištění skutečností potřebných pro průběh šetření.

Úřady tedy mají povinnost součinnosti, kterou upravuje § 16 zákona o VOP. Na základě tohoto ustanovení musí státní orgány i osoby, které pracují ve veřejné správě, poskytnout součinnost při šetření, ale pouze v mezích jejich působnosti.

Ombudsman má dále právo, stanovené § 15 odst. 3-4 zákona o VOP, účastnit se ústního jednání a provádění důkazů úřady a také má právo na kladení otázek přítomným osobám. Na žádost ombudsmana smí osoba k tomu oprávněná zprostit zaměstnance úřadu mlčenlivosti, vůči ombudsmanovi se nelze dovolávat povinnosti mlčenlivosti uložené smlouvou. Ombudsman smí být přítomen pouze ústnímu jednání či dokazování, které spadá do jeho působnosti. Na jiná jednání, jako je například trestní řízení, se toto oprávnění nevztahuje.

## 2.4 Ukončení šetření

Ombudsman smí podle ustanovení § 17 zákona o VOP ukončit šetření pro nezjištění pochybností úřadu, tzn. že úřad neporušil právní předpisy, principy demokratického právního státu, principy dobré správy anebo nebyl nečinný. V takovém případě ombudsman vystaví zprávu o šetření a o této skutečnosti písemně vyrozumí stěžovatele i úřad buď osobně či prostřednictvím svého zástupce. V praxi se toto stává celkem běžně, není to nic neobvyklého. Nezjištění pochybení může ve veřejném mínění zvýšit důvěru ve veřejnou správu, proto jsou i tyto tzv. „negativní výsledky šetření“ žádoucí. (Sládeček, 2011, s. 128) Ve vyrozumění pro stěžovatele klade ombudsman důraz na vysvětlení toho, proč úřad nepochybil a snaží se mu celou věc podrobně vysvětlit. Ve vyjádření pro úřad pouze sdělí, že u nich neshledal pochybení. (Šabatová, 2008, s. 125)

V § 18 odst. 1 zákona o VOP se uvádí, že shledá-li ombudsman pochybení úřadu vůči stěžovateli, vyzve úřad, aby se vyjádřil ke zprávě o šetření a poté vydá závěrečné stanovisko. Lhůta pro vyjádření úřadu je 30 dnů. Touto výzvou ombudsman dává úřadu nejen možnost se vyjádřit, ale také učinit kroky k nápravě. Nedodržení lhůty neznamená pro úřad žádné sankce. Forma je v tomto případě libovolná a ombudsman si smí vybrat, jakou formu použije. Může jít např. o telefonickou či elektronickou komunikaci. Dále ombudsman vyrozumí stěžovatele o vyjádření úřadu pouze v případě, že to okolnosti vyžadují. Nemá však povinnost tak učinit pokaždé. Neshledá-li ombudsman na straně úřadu pochybení, ukončí šetření pro nezjištění pochybení. (Richterová, 2019, s. 96)

Podle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o VOP se může stát, že ombudsman vydá úřadu k vyjádření a úřad mu sdělí, že opatření k nápravě již provedl nebo provádí. Ombudsman zhodnotí tato opatření k nápravě a pokud je shledá dostatečnými, má povinnost o tom informovat stěžovatele i úřad. Pokud marně uplyne lhůta 30 dnů, ve které se úřad k dané věci nevyjádří anebo ombudsman obdrží vyjádření úřadu, ve kterém nebude uvedeno, jaké kroky k nápravě úřad činí, tak sdělí své závěrečné stanovisko, ke kterému připojí návrh na opatření k nápravě. Stanovisko je písemné a sděluje se opět stěžovateli i úřadu. Toto navrhované opatření nezavazuje úřad k jeho provedení. Úřad smí dle § 20 odst. 1-2 zákona o VOP provést k nápravě jiné opatření, ale musí ombudsmanovi ve lhůtě 30 dnů sdělit, jaké opatření učinil. Lhůtu 30 dní nelze vynutit, ale ombudsman má dvě možnosti, jak postupovat, pokud úřad lhůtu nesplní či neposkytuje povinnou součinnost. První z možností je vyrozumět nadřízený orgán, pokud už žádný nadřízený orgán není, vyrozumí ombudsman vládu. Druhou možností

je informovat o svých zjištěních veřejnost. Zveřejní také jména a příjmení osob oprávněných jménem úřadu jednat.

#### **2.4.1 Opatření k nápravě**

V ustanovení § 19 zákona o VOP jsou vymezena opatření k nápravě, které smí ombudsman navrhnout úřadu. Jako první je uvedeno: „...zahájení řízení o přezkoumání rozhodnutí, úkonu nebo postupu úřadu, lze-li je zahájit z úřední pravomoci“. Dále: „...provedení úkonů k odstranění nečinnosti, zahájení disciplinárního nebo obdobného řízení či návrh na zahájení stíhání pro trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt“. A jako poslední je uvedeno: „...poskytnutí náhrady škody nebo uplatnění nároku na náhradu škody“. Ombudsman v praxi navrhuje i jiná opatření, kterými jsou organizační změny, informování o vydaném stanovisku ombudsmana na poradě nebo třeba zaslání omluvného dopisu stěžovateli. Může se stát, že zákonem stanovené opatření nebude možné. V úvahu tak připadá alespoň symbolické opatření, které může mít pro stěžovatele velký význam. (Šabatová, 2008, s. 126)

## 3 Charakteristika Finanční správy

### 3.1 Organizace Finanční správy

Finanční správu České republiky lze definovat dle § 1 odst. 1 Zákona č. 456/2011 Sb., zákona o Finanční správě České republiky (dále jen „FS“), jako soustavu správních orgánů, které jsou zřízeny pro výkon správy daní. Její kompetence nejsou zaměřeny pouze na správu daní, ale má i spoustu dalších finančních kompetencí. (Krupičková, 2014, s. 2) Finanční správa se podle ustanovení § 1 odst. 2 zákona o FS člení na správní orgány, kterými jsou Generální finanční ředitelství, Odvolací finanční ředitelství a finanční úřady. Mezi jednotlivými organizačními složkami státu existuje jisté hierarchické postavení. (Krupičková, 2014, s. 4) Zákona o FS v § 1, odst. 3 stanovuje, že *„Generální finanční ředitelství je podřízeno Ministerstvu financí. Odvolací finanční ředitelství je podřízeno Generálnímu finančnímu ředitelství. Finanční úřady jsou podřízeny Odvolacímu finančnímu ředitelství.“* Generální finanční ředitelství je podle § 1 odst. 4 označováno jako účetní jednotka, naopak Odvolací finanční ředitelství a finanční úřady účetními jednotkami nejsou. Musí za ně hospodařit někdo, kdo jim je nadřízený a je účetní jednotkou, v tomto případě tedy Generální finanční ředitelství. (Krupičková, 2014, s. 4)

Působnost Generálního finančního ředitelství je stanovena na základě § 2 zákona o FS na celé území České republiky a jeho sídlo je v Praze. Generální finanční ředitelství je dále členěno na několik organizačních útvarů. V čele těchto útvarů stojí buď ředitel nebo vedoucí. (Krupičková, 2014, s. 6-7) Z ustanovení § 3 zákona o FS vyplývá, že v čele Generálního finančního ředitelství stojí generální ředitel, kterého odvolává a jmenuje vláda na návrh ministra financí. Ředitele zastupuje zástupce generálního ředitele, kterého jmenuje a odvolává ministr financí. Působnost Odvolacího finančního ředitelství je dle § 5 stejná, jeho sídlo je v Brně. V čele Odvolacího finančního ředitelství stojí dle § 6 ředitel a zastupuje ho zástupce ředitele, kterého odvolává a jmenuje generální ředitel.

Věcná působnost Generálního finančního ředitelství je vymezena v § 4 zákona o FS *„vykonává působnost správního orgánu nejbližší nadřízeného Odvolacímu ředitelství, provádí řízení o správních deliktech, vykonává působnost ústředního kontaktního orgánu při provádění mezinárodní spolupráce při správě daní, vede centrální evidenci a registry nezbytné pro výkon působnosti orgánů finanční správy.“* Dále je upravena spolupráce s ministerstvem financí a působnost z pověření ministerstva financí.

Také věcná působnost Odvolacího finančního ředitelství je vymezena v § 7 zákona o FS „*vykonává působnost správního orgánu nejbližše nadřízeného finančním úřadům, provádí řízení o správních deliktech, vykonává z pověření ministerstva působnost dílčího kontaktního orgánu nebo kontaktního útvaru při vymáhání některých finančních pohledávek, vykonává z pověření ministerstva působnost kontaktního orgánu při provádění mezinárodní spolupráce při správě daní, vede evidence a registry nezbytné pro výkon působnosti orgánů finanční správy.*“

### **3.2 Finanční úřady**

Z ustanovení § 8 odst. 1 zákona o FS vyplývá, že finančních úřadů je v České republice 14. Název finančního úřadu se shoduje s názvem kraje, ve kterém působí. Zvláštní postavení má v této struktuře Specializovaný finanční úřad. Finanční úřady jsou v hierarchii finanční správy základním článkem a nejsou nikomu nadřazeny. Specializovaný úřad je podle § 11 odst. 1 zákona o FS příslušný pro vybrané subjekty a nečlení se podle příslušnosti poplatníků. Byl zřízen za účelem větší odbornosti, operativnosti a jednotnosti v přístupu k velkým a specifickým daňovým subjektům. Tyto subjekty představují zásadní přínos při výběru daní. (Krupičková, 2014, s. 50-51) Specializovaný finanční úřad má zákonem o FS § 8 odst. 3 stanovenou působnost na celém území České republiky a jeho sídlo je v Praze. Jsou proto zřízena územní pracoviště, která provádějí především správu daní, vedou nalézací řízení, ukládají pořádkové pokuty či vyřizují žádosti o závazné posouzení. Specializovaný finanční úřad je, stejně jako ostatní finanční úřady, podřízen Odvolacímu finančnímu ředitelství. (Krupičková, 2014, s. 51-52)

Z ustanovení § 8 odst. 3 zákona o FS vyplývá, že finanční úřady mají územní působnost na základě názvu kraje, ve kterém působí. Stejně jako u Specializovaných finančních úřadů jsou zřizována územní pracoviště. Územní pracoviště jsou zřizována z důvodu, proto aby byla zajištěna dostupnost služeb všem daňovým subjektům. Zároveň nejsou samostatnými správními orgány, ale jedná se o vnitřní organizační útvary jednotlivých finančních úřadů. (Krupičková, 2014, s. 35) Zákon o FS v § 9 stanovuje, že v čele finančního úřadu stojí ředitel, kterého odvolává a jmenuje generální ředitel, stejně jako jeho zástupce.

#### **3.2.1 Věcná působnost**

Finanční úřad vykonává podle § 10 zákona o FS „*správu daní, provádí řízení o správních deliktech, převádí výnosy daní, které vybírá a vymáhá a které nejsou příjmem státního rozpočtu, přijímá a eviduje splátky návratných finančních výpomocí poskytnutých*

*Ministerstvem zemědělství v letech 1991 až 1995 včetně a případné úroky z nich vyplývající, vybírá a vymáhá peněžité plnění, která uložily orgány finanční správy, vede evidence a registry nezbytné pro výkon působnosti orgánů finanční správy, vykonává další působnost, stanoví-li jiný právní předpis, že tuto působnost vykonávají orgány finanční správy.“ Dále provádí „finanční kontrolu, kontrolu dodržování povinností stanovených právními předpisy upravujícími účetnictví a ukládá účetním jednotkám pokuty podle těchto právních předpisů, kontrolu výkonu správy poplatků, které jsou příjmem státního rozpočtu, jsou-li k jejich správě věcně příslušné jiné orgány.“ A následně vykonává činnosti z pověření ministerstva a vybranou působnost.*

Mezi hlavní činnosti finančních úřadů lze zařadit správu daní. Zahrnuje v sobě činnosti, které se vykonávají za účelem správného zjištění a stanovení daně a dále zabezpečení jejich úhrady. Finanční úřady se primárně řídí podle obecných předpisů pro správu daní, tedy podle daňového řádu. Finanční úřad spravuje všechny daně s výjimkou těch, které jsou upravené v jiném právním předpisu. Finanční úřady tedy vykonávají správu daně z příjmu fyzických a právnických osob, daň z nemovitých věcí, daň silniční, daň z nabytí nemovitých věcí a daň z přidané hodnoty.

Řízení o správních deliktech je součástí „správního trestání“. Finanční úřad však nespravuje veškeré správní delikty. Delikty, které bude řešit finanční úřad, musí určit zvláštní právní předpis upravující správní delikt. Převádění výnosů do veřejných rozpočtů, které nejsou součástí státního rozpočtu. Tyto výnosy jsou převáděny podle tzv. rozpočtového určení daně. (Krupičková, 2014, s. 39-40)

Další činností, kterou provádí finanční úřad je činnost kontrolní, kam lze zařadit finanční kontrolu. Finanční kontrola je upravena zákonem 320/2001 Sb., o finanční kontrole. Obecným cílem finanční kontroly je dohled nad veřejnými financemi a majetkem, což lze dále specifikovat na dodržování právních předpisů při hospodaření, ochranu veřejných prostředků, řádnou informovanost vedoucích orgánů veřejné správy o nakládání s veřejnými prostředky a nakonec hospodárnost, efektivnost a účelnost veřejné správy. (Nemec, 2010, s. 98)

System finanční kontroly lze rozdělit na veřejnoprávní kontrolu, vnitřní kontrolní systém a systém finanční kontroly vykonávané podle mezinárodních smluv. Veřejnoprávní kontrola je zaměřena na veřejné výdaje a vykonávají ji jak ministerstvo financí a finanční úřady, tak jednotliví poskytovatelé veřejných podpor. Tato kontrola hlídá rozdělování veřejných

prostředků, zda byly opravdu poskytnuty na stanovený účel a v souladu se stanovenými podmínkami. Vnitřní kontrolní systém zahrnuje tři dílčí složky. První stanovuje podmínky uvnitř organizace pro hospodárnost, efektivnost a výkonnost veřejné správy. Dále jsou schopni odhalit finanční, právní a jiná rizika spojená s plněním cílů orgánů veřejné správy. Druhá dílčí složka je řídicí kontrola, při které se uplatňují předchozí pravidla. Třetí složkou je interní audit, který představuje nezávislé a objektivní přezkoumání a vyhodnocování vnitřních operací veřejné správy. Posledním systémem finanční kontroly je kontrola vykonávaná podle mezinárodních smluv. Kontroluje finanční prostředky, které subjekty České republiky získaly od mezinárodních organizací jako jsou Evropská unie či NATO. Tato pravomoc je zakotvena taktéž v zákoně o finanční kontrole a dává kontrolním orgánům těchto organizací možnost provádět kontrolu. (Nemec, 2010, s. 99-100)

