

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

Právnická fakulta

Katedra správního práva a správní vědy



INSTITUT STÍŽNOSTI PODLE SPRÁVNÍHO ŘÁDU

Rigorózní práce

Martin Adamec

Konzultantka rigorózní práce:

doc. JUDr. Helena Prášková, CSc.

leden 2016

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem předkládanou rigorózní práci vypracoval samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne 18.01.2016

Poděkování

Na tomto místě bych rád vyjádřil poděkování za odbornou spolupráci, cenné rady a profesionální přístup doc. JUDr. Heleně Práškové, CSc., konzultantce mé rigorózní práce, které si velice vážím a která mě velmi motivovala.

Institut stížnosti podle správního řádu

**The Institution of Complaint According to the
Administrative Procedure Code**

Obsah

Úvod	7
1 Stížnost – pojem a právní úprava.....	10
2 Právní vývoj stížnosti ve veřejné správě.....	15
2.1 Vládní vyhláška o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících u národních výborů a jejich výkonných orgánů z roku 1954.....	16
2.1.1 Přijímání stížností (Část první).....	17
2.1.2 Projednávání a vyřizování stížností (Část druhá).....	19
2.1.3 Odpovědnost za stížnostní agendu (Část třetí).....	21
2.2 Vládní vyhláška o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících z roku 1958.....	22
2.2.1 Podání a přijímání stížností (Část první).....	25
2.2.2 Vyřizování stížností (Část druhá).....	27
2.2.3 Vztah vládní vyhlášky a správního řádu z roku 1967.....	32
2.3 Úprava stížností ve správním řádu z roku 2004.....	33
2.4 Neúspěšné zákonodárné iniciativy v právním vývoji stížnosti.....	35
3 Stížnost proti nevhodnému chování úředních osob nebo proti postupu správního orgánu dle správního řádu.....	37
3.1 Podání stížnosti.....	38
3.1.1 Stížnost učiněná formou anonymního podání.....	47
3.1.2 Opakování podání bez uvedení nových skutečností.....	48
3.1.3 Podněty, které nejsou podáním ve smyslu ustanovení § 175 správního řádu, a užití analogie.....	51
3.2 Stížnostní důvody.....	54
3.2.1 Nevhodné chování úředních osob.....	54
3.2.2 Postup správního orgánu.....	57
3.2.3 Obsah protokolu.....	62
3.3 Prošetření a vyřízení stížnosti.....	63
3.4 Lhůta pro vyřízení stížnosti.....	71
3.4.1 Nečinnost správního orgánu.....	73
3.5 Změna a přezkoumání způsobu vyřízení stížnosti.....	75

4	Právní úprava stížností ve vybraných zvláštních zákonech.....	81
4.1	Stížnost v daňovém řízení.....	81
4.2	Stížnost jakožto opravný prostředek ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím.....	87
4.3	Stížnost týkající se výkonu státní správy v oblasti justice.....	93
4.3.1	Zákon o soudech a soudcích.....	94
4.3.2	Zákon o státním zastupitelství.....	101
4.4	Stížnost jakožto podnět pro analytickou a kontrolní činnost správních orgánů ve smyslu zákona o zdravotních službách.....	103
4.5	Stížnost související s výkonem samostatné působnosti orgánů územních samosprávných celků.....	108
4.5.1	Pravidla pro přijímání a vyřizování petic a stížností podaných orgánům hlavního města Prahy.....	111
4.6	Stížnost pohledem vnitřních služebních poměrů ve smyslu zákona o státní službě.....	116
5	Působnost veřejného ochránce práv v ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí.....	119
6	Legislativní pokusy o přijetí samostatného zákona upravujícího stížnosti... 124	
6.1	Návrh zákona o přijímání a vyřizování stížností z roku 2000 (Sněmovní tisk 574) 124	
6.1.1	Legislativní proces.....	132
6.2	Návrh zákona o stížnostech a o změně některých zákonů z roku 2008 (Sněmovní tisk 643).....	135
6.2.1	Legislativní proces.....	139
7	Komparace se zahraniční právní úpravou.....	143
7.1	Slovenská právní úprava.....	143
7.1.1	Zákon o sťažnostiach z roku 1998.....	143
7.1.2	Zákon o sťažnostiach z roku 2010.....	148
7.2	Německá právní úprava.....	153
7.2.1	Dozorčí stížnost (Fachaufsichtsbeschwerde).....	155
7.2.2	Služebně dozorčí stížnost (Dienstaufsichtsbeschwerde).....	157
8	Vyhodnocení řešené problematiky.....	159

Závěr	173
Použité zdroje.....	175
Seznam příloh.....	191
Příloha č. 1 : Vládní vyhláška č. 225/1954 Ú. 1. ze dne 19. října 1954, o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících u národních výborů a jejich výkonných orgánů	192
Příloha č. 2 : Vládní vyhláška č. 150/1958 Ú. 1. ze dne 1. října 1958, o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících	196
Příloha č. 3 : Postup pro přijímání a vyřizování stížností proti postupu poskytovatele při poskytování zdravotních služeb nebo proti činnostem souvisejícím se zdravotními službami – Magistrát hlavního města Prahy	200
Příloha č. 4 : Usnesení Rady hlavního města Prahy ze dne 5. března 2013 č. 313, Pravidla pro přijímání a vyřizování petic a stížností podaných orgánům hlavního města Prahy.....	203
Příloha č. 5 : Usnesení vlády České republiky ze dne 9. května 2012 č. 331, Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy.....	213
Shrnutí – Institut stížnosti podle správního řádu.....	221
Summary – The Institution of Complaint According to the Administrative Procedure Code.....	222
Klíčová slova.....	224
Keywords	224

Úvod

V současné době uplynulo již přes deset let od nabytí účinnosti zákona č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „*správní řád*“), který vedle obecné úpravy správního řízení, opatření obecné povahy či veřejnoprávních smluv upravuje také stížnosti, a to v jediném ustanovení § 175. S pojmem stížnost se lze v českém právním řádu setkat na řadě míst. Od ústavní stížnosti,¹ stížnosti ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu,² přes stížnost jakožto opravný prostředek (např. kasační stížnost dle soudního řádu správního,³ stížnost proti usnesení policejního orgánu, soudu nebo státního zástupce dle trestního řádu⁴ či stížnost proti rozhodnutí o uložení kázeňského trestu dle zákona o výkonu trestu odnětí svobody⁵), až po nejruznější druhy stížnosti vztahující se zejména k určitému jednání či postupu.⁶ Jedním z těchto posledně uvedených druhů je i stížnost proti nevhodnému chování úředních osob nebo proti postupu správního orgánu, kterou obecně, resp. v současné době v té nejobecnější formě ve vztahu ke správnímu řízení v širším slova smyslu upravuje *správní řád* v již uvedeném ustanovení § 175 a která byla zároveň zvolena tématem této rigorózní práce.

Zákonodárce se tak vůbec poprvé rozhodnul začlenit stížnosti přímo do ustanovení správního procesního kodexu, do jeho účinnosti vedle několika zvláštních zákonů upravovala tuto oblast problematická a kritizovaná vládní vyhláška z roku 1958. Tehdejší vláda ji přijala jako dočasné provizorium, které nakonec představovalo právní úpravu po dobu dalších téměř padesáti let. Kontroverze spočívala především ve formě

¹ Čl. 87 odst. 1 písm. c), d) ústavního zákona č. 1/1993 Sb., *Ústava České republiky*, ve znění pozdějších předpisů.

² Čl. 18 odst. 1 usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., *o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky*, ve znění pozdějších předpisů.

³ § 102 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., *soudní řád správní*, ve znění pozdějších předpisů.

⁴ § 141 a násl. zákona č. 141/1961 Sb., *o trestním řízení soudním (trestní řád)*, ve znění pozdějších předpisů.

⁵ § 52 zákona č. 169/1999 Sb., *o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů*, ve znění pozdějších předpisů.

⁶ Např. § 164 a násl. zákona č. 6/2002 Sb., *o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích)*, ve znění pozdějších předpisů, či § 16b zákona č. 283/1993 Sb., *o státním zastupitelství*, ve znění pozdějších předpisů.

tohoto předpisu, vláda totiž k jeho vydání vůbec nebyla zmocněna, reálně tak vyhláška měla stejnou právní sílu jako usnesení vlády. Navíc již dlouhodobě nebyla schopna reflektovat moderní vývoj veřejné správy. V souvislosti s přijetím správního řádu z roku 2004 byla proto vyhláška prováděcím nařízením vlády⁷ derogována, nicméně ke sjednocení právní úpravy přesto nedošlo. Úprava stížností ve správním řádu se totiž vztahuje čistě jen na postupy správních orgánů při výkonu jejich působnosti v oblasti veřejné správy upravené správním řádem. Vedle toho existuje řada zvláštních zákonů upravujících podávání stížností týkajících se jiných postupů, příp. subjekty veřejné správy samy vydávají nejrůznější interní akty, jimiž řeší přijímání a vyřizování stížností.

Jednou z klíčových základních zásad činnosti správních orgánů je zásada veřejné správy jako služby veřejnosti (ustanovení § 4 správního řádu), ze které vyplývá zejména povinnost každému, kdo plní úkoly vyplývající z působnosti správního orgánu, chovat se ke všem dotčeným osobám zdvořile a podle možností jim také vycházet vstříc. Samozřejmě právní norma sama o sobě již nemůže zaručit stanovené chování konkrétních osob, stejně tak je tomu i v případě postupu konkrétních správních orgánů. Z tohoto důvodu je právně zakotven institut stížnosti, který umožňuje dotčeným osobám brojit proti nevhodnému chování úředních osob nebo proti postupu správního orgánu v případě, kdy správní řád neposkytuje jiný z prostředků ochrany. Zároveň se stížnost společně s peticemi, podněty a obdobnými podáními řadí mezi významné instituty kontroly ve veřejné správě.

Cílem předložené rigorózní práce je podání uceleného výkladu o stížnosti proti nevhodnému chování úředních osob nebo proti postupu správního orgánu se zaměřením na obecnou i zvláštní právní úpravu. Převážný důraz bude kladen zejména na úpravu obecnou, kterou autor podrobí kritickému zhodnocení s návrhem vlastního řešení případných nedostatků. Hlavní přidanou hodnotou této práce by tak mělo být navržení optimálního řešení způsobu přijímání a vyřizování stížností proti nevhodnému chování úředních osob nebo proti postupu správního orgánu na obecné úrovni. V zájmu naplnění zásady veřejné správy jako služby veřejnosti by měla právní úprava stížností zaručovat převážně garanci rychlého a správného přijímání a vyřizování těchto podání, což se již při pouhém pohledu na stručnou a roztržitou právní úpravu jeví jako problematické.

⁷ Nařízení vlády č. 370/2005 Sb., kterým se zrušuje vládní vyhláška č. 150/1958 Ú. l., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících, v platném znění.

Zvláštní důraz bude při analýze platné právní úpravy i při úvahách de lege ferenda kladen na efektivitu a na reálné možnosti dotčených osob v takových případech, kdy úřední osoby nebo správní orgány poruší své povinnosti či zneužijí své pravomoci. Vlastní řešení bude možné spatřovat napříč celou prací, ve všech dílčích kapitolách, klíčovou však zůstává kapitola poslední a následný závěr.

Rigorózní práce je strukturována celkem do osmi samostatných kapitol. Kapitola první vymezuje pojem stížnosti, a to zejména s ohledem na její pojmové znaky a právní úpravu. Druhá kapitola představuje historický exkurs právního vývoje stížnosti ve veřejné správě v období od roku 1954 až do současnosti. Počátek časového mezníku byl takto zvolen zcela záměrně, protože až v roce 1954 byl přijat první samostatný legislativní počin týkající se stížnostního práva na obecné úrovni. Třetí a současně nejširší kapitola je věnována platné a účinné právní úpravě stížností dle správního řádu. Tato klíčová kapitola představí celý proces, počínaje podáním stížnosti, přes její prošetření a vyřízení, až po přezkoumání a případnou změnu způsobu vyřízení. Kapitola čtvrtá se zabývá vybranými zvláštními zákony, které upravují stížnosti proti určitému postupu či jednání ve veřejné správě odlišně od úpravy obecné. Pátá kapitola přibližuje působnost veřejného ochránce práv v ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí. Šestá kapitola analyzuje a přibližuje dva neúspěšné legislativní pokusy českého zákonodárce o přijetí samostatného zákona upravujícího stížnosti. Předposlední kapitola se zabývá komparací české právní právy s úpravou zahraniční – konkrétně byla vybrána úprava slovenská a německá. A konečně závěrečná kapitola obsahuje vyhodnocení řešené problematiky s důležitou přidanou hodnotou v podobě úvah de lege ferenda směřujících k platné a účinné právní úpravě stížností ve správním řádu.

Rigorózní práce vychází z právního stavu platného a účinného ke dni 1. lednu 2016.

1 Stížnost – pojem a právní úprava

Pojem „stížnost“ je v českém právním řádu obsažen v řadě nejrůznějších norem, jakákoliv legální definice však schází. Již v úvodu této práce bylo poukázáno na to, že pojem může nabývat různých významů – od ústavní stížnosti, přes stížnost jakožto opravný prostředek, až po nejrůznější (resp. nejobecnější) podání orgánům veřejné správy vztahující se zejména k určitému postupu či jednání. Poslednímu z uvedených (a tedy nejobecnějších) typů stížnosti se věnuje tato rigorózní práce. Je proto nutné pojem stížnosti nejprve vymežit a definovat její pojmové znaky.

Z formálního hlediska je stížnost chápána jako podání směřované orgánu veřejné správy, na které se vztahují obecná ustanovení týkající se podání. Samozřejmě za předpokladu, nestanoví-li zvláštní úprava jinak. Z materiálního hlediska se pak jedná o individuální namítání stěžovatele, jímž může být fyzická nebo právnická osoba, kterým se domáhá ochrany svých práv nebo zájmů, k jejichž porušení či ohrožení došlo činností orgánu veřejné správy. Smyslem tohoto institutu je náprava vytýkané protiprávní činnosti. Stížnost ve smyslu správního řádu je pak individuální podání, prostřednictvím kterého stěžovatel brojí proti nevhodnému chování úředních osob nebo proti postupu správního orgánu, a to za předpokladu dodržení veškerých podmínek, které tento procesní předpis klade.

Kateřina Frumarová konstatuje, že *pro běžného občana stížnost obecně představuje poměrně běžný, nenákladný a relativně „jednoduchý“ prostředek právní ochrany a obrany, neboť je-li občan s něčím nespokojen, zpravidla jedna z prvních myšlenek zní „budu si stěžovat“*.⁸ Obecně platí, že stěžovat si lze u orgánu veřejné správy prakticky na cokoli a na každé takové podání musí být reagováno. Stěžovateli tak automaticky nevzniká nárok na vyřízení jeho věci, pokud se nejedná o podání stížnosti upravené příslušnými procesními normami, ale nárok na odpověď mu náleží vždy. Zároveň platí, že učiněné podání nesmí být stěžovateli na újmu, čímž současně není dotčena jeho odpovědnost za případné spáchání trestného činu nebo správního deliktu. Nicméně z právního pohledu je pak nutné, aby veškerá tato podání byla správně vyřízena dle jejich skutečného obsahu, což leckdy nebývá jednoduché. Je proto nutné

⁸ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. s. 210.

rozlišovat mezi pojmy stížnost, petice, oznámení a podnět. Těmito podáními se sice směřuje k řešení nedostatku, ale materiálně se nejedná o stejnou problematiku.

Zatímco stížnost sleduje zájem individuální a stěžovatel se domáhá ochrany svých práv nebo zájmů, petice je charakteristická zájmem společným. Oznámením fyzická nebo právnická osoba upozorňuje na nedostatky v činnosti orgánů veřejné správy, které se oznamovatele bezprostředně nedotýkají, jejich nápravu tedy nepožaduje v zájmu vlastním.⁹ Naproti tomu podněty lze vymezit spíše jako návrhy na zlepšení současného stavu, aniž by však musel být závažným.

Petr Kolman výše uvedené rozdíly velmi přehledně shrnuje. *Stížností, můžeme rozumět takové podání, které se přímo týká zájmů stěžovatele. Ostatní stížnosti bývají chápány jako oznámení, mezi podněty se pak zařazují taková podání, kterými je sledován širší společenský prospěch (resp. zájem – který v praxi nemusí být samozřejmě pokaždé celospolečensky užitečný). Oznámení můžeme zjednodušeně chápat jako stížnost podanou ve prospěch jiného, institut podnětu se svou intenzivnější společenskou povahou naopak blíží k institutu petice.*^{10, 11}

Stížnosti společně s peticemi¹² a obdobnými podněty představují významný institut kontroly veřejné správy, obvykle se řadí mezi prostředky neformální kontroly veřejné správy, uplatňované soukromými fyzickými a právnickými osobami. Jak již bylo naznačeno, uvedené aktivity tematicky poněkud vybočují, neboť nejde o kontrolu

⁹ Např. § 97 odst. 1 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, či § 56 odst. 1 zákona č. 341/2011 Sb., o Generální inspekci bezpečnostních sborů a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰ KOLMAN, Petr. *Správně-právní aspekty stížností a „infostížností“*. In: KADEČKA, Stanislav – KLIKOVÁ, Alena – VALACHOVÁ, Kateřina (eds). *Nový správní řád a místní samospráva II*. s. 52.

¹¹ Podobně např. Petr Průcha. PRŮCHA, Petr. *Základní pojmy a instituty správního práva*. s. 308.

¹² Listina základních práv a svobod zaručuje v ustanovení čl. 18 petiční právo. Ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu je tak kdokoli oprávněn obracet se s žádostmi, návrhy a stížnostmi na státní orgány a orgány územní samosprávy. Zákon o právu petičním toto oprávnění dále konkretizuje pouze ve vztahu k působnosti těchto orgánů. (*Každý má právo sám nebo společně s jinými obracet se na státní orgány se žádostmi, návrhy a stížnostmi ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu, které patří do působnosti těchto orgánů (dále jen "petice")*). Zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním, v platném znění. § 1 odst. 1.) *To, že citované ustanovení mluví pouze o státních orgánech, vyplývá z toho, že zákon č. 85/1990 Sb. byl přijat v době před znovuoobením územní samosprávy, ke kterému došlo až ústavním zákonem č. 294/1990 Sb., a v době přijetí zákona o právu petičním byly ještě všechny orgány veřejné správy, resp. orgány veřejné moci jako takové, orgány státu, což byl důsledek etatizace veřejné správy v období 1945 až 1990.* (VEDRAL, Josef – PŠENIČKA, Stanislav. In: VEDRAL, Josef – VÁŇA, Luboš – BŘEŇ, Jan – PŠENIČKA, Stanislav. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. s. 532.)

*prováděnou orgány státu. Snad by se dalo mluvit o neodborné, laické kontrole veřejné správy.*¹³

Právě individuální zájem je typickým rysem, jenž stížnost odlišuje od petice, která naopak sleduje zájem společný.¹⁴ V ústavně-právní rovině však na rozdíl od zájmu veřejného či jiného společného absentuje zakotvení práva obracet se na orgány veřejné správy s podáními týkajícími se zájmu čistě individuálního. Taková situace reálně není nijak problematická, uvedené oprávnění se totiž dovozuje z ustanovení ústavy vyjadřujícího, že státní moc slouží všem občanům¹⁵ a tedy v tomto smyslu je nutné veřejnou správu chápat jako službu, na kterou se mohou občané obracet, a příslušný orgán je povinen na jejich podání reagovat. Zároveň je nutné zdůraznit, že samotným podáním stížnosti ke kontrole automaticky nedochází, stěžovatel pouze upozorňuje na určité nedostatky a teprve na základě jejich vyhodnocení může být vyvolán kontrolní proces, který převážně náleží subjektům veřejné správy.

Vedle uvedené ústavní roviny je nutné mezi prameny práva zahrnout také evropské právní akty. Pojem evropské správní právo není vykládán jednotně, proto se autor této práce přiklání k terminologii Vladimíra Sládečka, který hovoří spíše o tzv. evropských aspektech správního práva.¹⁶ V této souvislosti je pak nutné rozlišovat zejména právní akty Rady Evropy a právní akty orgánů Evropské unie. Ani na jedné z těchto úrovní se nelze setkat s aktem, který by se přímo věnoval stížnostem, i přesto v nich lze nalézat obecná ustanovení, která je pak možné aplikovat i na podávání a vyřizování stížností. Relevantní materiál k problematice stížností lze spíše nacházet v nezávazných a doporučujících aktech namísto aktů primárních.

Rada Evropy usiluje o vytvoření společného základu pro tzv. dobrou správu. Její úloha je v této věci velmi významnou. Na její půdě již bylo přijato mnoho právních dokumentů, které vymezují zásady dobré správy. Příkladem lze uvést Doporučení

¹³ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vyd. s. 389.

¹⁴ *Nicméně posouzení hranice zájmu veřejného nebo společného (petice) a soukromého či individuálního (stížnost) se často může jevit otázkou velmi zapeklitou. Postačí, když si uvědomíme, že také rozhodnutí nebo postup orgánu veřejné správy v individuální věci má či může mít rozměr záležitosti veřejné, neboť potencionálně či přímo může dojít k ohrožení zájmů dalších osob.* (SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vyd. s. 391.)

¹⁵ Čl. 2 odst. 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., *Ústava České republiky*, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁶ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vyd. s. 463.

Výboru ministrů rady Evropy z roku 2007, o dobré veřejné správě,¹⁷ ve kterém je ve vztahu ke stížnostem důležité kladení důrazu zejména na kontrolu kvality a efektivnosti výkonu veřejné správy a prohlubování dalších uvedených zásad dobré veřejné správy.¹⁸ S ohledem na vhodné chování úředních osob je rovněž podstatné uvést Doporučení výboru ministrů rady Evropy z roku 2010, o kodexu chování veřejných činitelů,¹⁹ jehož součástí je i tzv. modelový kodex chování pro veřejné činitele. Dle kodexu se očekává, že veřejný úředník má jednat nestranně, loajálně sloužit zákonně ustavené instituci na úrovni celostátní, regionální nebo místní, má být čestný, nestranný a má mít na zřeteli především veřejný zájem. Očekává se zdvořilost jak ve vztazích k občanům, kterým slouží, tak vůči nadřízeným, kolegům, podřízeným. Veřejný činitel nesmí dovolit, aby se jeho soukromý zájem dostal do střetu se zájmem veřejným.²⁰ S ohledem na uvedené musí autor této práce zdůraznit, že zejména v zahraničních právních dokumentech bývá často uváděna nestrannost úředních osob, nicméně jejich stranění právě veřejnému zájmu nelze z logiky věci označovat nestranností.

Naproti tomu unijní správní právo primárními akty upravuje především spolupráci v oblasti justice a vnitřní správy, celnictví či spolupráci unijních orgánů a rozhodující význam má pak sekundární právo týkající se nejrůznějších oblastí zvláštní části správního práva.²¹ Z hlediska řešeného tématu lze tak především poukázat na tzv. Lisabonskou smlouvu, jež zavedla právo občanů Evropské unie obracet se na unijní orgány a poradní instituce včetně evropského veřejného ochránce práv se svými podněty se současným právem na odpověď ve stejném jazyce, bude-li se jednat o

¹⁷ The Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states *on good administration*. (Adopted by the Committee of Ministers on 20 June 2007 at the 999bis meeting of the Ministers' Deputies.) [online]. [Cit. 2016-01-14]. Dostupné z: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877>

¹⁸ *Dobrá veřejná správa je pak ve smyslu Dodatku k Doporučení (2007)7 definována skrze její jednotlivé součásti, označované jako zásady dobré veřejné správy. Těmito zásadami jsou zásady zákonnosti (čl. 2), rovnoprávnosti (čl. 3), nestrannosti (čl. 4), proporcionality (čl. 5), právní jistoty (čl. 6), časové přiměřenosti (čl. 7), participace (čl. 8), úcty k soukromí (čl. 9) a transparentnosti (čl. 10).* (POTĚŠIL, Lukáš. „Dobrá správa“ v dokumentech Rady Evropy [online]. [Cit. 2016-01-15]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/dobra-sprava-v-dokumentech-rady-evropy.aspx>)

¹⁹ The Recommendation CM/Rec(2000)10 of the Committee of Ministers to member states *on codes of conduct for public officials*. (Adopted by the Committee of Ministers at its 106th Session on 11 May 2000.) [online]. [Cit. 2016-01-14]. Dostupné z: https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec%282000%2910_EN.pdf

²⁰ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vyd. s. 467.

²¹ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vyd. s. 476.

některý z úředních jazyků Evropské unie. Toto oprávnění bylo převzato z původního čl. 41 (do té doby nezávazné) Listiny základních práv Evropské unie. Chování úředních osob působících v unijních orgánech a institucích je pak upraveno řadou etických kodexů, které mají různou podobu. Nejvýznamnějším v této oblasti je tzv. Evropský kodex řádné správní praxe z roku 2001 přijatý Evropským parlamentem. Jeho znění vypracoval evropský veřejný ochránce práv a obsahuje zásady jako je zákonnost, zákaz diskriminace, přiměřenost, objektivita, zdvořilost,²² či odpověď na dopis v jazyce občana. Kodex je závazným pro veškeré úředníky a zaměstnance unijních orgánů a institucí. Např. zaměstnanci Evropské komise se řídí vlastním kodexem, kterým je Kodex řádného úředního chování zaměstnanců Evropské komise vůči veřejnosti z roku 2000,²³ zakotvuje však téměř totožné zásady jako Evropský kodex řádné správní praxe. Zmíněný institut evropského veřejného ochránce práv plní svou působnost ve vztahu k evropským orgánům a institucím a občané se na něj mohou obracet se svými stížnostmi, nicméně pouze a jen jakožto na neformální autoritu.

Je zřejmé, že pro podávání a vyřizování stížností tak bude klíčová vnitrostátní právní úprava. Kromě již uvedených ústavních pramenů jsou dalšími prameny zejména obecné a zvláštní předpisy, které budou v rámci této práce dále představeny. Nejobecnějším předpisem zůstává správní řád a vedle něj existuje i řada ostatních zvláštních zákonů upravujících stížnosti. Rovněž jsou v této problematice důležité nejrůznější interní normativní akty.

²² 1. Úředník si uvědomuje své úkoly, ve styku s veřejností je korektní, zdvořilý a přístupný. Ve svých odpovědích na dopisy, telefonické hovory a elektronickou poštu se úředník snaží být co nejvíce nápomocen a odpovídá co nejuplněji a nejpřesněji na položené otázky.

2. Jestliže úředník za danou záležitost neodpovídá, odkáže občana na příslušného úředníka.

3. Dojde-li k omylu, který nepříznivě ovlivní práva nebo zájmy některého příslušníka veřejnosti, úředník se za něj omluví a snaží se co nejučelněji napravit záporné vlivy vyplývající z jeho omylu a informuje příslušníka veřejnosti o jakýchkoli právech na odvolání v souladu s článkem 19 Kodexu.

(Evropský kodex řádné správní praxe. Čl. 12. [online]. [Cit. 2016-01-14]. Dostupné z: <http://www.eowebbot.europarl.europa.eu/cs/resources/code.faces#/page/1>)

²³ Kodex řádného úředního chování zaměstnanců Evropské komise vůči veřejnosti. [online]. [Cit. 2016-01-14]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/transparency/code/docs/code_cs.pdf

2 Právní vývoj stížnosti ve veřejné správě

Na úvod této práce je zařazen historický exkurs, který si z hlediska komplexnosti klade za cíl rozbor obsahového i legislativního vývoje stížnosti ve veřejné správě. Počátečním mezníkem byl zvolen rok 1954, kdy vešla v platnost a účinnost vládní vyhláška týkající se podávání a vyřizování stížností u národních výborů a jejich orgánů, jež představovala první obecný počin právního řešení této problematiky. Jak je z textu uvedené vyhlášky patrné, do její účinnosti byly stížnosti ve veřejné správě řešeny převážně interními směrnicemi jednotlivých orgánů veřejné správy.

Jedinou oblastí, která byla do té doby obecněji upravena, bylo policejní právo, jehož součástí bylo podávání stížností směřujících proti postupu či jednání příslušníků policejních sborů. V období tzv. První republiky byl důležitým pramenem zákon č. 299/1920 Sb. z. a n., *o četnictvu*, v původním platném znění. *Oficiálně sice četnictvo spadalo pod politickou správu, ale její faktický vliv na řízení četnictva byl omezený. To se projevovalo i v oblasti stížností. Samotný zákon o četnictvu se stížnostmi zabýval pouze v § 15, kde stálo: „Četník kdykoliv ve své službě proti někomu zakročí, má užítí slov „ve jménu zákona... v takovém případě je každý povinen jeho vyzvání uposlechnouti, může si však potom do jeho jednání stěžovati“.*²⁴ Nicméně co by takováto stížnost měla obsahovat, komu by se měla podávat či v jaké lhůtě, o tom již právní úprava mlčela. Předpokládalo se, že stížnosti budou řešeny spíše neformálním způsobem nebo dle přijatých interních aktů. Po druhé světové válce postupně docházelo k reformě bezpečnostních sborů, ale z hlediska stížností nebyla zakotvena žádná relevantní ustanovení a klíčovým předpisem začala být až vyhláška z roku 1954.²⁵

V roce 1958 byla přijata nová vládní vyhláška o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících, která měla představovat určité provizorní a dočasné řešení, ale formálně byla zrušena až nařízením vlády s účinností k 1. lednu 2006, a to v souvislosti s nově přijatým správním řádem, do jehož společných ustanovení byla zařazena i úprava

²⁴ VESELÝ, Tomáš – SLÁDEČEK, Vladimír. *Stížnosti na policii v České republice*. In: *Správní právo*. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 1996, roč. 29, č. 4, s. 193-211. ISSN 0139-6005. s. 194.

²⁵ V souvislosti s policejním právem např. ustanovení § 15 odst. 2 zákona č. 40/1974 Sb., *o Sboru národní bezpečnosti*, v původním platném znění, pojem stížnost obsahovalo: „Dovolují-li to okolnosti případu, jsou příslušníci Sboru národní bezpečnosti povinni při provádění služebního úkonu poučit občany o jejich právech i o možnostech podat stížnost.“, ale kromě zakotvení možnosti jejího podání nebyl stanoven žádný bližší postup a bylo tak nutné aplikovat ustanovení vládní vyhlášky.

stížností. Nicméně pro účely rigorózní práce je takto stručný právní vývoj a s ním i spojená absence odborných pramenů vztahujících se k této problematice určitou výhodou v tom smyslu, že oběma vyhláškám i legislativnímu procesu přijímání současného správního řádu bude moci být věnován větší analytický prostor.

Již samotné znění obou vládních vyhlášek není v současné chvíli snadné získat, zatímco do vyhlášky z roku 1958 lze nahlédnout pouze v některých právních informačních systémech, vyhláška z roku 1954 není běžně dostupná vůbec. Autor této práce oba předpisy získal na základě oslovení Odboru legislativy a koordinace předpisů Ministerstva vnitra a jejich znění zařadil mezi přílohy rigorózní práce.

2.1 Vládní vyhláška o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících u národních výborů a jejich výkonných orgánů z roku 1954

Důležitým mezníkem se v právním vývoji stížnosti stal rok 1954, kdy byla přijata vládní vyhláška č. 225/1954 Ú. l., *o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících u národních výborů a jejich výkonných orgánů*, v původním platném znění, která vstoupila v účinnost 6. listopadu 1954.²⁶ Vzhledem k absenci předchozí právní úpravy, odborné literatury a též k závěrečným ustanovením této vyhlášky, kterými se zrušovaly dosavadní směrnice pro vyřizování stížností a dopisů pracujících adresovaných národním výborům,²⁷ lze dovozovat, že se jednalo o první významný počín úpravy stížností ve veřejné správě na obecné úrovni. Stejně jako v případě její nástupkyně, vládní vyhlášky z roku 1958, se z formálního hlediska jednalo o velice kontroverzní předpis, tehdejší vláda k jeho vydání vůbec nebyla zmocněna.²⁸ Je podstatné uvést, že v době její platnosti a účinnosti se nad příslušnou formou veřejně nepolemizovalo, a to zejména vzhledem k uzavřenosti nesvobodného politického režimu, ale také samozřejmě i z důvodu její krátké účinnosti. Na vládní vyhlášku z roku

²⁶ Vládní vyhláška č. 225/1954 Ú. l., *o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících u národních výborů a jejich výkonných orgánů*, v původním platném znění, je přílohou č. 1 k této práci.

²⁷ § 19 odst. 1 vládní vyhlášky č. 225/1954 Ú. l., *o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících u národních výborů a jejich výkonných orgánů*, v původním platném znění.

²⁸ Z uvedeného vyplývá, že norma, ať jakákoliv, která se neopírá o zákon, by nebyla normou právní, resp. byla by event. právní normou zdánlivou, bez zákonné normativní síly. (KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. s. 107.)

1958 se v době tehdejšího režimu nahlíželo shodně a její forma též nebyla veřejně napadána, po pádu totalitního režimu se však veřejně odborné diskuze na její adresu vedly naopak velmi bohatě.

Text vládní vyhlášky byl značně poplatný době jejího přijetí. Úvodní prohlášení bylo zneužito jako nástroj politické propagandy k zakotvení pevného spojení národních výborů s lidem.²⁹ *Základem všech úspěchů národních výborů je jejich pevné spojení s lidem, jehož jsou představiteli. Spojení s lidem a jeho důvěru k národním výborům upevňuje také přijímání a vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících.*³⁰ Mezi řádky lze tak dovozovat, že se mělo jednat o nástroj kontroly veřejné správy, kterou zákonodárce pojímal zcela odlišně, než je tomu dnes.

Vládní vyhláška se skládala ze čtyř částí. Část první se týkala přijímání stížností, oznámení a podnětů, část druhá jejich projednávání a vyřizování, třetí část upravovala odpovědnost spojenou s touto agendou a část čtvrtá obsahovala závěrečná ustanovení.

Účinnou byla téměř čtyři roky a od 11. října 1958 došlo k jejímu zrušení a nahrazení vládní vyhláškou novou.

2.1.1 Přijímání stížností (Část první)

Z vyhlášky je patrné, že její autoři kladli přílišný důraz na formalismus a místy tak její text působí až úsměvně, a to nejen z dnešního pohledu. Lze pochybovat, že v tehdejší praxi bylo reálné veškerá její ustanovení skutečně dodržovat, naopak striktní lpění na dodržování veškerých stanovených povinností by národním výborům muselo jejich činnost velmi ztěžovat.

V žádném z ustanovení vyhlášky nebyly vymezeny stížnostní důvody, bylo tak možné si v souladu s tímto předpisem stěžovat téměř na cokoliv, pokud to souviselo s činností národních výborů. Výslovně se vyhláška zmiňovala o tom, že podávání stížností, oznámení a podnětů pracujících by mělo být co nejvíce usnadněno, z tohoto důvodu *zřídí rady krajských (ústředních) národních výborů v odboru organizačním a kontrolním a rady okresních (městských, obvodních) národních výborů ve všeobecném*

²⁹ Aktuálně platná a účinná Legislativní pravidla vlády v čl. 48 vylučují takovéto účelové zneužívání úvodních prohlášení, která by neměla normativní povahu.