Další pravomoc finančních úřadů je kontrola vedení účetnictví účetních jednotek, zda dodržují povinnosti stanovené zákonem. Finanční úřady tak mají oprávnění provádět daňovou kontrolu. Finanční úřady provádějí také kontrolu výkonu správy poplatků, vybírají tedy správní a soudní poplatky. Místní poplatky jsou v plné kompetenci obcí. Soudní poplatky vybírá finanční úřad na základně udělení poplatku soudem. Ostatní správní poplatky, které jsou příjmem do státního rozpočtu, vybírají finanční úřady. (Krupičková, 2014, s. 43)

### **3.3 Daňová kontrola**

Jedním z nejdůležitějších procesních postupů je daňová kontrola, která kontroluje daňové subjekty, zda plní své daňové povinnosti. Jedná o jeden z významnějších zásahů do práv daňového subjektu. Finanční úřady tedy kontrolují a ověřují, zda daňové subjekty přiznaly a odvedly daň ve správné výši v jaké měly. V případě pochybení mají také pravomoc tuto daň následně daňovému subjektu doměřit. Tato kompetence je v souladu s hlavním cílem správy daní, což je zjištění a stanovení daně. Daňová kontrola musí být vždy prováděna v rámci daňového řízení. (Novotná, 2019, s. 93-94) Daňovou kontrolu může provádět jakýkoli finanční úřad, i když není místně příslušný, avšak vydávat dodatečný platební výměr, zjištěný na základě daňové kontroly, náleží pouze místně příslušnému úřadu. Pokud se v průběhu daňové kontroly změní místně příslušný správce daně, smí daňovou kontrolu dokončit úřad, který ji začal. Dodatečný daňový výměr opět musí vydat nově příslušný úřad. (Novotná, 2019, s. 96-97)

V některých situacích nemůže správce daně zahájit daňovou kontrolu. Správce daně nesmí dle § 89 odst. 1 č. 280/2009 Sb., zákona daňový řád (dále jen „DŘ“) zahájit kontrolu například



v případě, kdy má správce daně určité pochybnosti o podaném daňovém tvrzení nebo jiných písemnostech, které byly předloženy správci daně. Správce daně může mít pochybnosti o správnosti, průkaznosti či úplnosti. V těchto případech lze správnost daně určit jinak než daňovou kontrolou, proto má správce daně povinnost použít jiný institut než daňovou kontrolu, a to například výzvu k podání dodatečného daňového přiznání. Ve výzvě k odstranění pochybností dle § 89 odst. 2-4 DŘ správce daně uvede své pochybnosti se stanovením daně a dá daňovému subjektu čas, aby se mohl k výzvě vyjádřit či odstranit pochybnosti. Dále stanoví lhůtu, která nesmí být kratší než 15 dní. Neodstraní-li daňový subjekt ve stanovené lhůtě pochybnosti či nedodrží-li lhůtu, smí správce daně zahájit daňovou kontrolu.

V usnesení 1 Afs 183/2014–55 Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016 je uvedeno, že v některých případech může být od vydání výzvy k podání dodatečného daňového přiznání upuštěno a daňová kontrola zahájena bez výzvy. Jedná se o případy, kdy má správce daně podezření, že by výzva k podání daňového přiznání vedla ze strany daňového subjektu ke zmaření správného stanovení daně. Dále také v případech, kdy by měl správce daně důkazy, které by ukazovaly na podvodné jednání subjektu.

### **3.3.1 Zahájení daňové kontroly**

Před zahájením daňové kontroly musí správce daně určit její předmět a rozsah. Při určení předmětu správce daně odpovídá na otázku, co bude kontrolovat. Při určení rozsahu si musí odpovědět na otázku, které konkrétní skutečnosti budou v rámci kontroly prověřeny. Rozsah kontroly může správce daně stanovit jako neomezený nebo omezený. V případě omezené daňové kontroly by se jednalo o dílčí kontrolu. Při neomezené daňové kontrole smí správce daně kontrolovat vše, co je uvedené v daňovém přiznání. (Novotná, 2019, s. 102) Správce daně smí na základě ustanovení § 85 odst. 3 DŘ provádět daňovou kontrolu pouze v rozsahu, který stanoví, smí však rozsah kontroly rozšířit či zúžit. Pokud tak učiní, musí doručit daňovému subjektu oznámení o změně rozsahu.

Daňová kontrola se dle § 87 odst. 1 DŘ zahajuje dnem, kdy správce daně doručí daňovému subjektu oznámení o zahájení daňové kontroly. Správce daně si smí vybrat, zda učiní oznámení o zahájení daňové kontroly formálním nebo neformálním způsobem. Neformální způsob oznámení může probíhat telefonicky nebo e-mailem. V tomto případě se správce daně domluví s daňovým subjektem na konkrétním čase a místě zahájení. Naopak u formálního způsobu zahájení odešle správce daně poštou nebo datovou schránkou oznámení, ve kterém

sám stanoví čas a místo zahájení. (Novotná, 2019, s. 105) Podle § 85 odst. 2 DŘ provádí správce daně daňovou kontrolu na nejvhodnějším místě, ale preferuje se provádění kontroly u daňového subjektu. Formálním zahájením daňové kontroly je sepsání protokolu o zahájení daňové kontroly, jehož náležitosti jsou upravené v § 60 daňového řádu. Za faktické zahájení daňové kontroly jsou považovány až faktické úkony, které vedou ke stanovení daně. Naopak, dle rozsudku 3 Afs 348/2019–37 Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 6. 2021, nelze za zahájení daňové kontroly považovat jen vyžádání účetních záznamů a dokladů správcem daně. Takovýto úkon může být spojen i s prověřováním správnosti daňové povinnosti, a proto nelze stanovit, že jde o zahájení daňové kontroly. Je proto vyžadována i formální stránka, kterou je sepsání protokolu o zahájení daňové kontroly. V případě, kdy jsou daňovému subjektu známy skutečnosti, které nasvědčují nezákonnosti daňové kontroly, mělo by to být bezodkladně uvedeno do protokolu. (Novotná, 2019, s. 110-111)

### **3.3.2 Průběh daňové kontroly**

Při daňové kontrole je potřeba vzájemná spolupráce správce daně a daňového subjektu. Proto je zde velmi důležitá zásada součinnosti neboli spolupráce. (Novotná, 2019, s. 114-115) Veškerá práva a povinnosti daňových subjektů v průběhu daňové kontroly jsou podrobně stanovena v DŘ. Daňový subjekt má například právo na předložení průkazu totožnosti od úřední osoby, která vykonává daňovou kontrolu (§ 12 odst. 3), právo být u výsledku svědka a klást mu otázky (§ 96 odst. 5), právo podat stížnost proti nevhodnému chování úřední osoby nebo správce daně (§ 261) či povinnost umožnit správci daně zahájit a provádět daňovou kontrolu. (§ 86 odst. 1)

Daňový subjekt smí také správci daně předkládat důkazní prostředky, aby prokázal své tvrzení. Správce daně není povinen použít každý důkazní prostředek, který obdrží. Pokud ho však nepoužije, musí uvést proč tak činil. Daňový subjekt tak nese důkazní břemeno. (Novotná, 2019, s. 121-122) Dle § 93 odst. 1 DŘ patří mezi důkazní prostředky tvrzení daňového subjektu, listiny, znalecké posudky, svědecké výpovědi a ohledání věci.

Jedním z nejdůležitějších důkazních prostředků je výslech svědka. Výslech svědka navrhuje jak daňový subjekt, tak správce daně. Daňový subjekt může navrhnout výslech svědka za předpokladu, že to povede k objasnění skutkového stavu. Pokud je hned jasné, že výslech svědka bude právně nevýznamný nebo neobjasní skutkový stav, smí jej správce daně odmítnout. Takové rozhodnutí musí zároveň řádně odůvodnit. (Novotná, 2019, s. 128-129) V případě, že správce daně chce provést výslech svědka, musí dle ustanovení § 96 odst. 5 DŘ

informovat daňový subjekt. Daňový subjekt má právo se takového výsledku účastnit a zároveň klást doplňující otázky. Podle § 100 DŘ musí být osoba, která má podat výpověď, správcem daně předvolána. Takovéto předvolání obsahuje kdy, kam, v jaké věci a z jakého důvodu se má dostavit, poté obsahuje, co se stane, pokud se svědek nedostaví. Předvolání se doručuje svědkovi do vlastních rukou. Pokud se osoba, která má svědčit nedostaví a ani neuvede dostatečný důvod, proč se tak stalo, podá správce daně opakované předvolání. Nedostaví-li se ani po opakovaném předvolání, smí vydat rozhodnutí o předvedení a požádat o předvedení příslušný bezpečnostní sbor.

### **3.3.3 Ukončení daňové kontroly**

Když správce daně ukončí daňovou kontrolu, má podle § 101 odst. 5 DŘ povinnost předložit daňovému subjektu konečný výsledek kontrolního zjištění. Kontrolní zjištění dle § 88a odst. 2 obsahuje hodnocení zjištěných důkazů a je doplněno o stanoviska správce daně k vyjádření daňového subjektu k výsledku dosavadního kontrolního zjištění. Dává tak daňovému subjektu prostor k tomu, aby se mohl s výsledkem seznámit a popřípadě se k němu vyjádřit. Daňový subjekt může ve stanovené lhůtě zaslat vyjádření ke zjištění, které může rozporovat původní zjištění či navrhnout nové důkazní prostředky. V případě dohodnutí obou stran přistoupí správce daně k sepsání zprávy o daňové kontrole, kde uvede zahájení, průběh a ukončení daňové kontroly, dále výsledek kontrolního zjištění a odkazy na protokoly a úřední záznamy. (Novotná, 2019, s. 134-135) Správce daně stanoví termín, ve kterém zprávu o daňové kontrole projedná s daňovým subjektem. Následným podpisem zprávy o daňové kontrole daňovým subjektem a úřední osobou je celá daňová kontrola ukončena. (Novotná, 2019, s. 136-137) V usnesení 9 Afs 109/2018–93 ze dne 23. 9. 2019 Nejvyšší správní soud uvádí, že pokud daňový subjekt nesouhlasí s výsledky šetření, tak nemá právo na to odepřít podpis zprávy o daňové kontrole. Zároveň uvádí, že chybějící podpis na zprávě o daňové kontrole nemá za následek její nepoužitelnost v dalším řízení. Dále uvádí, že pokud daňový subjekt nesouhlasí s výsledky daňové kontroly, má možnost se k výsledkům vyjádřit, popřípadě může svůj nesouhlas vyslovit v odvolacím řízení či v případě podání žaloby před správními soudy.

V některých případech může nastat situace, kdy se daňová kontrola musí opakovat. Aby se jednalo o opakovanou daňovou kontrolu, musí se rozsahem a předmětem překrývat s daňovou kontrolou, která již v minulosti proběhla. (Novotná, 2019, s. 138) Dle § 85a odst. 1 DŘ smí správce daně opakovat daňovou kontrolu v případě, že: *„...správce daně zjistí nové skutečnosti nebo důkazy, které nemohly být bez zavinění správce daně uplatněny v původní daňové kontrole a které zakládají pochybnosti o správnosti, průkaznosti nebo úplnosti dosud*

*stanovené daně nebo tvrzení daňového subjektu; takto lze daňovou kontrolu opakovat pouze v rozsahu, který odpovídá nově zjištěným skutečnostem nebo důkazům, nebo daňový subjekt učiní úkon, kterým mění svá dosavadní tvrzení; takto lze daňovou kontrolu opakovat pouze v rozsahu, který odpovídá změně dosavadního tvrzení daňového subjektu.“*

Dle rozsudku 6 Afs 79/2015–39 Nejvyššího správního soudu ze dne 2. března 2016 může vést změna výpovědi svědka po skončení daňové kontroly k opakované daňové kontrole. Zpochybněním výpovědi svědka se zakládají nové skutečnosti, které správci daně nebyly v době výkonu daňové kontroly známy.

Podle § 148 DŘ se daň nesmí stanovit po uplynutí stanovené 3leté lhůty. Lhůta běží od okamžiku podání řádného daňového tvrzení nebo dnem, kdy se daň stala splatnou. V zákonem stanovených případech se smí lhůta prodloužit o 1 rok. Pokud se v této lhůtě zahájí daňová kontrola, podá řádné daňové tvrzení nebo oznámí výzva k podání řádného daňového tvrzení, začne tato lhůta běžet od začátku. Lhůta pro stanovení daně končí nejpozději po 10 letech od jejího začátku. V této části je dobré zmínit rozsudek 8 Afs 58/2019-48 Nejvyššího správního soudu ze dne 13. května 2020. V tomto rozhodnutí Nejvyšší správní soud zakazuje Finanční správě nezákonně protahovat lhůty pro daňové kontroly. Jedná se především o tzv. řetězení ztrát, což znamená, že když daňovému subjektu vznikla daňová ztráta, prodloužila se lhůta pro stanovení daně i pro předchozí roky a tím současně i lhůta pro jejich kontrolu. Z důvodu řetězení ztrát tedy docházelo k nezákonnému protahování lhůt pro daňové kontroly. Takovýto postup není podle Nejvyššího správního soudu přípustný, protože *„výklad připouštějící tzv. řetězení ztrát nemá podle Nejvyššího správního soudu výslovnou oporu ani v samotném textu zákona a představuje nepřipustně rozšiřující interpretaci daného ustanovení. I jeho samotný text totiž váže prodloužení lhůty pro stanovení daně výhradně na zdaňovací období, v němž daná (konkrétní) daňová ztráta vznikla, a nikoliv na zdaňovací období jiné (týkající se jiné ztráty). Obě strany by měly mít objektivně daný a jednoznačně definovaný časový prostor, ve kterém mohou vzájemně vypořádávat právní vztahy plynoucí z daňových povinností. Délka tohoto časového prostoru by pak měla být vyvážená tak, aby zohledňovala komplikovanost a náročnost dané materie, ale zároveň nepředstavovala nedůvodný zásah do právní jistoty zúčastněných stran, které v této souvislosti stihá povinnost prokazovat svá tvrzení. Lhůta pro stanovení daně má za každé zdaňovací období svůj zcela samostatný režim.“*

## 4 Úloha ombudsmana při kontrole Finanční správy

### 4.1 Kdy řeší ombudsman problém s Finanční správou?

V této kapitole si přesně určíme, co může ombudsman řešit v případě, kdy má fyzická nebo právnická osoba spor s Finanční správou.

Prvním případem, se kterým dokáže ombudsman pomoci, je nesouhlas s rozhodnutím nebo postupem finančního úřadu. Dále se smí ombudsman zabývat otázkou nečinnosti takového úřadu. Nečinnost znamená, že úřad nevydal rozhodnutí ve stanovené lhůtě, nezahájil řízení apod. Dalším případem může být domněnka fyzické či právnické osoby, že měla být účastníkem řízení, ale úřad ji k němu nepřizval. Ombudsman se zabývá i chováním pracovníků úřadu či celého úřadu jako celku (například arogantní nebo nevhodné chování).

Důležité je ombudsmanovi ulehčit práci a obrátit se na něj ve správný čas. Jak už bylo řečeno, ombudsman nemůže plně jednat za osoby, které mají problém. Osoby musí nejprve jednat samy a snažit se problém vyřešit vlastními silami. Osoba se tedy musí sama obrátit na ombudsmana a počkat na rozhodnutí. Při nesouhlasu s rozhodnutím je možné se odvolat a je důležité tak učinit včas. V případě nečinnosti úřadu je dobré se obrátit na nadřízený úřad. Pokud osoba již učiní všechny možné kroky a je neúspěšná, je načas kontaktovat ombudsmana. (Veřejný ochránce práv, 2022))

### 4.2 Soudní kontrola veřejné správy

Soudní kontrola veřejné správy je upravena v článku 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Ta uvádí, že *„se smí každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.“* Soudní kontrolu vykonává ve veřejné správě správní soudnictví podle § 4 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb. soudní řád správní (dále jen „SŘS“). Toto ustanovení dále udává, ve kterých případech správní soudnictví rozhoduje. Smí tedy rozhodovat v žalobách proti rozhodnutí Finanční správy, dále proti její nečinnosti či nezákonným zásahům. Dle § 66 odst. 3 zákona SŘS smí žalobu podat i veřejný ochránce práv, pokud se prokáže, že se jedná o závažný veřejný zájem. Z ustanovení § 5 zákona o SŘS vyplývá, že domáhat se ochrany práv ve správním soudnictví je možné až po vyčerpání všech možných řádných opravných prostředků, které smějí být použity.

Správní soudnictví se skládá z krajského soudu a z Nejvyššího správního soudu. Krajský soud rozhoduje podle § 31 odst. 1 zákona SŘS ve všech věcech správního soudnictví. Nejvyšší správní soud dle § 12 odst. 1 zákona SŘS je vrcholným soudním orgánem a rozhoduje o kasačních stížnostech. Kasační stížnost je dle § 102 zákona SŘS „...*opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví.*“

Správní soudy rozhodují o zákonnosti a věcné správnosti rozhodnutí, nerozhodují tak o věci samotné. Znamená to tedy, že se kontroluje správní rozhodnutí s veškerými právními předpisy a dále s tím, co se ve skutečnosti stalo. (Veřejný ochránce práv, 2020, s. 1) Za podání správní žaloby se platí soudní poplatky podle toho, jaká žádost a k jakému soudu se podává. Některá řízení jsou od soudních poplatků osvobozena, může se jednat o řízení ve věcech důchodového a nemocenského pojištění či státní sociální podpory. Soud smí také v některých řízeních na žádost osvobodit konkrétního účastníka od části poplatků, výjimečně ho může zcela osvobodit v případě, že účastník nemá dostatek prostředků. (Veřejný ochránce práv, 2020, s. 3)

Řízení se zahajuje dnem, kdy soud obdrží návrh dle § 32 zákona SŘS. Takovýto návrh se nazývá žaloba. Z ustanovení § 78 odst. 1 zákona SŘS vyplývá, že shledá-li se žaloba důvodnou, pak soud zruší napadené rozhodnutí pro nezákonnost nebo pro jiné vady řízení, a to, když zjistí, že „*správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo jej zneužil.*“ Zruší-li soud rozhodnutí, tak se podle § 78 odst. 4 téhož zákona projednávaná věc vrátí orgánu veřejné správy k dalšímu řízení. V případě, že není žaloba důvodná, soud ji dle ustanovení odst. 7 zamítne.

#### **4.2.1 Soudní kontrola veřejné správy vs. kontrola ombudsmana**

Správní soudnictví, kontroluje stejně jako ombudsman, zda nedošlo k porušení zákona či lidských práv a svobod. Ombudsman dále více kontroluje, zda nedošlo k porušení principů demokratického právního státu a dobré správy. Správní soudnictví smí řešit žaloby proti rozhodnutí Finanční správy, nečinnosti či nezákonným zásahům. Ombudsman se snaží zamezit nespravedlivému jednání veřejné správy či zamezovat nezdvořilému či arogantnímu jednání. Zamezuje také zbytečným průtahům nebo špatnému výkladu zákonodárce apod. Ombudsman se smí zabývat i těmi způsoby jednání úřadů, které nejsou upraveny zákonem.

Na ombudsmana i na soud se smí obrátit jakákoli fyzická či právnická osoba. Správní soudnictví se skládá z Nejvyššího správního soudu a krajského soudu. Pokud žalobce nesouhlasí s rozhodnutím krajského soudu, smí podat kasační stížnost k Nejvyššímu

správnímu soudu, jedná se o opravný prostředek proti rozhodnutí krajského soudu. U ombudsmana není více stupňová organizace instituce.

Ombudsmanovi se podává podnět na zahájení řízení, naopak u správního soudnictví se podává žaloba. Základním úkolem ombudsmana je poskytování neformální, rychlé a levné pomoci občanům. Naopak podání žaloby k soudu je zpoplatněno podle sazebníku. Je však možné, že žalobce bude v případě podání žádosti od tohoto poplatku úplně či částečně osvobozen.

Ombudsman zpravidla nezahájí řízení ve věci, která již byla projednána soudem, popřípadě pokud ji soud projednává. U správního soudnictví se řízení zahajuje podáním návrhu neboli žádosti. U instituce ombudsmana se šetření zahajuje na základě podnětu či z vlastní iniciativy ombudsmana. Tuto pravomoc správní soudnictví nemá. Podat žalobu k soudu smí až po vyčerpání všech opravných prostředků, které má žalobce ze zákona k dispozici. Toto u ombudsmana neplatí, ten má pouze povinnost vyrozumět stěžovatele v případě, kdyby obdržel podnět, který by svým obsahem byl opravným prostředkem ve věcech správních, soudních nebo ústavní žalobou.

Proti rozhodnutí ombudsmana nelze zahájit soudní řízení. Ombudsman smí zároveň řešit věci, které není možné soudně napadnout, a to buď pro jejich právní nemožnost či z důvodu relativního podceňování věci. Ombudsman slouží i jako informační či poradní orgán, který mnohdy stačí k vyřešení věci či osvětlení řešené problematiky. (Sládeček, 2011, s. 19-20)

Správní soudnictví nerozhoduje o věci, rozhoduje pouze, zda bylo rozhodnutí v souladu s právem či nikoli a dále na základě věcné správnosti. Pokud soud zruší rozhodnutí orgánu veřejné správy, tak o té věci musí orgán veřejné správy rozhodnout znovu. Naopak ombudsman může jít v některých případech více do hloubky a činit kroky, které by v rámci soudního řízení nepřípadaly v úvahu, smí pouze učinit návrh na opatření k nápravě. Úřad by pak měl učinit kroky k nápravě, nemusí však splnit ty navržené ombudsmanem. Poté by měl ombudsmanovi sdělit postup, který k řešení zvolil.

### **4.3 Analýza případů řešených ombudsmanem**

V této kapitole si představíme příklady, které řešil ombudsman v posledních letech. Tyto případy byly velmi důležité a díky nim došlo k úpravám zákona, vnitřních předpisů úřadů či pouze pomohly zefektivnit Finanční správu. Na příkladech je možné si také ukázat, jak probíhá šetření ze strany ombudsmana, od doručení podnětu od stěžovatele, až po samotné zjišťování skutečného stavu a ukončení šetření opatřeními k nápravě.

### 4.3.1 Sleva na manželku

V případě Sp. zn. 050/2018/VOP/RM ze dne 18. května 2020 se ombudsman zabýval situací, kdy si daňový subjekt špatně uplatnil slevu na manželku. Následně správce daně chybu odhalil a vyzval subjekt k podání dodatečného daňového přiznání. Daňový subjekt musel nejen vrátit uplatněnou slevu na manželku, ale také zaplatit úrok z prodlení. Daňový subjekt poté žádal o prominutí tohoto úroku u správce daně. Správce daně tuto žádost o prominutí zamítl s tím, že se nejedná o ospravedlnitelný důvod. Proto se daňový subjekt obrátil na ombudsmana. Ombudsman na základě přijatého podnětu zahájil šetření.

K chybě došlo proto, že se daňový subjekt domníval, že mu vznikl nárok na slevu na manželku. Slevu lze uplatnit v případě, že v daném kalendářním roce nepřesáhnou vlastní příjmy manželky (manžela) částku 68 000 Kč. Do této částky se započítává i vyplacená pomoc v mateřství. Problémem bylo, že pomoc v mateřství za měsíc prosinec se vyplácí až v lednu a daňový subjekt ji do příjmů za daný rok nezapočítal. (Veřejný ochránce práv, 2020)

Na základě výše uvedeného případu a dalších podnětů se stejným problémem zahájil ombudsman systémové šetření z vlastní iniciativy. Ombudsman dospěl k závěru, že zásadní podíl na vzniku chyby nese okresní správa sociálního zabezpečení. Ta vydávala neúplná potvrzení o vyplacených dávkách, tato tvrzení neobsahovala dávku za prosinec. V potvrzení také chyběla bližší specifikace dávek, které toto potvrzení obsahuje či neobsahuje. Daňový subjekt tak mohl jen náhodou odhalit, že v potvrzení jedna dávka chybí. Ombudsman ukončil šetření s výsledkem, že Finanční úřad nepochybil, když požádal daňový subjekt o dodatečné daňové přiznání. Naopak pochybil v případě zamítnutí žádosti o prominutí úroku z prodlení, když řádně neprošetřil důvody, proč k chybě došlo. Následně se ombudsman přikláněl k tomu, že i Finanční úřad nese část odpovědnosti za špatně uplatněnou slevu daňovým subjektem. Finanční úřad mohl odhalit chybu dříve, a proto nese spoluúcast na nárůstu úroku z prodlení.

Česká správa sociálního zabezpečení souhlasila se závěry, které učinil ombudsman a podnikla kroky k tomu, aby do budoucna k této chybě nedocházelo. Opakovaně upozornila své zaměstnance na správný postup a vyvarování se chyby. Do budoucna přislíbila, že potvrzení bude obsahovat doprovodný text a vysvětlení jednotlivých dávek. Naopak Generální finanční ředitelství se s výrokem ombudsmana tak úplně neztotožňovalo. Finanční úřad podle jeho slov nemohl odhalit chybu dříve. Generální finanční ředitelství ale souhlasilo s částí



o rozhodnutí prominutí úroku z prodlení. Finanční správa měla prominout úrok, protože se jedná o chybu, která byla způsobena veřejnou listinou obsahující nepravdivé informace.

Na základě tohoto výsledku šetření vydalo Generální finanční ředitelství v červnu roku 2020 k prominutí příslušenství daně Pokyn č. GFŘ – D-45. V tomto pokynu se přihlíželo na výše popsané pochybení okresní správy sociálního zabezpečení, které vydávalo nesprávná potvrzení. Tímto pokynem byla tato situace zařazena mezi ospravedlnitelné důvody pro prominutí úroku. (Veřejný ochránce práv, 2020)

### **4.3.2 Chybně zasláná platba Finančnímu úřadu**

Udělat chybu ve variabilním symbolu či v čísle účtu se může stát každému. V tomto případě se jedna taková chyba stala při odesílání platby Finančnímu úřadu. Externí účetní daňového subjektu chybně uvedla variabilní symbol při placení DPH. Částku odeslala a ta se připsala na účet jiného daňového subjektu. Daňový subjekt se o chybě, která se stala, dozvěděl náhodou po několika měsících, když od finančního úřadu žádal potvrzení o bezdlužnosti. Při tomto zjištění se ihned obrátil na Finanční úřad a žádal vrácení částky, která přesahovala hodnotu 500 000 Kč. Finanční úřad tuto žádost zamítl a odkázal na to, že účet, na kterém by se peníze měly nacházet, nevykazuje přeplatek. Daňovému subjektu nezbývalo nic jiného, než daň zaplatit znovu. Finanční správa ale již zahájila daňovou exekuci na vymáhání nedoplatku, který vznikl nezaplacením daně.

Daňový subjekt se obrátil s podnětem na ombudsmana a na soud. Ombudsman zahájil šetření a na základě něj došel k závěru, že Finanční úřad pochybil. Částku měl daňovému subjektu vrátit v plné výši, protože dle DŘ to v roce 2020 bylo možné. Zákon umožňoval vrácení částky za podmínek, že se platba uskutečnila zřejmým omylem a současně musí splňovat, že nemá jiný daňový subjekt nedoplatek. Tyto podmínky daňový subjekt podle ombudsmana splňoval. Ke stejnému závěru dospěl i krajský a Nejvyšší správní soud. Daňový subjekt díky těmto rozhodnutím získal od Finančního úřadu částku nazpět. V době řešení případu Parlament projednával novelu zákona DŘ, mělo dojít ke zpřísnění pravidel v oblasti vrácení plateb. (Veřejný ochránce práv, 2020)

Ombudsman na základě svých pravomocí uplatnil proti novele připomínky. Ombudsmanovi se navrhovaná úprava nelíbila, protože se navrhovalo možné vrácení platby pouze v případě podání žádosti o vrácení platby nejpozději v den připsání platby na účet správce daně. To znamená možné podání žádosti prakticky ještě v den odeslání platby a pouze v případě, že daňový subjekt, za nějž byla omylem částka zaplacená, nemá na účtu nedoplatek. Musí tedy

evidovat vratitelný přeplatek. Ombudsman namítal, že prosazením této novely daňovému subjektu vznikne pohledávka vůči osobě, kterou vůbec nezná, a ještě zaplatí jeho případné nedoplatky. Dále uvádí, že by daňový subjekt měl mít možnost dokazováním prokázat, že se jedná o jeho chybně zaslanou částku a pokud daňový subjekt neunese důkazní břemeno, nebude možné částku vrátit. Ombudsman žádal o ponechání podmínek pro vrácení omylem zaslané platby a o vyvážení práva mezi omylem platícími osobami a správci daně. (Přípomínky k legislativním procesům, 2019, s. 6)

Díky připomínkám, které uplatnil ombudsman, se podařilo alespoň posunout okamžik, do kterého je možné žádat o vrácení chybně zaslané platby, i když má chybný příjemce platby na svém účtu nedoplatky. Ve výše uvedeném případě by podle nové úpravy DRŽ již nebylo možné s touto žádostí uspět. (Veřejný ochránce práv, 2020)

### **4.3.3 Prominutí úroků z prodlení vzniklého na základě daňové kontroly**

Případ Sp. zn.: 3186/2020/VOP ze dne 26. března 2021 se týká prominutí úroku z prodlení, který vznikl na základě doměření daně daňovou kontrolou. Na základě daňové kontroly se ukázalo, že externí účetní jednotka daňového subjektu falšovala doklady a daňové přiznání a za část podvodů byla uznána vinnou, ve zbytku nebylo možné prokázat vinu. Stěžovatelka neboli daňový subjekt má za to, že daňová kontrola trvala moc dlouho i přesto, že poskytovala plnou součinnost. Daňová kontrola trvala bez dvou měsíců tři roky. Dle stěžovatelky měla příliš dlouhá daňová kontrola za následek nárůst úroku z prodlení. Poté žádala o prominutí úroku z prodlení, ale její žádost byla zamítnuta. V odůvodnění bylo uvedeno, že správce daně neshledal podle pokynů Generálního finančního ředitelství ospravedlnitelný důvod.