³⁰ Vládní vyhláška č. 150/1958 Ú. 1., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících, v původním platném znění. (Úvodní prohlášení.)

odboru zvláštní kancelář. Tato kancelář také podává informace o průběhu vyřizování stížností (oznámení a podnětů), sepisuje záznamy se stěžovateli a projednává a vyřizuje méně závažné stížnosti (oznámení a podněty) ihned při jejich podání. [...] Vedením kanceláře pověří rada schopného pracovníka, který má přehled o organizaci a rozdělení práce u národního výboru, je politicky vyspělý a umí jednat s lidmi.³¹ Úvahy o politicky vyspělém pracovníkovi působí z dnešního pohledu úsměvně, o to více je však politováníhodné, že ještě v době poměrně nedávné byly právní předpisy takto účelově zneužívány k politické propagandě. Navíc bylo dále stanoveno, že tato zvláštní kancelář musela být umístěna poblíž vchodu do budovy národního výboru, výrazně označena a důstojně zařízena.³² Ovšem specializovaná kancelář nebyla k přijímání stížností určena výhradně, naopak pracující svá podání kromě tohoto místa mohli činit i u jiných odborů a správních rad národních výborů. Stížnost bylo možné podat v pracovní době každý pracovní den, a to buď písemně nebo ústně. Jednalo-li se o zvláště závažnou stížnost, musel být o ní okamžitě informován předseda národního výboru, příp. jeho náměstek, který dále určil závazný způsob vyřízení takového podání.³³ Vedle toho správní řád z roku 1955 zavedl zvláštní povinnost týkající se podání stížností, oznámení nebo podnětů pracujících, které výkonné orgány národních výborů musely sepisovat na žádost podatele vždy bez ohledu na jejich věcnou a místní příslušnost.^{34, 35}

³¹ Vládní vyhláška č. 150/1958 Ú. 1., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících, v původním platném znění. § 2 odst. 1, 2.

³² Vládní vyhláška č. 150/1958 Ú. 1., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících, v původním platném znění. § 2 odst. 3.

³³ Předsedům, jejich náměstkům, tajemníkům a vedoucím odborů a rad vznikala povinnost dohledu nad tím, aby vůči stěžovatelům nedocházelo k neoprávněným zákrokům jen z toho důvodu, že učinili své stížnostní podání.

³⁴ § 12 odst. 2 vládního nařízení č. 20/1955 Sb., o řízení ve věcech správních (správní řád), v původním platném znění.

³⁵ Pro komplexnost autor této práce uvádí, že předchůdce správního řádu z roku 1955, tedy vládní nařízení o správním řízení z roku 1928, o stěžování hovoří pouze ve smyslu námitek jakožto specifickém opravném prostředku proti rozhodnutím nenapadnutelným odvoláním (§ 68 odst. 1 a § 74 odst. 4 vládního nařízení č. 8/1928 Sb., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řízení), v původním platném znění.). A nástupce správního řádu z roku 1955, tedy vládní nařízení o správním řízení z roku 1960, stížnosti zmiňuje pouze jako příklad podnětu pro přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení (§ 24 odst. 1 vládního nařízení č. 91/1960 Sb., o správním řízení, v původním platném znění.).

Národním výborům v souvislosti s přijímáním stížností, oznámení a podnětů pracujících též vznikala zvláštní povinnost k evidenci těchto podání.³⁶ Týkala se ústředních, krajských, městských a okresních národních výborů a podle potřeby se dobrovolně mohly připojit i místní národní výbory, které jinak stížnosti musely evidovat odděleně od ostatních spisů. Hlavním účelem evidence bylo zajištění statistických dat a jejich následné vyhodnocení, což významně přispívalo ke zlepšení činnosti národních výborů. Samozřejmě proti tomuto pojetí kontroly nelze nic namítat.

2.1.2 Projednávání a vyřizování stížností (Část druhá)

K vyřizování stížností pracujících byly příslušné výkonné orgány národních výborů, kterými dle ústavního zákona o národních výborech byly jejich rady.^{37, 38} U národních výborů, kde nebyly zřízeny odbory a správy, byl k vyřízení povinný zpravidla tajemník, příp. předseda. Stížnost jim mohla být podána přímo nebo jim byla postoupena zvláštní kanceláří nebo jiným členem či orgánem. Nabízí se otázka, jaký reálný význam tedy měla zvláštní kancelář s politicky vyspělým pracovníkem v čele, když evidentně pouze suplovala podatelnu.

Ve vztahu ke lhůtám určeným pro projednání stížnosti lze vyhlášku velmi vyzdvihnout. Je jimi zcela přesně vystihnout smysl tohoto institutu, u kterého by se nemělo jednat o složitý administrativní proces. Pro stížnosti, oznámení a podněty pracujících platil zvláštní režim a musely být projednány a vyřízeny zcela přednostně.³⁹ Pokud jejich vyřízení nevyžadovalo šetření na místě, musely být vyřízeny nejpozději do deseti dnů od jejich doručení. Lhůtu bylo možné prodloužit, avšak pouze za

³⁶ § 4 vládní vyhlášky č. 225/1954 Ú. l., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících u národních výborů a jejich výkonných orgánů, v původním platném znění.

³⁷ *Výkonným orgánem národního výboru je rada národního výboru. Národní výbor ji volí ze svých členů. Rady národních výborů jsou podřízeny vládě, při čemž rada je podřízena jednak svému národnímu výboru, jednak radě národního výboru vyššího stupně.* (Ústavní zákon č. 12/1954 Sb., o národních výborech, v původním platném znění. § 7.)

³⁸ *Uvedený zákon jako základní stupně národních výborů uváděl národní výbory krajské, okresní, městské, obvodní a místní. Kromě toho uváděl pro hlavní město republiky Prahu – Ústřední národní výbor hlavního města Prahy a pro hlavní město Slovenska Bratislavu – Ústřední národní výbor města Bratislavy. Zákon rovněž uváděl, že národní výbory jsou ve své činnosti (nikoliv jen při výkonu funkcí státní správy) podřízeny vládě.* (LACINA, Karel – ČECHÁK, Vladimír. *Vývoj systémů veřejné správy*. s. 97.)

³⁹ § 7 odst. 1 vládní vyhlášky č. 225/1954 Ú. l., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících u národních výborů a jejich výkonných orgánů, v původním platném znění.

předpokladu, že nebyl dotčen „státní zájem“ a stěžovatel o tom byl písemně informován. Veškeré ostatní stížnosti, oznámení a podněty (tedy takové, které vyžadovaly šetření na místě a nevztahovala se na ně desetidenní lhůta) musely být prošetřeny a vyřízeny nejpozději do třiceti dnů ode dne doručení příslušnému orgánu. I tuto lhůtu bylo možné prodloužit, ale pouze se souhlasem předsedy národního výboru včetně písemného vyrozumění stěžovatele s uvedením důvodů pro tento krok společně s uvedením závazné lhůty pro konečné vyřízení jeho podání.⁴⁰ Na správnost a včasnost vyřizování těchto podání dohlížel organizační a kontrolní, příp. všeobecný odbor, který o nich současně sestavoval každý měsíc statistické výkazy.

Z textu vládní vyhlášky je patrné, že se usilovalo o co nejvíce objektivní vyřízení věci. Kromě toho, že bylo nutné prověřit veškeré stížnostní body, se prověřovací povinnost vztahovala i na anonymní stížnosti, které nebylo možné bez náležitého prověření odložit.⁴¹ Naopak odložit bylo možné opakovanou stížnost, která již byla prověřena a vyřízena a stěžovatel neuváděl žádné nové skutečnosti. Vyžadovala-li to situace, byl stěžovatel oprávněn skrýt svou identitu a orgán příslušný k vyřízení stížnosti tak obdržel pouze její opis s neuvedením identifikačních údajů stěžovatele. A konečně stížnosti nesměly vyřizovat ty osoby a orgány, proti kterým směřovaly, vždy je proto musel vyřizovat orgán jim nadřízený.⁴²

Stěžovatel musel být o vyřízení jeho věci vždy informován. Za zcela vyřízenou se považovala stížnost teprve tehdy, pokud byla provedena veškerá opatření, která byla určena při rozhodování o jejím vyřízení.⁴³ Písemné vyrozumění o způsobu vyřízení stížnosti podepisovali vedoucí odborů a správ rad národních výborů a tuto povinnost nemohli přenést na jiného pracovníka. Příp. byla-li stížnost adresovaná radě národního

⁴⁰ § 7 odst. 2 vládní vyhlášky č. 225/1954 Ú. 1., *o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících u národních výborů a jejich výkonných orgánů*, v původním platném znění.

⁴¹ § 8 odst. 1 vládní vyhlášky č. 225/1954 Ú. 1., *o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících u národních výborů a jejich výkonných orgánů*, v původním platném znění.

⁴² § 9 odst. 1 vládní vyhlášky č. 225/1954 Ú. 1., *o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících u národních výborů a jejich výkonných orgánů*, v původním platném znění.

⁴³ § 12 vládní vyhlášky č. 225/1954 Ú. 1., *o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících u národních výborů a jejich výkonných orgánů*, v původním platném znění.

výboru, muselo být vyřízení podepsáno jejím předsedou a některým z jeho náměstků nebo tajemníkem.⁴⁴

Také se velmi dbalo na kontrolu ex post a veškeré stížnosti musely být zpětně rozebírány včetně přijatých nápravných opatření. Národní výbor byl povinen tento rozbor projednat nejméně dvakrát ročně, rada národního výboru nejméně jednou za čtvrt roku a předsedové krajských (ústředních) a okresních (městských) národních výborů se dokonce každý týden museli vzájemně informovat o stavu vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících,⁴⁵ což si lze v praxi jen těžko představit.

2.1.3 Odpovědnost za stížnostní agendu (Část třetí)

Již v druhé části, resp. v ustanovení § 10 vládní vyhlášky, byla stanovena povinnost všech pracovníků, kteří byli pověřeni vyřizováním stížností, oznámení či podnětů pracujících, celou věc rychle a pečlivě přezkoumat a prověřit. Na tuto povinnost navazovalo ustanovení části třetí (§ 17) vládní vyhlášky, které rychlost a pečlivost při vyřizování těchto podání označovalo za osobní odpovědnost každého pověřeného pracovníka a za průtahy, formální vyřízení nebo neprovedení nápravného opatření byl vedoucí příslušného orgánu povinen „vést provinilého zaměstnance k odpovědnosti“.⁴⁶

Vedoucí odborů a správ nesli osobní odpovědnost vůči radě národního výboru za správné a včasné vyřízení podání dle této vyhlášky. Současně odbory a správy rad národních výborů měly povinnost sledovat stížnosti a kritiku jejich činnosti uveřejněné v tisku. Ve stejných lhůtách, které vyhláška určovala, pak musely příslušným redakcím odpovídat, ať již jejich kritika byla oprávněná, či nikoliv.⁴⁷

⁴⁴ § 11 odst. 1 vládní vyhlášky č. 225/1954 Ú. 1., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících u národních výborů a jejich výkonných orgánů, v původním platném znění.

⁴⁵ § 15 vládní vyhlášky č. 225/1954 Ú. 1., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících u národních výborů a jejich výkonných orgánů, v původním platném znění.

⁴⁶ § 17 vládní vyhlášky č. 225/1954 Ú. 1., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících u národních výborů a jejich výkonných orgánů, v původním platném znění.

⁴⁷ § 13 vládní vyhlášky č. 225/1954 Ú. 1., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících u národních výborů a jejich výkonných orgánů, v původním platném znění.

Celkovou odpovědnost za správné a včasné vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících adresovaných národním výborům a jejich výkonným orgánům nesly příslušné rady.⁴⁸

2.2 Vládní vyhláška o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících z roku 1958

S účinností od 11. října 1958 bylo přijímání a vyřizování stížností nově upraveno vládní vyhláškou č. 150/1958 Ú. l., *o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících*, v původním platném znění,⁴⁹ která byla československou vládou přijata pouze jako dočasné a provizorní řešení, avšak derogována byla až nařízením vlády č. 370/2005 Sb., *kterým se zrušuje vládní vyhláška č. 150/1958 Ú. l., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících*, v platném znění, s účinností k 1. lednu 2006.⁵⁰ Z formálního hlediska představovala vládní vyhláška velice specifický typ předpisu, protože k jeho vydání tehdejší vláda nebyla zmocněna. Ústava z roku 1948⁵¹ v ustanovení § 90 odst. 1 opravňovala vládu k vydávání nařízení pouze k provedení určitého zákona a v jeho mezích, tyto podmínky v případě stížností nemohly být splněny. *Byla považována za právní předpis, ačkoliv jím ve skutečnosti nebyla; v minulém režimu to nebylo překážkou úvahám o její všeobecné závaznosti, pro dobu po roce 1989 však nutno konstatovat, že její závaznost nepřesahovala okruh subjektů, které jsou vládě a jejím usnesením podřízeny (její obsah byl proto leckdy přejímán do vnitřních předpisů správních úřadů). [...] V souvislosti s obnovou demokratického právního státu a tržního hospodářství po listopadu 1989 byl dosah a význam vládní vyhlášky značně omezen.*⁵² Jinými slovy se od počátku jejího vydání jednalo pouze o interní správní akt, který byl za minulého režimu považován za akt normativní, nicméně

⁴⁸ § 16 odst. 1 vládní vyhlášky č. 225/1954 Ú. l., *o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících u národních výborů a jejich výkonných orgánů*, v původním platném znění.

⁴⁹ Vládní vyhláška č. 150/1958 Ú. l., *o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících*, v původním platném znění, je přílohou č. 2 k této práci.

⁵⁰ V odborné literatuře bývá často poukazováno na skutečnost, že problematická vyhláška byla zrušena bez relevantní náhrady. Zda lze úpravu stížností ve správním řádu považovat za skutečnou náhradu, či nikoliv, bývá předmětem širokých diskuzí. (Např. HRABÁK, Jan – NAHODIL, Tomáš. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*. 4. vyd. s. 432.)

⁵¹ Ústavní zákon č. 150/1948 Sb., *Ústava Československé republiky*, v původním platném znění.

⁵² MIKULE, Vladimír. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. s. 648.

po roce 1989 se na něj nahlíželo stejně jako na kterékoliv jiné usnesení vlády, což podstatně zužovalo okruh subjektů, pro které byl s ohledem na nutnou úpravu jeho výkladu závazným.⁵³ I přes uvedené se jednalo o jediný akt, kterým byly stížnosti obecně upraveny, což vedlo k určité jedinečnosti. Vládní vyhláška tak stále představovala pro subjekty veřejné správy jakýsi vzor, ze kterého vycházely jejich jednotlivé vnitřní akty týkající se stížnostní agendy, i přes to, že pro ně vládní usnesení nebylo závazným. Vzhledem k uvedenému bude původnímu znění vládní vyhlášky věnován v této práci značný prostor a autor se zaměří na její kladné i záporné aspekty.

Naproti tomu např. Pavel Černý⁵⁴ odkazuje na dva rozsudky Vrchního soudu v Praze z let 1993 a 1997 s tvrzením, že se v nich proti uvedenému teoretickému pojetí soud vymezil a vládní vyhlášku naopak označil za právní předpis.⁵⁵ Autor této práce k tomu uvádí, že Vrchní soud v Praze v obou případech sice shodně konstatoval, že neshledá-li správní orgán (jednalo se o Ministerstvo zemědělství ČR a Ministerstvo hospodářství ČR) podnět k přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení dle správního řádu z roku 1967 důvodným, je povinen postupovat podle vládní vyhlášky z roku 1958. Pro obě ministerstva tím sice byla vyla vyjádřena závaznost tohoto předpisu, ale zároveň soud vládní vyhlášku neoznačil za právní předpis.⁵⁶

Jan Bárta uvádí, že začátkem sedmdesátých a v polovině osmdesátých let dvacátého století existovaly snahy o změnu legislativy směřující k přijetí samostatného „stížnostního“ zákona namísto problematické vyhlášky, ale žádná z nich nebyla

⁵³ *Jednalo se spíše o usnesení vlády, směrnici nebo určitý řídicí akt vlády sui generis než o skutečný právní předpis, jehož závaznost byla více zvyková než právní.* (JEMELKA, Luboš. *Stížnosti a místní samospráva*. In: KADEČKA, Stanislav – KLIKOVÁ, Alena – VALACHOVÁ, Kateřina (eds). *Nový správní řád a místní samospráva II*. s. 40.)

⁵⁴ ČERNÝ, Pavel. In: ČERNÝ, Pavel – DOHNAL, Vítězslav – KORBEL, František – PROKOP, Martin. *Průvodce novým správním řádem s podrobným výkladem a vzory podání*. s. 357-358.

⁵⁵ Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 14. dubna 1993 sp. zn. 6A 35/95, Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 12. září 1997 sp. zn. 7A 179/95.

⁵⁶ *Někteří autoři dokonce považují za důkaz, že zákonodárce s vládní vyhláškou nadále počítá, ust. § 9 zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním, který říká, že „ustanovení jiných právních předpisů upravující... přijímání a vyřizování stížností, oznámení a podnětů neplatí pro přijímání a vyřizování petic. Úmysl zachovat tuto vyhlášku potvrdila na počátku r. 1993 i vláda, když upustila od projednávání již připraveného zákona o stížnostech. Úřad pro legislativu a veřejnou správu, kterému celou věc vláda postoupila, ve svém stanovisku nezpochybnil platnost vyhlášky a vyjádřil názor, že v dané situaci není ani účelné tuto vyhlášku bez náhrady rušit. Jednou z možností by podle něj mohlo být včlenění stížnostního postupu do připravovaného zákona o správním řízení.* (VESELÝ, Tomáš – SLÁDEČEK, Vladimír. *Stížnosti na policii v České republice*. In: *Správní právo*. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 1996, roč. 29, č. 4, s. 193-211. ISSN 0139-6005. s. 198-199.)

úspěšnou. [...] zejména šlo o návrhy, jejichž gestorem v rámci vládní legislativy byl Výbor lidové kontroly ČSSR na začátku sedmdesátých let a v polovině osmdesátých let. Návrhy byly samozřejmě formálně i technicky mnohem lepší než tehdy platný právní stav, zakotvovaly stížnostní právo vůči státním orgánům v souladu s ústavou a nadto, zákonem jakožto primárním pramenem práva, přiznávaly i petiční právo vůči státním organizacím mimo státní správu, tzn. též při uspokojování potřeb obyvatelstva. [...] Zmíněné legislativní záměry byly jak známo tehdejšími politickými místy odloženy ze zřejmého důvodu – aktualizace právní úpravy by přece jen pozdvihla její autoritu, což bylo žádoucí snad pokud jde o knihy přání a stížností, ale rozhodně ne pokud jde o další věci.⁵⁷

Již samotné úvodní prohlášení vládní vyhlášky stojí za povšimnutí: *Správné, včasné a důsledné vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících přispívá k ochraně jejich práv a zájmů, posiluje socialistickou zákonnost, je důležitým prostředkem v boji proti byrokratismu a upevňuje spojení státního a hospodářského aparátu s lidem. Zvyšuje aktivní účast pracujících na správě státu a na řízení a kontrole národního hospodářství.*⁵⁸ Obsahově je samozřejmě plné dobových tendenčních tvrzení, nicméně vedle nich je poměrně upřímně vyjádřen smysl stížnosti, která byla doslova určena pro boj s byrokratismem a současně představovala i důležitý kontrolní prvek.⁵⁹ Takové vyjádření charakterizuje podstatu stížnosti dle správního řádu i dnes, avšak stávající právní úprava neobsahuje takto agresivní a doslovné pojetí. Na uvedeném prohlášení lze zároveň demonstrovat situaci, kdy jsou preambule právních předpisů, kterých by mělo být využíváno zejména ke slavnostnímu uvedení s objasněním smyslu a účelu předpisu, zneužívány k účelové ideologické propagandě.

Vládní vyhláška se celkově členila na čtyři části. Část první se týkala přijímání stížností a oznámení, část druhá jejich vyřizování, třetí část byla zaměřena na přijímání a vyřizování podnětů a část čtvrtá obsahovala derogační ustanovení ve vztahu

⁵⁷ BÁRTA, Jan. *Petice a stížnosti*. In: *Správní právo*. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 1990, roč. 23, č. 4, s. 203-209. ISSN 0139-6005. s. 205.

⁵⁸ Vládní vyhláška č. 150/1958 Ú. l., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících, v původním platném znění. Úvodní prohlášení.

⁵⁹ *Podstata právní úpravy vl. vyhlášky č. 150/1958 Ú.l., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících spočívá v tom, že občan má právo usilovat prostřednictvím stížností, oznámení a podnětů o odstranění zjištěných nedostatků v nejrůznějších oblastech života společnosti.* (NEDOROST, Libor – SOVÁK, Zdeněk. *Správní právo procesní*. s. 36.)

k vyhlášce č. 225/1954 Ú. l., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících u národních výborů a jejich výkonných orgánů.

2.2.1 Podání a přijímání stížností (Část první)

Text vládní vyhlášky se na první pohled jeví jako daleko více propracovanější a podrobnější než současná právní úprava správního řádu, reálně to však takto jednoznačné nebylo. Vládní vyhláška byla rozhodně detailnější a v určitých ohledech poskytovala stěžovatelům daleko větší prostor oproti úpravě stávající, na druhou stranu její text byl značně neurčitý a spory o její působnost či výklad tak byly zcela oprávněné.

Oproti současným tzv. dotčeným osobám byli k podání stížnosti oprávněni „pracující a všechny orgány jejich organizací“.^{60, 61} Stěžovatelé tedy nebyli limitováni tím, zda se jich činnost správního orgánu přímo dotýkala či nikoliv, oprávnění stěžovat si bylo přiznáno každému. Stěžovatelé byli zároveň chráněni před tzv. přímými či nepřímými zákroky,⁶² které by měly za následek újmu čistě jen z toho důvodu, že učinili své podání. Při pohledu na takovou ochranu se nabízí otázka, do jaké míry bylo uvedené ustanovení za tehdejšího režimu skutečně naplňováno.

Povinnými subjekty k přijímání stížností byly veškeré „orgány státního a hospodářského aparátu“, které měly zároveň povinnost je vedle přijetí vyřídit správně a včas. Stejně tak, jako byl široce pojat okruh stěžovatelů, byl pojat i (dobovou terminologií a pro účely této kapitoly) okruh tzv. organizací,⁶³ do jejichž působnosti stížnostní agenda spadala, nicméně s postupující reformou a modernizací veřejné správy přestal být tento okruh subjektů aktuální.⁶⁴ Zároveň vyhláška obsahovala i jakési

⁶⁰ § 1 odst. 1 vládní vyhlášky č. 150/1958 Ú. l., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících, v původním platném znění.

⁶¹ Termínem „všechny orgány jejich organizací“ byly myšleno tzv. Revoluční odborové hnutí (ROH). (VESELÝ, Tomáš – SLÁDEČEK, Vladimír. *Stížnosti na policii v České republice*. In: *Správní právo*. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 1996, roč. 29, č. 4, s. 193-211. ISSN 0139-6005. s. 199.)

⁶² § 1 odst. 3 vládní vyhlášky č. 150/1958 Ú. l., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících, v původním platném znění.

⁶³ Pojem „organizace“ představoval legislativní zkratku, kterou zavedla vládní vyhláška, zahrnoval tak ministerstva, ostatní ústřední úřady a orgány, výkonné orgány národních výborů, a to včetně jim podřízených úřadů a organizací. (§ 1 odst. 4 vládní vyhlášky č. 150/1958 Ú. l., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících, v původním platném znění.)

⁶⁴ V posledních letech účinnosti vládní vyhlášky bylo dovozováno, že je s příznačným označením „zřejmě závazná“ pro správní úřady, které byly podřízeny vládě, rozpočtové a příspěvkové organizace

doporučení,⁶⁵ kterým bylo za účelné označeno podání stížnosti přímo těm orgánům, které byly nadřízené organizacím, vůči nimž stížnost směřovala. Nebyla to však povinnost, podání mohlo být samozřejmě učiněno i u organizace, které bylo něco vytýkáno. Vzhledem k tomu, že vyhláška neznala žádný opravný či nápravný prostředek, kterým by bylo možné požadovat přešetření způsobu vyřízení stížnosti, bylo čistě na stěžovateli, zda se podání rozhodl podat přímo k organizaci, u které nedostatky spatřoval, nebo k organizaci či orgánu jí nadřízenému.⁶⁶ Naopak za stížnost se nepovažovala podání organizací, kterými bylo upozorňováno na nesprávnou činnost jiných orgánů státního a hospodářského aparátu.

Všem pracujícím, tedy stěžovatelům, z vládní vyhlášky vyplývalo velké množství oprávnění, a to takovým způsobem, který by autor této práce označil za značně nerovný. Podstatou této nerovnosti pak byla pozice orgánu veřejné správy coby slabší strany, jež měla řadu až nesmyslných povinností, kterými měla stěžovatelům vycházet vstříc. Ministři, vedoucí ostatních ústředních úřadů a jejich náměstci byli povinni kdykoliv (zpravidla po předchozí dohodě či ohlášení) přijímat pracující.⁶⁷ Reálné naplnění této povinnosti si lze představit jen obtížně. Podání stížnosti tak mohlo být učiněno přímo u těchto osob nebo běžnou cestou klasického podání adresovaného organizaci, kde měly mít tuto agendu na starost útvary pro provádění prověrek a revizí nebo sekretariáty vedoucích organizací, příp. sám vedoucí organizace nebo jím určený pracovník tam, kde uvedené útvary nebyly zřízeny. Součástí této agendy nebylo jen pouhé přijímání, ale i vedení tzv. ústřední evidence stížností^{68, 69} a jejich včasné a

v působnosti těchto správních úřadů, státní podniky a orgány územních samosprávných celků při výkonu státní správy. (KRAMÁŘ, Květoslav. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Právní slovník*. s. 913.)

⁶⁵ § 1 odst. 2 vládní vyhlášky č. 150/1958 Ú. l., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících, v původním platném znění.

⁶⁶ *Proti způsobu vyřízení stížnosti nemá stěžovatel sice možnost podat odvolání, avšak může podat novou stížnost, na základě níž se zjišťuje, zda původní stížnost byla řádně prošetřena a vyřízena.* (PRŮCHA, Petr. In: PRŮCHA, Petr – POMAHÁČ, Richard. *Lexikon. Správní právo*. s. 513.)

⁶⁷ § 3 odst. 1 vládní vyhlášky č. 150/1958 Ú. l., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících, v původním platném znění.

⁶⁸ Blíže k obsahové stránce ústřední evidence stížností ustanovení § 5 odst. 1 vládní vyhlášky č. 150/1958 Ú. l., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících, v původním platném znění. Kromě obecných statistických dat měla evidence také za cíl poskytovat údaje pro účely kontroly veřejné správy.

⁶⁹ Na evidenci stížností byl obecně kladen přílišný důraz. Např. pokynem ministra spravedlnosti z roku 1985, který byl vypracován na základě prověrek vyřizování stížností, oznámení a podnětů občanů a organizací u všech krajských soudů, některých okresních soudů a státních notářství, bylo povinným subjektům (v tomto případě předsedům krajských a okresních soudů, vedoucím státním notářům)

správné vyřizování. Přesné požadavky na údaje o stížnostech byly kladeny pouze na organizace, které je měly povinnost řádně evidovat, naopak požadavky na podání stěžovatelů vyhláška nespécifikovala vůbec, mohli je podávat písemně či ústně bez přesněji stanoveného obsahu. Ústní stížnosti měly být vyřizovány bezprostředně, pokud je takto nešlo vyřídit, byl o nich sepsán záznam, který stěžovatel stvrdil svým podpisem. O tzv. zvlášť závažných stížnostech⁷⁰ musel být neprodleně informován vedoucí organizace, aby mohl stanovit způsob jejich vyřízení a dle povahy případu urychleně zjednat nápravu.

Vládní vyhláška se výslovně nezmiňovala o zakládání ani o nahlížení do stížnostního spisu. Jak je patrné z judikatury, v posledních letech účinnosti vyhlášky do takového spisu mohlo být oprávněnými osobami nahlíženo dle zákona o svobodném přístupu k informacím.⁷¹ Rovněž se vyhláška nezmiňovala o anonymních stížnostech, Martin Hansel dovozuje, že anonymní podání stížností tedy nemusela být vyřizována vůbec, nicméně praxe se k tomu stavěla opačně a i tato podání byla ve své většině vyřizována.⁷²

2.2.2 Vyřizování stížností (Část druhá)

K vyřizování a prošetřování stížností byly určeny ty útvary organizace, do jejichž působnosti předmět stížnosti náležel, příp. útvary pro provádění prověrek a revizí. Vládní vyhláška stanovovala, že jejich vyřízení muselo proběhnout urychleně a odpovědně a prošetřování provedeno hospodárně a bez zbytečných průtahů.⁷³ *Způsob*

uloženo, aby byla veškerá podání důsledně rozlišována podle jejich skutečného obsahu a v případě stížností pracujících a jejich evidence byla v příloze tohoto pokynu obsažena striktní pravidla, jak s těmito statistikami nakládat, aby byly veškeré údaje zcela přesné. (Pokyn ministra spravedlnosti České socialistické republiky ze dne 16. prosince 1985 č. 2487/85-sekr., *k upřesnění evidence stížností, oznámení a podnětů občanů a organizací a prohloubení práce s nimi*. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer, a. s. [cit. 2015-07-10].)

⁷⁰ § 4 odst. 2 vládní vyhlášky č. 150/1958 Ú. 1., *o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících*, v původním platném znění.

⁷¹ *Nahlížení do stížnostního spisu po 1. 1. 2006 je totiž možné jen prostřednictvím správního řádu, rozhodně nikoliv prostřednictvím zrušené vládní vyhlášky (která žádná taková ustanovení ostatně ani neměla, a tak se v praxi postupovalo prostřednictvím zákona o svobodném přístupu k informacím)*. (Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. srpna 2008 sp. zn. 2 As 38/2007.)

⁷² HANSEL, Martin. *Vyřizování tzv. anonymních stížností*. In: *Právní rádce*. Praha: Economia, a. s., 2005, roč. 13, č. 11, s. 41-42. ISSN 1210-4817.

⁷³ Autor v této souvislosti poukazuje na (z hlediska obsahu) pozoruhodné usnesení Ústavního soudu z roku 1998, kterým byla odmítnuta ústavní stížnost, ve které stěžovatel uváděl, že v roce 1981 podal dle

vyřizování je charakterizován obecně kombinací zásad objektivní pravdy, rychlosti a hospodárnosti.⁷⁴ Zároveň musely být prošetřeny veškeré stížnostní body, které stěžovatel ve svém podání označil.

Velice zajímavé to bylo v případě lhůt, kde se ukazovalo, že výše citovaná slova jako „urychleně“ nebo „bez zbytečných průtahů“ se rozhodl zákonodárce skutečně naplnit. Vládní vyhláška byla proto charakteristická lhůtami velmi krátkými, což lze jistě vyzdvihnout jako velký klad. Méně závažné stížnosti z hlediska vyřízení, tedy takové, které nebylo nutné prošetřovat na místě, na základě vyjádření či spisového materiálu jiného orgánu, musely být prošetřeny a vyřízeny do deseti dnů ode dne doručení věcně a místně příslušné organizaci.⁷⁵ Složitější stížnosti, resp. takové, které nebylo možné vyřídit do deseti dnů od jejich doručení, musely být prošetřeny a vyřízeny nejdéle do třiceti dnů ode dne doručení. Ve zcela výjimečných případech a se souhlasem vedoucího organizace (příp. se souhlasem předsedy v případě národního výboru) nebo jím zmocněného pracovníka bylo možné tuto lhůtu překročit. Důvody takového překročení bylo nutné přesně stanovit a uvědomit o nich stěžovatele, příp. i organizaci, jež si vyžádala zprávu o vyřízení stížnosti nebo stížnost postoupila k prošetření.⁷⁶ Pokud měla být stížnost prošetřována jinou organizací, a tedy došlo k jejímu postoupení, byla příslušná organizace povinna stížnost vyřídit nejdéle ve lhůtě deseti dnů po obdržení zprávy o jejím prošetření. V případě postoupení jiné organizaci z důvodu nesprávně vyhodnocené působnosti, musela být stížnost postoupena ve lhůtě pěti dnů ode dne doručení a stěžovatel o tom musel být vyrozuměn.

Stěžovatel byl oprávněn požádat o neuvádění svého jména. V takovém případě byl postoupen k prošetření jen opis stížnosti bez uvedení identifikačních údajů stěžovatele. To samé přicházelo v úvahu i v případě, kdy by uvedení jména nebylo

vládní vyhlášky Generální prokuratury v Praze stížnost na postup vyšetřovatele, která materiálně nebyla nikdy vyřízena. Proto se v roce 1993 obrátil se svým požadavkem znovu na původní adresáty a žádal vyřízení své stížnosti z osmdesátých let. Dostalo se mu adekvátních reakcí, se kterými přesto nebyl spokojen, a využil všech svých procesních práv včetně podání ústavní stížnosti, která byla Ústavním soudem odmítnuta. (Usnesení Ústavního soudu ze dne 4. listopadu 1998 sp. zn. I.ÚS 97/98.)

⁷⁴ NEDOROST, Libor – SOVÁK, Zdeněk. *Správní právo procesní*. s. 36.

⁷⁵ § 6 odst. 3 vládní vyhlášky č. 150/1958 Ú. l., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících, v tehdejším platném znění.

⁷⁶ § 6 odst. 5 vládní vyhlášky č. 150/1958 Ú. l., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících, v původním platném znění.

v zájmu správného vyřízení stížnosti. Uvedená možnost anonymity měla jistě vést k objektivnímu zjištění stavu věci, nicméně v případě brojení proti jednání konkrétní úřední osoby nebo postupu v individuální situaci ztrácí anonymita reálně svůj význam. Dalším prvkem, který měl zaručovat objektivitu, byla nepřípustnost postoupení stížnosti k vyřízení či prošetření těm útvarům nebo pracovníkům, proti kterým směřovala. Zvláštním druhem pak byly stížnosti proti vedoucím organizací, které mohly být postoupeny pouze příslušnému nadřízenému orgánu.