Ombudsman tak na základě podnětu stěžovatelky zahájil šetření. Jako první se zabýval žádostí o prominutí příslušenství daně, tedy úroku z prodlení. Ombudsman uvedl, že při rozhodování o žádosti musí správce daně přihlédnout k okolnostem vzniku, a to i k ekonomickým či sociálním poměrům. Dále musí správce daně zohlednit četnost porušování daňových předpisů. Podrobnější postup je poté upraven v pokynech Generálního finančního ředitelství. Tento pokyn obsahuje výčet ospravedlnitelných důvodů. Správce daně se v některých případech může od pokynů odchýlit, ale pouze ve prospěch daňového subjektu a následně musí toto rozhodnutí řádně odůvodnit. Ombudsman tak shledal pochybení v tom, že se správce daně řádně nevypořádal s důvody tvrzenými stěžovatelkou a rozhodnutí správce daně není řádně odůvodněno. Rozhodnutí neřeší podstatu případu, ale pouze odkazuje na část

pokynů Generálního finančního ředitelství, a proto ombudsman považuje rozhodnutí za nezákonné. Poté se ombudsman zabýval tvrzením stěžovatelky, že daňová kontrola trvala příliš dlouho, a že už to samo o sobě zakládá důvod k prominutí úroků. Ombudsman uvedl, že délka daňové kontroly, kde se nevedlo řádné účetnictví, je odvislá od toho, jaká část účetnictví byla průkazná či jak rychle se podaří obnovit ty části, které chybí. Dle jeho názoru tak byla daňová kontrola přiměřeně dlouhá. Úroky z prodlení nelze prominout jen proto, že daňový subjekt spolupracoval se správcem daně při výkonu daňové kontroly, jako tomu je při promíjení penále. Dále v neprospěch stěžovatelky hraje i fakt, že nepodala podnět na ochranu před nečinností, i když o této možnosti byla již dříve, ještě před ukončením daňové kontroly, informována zástupkyní ombudsmana. Ombudsman tedy udává, že si stěžovatelka celý stav zapříčinila sama, když nevyužila možnosti podání podnětu na ochranu před nečinností a dále, že si účetnictví tvořené externí účetní jednotkou, alespoň nějakým způsobem nekontrolovala.

Ombudsman tak došel k závěru, že Finanční úřad pochybil v rozhodnutí o prominutí daně, když se nezabýval podstatou problému a své rozhodnutí řádně neodůvodnil. Naopak stěžovatelka nebyla během daňové kontroly schopná prokázat, že k veškerým pochybením v účetnictví došlo na základě trestné činnosti. Ombudsman také požádal Finanční úřad o to, aby toto šetření posloužilo správci daně pro změnu správní praxe při odůvodňování rozhodnutí o prominutí daně.

#### **4.3.4 Chybné vymáhání daně z nemovitých věcí**

V případě Sp. zn.: 3363/2019/VOP ze dne 18. května 2020 se ombudsman zabýval chybně vymáhanou daní z nemovitých věcí. Tato daň byla vyměřena za roky 2014 až 2016 daňovému subjektu, který danou nemovitost již nevladnil. V roce 2019 Finanční úřad zahájil kroky k vymáhání stanovené daně a zahájení exekučního řízení. Daňový subjekt s postupem Finanční správy nesouhlasil a podal podnět k ombudsmanovi. Ten na základě podnětu zahájil šetření.

První, čím se ombudsman zabýval, bylo nesplnění povinnosti daňového subjektu oznámit Finančnímu úřadu, že již není vlastníkem nemovité věci a zda podání daňového přiznání novým vlastníkem postačí k tomu, aby Finanční úřad zjistil, že vlastníkem není starý poplatník. Dále se zabýval tím, zda má Finanční úřad možnost zjistit, že daň byla vybrána za jednu nemovitost dvakrát. Ombudsman také posuzoval otázku, zda správce daně postupoval podle zásady rychlosti a bez zbytečných průtahů. Nakonec se zabýval tím, zda Finanční úřad

mohl zahájit exekuční řízení až poté, co se dozvěděl, že daňový subjekt v letech 2014 až 2016 nebyl vlastníkem.

Ombudsman se obrátil na Generální finanční ředitelství s žádostí o součinnost, požadoval vysvětlení vnitřních procesů a poskytnutí právního stanoviska k výše uvedeným nejasnostem. Generální finanční ředitelství uvedlo, že je možné vyměřit daň za jednu nemovitost vícekrát, protože v systému je to řazeno podle daňových poplatníků, a nikoliv podle nemovitostí. Dále uvádí, že program, se kterým Finanční úřad pracuje, neumožňuje získat výpis poplatníků, kteří již podle katastru nemovitostí nejsou poplatníky. Ve vyjádření k nesplnění ohlašovací povinnosti poplatníkem stálo, že nemůže vzniknout poplatková povinnost jen proto, že skutečnosti neohlásil.

Vyjádření ombudsmana k této věci je takové, že Finanční úřad postupoval správně, když daňovému subjektu vyměřil daň za roky 2014 až 2016. Finanční úřad nemohl vědět o skutečnosti, že daňový subjekt již není vlastníkem nemovitosti. Dále ombudsman zjistil, že skutečně program, který používá Finanční správa umožňuje vyměřit daň dvakrát za stejnou nemovitost. Ombudsman shledal pochybení u daňového subjektu, když nesplnil oznamovací povinnost o změně vlastníka nemovitosti. Daňový subjekt se mylně domníval, že postačí podání daňového přiznání nového vlastníka a tím se jeho oznamovací povinnost splní.

I přes nesplnění oznamovací povinnosti bylo stanovení daně v rozporu se zákonem, protože daň byla stanovena daňovému subjektu, který nebyl vlastníkem a z nemovitosti se daň stanovila dvakrát. Daňovému subjektu nemůže vzniknout daňová povinnost z nesplnění oznamovací povinnosti. Správce daně dle ombudsmana nepostupoval podle zásady rychlosti. Z podkladů, které předložil správce daně nelze potvrdit, že správce daně činil kroky k vybírání nedoplatku dříve než v roce 2019 a tím daňovému subjektu nabíhal úrok z prodlení. Poslední otázkou tak zůstává, zda mohl Finanční úřad zahájit exekuční řízení, když před zahájením vyšly najevo skutečnosti o nezákonném stanovení daně. Na základě judikatury není možné přistoupit k vymáhání exekučního titulu, pokud je na první pohled jasná jeho nezákonnost. V tomto případě Finanční úřad již při zahájení exekuce věděl o skutečnosti, že daň za nemovitost byla zaplácena jiným daňovým subjektem. Finanční úřad tedy vědomě vybíral daň za jednu nemovitost dvakrát.

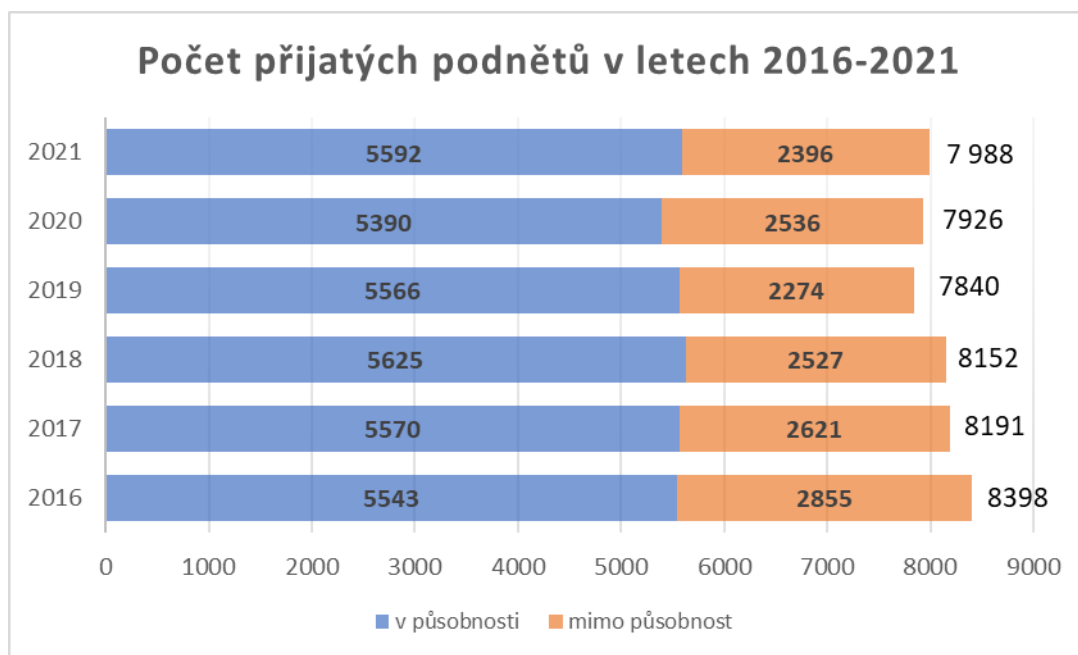
Závěr ombudsmanova šetření je v tomto případě takový, že správce daně pochybil, když vymáhal nezákonně stanovenou daň, která byla již zaplácena novým vlastníkem. Navíc byla

daň vymáhána po osobě, která nebyla poplatníkem. Následně kvůli porušení zásady rychlosti ze strany Finančního úřadu, rostl daňovému subjektu úrok z prodlení.

Finanční úřad následně zrušil exekuční příkaz a vyplatil daňovému subjektu úrok z nesprávného stanovení daně. Dále se správce daně rozhodl prověřit příslušné územní pracoviště ohledně plynulosti postupu při vymáhání nedoplatků na dani z nemovitých věcí. (Veřejný ochránce práv, 2021)

#### 4.4 Statistika 2016-2021

Obrázek 1: Počet přijatých podnětů v letech 2016-2021

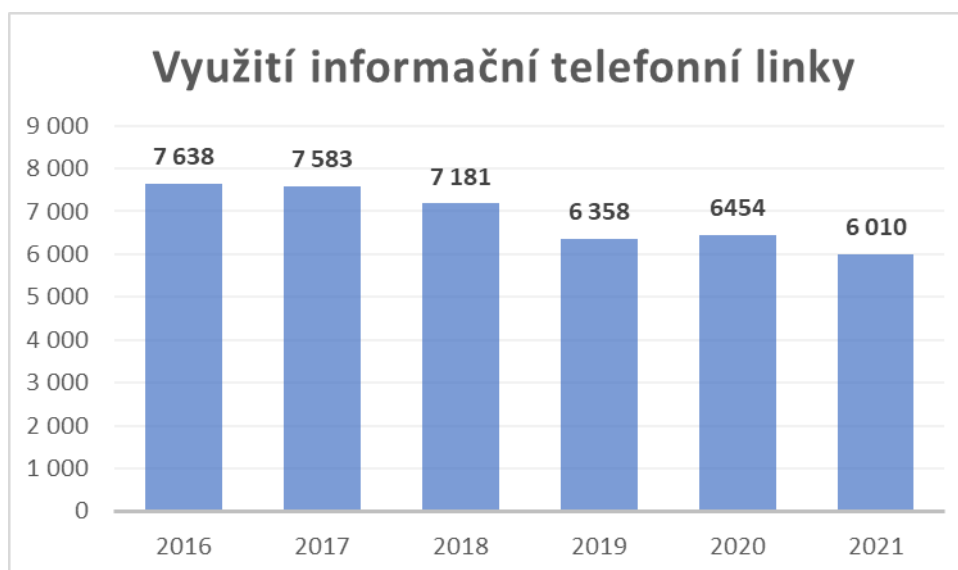


Zdroj: Vlastní zpracování podle Výročních zpráv

V roce 2020 obdržel ombudsman celkem 7 926 podnětů. Oproti roku 2019 se počet podnětů lehce zvýšil, naopak oproti rokům 2016–2018 je podnětů značně méně. Od roku 2016 počet podnětů klesal, zvýšení počtu bylo zaznamenáno až v roce 2020 a následně v roce 2021, což lze připisovat i „Covid-19“ době.

Co se týče počtu podnětů v působnosti ombudsmana, tak do roku 2019 se snižoval počet podnětů, které byly mimo jeho působnost. Pouze v roce 2020 se ale toto číslo lehce zvýšilo.

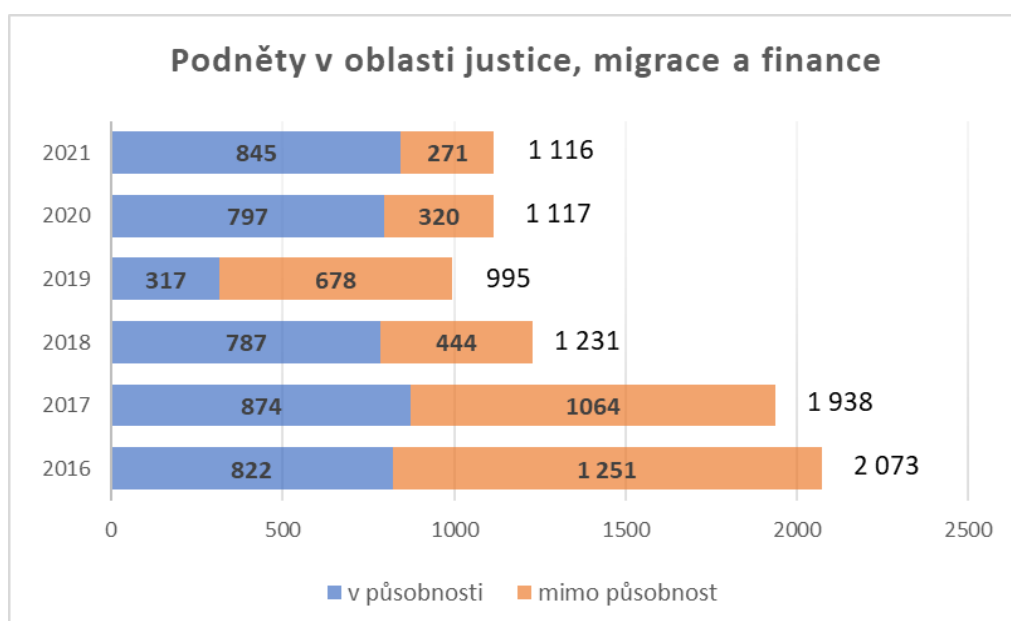
Obrázek 2: Využití informační telefonní linky



Zdroj: Vlastní zpracování podle Výročních zpráv

Zájem o informační telefonní linku ombudsmana je v letech 2019 a 2020 nižší, klesl oproti předchozím rokům. Nejnižší číslo bylo zaznamenáno v roce 2021, což je výrazný pokles oproti minulým rokům. Na informační lince lidé získávali informace hlavně o možnostech řešení a jejich použití anebo pro zjištění stavu jejich podnětů.

Obrázek 3: Podněty v oblasti justice, migrace a finance

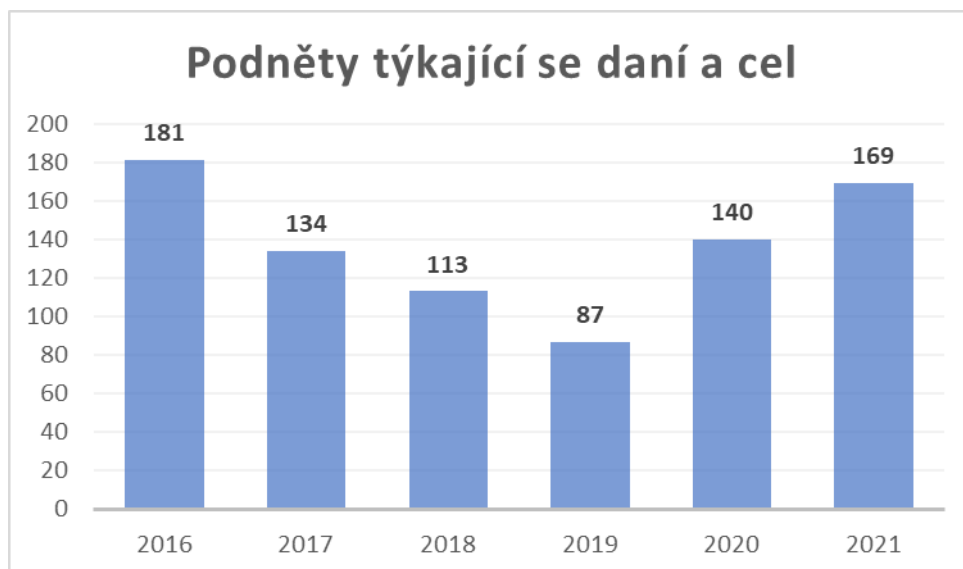


Zdroj: Vlastní zpracování podle Výročních zpráv

Do oblasti justice, migrace a financí patří i podněty podané proti Finanční správě. U podnětů v této oblasti docházelo meziročně k poklesu. Opět v roce 2020 byl zaznamenán nárůst

případů, který se výrazně nesnížil ani v roce 2021. Snižoval se i poměr mezi podněty v působnosti ombudsmana a mimo působnost. Nejnižší číslo bylo zaznamenáno v roce 2019, kdy se ombudsman zabýval pouze 317 případy.

Obrázek 4: Počet podnětů týkajících se daní a cel



*Zdroj: Vlastní zpracování podle Výročních zpráv*

V podnětech z oblasti daní a cel se číslo postupně snižovalo, což je pozitivní pro oblast Finanční správy. Meziroční pokles značí zkvalitňování dosavadních postupů a předpisů. Větší nárůst byl zaznamenán v roce 2020 a následně v roce 2021. Vyšší počet podnětů v oblasti daní v letech 2020 a 2021 můžeme připisovat stížnostem ohledně nastavení pravidel poskytování kompenzačního bonusu kvůli „Covid době“ a různých covidových dotací.

## **5 Komparace – postavení ombudsmana ve Slovinsku**

V této kapitole porovnáme postavení v kontrole Finanční správy českého ombudsmana se slovinským. Instrukce slovinského ombudsmana, stejně jako českého, vznikla v nedávné době. Mezi Českou a Slovinskou republikou dochází v oblasti ochrany lidských práv ke vzájemné spolupráci. A to hlavně z důvodu jejich společných, jak historických, tak totalitních zkušeností a následného získání nezávislosti a demokratizace státu. Se Slovinskou republikou má dále Česko podobné kulturní, geografické, politické či ekonomické podmínky, a proto si mohou být nápomocny při výměně svých zkušeností. (Ministerstvo zahraničních věcí, 2021)

### **5.1 Historický vývoj slovinského ombudsmana**

V roce 1991 získalo Slovinsko nezávislost a v návaznosti na to v prosinci téhož roku přijalo první Ústavu Republiky Slovinska. Zákon o veřejném ochránci práv byl přijat až o dva roky později, a to přesně v prosinci roku 1993. Povinnosti a pravomoci ombudsmana byly nastaveny podle skandinávského typu s některými ustanoveními evropských zemí, jako bylo Španělsko či Nizozemsko, které takovéto instituce nedávno zřídily. Instrukce ombudsmana byla založena a začala vykonávat svou činnost až 1. ledna 1995. První ombudsman, pan Ivan Bizjak, byl zvolen již 29. září 1994. (Hossain, 2001, s. 373) Dříve existovala Rada pro ochranu lidských práv a základních svobod. Členové těchto organizací vyšetřovali porušování lidských práv. (Marzel, 2019, s. 26)

### **5.2 Charakteristika slovinského ombudsmana**

Na základě článku 2 Zákona o ombudsmanovi pro lidská práva ve Slovinsku (dále jen „OLP“) je ombudsman celým názvem pojmenován jako Ombudsman pro lidská práva. Dle ustanovení článku 11 zákona o OLP může být ombudsmanem zvolen pouze občan Republiky Slovinsko. Článek 14 téhož zákona odkazuje na Zákon o Ústavním soudu, který dle článku 9 upravuje, jaké požadavky musí splnit kandidát na slovinského ombudsmana. Kandidát musí být právním odborníkem a dosáhnout věku 40 let. Po kandidátovi na ombudsmana se nežadají jiné zvláštní odborné znalosti. (Hossain, 2001, s. 373) Z článku 13 zákona o OLP vyplývá, že volba ombudsmana bude zahájena nejpozději šest měsíců před koncem funkčního období ombudsmana stávajícího. Kandidáty navrhuje prezident Slovinské republiky. Národní shromáždění o navrhovaných kandidátech rozhodne do 45 dnů ode dne, kdy jej prezident navrhl. Následně dle článku 12 zákona o OLP volí ombudsmana Národní shromáždění dvoutřetinovou většinou všech poslanců. Funkční období ombudsmana je dle článku 16 téhož



zákona stanoveno na dobu 6 let. Po skončení jeho funkčního období může být ombudsman zvolen už jen jednou.

V ustanovení článku 15 zákona o OLP je upravena volba zástupce. Ombudsman může mít nejméně 2 zástupce, nejvýše však 4 zástupce. Ombudsman má možnost navrhnout své zástupce Národnímu shromáždění, nejpozději šest měsíců před koncem funkčního období dosavadního zástupce. Národní shromáždění poté rozhodne o nominaci do 45 dnů a následně jmenuje nového zástupce. Zástupce zastupuje ombudsmana v případě nepřítomnosti, úmrtí, skončení funkčního období a trvalé nebo dočasné neschopnosti vykonávat funkci, což vyplývá z článku 17 zákona o OLP. Ombudsman si smí stanovit pořadí zástupců, v jakém jej budou zastupovat. Podle článku 18 musí ombudsman i jeho zástupce složit slib před Národním shromážděním. V zákoně je uveden taxativní výčet všech funkcí, které jsou neslučitelné s výkonem funkce ombudsmana nebo jeho zástupce a dále jak postupovat v případě zjištění této neslučitelnosti. Neslučitelnost je uvedena v čl. 19 zákona o OLP a ombudsman nesmí vykonávat funkci ve státních orgánech a samosprávách, nesmí být členem politické strany, odborné organizace či nesmí vykonávat jiné funkce, které jsou neslučitelné s výkonem ombudsmana. Kdyby ombudsman vykonával nějakou neslučitelnou funkci s funkcí ombudsmana, pak taková funkce zaniká nebo se pozastaví. Ombudsman nesmí vykonávat ani žádnou výdělečnou činnost.

Předčasné odvolání z funkce ombudsmana je upraveno v článku 21 zákona o OLP. Toto ustanovení se vztahuje i na zástupce ombudsmana. První možností je předčasné odvolání na jeho vlastní žádost. Dále může být ombudsman odvolán v případě, že je odsouzen pro trestný čin s trestem odnětí svobody nebo z důvodu trvalé ztráty způsobilosti k výkonu funkce. Dle článku 4 téhož zákona ombudsman vykonává svou funkci nezávisle a autonomně. Následně podle článku 5 musí ombudsman podávat prostřednictvím výročních nebo zvláštních zpráv Národnímu shromáždění zprávu o své činnosti. Z článku 6 odst. 1 a 2 Jednací řád ombudsmana pro lidská práva (dále jen „Jednací řád“) vyplývá, že ombudsman také informuje veřejnost nebo cílí na určité skupiny lidí prostřednictvím komunikačních nástrojů, a to vydáváním výročních zpráv, zvláštních zpráv či zvláštních publikací. Výkon funkce autonomně znamená, že si ombudsman sám zvolí počet zaměstnanců a další organizační záležitosti jako je třeba výše uvedený Jednací řád. (Hossain, 2001, s. 374)

### 5.3 Působnost slovinského ombudsmana

Ombudsman je dle čl. 1 zákona o OLP zřízen primárně k ochraně lidských práv a základních svobod. Ochraňuje hlavně před orgány, jako jsou státní orgány, orgány územní samosprávy a nositelé veřejné moci. Ombudsman smí vyšetřovat také případy nesprávného úředního postupu těchto orgánů. Z působnosti ombudsmana není výslovně vyloučen žádný orgán. To znamená, že ombudsman se může zabývat také případy, které se týkají aktů vlády. To zahrnuje i nečinnost vládních orgánů nebo jednání vládních orgánů či státních zaměstnanců. (Hossain, 2001, s. 375)

Ombudsman se podle čl. 3 zákona o OLP musí řídit Ústavou a mezinárodně právními akty o lidských právech a základních svobodách. Při řešení případů se může ombudsman dovolávat zásad spravedlnosti a dobré správy. Dle čl. 7 téhož zákona ombudsman nevydává zákony, ale smí podávat návrhy, stanoviska, kritiku nebo doporučení orgánům, které jsou povinny je projednat a odpovědět ve lhůtě, kterou stanoví sám ombudsman. Ombudsman nemůže nutit jiné orgány, aby realizovaly jeho doporučení. Také nemůže jednat jménem té organizace a za ni napravovat jisté nesrovnalosti. (Varuh človekovih pravic, 2021)

Ombudsman podle čl. 24 zákona o VOP zásadně nezasahuje do případů, které jsou předmětem soudního nebo jiného soudního řízení, pokud nezpůsobují zbytečné průtahy nebo zjevné zneužití pravomoci. Ombudsman nemůže zasahovat do sporů mezi soukromými subjekty či společnostmi v soukromém sektoru. (Varuh človekovih pravic, 2021)

Obsah práce ombudsmana je ve Slovinské republice různorodý. Hlavním cílem ombudsmana je omezení svévolného zasahování do lidských práv a základních svobod a dále dohled nad úřady. Na základě článku 10 odst. 1 Jednacího řádu se Kancelář ombudsmana skládá z Odborné služby a Kanceláře generálního tajemníka. Dle čl. 13 odst. 1 téhož předpisu se Kancelář generálního tajemníka zabývá organizačními, právními, správními, věcnými a finančními záležitostmi. Dále má na starosti personalistiku a styk s veřejností a další úkoly, které jsou nezbytné pro činnost ombudsmana. Odborná služba zpracovává podněty od lidí, kteří se domnívají, že byla porušena jejich lidská práva nebo základní svobody. Dále ombudsman vede Národní preventivní mechanismus, který spočívá v návštěvách věznice či ústavů s omezenou svobodou. Z toho důvodu, aby zkontroloval, jak se s uvězněnými lidmi zachází a zároveň předcházel mučení či nelidským praktikám. (Varuh človekovih pravic, 2021) Dále se ombudsman zabývá obhajobou dětí. Tato pravomoc mu umožňuje dle čl. 25a odst. 2 zákona o OLP poskytovat dítěti odbornou pomoc při jeho vyjadřování se ve všech řízeních a záležitostech, které se dítěte týkají. Dále je tato kompetence zřízena za účelem, aby

stanovisko dítěte mohl předat příslušným orgánům a institucím, které rozhodují o právech dítěte a ve věcech, které se ho týkají.

Ombudsman má i poradní orgán, kterým je Rada pro lidská práva. Skládá se ze 16 členů z řad občanské společnosti, vědy a státních orgánů. Společně konzultují otázky související s lidskými právy. Ombudsman také vede Centrum pro lidská práva, které se zabývá propagací a osvětou v oblasti lidských práv, provádí výzkumy, analýzy, připravuje zprávy a účastní se mezinárodních projektů. (Varuh človekovih pravic, 2021)

Pravomoci ombudsmana jsou podle článku 23 Jednacího řádu rozděleny do 21 oblastí, kdy kontrola Finanční správy spadá do oblasti nazvané Jiné správní záležitosti. Ombudsman na základě určitých parametrů rozdělí tyto oblasti do působností zástupců. Ti pak za určité oblasti odpovídají. Z čl. 24 odst. 1 Jednacího řádu vyplývá, že zástupce ombudsmana má veškeré pravomoci k výkonu jemu svěřené oblasti.

Zaměříme-li se na to, co přesně znamená dobrá správa či spravedlnost, musíme uvést, z čeho tyto pojmy vycházejí. Tyto pojmy pramení z mezinárodních dohod a mezinárodních zásad. Principy dobré správy se obecně týkají otevřenosti, transparentnosti, dostupnosti, vstřícnosti, etického chování, spravedlnosti, hospodárnosti, účinnosti a efektivity veřejné správy. Přesnější definici dobré správy není možné určit, protože není upravena v žádné jiné právní úpravě Slovinské republiky. (Marzel, 2019, s. 29) V nedávném rozhodnutí ombudsman uvedl, jaké jsou principy dobré správy a podle čeho se má postupovat při kontrole Finanční správy. Uvedl, že veřejná správa by měla být otevřená, transparentní, odpovědná, vstřícná, efektivní, úspěšná, etická a spravedlivá. (Varuh človekovih pravic, 2021) Ombudsman může zasáhnout i v případě špatné správy, a to bez ohledu na jeho primární úkol, jímž je ochrana lidských práv. A to hlavně z důvodu, že dobrá správa je pro výkon lidských práv a svobod klíčová. (Marzel, 2019, s. 33)

#### **5.4 Postup šetření slovinského ombudsmana**

Podat podnět ombudsmanovi může dle čl. 26 zákona o OLP každá osoba, která má dojem, že jednání výše vyjmenovaných orgánů nebylo správné a zároveň byla porušena jeho lidská práva a základní svobody. Ombudsman má možnost zahájit řízení i z vlastní iniciativy, ale k tomu je zákonem vyžadován souhlas dotčené osoby.