Každá podaná stížnost se posuzovala podle svého skutečného obsahu a bez ohledu na to, kým byla podána a vůči komu směřovala. Bylo-li ze stížnosti patrné, že stěžovatel nevyčerpal veškeré řádné opravné prostředky a lhůta k jejich podání stále ještě běžela, musela být taková stížnost neprodleně postoupena organizaci příslušné k rozhodnutí o řádném opravném prostředku a stěžovatel o zvoleném postupu musel být uvědomen. Při samotném prošetřování stížnosti musel být slyšen stěžovatel a též i osoby, proti kterým stížnost směřovala, vyžadovalo-li to správné vyřízení věci, jinak povinnost slyšení nevznikala. Pokud jde o slyšení či jinou účast v rámci projednávání stížnosti, je zcela ukázkovým ustanovením § 8 odst. 3, 4, 5 vládní vyhlášky, které bylo odrazem dobové ideologie. Bylo v něm stanoveno oprávnění odborových orgánů k účasti na prošetřování stížností, dále byla stanovena obligatorní účast pracujících v rámci prošetřování stížností týkajících se zájmů většího počtu pracujících (zejména stížnosti na špatnou organizaci práce či poskytování prací a služeb) po vzájemné dohodě s příslušným odborovým orgánem, příp. výkonným orgánem národního výboru. Také zde byla obsažena spolupráce a zvláštní informační povinnost odborů rad národních výborů při vyřizování tzv. závažných stížností, spolupráce probíhala mezi jejich aktivem, členy národních výborů a stálými komisemi.

Po řádném a pečlivém prošetření mohlo dojít k samotnému vyřízení stížnosti. Ta se dle vyhlášky považovala za vyřízenou ve chvíli, kdy byla učiněna veškerá opatření potřebná k odstranění zjištěných závad a stěžovatel o tom byl vyrozuměn.⁷⁷ Lhůty, které byly v rámci této podkapitoly uvedeny pro vyřízení stížnosti, byly zároveň shodné i pro podání zprávy stěžovateli ohledně jeho stížnosti, ať již byla shledána důvodnou či

⁷⁷ § 10 odst. 1 vládní vyhlášky č. 150/1958 Ú. 1., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících, v původním platném znění.

nikoliv.⁷⁸ Pokud byla stížnost důvodná, nesli odpovědnost za výsledek (tedy za okamžité provedení opatření potřebných k odstranění závad a zajištění, aby nedocházelo k jejich opakování) vedoucí organizací, příp. vedoucí rad národních výborů. Zároveň organizace, která byla příslušná k vyřízení stížnosti, měla povinnost sledovat, zda jsou přijatá opatření ke zjednání nápravy řádně plněna a souběžně jí bylo umožněno vyvozovat či navrhopat vyvození důsledků proti těm osobám, které byly odpovědny za jejich nesplnění. Tato kontrola ex-post byla velmi důležitou a lze ji jednoznačně hodnotit kladně.

Vedoucí organizací zaujímali ve stížnostní agendě důležité postavení. Kromě již uvedených povinností přijímání pracujících, udělování souhlasu s prodloužením lhůty či odpovědnosti za provedení opatření k odstranění vad dále odpovídali za vytvoření podmínek pro správné a včasné vyřizování stížností a současně měli povinnost vyvodit důsledky k pracovníkům organizace, kteří způsobili průtahy, chybovali při prošetření nebo vyřízení stížnosti, neprovedli stanovené opatření k nápravě nebo se provinili zákroky vůči stěžovateli, a to čistě jen z důvodu jeho podání stížnosti. Zvláštní postavení měli také vedoucí tzv. útvarů pro provádění prověrek a revizí, příp. sekretariátu vedoucích organizací, kteří nejméně dvakrát ročně vypracovávali zprávu o došlých, vyřízených a nevyřízených stížnostech, jež povinně obsahovala jejich rozbor, příčiny zjištěných závad a opatření k jejich nápravě. Vedle toho také muselo být současně zhodnoceno, jak byla v příslušné organizaci dodržována ustanovení vládní vyhlášky.^{79, 80} Tyto zprávy následně projednávala kolegia ministerstev, ústředních úřadů a orgánů a rady národních výborů, které zároveň dbaly o provedení opatření k odstranění veškerých závad. Jak již bylo uvedeno v souvislosti s úvodním prohlášením, vyhláška byla koncipována pro boj s byrokratismem, v tomto smyslu byly i striktně stanoveny požadavky vztahující se ke statistice stížností, jejich projednávání či

⁷⁸ *Pokud jde o závěrečné vyrozumění, měl by se v něm stížnost vyřizující správní orgán vypořádat s otázkou oprávněnosti stížnosti, a to nejen ve vztahu k pracovníkovi veřejné správy vůči kterému byla stížnost směřována, ale i ve vztahu k podavateli stížnosti.* (NEDOROST, Libor – SOVÁK, Zdeněk – VĚTROVEC, Vladislav. *Správní řád – komentář*. s. 28.)

⁷⁹ § 15 odst. 1 vládní vyhlášky č. 150/1958 Ú. l., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících, v původním platném znění.

⁸⁰ *Pokud rozbohem oprávněných stížností budou zjištěny závady širšího rozsahu, musí být navržena opatření k odstranění jejich příčin nejen ve vlastní organizaci, ale též na příslušném úseku činnosti státního a hospodářského aparátu.* (Vládní vyhláška č. 150/1958 Ú. l., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících, v původním platném znění. § 15 odst. 1.)

vyhodnocování ustanovení vyhlášky. Na druhou stranu je nutné uvést, že zejména v této agendě jsou z hlediska kontroly podrobné a zveřejňované statistiky velice žádoucí, a to i pro případy, kdy by měly být pouze uveřejňovány bez dalšího projednávání na nejvyšších místech. V současné době je však zcela běžné, že subjekty veřejné správy statistické údaje o stížnostní agendě poskytují a zveřejňují, což lze velmi ocenit.

Stěžovateli samozřejmě nic nebránilo v tom, aby svou stížnost mohl opakovat.⁸¹ V takovém případě bylo nutné přezkoumat, zda jeho původní stížnost byla vyřízena správně a o zjištěném výsledku stěžovatele vyrozumět. Pokud se jednalo o stížnost podanou v téže věci a stěžovatel se omezil pouze na již tvrzené důvody, nebylo nutné přijetí stížnosti potvrzovat ani tyto opakované důvody znovu prošetřovat.

Rovněž stojí za povšimnutí ustanovení § 12 vládní vyhlášky, které se týkalo určité součinnosti organizací pro případy, kdy byly v tisku, rozhlase a televizi uveřejněny stížnosti a kritika týkající se jejich práce, příp. byly těmito redakcemi na nedostatky upozorněny. Ve stejných lhůtách jako pro vyřízení stížností pracujících byly organizace povinny na takovéto stížnosti a kritiku odpovídat a pokud byla stížnost oprávněná, musely současně informovat uvedená média o zjištěných poznatcích a přijatých nápravných opatřeních.

Z uvedeného postupu vyřizování stížností je zřejmé, že byl kladen přílišný důraz na formalismus v této agendě a stěžovatelé disponovali skutečně širokou řadou oprávnění. Podobně kriticky se k této věci vyjádřil i Vladimír Sládeček, dle kterého *způsob vyřizování stížností podle této zastaralé a překonané vládní vyhlášky byl v minulosti nezřídka velice formální, bezútěšný, a pokud jde o konkrétní výsledek, zpravidla neuspokojivý, což se příliš nezlepšilo ani po r. 1989. Hlavní problém spočíval (a koneckonců setrvává i do současnosti) v tom, že příslušný orgán byl „soudcem“ ve své věci, úřadem podjatým, kdy posuzování stížnosti mohlo být podmíněno kolegiálními aj. vztahy uvnitř úřadu. Nešlo o nezávislý subjekt vybavený dostatečnými vyšetřovacími oprávněními, o instituci, jakou je kupř. ombudsman [...].*⁸²

⁸¹ § 6 odst. 7 vládní vyhlášky č. 150/1958 Ú. 1., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících, v původním platném znění.

⁸² SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vyd. s. 391-392.

2.2.3 Vztah vládní vyhlášky a správního řádu z roku 1967

V roce 1967 byla přijata nová procesní úprava správního řízení. Zákon č. 71/1967 Sb., *o správním řízení (správní řád)*, v původním platném znění, byl v pořadí čtvrtým správním řádem v historii našeho samostatného státu. Zároveň byl prvním z těchto kodexů, u kterého se zákonodárce rozhodnul pro zákonnou formu a nikoliv již pro formu vládního nařízení, jako tomu bylo u jeho předchůdců. S účinností od 1. ledna 1968 se tedy zcela zásadně zmodernizovalo a změnilo správní řízení. Při pohledu na znění důvodové zprávy je patrné, že i tento předpis obsahoval řadu dobových tendenčních tvrzení,⁸³ nicméně i přesto jej lze označit za významný legislativní počín, který pozitivně ovlivnil budoucí vývoj právní úpravy správního řízení.

Ve vztahu ke stížnostem se však nejednalo o předpis zásadního významu, který by tuto problematiku komplexněji upravoval. Ustanovení § 2 písm. b) správního řádu upravující negativní působnost navíc stanovilo, že se tento předpis nevztahuje *na projednávání a vyřizování stížností a podnětů občanů a organizací, kde platí zvláštní právní předpisy. Je-li však ze stížnosti nebo podnětu patrné, že je zcela nebo zčásti podáním ve smyslu tohoto zákona, postupuje se v tomto směru podle jeho ustanovení.*⁸⁴ Mohlo se jednat o situaci, kdy *např. účastník řízení podává návrh na povolení obnovy řízení a přitom si stěžuje na jednání konkrétního pracovníka správního orgánu. V takových případech se ta část, která má povahu podání ve smyslu správního řádu, vyřizuje podle příslušných ustanovení správního řádu, ve zbývajících částech se řídí režimem výše uvedené vyhlášky.*^{85, 86, 87} V důvodové zprávě lze nalézt odpověď na otázku, proč

⁸³ *Celé správní řízení je ovládáno zásadou výchovy a přesvědčování občanů k dobrovolnému plnění povinností vůči státu, společnosti i spoluobčanům. S růstem socialistického uvědomění stává se dobrovolné plnění uložených povinností stále více samozřejmostí. (Důvodová zpráva k zákonu č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád). In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer, a. s. [cit. 2015-07-03].)*

⁸⁴ Zákon č. 71/1967 Sb., *o správním řízení (správní řád)*, v původním platném znění. § 2 písm. b).

⁸⁵ ŠLAUF, Václav – MATRASOVÁ, Eva – PŘÍHODA, Petr – ŠMÍD, Ladislav. *Správní řád. Poznámkové vydání*. 11. vyd. s. 17.

⁸⁶ Ke zvláštnímu procesnímu režimu vládní vyhlášky např. Ústavní soud v nálezu z roku 1996, který se zabýval možností obrany v případě, kdy katastrální úřad dle tehdy platného zákona o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem neposoudil předloženou listinu k záznamu do katastru správně, avšak v této věci nevydával rozhodnutí, pouze předmětnou listinu vrátil tomu, kdo ji vyhotovil. (Nález Ústavního soudu ze dne 11. července 1996 sp. zn. II.ÚS 173/95.)

⁸⁷ Dále také např. rozsudek Vrchního soudu v Praze z roku 1999 týkající vztahu tehdy platného správního řádu a vládní vyhlášky z roku 1958 ohledně vyřizování podnětů k přezkoumání správního rozhodnutí. (Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25. ledna 1999 sp. zn. 7 A 8/96.)

se zákonodárce proti stížnostem takto negativně vymezil a ponechal u nich zvláštní procesní režim. *Konečně se nic nezmění proti dosavadnímu stavu ani v otázce poměru správního řádu k předpisům o vyřizování stížností pracujících, pro které bude nadále platit zvláštní úprava, a to i pro tzv. právní stížnosti, namířené proti postupu a rozhodování správních orgánů ve správním řízení. [...] Děje se tak v zájmu zajištění funkce stížnosti jako nástroje celospolečenské kontroly.*⁸⁸ Ostatně stejné směřování zákonodárce lze sledovat i v důvodové zprávě k současnému správnímu řádu, kdy předpokládal, že stížnosti budou zcela samostatně upraveny zvláštním zákonem a nebudou zařazeny mezi ustanovení správního kodexu.

2.3 Úprava stížností ve správním řádu z roku 2004

Po téměř čtyřiceti letech se zákonodárce rozhodnul nahradit dosavadní správní řád z roku 1967 procesním kodexem novým. Návrhů na reformu existovalo mnoho, ale až v roce 2004 byla skutečná vůle nový správní řád s účinností od 1. ledna 2006 přijmout. Vzhledem k reformě a modernizaci veřejné správy již předpis z šedesátých let dvacátého století nebyl aktuálním a cesta novelizací by nebyla dostačující.⁸⁹ Je však důležité uvést, že slovenský zákonodárce se vydal cestou opačnou a správní řád z roku 1967 je ve znění několika málo novel na Slovensku stále platný a účinný. Český zákonodárce se v důvodové zprávě k současnému správnímu řádu směrem k předchozí úpravě vyjadřoval velmi kriticky. *Řešení spočívající ve snaze o reformu stávající právní úpravy formou novelizace správního řádu se jeví jako nerealizovatelné vzhledem ke zcela odlišné koncepci, na které byl v šedesátých letech dvacátého století správní řád založen. Proto bylo přistoupeno k řešení systémových nedostatků formou zcela nového právního předpisu, jenž by odpovídal požadavkům kladeným na zákonné normy právního státu a vymezil pevný rámec pro postup správních orgánů v souladu s požadavky Ústavy, Listiny základních práv a svobod i mezinárodních úmluv, k jejichž respektování se náš stát zavázal. Zatímco v oblasti občanského soudního a trestního*

⁸⁸ Důvodová zpráva k zákonu č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád). In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer, a. s. [cit. 2015-07-03].

⁸⁹ Dalším výrazně determinujícím faktorem platného správního řádu je, že pro jinak běžné instituty používá dikci šedesátých let dvacátého století. Očištění od těchto "pokrokových" pojmů prodělalo trestní i občanské soudní řízení počátkem devadesátých let. K "technické" novele správního řádu však nedošlo. (Sněmovní tisk 201. Vládní návrh zákona správní řád. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 2003, IV. volební období [online]. [Cit. 2015-08-01]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=201&CT1=0>)

řízení probíhá reforma jako kontinuální proces, jehož vyvrcholením bude předložení nových procesních kodexů, obsahujících však instituty do jisté míry již v praxi vyzkoušené prostřednictvím předchozích novel, v oblasti správního řízení byl zvolen přístup jednorázové zásadní změny související s celkovou reformou veřejné správy a správního soudnictví. [...] Návrh nového správního řádu reaguje na zásadní změny v uspořádání orgánů veřejné správy a ve složitosti problematiky, kterou musí tyto orgány řešit, nově upravuje působnost správního řádu a jeho systematiku, zavádí do správního řízení nové instituty a zpřesňuje současnou právní úpravu tam, kde její nedostatečnost umožňovala nejednoznačný výklad.⁹⁰

Z hlediska řešeného tématu stížností byla situace poněkud složitější. V původním vládním návrhu správního řádu⁹¹ problematika stížností nebyla upravena vůbec a zákonodárce předpokládal přijetí zvláštního zákona, který by upravoval stížnost ve veřejné správě v obecné rovině, a do doby jeho přijetí měla zůstat v platnosti vládní vyhláška z roku 1958. Ve vládním návrhu lze sice nalézt dva obdobné instituty – ohrazení a procesní stížnost, ale v obou případech se jednalo o zvláštní procesní instituty mající povahu opravných prostředků a nikoliv o stížnosti ve smyslu, v jakém o nich pojednává tato práce. *Tyto opravné prostředky mají větší intenzitu než stížnost, která je dnes upravena nevyhovující vládní vyhláškou č. 150/1958 Ú.l., a do budoucna má být upravena zvláštním zákonem, neboť tato "stížnost" není procesním prostředkem ve správním řízení, a na druhou stranu mají menší intenzitu než odvolání proti rozhodnutí ve věci. Ohrazení i procesní stížnost používalo před rokem 1950 nejen správní řízení a jejich opětovné zavedení si vyžádala potřeba rozlišit mezi těmito prostředky a zmíněnou stížností nebo např. námitkami podle zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků. [...] Zatímco ohrazení je opravným prostředkem v zásadě neformálním, který nemá ani suspenzivní ani devolutivní účinek, nicméně správní orgán je povinen je řádně prošetřit a případně učinit bezodkladné úkony k nápravě, procesní stížnost je prostředkem navýsost formálním, což se projevuje jednak jeho devolutivním*

⁹⁰ Sněmovní tisk 201. *Vládní návrh zákona správní řád.* Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 2003, IV. volební období [online]. [Cit. 2015-08-01]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=201&CT1=0>

⁹¹ Sněmovní tisk 201. *Vládní návrh zákona správní řád.* Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 2003, IV. volební období [online]. [Cit. 2015-08-01]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=201&CT1=0>

účinkem, jednak tím, že ho zákon připouští pouze proti usnesení a v některých dalších případech.⁹² Procesní stížnost měla dle vládního návrhu v řadě případů nahrazovat odvolání a měla se tedy zařadit mezi řádné opravné prostředky a směřovat k podstatnému zrychlení a zefektivnění opravného řízení. Bohužel ani jeden z těchto procesních institutů nakonec nezískal podporu zákonodárců a do platné a účinné úpravy se ani ohrazení, ani procesní stížnost nedostaly.

Až v průběhu legislativního procesu získal původní vládní návrh současnou podobu. Z předpokládané úpravy stížností zvláštním zákonem nakonec sešlo a jejich obecná úprava se dostala mezi ustanovení správního řádu. Vzhledem k zařazení mezi společná, přechodná a závěrečná ustanovení a také ke stručnosti této úpravy lze předpokládat, že toto řešení zákonodárce musel pokládat za dočasné a provizorní, příp. jako zvláštní (a bohužel kusou) úpravu pouze pro řízení vedená dle správního řádu. Nicméně doposud nebyla v této problematice přijata žádná komplexní obecná úprava a pro stížnosti je nadále charakteristická jejich roztržitost v řadě ostatních předpisů.

2.4 Neúspěšné zákonodárné iniciativy v právním vývoji stížnosti

Současně však nelze tvrdit, že se zákonodárce s nedostatečnou úpravou stížností nesnažil v minulosti vyrovnat a najít řešení. Bohužel žádný z těchto pokusů se nikdy nesesetkal s většinovou podporou a problematika se reálně nikam neposunula. Kromě již uvedených snah o přijetí zvláštního stížnostního zákona ze začátku sedmdesátých a z poloviny osmdesátých let dvacátého století, o kterých lze hovořit spíše jako o snahách než zákonodárných iniciativách, byl též v tomto směru důležitý vládní počín v roce 1992 o zrušení problematické vyhlášky z roku 1958 a přijetí zvláštního zákona. *Vláda ČR si byla vědoma existence problematického právního předpisu a uložila bývalému Ministerstvu státní kontroly ČR (MSK ČR) vypracovat návrh zákona o stížnostech. Návrh zásad zákona o stížnostech byl vypracován v první polovině roku 1992 a prošel i vnějším připomínkovým řízením. Projednávání návrhu zákona však bylo vládou na podzim roku 1992 odloženo v souvislosti s rozdělením ČSFR a zřejmě z obavy, že by se tento zákon mohl dostat do rozporu s novou Ústavou České republiky. Na bývalém MSK*

⁹² Sněmovní tisk 201. *Vládní návrh zákona správní řád*. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 2003, IV. volební období [online]. [Cit. 2015-08-01]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=201&CT1=0>

ČR byl vypracován návrh na úpravu znění práva petičního (výše zmíněný článek 18 Listiny) tak, aby vypuštěním pojmu „ve veřejném nebo jiném společném zájmu“ bylo možné za petici považovat i stížnost týkající se individuálního zájmu pisatele. Velice elegantně tak mohla být problematičká vyhláška zrušena. Ústava ČR ale přijala Listinu ve znění zákona č. 23/1991 Sb. [...] Začátkem roku 1993 vláda od projednávání zákona o stížnostech zcela upustila a požádala o stanovisko Úřad pro legislativu a veřejnou správu. Tento úřad ve stanovisku pro vládu nezpochybnil platnost vyhlášky, vyjádřil názor, že v dané situaci není účelné a vhodné tuto vyhlášku bez náhrady zrušit, a zmínil se o úvaze včlenit úpravu postupu pro vyřizování individuálních stížností do připravovaného zákona o správním řízení.⁹³

Za nejvíce ambiciózní projekty z posledních let lze označit návrh skupiny poslanců na vydání zákona o přijímání a vyřizování stížností z roku 2000 a návrh zastupitelstva Jihomoravského kraje na vydání zákona o stížnostech a o změně některých zákonů z roku 2008. Z hlediska systematiky této práce legislativní pokusy jistě patří do kapitoly zabývající se právním vývojem stížnosti ve veřejné správě, nicméně práce si klade za cíl vysokou míru analytičnosti, proto bude oběma uvedeným zákonodárným iniciativám věnována samostatná kapitola, která detailněji přispěje k úvahám de lege ferenda.

⁹³ BŘÍZA, Ladislav. *Přežije vyhláška č. 150 rok 2000?* In: *Právní rádce*. Praha: Economia, a. s., 1996, roč. 4, č. 6, s. 7-8. ISSN 1210-4817.

3 Stížnost proti nevhodnému chování úředních osob nebo proti postupu správního orgánu dle správního řádu

Správní řád je v současné chvíli obecným předpisem upravujícím podání a vyřizování stížností proti nevhodnému chování úředních osob nebo proti postupu správních orgánů na obecné úrovni. Při pohledu na ustanovení § 175 správního řádu nelze zcela hovořit o precizní úpravě, nicméně do této doby nebyla přijata žádná novelizace ani žádný jiný právní předpis, který by tuto problematiku obecně upravoval. Jak již bylo uvedeno, zákonodárce přistoupil k zařazení stížností do správního kodexu mezi společná ustanovení. *Kodex je sjednocujícím prvkem a zároveň umožňuje specifickou úpravu dílčích institutů, popř. poměrně rychle se měnících vztahů, v kodexu svým základem zakotvených. V neposlední řadě je základním kodexovým úpravám poskytována i tradičně potřebná solemnita a vážnost.*⁹⁴ Takto lze charakterizovat smysl a význam každého kodexu, vzhledem k tomu, že současný správní řád oproti úpravě předchozí obsahuje daleko širší materii než jen úpravu „běžného“ správního řízení, nelze nic namítat ani proti zařazení stížností mezi jeho ustanovení. Autor této práce by si však optimálně představoval úpravu propracovanější. Současný správní řád obsahuje pouze úpravu stížností, které se vztahují k veškerým postupům správních orgánů při výkonu jejich působnosti v oblasti veřejné správy, ale pouze té, která je upravena správním řádem.⁹⁵ Na ostatní působnost se tato úprava nevztahuje, proto i po přijetí správního řádu a derogaci vládní vyhlášky z roku 1958 zůstává právní úprava stížností značně roztržena na různých místech právního řádu, což subjekty veřejné správy nutí k vydávání interních aktů, které upravují přijímání a vyřizování stížností. Řada autorů však s takovým tvrzením polemizuje a naopak uvádí, že rozsah působnosti úpravy stížností je obdobně široký jako působnost základních zásad činnosti správních orgánů.⁹⁶

⁹⁴ FRINTA, Ondřej. In: ŠVESTKA, Jiří – DVORÁK, Jan a kol. *Občanské právo hmotné I.* 5. vyd. s. 98.

⁹⁵ *Vzhledem k velmi širokému vymezení předmětu působnosti správního řádu se však jeho ustanovení § 175 vztahuje na většinu stížností směřujících vůči správním orgánům.* (JEMELKA, Luboš. *Stížnosti a místní samospráva.* In: KADEČKA, Stanislav – KLIKOVÁ, Alena – VALACHOVÁ, Kateřina (eds). *Nový správní řád a místní samospráva II.* s. 43.)

⁹⁶ VOPÁLKA, Vladimír. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část.* 8. vyd. s. 353.

Stížnosti jsou správním řádem upraveny v jediném paragrafu – § 175 – a jeho sedmi odstavcích. Ze systematického hlediska je uvedené ustanovení zařazeno v části sedmé „Společná, přechodná a závěrečná ustanovení“, v hlavě první „Společná ustanovení“.⁹⁷ Již ze samotného názvu této části je patrné, že zákonodárce nekladl na tuto problematiku vyšší důraz a lze tak dovozovat jeho očekávání přijetí zcela nového zvláštního předpisu upravujícího přijímání a vyřizování stížností, jak je patrné z textu důvodové zprávy ke správnímu řádu.

I přes veškeré spatřované nedostatky je v současné chvíli správní řád jediným předpisem upravujícím stížnosti v obecné rovině, proto uvedené úpravě bude v rigorózní práci věnován co nejširší prostor a v rámci této kapitoly bude představen celý proces od podání stížnosti, přes její prošetření a vyřízení, až po přezkoumání a případnou změnu způsobu vyřízení.

3.1 Podání stížnosti

Oprávnění k podání stížnosti dle ustanovení § 175 správní řád přiznává všem tzv. dotčeným osobám. Odpověď na otázku, kdo jimi jsou, lze nalézt v ustanovení § 2 odst. 3 správního řádu, kterým byla zavedena tato legislativní zkratka. Dotčenými osobami se tedy rozumí ty osoby, *jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká*,⁹⁸ tj. *kdokoliv, kdo je dotčen ve svých právech, povinnostech či zájmech výkonem působnosti správního orgánu (§ 1 odst. 1 a § 10 správního řádu)*.⁹⁹ Správní orgán je povinen šetřit jejich zájmy, práva nabytá v dobré víře a současně do těchto práv může zasahovat pouze za podmínek stanovených zákonem a jen v rozsahu nezbytném. Tyto osoby¹⁰⁰ tedy mohou brojit proti nevhodnému chování úředních osob nebo proti postupu správního orgánu, avšak pouze v případech, pokud správní řád neposkytuje jiný

⁹⁷ *Institut stížnosti se nachází v části sedmé správního řádu, která upravuje společná, přechodná a závěrečná ustanovení. Z jejího systematického zařazení vyplývá, že stížnost má být společná pro všechny postupy a řízení, na které dopadá správní řád.* (Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. října 2013 sp. zn. 5 Aps 5/2013.)

⁹⁸ Zákon č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů. § 2 odst. 3.

⁹⁹ VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. s. 1394.

¹⁰⁰ Vzhledem k neurčitosti vymezení pojmu „dotčené osoby“ bude vždy záležet na uvážení správního orgánu, zda někomu postavení dotčené osoby a s tím spojená procesní práva přizná. (ČERNÝ, Pavel. In: ČERNÝ, Pavel – DOHNAL, Vítězslav – KORBEL, František – PROKOP, Martin. *Průvodce novým správním řádem s podrobným výkladem a vzory podání*. s. 358.)

prostředek ochrany.¹⁰¹ Považovat za jiný prostředek ochrany tak lze např. opravné¹⁰² či dozorčí¹⁰³ prostředky. I přesto, že stížnost sleduje individuální zájmy, není v rozporu, aby takové podání učinilo více podatelů, resp. skupina osob a jak v této souvislosti upozorňuje metodická příručka Ministerstva vnitra, lze v takovém případě ve spojení s ustanovením § 154 správního řádu aplikovat jeho ustanovení § 35 týkající se společného zmocněnce a společného zástupce.¹⁰⁴

Podání stížnosti lze učinit písemně nebo ústně. Vzhledem k tomu, že i stížnostní podání je úkonem směřujícím vůči správnímu orgánu, vztahují se na něj podmínky dle ustanovení § 37 správního řádu. Z hlediska obsahových náležitostí je vždy nutné určit, zda ustanovení správního řádu vyžadují splnění pouze obecných náležitostí podání (ustanovení § 37 správního řádu), anebo je vedle nich vyžadováno splnění i zvláštních náležitostí (např. ustanovení § 82 odst. 2 správního řádu v případě podání odvolání).

¹⁰¹ Správní orgán tak vždy musí podle skutečného obsahu vyhodnotit, zda se namísto stížnosti nejedná o podání opravného prostředku. K tomu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu z roku 2009 řešící situaci, kdy úředníci Magistrátu města Hradec Králové podání označené jako stížnost vyřizovali v souladu s ustanovením § 175 správního řádu, i když se obsahově jednalo o podání odvolání. Nadřízený orgán (Krajský úřad Královéhradeckého kraje) následně přešetřil způsob vyřízení stížnosti a stěžovateli nevyhověl, ač právě on měl být tím, kdo rozhodne o podaném odvolání. Nejvyšší správní soud v této věci vyjádřil velmi zajímavou právní konstrukci, kdy sdělení krajského úřadu je z materiálního hlediska nutné považovat právě za rozhodnutí o odvolání. *Bylo vydáno místně, věcně i funkčně příslušným správním orgánem, který se v něm vypořádává s námitkami stěžovatelů uplatněných v odvolání a autoritativně potvrzuje správnost a zákonnost vydaného územního souhlasu, stejně jako postupu správního orgánu I. stupně při jeho vydání, a to s konečnou platností. Krajský soud má bezesporu pravdu, že sdělení žalovaného nesplňuje obsahové a formální požadavky kladené na rozhodnutí. Je ovšem právě na krajském soudu, aby z této skutečnosti vyvodil odpovídající závěry. Sdělení žalovaného je totiž po materiální stránce rozhodnutím ve smyslu správního řádu i ve smyslu § 65 s. ř. s., neboť se jím zakládají, mění či ruší práva a povinnosti (v tomto případě založilo definitivně a pravomocně oprávnění osoby zúčastněné na řízení realizovat daný záměr, což se promítá dle tvrzení stěžovatelů též do jejich právní sféry), a není tedy vyloučeno z kognice správních soudů dle § 70 písm. a) s. ř. s. ani jiných ustanovení zákona.* (Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. ledna 2009 sp. zn. 1 As 92/2008.)

¹⁰² Opravné prostředky se tradičně rozlišují dle způsobu (ne)nabytí právní moci rozhodnutí na řádné a mimořádné. V souladu se správním řádem bývají za řádné považovány odvolání (§ 81 a násl. správního řádu), rozklad (§ 152 správního řádu), námitky při správní exekuci (§ 117 a násl. správního řádu) a odpor v příkazním řízení (§ 150 odst. 3, 4 správního řádu). Mimořádným opravným prostředkem je pouze obnova řízení, která byla zahájena na základě návrhu účastníka řízení (§ 100 a násl. správního řádu).

¹⁰³ *Za dozorčí prostředky jsou ve správním řízení obvykle považovány: tzv. přezkumné řízení (§ 94 a násl. spr. řádu), obnova řízení na základě rozhodnutí správního orgánu (§ 100 odst. 3 a 4 spr. řádu) a řízení o prohlášení nicotnosti (§ 78 spr. řádu). Specifickými dozorčími prostředky pak jsou příkaz, atrakce, delegace a prolongace (§ 80 odst. 4 spr. řádu).* (SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vyd. s. 148.)

¹⁰⁴ Metodická pomůcka Odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra ze dne 19. června 2006. *K vyřizování stížností podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 413/2005 Sb.* [online]. [Cit. 2015-08-19]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/metodicke-pomucky-ke-spravnimu-rodu-metodicka-pomucka-k-vyrizovani-stiznosti-podle-zakona-c-pdf.aspx>

Nicméně stížnosti žádné zvláštní náležitosti nevyžaduje a je tak nutné splnit pouze náležitosti společné pro jakékoliv podání.

Bez ohledu na to, jak je stížnostní podání označeno, jej správní orgán posuzuje podle jeho skutečného obsahu.¹⁰⁵ Tímto přístupem je reflektována skutečnost, že ne každá dotčená osoba je zároveň práva znalá, což ve své judikatuře potvrdil i Nejvyšší správní soud, dle jehož rozhodnutí *adresáti veřejných subjektivních práv a povinností v oblasti veřejné správy jsou v převážné většině právní laici, na nichž nelze vyžadovat, aby své žádosti formulovali zcela pregnantně a pojmenovávali věci přesnými zákonnými termíny, případně dokonce citovali v žádostech přesná zákonná ustanovení.*¹⁰⁶ I přesto, že správní řád označuje stížnost přesným zákonným termínem, správní orgány jsou dle citovaného rozhodnutí povinny *při výkonu veřejné moci*¹⁰⁷ *akceptovat užívání běžného neodborného jazyka ze strany uživatelů veřejné správy. Pokud jsou výrazy z oblasti běžného jazyka nedostatečné, vzbuzující právní nejasnost z pohledu správního orgánu, musí správní orgán vyzvat žadatele k upřesnění obsahu žádosti a vysvětlit mu, proč je upřesnění nezbytné.*¹⁰⁸ Příkladem lze uvést usnesení Ústavního soudu z roku 2014, kdy stěžovatelka brojila proti nevhodnému chování a jednání policistů,¹⁰⁹ již proti ní zasahovali v restauračním zařízení, které pod vlivem návykových látek odmítala dobrovolně opustit. Podala trestní oznámení, které bylo vyhodnoceno jako stížnost dle ustanovení § 175 správního řádu, s čímž nesouhlasila a opětovně podala trestní oznámení adresované Generální inspekci bezpečnostních sborů, avšak ani toto podání nebylo v závislosti na jeho skutečném obsahu vyhodnoceno jako trestní oznámení.

¹⁰⁵ Podání neoznačené jako stížnost, avšak naplňující výše uvedené základní podmínky, bude tedy projednáno postupem podle § 175. Naopak podání, které bude jako stížnost označeno, ale podle jeho obsahu se bude jednat například o žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti, podnět k zahájení přezkumného nebo jiného řízení z moci úřední a podobně, bude správní orgán povinen vyřídit podle příslušných (jiných) ustanovení zákona. (ČERNÝ, Pavel. In: ČERNÝ, Pavel – DOHNAL, Vítězslav – KORBEL, František – PROKOP, Martin. *Průvodce novým správním řádem s podrobným výkladem a vzory podání*. s. 360.)

¹⁰⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. září 2008 sp. zn. 1 As 30/2008.

¹⁰⁷ *Veřejnou mocí se rozumí taková moc, která autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, ať již přímo, nebo zprostředkovaně. Subjekt, o jehož právech nebo povinnostech rozhoduje orgán veřejné moci, není v rovnoprávném postavení s tímto orgánem a obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí od vůle subjektu.* (Usnesení Ústavního soudu ze dne 25. listopadu 1993 sp. zn. II.ÚS 75/93.)

¹⁰⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. září 2008 sp. zn. 1 As 30/2008.

¹⁰⁹ *Postup policistů, opírající se o zákon o Policii ČR, lze m.j. přezkoumávat postupem stanoveným ve správním řádu (ust. § 175 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů).* (Usnesení Ústavního soudu ze dne 9. prosince 2009 sp. zn. III.ÚS 2997/09.)