Podle čl. 29 odst. 1 Jednacího řádu smí slovinský ombudsman zahájit řízení i na základě podnětu o jiném nesprávném úředním postupu. Dále dle ustanovení čl. 30 Jednacího řádu se návrh na zahájení řízení podává převážně písemně. Může být podán ale i ústně do protokolu

či telefonicky, ale v takovém případě musí být podnět podán do 7 dnů ještě písemně. V situaci podání podnětu e-mailem může být vyžadováno ještě potvrzení toho podnětu. Podnět musí obsahovat náležitosti stanovené článkem 31 Jednacího řádu, kterými jsou osobní údaje navrhovatele a jeho podpis, označení úřadu, kterého se podnět týká, popsání problému či skutečností, ve kterých mělo dojít k nesrovnalostem a následně důkazy, na základě, kterých je podnět založen. Nakonec je důležité uvést, které kroky byly učiněny k nápravě. Pokud bude jedna nebo více z náležitostí chybět, ombudsman vyzve navrhovatele, aby je v jím stanovené lhůtě doplnil.

Ombudsman má právo i na zamítnutí žádosti v případech uvedených v čl. 30 zákona o OLP. Prvním případem je, že z dostupných údajů a okolností je jisté, že nedošlo k nesprávnému či jinému úřednímu postupu. Další možností, kdy je možné podnět zamítnout je, když stěžovatel nedoplní podnět ve stanovené lhůtě anebo je neúplný. Ombudsman žádost zamítne, pokud věc již projednávají justiční orgány nebo věc spadá do oblasti vyšetřovacích komisí Národního shromáždění.

Stěžovatel má povinnost vyčerpat všechny řádné nebo mimořádné opravné prostředky, neučiní-li tak, je možné podnět zamítnout. Pokud by ale pro jednotlivce byly takové kroky problematické nebo velmi nákladné, je možné, aby ombudsman řízení zahájil. Zamítnutí stížnosti je též možné, když se jedná o méně důležitou věc, která ani po prošetření nemůže přinést vhodný výsledek. Poslední možností, kdy ombudsman nebude zahajovat řízení, je dle čl. 32 zákona o OLP že k pochybení nebo k vystavení posledního rozhodnutí došlo před delší dobou než 1 rok. Zahájení je možné, pokud ombudsman zjistí, že stěžovatel nemohl z oprávněných důvodů lhůtu dodržet či se jedná o velmi závažnou věc. Jak ombudsman jednou zamítne podnět dle čl. 31 téhož zákona, jedná se o konečné rozhodnutí a podnět nelze podat znovu.

#### **5.4.1 Průběh šetření**

Shledá-li ombudsman stížnost podstatnou, tak podle čl. 28 zákona o OLP zahájí řízení buď ve zkráceném režimu nebo bude zahájeno úplné vyšetřování. Zkrácené řízení, jak vyplývá z čl. 29 téhož zákona, znamená, že aktuální situace a postoje dotčených osob jsou zřejmé z dokumentace k přiložené stížnosti a není potřeba dalšího šetření. Ombudsman bude upřednostňovat podle čl. 36 Jednacího řádu vyřešení věci dohodou, pokud by to bylo možné.

Před zahájením řízení podle čl. 35 Jednacího řádu ombudsman provede nezbytná šetření, na základě, kterých se rozhodne, jak danou věc bude řešit. Za tímto účelem požádá příslušné

orgány, aby mu ve stanovené lhůtě poskytly vysvětlení a další informace. Při šetření, což vyplývá z čl. 42 zákona o OLP, ombudsman nebo osoby, které pověří, mohou vstupovat do úředních prostor. Následně dle čl. 6 téhož zákona musí veškeré státní orgány, orgány místní samosprávy a zároveň i nositelé veřejné moci poskytnou ombudsmanovi na jeho žádost veškeré informace, které jsou z oblasti jejich působnosti, bez ohledu na stupeň důvěrnosti, z důvodu usnadnění prováděného šetření.

Ombudsman má právo na zastavení řízení ve kterékoli jeho části dle čl. 41 Jednacího řádu. A to v situaci, kdy zjistí, že věc byla vyřešena jiným způsobem nebo navrhovatel přestal spolupracovat či se účastnit řízení. Když se řízení ukončí, musí se informovat navrhovatel i úřad, proti kterému byl podnět podán.

#### **5.4.2 Ukončení šetření**

Při skončení vyšetřování, což vyplývá z ustanovení čl. 38 zákona o OLP, vypracuje ombudsman zprávu o svých zjištěních a poté ji předá oběma stranám. Pokud bude mít jedna ze stran připomínky nebo návrhy k doplnění zjištění uvedených ve zprávě, může je ve stanovené lhůtě sdělit ombudsmanovi. Dle čl. 39 zákona o OLP ombudsman ve zprávě uvede hodnocení skutkového stavu, okolnosti případu a zda došlo k nesprávnému úřednímu postupu, popřípadě, že neshledal žádné pochybení. Shledá-li ombudsman nesprávný úřední postup, navrhne způsob odstranění tohoto zjištěného nesprávného úředního postupu. Ombudsman může úřadu navrhnout opakování určitého postupu v souladu se zákonem, doporučit vyplacení náhrady škody nebo doporučit jiný způsob odstranění nesprávného úředního postupu, který se dotkl stěžovatele. Dále má ombudsman právo podat návrh na zahájení disciplinárního řízení proti úředníkům, u kterých byl zjištěn nesprávný úřední postup. Úřady jsou podle čl. 40 zákona o OLP povinny do 30 dnů informovat ombudsmana o opatřeních, která na základě jeho návrhů přijaly. V případě, že úřad nepodá zprávu o plnění doporučení ombudsmana nebo pokud splnil jen část, tak smí ombudsman informovat nadřízený úřad nebo příslušné ministerstvo.

## 5.5 Statistika 2016-2020

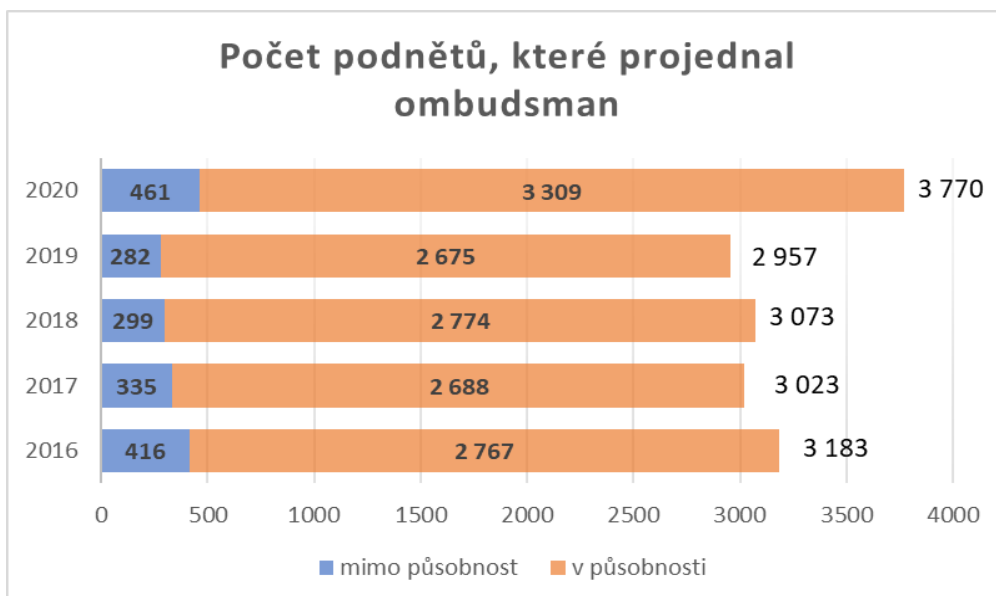
Obrázek 5: Celkový počet přijatých podnětů



Zdroj: Vlastní zpracování podle Výročních zpráv

V roce 2016 byl zaznamenán nejnižší počet přijatých podnětů. V následujících dvou letech se počet podnětů zvyšoval. Za rok 2019 byl zaznamenán mírný pokles. Naopak nejvíce přijatých podnětů zaznamenal ombudsman v roce 2020, opět to lze přisuzovat „Covid“ době, kdy platila spousta nových opatření. Toto číslo zahrnuje veškeré podněty, tedy i ty, které zatím nebyly podány oficiálně, ale dá se to v nejbližší době očekávat. Jsou to takové podněty, o kterých vedl ombudsman diskuse se stěžovateli.

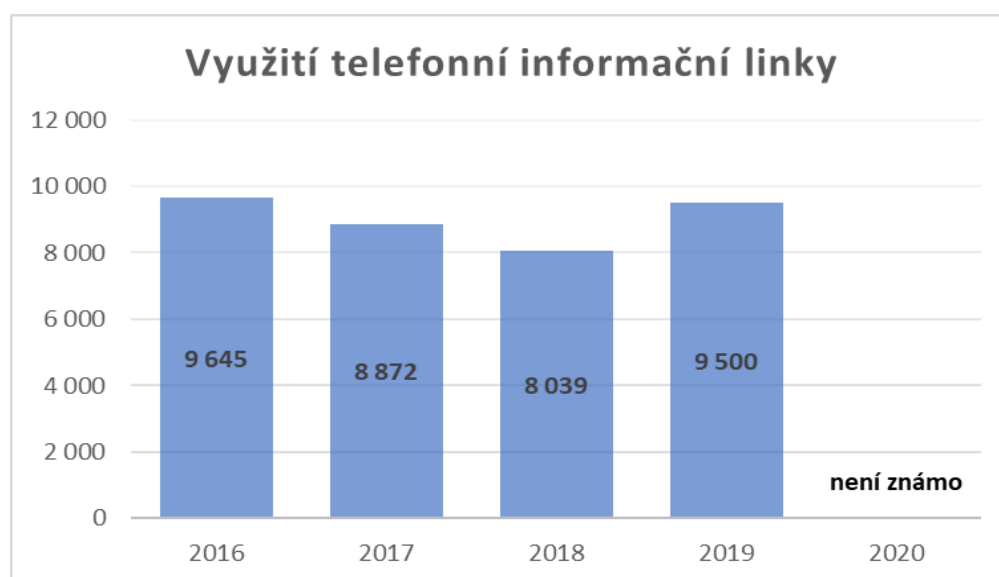
Obrázek 6: Počet podnětů, které byly projednány ombudsmanem



Zdroj: Vlastní zpracování podle Výročních zpráv

V grafu můžete vidět počet podnětů, které byly prošetřeny ombudsmanem. Tyto podněty obsahují i podněty, které ombudsman obdržel v předchozích letech, ale projednány byly až později. Od roku 2016 do roku 2019 počet projednávaných podnětů ombudsmanem lehce klesal. Nejvyšší nárůst byl zaznamenán v roce 2020, což je spojeno i s celkovým počtem přijatých podnětů. Podněty, které byly mimo působnosti ombudsmana se taktéž snižovaly, stejně jako celkový počet podnětů. V roce 2020 nevzrostl jen celkový počet podnětů, ale také podnětů mimo působnost ombudsmana.

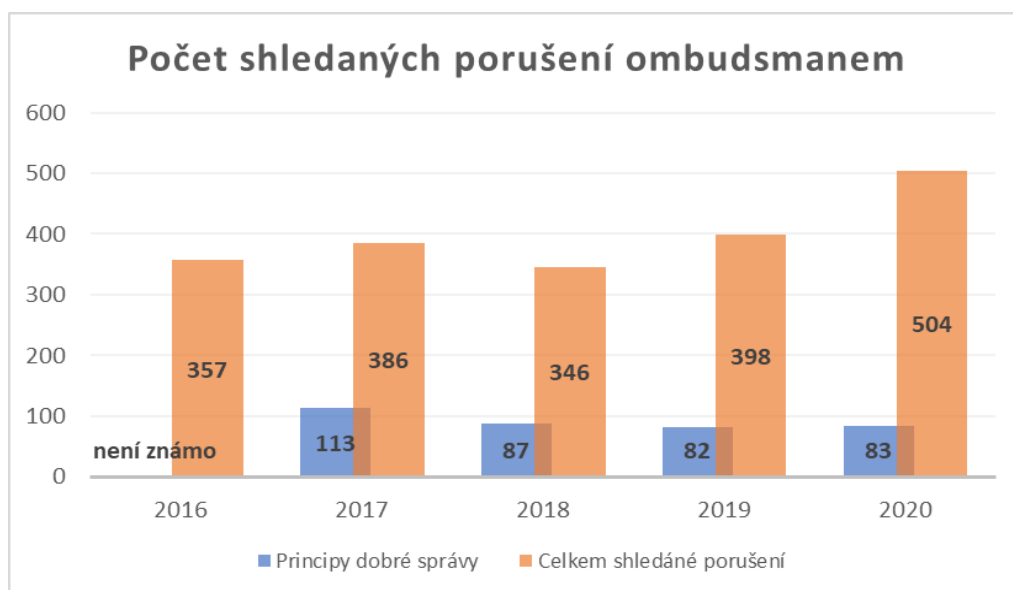
Obrázek 7: Využití telefonní informační linky



*Zdroj: Vlastní zpracování podle Výročních zpráv*

V letech 2016 až 2018 počet hovorů na informační linku ombudsmana značně klesal. Naopak v roce 2019 došlo k většímu nárůstu hovorů, ale stále bylo nejvíce zaznamenaných hovorů v roce 2016. Bohužel v roce 2020 byly hovory kvůli onemocnění covid-19 přesměrovány na bezplatné telefonní číslo, kde počet hovorů nepočítali, proto není přesné číslo známo.

Obrázek 8: Počet podnětů, kde ombudsman shledal pochybení



Zdroj: Vlastní zpracování podle Výročních zpráv

V grafu výše je uveden počet porušení celkem a v oblasti principů dobré správy, které shledal slovinský ombudsman. Za rok 2016 není znám počet případů v oblasti principů dobré správy a proto nevíme, kolik pochybení zde za tento rok bylo. Nejvyšší číslo v oblasti principů dobré správy bylo v roce 2017, kdy se zjistilo pochybení až ve 113 případech. V následujících letech se číslo pohybuje okolo 80 případů. Oproti roku 2017 se počet případů z oblasti dobré správy buď lehce navyšoval, či snižoval, ale jen o jednotky případů, a proto to lze hodnotit celkem pozitivně. Počet pochybení v oblasti principů dobré správy je relativně vysoký, když vezmeme v úvahu to, že se ombudsman zabývá převážně ochranou lidských práv a svobod.