Ústavní soud konstatoval, že v *samotné okolnosti*, že *Generální inspekce bezpečnostních sborů posoudila stěžovatelčin podnět nikoli podle formy, ale podle jeho obsahu jako stížnost na postup policistů provádějících zákrok vůči stěžovateli, nelze spatřovat porušení (jakýchkoli) ústavně zaručených práv stěžovatelky, jejichž ochrana spadá do kompetence Ústavního soudu. Z hlediska ústavního je rozhodující, že podnět byl v souladu s ustanovením § 175 správního řádu prošetřen a poté předán k vyřízení věcně příslušnému orgánu. V postupu Generální inspekce bezpečnostních sborů proto nelze spatřovat nečinnost, když důvodem pro takové konstatování nemůže být okolnost, že podání stěžovatelky nebylo vyhodnoceno dle jejích představ.*¹¹⁰

Ze základních požadavků vztahujících se k podání musí být patrné, která dotčená osoba jej činí, které věci se týká (tedy jakého nevhodného chování konkrétní úřední osoby nebo konkrétního postupu správního orgánu) a co dotčená osoba navrhuje. Je-li stížnost podána fyzickou osobou, vyžaduje ustanovení § 37 odst. 2 správního řádu uvedení jejího jména, příjmení, data narození a místa trvalého pobytu, příp. jiné adresy pro doručování. Pokud je stěžovatelem podnikající fyzická osoba a podání souvisí s její podnikatelskou činností, vyžaduje správní řád též uvedení údajů identifikujících její činnost.¹¹¹ Naopak podává-li stížnost právnická osoba, požaduje právní úprava uvedení jejího názvu nebo obchodní firmy, adresy sídla (příp. adresu odlišnou pro doručování), identifikačního čísla nebo jiného obdobného údaje. Zároveň je nutné, aby stěžovatel v podání označil správní orgán, vůči kterému tento úkon směřuje a aby bylo podepsáno osobou, která jej činí. Právě poslední uvedená obligatorní náležitost, tedy podpis dotčené osoby, bývá správními orgány v praxi označována jako nejvíce opakující se nedostatek. Pokud k tomuto či jinému nedostatku dojde a podání neobsahuje předepsané náležitosti nebo trpí jinými vadami, je správní orgán povinen podateli pomoci s odstraněním vytýkaných nedostatků nebo jej vyzvat, aby je odstranil sám, a zároveň mu k tomu poskytnout přiměřenou lhůtu.¹¹²

¹¹⁰ Usnesení Ústavního soudu ze dne 23. září 2014 sp. zn. II.ÚS 453/14.

¹¹¹ Těmito identifikačními údaji jsou *jméno a příjmení, popřípadě dodatek odlišující osobu podnikatele nebo druh podnikání vztahující se k této osobě nebo jí provozovanému druhu podnikání, identifikační číslo osob a adresu zapsanou v obchodním rejstříku nebo jiné zákonem upravené evidenci jako místo podnikání, popřípadě jinou adresu pro doručování.* (Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. § 37 odst. 2.)

¹¹² § 37 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Jak již bylo uvedeno, v souladu s ustanovením § 175 odst. 3 správního řádu lze stížnost podat písemně nebo ústně. Správní orgán by měl ústně podanou stížnost vyřídit ihned a pokud to nebude možné, sepíše o ní písemný záznam, který bude mít obdobnou formu jako protokol. Náležitosti, které jsou na obsah protokolu kladeny, upravuje správní řád v ustanovení § 18, musí obsahovat zejména místo a čas podání stížnosti, označení úkonů, které jsou předmětem zápisu včetně vyličení jejich průběhu, identifikační údaje přítomných osob,¹¹³ resp. podatelů, označení správního orgánu, u kterého je úkon činěn a též identifikační údaje oprávněné úřední osoby,¹¹⁴ jež úkon provedla. Stejně jako u podání je i u protokolu nezbytné, aby byl podepsán, a to oprávněnou úřední osobou, příp. osobou, jež byla pověřena jeho sepsáním a současně všemi ostatními osobami, které se úkonu účastnily. V případě, že některá z přítomných osob protokol odmítne stvrdit svým podpisem, je nutné takové odepření, jeho důvody a případné námitky proti obsahu do protokolu zaznamenat.¹¹⁵ Kromě protokolu je možné souběžně pořídit i obrazový či zvukový záznam. Právní úprava samozřejmě také počítá se situací, kdy sepsaný protokol obsahuje nesprávnosti a dojde k jeho opravě. Jedná-li se o nesprávnosti zřejmé,¹¹⁶ jimiž mohou být např. chyby v psaní či v počtech, přímo v protokolu provede oprávněná úřední osoba opravu, a to tak, aby vždy původní zápis zůstal čitelný. Naopak v případě všech ostatních oprav¹¹⁷ se o jejich provedení rozhodne usnesením, které se pouze poznamenává do spisu. Je nutné zdůraznit, že správní řád výslovně nestanoví, že písemný záznam musí mít popsanou formu protokolu, proto je žádoucí jej označit za jakousi jeho obdobu a o požadavcích na protokol uvažovat též obdobně, nikoliv však obligatorně. Ve vztahu ke stížnostem je z ustanovení § 18 správního řádu zvláště důležitý odstavec čtvrtý, který přímo odkazuje na podání stížnosti dle ustanovení § 175 správního řádu a uvedené oprávnění přiznává jiným osobám, jichž se obsah protokolu přímo dotýká. Tyto osoby mohou bezprostředně po seznámení s protokolem brojit stížností proti jeho obsahu.

¹¹³ Údaji umožňujícími identifikaci fyzické osoby se rozumějí jméno, příjmení, datum narození a místo trvalého pobytu, popřípadě jiný údaj podle zvláštního zákona. (Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. § 18 odst. 2.)

¹¹⁴ V zápisu se uvádí jméno, příjmení, funkce nebo služební číslo oprávněné úřední osoby. (§ 18 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.)

¹¹⁵ § 18 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹⁶ § 18 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹⁷ § 18 odst. 6 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Jak uvádí Josef Vedral,¹¹⁸ podání je rovněž možné učinit v elektronické podobě za předpokladu, že bude opatřeno uznávaným elektronickým podpisem. Stěžovatel je též může správnímu orgánu adresovat prostřednictvím jiných technických prostředků (správní řád za ně demonstrativně označuje dálnopis, telefax nebo veřejnou datovou síť) bez použití uznávaného elektronického podpisu za současného splnění podmínky, kdy bude podání ve lhůtě do pěti dnů potvrzeno nebo jinak doplněno ústní či písemnou formou, příp. potvrzeno uznávaným elektronickým podpisem.¹¹⁹ Současně je na tomto místě nutné uvést i zvláštní zákon o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů z roku 2008, který umožňuje fyzickým, podnikajícím fyzickým a právnickým osobám provádět úkony vůči orgánům veřejné moci prostřednictvím tzv. datové schránky.¹²⁰

Podání stížnosti je učiněno dnem, kdy došlo věcně a místně příslušnému správnímu orgánu, jímž je orgán, který vede řízení.¹²¹ V tomto ohledu je nutné „vedení řízení“ blíže definovat, na první pohled by se tak mohlo zdát, že jím zákonodárce zamýšlel pouze postup podle ustanovení § 9 správního řádu, a tedy, že stížností lze brojit pouze a jen v rámci „běžného“ správního řízení. Takové pojetí by bylo chybné, naopak ustanovení správního řádu o stížnostech se vztahuje na veškeré postupy správních orgánů dle správního řádu, proto *znamená pojem „řízení“ v tomto ustanovení obecně „jakýkoliv postup správního orgánu podle správního řádu“*.¹²²

Zároveň, stejně jako v předchozí úpravě vládní vyhlášky z roku 1958, nesmí podání stížnosti být stěžovateli na újmu.¹²³ Jinými slovy správní orgán, resp. úřední osoby, se stěžovateli nesmí za jeho podání „mstít“ či jej jinak úmyslně znevýhodňovat. *To však neznamená, že správní úřad nebude přesně a přísně plnit své povinnosti z obavy, aby takový postup nebyl vykládán jako „msta“ za podanou stížnost.*¹²⁴ Tímto ustanovením souběžně není dotčena odpovědnost za trestný čin nebo správní delikt,

¹¹⁸ VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. s. 1398.

¹¹⁹ § 37 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů.

¹²⁰ § 18 zákona č. 300/2008 Sb., *o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů*, ve znění pozdějších předpisů.

¹²¹ § 175 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů.

¹²² VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. s. 1399.

¹²³ § 175 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů.

¹²⁴ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád. Nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. s. 497.

čímž jsou naopak chráněna práva úředních osob. Stěžovatelé často zaměňují pojetí veřejné správy jako služby s vlastní subjektivní představou o veřejné správě coby jejich služebné povinné splnit každý, často absurdní, požadavek. V této souvislosti jsou úřední osoby často účelově napadány a výjimkou nejsou ani ataky fyzické povahy, proto jsou zákonem chráněny a stěžovatel tak musí nést případnou odpovědnost za spáchaný trestný čin nebo správní delikt. Pokud tedy stěžovatel např. úmyslně učiní nepravdivé tvrzení s cílem poškodit úřední osobu, může svým tvrzením naplnit skutkovou podstatu trestného činu pomluvy,¹²⁵ kterou trestní zákoník vymezuje následovně: *Kdo o jiném sdělí nepravdivý údaj, který je způsobilý značnou měrou ohrozit jeho vážnost u spoluobčanů, zejména poškodit jej v zaměstnání, narušit jeho rodinné vztahy nebo způsobit mu jinou vážnou újmu, bude potrestán odnětím svobody až na jeden rok.*¹²⁶ Z uvedené citace je velmi důležité slovní spojení „poškodit jej v zaměstnání“, což bude jistě cílem většiny stěžovatelů, kteří úmyslně takovéto podání učiní. Nejčastějším případem odpovědnosti za správní delikt lze uvést odpovědnost za tzv. správní pořádkový delikt,¹²⁷ kterou nese stěžovatel, pokud učiní tzv. hrubě urážlivé podání, za které správní orgán může vyměřit pořádkovou pokutu až do výše padesáti tisíc korun českých.¹²⁸ *Smyslem ukládání pořádkových pokut je tedy zajistit průběh a účel postupu upraveného správním právem (zejména správního řízení, příp. postupu při výkonu správního dozoru). Je prostředkem udržení autority správního orgánu, respektování pokynů úředních osob, zachování důstojnosti jednání před správním orgánem. Na rozdíl od hmotněprávních deliktů není účelem ukládání pořádkových pokut represe a prevence, ale věcné napravení a vynucení porušených procesních povinností.*¹²⁹

¹²⁵ *Předmětem útoku-pomluvy je pouze jednotlivec. Toto ustanovení nechrání kolektivy, instituce, úřady, právnické osoby. [...] Sdělení nepravdivého údaje je oznámení informace o jiném, které je v rozporu se skutečností, informace, která se týká pomlouvané osoby (jejího jednání, chování, vlastností, smýšlení), za předpokladu, že taková informace je způsobilá značnou měrou ohrozit vážnost pomlouvané osoby u spoluobčanů. Stačí sdělení jediné osobě. Musí to být osoba rozdílná od pomlouvaného.* (JELÍNEK, Jiří. In: JELÍNEK, Jiří a kol. *Trestní právo hmotné. Obecná část. Zvláštní část.* 4. vyd. s. 600.)

¹²⁶ Zákon č. 40/2009 Sb., *trestní zákoník*, ve znění pozdějších předpisů. § 184 odst. 1.

¹²⁷ *Pořádkovým deliktem se zpravidla rozumí nesplnění procesní povinnosti uložené právním předpisem stanovené způsobem, za které správní orgán ukládá povinné osobě pořádkovou sankci, nejčastěji pořádkovou pokutu. Porušením procesní povinnosti dochází k maření nebo ztěžování postupu upraveného správním právem.* (PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty.* s. 151.)

¹²⁸ § 62 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů.

¹²⁹ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty.* s. 151.

Pokud bude stížností zasaženo do osobnostních práv úřední osoby, je samozřejmě oprávněna využít i soukromoprávní ochrany. Občanský zákoník jasně stanovuje, že *každý má právo na ochranu svého života a zdraví, jakož i svobody, cti, důstojnosti a soukromí*.¹³⁰ V této souvislosti autor poukazuje na rozsudek Nejvyššího soudu, který v roce 2004 rozhodnul o dovolání žalovaného s velmi specifickým obsahem. V postavení žalobce se ocitl bývalý místostarosta nejmenované městské části, jenž podal žalobu na ochranu osobnosti proti žalovanému podnikateli, který o něm prohlásil, že ze své pozice místostarosty požadoval úplatek ve výši sto tisíc korun českých výměnou za ovlivnění stavebního řízení a také místostarostu tituloval označením „zmetek“. Situace byla o to delikátnější, že místostarosta tvrzení o úplatku prohlásil veřejně na zasedání zastupitelstva a nebylo tedy jasné, zda jeho slova byla myšlena vážně a zda se mělo jednat o úplatek pro něj samotného, či pro obec. Hlavním argumentem se tedy stala skutečnost, že slova nebyla myšlena vážně a jednalo se o pouhý žert prohlášený na veřejném zasedání. Nejvyšší soud však takovou konstrukci odmítl. *Současně ale nelze v žádném případě přehlédnout ani to, že je věcí každého uvážit, zda jím případně pronášený žert musí být také nutně takto jako takový pochopen (nadto v případech, kdy tvrzeně "žertující" dokonce zastává funkci, u níž nelze beze zbytku vyloučit možnost ovlivnit vyřizování určité úřední věci konkrétních osob). Posouzení takovéto otázky, a to zejména i ve vztahu k tomu, zda i osoba, již byl takovýto údajný žert adresován, takovéto jednání, skutečně také jako nevážené chápala a chápat mohla, je pak nepochybně odvislé od shromáždění odpovídajících skutkových podkladů. S ohledem na požadavek právní jistoty pak v případě pochybností o charakteru posuzovaného jednání (t.j. zda bylo míněno vážně nebo zda se jednalo pouze o žert) je třeba přičíst fakt této nejasnosti k tíži toho, kdo ji svým jednáním způsobil (nikoliv tedy k tíži toho, kdo si měl takovéto jednání vyložit z hlediska, zda bylo míněno vážně či nikoliv)*.¹³¹ Pokud jde o uvedený výraz „zmetek“, byla potvrzena rozhodnutí soudů nižší instance a žalovaný se za toto označení musel žalobci omluvit doporučeným dopisem. Žalovaný v tomto bodě argumentoval, že dle jeho názoru nedošlo k neoprávněnému zásahu do osobnostních práv žalovaného, protože neslušný výraz byl užit na veřejném

¹³⁰ Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, v platném znění. § 3 odst. 2 písm. a).

¹³¹ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. května 2004 sp. zn. 30 Cdo 1912/2003.

jednání zastupitelstva, které bývalo běžně vyhocené a rušné.¹³² Nejspíše i z tohoto důvodu bylo přistoupeno pouze k omluvě doporučeným dopisem a již soud první instance zamítl požadavek žalobce, aby se žalovaný musel omluvit veřejně v místním zpravodaji a navíc uhradit nemajetkovou újmu.

Velmi důležitým je také rozsudek Nejvyššího správního soudu z roku 2010, který se zabýval vztahem mezi uložením pořádkové pokuty a souběžným stíháním za přestupek proti občanskému soužití dle zákona o přestupcích¹³³ v případě útoku na oprávněnou úřední osobu. Vyjádřil rozdílnost obou právních úprav s tím, že není důvod, aby byl úředník vylučován z ochrany garantované zákonem o přestupcích. *Úřední osoba, resp. oprávněná úřední osoba z titulu výkonu své funkce neztrácí základní lidská práva a svobody, deklarovaná Listinou (srovnej čl. 7 a čl. 10), a jakkoli je vztah občan - úředník v mnohém asymetrický, i zde platí určitá všeobecně uznávaná pravidla slušnosti a občanského soužití. Není důvod, aby byl úředník z ochrany garantované ustanoveními § 49 zákona o přestupcích vylučován. [...] Pro posouzení existence poměru speciality v tomto případě je proto v souladu s výše uvedeným nezbytné porovnat objekt, jenž chrání skutkové podstaty dle ustanovení § 62 odst. 2 správního řádu a ustanovení § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích. Pokud by byl objekt totožný, je třeba zjistit, zda všechny znaky ustanovení § 62 odst. 2 správního řádu jsou obsaženy ve znacích ustanovení § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích a zda ustanovení § 62 správního řádu konkretizuje a rozvíjí obecnou skutkovou podstatu uvedenou v ustanovení § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích, popř. zda je totožný zájem chráněný v různých směrech, tj. proti různým aspektům téhož jediného skutku. [...] Objektem ochrany v ustanovení § 62 odst. 2 správního řádu je, jak bylo výše již uvedeno, vlastní řízení, které probíhá u správního orgánu; pořádkové pokuty slouží, jak již bylo uvedeno, k zajištění průběhu a účelu probíhajícího procesu, zatímco objektem, který je chráněn ustanovením § 49 odst. 1*

¹³² Žalovaný se domnívá, že v daném případě nedošlo k naplnění skutkových předpokladů § 13 o.z., tedy k neoprávněnému zásahu do práva na ochranu osobnosti ze strany žalovaného. Veřejná jednání zastupitelstva Městské části P. byla často rušná až vyhocená a nezřídka padaly vulgární výrazy. Žalovaný vedl s žalobcem v souvislosti s výkonem jeho funkce v místním zastupitelstvu dlouhodobé spory a žalovaný měl řadu problémů s výkonem svých podnikatelských a jiných aktivit v důsledku činnosti žalobce, reprezentujícího výkon samosprávy a státní správy v uvedené městské části. Žalovaný se cítil poškozován postupem žalobce při projednávání jeho žádosti o stavební povolení. Šlo přitom o vzájemnou výměnu invektiv mezi oběma účastníky. (Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. května 2004 sp. zn. 30 Cdo 1912/2003.)

¹³³ § 49 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

písm. a) zákona o přestupcích, je naopak čest napadená pachatelem přestupku. V tomto případě je dána mnohost chráněných zájmů, ustanovení vůči sobě nejsou a ani nemohou být ve vztahu speciality. Rovněž osoba pachatele je zásadně odlišná; zatímco pachatelem přestupku může být v podstatě kdokoli, v případě pořádkového deliktu jím může být pouze osoba, a to v jakémkoli procesním postavení, účastníci se konkrétního správního řízení. Nelze tedy dát za pravdu právnímu posouzení, které učinil krajský soud, že mělo být postupováno podle speciálního ustanovení § 62 odst. 2 správního řádu, neboť se zákon o přestupcích na danou věc nevztahuje.¹³⁴

3.1.1 Stížnost učiněná formou anonymního podání

Určitým specifikem jsou stížnosti učiněné formou anonymního podání, resp. tzv. anonymní stížnosti.¹³⁵ Při pohledu do literatury, nejen té odborné, i do historie se anonymní podání jakéhokoliv druhu vyskytovala vždy, proto nejsou výjimkou ani dnes. Záměr anonymního stěžovatele může být jakýkoliv. Ať již bude chtít někoho úmyslně poškodit nepravdivým tvrzením nebo bude mít obavy z uvedení svého jména či jeho záměrem bude pouze upozornit na určitou skutečnost, ale nadále s touto věcí nebude chtít být spojován, právní úprava s tímto druhem podání musí počítat. Martin Hansel k této problematice velmi trefně uvádí: *Anonym není identifikován (je „bezejmenný“), resp. není identifikovatelný (je „nepojmenovatelný“). Anonym tudíž není osoba, je to non-subjekt a striktně vzato vůbec není – a neexistuje-li subjekt, neexistuje ani „jeho“ stížnost.*¹³⁶

V případě anonymní stížnosti postupuje správní orgán na základě § 154 přiměřeně podle § 43 odst. 1 písm. a) správního řádu, podle kterého se věc odloží v případě, že byl vůči správnímu orgánu učiněn úkon, z něhož nelze zjistit, kdo jej učinil. V případě anonymní stížnosti správní orgán nevydává usnesení, které může vydat jen tehdy, když tak stanoví zákon (§ 76 odst. 1), ale věc neformálně odloží.¹³⁷ Nicméně

¹³⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. dubna 2010 sp. zn. 5 As 76/2009.

¹³⁵ *Za anonymní stížnost se považuje i stížnost podepsaná, pokud neumožňuje doručit stěžovateli navazující příписy nebo i stížnost podaná elektronicky bez elektronického podpisu. (ONDRUŠ, Radek. Správní řád. Nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami. s. 498.)*

¹³⁶ HANSEL, Martin. *Vyřizování tzv. anonymních stížností*. In: *Právní rádce*. Praha: Economia, a. s., 2005, roč. 13, č. 11, s. 41-42. ISSN 1210-4817. s. 42.

¹³⁷ VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. s. 1398.

tvrzení, že taková stížnost tedy nemá žádný reálný význam a nesplní sledovaný účel, by také nebylo správné. Např. Ministerstvo zahraničních věcí na své úřední desce upozorňuje, že *takové podání se dle jeho obsahu v individuálním případě posuzuje jako podnět k výkonu dohledu či dozoru nebo kontroly nebo jako podnět ke zlepšení činnosti, k odstranění nedostatků v činnosti správního orgánu apod.*¹³⁸ Tedy i přes neformální odložení může anonymní stížnost vyvolat určitý kontrolní či jiný postup a bude-li tvrzení stěžovatele shledáno důvodným, existuje zde reálná šance na odstranění vytýkaných nedostatků.

3.1.2 Opakování podání bez uvedení nových skutečností

Vedle anonymních stížností jsou v této agendě také specifickými stále se opakující podání v téže věci, která jsou správnímu orgánu směřována stejnými osobami stěžovatelů, aniž by uváděli nové skutečnosti. Tito stěžovatelé se často označují jako tzv. kvalifikovaní stěžovatelé či kverulanti (již Masarykův slovník naučný z roku 1929 výraz kverulant vykládal jako termín pocházející z latiny, jímž se označuje „neodbytný stěžovatel“)¹³⁹ a každý správní orgán by jistě mohl jmenovat okruh těch „nejvěrnějších“ a nejaktivnějších, kteří jej stále zahrnují stížnostními podáními.¹⁴⁰ Při pohledu na obsah těchto stížností lze často polemizovat nad tím, zda jde takovému stěžovateli opravdu o zjednaní nápravy reálného problému, anebo je pro něj sepisování často urážlivých a útočných textů pouhou zálibou. Každý je sice oprávněn se obracet na správní orgány se svým podáním, nicméně v těchto případech lze již hovořit o nesmyslném zahlcování správních orgánů, jejichž činnost by měla být vyvíjena v jiných věcech a nikoliv být zdržována vyřizováním stále stejných neopodstatněných stížností.

¹³⁸ Podání stížností, podnětů a oznámení o podezření z korupčního jednání | Ministerstvo zahraničních věcí České republiky [online]. [Cit. 2015-07-10]. Dostupné z: http://www.mzv.cz/jnp/cz/o_ministerstvu/uredni_deska/podani_stiznosti_podnetu_a_oznameni_o.html

¹³⁹ KOLEKTIV AUTORŮ. *Masarykův slovník naučný. Lidová encyklopedie všeobecných vědomostí. Díl IV.* s. 266.

¹⁴⁰ Na druhou stranu je při pohledu do judikatury zřejmé, že řada správních orgánů sama od sebe případné stěžovatele na možnost stížnostního podání upozorňuje. (Např. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. října 2008 sp. zn. 7 Afs 86/2007 nebo Usnesení Ústavního soudu ze dne 1. března 2011 sp. zn. III.ÚS 3158/10.)

Pokud se tedy jedná stále o stejnou věc, která již byla vyřízena, postupuje se v souladu s ustanovením § 154 správního řádu přiměřeně¹⁴¹ dle ustanovení § 48 odst. 2 správního řádu o překážkách řízení, jedná se o tzv. *překážku věci pravomocně rozhodnuté*. *O stížnostech se sice žádná rozhodnutí nevydávají, nejde tak o překážku res iudicata v pravém slova smyslu, § 154 nicméně mluví pouze o přiměřeném použití dalších ustanovení zákona, která jsou při postupech podle části čtvrté potřebná. Opakovanou stížností ve stejné věci, která již byla vyřízena a nepřináší žádné nové skutečnosti, se správní orgán nemusí meritorně zabývat a stěžovatele pouze vyrozumí o této skutečnosti.*¹⁴² Je pozitivní, že se správní orgán stížností nemusí již více meritorně zabývat, nicméně i stále stejné vyhotovování vyrozumění stěžovatele představuje zdržení v jiných činnostech a samozřejmě se jedná i o zbytečné náklady. V tomto ohledu je velmi inspirativním např. zákon č. 283/1993 Sb., *o státním zastupitelství*, ve znění pozdějších předpisů, který v ustanovení § 16b odst. 4 obsahuje určitý nástroj státních zastupitelství proti tzv. kvalifikovaným stěžovatelům. Pokud jsou dle tohoto zákona činěna stále stejná podání stížností, přistoupí se bez dalšího šetření pouze k jejich založení do spisu a pokud byl v poslední reakci stěžovatel na tuto skutečnost upozorněn, není již nutné jej vyrozumívát o nezabývání se jeho opětovným podáním. Uvedený postup tak státním zastupitelstvím nejen ulehčuje jejich činnost, ale také minimalizuje jejich náklady.

Rovněž je nutné položit si otázku, zda stálé opakování stejných stížností nebude již představovat zneužití subjektivního veřejného práva vedené např. snahou ochromit činnost správního orgánu. Zneužití subjektivního práva definoval Nejvyšší správní soud jako situaci, *kdy někdo vykoná své subjektivní právo k neodůvodněné újmě někoho jiného nebo společnosti; takovéto chování, jímž se dosahuje výsledku nedovoleného, je jenom zdánlivě dovolené. O chování toliko zdánlivě dovolené jde z toho důvodu, že objektivní právo nezná chování zároveň dovolené a zároveň nedovolené; vzhledem k tomu, že ze zásady lex specialis derogat legi generali vyplývá, že zákaz zneužití práva je silnější než dovolení dané právem, není takové chování výkonem práva, ale*

¹⁴¹ Slova „přiměřeně“ ve spojení s odkazem na jiné ustanovení téhož nebo jiného právního předpisu lze použít výjimečně; vyjadřuje volnější vztah mezi tímto ustanovením a vymezenými právními vztahy. (Usnesení Vlády České republiky ze dne 19. března 1998 č. 188, *Legislativní pravidla*, ve znění pozdějších změn.)

¹⁴² VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. s. 1398.

*protiprávním jednáním [...] Výkonu práva, který je vlastně jeho zneužitím, proto soud neposkytne ochranu.*¹⁴³

Judikatura se k této otázce staví poměrně jednoznačně a konstatuje, že ani rámec zaručeného veřejného subjektivního práva nesmí být účelově překračován. Vždy je však nezbytné individuálně v dané věci zkoumat, zda konkrétní situace byla přiměřená či nikoliv. Příkladem lze uvést usnesení Nejvyššího soudu o dovolání z roku 2006, ve kterém tento soud stanovil, že neoprávněným zásahem do osobnosti druhého je i zneužití petičního práva. *Petiční právo je tak ústavně zaručeno a uplatněno po právu jen za předpokladu, že (neoprávněně) nezasahuje do jiných základních práv. Je-li proto petiční právo zneužito, jde o neoprávněný zásah do osobnosti druhého [...]* V řízení však *fakticky nebylo kvalifikovaně prokazováno a ani také následně prokázáno, že by žalovaní z mezí výkonu petičního práva vykročili.*¹⁴⁴ Ústavní soud citované usnesení následně zrušil, avšak převážně kvůli procesním pochybením a zdůraznil, že *v posuzovaném případě jde - právě - o ochranu práv a svobod druhých a s petičním právem v kolizi stojící ústavněprávní hodnotou je zde právo na ochranu cti a dobré pověsti (čl. 10 odst. 1 Listiny). [...]* Je úkolem obecných soudů, *aby na základě konkrétních okolností daného případu zvážily, zda určitý výrok (vycházející ze svobody projevu) dosahuje takové intenzity, že zasahuje do práva na ochranu cti a dobré pověsti (zde v profesionální sféře osoby působící ve veřejném životě), či je situaci přiměřený [...]*¹⁴⁵

Na tomto místě autor také uvádí situaci, kterou se v roce 2012 zabýval Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu, týkající se opakovaného podávání stížnosti na chování oprávněné úřední osoby k několika různým osobám či úřadům, např. vedoucímu odboru, tajemníkovi či starostovi obce, policii. V takovém případě je nutné dodržovat dikci ustanovení § 175 odst. 4 správního řádu, dle kterého se stížnost podává pouze u orgánu, jenž vede řízení. *Jakýkoli jiný správní orgán, který není k vyřízení*

¹⁴³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. listopadu 2005 sp. zn. 1 Afs 107/2004.

¹⁴⁴ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. ledna 2006 sp. zn. 30 Cdo 1623/2005.

¹⁴⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 19. prosince 2007 sp. zn. III. ÚS 346/06.

stížnosti příslušný, se takovou stížností nezabývá, ale je povinen ji postoupit příslušnému správnímu orgánu.¹⁴⁶

3.1.3 Podněty, které nejsou podáním ve smyslu ustanovení § 175 správního řádu, a užití analogie

Určitou zvláštní skupinu představují podání, která nejsou stížnostmi ve smyslu ustanovení § 175 správního řádu ani stížnostmi dle příslušných zvláštních zákonů. I přesto, že je působnost správního řádu rozsáhlá, rozhodně jí nejsou pokryty veškeré činnosti veřejné správy, při jejichž výkonu samozřejmě rovněž může docházet k nevhodnému chování nebo nesprávnému postupu. Vladimír Mikule k této leckdy nevyhovující situaci uvádí, že je *to do značné míry pozůstatek vývoje po roce 1948, tehdejší etatizace společnosti a uplatňování „pečovatelské“ funkce státu, s níž nerozlučně souviselo omezování veřejných subjektivních práv občanů a přenášení rozhodování o věcech občanů ze sféry právní do sféry mimoprávní.*¹⁴⁷ Nicméně zákonodárce se ani do současné chvíle přes uvedený historický pozůstatek nepřenesl a problematika stále zůstává komplexně neřešena.

Vladimír Mikule stanovil pro tento typ podání tři obecná charakteristická kritéria.¹⁴⁸ Prvním z nich je oprávnění každého, nikoliv tedy jen např. dotčených osob, k podání jakékoliv stížnosti či oznámení s následnou povinností příslušného orgánu veřejné správy toto podání vyřídit a stěžovateli odpovědět. Uvedené vychází z ustanovení čl. 2 odst. 3 Ústavy, dle kterého státní moc slouží všem občanům, ve spojení s ustanovením § 4 odst. 2 správního řádu charakterizující veřejnou správu jako službu veřejnosti.¹⁴⁹ Druhým společným kritériem, které lze současně nalézt v ustanovení § 175 odst. 2 správního řádu i v ostatních zvláštních zákonech, je garance,

¹⁴⁶ Závěr č. 120 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 5. října 2012. *Opakované stížnosti na chování oprávněné úřední osoby podávané dotčenou osobou k několika správním orgánům* [online]. [Cit. 2015-08-16]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/120-2012-opakovane-stiznosti-na-chovani-opravnene-uredni-osoby-podavane-dotcenou-osobou-k-nekolika-spravnim-organum.aspx>

¹⁴⁷ MIKULE, Vladimír. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. s. 648.

¹⁴⁸ MIKULE, Vladimír. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. s. 649.

¹⁴⁹ *Správní orgány musí reagovat na právo osob (jak fyzických, tak právnických) podávat stížnosti tím, že stížnosti prošetří, přijmou případná opatření k nápravě a stěžovateli odpoví tak, jak by každá dobrá služba měla činit.* (VOPÁLKA, Vladimír. In: VOPÁLKA, Vladimír – ŠIMŮNKOVÁ, Věra, ŠOLÍN, Miloslav. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. s. 12.)

že učiněné podání nesmí být stěžovateli na újmu a nesmí být vůči jeho osobě činěny žádné zákroky či msty, přičemž tím není dotčena stěžovatelova odpovědnost za případný trestný čin nebo správní delikt, kterého by se tímto podáním dopustil. A konečně třetím kritériem je samotná povaha tohoto podání, které představuje „pouhý“ podnět pro správní orgán *např. k provedení úkonů v rámci služebního dohledu uvnitř soustavy veřejné správy (třeba posouzení, zda ze strany pracovníka nedošlo k porušení jeho povinnosti) nebo správního dozoru, popř. k zahájení správního řízení z úřední pravomoci (ex officio) [...]*.¹⁵⁰ Vzhledem k tomu, že stěžovatel nemá nárok, aby jím požadované kroky byly skutečně učiněny a správní orgán jej pouze vyrozumí, nelze proti takovému úkonu podávat odvolání ani brojit žádnými jinými opravnými prostředky.¹⁵¹

Z hlediska právních záruk ve veřejné správě tyto podněty významně ovlivňují kontrolu veřejné správy a řada zvláštních zákonů s nimi výslovně počítá, např. zákon o České obchodní inspekci uvádí, že tento správní úřad využívá při své činnosti stížností, oznámení a podnětů občanů,¹⁵² podobně stanoví zákon o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, že kontrolní činnost Úřadu pro ochranu osobních údajů se provádí buď na základě kontrolního plánu, nebo na základě podnětů a stížností,¹⁵³ rovněž i zákon o Policii České republiky počítá s tím, že policista před zahájením úkonů trestního řízení získává poznatky mj. i na základě podnětů jiné osoby.¹⁵⁴

V této souvislosti se nabízí velmi zajímavá otázka ohledně nakládání s těmito podněty v rozhodovací praxi, resp. otázka na způsob vyplnění vzniklé mezery v právu. Teorie v této souvislosti poukazuje na interpretační metodu analogického výkladu, jejíž

¹⁵⁰ MIKULE, Vladimír. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. s. 649.

¹⁵¹ K uvedenému závěru došel i Ústavní soud, který v judikátu z roku 2011 navíc přímo odkazuje na dílo autorského kolektivu pod vedením Dušana Hendrycha. *Ve smyslu ustanovení § 175 správního řádu mohou občané podanými stížnostmi a podněty upozorňovat na situace, kdy je třeba provést opatření v rámci správního dozoru (např. vadný stav staveb nebo pozemních komunikací). Právní předpisy však nedávají stěžovateli právní nárok na provedení takového dozoru a na uskutečnění takových dozorčích úkonů (opatření), které stěžovatel považuje za vhodné (viz k tomu podrobně HENDRYCH, D. *Správní právo: Obecná část*. 7. vyd. Praha: C.H. BECK, 2009. s. 687-688).* (Usnesení Ústavního soudu ze dne 20. června 2011 sp. zn. IV. ÚS 1142/11.)