## 5.6 Komparace kompetencí slovinského a českého ombudsmana

Tabulka 1: Porovnání kompetencí slovinského a českého ombudsmana

Parametr	Slovinsko	Česko
Název	Ombudsman pro lidská práva (čl. 2 zákona o OLP)	Veřejný ochránce práv (§ 1 zákona VOP)
Volitelnost	Občan Slovinska, <40 let, právní odbornost (čl. 9 Zákon o Ústavním soudu)	Občan Česka, <40 let, právo volit (čl. 19 Ústavy České republiky)
Funkční období	6 let (čl. 16 zákona o OLP)	6 let (§ 2 zákona o VOP)



Návrh kandidátů	Prezident republiky (čl. 13 zákona o OLP)	Prezident republiky, Senát (§ 2 zákona o VOP)
Ombudsmana volí	Národní shromáždění (čl. 12 zákona o OLP)	Poslanecká sněmovna (§ 2 zákona o VOP)
Zástupci	2-4 (čl. 15 zákona o OLP)	1 (§ 2 zákona o VOP)
Hlavní působnost	Ochrana lidských práv a základních svobod před všemi orgány. (čl. 1 zákona o OLP)	Ochrana před nezákonným, nespravedlivým jednáním veřejné správy nebo proti její nečinnosti. (§ 1 zákona VOP)
Další činnost	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dohled nad úřady,</li> <li>• posuzování činnosti a chování soudů,</li> <li>• systematické návštěvy věznic a ústavů,</li> <li>• provádění konzultací na otázky související s lidskými právy,</li> <li>• propagace a osvěta v oblasti lidských práv, (Varuh človekovich pravic, 2021)</li> <li>• obhajoba dětí. (čl. 25a zákona o OLP)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Provádění systematických návštěv věznic, léčeben...,</li> <li>• posuzování činnosti a chování soudů,</li> <li>• dohlížení na rovné zacházení a ochranu osob před diskriminací,</li> <li>• monitorování dodržování pravidel pro vyhoštění ze státu, navrácení či zákaz vstupu do státu,</li> <li>• kontrolování dodržování mezinárodních smluv. (§ 1 zákona o VOP)</li> </ul>
Principy dobré správy	Otevřenost, transparentnost, odpovědnost, vstřícnost, efektivnost, úspěšnost, etičnost a spravedlivost.	Soulad s právem, nestrannost, včasnost, předvídatelnost, přesvědčivost, přiměřenost,

	(Varuh človekovi h pravic, 2021)	efektivnost, odgovornost, otevrjenost, vstricnost. (Veřejný ochránce práv, 2007)
Podání podnětu	Písemně, ústně do protokolu s písemným potvrzením do 7 dní. (čl. 30 Jednacího řádu)	Písemně či ústně do protokolu. (§ 10 zákona o VOP)
Důvody odložení/zamítnutí podnětu	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nedošlo k nesprávnému úřednímu postupu,</li> <li>• nedoplnění podnětu ve stanovené lhůtě či jeho neúplnost,</li> <li>• věc je projednávána justičními orgány nebo věc spadá do vyšetřovacích komisí Národního shromáždění,</li> <li>• nevyčerpání všech mimořádných a opravných prostředků,</li> <li>• k vystavení posledního rozhodnutí ve stejné věci došlo před delší dobou než 1 rok,</li> <li>• méně důležitá věc, která nemůže přinést vhodný výsledek. (čl. 30 zákona o OLP.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Podnět je zjevně neopodstatněný čili nedošlo k nesprávnému úřednímu postupu,</li> <li>• nedoplnění podnětu ve stanovené lhůtě či jeho neúplnost,</li> <li>• věc je projednávána justičními orgány nebo ve věci již rozhodly,</li> <li>• k vystavení posledního rozhodnutí ve stejné věci došlo před delší dobou než 1 rok,</li> <li>• nespadá do jeho působnosti anebo se netýká osoby, která podnět podala,</li> <li>• věc byla již jednou ombudsmanem prošetřena a opakovaný podnět nepřináší nové skutečnosti. (§ 12 zákona</li> </ul>

		o VOP)
Zahájení šetření proti úřadu	Na základě podnětu, z vlastní iniciativy. (čl. 26 zákona o OLP)	Na základě podnětu, z vlastní iniciativy. (§ 9 zákona o VOP)
Zahájení šetření z vlastní iniciativy	Potřeba svolení dotčené osoby. (čl. 26 zákona o OLP)	Není vyžadováno svolení dotčené osoby.
Oznámení o zahájení šetření	Oznamuje se stěžovateli i postiženému úřadu, zároveň má možnost se k tomu vyjádřit. (čl. 35 Jednacího řádu)	Oznamuje se stěžovateli i postiženému úřadu, zároveň má možnost se k tomu vyjádřit. (§ 14 zákona o VOP)
Poskytování potřebných informací pro šetření	Nápomoc státních orgánů, orgánů místní samosprávy a nositelů veřejné moci a musí poskytnout veškeré informace v jejich působnosti, bez ohledu na důvěrnost. (čl. 6 zákona o OLP)	Všechny státní orgány a osoby vykonávající veřejnou správu, poskytnout takové informace, které jsou v oblasti jejich působnosti. (§ 16 zákona o VOP)
Vydané dokumenty při ukončení šetření	Závěrečná zpráva (čl. 38 zákona o OL)	Zpráva o šetření a Závěrečné stanovisko (obsahuje navrhané opatření k nápravě) (§ 18 zákona o VOP)
Ukončení šetření při shledání pochybení	Vydá zprávu a obě strany mají možnost se k věci vyjádřit ve lhůtě stanovené ombudsmanem. (čl. 38 zákona o OLP)	Vydá zprávu o šetření a vyzve úřad k vyjádření ve lhůtě 30 dnů, po uplynutí vydá ombudsman závěrečné stanovisko. (§ 18 zákona o VOP)

Opatření k nápravě	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Návrh opakování určitého postupu,</li> <li>• doporučení náhrady škody,</li> <li>• jiný způsob odstranění nesprávného úředního postupu,</li> <li>• návrh na zahájení disciplinárního řízení proti úředníkům. (čl. 39 zákona o OLP)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Návrh na opakování určitého postupu,</li> <li>• provedení úkonů k odstranění nečinnosti,</li> <li>• zahájení disciplinárního řízení proti úředníkům či zahájení stíhání pro trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt,</li> <li>• poskytnutí náhrady škody. (§ 19 zákona o VOP)</li> </ul>
Opatření přijatá úřadem k nápravě	Úřad musí ve lhůtě 30 dnů informovat ombudsmana. (čl. 40 zákona o OLP)	Úřad musí ve lhůtě 30 dnů informovat ombudsmana. (§ 20 zákona o VOP)
Nesplnění povinností úřadem	Ombudsman smí informovat nadřízený úřad nebo příslušné ministerstvo. (čl. 40 zákona o OLP)	Ombudsman smí informovat nadřízený orgán, popřípadě vládu či informovat veřejnost o výsledcích svých zjištění. (§ 20 zákona o VOP)

*Zdroj: Vlastní zpracování*

### 5.6.1 Shrnutí

Prvním a jasným rozdílem mezi Českou republikou a Slovinskem je název ombudsmana. Již podle názvu lze odvodit, že se slovinský ombudsman zabývá převážně lidskými právy a základními svobodami. Kontrolou veřejné správy, jakožto i Finanční správy, se zabývá hlavně na úrovni porušování lidských práv a svobod.

Funkční období slovinského ombudsmana je stejné jako u českého. V případě volitelnosti musí slovinský ombudsman splňovat podmínku právní odbornosti. Kandidáty na

ombudsmana v České republice navrhuje prezident a Senát, ve Slovinské republice navrhuje kandidáty pouze prezident a nikde není stanoven maximální počet kandidátů. V České republice nemá ombudsman možnost navrhnout své zástupce, může pouze učinit nezávislé doporučení, kdežto slovinský ombudsman smí navrhnout kandidáty na zástupce. Ve Slovinské republice má ombudsman 2-4 zástupce, kteří spravují oblasti pevně stanovené ombudsmanem. Naopak v České republice je zástupce jen jeden.

Další a velmi podstatný rozdíl lze najít v hlavní působnosti ombudsmana. V České republice se ombudsman zabývá případy, které jsou v rozporu s právem či neodpovídají principům demokratického právního státu a dobré správy nebo nečinností úřadů a následně tímto přispívá k ochraně základních práv a svobod. Naopak ve Slovinské republice je na prvním místě ochrana lidských práv a základních svobod a v zákoně je jen zběžně uvedeno, že se smí ombudsman dovolávat zásad spravedlnosti a dobré správy. Principy dobré správy nejspíše vycházejí z rozhodnutí slovinského ombudsmana a tedy, že veřejná správa by měla být otevřená, transparentní, odpovědná, vstřícná, efektivní, úspěšná, etická a spravedlivá. Společnými principy jsou otevřenost, efektivnost, spravedlnost, transparentnost, vstřícnost, odpovědnost. Naopak v principech, kde se slovinský ombudsman liší jsou úspěšnost a etičnost. U českého ombudsmana je ještě požadován soulad s právem, včasnost, přesvědčivost a přiměřenost. Slovinský ombudsman má po nástupu do funkce možnost sestavit svůj Jednací řád, který upravuje vnitřní záležitosti a doplňuje tak zákon o Ombudsmanovi pro lidská práva.

Veškeré činnosti ombudsmanů jsou rozdílné, ale i zde je možné shledat několik společných znaků. Provádění systematických návštěv u českého ombudsmana se dá přirovnat k systematickým návštěvám slovinského ombudsmana. Slovinský ombudsman se zaměřuje výrazněji na komunikaci s veřejností a propagaci, ale opět spíše v oblasti lidských práv a svobod. Slovinský ombudsman vykonává dětskou advokacii, což v České republice není takto stanoveno, ale tuto kompetenci vykonává český ombudsman také. Český ombudsman se zabývá dodržováním pravidel pro vyhoštění či dodržováním mezinárodních smluv.

V případě zahájení, průběhu či ukončení šetření mají oba ombudsmani vesměs stejná práva a povinnosti. Takže při šetření proti úřadům nelze shledávat výrazné rozdíly v samotném postupu šetření, ale přesto se zde nějaké najdou. První rozdíl můžeme shledat v oblasti podání podnětu. Podnět je možné českému ombudsmanovi podat jak ústně do protokolu, tak písemně a není potřeba dalšího doplňování, jestliže obsahuje veškeré potřebné náležitosti. Naopak

podání podnětu slovinskému ombudsmanovi je převážně písemné, učiní-li se ústně do protokolu, je zapotřebí jej do 7 dnů doplnit ještě písemně.

I v odložení podnětu můžeme shledávat jisté rozdíly v názvu. U českého ombudsmana se jedná o odložení podnětu, u slovinského ombudsmana se jedná o zamítnutí. Avšak jak jednou slovinský ombudsman podnět zamítne, již není možné podat podnět znovu a jedná se o konečné rozhodnutí. Slovinský ombudsman při zahájení šetření z vlastní iniciativy potřebuje souhlas dotčené osoby. Taková povinnost českému ombudsmanovi stanovená není a smí zahájit šetření na základě nějakého podezření. Takové podezření může nabýt z jakékoliv skutečnosti nebo poznatku, z mediálních zpráv či na základě výsledku šetření v jiné věci. Na rozdíl od českého ombudsmana má slovinský ombudsman přímo zákonem stanoveno, že by měl usilovat o dohodu mezi subjekty a dále má možnost zahájit pouze zkrácené šetření proti úřadu.

V konečné fázi šetření je dobré se zaměřit na opatření k nápravě. Opatření k nápravě jsou stejná, pouze český ombudsman je má rozšířenější. Český ombudsman má například možnost podat návrh na zahájení stíhání pro trestný čin, přešupek nebo jiný správní delikt proti úřední osobě.

Neprovede-li úřad opatření k nápravě ve stanovené lhůtě 30 dnů, jenž je stejná u obou ombudsmanů, a nesdělí to ombudsmanovi, smí ombudsman učinit další kroky vůči úřadu. Slovinský ombudsman bude informovat buď nadřízený úřad či příslušné ministerstvo. Český ombudsman má více možností, buď bude informovat nadřízený úřad, pokud nad úřadem není již další nadřízený úřad, bude informovat vládu či veřejnost a ve zprávě také uvede jména osob oprávněných jednat jménem úřadu, který pochybil.

## ZÁVĚR

Cílem práce byla analýza působnosti a pravomocí Veřejného ochránce práv na poli kontroly orgánů Finanční správy. Bylo komparováno postavení ombudsmanů ve vybraných evropských zemích. Praktická část se zaměřuje na shrnutí nejčastějších pochybení, jež jsou v praxi shledávána, a identifikaci možností posílení pravomocí Veřejného ochránce práv při zefektivnění kontroly de lege ferenda.

Veřejný ochránce práv v České republice kontroluje Finanční správu na základě principů dobré správy a demokratického právního státu, popřípadě, zda její rozhodnutí není v rozporu s právem. Ombudsman má za úkol rychle, neformálně, a hlavně levně pomáhat občanům proti nezákonnému, nespravedlivému jednání či nečinnosti veřejné správy. Ombudsman smí kontrolovat všechny orgány Finanční správy, kterými jsou Generální finanční ředitelství, jemu podřízené Odvolací finanční ředitelství a jemu podřízené Finanční úřady, které stanovují a vybírají daň od daňových subjektů. Jedním z nejdůležitějších procesních postupů Finanční správy je daňová kontrola. Jedná se o jeden z významnějších zásahů do práv daňového subjektu.

Kontrola vykonávána ombudsmanem vůči Finanční správě je velmi důležitá, ochrany se smí domáhat každý, kdo má pocit, že byl Finanční správou zkrácen na svých právech. Ombudsmanovi stačí zaslat podnět a ten na základě podnětu či z vlastní iniciativy smí zahájit kontrolu. Zde lze shledávat rozdíl oproti soudní kontrole vykonávané správním soudnictvím, kdy soudy nemohou zahájit šetření z vlastní iniciativy. Pokud soud zruší rozhodnutí orgánu veřejné správy, tak v této věci musí orgán veřejné správy rozhodnout znovu. Naopak ombudsman v některých případech může jít více do hloubky a činit kroky, které by v rámci soudního řízení nepřipadaly v úvahu. Smí ale pouze učinit návrh na opatření k nápravě. Úřad by tak měl učinit kroky k nápravě, nemusí však splnit ty navržené ombudsmanem. Poté by měl ombudsmanovi sdělit kroky, které učinil. Rozhodnutí správních soudů mají větší právní sílu než rozhodnutí ombudsmana.