¹⁵² § 13 odst. 2 písm. a) zákona č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵³ § 31 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵⁴ § 69 odst. 1 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

použití je ve veřejném právu velmi specifické a vždy je nutné zvažovat, zda je v konkrétním případě připuštěna. *Rozhodujícím kritériem pro určení „mezery v právu“ je, zda určitý vztah má podobu právního institutu (tj. je upraven homogenní skupinou právních norem).*¹⁵⁵ V nastalém případě je tak zcela logické, že k vyřizování těchto stížnostních podnětů bude analogicky užita obecná úprava správního řádu. Stejný závěr uvádí i Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu, který se v roce 2008 zabýval možnostmi podat stížnost dle správního řádu proti postupu Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, který při správě státního majetku nemá postavení správního orgánu ve smyslu ustanovení § 1 odst. 1 správního řádu.¹⁵⁶ Poradní sbor vyslovil názor, že *úřad působící v rámci veřejné sféry tedy musí s občany komunikovat a jejich stížnosti vyřizovat, a to podle zvláštní právní úpravy, případně podle interního předpisu, který může být ustanovením § 175 správního řádu inspirován. V případě neexistence zvláštní právní úpravy a interního předpisu bude úřad postupovat podle § 175 správního řádu analogicky, protože jiná obecná úprava vyřizování stížností není v právním řádu v současné době obsažena. O přímou aplikaci ustanovení § 175 správního řádu však nejde. Tento postup by též neměl nahrazovat kontrolní mechanismy stanovené pro danou oblast obecně závaznými právními předpisy.*¹⁵⁷

Současně je také důležité poukázat na skutečnost, že veškerým subjektům veřejné správy je adresována řada nejrůznějších podání, která jsou často označována jejich podatelí za stížnost, avšak o stížnost se dle jejího obsahu vůbec nejedná a na takové podání není třeba užít analogický výklad. *Jedná se například o „stížnosti“ na zvyšování cen energií, na špatně spočítané vyúčtování služeb spojených s užíváním bytu ze strany majitele nemovitosti, na večerní hluk způsobený sousedem, na chování vlakového průvodčího apod. Na takové písemnosti je reagováno v rámci dobré správy*

¹⁵⁵ GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 6. vyd. s. 135.

¹⁵⁶ Blíže k hospodaření se státním majetkem Úřadem pro zastupování státu ve věcech majetkových ustanovení § 11 odst. 2 zákona č. 219/2000 Sb., *o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích*, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵⁷ Závěr č. 67 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 16. června 2008. *Možnost uplatnění stížnosti podle § 175 správního řádu vůči postupu Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových* [online]. [Cit. 2015-08-20]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/zaver-67-pdf.aspx>

v přiměřené lhůtě, zpravidla do 30 dnů, a písemné reakce úřadů obsahují v opodstatněných případech i potřebné obecnější informace nebo poučení.¹⁵⁸

3.2 Stížnostní důvody

Správní řád vymezuje v ustanovení § 175 odst. 1 pouze dva stížnostní důvody, proti kterým může stěžovatel brojít. Zákonodárce přistoupil k poměrně širokému pojetí a označil jimi „nevhodné chování úředních osob“ a „postup správního orgánu“. Pro oba důvody společně platí, že stěžovatel není ve svém podání limitován žádnou lhůtou od jím napadaného úkonu, ale zároveň se musí omezit pouze na situace, kdy úřední osoby nebo správní orgán postupují podle správního řádu. Třetí stížnostní důvod lze nalézt v ustanovení § 18 odst. 4 správního řádu, které zaručuje podání stížnosti proti obsahu protokolu.

3.2.1 Nevhodné chování úředních osob

První ze stížnostních důvodů dle ustanovení § 175 odst. 1 správního řádu směřuje proti nevhodnému chování úředních osob, mezi něž patří dle legislativní zkratky zakotvené v ustanovení § 14 odst. 1 správního řádu každá osoba, která se bezprostředně podílí na výkonu pravomoci správního orgánu.¹⁵⁹ Správní řád upravuje jejich případné vyloučení z projednávání a rozhodování věci, pokud lze pochybovat o jejich nepodjatosti.¹⁶⁰ Ustanovení o podjatosti *se vztahuje na výše uvedené osoby nejen tehdy, když provádějí postupy podle části druhé a třetí, tedy na správní řízení, ale na základě § 154 rovněž na provádění tzv. jiných úkonů podle části čtvrté správního řádu, na základě § 174 odst. 1 přiměřeně rovněž na postupy podle části šesté, tzn. vydávání opatření obecné povahy a na základě § 170 rovněž přiměřeně i na úkony podle části páté, tzn. uzavírání veřejnoprávních smluv.*¹⁶¹ Je tedy aplikovatelné i na prošetřování a vyřizování stížností, zákonnou oporou je ustanovení § 158 odst. 1 ve spojení s ustanovením § 154 správního řádu, která stanovují subsidiární užití ustanovení části

¹⁵⁸ JEMELKA, Luboš. *Stížnosti a místní samospráva*. In: KADEČKA, Stanislav – KLIKOVÁ, Alena – VALACHOVÁ, Kateřina (eds). *Nový správní řád a místní samospráva II*. s. 49.

¹⁵⁹ K tomuto pojmu ve vztahu určité speciality dále správní řád rozeznává pojem „oprávněná úřední osoba“, kterou je v souladu s ustanovením § 15 odst. 2 správního řádu každá úřední osoba oprávněna dle vnitřních předpisů nebo na základě pověření vedoucím provádět v řízení úkony správního orgánu.

¹⁶⁰ § 14 zákona č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁶¹ VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. s. 176.

čtvrté „Vyjádření, osvědčení a sdělení“¹⁶² a na ustanovení o podjatosti je výslovně poukazováno. Je to logické, protože pokud by měla úřední osoba rozhodovat o stížnosti proti vlastnímu chování, je zřejmé, že v této věci bude jednoznačně podjatá. Docházelo by tak ke zcela absurdní situaci.

Jednou ze základních zásad činnosti správních orgánů je pojetí veřejné správy jakožto služby veřejnosti.¹⁶³ V rámci naplnění této zásady má pak povinnost každý, kdo plní úkoly vyplývající z působnosti příslušného správního orgánu, chovat se k dotčeným osobám zdvořile a dle nastalých možností jim vycházet vstříc.¹⁶⁴ Zároveň je správní orgán povinen v souvislosti s konkrétním úkonem dotčené osoby řádně poučit o jejich právech a povinnostech, je-li to vzhledem k jejich osobním poměrům či k povaze úkonu nutné. Dále musí správní orgán umožnit těmto osobám uplatnění jejich práv a oprávněných zájmů a též s dostatečným předstihem je uvědomovat o prováděném úkonu, neohrozí-li to jeho účel a bude-li to potřebné k hájení jejich práv. Současně platí již uvedené, že stížností dle správního řádu lze napadat pouze případy, kdy úřední osoby postupují dle tohoto procesního kodexu, na jiné postupy se tak obecná úprava správního řádu nevztahuje a vzniká zde prostor pro úpravu zvláštními zákony nebo interními akty, příp. nejruznějšími závaznými či nezávaznými etickými kodexy. Vhodným příkladem zvláštního zákona, který lze na tomto místě uvést, je zákon o úřednících územních samosprávných celků, pro jehož účely je úředník definován jako zaměstnanec takového celku podílející se na výkonu správních činností¹⁶⁵ zařazený do příslušného úřadu nebo

¹⁶² Na úpravě těchto správních úkonů není zdaleka zajímavé jenom to, že daná úprava je pojata jako „meritorní“ a jako taková je věleňena do správního řádu, ale dále je na ní zejména zajímavé její vlastní pojetí a specificky diferencované vyjádření pravidel jejich procedury. (PRŮCHA, Petr. K tzv. dalším úkonům správních orgánů v režimu správního řádu. In: VOPÁLKA, Vladimír (eds.). *Nový správní řád. Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád. Code of Administrative Procedure.* s. 210.)

¹⁶³ § 4 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁶⁴ *Vyjdeme-li ze zásad zdvořilostního chování obvyklého či předpokládaného v poskytování služeb po živnostensku či v jiných formách podnikání, lze za zdvořilostní chování považovat jednání se stranami bez jakýchkoliv osobních či jiných invektiv či narážek. Pracovník správního úřadu musí účastníkům vždy vykat a při jednání s nimi nezvyšovat hlas ani nereagovat na jejich argumenty popudlivě či hystericky. Neměl by se s nimi dohadovat a je povinen bez jakékoliv osobní reakce strpět i urážky či invektivy z jejich strany. Nesmí je odbývat, skákat jim do řeči či se povinnému rozhovoru vyhýbat, zapírat se či při telefonickém rozhovoru přerušovat hovor odložením telefonu apod.* (ONDRUŠ, Radek. *Správní řád. Nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami.* s. 37-38.)

¹⁶⁵ *Správními činnostmi se pro účely tohoto zákona rozumí plnění úkolů v samostatné nebo přenesené působnosti územního samosprávného celku podle zvláštních právních předpisů. (Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. § 2 odst. 3.)*

magistrátu.¹⁶⁶ Takovému zaměstnanci pak zákon vymezuje jako jednu z povinností zachovávat pravidla slušnosti, a to nejen při úředním jednání, ale i vůči všem ostatním zaměstnancům, kteří působí ve veřejné správě.¹⁶⁷

Pokud se tedy úřední osoby budou chovat v rozporu se zásadou veřejné správy jako služby veřejnosti, budou tím zároveň porušovat zákonné ustanovení a jejich jednání tedy bude moci být postiženo některou z příslušných sankcí. Právní řád v závislosti na příslušném pracovním poměru rozeznává několik druhů takových sankcí, mohou jimi být např. finanční postih či ukončení pracovněprávního poměru coby nejpřísnější typ sankcionování. Současně zde neplatí zásada *ne bis in idem*, vedle uložení uvedené sankce může být totiž úřední osoba rovněž stíhána pro spáchání trestného činu nebo přestupku, kterého se svým jednáním dopustila a za který byla již sankcionována.

Zákonodárce pojem „nevhodné chování“ blíže nespecifikuje a jeho výklad tak bude velmi široký, vždy je však důležité jej posuzovat individuálně vzhledem k nastalé situaci. Petr Kolman se k tomuto termínu vyjádřil velmi výstižně a upřímně. *Pod zákonodárcem použitým pojmem nevhodné chování, který je bezpochyby značně široký a relativně těžko pregnantně uchopitelný, si můžeme představit širokou paletu nemístného jednání ze strany úředních osob porušující zásady slušného chování a vystupování, či jednání které dehonestuje, zesměšňuje či jinak napadá lidskou důstojnost dotčené osoby. Za nevhodné jednání možno pokládat i takové jednání pracovníka správního úřadu, který řádně či vůbec nevyslechne osobu. Konkrétním příkladem nevhodného chování je např. tykání občanu vietnamské (či laoské) národnosti anebo poučování nepřiměřeně afektovaným hlasem o tom co má dotčená fyzická osoba vědět. Tedy každé jednání, které se neslučuje se zásadou správního řízení, že veřejná služba je službou veřejnosti. [Např. – „Jak to, že nevíte, že máte mít to a to razítko či formulář“ nebo „Myslíte si, že tu mám jen Vás??“ – řečeno nepřijemným povýšeným hlasem správního úředníka.]^{168, 169}*

¹⁶⁶ § 2 odst. 4 zákona č. 312/2002 Sb., o úřednicích územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁶⁷ § 16 odst. 2 písm. b) zákona č. 312/2002 Sb., o úřednicích územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁶⁸ KOLMAN, Petr. *Správně-právní aspekty stížností a „infostížností“*. In: KADEČKA, Stanislav – KLIKOVÁ, Alena – VALACHOVÁ, Kateřina (eds). *Nový správní řád a místní samospráva II*. s. 54-55.

3.2.2 Postup správního orgánu

Druhý ze stížnostních důvodů dle ustanovení § 175 odst. 1 správního řádu směřuje proti postupu správního orgánu, který rovněž musí být upraven správním řádem.¹⁷⁰ Jde tedy o postup správních orgánů, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy¹⁷¹ za předpokladu, že zvláštní zákon nestanoví odlišná procesní pravidla.¹⁷² Výslovné vymezení negativní působnosti stanovuje správní řád v případech, pokud jde o právní jednání správních orgánů nebo o vztahy mezi orgány téhož územního samosprávného celku při výkonu samostatné působnosti.¹⁷³

Stěžovatel je ve svém podání limitován procesní úpravou správního řádu a jeho případnými jinými, tedy ve vztahu ke stížnosti zvláštními, prostředky ochrany. Jak již bylo uvedeno, takovými prostředky jsou zejména opravné či dozorčí prostředky nebo uplatnění námítky podjatosti úřední osoby. *Stížnost by ale patrně neměla být odmítnuta jen proto, že např. nebylo podáno odvolání, ač podáno být mohlo, zákon nezná něco jako „nepřípustnou“ stížnost – smyslem by mělo být vyloučit souběh obou institutů, tzn.*

¹⁶⁹ Podobně např. Radek Ondruš. *Stížností na chování lze napadnout jakékoliv projevy, porušující obecně deklarované zásady slušného vystupování. Za takové lze považovat zejména hrubé a arogantní jednání, nevhodné oslovování, tykání, situaci, kdy pracovník správního úřadu dotčenou osobu okřikuje, nenechá ji vyjádřit či dokončit myšlenku, ale i situaci, kdy se s ní odmítne zcela bavit popř. vyslechnout její, byť neodůvodněný požadavek. Postižitelným pak může být i jednání pracovníka správního úřadu, kterým tento snižuje vážnost dotčené osoby invektivami k jeho znalostem či schopnostem popř. zdůrazňovaným poučováním před jinými osobami, vyznívajícím dehonestujícím způsobem, který je způsobitelný vážností takové osoby před ostatními snížit.* (ONDRUŠ, Radek. Správní řád. Nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami. s. 496-497.)

¹⁷⁰ Z pojmu „postup“ a z celkové systematiky správního řádu a obsahu jeho jednotlivých částí, pokud jde o formy správní činnosti, vyplývá, že se správní řád neomezuje jen na úpravu vydávání rozhodnutí, tedy správní řízení, tzn. úpravu procesu, v němž správní orgány rozhodují o právech a povinnostech osob, i když obecná úprava těchto otázek tvoří stěžejní část správního řádu (část druhá a třetí - § 9 - § 153). (VEDRAL, Josef. Správní řád. Komentář. 2. vyd. s. 14.)

¹⁷¹ Ustanovení § 1 odst. 1 správního řádu je chápáno ve smyslu vrchnostenské správy, tedy výkonu veřejné moci. Blíže např. usnesení Nejvyššího správního soudu z roku 2008: *Toto ustanovení v odstavci 1 pozitivně definuje předmět úpravy správního řádu jako postup orgánů a osob v oblasti vrchnostenské správy, tedy při výkonu veřejné moci. Ač zde tento pojem není přímo použit, plyne to již z konstrukce tohoto ustanovení, které se jednak zmiňuje o postupu orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů (které existují proto, aby vykonávaly veřejnou moc), jednak ale i o postupu právnických a fyzických osob, „pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy“.* Tato formulace by neměla smysl, jestliže by se jí neměl na mysli právě výkon veřejné moci; právnícké a fyzické osoby totiž přece jinak mohou činit vše, co není zákonem zakázáno. Tato zásada ale nepokrývá tu oblast, ve které osoba jednostranně rozhoduje o právech a povinnostech jiných osob, resp. autoritativně koná, a které se týká podstatná část správního řádu. (Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. května 2008 sp. zn. Konf 31/2007.)

¹⁷² § 1 odst. 1, 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁷³ § 1 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

*souběžné podání odvolání i stížnosti najednou.*¹⁷⁴ Prostředky k poskytnutí ochrany musí být dle ustanovení § 175 odst. 1 správního řádu výslovně upraveny v tomto procesním kodexu.¹⁷⁵ Např. Stanislav Kadečka ale uvádí, že tyto jiné prostředky ochrany nemusí být upraveny jen ve správním řádu, ale dovozuje i jejich úpravu v jiných zákonech,¹⁷⁶ avšak takové tvrzení vzhledem k ustanovení § 175 odst. 1 správního řádu nenachází oporu.

Konkrétním příkladem, kdy je možné podat stížnost proti postupu správního orgánu, může být situace účastníků řízení, kteří nesouhlasí s dohodou správních orgánů o místní příslušnosti, s postupem správního orgánu v rámci dožadování či s nedodržením povinností týkajících se obsahu spisu. Ostatní dotčené osoby, které nejsou účastníky řízení dle části druhé a třetí správního řádu, mohou tohoto institutu využít např. v situaci, kdy jim správní orgán neposkytne přiměřené poučení v souvislosti s jeho úkonem¹⁷⁷ nebo tyto osoby zbytečně zatěžuje. Příkladem lze uvést také situaci, kdy mohou dotčené osoby brojit stížností i před zahájením řízení, např. proti odmítnutí podání předběžné informace, příp. proti jejímu obsahu.

Samozřejmě mimo uvedené příklady by bylo možné označit i jiné situace. Např. Pavel Černý uvádí poměrně vyčerpávající výčet různých situací,¹⁷⁸ kdy dle jeho názoru lze stížností brojit proti postupu správního orgánu. Mimo jiné mezi ně řadí i stížnost účastníků řízení proti nevyhovění návrhu o konání ústního jednání podle ustanovení § 49 odst. 3 správního řádu. Je však namístě takovému formalistickému přístupu oponovat, prostřednictvím stížnosti by se totiž neměl napadat takový postup, který lze správnímu orgánu vytknout v odvolání či rozkladu. Ostatně bylo by to v rozporu se smyslem institutu stížnosti.

¹⁷⁴ VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. s. 1395.

¹⁷⁵ *Podat stížnost lze tedy v těch případech, kdy na postup správního orgánu dopadá správní řád a ze správního řádu nevyplývá možnost podání jiného prostředku ochrany a nápravy.* (VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. s. 1396.)

¹⁷⁶ KADEČKA, Stanislav. *Námítky a stížnosti*. In: KADEČKA, Stanislav – MAREK, David (eds.). *Nový správní řád v praxi krajských úřadů II*. s. 114.

¹⁷⁷ Na situaci, kdy správní orgán neposkytne v souvislosti se svým úkonem přiměřené poučení, výslovně upozorňuje Nejvyšší správní soud s odkazem na uplatnění stížnosti dle ustanovení § 175 správního řádu. (Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. února 2010 sp. zn. 5 As 32/2009.)

¹⁷⁸ ČERNÝ, Pavel. In: ČERNÝ, Pavel – DOHNAL, Vítězslav – KORBEL, František – PROKOP, Martin. *Průvodce novým správním řádem s podrobným výkladem a vzory podání*. s. 361-362.

Josef Vedral dále v této souvislosti podává velmi zajímavý výklad, pokud jde o tzv. zásahy, jež jsou v teorii definovány jako faktická neformální činnost a jejich průběh tak nelze formalizovat striktními procesními pravidly.¹⁷⁹ *Nicméně na zásahy se správní řád vlivem vymezení jeho působnosti podle § 1 odst. 1 použije minimálně v rozsahu jeho § 2 až 8 (srov. § 177 odst. 1) a zmíněného § 175. Jestliže tak správní řád neposkytuje jiný prostředek ochrany vůči zásahu, potom lze podat stížnost i v případě odtažení vozidla.*¹⁸⁰ Současně se nabízí otázka vztahu stížnosti a správní žaloby proti nezákonnému zásahu¹⁸¹ správním orgánem,¹⁸² kdy zákon č. 150/2002 Sb., *soudní řád správní*, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“) označuje v ustanovení § 85 za nepřípustnou takovou žalobu, bylo-li možné domáhat se ochrany nebo nápravy prostřednictvím jiných právních prostředků, avšak s výjimkou případů, kdy se žalobce domáhá pouze určení nezákonnosti zásahu. Uvedenou otázkou se zabýval i Nejvyšší správní soud, který svým rozsudkem zrušil usnesení Krajského soudu v Brně ve věci odtažení vozidla, kdy byla žaloba krajským soudem odmítnuta z důvodu, že žalobce nevyužil institutu stížností dle správního řádu a tedy nevyčerpal požadované prostředky na ochranu svých práv. Nejvyšší správní soud následně zjistil, že žalobce stížnost podal, i když ji neoznačil výslovně jako stížnost, což na její podání nemělo žádný vliv, protože správní orgán je povinen posuzovat podání podle jejich skutečného obsahu. Zároveň však poukázal na skutečnost, že i kdyby stížnost podána nebyla, nejednalo by se o důvod odmítnutí žaloby. V judikátu se Nejvyšší správní soud

¹⁷⁹ I přesto je vymezení pojmu „zásah“ velmi složité a podle Nejvyššího správního soudu přesného vymezení takové definice dosáhnout nelze. *Soudní řád správní ani jiný právní předpis blíže nedefinuje pojmy zásah, pokyn ani donucení, nicméně z komentářů k tomuto zákonu a judikatury lze dovodit, že se zásahem rozumí aktivní úkony správních orgánů nebo jiných součástí veřejné správy v rámci výkonu veřejné moci [...] Přesná definice ani není možná, protože pod pojem zásahu spadá velké množství faktických činností správních orgánů, ke kterým jsou různými zákony oprávněny. Jde o úkony neformální, pro které mohou a nemusí být stanovena pravidla, např. faktické pokyny (typicky v dopravě), bezprostřední zásahy (při ohrožení, při demonstraci, příkazy ke zjednání nápravy), zajišťovací úkony atd.; tedy obecně úkony, které nejsou činěny formou rozhodnutí, ale přesto jsou závazné pro osoby vůči nimž směřují, a ty jsou povinny na jejich základě něco konat, nějaké činnosti se zdržet nebo nějaké jednání strpět, a to na základě jak písemného, tak i faktického (ústního či jinak vyjádřeného) pokynu či příkazu. Kromě neformálnosti samotného zásahu je neformální i donucení v případě nerespektování pokynu či příkazu (když ovšem i donucení je zahrnuto pod legislativní zkratku zásah). (Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. listopadu 2008 sp. zn. 6 Aps 4/2007.)*

¹⁸⁰ VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. s. 1396.

¹⁸¹ Soudní řád správní v ustanovení § 82 zavedl legislativní zkratku „zásah“, která v sobě vedle nezákonného zásahu zahrnuje i nezákonný pokyn či donucení správního orgánu.

¹⁸² § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., *soudní řád správní*, ve znění pozdějších předpisů.

ztotožnil s doktrínou, a tedy s tvrzením, že stížnost se svou povahou spíše přibližuje dozorčímu prostředku než právnímu prostředku k domáhání se ochrany či nápravy. *Procesně se u stížnosti postupuje podle části čtvrté správního řádu a výsledkem je sdělení (vyrozumění). Na vyřízení stížnosti tedy není právní nárok a samotné její vyřízení ještě samo o sobě neznamena odstranění závadného stavu. Navíc o výsledku šetření a přijatých opatření se stěžovatel vyrozumívá, jen pokud o to požádal. Takový postup proto neskýtá dostatečný prostor k poskytnutí ochrany či nápravy před nezákonným zásahem. Jednalo by se totiž spíše o formální, než faktický prostředek nápravy a ochrany. [...] Považovat za těchto podmínek využití stížnosti za nezbytnou podmínku přípustnosti žaloby podle § 85 s. ř. s. by tak mohlo vést k nežádoucímu odepření soudní ochrany a kontroly. Pominout pak nelze ani inkompatibilitu § 175 správního řádu se soudním řádem správním, zejména pak s jeho § 84 odst. 1, který stanovuje subjektivní dvouměsíční lhůtu pro podání žaloby. V komparaci se lhůtou pro vyřízení stížnosti by totiž mohla nastat situace, že v důsledku podání stížnosti, která navíc vlivem § 175 správního řádu nemusí být vyřízena ve lhůtě do 60 dnů, ale ve lhůtě delší, by došlo ke zmeškání subjektivní lhůty pro podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu. [...] Z hlediska adresátů právních norem by tedy vyžadování předchozího uplatnění stížnosti podle § 175 správního řádu bylo velmi komplikované, složité a nepřehledné. Proto Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že podání stížnosti podle § 175 správního řádu není podmínkou přípustnosti žaloby ve věci nezákonného zásahu.^{183, 184} Autor této práce uvedený judikát z roku 2010 považuje za zcela klíčový a plně se ztotožňuje s názorem Nejvyššího správního soudu, správní žaloby rozhodně nemají nahrazovat uplatnění procesních prostředků ve správním řízení, stížnost je však v tomto ohledu zcela nedostačující.*

Z hlediska postupu bylo velmi důležité rozhodnutí vydané rovněž Nejvyšším správním soudem týkající se vymezení vztahu stížnosti a podnětu k tomu, aby správní orgán konal z moci úřední. V této věci učinil žalobce podnět ministerstvu vnitra s požadavkem, aby z moci úřední zahájilo kroky související s výkonem dozorové funkce nad územními samosprávnými celky a následně brojil stížností proti postupu

¹⁸³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. prosince 2010 sp. zn. 4 Aps 2/2010.

¹⁸⁴ Dále také např. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. dubna 2011 sp. zn. 7 Aps 2/2011 nebo Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. prosince 2012 sp. zn. 1 Aps 9/2012.

ministerstva, které jím požadované kroky neučinilo. Stížnost však adresoval úřadu vlády, resp. přímo předsedovi vlády, s požadavkem na prošetření postupu ministerstva. Předseda vlády mu přípisem sdělil svou odpověď, kterou následně soudně napadal. Je nutné zdůraznit, že smyslem podnětu je upozornit správní orgán na určitou skutečnost, nevzniká však žádný právní nárok, aby tento orgán požadavku vyhověl. Navíc dle ustanovení § 175 odst. 4 správního řádu se stížnost podává u příslušného správního orgánu, který vede řízení.¹⁸⁵ *Z toho vyplývá, že stížnost je procesním prostředkem určeným pro případy, kdy správní orgán vede konkrétní správní řízení, v němž hrozí účastníkovi takového řízení či jiné osobě újma a zákon přitom neposkytuje jiný prostředek ochrany. Taková situace ovšem v daném případě nenastala... [...] Stěžovatel je jistě oprávněn dát k takovému postupu Ministerstva vnitra podnět, nemá však právní nárok na to, aby Ministerstvo vnitra na základě tohoto podnětu činilo jakékoli kroky v rámci dozoru nad výkonem samostatné působnosti obcí, to záleží výlučně na jeho posouzení. Tento podnět stěžovatele tedy nelze považovat za návrh, jímž by bylo zahájeno jakékoli správní řízení, v jehož rámci by byl stěžovatel oprávněn podat stížnost dle § 175 správního řádu.*¹⁸⁶ V citovaném rozsudku je také poukazováno na skutečnost, že se stěžovatelem bylo adekvátně komunikováno, i když ze strany předsedy vlády se jednalo o slušnost a nikoliv o jeho povinnost. Zasláným přípisem však předseda vlády v žádném případě nezasahoval do práv nebo povinností stěžovatele, čímž se otevírá prostor pro další úvahy ohledně povahy vyřízení stížnosti, avšak rozsudek se takovým úvahám přímo vyhýbá. *Nejvyšší správní soud v této věci nepředjímá svůj případný závěr v otázce, zda vyřízení stížnosti podle § 175 správního řádu může mít v některých případech podobu rozhodnutí dle § 65 s. ř. s., na danou věc se však § 175 správního řádu v žádném případě nevztahoval a do práv či povinností stěžovatele nebylo žádným*

¹⁸⁵ *Správní řád výslovně neupravuje situaci, kdy bude stížnost podána u správního orgánu, který není k jejímu vyřízení příslušný. Může se např. stát, že stížnost bude podána rovnou u nadřízeného správního orgánu, kterého lze podle odst. 7 požádat o přešetření způsobu vyřízení stížnosti jemu podřízeným správním orgánem. Může však (teoreticky) dojít i k tomu, že stížnost bude podána správnímu orgánu, který k jejímu vyřízení není vůbec věcně příslušný. V takovém případě správní orgán, kterému byla stížnost podána a který není k jejímu vyřízení příslušný, tuto stížnost bez zbytečného odkladu postoupí (předá) k vyřízení orgánu k tomu příslušnému a uvedomí o tom stěžovatele. (VEDRAL, Josef. Správní řád. Komentář. 2. vyd. s. 1399.)*

¹⁸⁶ *Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. listopadu 2009 sp. zn. 5 As 38/2009.*

způsobem zasahováno.¹⁸⁷ Autor se bude povaze vyřízení stížnosti a tedy i těmto úvahám blíže věnovat v závěru třetí kapitoly.

3.2.3 Obsah protokolu

V pořadí třetím stížnostním důvodem, který vymezuje správní řád, je v souladu s ustanovením § 18 odst. 4 obsah protokolu. Protokol je zvláštní úřední záznam,¹⁸⁸ který se obligatorně sepisuje o ústním podání a jednání a dále také o *výslechu svědka, výslechu znalce, provedení důkazu listinou a ohledání, pokud jsou prováděny mimo ústní jednání, jakož i o jiných úkonech souvisejících s řízením v dané věci, při nichž dochází ke styku s účastníky řízení.*¹⁸⁹ Správní řád vymezuje obsahové náležitosti, které jsou na protokol kladeny. Musí tak obsahovat zejména místo, čas a označení úkonů, o kterých se pořizuje, včetně vyličení jejich průběhu, dále identifikační údaje všech přítomných osob, označení správního orgánu společně s identifikačními údaji oprávněné úřední osoby, jež úkony prováděla.¹⁹⁰ Protokol je nutné opatřit podpisy oprávněné úřední osoby, příp. osoby pověřené jeho sepsáním, a též všech osob, které se úkonu účastnily. Zároveň se do protokolu zaznamenává případné odepření podpisu včetně jeho důvodů a též námitky proti jeho obsahu, které z podstaty věci mohou podat pouze osoby přítomné jednání nebo úkonu správního orgánu. A konečně „jiné osoby“, jichž se obsah protokolu dotýká, ale neúčastnily se jednání nebo prováděného úkonu, mohou dle ustanovení § 175 správního řádu podat stížnost proti jeho obsahu. V podání stížnosti jsou však časově limitováni a musí tak učinit bezprostředně po seznámení s protokolem, s jehož obsahem nesouhlasí.

Na první pohled by se mohlo zdát, že se jedná o stížnost proti spatřovanému nesprávnému postupu správního orgánu, a tedy nikoliv o samostatný stížnostní důvod. Taková úvaha by však byla chybná. Josef Vedral v této souvislosti velmi správně uvádí, že tento typ stížnosti *není stížností proti postupu správního orgánu, neboť protokol*

¹⁸⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. listopadu 2009 sp. zn. 5 As 38/2009.

¹⁸⁸ *Protokol slouží nejen jako důležitý důkazní materiál, ale zajišťuje také transparentnost správního procesu. Zákon totiž ukládá správnímu orgánu povinnost, aby o úkonech, při nichž dochází ke styku správního orgánu s účastníky řízení nebo jinými dotčenými osobami, vždy pořídil protokol.* (KADEČKA, Stanislav. In: KADEČKA, Stanislav a kol. *Správní řád*. s. 141.)

¹⁸⁹ Zákon č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů. § 18 odst. 1.

¹⁹⁰ § 18 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů.

*může naprosto věrně popisovat průběh a výsledek jednání nebo jiného úkonu, který byl jeho předmětem, stížnost dotčené osoby však může směřovat např. proti tomu, co o ní uvedla při ústním jednání nebo úkonu některá z osob, které se takového jednání účastnily, kdy stěžovatel bude namítat, že uvedené skutečnosti se nezakládají na pravdě (může jít např. o zásah do práva na ochranu osobnosti, pokud by se ukázalo, že bylo o takové osobě uvedeno a v protokolu na základě toho zaznamenáno něco, co se dotýká např. jejího dobrého jména).*¹⁹¹

Správní řád v ustanovení § 18 odst. 5, 6 upravuje i možné opravy protokolu. Opravu tzv. zřejmých nesprávností, jimiž typicky bývají chyby v psaní či počtech, provádí oprávněná úřední osoba, ale původní zápis musí vždy zůstat čitelný. Má-li taková oprava právní význam, obligatorně se o ní vyrozumí účastníci řízení. Pokud jde o jiné opravy, tedy takové, kterými se nenapravují zřejmé nesprávnosti, je o jejich provedení nutné rozhodnout usnesením, které se pouze poznamenává do spisu a v souladu s ustanovením § 76 odst. 3 správního řádu se o něm účastníci řízení vhodným způsobem vyrozumí. Lze předpokládat, že v případě důvodné stížnosti budou nápravná opatření spočívat právě v těchto opravách.¹⁹²

3.3 Prošetření a vyřízení stížnosti

Stížnost je podána dnem, kdy došla věcně a místně příslušnému správnímu orgánu, který vede řízení. V tomto případě však nenastává účinek, kterým by se o stížnosti zahajovalo řízení, jako je tomu v případě zahájení řízení o žádosti.¹⁹³ Správnímu orgánu tím vzniká povinnost prošetřit veškeré namítané stížnostní body, tedy takové skutečnosti, které stěžovatel přímo označil a jejichž nápravu požaduje, a následně o nich rozhodnout tak, aby byl zjištěn takový stav věci, o kterém nejsou důvodné pochybnosti.¹⁹⁴ Správní řád postup prošetření a vyřízení upravuje zcela minimálně. Zvláštní úprava v ustanovení § 175 správního řádu je stručná a poměrně

¹⁹¹ VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. s. 232.

¹⁹² *Pokud by se však v průběhu vyřizování stížnosti zjistilo, že protokol přesně popisuje to, co bylo předmětem úkonu (např. svědecké výpovědi), ale stěžovatele se spíše než obsah protokolu dotýká např. právě obsah svědecké výpovědi, nebude tento stav zřejmě řešitelný opravou protokolu (nejde o pochybení správního orgánu pořizujícího protokol, které by mohl správní orgán opravou protokolu napravit).* (VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. s. 233.)

¹⁹³ § 44 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁹⁴ § 3 zákona č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů.

nedostačující, v otázkách jí neupravených se v souladu s ustanovením § 158 odst. 1, resp. ustanovením § 177 odst. 2, a následně i ustanovením § 154 správního řádu obdobně¹⁹⁵ užijí ustanovení části čtvrté správního řádu upravující vyjádření, osvědčení a sdělení. Záměru zákonodárce ponechat prošetřování a vyřizování stížností v režimu poměrně neformálního procesu, ve srovnání s „běžným“ správním řízením, nelze nic vytknout, rozhodnutí o stížnosti by skutečně mělo být rychlé a efektivní s co nejmenším počtem formálních procedur, které by mohly rozhodnutí oddálit. Na druhou stranu téměř absolutní rezignaci současné právní úpravy na jakoukoliv bližší zvláštní úpravu procesního postupu také nelze označit za správné řešení. I kritizovaná vládní vyhláška z roku 1958 se snažila poskytnout alespoň minimální procesní standard, aby mohlo dojít k objektivnímu zjištění všech relevantních skutečností pro správné vyřízení stížnosti. V současné chvíli tak právní jistotu stěžovatele a objektivitu vyřízení věci často v praxi zajišťují nejrůznější interní předpisy, kterými subjekty veřejné správy podrobně upravují svoji tuto agendu.

Při postupu prošetření stížnosti správní řád připouští možnost výslechu stěžovatele, osob, proti kterým stížnost směřuje, nebo ostatních osob, které by svou výpovědí mohly přispět k objasnění věci, avšak pouze za předpokladu, považuje-li to správní orgán za vhodné.¹⁹⁶ Nebude-li existovat vůle ze strany správního orgánu či nebude-li to považovat za nutné, nemá stěžovatel ani žádná jiná osoba nárok vyjádřit se k věci ústně.¹⁹⁷ Pokud správní orgán k výslechu přistoupí, je oprávněn dotyčné osoby písemně a s dostatečným, zpravidla nejméně pětidenním, předstihem předvolat.¹⁹⁸ V předvolání, které se doručuje do vlastních rukou, musí být obligatorně uvedeno, *kdo, kdy, kam, v jaké věci a z jakého důvodu se má dostavit a jaké jsou právní následky v případě, že se nedostaví*.¹⁹⁹ Právním následkem v tomto případě nebude moci být převedení,²⁰⁰ tento institut lze využít pouze ve vztahu k účastníkům řízení nebo

¹⁹⁵ Slovo „obdobně“ ve spojení s odkazem na jiné ustanovení téhož nebo jiného právního předpisu vyjadřuje, že toto ustanovení se vztahuje na vymezené právní vztahy v plném rozsahu. (Usnesení Vlády České republiky ze dne 19. března 1998 č. 188, *Legislativní pravidla*, ve znění pozdějších změn.)

¹⁹⁶ § 175 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁹⁷ Uvedený postup by však bylo v konkrétních případech možné hodnotit jako porušení ustanovení § 4 odst. 4. správního řádu.

¹⁹⁸ § 59 zákona č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁹⁹ Zákon č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů. § 59.

²⁰⁰ § 60 zákona č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů.

svědkům, kteří se bez náležité omluvy nebo dostatečných důvodů nedostaví k provedení úkonu v řízení na základě předvolání. Pokud se tedy dotyčná osoba k výsledku na předvolání bez náležité omluvy nedostaví, čistě teoreticky lze přistoupit k uložení pořádkové pokuty až do výše padesáti tisíc korun českých,²⁰¹ pokud však v předvolání na tento právní následek byla upozorněna, nicméně v praxi by takový doslovný výklad byl poněkud nepředstavitelným a byl by jí vytvářena určitá pseudoproblematika. Kromě uvedené povinnosti dostavit se na předvolání správního orgánu k výsledku však dotyčné osobě současně nevzniká povinnost vypovídat a záleží tak čistě na její vůli, zda se k věci bude chtít vyjádřit.

Josef Vedral však uvádí, že obdobně lze aplikovat ustanovení § 137 správního řádu o podání vysvětlení, což výslovně připouští ustanovení § 154 správního řádu.²⁰² Institut vysvětlení slouží k prověření oznámení, ostatních podnětů a vlastních zjištění s cílem opatřit správnímu orgánu veškeré potřebné podklady, které by mohly být důvodem k zahájení řízení z moci úřední. Správní orgán může tohoto institutu využít subsidiárně, tedy v případě, kdy nelze potřebné podklady, resp. rozhodné skutečnosti, zjistit jiným úředním postupem. V takovém případě již nezáleží na vůli příslušných osob, k podání vysvětlení správnímu orgánu je totiž povinný každý.²⁰³ Josef Vedral uvádí, že pokud by byly splněny podmínky pro postup podle ustanovení § 137 správního řádu, vyplývá z něj povinnost dotčené osoby podat správnímu orgánu vysvětlení. Správní orgán v této souvislosti navíc disponuje řadou zajišťovacích prostředků, je oprávněn aplikovat ustanovení o předvolání a předvedení²⁰⁴ a každému, kdo bezdůvodně odmítne podat vysvětlení, může správní orgán uložit pořádkovou pokutu až do výše pěti tisíc korun českých. Ve vztahu ke stížnostem si lze však tento doslovný výklad jen těžko představit, opět by docházelo k vytváření pseudoproblematiky. Rozšiřování ustanovení § 137 správního řádu na prošetření

²⁰¹ § 62 odst. 1 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů.

²⁰² VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. s. 1400.

²⁰³ § 137 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů.

²⁰⁴ Petr Kolman se v souvislosti s institutem předvolání zabýval jeho uplatněním u tzv. „váhajících stěžovatelů“. *Zajímavou otázkou je jak postupovat v případě tzv. "váhajícího stěžovatele". Tedy takového který podá stížnost, ale pak se již nedostavuje k podání doplňujícího vysvětlení nutného k realizaci prošetření předmětné stížnosti. Dle mého názoru - po gramatickém a teleleologickém výkladu relevantních ustanovení SŘ - nelze v takovém případě ze strany správního orgánu využít institutu předvedení dle SŘ.* (KOLMAN, Petr. *Stížnosti podle nového správního řádu*. In: *Právní rádce*. Praha: *Economia*, a. s., 2005, roč. 13, č. 8, s. 39-43. ISSN 1210-4817. s. 36.)

stížností by v určitém slova smyslu bylo možné označit za šikanózní postup správního orgánu.

Správní orgán je povinen prošetřit veškeré stížnostní body, které stěžovatel ve svém podání označil a jejichž nápravu požaduje. Pokud je stížnost, ať již zcela nebo zčásti, shledána důvodnou, je správní orgán bezodkladně povinen přijmout veškerá potřebná opatření k nápravě.²⁰⁵ Mezi charakteristické vlastnosti takových opatření bude rozhodně patřit jejich individuálnost. *Pokud byla stížnost namířena proti nevhodnému chování úředních osob, může být opatřením k nápravě zpravidla pracovní právní sankce podle příslušných právních předpisů, popř. disciplinární sankce vyplývající z kárné odpovědnosti.*²⁰⁶ Pracovní právními sankcemi mohou být např. výpověď daná zaměstnavatelem²⁰⁷ či okamžité zrušení pracovního poměru,²⁰⁸ z disciplinárních sankcí lze uvést písemnou důtku či snížení platu až o 15 % na dobu až 3 kalendářních měsíců.²⁰⁹ *Pokud stížnost směřovala proti postupu správního orgánu, může být opatřením k nápravě rovněž disciplinární pracovní právní či opatření, spočívala-li příčina nesprávného postupu v jednání úřední osoby nebo např. organizační opatření, pokud by se například ukázalo, že důvodem bylo nevhodné rozdělení pravomoci v rámci správního orgánu podle jeho vnitřních předpisů.*^{210, 211} O výsledku šetření a případných opatřeních k nápravě informuje správní orgán stěžovatele pouze tehdy, požádá-li o to, vždy však o tom učiní obligatorně záznam do spisu.²¹² Právní úprava tedy předpokládá, že se ve věci obligatorně zakládá spis ve smyslu ustanovení § 17 správního řádu, někteří

²⁰⁵ § 175 odst. 6 zákona č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů.

²⁰⁶ VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. s. 1401.

²⁰⁷ § 53 odst. 1 písm. f), g) zákona č. 262/2006 Sb., *zákoník práce*, ve znění pozdějších předpisů.

²⁰⁸ § 55 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., *zákoník práce*, ve znění pozdějších předpisů.

²⁰⁹ § 89 odst. 2 písm. a), b) zákona č. 234/2014 Sb., *o státní službě*, ve znění pozdějších předpisů.

²¹⁰ VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. s. 1401.

²¹¹ *Zatímco v případě vydání rozhodnutí se jedná o úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti příslušného účastníka správního řízení, a který tedy míří na daného účastníka či účastníky řízení, u opatření k nápravě ve spojení se stížností podle § 175 správního řádu, která může směřovat toliko proti nevhodnému chování úředních osob nebo proti postupu správního orgánu, se potom může jednat o nejrůznější úkony s povahou a důsledky organizačními, administrativními, příp. odpovědnostními, a personálním adresátem může jen dotčená úřední osoba. V právním postavení účastníka řízení-stěžovatele se potom taková náprava projevuje jen jako zprostředkovaný odraz přijatých opatření, který není způsobilý založit, změnit, zrušit nebo závazně určit jeho práva nebo povinnosti. (Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 31. března 2011 sp. zn. Komp 7/2010.)*

²¹² § 175 odst. 6 zákona č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů.

autoři ale s ohledem na ustanovení § 154 správního řádu dovozují, že se spis zakládá pouze v případě potřeby, s čímž však s ohledem na zvláštní úpravu stížností nelze souhlasit.²¹³

Autor této práce nespátřuje důvodnost rozdílnosti mezi odstavcem pátým ustanovení § 175 správního řádu, kdy správní orgán obligatorně vyrozumívá stěžovatele o vyřízení jeho podání, a odstavcem šestým stejného ustanovení, dle kterého má správní orgán povinnost vyrozumět stěžovatele o výsledku proběhnutého šetření a případném přijetí opatření k nápravě pouze za předpokladu, že o to stěžovatel požádá. Naopak autor zastává názor, že by bylo vhodné stěžovatele informovat vždy obligatorně a pokud to bude možné, tak by to správní orgán měl učinit souběžně s vyrozuměním o vyřízení stížnosti. Nicméně současná úprava stěžovatelovo právo na informace nijak nepopírá ani nevylučuje, pokud nepožádá o vyrozumění ohledně výsledku šetření a přijatých opatření k nápravě již v podání samotném, jeho právo tím nezaniká a může o to následně požádat jak během vyřizování stížnosti, tak i po vyrozumění o způsobu vyřízení jeho podání.²¹⁴ Při poskytování vyžádané informace si však správní orgán nemůže počínat libovolně, ale dle její povahy musí respektovat příslušné zvláštní zákony. Např. pokud byla shledána důvodnou stížnost proti nevhodnému chování úřední osoby a této osobě bylo následně uloženo disciplinární opatření, je správní orgán limitován osobní povahou takových informací a v tomto ohledu je povinen formulovat vyrozumění stěžovateli.^{215, 216} Jen těžko si lze představit, že by vyrozumění stěžovatele např. obsahovalo rodné číslo úřední osoby, které bylo uloženo disciplinární opatření.²¹⁷

²¹³ *Spis se ale vede povinně pouze ve správním řízení. Přitom řada úkonů správního orgánu se nevede ve správním řízení. Mimo správní řízení se ani nemusí vést spis podle § 17 s ohledem na výčet paragrafů v § 154 správního řádu a spis se vede tehdy, je-li to potřebné.* (ŠROMOVÁ, Eva. *Správní řízení od A do Z*. 2. vyd. s. 209.)

²¹⁴ VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. s. 1401.

²¹⁵ Pokud správní orgán poskytne osobní údaje o veřejně činné osobě, funkcionáři či zaměstnanci veřejné správy, které vypovídají o jeho veřejné anebo úřední činnosti, o jeho funkčním nebo pracovním zařazení, není vyžadován souhlas této osoby. (Zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. § 5 odst. 2 písm. f.) Je proto nutné rozlišovat, které z poskytovaných informací splňují citovanou povahu a lze je tedy poskytovat bez souhlasu osoby, již se týkají, a které je naopak možné poskytnout výhradně se souhlasem této osoby.

²¹⁶ *Důvodů, proč moderní společnosti poskytují osobním údajům zvláštní ochranu, je celá řada. Typickým znakem osobních údajů je, že mohou sice náležet do oblasti veřejné sféry, takovým údajem je např. fyzická podoba člověka nebo adresa jeho bydliště, ale v jistém kontextu může určité nakládání s nimi ohrozit jeho soukromí. Je-li osobní údaj někomu poskytnut, mají možnost se s ním seznámit další osoby, a to bez vědomí, ba i proti vůli toho, jehož se týká. Přitom, pokud již jednou je osobní údaj poskytnut, nelze*

Z výše uvedeného je tedy patrné, že zákonná úprava rozlišuje „vyřízení stížnosti“, o kterém musí být stěžovatel vždy obligatorně vyrozuměn, a „výsledek šetření a opatření přijatá k nápravě“, o kterých je stěžovatel informován pouze, pokud o to sám požádá. Autor této práce považuje toto rozlišení za neopodstatněné a přiklonil by se k obligatornímu vyrozumění stěžovatele, které bude obsahovat veškeré informace o způsobu vyřízení stížnosti, výsledku šetření a případných opatření přijatých k nápravě. Tato terminologie rozhodně nebude pro právní laiky, kteří budou tvořit většinu stěžovatelů, srozumitelná a pod pojmem „vyrozumění“ budou jistě automaticky chápat i informaci o výsledku šetření a přijatých opatření. Podobně se k tomuto problému vyjádřil Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu v roce 2006, který pod pojmem „vyřízení stížností“ chápe *přezkoumání procesních náležitostí stížnosti, věcného problému obsaženého ve stížnosti a přijetí opatření k nápravě závadného stavu nebo vyvození důsledků ze zjištěného pochybení*, zároveň pak dodává, že *takový výklad však nekoresponduje s dikcí § 175 odst. 5 a 6 správního řádu. Zatímco § 175 odst. 5 správního řádu hovoří o vyřízení stížnosti, které spojuje s lhůtou a o kterém musí být stěžovatel vyrozuměn, § 175 odst. 6 správního řádu upravuje opatření k nápravě a stanoví, že o výsledku šetření a o přijatých opatřeních k nápravě se učiní záznam do spisu a stěžovatel se vyrozumí pouze, pokud o to požádá.*²¹⁸ Logicky se tak nabízí otázka, jak má takové vyrozumění o vyřízení stížnosti vypadat, pokud v něm obligatorně nemusejí být obsaženy výsledky šetření a informace o případných opatřeních k nápravě. K výkladu ustanovení § 175 odst. 5 správního řádu ministerský poradní sbor dále poskytuje logickou a správnou argumentaci, dle které *na základě výše uvedeného je třeba vyřízením stížnosti podle § 175 odst. 5 správního řádu rozumět pouze přezkoumání procesních náležitostí stížnosti a informaci, zda byla stížnost posouzena věcně. Na vyřízení stížnosti navazuje vyrozumění stěžovatele. Ve vyrozumění*

takový úkon vzít zpět, není tedy možno vrátit situaci tam, kde byla před jeho poskytnutím. (MATES, Pavel. *Ochrana soukromí ve správním právu*. s. 181-182.)

²¹⁷ *V tomto ohledu dokáže zákonodárce zcela pregnantně vymezit, jaké informace týkající se jednotlivého úředníka je při výkonu své úřední činnosti úředník povinen straně, se kterou jedná, resp. jejíž věc řeší, poskytnout. Jde o jméno, příjmení, služební označení a ve kterém organizačním útvaru služebního úřadu je zařazen.* (MATES, Pavel – SKUPOVÁ, Soňa. *K problému ochrany soukromí úředníků veřejné správy v otázce platů a odměn z pohledu práva na informace* [online]. [Cit. 2016-01-10]. Dostupné z: <http://www.bulletin-advokacie.cz/k-problemu>)

²¹⁸ *Závěr č. 26 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 6. března 2006. Lhůta pro vyřízení stížnosti podle § 175 odst. 5 správního řádu* [online]. [Cit. 2015-08-20]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/26a-pdf.aspx>

o vyřízení stížnosti tak bude správní orgán stěžovatele informovat o tom, že jeho podání posoudil jako stížnost ve smyslu § 175 správního řádu, že stížnost shledal nedůvodnou (např. byla podána opakovaně bez uvedení nových okolností), částečně důvodnou nebo důvodnou. Toto sdělení by měl správní orgán s ohledem na principy dobré správy odůvodnit. Proto zde bude muset uvést i svá skutková zjištění, kterými odůvodní zvolený způsob vyřízení stížnosti.²¹⁹ Autor této práce opět zdůrazňuje, že takovéto rozlišování je velmi nesrozumitelné a úvahy de lege ferenda lze jistě směřovat ke sjednocení použité terminologie.

Jak již bylo uvedeno, do prošetření a vyřízení stížnosti se logicky nezapojují ty úřední osoby, proti kterým je stížnost směřována. Docházelo by tak ke zcela absurdní situaci, kdy by tyto z logiky věci podjaté osoby rozhodovaly o vlastním chování či postupu. Správní řád současně nestanovuje, kdo konkrétně (např. představený či zcela jiný odbor) bude tuto věc projednávat, záleží tedy na vnitřních předpisech konkrétního správního orgánu nebo pokynu jeho vedoucího. I přesto k této absurdní situaci docházet může, a to zejména v situaci, kdy bude požadováno přešetření způsobu vyřízení stížnosti, která směřovala proti nevhodnému chování či postupu ministra nebo vedoucího jiného ústředního správního úřadu, který bude de facto rozhodovat o svém jednání, protože neexistuje jemu nadřízený správní orgán.²²⁰ Samozřejmě nejvyšším

²¹⁹ Závěr č. 26 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 6. března 2006. *Lhůta pro vyřízení stížnosti podle § 175 odst. 5 správního řádu* [online]. [Cit. 2015-08-20]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/26a-pdf.aspx>

²²⁰ Ač se může tato konstrukce jevit nereálnou, při pohledu na judikaturu je patrné, že k podobným situacím občas dochází. Např. v roce 2000 Ústavní soud odmítl ústavní stížnost, na jejímž počátku bylo zamítavé prvoinstanční rozhodnutí ministra obrany týkající se žádosti o propuštění z vojenské služby, následně ministr zamítl i podaný rozklad proti tomuto rozhodnutí a stejný ministr i v roce 1999 zamítl žádost o přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení. *Stěžovatel se se stížností na postup v této věci obrátil na zmocněnce vlády pro lidská práva (dále "zmocněnec") a vyjádřil přesvědčení, že je nepřijatelné, aby ve všech třech instancích rozhodovala v neprospěch občana jedna a táž osoba. Zmocněnec dal stěžovateli v zásadě za pravdu, odmítl se však stížností zabývat s odůvodněním, že k tomu není kompetentní. Teprve na stěžovatelovu výzvu, aby stížnost podle vládní vyhlášky č. 150 /1958 Ú.l., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících, postoupil orgánu, který je kompetentní o ní rozhodnout, se sice případem zabýval, postoupil však stížnost ministru obrany, ačkoliv ji měl postoupit osobě, která je mu nadřízena. Svůj postup vysvětlil tím, že žádný právní předpis nestanoví, kdo je nadřízen ministru obrany. [...] Funkce zmocněnce je politická, nikoli státně mocenská. Zmocněnec rozhodně nepředstavuje orgán ochrany lidských práv, který by byl alternativou soudům, popřípadě dalším orgánům veřejné moci (státní správě, samosprávě). Z toho vyplývá, že výsledkem činnosti zmocněnce nemůže být akt orgánu veřejné moci (rozhodnutí, opatření, jiný zásah). Pro nedostatek pasivní legitimity na straně zmocněnce vlády pro lidská práva senát Ústavního soudu mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků došel k jednomyslnému závěru, že návrh je zjevně neopodstatněný, a proto jej usnesením odmítl podle § 43 odst. 2 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., ve znění zákona č. 77/1998 Sb. (Usnesení Ústavního soudu ze dne 10. května 2000 sp. zn. II.ÚS 1/2000.)*

výkonným orgánem, který řídí, kontroluje a sjednocuje činnost ministerstev a jiných ústředních správních úřadů, je vláda,²²¹ avšak *vláda jako hierarchicky nejvyšší orgán státní správy má úplně jiné úkoly než in concreto zasahovat do správních řízení.*²²² Radek Ondruš v této souvislosti uvádí, že stížnost na postup či chování ministra vyřizuje Úřad vlády České republiky.²²³ S citovaným tvrzením se autor této práce jednoznačně neztotožňuje a nenachází pro něj žádnou oporu v právním řádu, naopak Úřad vlády má zcela jiné a relativně specifické postavení ústředního správního úřadu.^{224, 225} V případě tzv. „neústředních“ správních úřadů, *pokud stížnost směřuje proti chování či postupu představeného správního orgánu, zřejmě by měla být postoupena k vyřízení nadřízenému správnímu orgánu (§ 14 odst. 4, § 131 odst. 4 správního řádu).*²²⁶

Správní orgán po vyřízení stížnosti již dále neprovádí žádná následná kontrolní zjištění, která předpokládala předchozí úprava, prostřednictvím kterých by bylo dohlíženo, zda jsou přijatá opatření k nápravě skutečně účelná.

Zároveň je nutné uvést, že postup při prošetřování a vyřizování stížnosti je subsidiární vůči veškerým ostatním postupům dle správního řádu. *Pokud by například byla podána stížnost proti usnesení, které se pouze poznamenává do spisu, neznamená § 175, že by vyřízení stížnosti např. postupem podle § 175 odst. 7 mělo dostat přednost před vydáním rozhodnutí ve věci, resp. že by se vydáním rozhodnutí ve věci mělo vyčkávat na vyřízení stížnosti – přednost mají v tomto případě postupy podle části druhé*

²²¹ § 28 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, ve znění pozdějších předpisů.

²²² MATES, Pavel – STARÝ, Marek. *Základy správního práva procesního*. s. 105.

²²³ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád. Nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. s. 501.

²²⁴ *Úkoly spojené s odborným, organizačním a technickým zabezpečením činnosti vlády České republiky, jejích orgánů, členů vlády, kteří nejsou pověřeni řízením ministerstva nebo jiného úřadu, a orgánů, o nichž tak stanoví zvláštní zákon nebo tak rozhodne vláda, plní Úřad vlády České republiky. (Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, ve znění pozdějších předpisů. § 28 odst. 2.)*

²²⁵ Ostatně jak je také uvedeno přímo na internetových stránkách Úřadu vlády ČR, hlavním úkolem tohoto úřadu je plnění převážně administrativních úkonů. (Úřad vlády | Vláda ČR [online]. [Cit. 2015-08-08]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/urad-vlady/postaveni-uradu-vlady-cr-3688/>)

²²⁶ ČERNÝ, Pavel. In: ČERNÝ, Pavel – DOHNAL, Vítězslav – KORBEL, František – PROKOP, Martin. *Průvodce novým správním řádem s podrobným výkladem a vzory podání*. s. 363.

*a třetí správního řádu, jinak by bylo možné prostřednictvím stížnosti paralyzovat prakticky jakékoliv správní řízení.*²²⁷

3.4 Lhůta pro vyřízení stížnosti

Také poměrně zvláštní situace nastává z hlediska lhůt, kdy předchází a jinak problematická vládní vyhláška z roku 1958 upravovala velmi správně relativně krátké lhůty pro vyřízení stížnosti, naopak v případě správního řádu se zákonodárce vydal cestou opačnou a nastala poněkud překvapivá situace, kdy ambice o moderní správní kodex a ostré vymezení se proti dosavadní legislativě nebyla v tomto případě naplněna. Správní orgán je povinen stížnost vyřídit do šedesáti dnů ode dne jejího doručení věcně a místně příslušnému orgánu.^{228, 229} Resp. s ohledem na zásadu rychlosti²³⁰ je nutné ustanovení o lhůtě vykládat tak, že správní orgán je povinen stížnost vyřídit bez zbytečných průtahů, nejdéle však v šedesátidenní lhůtě. Současně ve stejné lhůtě musí být stěžovatel vyrozuměn o vyřízení jím podané stížnosti.²³¹ Správní řád se nijak blíže nevyjadřuje k formě takového vyjádření, bývá proto dovozováno, že *s ohledem na obecnou zásadu písemnosti řízení (§ 15 odst. 1, na který se odkazuje v § 154) by se tak mělo stát zásadně písemně, tzn. případně i elektronicky.*²³²

Při pohledu na ustanovení § 71 správního řádu, které upravuje lhůty pro vydání rozhodnutí ve správním řízení a stanovuje povinnost správního orgánu vydat je bez zbytečného odkladu, příp. do třiceti dnů od zahájení řízení s tím, že teprve ve výjimečných případech lze tuto lhůtu prodloužit, působí šedesátidenní lhůta u stížnosti velmi neopodstatněně. Jistě by nebylo na místě tvrzení, že prošetření a vyřízení stížnosti

²²⁷ VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. s. 1396.

²²⁸ § 175 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů.

²²⁹ *Lhůta pro vyřízení stížnosti začíná běžet dnem, kdy byla stížnost doručena správnímu orgánu, který je příslušný pro její vyřízení. V případě, že je stížnost doručena správnímu orgánu, který k jejímu vyřízení příslušný není, začíná lhůta k vyřízení běžet až od okamžiku, kdy byla stížnost postoupena orgánu příslušnému a kdy ji tento orgán obdržel. Pokud byla stížnost podána na základě odst. 3 ústně (nebyla tedy „doručena“), začíná lhůta k vyřízení běžet dnem podání stížnosti u správního orgánu, tedy dnem, kdy o ní správní orgán sepiše písemný záznam.* (VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. s. 1400.)

²³⁰ § 6 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů.

²³¹ *[...] zřejmě by však mělo stačit, pokud bude stěžovateli vyrozumění o vyřízení stížnosti v této lhůtě odesláno, podobným způsobem se vykládá i lhůta pro vyřízení podnětu k zahájení řízení z moci úřední (§ 42 správního řádu).* (VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. s. 1400.)

²³² VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. s. 1400.

představuje vždy jednoduchý úkon, nicméně správní orgán v této agendě nemusí splnit tolik zákonem stanovených procesních povinností a postupů jako v případě správního řízení, proto autor této práce zaujímá velice kritický postoj k této přílišné délce.

Uvedenou šedesátidenní lhůtu navíc správní orgán může ještě dále překročit, nelze-li v jejím průběhu zajistit veškeré podklady potřebné pro vyřízení stížnosti.²³³ Stěžovateli nepomůže ani ustanovení § 175 odst. 3, kdy by o ústně podané stížnosti měl správní orgán rozhodnout ihned, protože vyhodnotí-li tento orgán podání tak, že o něm dle jeho názoru nebude možné rozhodnout bezprostředně, sepíše o něm pouze písemný záznam a dlouhé lhůty pro vyřízení tak zůstanou zachovány. Jak již bylo uvedeno, správní orgán nezajišťuje tolik podkladů, jako je tomu v případě vydání správního rozhodnutí, neprovádí dokazování a často ani nepožaduje podání vysvětlení. S ohledem na některé zvláštní zákony, které budou představeny v následující kapitole a které vylučují možnost prodlužování lhůty pro vyřízení stížnosti, je překvapivé, že dle obecné úpravy je možné již tak dlouhou lhůtu dále prodloužit, přičemž správní řád nijak více nespecifikuje, jaká by měla být celková maximální lhůta, a to ani prostřednictvím neurčitých právních pojmů, jako např. „po dobu nezbytně nutnou“. Příkladem důvodu prodloužení „základní“ šedesátidenní lhůty pro vyřízení stížnosti bývá často uváděn případ nemožnosti výslechu stěžovatele.²³⁴ Taková situace, kdy např. stěžovatel bude dlouhodobě zdravotně indisponován a nebude možné jej vyslechnout, samozřejmě nastat může. I přesto je nutné si uvědomit, že s ohledem na lhůty a jejich prodlužování uvedené v ustanovení § 71 správního řádu týkající se vydání rozhodnutí (uvažováno za stejné situace zdravotní indispozice účastníka řízení), oproti kterému rozhodování o stížnosti představuje relativně neformální proces, není možnost prodlužování opodstatněná. Nehledě na skutečnost, že pokud dojde k účelovému a nepravdivému osočení úřední osoby z nevhodného chování nebo jejího postupu, bude tato osoba v „řízení“ o stížnosti osobou dotčenou a bude jejím oprávněným zájmem, aby byla věc co nejdříve prošetřena.

V odborné literatuře se často objevují úvahy ohledně výkladu věty druhé ustanovení § 175 odst. 5 správního řádu „*O vyřízení stížnosti musí být stěžovatel v této*

²³³ § 175 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů.

²³⁴ JURNÍKOVÁ, Jana. In: SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. 2. vyd. s. 126.

*lhůtě vyrozuměn.*²³⁵ Řada autorů se zabývá otázkou, zda bude šedesátidenní lhůta skutečně dodržena, pokud bude vyrozumění o vyřízení stížnosti odesláno stěžovateli až poslední den této lhůty. Touto problematikou se zabýval i Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu v roce 2006, který na základě logické argumentace dospěl k závěru, že odeslání vyrozumění stěžovateli v poslední den lhůty je v souladu se zákonnou úpravou správního řádu. *Ve smyslu § 158 odst. 1 správního řádu se při vyřizování stížností použije část čtvrtá správního řádu. Z toho lze vycházet i při výkladu § 175 odst. 5 správního řádu upravujícího lhůtu pro vyřízení stížnosti. Podle § 175 odst. 5 správního řádu musí být stížnost vyřízena do 60 dnů ode dne jejího doručení správnímu orgánu příslušnému k jejímu vyřízení. Při výkladu tohoto pravidla je třeba na základě § 154 správního řádu přiměřeně použít § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu, který stanoví, že rozhodnutí je vydáno předáním stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení. Obdobně je tedy stížnost vyřízena předáním písemného vyhotovení vyrozumění o jejím vyřízení k doručení. V této souvislosti je zapotřebí poznamenat, že správní řád nepožaduje, aby se vyrozumění o vyřízení stížnosti doručovalo do vlastních rukou.*²³⁶

Dlouze nastavené lhůty lze označit jako jeden z největších nedostatků současné právní úpravy a naopak předchozí vládní vyhlášku lze v tomto ohledu vyzdvihnout jako daleko propracovanější předpis.

3.4.1 Nečinnost správního orgánu

Pokud by se správní orgán z jakéhokoliv důvodu stížností nezabýval nebo účelově její vyřízení protahoval, lze aplikovat ustanovení správního řádu o nečinnosti,²³⁷ které sice předpokládá řešení takové situace nadřízeným orgánem, avšak dle autora této práce není ani ochrana před nezákonnou nečinností upravena zcela optimálně tak, aby vedla k rychlému řešení nastalé situace. Nadřízený správní orgán je povinen učinit z moci úřední opatření proti nečinnosti, a to jakmile se o tomto nezákonném postupu dozví. Je tak v souladu s ustanovením § 80 odst. 4 správního řádu

²³⁵ Zákon č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů. § 175 odst. 5.

²³⁶ Závěr č. 26 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 6. března 2006. *Lhůta pro vyřízení stížnosti podle § 175 odst. 5 správního řádu* [online]. [Cit. 2015-08-20]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/26a-pdf.aspx>

²³⁷ § 80 ve spojení s § 6 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů.

oprávněn a) přikázat nečinnému orgánu, aby učinil veškerá potřebná opatření ke zjednání nápravy, b) vyřízení stížnosti převzít a rozhodnout o ní namísto nečinného orgánu, c) pověřit ve svém správním obvodu jiný správní orgán vedením řízení, d) prodloužit zákonnou lhůtu k vyřízení stížnosti, avšak za předpokladu, lze-li důvodně přepokládat, že v této lhůtě příslušný správní orgán věc vyřídí a současně je takový postup výhodnější pro stěžovatele. Z pohledu stěžovatele, který by jistě ocenil rychlé a jemu srozumitelné řešení, a jehož záměrem rozhodně nebude vyvolání dalšího dlouhodobého a složitého procesu, nelze proto hovořit o efektivní právní úpravě. Navíc až do okamžiku uplynutí zákonné lhůty pro vyřízení stížnosti je stěžovatel oprávněn obracet se na nadřízený správní orgán pouze s podněty, žádost může učinit až po marném uplynutí zákonné lhůty.

Dle Josefa Vedrala poskytuje podobnou možnost ochrany u nadřízeného orgánu také ustanovení § 175 odst. 7 správního řádu, *kde je stanoveno, že pokud má stěžovatel za to, že stížnost, kterou u příslušného správního orgánu podal, nebyla řádně vyřízena, může požádat nadřízený správní orgán, aby přešetřil způsob vyřízení stížnosti. Stížnost není řádně vyřízena ani tehdy, pokud není vyřízena vůbec, popř. ve lhůtě zákonem stanovené.*²³⁸

Nečinnost, resp. nezákonná nečinnost správního orgánu není v českém právním řádu nijak legálně definována a vymezuje ji tak odborná literatura. Z řady teoretických definic autor této práce uvádí pojetí Kateřiny Frumarové obsahující veškeré podstatné znaky tohoto „jednání“. Jde tedy o *protiprávní jednání (postup) orgánu veřejné správy spočívající v porušení zákonem stanovené (uložené) povinnosti (aktivně) konat, zejména vydat rozhodnutí či provést jiný úkon, a to v zákonem stanovené, popř. přiměřené lhůtě.*²³⁹ V praxi často dochází k tomu, že dotčené osoby proti tomuto nežádoucímu stavu podávají stížnost dle ustanovení § 175 správního řádu, nicméně takové podání nemůže obstát, protože správní řád v ustanovení § 80 zaručuje „jiný prostředek ochrany“. Správní orgán je však povinen každé podání posuzovat podle jeho skutečného obsahu a tedy i „stížnost“ uplatněnou proti nečinnosti je povinen posoudit a vyřídit v souladu s ustanovením § 80 odst. 3 správního řádu.

²³⁸ VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. s. 1401.

²³⁹ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. s. 289.

3.5 Změna a přezkoumání způsobu vyřízení stížnosti

Způsob vyřízení stížnosti orgánem, který vede řízení, samozřejmě nemusí být konečný. Pokud vyřízení stížnosti trpí vadami, které lze opravit a současně tím nebude způsobena újma některé z dotčených osob, správní orgán v souladu s ustanovením § 156 odst. 1 správního řádu tyto vady opraví usnesením, které se pouze poznamenává do spisu. Takto lze uvažovat zejména o opravě gramatických či početních chyb. Odstavec druhý ustanovení § 156 správního řádu se dále zabývá osvědčeními, vyjádřeními či sděleními, která jsou v rozporu s právními předpisy a která nelze opravit popsáním způsobem. V takovém případě dochází k jejich zrušení orgánem, který je vydal nebo učinil, a to s účinky ode dne, kdy byla vydána či učiněna. Na vyřízení stížnosti však tento postup aplikovat nelze, což uvedené ustanovení výslovně stanovuje.

V rozhodovací praxi zůstává daleko častějším případem situace, kdy stěžovatel požaduje přezkoumání způsobu vyřízení stížnosti. Dle ustanovení § 175 odst. 7 správního řádu je stěžovatel oprávněn požádat nadřízený správní orgán, pokud se domnívá, že jeho stížnost nebyla vyřízena řádně, o přešetření způsobu jejího vyřízení, čímž je vyjádřena dvojinstančnost vyřizování stížností. Kromě obecného výkladového ustanovení týkajícího se určení nadřízeného orgánu²⁴⁰ správní řád nijak více nspecifikuje, jak bude postup přešetření před tímto orgánem probíhat. Zákonodárce se omezil pouze na zaručení možnosti přezkumu. Analogickým výkladem lze tedy dovozovat, že se bude postupovat naprosto shodným způsobem, resp. přesněji řečeno obdobným způsobem, jako v případě podané „původní“ stížnosti.²⁴¹ Pro nadřízený správní orgán tak platí stejná zákonná lhůta, jež je určena k vyřízení stížnosti, což lze jen obtížně označit za efektivní. Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu s tímto výkladem, který lze nalézt v komentářích uznávaných autorů, nesouhlasí a

²⁴⁰ § 178 zákona č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů.