Praktická část je nejprve zaměřená na nejčastější pochybení Finanční správy. Obecně lze konstatovat, že pochybení mohou spočívat v nesprávném rozhodnutí nebo postupu finančního úřadu, nečinnosti úřadu či nevhodného chování pracovníka či celého úřadu. Dalším případem může být domněnka fyzické či právnické osoby, že měla být účastníkem řízení, ale úřad ji k němu nepřizval. Mezi nejčastější pochybení Finanční správy můžeme zařadit nesprávné

rozhodnutí či postup úřadu, mezi jinými například nepromíjení úroků z prodlení, z důvodu špatně nastavených pravidel pro jejich promíjení, ale také chybovaly v rozhodnutí o prominutí úroků, kdy svá rozhodnutí řádně neodůvodňovaly. Dalším častým pochybením je nevracení špatně zaslanych plateb Finančním úřadům, kdy docházelo k porušování DŘ. Dané ustanovení si správce daně nesprávně vyložil a tím docházelo k pochybením. Mezi časté pochybení můžeme také zařadit vymáhání nezákonně stanovené daně, kterou byla porušována i zásada rychlosti. Na základě statistiky můžeme stanovit, že v oblasti správy daní a cel obdržel ombudsman v roce 2020 a 2021 vyšší počet podnětů, který můžeme připisovat pochybení v oblasti nastavení pravidel poskytování kompenzačního bonusu kvůli „Covid době“ a různých covidových dotací.

Poslední kapitola je zaměřena na komparaci pravomocí s vybranou zemí Evropské unie, se Slovinskem, a to z důvodu vzájemné spolupráce s českým ombudsmanem. Jsou zde vyzdvíženy základní rozdíly mezi oběma institucemi a dále jejich postup při kontrole Finanční správy a následném šetření. V první řadě se slovinský ombudsman zaměřuje hlavně na ochranu lidských práv, zde je podstatný rozdíl oproti českému ombudsmanovi. Principy dobré správy jsou ve Slovinské republice upravovány pouze v rozhodnutích ombudsmana. V těchto principech se obě instituce ombudsmana lehce rozcházejí, ale nelze zde shledávat výrazný rozdíl.

Druhá část praktické části práce se zaměřuje na posílení pravomocí ombudsmana. Na základě komparace s institucí slovinského ombudsmana lze stanovit pravomoci, které by český ombudsman mohl mít také a tím by se posílilo jeho postavení. Mezi první lze zařadit, že český ombudsman nemusí splňovat žádnou podmínku odbornosti, což slovinský ano. V tomto případě, kdy se jedná o instituci veřejného ochránce práv by tato podmínka mohla být stanovena i u českého ombudsmana. Dále je jako velké plus to, že si slovinský ombudsman smí sám navrhnout své zástupce, navrhnout tak osoby, se kterými by spolupracovat chtěl. Český ombudsman může ohledně svého zástupce učinit pouze nezávislé doporučení. Slovinský ombudsman má také více zástupců, kteří spravují svou pevně stanovenou oblast, i toto se dá brát jako jisté pozitivum, protože se zástupci nezaměřují na celou oblast, ale pouze na přesně stanovenou agendu. Při zahájení šetření z vlastní iniciativy potřebuje slovinský ombudsman souhlas dotčené osoby, aby jej mohl dle čl. 26 zákona o OLP zahájit. Český ombudsman takovouto podmínku stanovenou § 9 zákona o VOP nemá. Smí zahájit šetření na základě nějakého podezření. Je možné říci, že pokud by takovou podmínku měl stanovenou i český ombudsman, mohlo by dojít k zefektivní případného šetření, protože by měl



ombudsman jistotu, že dotčená osoba bude spolupracovat. Dále na rozdíl od českého ombudsmana má slovinský ombudsman podle čl. 36 Jednacího řádu stanoveno, že by měl usilovat o dohodu mezi subjekty. Takovou povinnost český ombudsman zákonem stanovenou nemá, kdyby se před zahájením řízení přednostně usilovalo o dohodu, mohlo by to snížit počet zahájených šetření.

Obě instituce jsou si jinak velmi podobné a je možné shledávat mnoho společných znaků. Pokud se však v některých případech právní úprava ombudsmanů rozchází, má český ombudsman lépe stanovené a různorodější pravomoci. Nelze proto shledávat více pravomocí, které by mohly vést k zefektivnění kontroly vykonávané českým ombudsmanem.

## POUŽITÁ LITERATURA

1. SLÁDEČEK, Vladimír. Zákon o Veřejném ochránci práv: komentář. 2., podstatně přeprac. a rozš. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2011. Beckovy malé komentáře. ISBN isbn978-80-7400-158-1.
2. NEMEC, Juraj. Kontrola ve veřejné správě. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010. ISBN isbn978-80-7357-558-8.
3. ŠABATOVÁ, Anna. Ombudsman a lidská práva. V Brně: Doplněk, 2008. ISBN isbn978-80-7239-229-2.
4. RICHTEROVÁ, Anna. Zákon o veřejném ochránci práv: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-401-2.
5. NOVOTNÁ, Monika, Kateřina JORDANOVÁ, Lenka KRUPIČKOVÁ a Jakub ŠOTNÍK. Daňové řízení. V Praze: C.H. Beck, 2019. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-730-9.
6. MARZEL, Kornelija. Role of the Human Rights Ombudsman in Ensuring Good Administration in Slovenia. Central European Public Administration Review [online]. 2019, 25-42 [cit. 2021-6-16]. Dostupné z: doi:<https://doi.org/10.17573/cepar.2019.1.02>
7. HRAZDÍLKOVÁ, Iva, ed. Deset let veřejného ochránce práv v České republice [online]. Kancelář veřejného ochránce práv. 2010, [cit. 2021-11-17]. Dostupné z: [https://www.ochrance.cz/uploads-import/Publikace/ochrance\\_almanach.pdf](https://www.ochrance.cz/uploads-import/Publikace/ochrance_almanach.pdf)
8. Veřejný ochránce práv – Nový ombudsman složí slib ve středu [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 17. února 2020 [cit. 2021-11-17]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/aktualne/novy-ombudsman-slozi-slib-ve-stredu/>
9. Veřejný ochránce práv – O Kancelář veřejného ochránce práv [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, ©2021 [cit. 2021-11-17]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/o-nas>
10. Zákon č. 349/1999 Sb., Zákona o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, In: *Sbírka zákonů České republiky*. 30. prosince 1999. ISSN: 1211-1244.

11. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů. In: *Sbírka zákonů České republiky*. 28. prosince 1992. ISSN: 1211-1244.
12. Veřejný ochránce práv – Principy dobré správy [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 20. ledna 2007 [cit. 2021-11-29]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/dokument/principy-dobre-spravy/>
13. KRUPIČKOVÁ, Lenka. Zákon o Finanční správě České republiky: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2014. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478\_444\_6.
14. Zákon č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů, In: *Sbírka zákonů České republiky*. 30. prosince 2011. ISSN: 1211-1244.
15. Zákon č. 280/2009 Sb., Zákon daňový řád, ve znění pozdějších předpisů, In: *Sbírka zákonů České republiky*. 3. září 2009. ISSN: 1211-1244.
16. Zákon č. 500/2004 Sb., Zákon správní řád, ve znění pozdějších předpisů, In: *Sbírka zákonů České republiky*. 24. září 2004. ISSN: 1211-1244.
17. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016 Sp. zn. 1 Afs 183/2014–55
18. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 6. 2021 Sp. zn. 3 Afs 348/2019–37
19. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2019 Sp. zn. 9 Afs 109/2018–93
20. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 3. 2016 Sp. zn. 6 Afs 79/2015–39
21. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2020, Sp. zn. 8 Afs 58/2019-48
22. Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů. In: *Sbírka zákonů České republiky*. 28. prosince 1992. ISSN: 1211-1244.
23. Zákon č. 150/2002 Sb., Zákon soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, In: *Sbírka zákonů České republiky*. 17. duben 2002. ISSN: 1211-1244
24. Veřejný ochránce práv – Soudní ochrana proti správním orgánům [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, srpen 2020 [cit. 2022-03-07]. Dostupné z: [https://www.ochrance.cz/letaky/soudni-ochrana-proti\\_spravnim-organum/soudni-ochrana-proti\\_spravnim-organum.pdf](https://www.ochrance.cz/letaky/soudni-ochrana-proti_spravnim-organum/soudni-ochrana-proti_spravnim-organum.pdf)

25. Veřejný ochránce práv – Mám problém s úřadem nebo státní institucí [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, ©2022 [cit. 2022-03-07]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/potrebuji-pomoc/problem-s-uradem/>
26. Veřejný ochránce práv – Cesta pro nápravu chyb při uplatňování slevy na dani na manžela/manželku otevřena [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 29. září 2020 [cit. 2022-03-30]. Dostupné z: [Cesta pro nápravu chyb při uplatňování slevy na dani na manžela/manželku otevřena | Ombudsman \(ochrance.cz\)](#)
27. Zpráva o šetření – Sp. zn. 050/2018/VOP [online]. Brno: Veřejný ochránce práv, 18. května 2020 [cit. 2022-03-30]. Dostupné z: [VOP \(ochrance.cz\)](#)
28. Veřejný ochránce práv – Platbu finančnímu úřadu si zkontrolujte, chyba se nemusí vyplatit [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 10. června 2020 [cit. 2022-03-30]. Dostupné z: [Platbu finančnímu úřadu si zkontrolujte, chyba se nemusí vyplatit | Ombudsman \(ochrance.cz\)](#)
29. Přípomínky v legislativním procesu – Sp. zn. 28133/2019/S [online]. Brno: Veřejný ochránce práv, 18. června 2019 [cit. 2022-03-30]. Dostupné z: [28133-2019\\_MF\\_DR\\_pripominky\\_Copy.pdf \(ochrance.cz\)](#)
30. Zpráva o šetření Sp. zn.: 3186/2020/VOP [online]. Brno: Veřejný ochránce práv, 26. března 2021 [cit. 2022-03-30]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/uploads-import/ESO/3186-2020-MHU-6%20ZZ%20%C2%A7%2018-1.pdf>
31. Zpráva o šetření Sp. zn.: 3363/2019/VOP [online]. Brno: Veřejný ochránce práv, 18. května 2020 [cit. 2022-03-30]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/uploads-import/ESO/3363-19-J%C5%A0-6.pdf>
32. Veřejný ochránce práv – Finanční úřad vymáhal po prodeji bytu daň neoprávněně i za další roky od původního vlastníka – ombudsman pomohl zrušit exekuci [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 25. srpna 2021 [cit. 2022-03-30]. Dostupné z: [Finanční úřad vymáhal po prodeji bytu daň neoprávněně i za další roky od původního vlastníka – ombudsman pomohl zrušit exekuci | Ombudsman \(ochrance.cz\)](#)
33. Veřejný ochránce práv – Výroční zprávy [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, ©2022 [cit. 2022-03-22]. Dostupné z: [Výroční zprávy | Ombudsman \(ochrance.cz\)](#)

34. Ministerstvo zahraničních věcí – Mezinárodní den lidských práv – ochrana lidských práv v České republice a ve Slovinsku [online]. Velvyslanectví České republiky v Lublani, 10. prosince 2021 [cit. 2022-04-11]. Dostupné z: [https://www.mzv.cz/ljubljana/cz/cr\\_a\\_evropska\\_unie/mezinarodni\\_den\\_lidskych\\_prav\\_ochrana.html?force\\_format=mobile](https://www.mzv.cz/ljubljana/cz/cr_a_evropska_unie/mezinarodni_den_lidskych_prav_ochrana.html?force_format=mobile)
35. HOSSAIN, Kamel, Leonard F. M. BESSELINK, Haile Selassie Gebre SELASSIE a Edmond VÖLKER, ed., 2001. Human Rights Commissions and Ombudsman Offices: National Experiences throughout the World [online]. Kluwer Law International [cit. 2022-03-07]. ISBN 90-411-1586-2. Dostupné z: [https://books.google.cz/books?id=S9BKEAAAQBAJ&pg=PA373&lpg=PA373&dq=Slovenian+Ombudsman&source=bl&ots=eE5WrxIPrJ&sig=ACfU3U2KKekE\\_yAWq\\_iChjhn8tfRuPERZ2A&hl=cs&sa=X&ved=2ahUKEwifxdTQns\\_0AhWGSvEDHfGnBusQ6AF6BAgUEAM#v=onepage&q&f=false](https://books.google.cz/books?id=S9BKEAAAQBAJ&pg=PA373&lpg=PA373&dq=Slovenian+Ombudsman&source=bl&ots=eE5WrxIPrJ&sig=ACfU3U2KKekE_yAWq_iChjhn8tfRuPERZ2A&hl=cs&sa=X&ved=2ahUKEwifxdTQns_0AhWGSvEDHfGnBusQ6AF6BAgUEAM#v=onepage&q&f=false)
36. Varuh človekovih pravic – Kdaj se obrniti na varuha človekovih pravic? [online]. Ljubljana: Varuh človekovih pravic, 11. května 2021 [cit. 2022-03-09]. Dostupné z: [https://www.varuh-rs.si/fileadmin/user\\_upload/pdf/zlozenke\\_nase/zlozenka\\_vcp\\_2021.pdf](https://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/zlozenke_nase/zlozenka_vcp_2021.pdf)
37. Zakon o varuhu človekovih pravic (uradno prečiščeno besedilo) (ZVarCP-UPB2) [online]. Ljubljana: Varuh človekovih pravic, [cit. 2022-03-09]. Dostupné z: [https://www.varuh-rs.si/sl/o-varuhu/pravni-temelji/zakon-o-varuhu-clovekovih-pravic-uradno-precisceno-besedilo-zvarcp-upb2/Poslovník\\_Varuha\\_človekovih\\_pravic](https://www.varuh-rs.si/sl/o-varuhu/pravni-temelji/zakon-o-varuhu-clovekovih-pravic-uradno-precisceno-besedilo-zvarcp-upb2/Poslovník_Varuha_človekovih_pravic) [online]. Ljubljana: Varuh človekovih pravic, [cit. 2022-03-09]. Dostupné z: <https://www.varuh-rs.si/sl/o-varuhu/pravni-temelji/poslovník-varuha-clovekovih-pravic/>
38. Varuh človekovih pravic – Nedostatečná sledovatelnost správního řízení porušuje zásadu řádné správy [online]. Ljubljana: Varuh človekovih pravic, 22. dubna 2021 [cit. 2022-03-29]. Dostupné z: <https://www.varuh-rs.si/sl/sporocila-zajavnost/novica/pomanjkljiva-sledljivost-upravnega-postopka-predstavljja-krsitev-nacela-dobrega-upravljanja/>
39. Varuh človekovih pravic – Letna poročila [online]. Ljubljana: Varuh človekovih pravic, ©2022 [cit. 2022-03-28]. Dostupné z: <https://www.varuh-rs.si/sl/porocila-projekti/publikacije-gradiva/letna-porocila-priporocila-dz-odzivna-porocila-vlade/>