²⁴¹ Ministerstvo vnitra v nezávazné metodické příručce k vyřizování stížností k tomuto postupu uvádí: *Nadřízený správní orgán prošetří řádně všechny skutečnosti uvedené ve stížnosti. V případě potřeby provede místní šetření, vyžádá si potřebné podklady a stanoviska.* (Metodická pomůcka Odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra ze dne 19. června 2006. *K vyřizování stížností podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 413/2005 Sb.* [online]. [Cit. 2015-08-19]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/metodicke-pomucky-ke-spravnimu-radu-metodiccka-pomucka-k-vyrizovani-stiznosti-podle-zakona-c-pdf.aspx>)

šedesátidenní lhůtu nebere v potaz, dle jeho názoru by měla být stížnost přešetřena ihned, resp. bez zbytečných průtahů.²⁴²

Nicméně významným rozdílem je skutečnost, že *nadřízený správní orgán disponuje ve vztahu k podřízenému správnímu orgánu odpovídajícími pravomocemi, vyplývajícími z vnitřních vztahů nadřízenosti a podřízenosti ve veřejné správě, které mu umožní adekvátním způsobem tuto záležitost vyřešit.*²⁴³ Vedle vyšší míry objektivitu, která by z podstaty věci měla být před nadřízeným orgánem, proti němuž stížnost nesměruje, garantována, jsou velmi důležité i uvedené vztahy nadřízenosti a podřízenosti umožňující nadřízenému orgánu zjednání efektivní nápravy a tím také působit určitým preventivním vlivem na budoucí činnost všech podřízených správních orgánů.

Opět je nutné poukázat na výrazný nedostatek, kdy nadřízený správní orgán obligatorně vyrozumívá stěžovatele o vyřízení stížnosti, ale o výsledku šetření a případných opatření k nápravě jej informuje pouze, pokud o to stěžovatel sám požádá. Naopak dle závěru Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu z roku 2006 je žádost o přešetření způsobu vyřízení stížnosti jakýmsi „kvaziopravným prostředkem“ a stěžovatel o něm musí být vždy obligatorně vyrozuměn, a to i přesto, že o to sám nepožádá. *Při nedostatku výslovné právní úpravy by pak směřoval rozšiřující výklad, podle kterého by byl žadatel o přijatých opatřeních informován pouze na vyžádání, v neprospěch stěžovatele a mohl by být v konkrétním případě např. v rozporu s § 4 odst. 4 správního řádu. O vyřízení stížnosti včetně přijatých opatřeních by proto měl být stěžovatel vyrozuměn vždy, a to v souladu se zásadou rychlosti bez zbytečných průtahů.*²⁴⁴

²⁴² Ustanovení § 175 odst. 7 správního řádu nestanoví pro správní orgán lhůtu pro přešetření stížnosti. S ohledem na podpůrné použití části čtvrté správního řádu je třeba podle § 154 postupovat podle ustanovení části první a rovněž zde proto platí základní zásady činnosti správních orgánů. [...] Při vyřizování stížnosti podle § 175 odst. 7 správního řádu by měl být brán ohled na ustanovení § 175 odst. 5 a 6, lhůta podle § 175 odst. 5 správního řádu by se však neuplatnila. (Závěr č. 33 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 9. května 2006. *Postup nadřízeného správního orgánu při přešetření způsobu vyřízení stížnosti podle § 175 odst. 7 správního řádu* [online]. [Cit. 2015-08-20]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/33a-pdf.aspx>)

²⁴³ VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. s. 1402.

²⁴⁴ Závěr č. 33 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 9. května 2006. *Postup nadřízeného správního orgánu při přešetření způsobu vyřízení stížnosti podle § 175 odst. 7 správního řádu* [online]. [Cit. 2015-08-20]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/33a-pdf.aspx>

Správní řád dále zcela rezignuje na podobu přešetření způsobu vyřízení stížnosti, není tak zřejmé, zda nadřízený správní orgán stížnost vyřídí sám, nebo učiní podřízenému orgánu závazný pokyn, jak má ve věci dále postupovat. Z podstaty a logiky věci se autor této práce přiklání k udělení pokynu, a tedy zjednáání nápravy přímo tím orgánem, jehož postup či chování jeho úředních osob bylo oprávněně napadeno. Shodný postoj vyjádřil v roce 2006 i Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu. *Způsob vyřízení stížnosti bude závislý na jejím obsahu v jednotlivém případě, avšak lze vycházet z toho, že vyřizování stížnosti se bude v řadě případů dít souběžně s probíhajícím správním řízením (které se podáním stížnosti nepřerušuje ani není jinak dotčeno). Správní řád nedává nadřízenému správnímu orgánu obecně pravomoc, aby např. nahrazoval úkon podřízeného správního orgánu v řízení svým úkonem. Pokud by byla nadřízeným správním orgánem shledána stížnost podle § 175 odst. 7 správního řádu jako důvodná, bude výsledkem přešetření stížnosti pokyn podřízenému správnímu orgánu, jaká opatření k nápravě svého postupu má přijmout. Pokud bude stížnost podána např. proti usnesení, které se pouze poznamenává do spisu [a pro které neplatí překážka věci pravomocně rozhodnuté], může dát nadřízený správní orgán pokyn podřízenému, aby vydal usnesení jiné, kterým bude usnesení napadené stížností nahrazeno.*²⁴⁵

O vyřízení stížnosti se nevydává správní rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 9 správního řádu, kterým by se v určité věci zakládala, měnila či rušila práva nebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo kterým by bylo prohlášeno, že taková osoba práva či povinnosti má nebo nemá. O způsobu vyřízení stížnosti a příp. o výsledku šetření a opatřeních přijatých k nápravě se stěžovatel vyrozumívá běžným dopisem, který bývá zejména v judikatuře označován jako sdělení, přípis²⁴⁶ či oznámení. Není proto možné proti tomuto oznámení brojit řádnými či mimořádnými opravnými prostředky, ale lze se pouze obrátit na nadřízený správní orgán s žádostí o přešetření způsobu vyřízení stížnosti, které je pak konečné. Stěžovateli však nic nebrání v tom,

²⁴⁵ Závěr č. 33 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 9. května 2006. *Postup nadřízeného správního orgánu při přešetření způsobu vyřízení stížnosti podle § 175 odst. 7 správního řádu* [online]. [Cit. 2015-08-20]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/33a-pdf.aspx>

²⁴⁶ Slovo „přípis“ původně znamenalo přepis či formulář a již v roce 1923 bylo upozornováno na jeho nepřesný význam vzniklý z chybného překladu německého výrazu „Zuschrift“. Proto již tenkrát bylo doporučováno, aby se v tomto smyslu raději užívalo výrazů zpráva, list či oznámení. (*Náše řeč - Pořád, přípis* [online]. [Cit. 2015-08-16]. Dostupné z: <http://nase-rec.ujc.cas.cz/archiv.php?art=2103>)

aby postup přešetření nadřízeným správním orgánem napadl další, resp. zcela novou, stížností. Jeho podání se nesmí týkat nespokojenosti s výsledkem přešetření jím napadeného způsobu vyřízení stížnosti, ale naopak musí brojit proti nesprávnému postupu či nevhodnému chování úředních osob nadřízeného správního orgánu. V takovém případě se postupuje shodně jako při podání zcela nové stížnosti.

Vzhledem k povaze způsobu vyřízení stížnosti nelze uvažovat o podání správní žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Soudní řád správní chápe pod legislativní zkratkou „rozhodnutí“ úkon správního orgánu v širším smyslu než ustanovení § 9 správního řádu a zakládá tak aktivní žalobní legitimaci každému, *kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem²⁴⁷ správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen "rozhodnutí")*,^{248, 249} aby se správní žalobou domáhal zrušení takového nezákonného rozhodnutí²⁵⁰ či vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li soudní řád správní nebo zvláštní zákon odlišné podmínky.²⁵¹ Z uvedeného je zřejmé, že vyřízení stížnosti tyto procesní podmínky splňovat nebude.

²⁴⁷ Vladimír Mikule v době přijetí soudního řádu správního označoval výraz „úkon“ za netradiční s tím, že byl zřejmě převzat z tehdejšího, Poslaneckou sněmovnou neschváleného, návrhu nového správního řádu. (MIKULE, Vladimír. *Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu. An Action Against Decisions of an Administrative Body*. In: VOPÁLKA, Vladimír (eds.). *Nová úprava správního soudnictví. Code of Administrative Justice*. s. 74.)

²⁴⁸ Zákon č. 150/2002 Sb., *soudní řád správní*, ve znění pozdějších předpisů. § 65 odst. 1.

²⁴⁹ Z judikatury vyplývá, že je řada úkonů správních orgánů, které jako rozhodnutí označeny nejsou, což však nic nemění na tom, že mohou být považovány za „rozhodnutí“ ve smyslu komentovaného ustanovení. Stejně tak ale platí, že je řada úkonů správních orgánů označených jako rozhodnutí, které však svým obsahem nedostojí pojmovým znakům „rozhodnutí“, jak jsou vymezeny komentovaným ustanovením, případně spadají pod kompetenční výluky podle § 70. (POTĚŠIL, Lukáš. In: POTĚŠIL, Lukáš – BRUŠ, Martin – HLOUCH, Lukáš – RIGEL, Filip – ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Soudní řád správní. Komentář*. s. 552.)

²⁵⁰ *Základní podmínkou úspěšnosti žaloby je prokázání, že napadené rozhodnutí (jeho výrok) je nezákonné (srov. § 78 odst. 1); tvrzení žalobce, že rozhodnutí je neúčelné, nevhodné apod., tedy nestačí. Rozhodnutí je nezákonné, je-li v rozporu s právním řádem [...] (VOPÁLKA, Vladimír – MIKULE, Vladimír – ŠIMŮNKOVÁ, Věra – ŠOLÍN, Miloslav. *Soudní řád správní. Komentář*. s. 152.)*

²⁵¹ *Základní vymezení zajišťuje uplatnění generální přezkumné klauzule a žalobní oprávnění dává každému, kdo tvrdí, že jakýmkoli rozhodnutím správního orgánu byl dotčen na svých právech. Jen takovéto vymezení zajišťuje beze zbytku naplnění požadavků Listiny a Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Žalobní legitimace, tedy právo na přístup k soudu, musí být totiž založena již samotným tvrzením. Nelze ji koncipovat tak, že právo na přístup k soudu se bude odvíjet od toho, zda někdo byl na právech zkrácen nebo ne; to může být zjištěno až po provedeném řízení a vyjádřeno teprve rozhodnutím soudu o věci samé. (Sněmovní tisk 1080. *Vládní návrh zákona soudní řád správní*. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 2001, III. volební období [online]. [Cit. 2015-08-14]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=29058>)*

Již v citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu z roku 2009 se tento orgán k úvahám o povaze rozhodnutí o vyřízení stížnosti ve smyslu soudního řádu správního vyjádřil uhýbavě. *Nejvyšší správní soud v této věci nepředjímá svůj případný závěr v otázce, zda vyřízení stížnosti podle § 175 správního řádu může mít v některých případech podobu rozhodnutí dle § 65 s. ř. s., na danou věc se však § 175 správního řádu v žádném případě nevztahoval a do práv či povinností stěžovatele nebylo žádným způsobem zasahováno.*²⁵² I přes vyjádřený neutrální postoj Nejvyššího správního soudu si lze jen těžko představit úvahy o způsobu vyřízení stížnosti ve smyslu rozhodnutí dle soudního řádu správního. Navíc Nejvyšší správní soud ve své judikatuře často v konkrétních případech poukazuje, že způsobem vyřízení stížnosti v žádném případě nedochází ke zkrácení veřejných subjektivních práv fyzické či právnické osoby v předcházejícím řízení před správním orgánem takovým úkonem, kterým se této osobě zakládají, mění, ruší či závazně určují její práva a povinnosti.^{253, 254}

Ústavní soud sice daleko dříve judikoval, že i vyřízení stížnosti dle vládní vyhlášky z roku 1958 může mít povahu rozhodnutí pro účely správního soudnictví,²⁵⁵ nicméně s ohledem na dobový kontext nelze tuto judikaturu v současné době považovat za aktuální.

Při pohledu na aktuální judikaturu se sice lze setkat s případy, kdy se stěžovatelé obracují s nesouhlasem s vyřízením jejich stížnosti ke správním soudům, nicméně nebývají úspěšní. Často se totiž jedná o tzv. kvalifikované stěžovatele, kteří se cítí být

²⁵² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. listopadu 2009 sp. zn. 5 As 38/2009.

²⁵³ *Pokud tedy žalobkyně nesouhlasila s postupem Regionální rady, pak měla iniciovat spor z veřejnoprávní smlouvy návrhem dle § 169 správního řádu. Stěžovatel vyřizoval stížnost podle § 175 správního řádu. Podáním stížnosti nicméně nemohla žalobkyně dosáhnout rozhodnutí tam, kde k tomu dle správního řádu není stěžovatel povolán. Jinými slovy, podáním stížnosti nebo jakéhokoliv opravného prostředku nemohla žalobkyně obcházet závazná pravidla pro rozhodování sporu z veřejnoprávní smlouvy. Sdělení stěžovatele tedy žádným způsobem nezasáhlo do práv či povinností žalobkyně, není tedy rozhodnutím správního orgánu ve smyslu § 65 s. ř. s. (Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. prosince 2013 sp. zn. 1 Afs 66/2013.)*

²⁵⁴ Dále také např. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. listopadu 2012 sp. zn. 5 As 43/2012.

²⁵⁵ Např. v roce 1996 Ústavní soud (ve vztahu k tehdejšímu znění části páté občanského soudního řádu a vládní vyhlášce týkající se stížností z roku 1958) judikoval, že i dopis ministra, kterým je vyřizována stížnost, má charakter rozhodnutí pro účely správního soudnictví. *Dopis ministra zemědělství ČR ze dne 30.12.1995, čj. 4946/95-1000, je podle názoru Ústavního soudu rozhodnutím správního orgánu, které podléhá soudnímu přezkumu podle části páté o.s.ř., neboť má charakter rozhodnutí o přezkoumání stížnosti na postup zaměstnankyně Ministerstva zemědělství ČR podle dosud platné vyhlášky č. 150/1958 Ú.l. (Usnesení Ústavního soudu ze dne 16. května 1996 sp. zn. III.ÚS 28/96.)*

zkrácení na svých veřejných subjektivních právech, nicméně jejich původní stížnosti a následně i podávané správní žaloby proti domnělému rozhodnutí správního orgánu bývají již od počátku nesmyslné, což správní soud následně potvrdí.

Závěrem lze poukázat i na judikaturu slovenského ústavního soudu, který často zdůrazňuje, že postup podle slovenského zákona o stížnostech je postupem administrativním, ve kterém se bezprostředně nerozhoduje o právech a povinnostech fyzických či právnických osob. Proto jej staví do přímého protikladu s řízením dle správního řádu.²⁵⁶

²⁵⁶ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 23. mája 2013 sp. zn. IV. ÚS 273/2013.

4 Právní úprava stížností ve vybraných zvláštních zákonech

Z hlediska komplexnosti řešené problematiky bude v této kapitole představena právní úprava stížností proti určitému postupu nebo chování ve veřejné správě obsažená ve vybraných zvláštních zákonech. Základním smyslem je poukázat na případné rozdíly, které by mohly představovat významný podklad pro úvahy *de lege ferenda* směřující k úpravě obecné. Napříč zvláštními zákony lze spatřovat značnou roztržitost právní úpravy stížností ve veřejné správě, která je zejména důsledkem dlouhodobě neřešeného právního vývoje této problematiky a následně také nedokonalosti současné úpravy správního řádu.

Každý z vybraných zvláštních zákonů upravuje institut stížnosti, avšak tento pojem v jejich dikci nabývá různých významů. Autor tak představí od stížnosti v daňovém řízení, přes stížnost coby opravný prostředek ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím, stížnost týkající se výkonu státní správy v justici, až po stížnost coby podnět pro analytickou a kontrolní činnost ve smyslu zákona o zdravotních službách, stížnost související s výkonem samostatné působnosti orgánů územních samosprávných celků a konečně i stížnost pohledem vnitřních služebních poměrů ve smyslu služebního zákona.

4.1 Stížnost v daňovém řízení

Prvním z vybraných zvláštních předpisů je zákon č. 280/2009 Sb., *daňový řád*, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „daňový řád“), který po relativně dlouhé legisvakanci lhůtě nabyt účinnosti 1. ledna 2011. Daňové řízení lze označit za určitý druh či za určitou podmnožinu řízení správního, v této souvislosti je proto často kritizováno ustanovení § 262 daňového řádu, které na postup při správě daní zcela vylučuje aplikaci správního řádu. Autor této práce by však uvedenou neprovázanost neoznačil za problematickou, dle jeho názoru totiž ustanovení § 262 daňového řádu nemá až tak kontroverzní význam, jak by mohlo na první pohled působit, a největší spory o jeho výklad se odehrávaly prakticky jen při schvalování daňového řádu.²⁵⁷

²⁵⁷ PÁTEK, Václav. *Nový daňový řád*. In: *Právní rádce*. Praha: *Economia*, a. s., 2009, roč. 17, č. 10, s. 29-33. ISSN 1210-4817. s. 29.

Správní řád v ustanovení § 177 odst. 1 garantuje užití základních zásad činnosti správních orgánů (ustanovení §§ 2 – 8 správního řádu) i pro případy, kdy zvláštní zákon vyloučí aplikaci správního řádu, přičemž v jeho textu neexistuje úprava odpovídající základním zásadám. V tomto ohledu formuluje daňový řád v ustanovení §§ 5 – 9 základní zásady při postupu správy daní, které jsou z převážné části shodné se zásadami správního řádu. Také je nutné poukázat na judikaturu Nejvyššího správního soudu, který ve vztahu k dnes již derogovaným předpisům, správnímu řádu z roku 1967 a zákonu o správě daní a poplatků z roku 1992, konstatoval, že pokud zvláštní zákon vylučuje aplikaci obecného správního kodexu a přitom sám neupravuje určitý institut (v tomto případě lhůtu, ve které bylo nutné rozhodnout o námitkách uplatněných při daňové kontrole), užije se analogického výkladu. *Mezeru v zákoně však nelze vyplnit analogií legis, neboť v daňovém řádu chybí pro analogii vhodné ustanovení. V daňovém řádu neexistuje právní norma, kterou by bylo možno použít podle analogie zákona. Daňový řád navíc v § 99 vylučuje podpůrné použití správního řádu pro daňové řízení. V takovém případě je nutno vzniklou mezeru v zákoně vyřešit pomocí analogie iuris, tedy podle obecných zásad daného právního odvětví.*^{258, 259} Na základě těchto výkladových úvah, které v našem právním prostředí byly známy již před přijetím daňového řádu z roku 2009, autor této práce nepovažuje ustanovení § 262 daňového řádu za problematické.²⁶⁰

Záměrem zákonodárce však bylo upravit daňové řízení zcela samostatně ve zvláštním kodexu, proto i daňový řád obsahuje specifickou úpravu stížností a rozlišuje dva různé typy.

Prvním z nich je dle ustanovení § 237 daňového řádu stížnost na postup plátce daně. Tímto typem nelze směřovat proti jednání nebo postupu veřejné správy, jedná se o

²⁵⁸ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 31. srpna 2005 sp. zn. 2 AfS 144/2004.

²⁵⁹ V souvislosti s přijetím správního řádu z roku 2004 se novelizovalo i ustanovení § 99 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, které v platném znění vylučovalo užití správního řádu z roku 1967 jako celku, avšak ve znění pozdějších předpisů mělo následnou podobu: *Při správě daní se zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, nepoužije s výjimkou postupu podle § 175 při vyřizování stížností.*

²⁶⁰ Shodou okolností se podobnou věcí zabýval v roce 2009 Ústavní soud, avšak ve vztahu k „daňovému řádu“ z roku 1992, resp. k zákonu č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, v tehdejší znění pozdějších předpisů. Přiklonil se k ústavně konformnímu výkladu a patrně stejný postoj by zaujal k případnému návrhu na zrušení ustanovení § 262 platného a účinného daňového řádu. (Nález Ústavního soudu ze dne 19. března 2009 sp. zn. III.ÚS 77/05.)

zvláštní procesní institut,²⁶¹ který má za cíl chránit práva poplatníka z hlediska jeho relativně nerovného postavení ve vztahu k plátcí daně. Poplatník je v případě pochybností o správnosti sražené nebo vybrané daně oprávněn v zákonné lhůtě požádat plátce daně o vysvětlení. Nebude-li s podaným vysvětlením, a tedy i s postupem, souhlasit, příp. mu vysvětlení nebude podáno vůbec, je oprávněn učinit stížnostní podání ke správci daně, kterým je orgán veřejné moci²⁶² příslušný k prošetření postupu plátce daně. Správce daně stížnost řádně prošetří a následně o ní rozhodne, tedy buď jí zcela nebo zčásti vyhová a uloží plátcí daně povinnost zjednat ve stanovené lhůtě nápravu, nebo jí zamítne. Jak již bylo uvedeno, jedná se o zvláštní druh stížnosti, kterým se však rigorózní práce nezabývá, proto mu na tomto místě nebude věnováno více prostoru.

Z hlediska řešeného tématu je významnější stížnost dle ustanovení § 261 daňového řádu, kterou lze brojit proti postupu správce daně či proti nevhodnému chování jeho úředních osob. K jejímu podání je oprávněna každá tzv. osoba zúčastněná na správě daně. Jedná se o legislativní zkratku zavedenou ustanovením § 5 odst. 3 daňového řádu, jež tuto osobu vymezuje jako daňový subjekt²⁶³ či třetí osobu.²⁶⁴ Charakter stížnosti je opět jako ve správním řádu subsidiární, lze jí užít pouze v případech, kdy daňový řád neposkytuje jiný z prostředků ochrany.²⁶⁵ Stížnost se podává u správce daně, jímž je příslušný správní orgán nebo jiný státní orgán, který

²⁶¹ *Vzhledem k univerzálnímu pojetí stížnosti v rámci společných ustanovení návrhu je tento typ ochranného prostředku pojat jako speciální instrument nazvaný stížnost na postup plátce daně, který bude možné dle odstavce 1 využít v případech, kdy poplatník má pochybnost o tom, zda plátce daně provedl správně srážku, či jinou formu vybrání daně.* (Sněmovní tisk 685. *Vládní návrh zákona daňový řád.* Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 2008, V. volební období [online]. [Cit. 2015-08-03]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=685&CT1=0>)

²⁶² Orgán veřejné moci představuje legislativní zkratku zavedenou ustanovením § 10 odst. 1 daňového řádu, ve které jsou zahrnuty správní orgány nebo jiné státní orgány. Současně druhý odstavec uvedeného ustanovení blíže specifikuje pojem správní orgán: *Správním orgánem se pro účely tohoto zákona rozumí orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, jiný orgán a právnická nebo fyzická osoba, pokud vykonává působnost v oblasti veřejné správy.*

²⁶³ § 20 zákona č. 280/2009 Sb., *daňový řád*, ve znění pozdějších předpisů.

²⁶⁴ § 22 zákona č. 280/2009 Sb., *daňový řád*, ve znění pozdějších předpisů.

²⁶⁵ *Z uvedeného je patrné, že se počítá s využitím institutu stížnosti jako subsidiárního prostředku ochrany práv daňového subjektu při správě daní. Stížnost může být uplatněna např. při naplňování zásady, spočívající v povinnosti vyvarovat se nezdrovilého chování, zakotvené již v ustanovení § 6 odst. 4.* (Sněmovní tisk 685. *Vládní návrh zákona daňový řád.* Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 2008, V. volební období [online]. [Cit. 2015-08-03]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=685&CT1=0>)

vykonává působnost v oblasti správy daní. Úkon vůči správci daně lze učinit písemně, ústně do protokolu nebo datovou zprávou za předpokladu jejího podepsání uznávaným elektronickým podpisem, odeslanou prostřednictvím datové schránky či s ověřenou identitou podatele způsobem, kterým se lze přihlásit do jeho datové schránky.²⁶⁶ Stejně účinky má rovněž i podání učiněné datovou zprávou bez uznávaného elektronického podpisu, příp. za použití jiných přenosových technik, za současného předpokladu, že takové podání bude do pěti dnů ode dne doručení potvrzeno nebo opakováno některým z již uvedených způsobů. Shodně jako dle obecné úpravy správního řádu platí, že se stížnostní podání posuzuje podle svého skutečného obsahu a stěžovateli nesmí být na újmu, čímž zároveň není dotčena případná odpovědnost za trestný čin nebo správní delikt. Správce daně je povinen prošetřit veškeré skutečnosti, které stěžovatel namítá a kterými může brojit pouze proti dvěma zákonným důvodům, jimiž je nevhodné chování úředních osob²⁶⁷ správce daně a postup tohoto správce. Za tímto účelem může vyslechnout stěžovatele, osoby, proti kterým stížnost směřuje, nebo ostatní osoby, jejichž výpověď by mohla přispět k objasnění prošetřované věci, pokud to správce daně určí za vhodné. Zákonná lhůta, ve které je příslušný správce daně povinen stížnost vyřídit, je totožná s úpravou správního řádu, tedy šedesátidenní, navíc s možným prodloužením, nebude-li v jejím průběhu možné zajistit potřebné podklady pro vyřízení stížnosti. Výjimku z tohoto pravidla však představuje daňová kontrola.²⁶⁸ *Stížnost proti nevhodnému chování úřední osoby při daňové kontrole nebo postupu správce daně při daňové kontrole musí být vyřízena nejpozději do ukončení daňové kontroly.*²⁶⁹ Okamžikem ukončení je podepsání zprávy o průběhu kontroly,²⁷⁰ příp. doručení této zprávy do vlastních rukou.²⁷¹ Shledá-li správce daně stížnost zcela nebo zčásti

²⁶⁶ § 71 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., *daňový řád*, ve znění pozdějších předpisů.

²⁶⁷ *Úřední osobou je zaměstnanec, který se bezprostředně podílí na výkonu pravomoci správce daně, nebo osoba oprávněná k výkonu pravomoci správce daně zákonem nebo na základě zákona. (Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů. § 12 odst. 2.)*

²⁶⁸ *Daňová kontrola je postup, kterým správce daně prověřuje tvrzení daňových subjektů a jiné skutečnosti mající vliv na stanovení jejich daňových povinností. Cílem daňové kontroly je správné zjištění a stanovení daně. Na rozdíl od místního šetření, které je správce daně oprávněn provádět jak u daňového subjektu, tak u dalších osob zúčastněných na správě daní, je správce daně oprávněn provádět daňovou kontrolu u daňového subjektu. (HRSTKOVÁ DUBŠEKOVÁ, Lenka. *Daňový řád*. 3. vyd. s. 54.)*

²⁶⁹ Zákon č. 280/2009 Sb., *daňový řád*, ve znění pozdějších předpisů. § 261 odst. 4.

²⁷⁰ § 88 odst. 4 zákona č. 280/2009 Sb., *daňový řád*, ve znění pozdějších předpisů.

²⁷¹ § 88 odst. 5 zákona č. 280/2009 Sb., *daňový řád*, ve znění pozdějších předpisů.

důvodnou, je povinen ihned bez zbytečného odkladu učinit opatření k nápravě. O veškerých závěrech, které se týkají výsledku šetření a případných nápravných opatřeních, vyhotovuje správce daně úřední záznam a současně je povinen o takovém výsledku bezodkladně vyrozumět stěžovatele. Takové vyřízení však nemusí být konečné a má-li stěžovatel za to, že příslušný správce daně jeho stížnost nevyřídil řádně, je oprávněn požádat nejbližše nadřízeného správce daně o prošetření způsobu vyřízení jeho podání.²⁷² Daňový řád výslovně stanoví, že nadřízený správce daně postupuje zcela stejným způsobem jako správce daně, který stížnost vyřizoval.²⁷³ Správní řád postup nadřízeného orgánu výslovně neupravuje, ale z jeho ustanovení se dovozuje shodný výklad.

Daňová kontrola podléhá zvláštnímu režimu, i pokud jde o případné podání správní žaloby k zahájení řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu (ustanovení § 82 a násl. soudního řádu správního). Zatímco obecně k podání žaloby proti nezákonnému zásahu bylo uvedeno a judikaturou podloženo, že před podáním této žaloby není nutné podat stížnost dle ustanovení § 175 správního řádu, v případě daňové kontroly hovoří judikatura o podání stížnosti zcela opačně. Vzhledem k omezené lhůtě pro vyřízení této stížnosti se naopak považuje za tzv. jiný právní prostředek, kterým se lze domáhat ochrany nebo nápravy, jeho neuplatněním tak nebude případná správní žaloba přípustná.²⁷⁴ Vzhledem k tomu, že úprava stížnosti proti postupu správce daně se téměř shoduje s obecnou úpravou správního řádu, zúčastněné osoby na správě daní často chybně vycházejí z judikatury vztahující se k úpravě obecné, nicméně v řízení před správním soudem jim pak nebývá vyhověno. Nejvyšší správní soud má v této otázce poměrně bohatou a ustálenou judikaturu a argumentačně s těmito rozhodnutími lze zcela souhlasit. *Nejvyšší správní soud vyšel z toho, že v rámci předchozí právní úpravy v zákoně o správě daní a poplatků*

²⁷² Důvodová zpráva k daňovému řádu tento procesní institut neoznačuje jako specifický „opravný prostředek“, jak bývá často uváděno v literatuře, ale označuje jej termínem „zvláštní prostředek nápravy“. (Sněmovní tisk 685. *Vládní návrh zákona daňový řád*. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 2008, V. volební období [online]. [Cit. 2015-08-03]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=685&CT1=0>)

²⁷³ Jaroslav Kobík vyjadřuje pochybnosti k tomuto zvláštnímu prostředku nápravy. *Neexistence opravného prostředku proti vyřízení stížnosti spolu s mnohdy zjevnou tendencí nadřízených správců daně „nepodrazit“ své kolegy totiž tento institut někdy zcela znehodnocuje*. (KOBÍK, Jaroslav. In: KOBÍK, Jaroslav – KOHOUTKOVÁ, Alena. *Daňový řád s komentářem*. 2. vyd. s. 1086.)

²⁷⁴ § 85 zákona č. 150/2002 Sb., *soudní řád správní*, ve znění pozdějších předpisů.

prostředkem ochrany dle § 85 s. ř. s. proti zahájení i provádění daňové kontroly byly námitky dle § 16 odst. 4 písm. d) zákona o správě daní a poplatků [...] Právní regulace zmíněných námitek vycházela z toho, že daňový subjekt, u něhož je prováděna daňová kontrola, má ve vztahu k pracovníku správce daně právo podávat námitky proti postupu pracovníka správce daně [§ 16 odst. 4 písm. d) zákona o správě daní a poplatků] a nadřízený pracovník námitce vyhoví a zajistí nápravu nebo daňovému subjektu sdělí písemně důvody, pro které nelze námitce vyhovět (§ 16 odst. 6, věta druhá, tohoto zákona). Dle názoru Nejvyššího správního soudu mají námitky dle § 16 odst. 4 písm. d) zákona o správě daní a poplatků a stížnost dle § 261 odst. 1 až 5 daňového řádu obdobný charakter v těch ohledech, které jsou rozhodné pro kvalifikování těchto institutů jako způsobilého prostředku ochrany ve smyslu § 85 s. ř. s., který musí být vyčerpán před podáním zásahové žaloby proti zahájení či provádění daňové kontroly. [...] Jak námitky dle § 16 odst. 4 písm. d) zákona o správě daní a poplatků, tak stížnost dle § 261 daňového řádu dále vychází z dispozitivní zásady. Daňový subjekt tak má právo na jejich uplatnění a již jejich samotné uplatnění iniciuje příslušný postup, v němž se prověřují výhrady daňového subjektu proti daňové kontrole. Zahájení takového postupu přitom není na správním uvážení správce daně a není ani vázáno na žádné další podmínky. Již samotné podání námitek proti postupu pracovníka správce daně při daňové kontrole či stížnosti na postup správce daně při daňové kontrole zakládá povinnost příslušné úřední osoby, resp. příslušného správce daně se námitkou či stížností zabývat. Tímto otevřeným přístupem daňového subjektu k možnosti obrany proti daňové kontrole na základě námitek či stížnosti je naplněn jeden z podstatných požadavků na prostředek ochrany ve smyslu § 85 s. ř. s.^{275, 276}

Z uvedeného je tedy zřejmé, že právní úprava stížnosti proti postupu správce daně nebo nevhodnému chování jeho úředních osob v daňovém řádu je téměř identická s obecnou úpravou ve správním řádu a nelze proto tento zvláštní předpis považovat za případný zdroj úvah de lege ferenda ve vztahu k úpravě obecné.

²⁷⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. listopadu 2013 sp. zn. 9 Aps 4/2013.

²⁷⁶ Autor této práce dále poukazuje např. na Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. května 2014 sp. zn. 5 Afs 43/2014, Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. července 2014 sp. zn. 4 Afs 53/2014 nebo Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. ledna 2015 sp. zn. 3 Afs 51/2014.

4.2 Stížnost jakožto opravný prostředek ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím

Druhým z vybraných zvláštních zákonů je zákon č. 106/1999 Sb., *o svobodném přístupu k informacím*, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“), který nabyl účinnosti 1. ledna 2000. Uvedeným předpisem je realizováno ustanovení čl. 17 Listiny základních práv a svobod, které vedle garance svobody projevu a práva na informace²⁷⁷ stanovuje rovněž povinnost státních orgánů a orgánů územní samosprávy přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti.²⁷⁸ Zákon o svobodném přístupu k informacím však povinný okruh uvedených subjektů rozšiřuje a dle jeho dikce jsou jimi *státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce*,^{279, 280} které poskytují informace o jejich působnosti,²⁸¹ a *dále ty subjekty, kterým zákon svěřil rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy, a to pouze v rozsahu této jejich rozhodovací činnosti*.²⁸² Každý demokratický právní stát by měl usilovat o dosažení otevřené a občanům přístupné veřejné správy, proto je velmi důležité, že i Česká republika legislativně stanovuje povinnost jmenovaných povinných subjektů poskytovat informace vztahující se k jejich činnosti.²⁸³ Současně autor této

²⁷⁷ Čl. 17 odst. 1 usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., *o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky*, ve znění pozdějších předpisů.

²⁷⁸ Čl. 17 odst. 5 usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., *o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky*, ve znění pozdějších předpisů.

²⁷⁹ Zákon č. 106/1999 Sb., *o svobodném přístupu k informacím*, ve znění pozdějších předpisů. § 2 odst. 1.

²⁸⁰ K definičním znakům pojmu „veřejná instituce“ blíže rozhodnutí Ústavního soudu - Nález Ústavního soudu ze dne 27. února 2003 sp. zn. III.ÚS 686/02, Nález Ústavního soudu ze dne 24. ledna 2007 sp. zn. I.ÚS 260/06.

²⁸¹ *V této souvislosti je nutné zdůraznit, že orgány veřejné moci mají podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, a nikoliv pouze informace, ohledně nichž je působnost přímo dána. Proto pojem informace vztahující se k působnosti povinného subjektu je širší a zahrnuje i případy, kdy určitá věc sice přímo nenáleží do působnosti povinného subjektu, nicméně s jeho zákonem vymezenou působností přímo či alespoň nepřímo souvisí. Proto pokud povinný subjekt s požadovanou informací disponuje, tak lze předpokládat, že tato informace se k jeho působnosti určitým způsobem vztahuje.* (Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. září 2010 sp. zn. 4 As 16/2010.)

²⁸² Zákon č. 106/1999 Sb., *o svobodném přístupu k informacím*, ve znění pozdějších předpisů. § 2 odst. 2.

²⁸³ V důvodové zprávě senátního návrhu zákona o svobodném přístupu k informacím bylo jeho přijetí označováno za nevyhnutelné. *V době, která se často nazývá informačním věkem, je naplnění ústavního práva na informace, které mají k dispozici státní orgány, orgány územní samosprávy a další právní*

práce poukazuje na časté nepochopení konceptu otevřené a přístupné veřejné správy ze strany žadatelů, kteří zákon o svobodném přístupu k informacím považují za prostředek k získání téměř jakékoliv informace. Příkladem lze uvést žadatele, který usiloval o získání kopie veškeré přijaté i odeslané e-mailové komunikace hejtmána Jihomoravského kraje. Totiž dle jeho přesvědčení není možné takovou e-mailovou schránku považovat za soukromou, nýbrž se jedná o schránku úřední, která byla zřízena za účelem výkonu jeho funkce; tato je majetkem kraje, který by měl mít právo s takovou oficiální korespondencí nakládat.²⁸⁴ Povinným subjektem mu vyhověno nebylo, následně neuspěl ani se správní žalobou u Městského soudu v Praze a ani s podanou kasační stížností. Nejvyšší správní soud k této argumentaci správně konstatoval, že v takovém případě již nelze hovořit o přiměřeném poskytování informací o činnosti povinného subjektu, jak bylo zakotveno v prováděcím zákoně o svobodném přístupu k informacím, a to zejména za situace, kdy by bylo nutné její vygenerování přímo z příslušné e-mailové schránky a bez souhlasu dotčené osoby. Poskytování informací tohoto druhu je možné pouze výjimečně, přičemž v každém jednotlivém případě je třeba poměřit pomocí testu proporcionality právo žadatele na informace se zásahem do soukromí dotčené osoby, popř. listovního tajemství (tajemství jiných písemností) či tajemství dopravovaných zpráv.²⁸⁵ Žadatelé (stěžovatelé) ve svých podáních často odkazují přímo na ustanovení čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, které chápou jako „univerzální“ ve vztahu k naprosté většině informací o povinných subjektech a jejich činnosti, ale mnohdy v něm přehlíží právě ono významné slovo „přiměřeně“, které okruh poskytovaných informací racionálně limituje.

Povinné subjekty poskytují informace dvojím způsobem, a to zveřejněním nebo na základě podání žadatele, resp. individuální žádosti. Zákon o svobodném přístupu k informacím opravňuje v ustanovení § 16a žadatele k podání stížnosti, není-li spokojen s postupem povinného orgánu při vyřizování žádosti o informace. Toto ustanovení bylo

subjekty, které na základě zákona rozhodují o právech a povinnostech fyzických a právnických osob, klíčovým prvkem vztahu mezi státem a občanem. (Sněmovní tisk 16. Senátní návrh zákona o svobodném přístupu k informacím a o změně dalších zákonů (zákon o svobodě informací). Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 1998, III. volební období [online]. [Cit. 2015-08-05]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=16&CT1=0>

²⁸⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. května 2013 sp. zn. 4 As 50/2012.

²⁸⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. května 2013 sp. zn. 4 As 50/2012.

přijato až v únoru 2006, nebylo tedy součástí původního znění.^{286, 287} Nejvyšší správní soud stížnost dle tohoto zákona definuje jakožto *svébytný právní nástroj odlišný od obecné stížnosti dle § 175 správního řádu. Stížností dle zákona o svobodném přístupu k informacím se tedy rozumí podání, kterým stěžovatel napadá činnost ze zákona povinných správních orgánů při vyřizování žádostí o informace, přičemž se domnívá, že mu v důsledku nesprávné činnosti mohla vzniknout ujma na jeho právech.*²⁸⁸

Zákon vymezuje čtyři okruhy stížnostních důvodů a žadatel tedy může svým podáním brojit: a) pokud nesouhlasí s vyřízením jeho žádosti odkazem na zveřejněnou informaci, b) pokud mu po uplynutí zákonné lhůty nebyla požadovaná informace poskytnuta, nebylo vydáno rozhodnutí o odmítnutí žádosti nebo předložena konečná licenční nabídka, c) pokud mu požadovaná informace byla poskytnuta jen částečně a o zbytku žádosti nebylo vydáno odmítavé rozhodnutí, d) pokud nesouhlasí s vyměřenou výší úhrady za poskytnutí informace nebo s odměnou za oprávnění informaci užít.²⁸⁹ Zákonodárce vymezil stížnostní důvody velmi přesně, pokud bude chtít žadatel uplatnit stížnost z důvodů jiných, ať již týkajících se jiného postupu nebo nevhodného chování úřední osoby, aplikují se na takové podání subsidiárně ustanovení správního řádu.

Forma podání stížnosti je identická jako v úpravě obecné, žadatel ji podává u povinného subjektu písemně nebo ústně (opět s podmínkou případného sepsání písemného záznamu v situaci, kdy nebude možné ústně podanou stížnost vyřídit ihned). Žadatel je ve svém podání limitován zákonnou lhůtou, stížnost může uplatňovat do třiceti dnů ode dne, kdy mu bylo doručeno sdělení s odkazem na zveřejněnou informaci,

²⁸⁶ Ustanovení § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím bylo přijato s účinností od 23. března 2006 novelizací provedenou zákonem č. 61/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění zákona č. 81/2005 Sb., a zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

²⁸⁷ Hlavním důvodem předložení vládní novely zákona o svobodném přístupu k informacím byla nicméně Směrnice Evropského parlamentu a rady 2003/98/ES, o opakovaném použití informací ve veřejném sektoru. [...] Transpozice Směrnice byla našťástí rovněž impulsem k zohlednění dosavadních zkušeností s aplikací zákona č. 106/1999 Sb. a také příležitostí k zapracování procesních institutů, které přináší zejména zákon č. 500/2004 Sb., správní řád [...]. (FADRŇÝ, Martin – KOUSAL, Michael. *Přístup k informacím po letošní novele*. In: *Právní fórum: Příloha Via Iuris*. Praha: ASPI Publishing s. r. o., 2006, č. II, s. 32-36. ISSN 1214-7966. s. 33.)

²⁸⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. srpna 2013 sp. zn. 1 As 47/2013.

²⁸⁹ § 16a odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

sdělení o odložení žádosti z důvodu požadování informace nesouvisející s působností povinného orgánu, či sdělení o výši úhrady za poskytnutí informace.²⁹⁰ Stejnou třicetidenní lhůtou je žadatel rovněž limitován ode dne uplynutí zákonné lhůty pro poskytnutí informace.²⁹¹

Zásadním rozdílem oproti obecné úpravě správního řádu je subjekt, který stížnost vyřizuje, resp. který o stížnosti rozhoduje. Podání se sice činí u povinného subjektu, ten však věc nevyřizuje, naopak jeho prostřednictvím je stížnost společně se spisovým materiálem předána nadřízenému orgánu, který je příslušný k rozhodnutí. Je překvapivé, že zákonná úprava nevyžaduje, aby povinný orgán také vyhotovil a následně předal své stanovisko ve věci, jistě by to v řadě případů mohlo výrazně usnadnit činnost nadřízeného orgánu. Předání, tedy pouze stížnosti a spisového materiálu, musí proběhnout ve lhůtě sedmi dnů ode dne doručení stížnosti. Ve stejné lhůtě je zároveň povinný orgán oprávněn o stížnosti rozhodnout sám formou tzv. autoremedury, v takovém případě pak k uvedenému předání nedochází.²⁹² Autoremedurou se rozumí plné vyhovění stížnosti, je tak poskytnuta informace, konečná licenční nabídka, příp. je vydáno rozhodnutí o odmítnutí žádosti.

Na rozdíl od správního řádu, který nijak nespécifikuje způsob přešetření stížnosti nadřízeným orgánem, ani lhůty k tomu potřebné, zákon o svobodném přístupu k informacím je v uvedeném velmi přesný. Stanovuje povinnost nadřízeného orgánu o stížnosti rozhodnout do patnácti dnů ode dne, kdy mu byla doručena.²⁹³ Vzhledem k tomu, že není připuštěna možnost tuto lhůtu jakkoliv prodlužovat, musí nadřízený orgán skutečně v takto krátkém časovém úseku stížnost vyřídit a rozhodnout. Autor této práce vnímá patnáctidenní lhůtu velmi kladně. Jak již bylo uvedeno, stížnostní agenda by svou povahou neměla představovat složitější procesní postupy, v různorodých činnostech vykonavatelů veřejné správy lze nalézt řadu daleko složitějších postupů,

²⁹⁰ § 16a odst. 3 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., *o svobodném přístupu k informacím*, ve znění pozdějších předpisů.

²⁹¹ § 16a odst. 3 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb., *o svobodném přístupu k informacím*, ve znění pozdějších předpisů.

²⁹² § 16a odst. 5 zákona č. 106/1999 Sb., *o svobodném přístupu k informacím*, ve znění pozdějších předpisů.

²⁹³ § 16a odst. 8 zákona č. 106/1999 Sb., *o svobodném přístupu k informacím*, ve znění pozdějších předpisů.

proto je nastavení lhůty hodnoceno jako správné a jistě současně přispívá k posílení právních záruk ve veřejné správě. Postup prošetření stížnosti není v zákoně o svobodném přístupu k informacím blíže specifikován, upraveny jsou pouze až způsoby vyřízení stížnosti, resp. způsoby rozhodnutí o přezkoumání postupu povinného subjektu. Rozhoduje-li nadřízený orgán o stížnosti proti vyměřené výši náhrady za poskytnutí informace nebo proti odměně za oprávnění informaci užít, po přezkoumání postupu nadřízený orgán rozhodne tak, že: *a) výši úhrady nebo odměny potvrdí, b) výši úhrady nebo odměny sníží; tento postup nelze použít vůči orgánům územních samosprávných celků při výkonu samostatné působnosti, nebo c) povinnému subjektu přikáže, aby ve stanovené lhůtě, která nesmí být delší než 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí nadřízeného orgánu, zjednal nápravu, jde-li o úhradu nebo odměnu za poskytnutí informace územním samosprávným celkem v samostatné působnosti.*²⁹⁴ V případě rozhodování o stížnostech týkajících se všech ostatních uvedených stížnostních důvodů rozhodne po přezkoumání postupu nadřízený orgán tak, že: *a) postup povinného subjektu potvrdí, b) povinnému subjektu přikáže, aby ve stanovené lhůtě, která nesmí být delší než 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí nadřízeného orgánu, žádost vyřídil, případně předložil žadateli konečnou licenční nabídku, nebo c) usnesením věc převezme²⁹⁵ a informaci poskytne sám nebo vydá rozhodnutí o odmítnutí žádosti; tento postup nelze použít vůči orgánům územních samosprávných celků při výkonu samostatné působnosti.*²⁹⁶ Rozhodnutí ve věci je konečné²⁹⁷ a oznamuje se stěžovateli, resp. žadateli a zároveň povinnému orgánu.

²⁹⁴ § 16a odst. 7 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

²⁹⁵ *Zajímavá situace nastává tehdy, když nadřízený orgán usnesením věc převezme a informaci poskytne sám nebo vydá rozhodnutí o odmítnutí žádosti, žadatel pak i zde může postupovat ve smyslu ustanovení § 16a odstavce 1 písm. a) nebo c) InfZ – tj. nesouhlasí s vyřízením žádosti způsobem uvedeným v § 6 z. č. 106/1999 Sb. – odkázání na zveřejněnou informaci, nebo dle zmíněného písm. c) – nespokojenost s částečně poskytnutou informací.* (KOLMAN, Petr. *Správně-právní aspekty stížností a „infostížností“*. In: KADEČKA, Stanislav – KLIKOVÁ, Alena – VALACHOVÁ, Kateřina (eds). *Nový správní řád a místní samospráva II*. s. 64.)

²⁹⁶ § 16a odst. 6 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

²⁹⁷ Proti rozhodnutí se již nelze odvolat. Výjimku z tohoto pravidla představuje rozhodnutí dle ustanovení § 16a odst. 6 písm. c) zákona o svobodném přístupu k informacím, kdy nadřízený orgán usnesením věc převezme a informaci poskytne sám, příp. sám vydá rozhodnutí o odmítnutí žádosti, což nelze aplikovat vůči orgánům územních samosprávných celků při výkonu jejich samostatné působnosti. V případě tohoto rozhodnutí je možné odvolání podat, avšak současně se nesmí jednat o případ, kdy rozhodl nadřízený

Zákon o svobodném přístupu k informacím v ustanovení § 20 odst. 4 písm. c) vymezuje svůj vztah ke správnímu řádu, pokud jde o rozhodování o stížnostech. Nestanoví-li tento zákon jinak, aplikují se na stížnostní agendu pouze ustanovení správního řádu upravující počítání lhůt, doručování a náklady řízení.²⁹⁸ Nejvyšší správní soud s výjimkou uvedeného ustanovení vyloučil jakoukoliv subsidiaritu s úpravou stížností ve správním řádu.²⁹⁹ Autorský kolektiv ve složení Luboš Jemelka, Klára Pondělíčková a David Bohadlo se domnívá, že tento judikát je nutné interpretovat způsobem, kdy se na stížnost podanou dle zákona o svobodném přístupu k informacím nevztahuje úprava správního řádu, pokud jde o proces vyřizování stížností z hlediska toho, v jaké formě je možné učinit podání, který orgán bude příslušný k jejímu vyřízení či v jaké lhůtě. Což však dle autorského kolektivu nevylučuje, aby nemohla být v souladu se správním řádem podána stížnost proti nevhodnému chování úřední osoby postupující dle zákona o svobodném přístupu k informacím, a to včetně postupu při vyřizování stížnosti v souladu s tímto zákonem.^{300, 301}

Nejvyšší správní soud ve své ustálené judikatuře³⁰² často poukazuje na specifickou povahu stížnosti dle zákona o svobodném přístupu k informacím ve vztahu k nezákonné nečinnosti povinného orgánu. Označuje ji za legitimní procesní prostředek

orgán určený dle ustanovení § 178 odst. 2 věty poslední správního řádu nebo dle ustanovení § 20 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím.

²⁹⁸ *Citované ustanovení vyjadřuje subsidiární a omezené použití správního řádu na postupy podle zákona o svobodném přístupu k informacím, tj. na procesní vyřizování žádostí o poskytnutí informací a příslušných nápravných prostředků. Subsidiarita je dána tím, že se správní řád použije tehdy, nestanoví-li zákon o svobodném přístupu k informacím jinak. Omezenost použití správního řádu vyjadřuje, že ze správního řádu lze použít jen ta ustanovení, o nichž tak § 20 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím výslovně stanoví, bez ohledu na to, zda zákon o svobodném přístupu k informacím určitou procesní situaci sám věcně řeší [...]. (Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. prosince 2014 sp. zn. 1 As 189/2014.)*

²⁹⁹ *[...] rovněž institut stížností, na který se vzhledem k ustanovení § 20 odst. 4 zák. o informacích nevztahuje ani subsidiárně ustanovení § 175 správního řádu o vyřizování stížností. (Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. listopadu 2008 sp. zn. 4 Ans 1/2008.)*

³⁰⁰ JEMELKA, Luboš – PONDĚLÍČKOVÁ, Klára – BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 4. vyd. s. 752.

³⁰¹ Ke shodnému závěru dochází i David Jeroušek ve stejných úvahách, avšak ve vztahu k daňovému řádu. (JEROUŠEK, David. *Stížnost dle daňového řádu v průběhu daňové kontroly*. In: *Daňový expert*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2013, roč. 2013, č. 4, s. 2-13. ISSN 1801-2779. s. 3.)

³⁰² Např. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. listopadu 2014 sp. zn. 3 As 26/2014 nebo Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. prosince 2014 sp. zn. 4 As 234/2014.

na ochranu před nečinností povinného orgánu³⁰³ a její podání je tak nezbytné pro podání správní žaloby dle ustanovení § 79 a násl. soudního řádu správního. Pokud ji žadatel (stěžovatel) neuplatní, nesplní tím podmínku bezvýsledného vyčerpání veškerých prostředků, kterými procesní předpis pro řízení u správního orgánu zaručuje ochranu před nečinností, a správní žaloba bude odmítnuta.

Ze zvláštní úpravy zákona o svobodném přístupu k informacím autor této práce nejvíce kladně hodnotí nastavení krátkých lhůt pro vyřízení stížnosti a specifikaci způsobů jejího vyřízení. I přesto, že autor není nakloněn nadměrnému přesouvání agendy do rozhodovací činnosti nadřízených orgánů, nespátřuje jako problematické rozhodování o stížnosti právě tímto orgánem, a to z důvodu existence možnosti autoremedury, kdy lze stížnost, byť za předpokladu plného vyhovění, stále ještě vyřídit povinným orgánem. V neposlední řadě velmi kladně hodnotí každoroční obligatorní zveřejňování údajů o počtu podaných stížností dle zákona o svobodném přístupu k informacím, včetně důvodů jejich podání a se stručným popisem jejich vyřízení, ve výročních zprávách všech povinných subjektů.³⁰⁴

4.3 Stížnost týkající se výkonu státní správy v oblasti justice

Se stížnostmi se lze setkat i při výkonu státní správy v oblasti justice. Pojem justice je v tomto kontextu užit ve smyslu výkonu spravedlnosti a nikoliv v jeho užším významu, který se vztahuje pouze k soudnictví.³⁰⁵ V následujících podkapitolách bude představena stížnost na úseku státní správy soudů a státních zastupitelství.

³⁰³ *Zvláštní úprava ochrany před nečinností podle zákona o svobodném přístupu k informacím žadatele o informace nezabývá ochrany subjektivních práv, pouze stanoví, v jaké lhůtě se lze těchto práv domáhat, což lze považovat za legitimní projev záměru zákonodárce reglementovat specifické společenské vztahy specifickým způsobem, odlišným od obecnější úpravy.* (Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. prosince 2014 sp. zn. 4 As 234/2014.)

³⁰⁴ § 18 odst. 1 písm. e) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

³⁰⁵ V širším kontextu pojem justice zahrnuje i poskytování právních služeb, které primárně náleží advokátům. Každý advokát musí být zapsán v seznamu advokátů, jenž vede Česká advokátní komora, která současně jakožto samosprávná stavovská organizace přijímá a vyřizuje stížnosti na jednotlivé advokáty. I přesto, že se přímo v informacích České advokátní komory hovoří o stížnostech, ve skutečnosti se jedná pouze o podněty, které případně mohou sloužit jako podklad pro zahájení kárného řízení. Stížnost, resp. podnět, se adresuje Kontrolnímu oddělení České advokátní komory, které se stará o to, aby byl stěžovatel pravidelně o věci a postupu informován. Kontrolní oddělení se stížností buď nebude zabývat vůbec, bude-li např. nesmyslná, v takovém případě stěžovateli své negativní stanovisko sdělí, a nebo ji předloží kontrolnímu orgánu stavovské samosprávy, kterým je kontrolní rada, jež má postavení

4.3.1 Zákon o soudech a soudcích

Na úseku státní správy soudů umožňuje s účinností od 1. dubna 2002 zákon č. 6/2002 Sb., *o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích)*, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o soudech a soudcích“), podávat stížnosti. Ustanovení § 118 odst. 1 zákona o soudech a soudcích vymezuje úkoly státní správy soudů ve značně širokém pojetí, řadí mezi ně povinnost *vytvářet soudům podmínky k řádnému výkonu soudnictví, zejména po stránce personální, organizační, hospodářské, finanční a výchovné, a dohlížet způsobem a v mezích tímto zákonem stanovených na řádné plnění úkolů soudům svěřených.*³⁰⁶ Ústředním orgánem státní správy soudů je ministerstvo spravedlnosti a dalšími orgány jsou pak předsedové jednotlivých soudů a ve vymezeném rozsahu i jejich místopředsedové. Konkrétními úkony lze pověřit i jednotlivé soudce, kteří s tím však musí souhlasit. U větších okresních soudů a u tzv. soudů vyššího stupně se zřizují soudcovské rady jakožto poradní orgány předsedy soudu, které se zabývají mj. i správními činnostmi. Důležitou je také funkce ředitele správy soudu, jenž vykonává některé správní činnosti a je podřízen předsedovi soudu.

Značný terminologický nesoulad s pojmem „státní správa“ je patrný na první pohled. Problematikou se zabýval i Ústavní soud, který konstatoval, že *určité pravomoci svěřené předsedům soudů v rámci státní správy soudů nemají pouze charakter správní činnosti. Příkladem lze poukázat na pravomoc stanovit rozvrh práce, provádět prověrky soudních spisů, dohlížet na úroveň soudních jednání, vyřizovat stížnosti nebo činit podněty ministru spravedlnosti k podání stížností pro porušení zákona. Byť tedy zákonodárce použil pojem státní správa soudů, který svým formálním označením navozuje dojem, že se jedná o státní správu, je nutno reflektovat formální vymezení obsahu pojmu státní správa soudu (tj. dle zákona o soudech a soudcích) a materiální vymezení předmětu činnosti funkcionářů soudů. Pouhé formální označení nemůže převážet nad obsahem, a tak i nad skutečnou povahou soudní správy. Veškeré činnosti vykonávané předsedou a místopředsedou soudu jsou přitom činnostmi, které*

kárného žalobce a je oprávněna zahájit kárné řízení ve smyslu ustanovení § 33 odst. 2 zákona č. 85/1996 Sb., *o advokacii*, ve znění pozdějších předpisů.

³⁰⁶ Zákon č. 6/2002 Sb., *o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích)*, ve znění pozdějších předpisů. § 118 odst. 1.

mohou nepřímo ovlivňovat výkon soudní moci, a mohou tak ve svém důsledku znamenat určitý zásah moci výkonné do moci soudní. [...] Z výše uvedeného vyplývá, že výkon státní správy soudů neodpovídá svojí povahou obecnému vymezení výkonu státní správy. Jedná se v tomto případě o specifickou činnost vykonávanou pouze uvnitř soudní soustavy a podmiňující více či méně vlastní rozhodovací činnost soudů.³⁰⁷

S uvedeným závěrem nesouhlasilo několik ústavních soudců, kteří uplatnili svá odlišná stanoviska. Příkladem lze uvést nesouhlas Vladimíra Kůrky, jenž ve svém stanovisku k výroku i k odůvodnění citovaného nálezu uváděl následující argumentaci. *Správa soudů takto legálně definovaná je vždy pojmově správou, ať je nazývána státní správou nebo jen správou soudů (jak míní Ústavní soud), a předseda Nejvyššího soudu je jejím orgánem, přičemž i zde je nerozhodné, jak bude tato správa označena. Nic na tom nemění, uvádí-li se v nálezu, že určité pravomoci svěřené předsedům soudů nemají pouze charakter správní činnosti (stanovení rozvrhu práce, prověrky soudních spisů, dohled na úroveň soudních jednání, vyřizování stížností apod.), neboť i ty jsou bez potíží podřaditelné úkolu vytvářet podmínky k řádnému výkonu soudnictví po stránce organizační, resp. dohlížet na řádné plnění úkolů soudům svěřených (§ 118 odst. 1). [...] Správa soudů, již (oproti státní správě soudů) uvažuje Ústavní soud, se tedy obsahem či režimem neodlišuje ani od státní správy ani od správy jako takové, a proto nelze odůvodnit názor, že v jejím rámci neplatí princip nadřízenosti a podřízenosti, jenž je správě jinak vlastní. [...] Názor, že v rámci správy soudů, jak ji chápe Ústavní soud (na rozdíl od státní správy), není místo pro hierarchický systém vztahů přímé nadřízenosti a podřízenosti, tedy obstát nemůže.³⁰⁸* Autor této práce se ztotožňuje s nálezem Ústavního soudu a přiklání se k názoru, že ne každou organizační činnost uskutečňovanou uvnitř určité státní instituce lze pojmenovat jako „státní správu“. Ve státní správě soudů dle pojetí zákona o soudech a soudcích spatřuje převážně správu vnitřních záležitostí, které odpovídají obecné definici „správy“ (jednoduše ji vyjádřil již Jiří Pražák coby „činnost nesoucí se za trvalým účelem řídit ty které záležitosti“).³⁰⁹ Terminologicky nejpřesnějším označením by tedy byla „správa soudní“, nikoliv „správa státní“. Uvedená situace je již po několik let vnímána jako velmi problematická a

³⁰⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 11. července 2006 sp. zn. Pl.ÚS 18/06.

³⁰⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 11. července 2006 sp. zn. Pl.ÚS 18/06.

³⁰⁹ PRAŽÁK, Jiří. *Rakouské právo veřejné. Díl druhý: Rakouské právo správní*. s. 1.

v současné chvíli je stále otevřená diskuze o vytvoření optimálního modelu soudcovské samosprávy, která by mohla vést k vyjasnění vztahu moci soudní a státní správy. S judikaturou Ústavního soudu se sice lze plně ztotožnit, zároveň je nutné uvést, že právní řád bohužel pro jeho úvahy neposkytuje prostor, proto se nelze negativně vymezit ani proti judikatuře odlišné, která naopak současný právní stav reflektuje. Příkladem je rozsudek Nejvyššího správního soudu, který se vyjadřoval k formě stížnostní agendy předsedy Městského soudu v Praze. *V případě vyřizování stížnosti na nevhodné chování soudních osob koná příslušný orgán, kterému je zákonem svěřena pravomoc k jejímu vyřízení, v rámci výkonu veřejné správy, a nikoliv v rámci výkonu soudnictví. Předseda městského soudu tak při vyřizování stížnosti vystupuje jako orgán veřejné správy. I když zákon o soudech a soudcích svůj poměr ke správnímu řádu neupravuje, je nepochybné, že na postupy vyplývající z právní úpravy obsažené v ust. § 164 až 174a zákona o soudech a soudcích se správní řád jako obecný předpis pro výkon veřejné správy vztahuje. Právní úprava obsažená v citovaných ustanoveních výslovně neupravuje některé instituty a postupy, které z povahy věci přicházejí v úvahu při vyřizování stížnosti předsedou soudu jako orgánu veřejné správy. Jedním z takových institutů je i založení spisu ve smyslu ust. § 17 správního řádu a s tím spojený institut nahlížení do správního spisu ve smyslu ust. § 38 správního řádu.*³¹⁰

Vzhledem k nejednotnosti názorů na vymezení pojmu státní správa soudů a z hlediska co nejširší komplexnosti zdrojů pro úvahy *de lege ferenda* považuje autor za nutné do této práce zahrnout i stížnost dle ustanovení § 164 a násl. zákona o soudech a soudcích. Tento typ mohou stěžovatelé, resp. fyzické nebo právnické osoby, podat k orgánu státní správy soudu pouze z některého ze zákonem vymezených stížnostních důvodů, kterými jsou průtahy v řízení, nevhodné chování soudních osob nebo narušování důstojnosti řízení před soudem.³¹¹ Současně tímto podáním nelze brojit proti nezávislým postupům rozhodovací činnosti soudu, k jejichž přezkumu poskytují procesní předpisy řadu jiných institutů. Učiněné podání nesmí být stěžovateli na újmu, což však neplatí v případech, kdy se jím dopustí spáchání trestného činu nebo přestupku. Výslovně je též stanoveno, že anonymní stížnosti se nevyřizují. Stěžovatel

³¹⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. prosince 2012 sp. zn. 7 Ans 18/2012.

³¹¹ § 164 odst. 1 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů.

může své podání směřovat orgánu státní správy soudu písemně nebo ústně. O ústním podání bude sepsán písemný záznam, pokud nebude možné takovou stížnost vyřídit ihned. Příslušnými orgány k vyřízení jsou ministerstvo spravedlnosti a předsedové Nejvyššího, vrchního, krajského a okresního soudu.

Zákon o soudech a soudcích vymezuje velmi přesně věcnou příslušnost k jednotlivým stížnostním podáním. Ministerstvo spravedlnosti vyřizuje: a) stížnosti, kterými je napadán postup vrchního či krajského soudu, směřuje-li stížnost proti průtahům v řízení, nevhodnému chování nebo narušování důstojnosti řízení osobou předsedy soudu, b) podání vyjadřující nesouhlas se způsobem, jakým byla stížnost vyřízena, byl-li k jejímu vyřízení příslušný předseda Nejvyššího, vrchního či krajského soudu, c) stížnosti, jejichž vyřízení si Ministerstvo spravedlnosti vyhradilo, a to za předpokladu, je-li dle ustanovení §§ 168 – 171 zákona o soudech a soudcích k jejich vyřízení příslušný jiný orgán státní správy soudů.³¹²

Předsedovi Nejvyššího soudu přísluší vyřizování stížností, které směřují proti průtahům v řízení, nevhodnému chování či narušování důstojnosti řízení vybranými osobami působícími u Nejvyššího soudu. Jedná se o osoby místopředsedy, předsedů senátů, soudců, asistentů soudců či ostatních zaměstnanců, příp. pokud by se jednalo o osobu předsedy vrchního soudu.³¹³ Téměř identická je stížnostní agenda předsedy vrchního soudu, musí se však jednat o osoby působící u soudu vrchního, příp. o předsedy krajských soudů v jeho obvodu.³¹⁴

Předseda krajského soudu je příslušný k vyřizování: a) stížností směřujících proti průtahům v řízení, nevhodnému chování nebo narušování důstojnosti řízení osobami místopředsedů soudu, předsedů senátů, soudců, přísedících, vyšších soudních úředníků, soudních tajemníků či jiných zaměstnanců působících u krajského soudu, b) podání, jimž je vyjadřován nesouhlas se způsobem vyřízení stížnosti předsedou okresního soudu, nejednalo-li se o stížnost na průtahy v řízení, c) stížností týkajících se postupu okresního soudu, obsahuje-li takové podání stížnost na průtahy v řízení,

³¹² § 167 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů.

³¹³ § 168 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů.

³¹⁴ § 169 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů.

nevhodné chování nebo narušování důstojnosti řízení předsedou okresního soudu, d) stížností, k jejichž vyřízení by jinak byl příslušný předseda okresního soudu, avšak obsahem takové stížnosti je současně i stížnost, k jejímuž vyřízení je dle uvedených kritérií příslušný předseda soudu krajského.³¹⁵

A konečně předseda okresního soudu vyřizuje stížnosti na průtahy v řízení, nevhodné chování nebo narušování důstojnosti řízení osobami místopředsedů, předsedů senátů, soudců, přísedících, vyšších soudních úředníků, soudních tajemníků, soudních vykonavatelů či jiných zaměstnanců působících u okresního soudu.³¹⁶

Na této vyčerpávající a zákonem přesně stanovené věcné příslušnosti lze velmi přehledně demonstrovat záměr zákonodárce, aby vyřízení stížnosti, která směřuje proti osobě stojící v čele soudu, byla automaticky prošetřena a vyřízena instančně vyšším orgánem. Takové opatření vede k posílení právní jistoty a samozřejmě také k zajištění vyšší objektivity při vyřízení věci.

Orgán státní správy soudu je povinen stížnost vyřídit do dvou měsíců ode dne jejího doručení. Jedná-li se o stížnost na průtahy v řízení, je lhůta o polovinu kratší, tedy nejdéle do jednoho měsíce. Zákonou lhůtu je možné ve výjimečných případech, kdy nelze v jejím průběhu zajistit veškeré potřebné podklady pro vyřízení věci, překročit. Orgán státní správy soudu musí prošetřit veškeré stížnostní body, na které stěžovatel poukazuje. K takovému prošetření je oprávněn vyslýchat stěžovatele, osoby, proti nimž stížnost směřuje, příp. další osoby, jejichž výslech bude moci přispět k objasnění rozhodných skutečností. Ve stejné zákonné lhůtě musí být stěžovatel zároveň vyrozuměn o způsobu vyřízení věci. Byla-li stížnost shledána zcela nebo částečně důvodnou, je vyřizující orgán povinen stěžovatele vyrozumět o přijatých opatřeních k odstranění zjištěných závad, což lze hodnotit velmi kladně. Na druhé straně i úpravě zákona o soudech a soudcích lze vytknout příliš dlouhé lhůty k vyřízení stížnosti, kterou je možné navíc ještě prodlužovat.

Pokud stěžovatel nebude považovat vyřízení jeho stížnosti za řádné, je oprávněn požádat ministerstvo spravedlnosti, aby přešetřilo způsob vyřízení, ke kterému byl

³¹⁵ § 170 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů.

³¹⁶ § 171 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů.

příslušný předseda Nejvyššího, vrchního či krajského soudu, nebo požádat předsedu krajského soudu, aby přešetřil způsob vyřízení, ke kterému byl příslušný předseda okresního soudu.³¹⁷ Současně zákon o soudech a soudcích obsahuje ustanovení proti stěžovatelům, kteří stále opakují stejná podání. Takto opakující se stížnosti nemusí být znovu prošetřovány, pokud stěžovatel neuvede nově tvrzené skutečnosti.³¹⁸

V úpravě stížností lze v zákonu o soudech a soudcích zejména ocenit přesné vymezení věcné působnosti, které vede k zajištění vysoké míry objektivity jejich vyřízení, je-li stížnost směřována proti osobě stojící v čele příslušného soudu. Dále je také nutné poukázat na ustanovení, jež se týká porušení povinnosti soudce.³¹⁹ *Zjistí-li příslušný orgán státní správy soudů, že soudce zaviněně porušil své povinnosti při výkonu funkce nebo že chování soudce narušuje důstojnost soudcovské funkce nebo ohrožuje důvěru v nezávislé, nestranné, odborné a spravedlivé rozhodování soudů, podá návrh na zahájení řízení o kárné odpovědnosti soudců podle zvláštního právního předpisu.*³²⁰ Takto striktně stanovený požadavek zákonodárce na odpovědnost konkrétní osoby soudce je velmi důležitý a správný.

Nicméně při pohledu na judikaturu je patrné, že se tento typ stížnosti v praktické rovině jeví jako nedostačující,³²¹ a to zejména z důvodu vytíženosti soudů. Zákonodárce se proto rozhodl do zákona o soudech a soudcích do ustanovení § 174a zakotvit tzv. návrh na určení lhůty k provedení procesního úkonu. Tento procesní prostředek není podmíněn podáním stížnosti a účastník řízení, příp. jiná osoba, která je stranou řízení,

³¹⁷ § 174 odst. 1 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů.

³¹⁸ § 174 odst. 2 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů.

³¹⁹ § 173 odst. 3 ve spojení s § 128 odst. 1 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů.

³²⁰ Zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů. § 128 odst. 1.

³²¹ V důvodové zprávě vládního návrhu zákona o soudech a soudcích byla naopak úprava stížností označována za osvědčenou. *Stávající právní úprava se v praxi osvědčila a je převzata s dílčí změnou do nového zákona.* (Sněmovní tisk 878. *Vládní návrh zákona o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích).* Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 2000, III. volební období [online]. [Cit. 2015-08-04]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=878&CT1=0>

jím může po příslušném soudu³²² požadovat, aby stanovil lhůtu, ve které bude proveden požadovaný procesní úkon, u kterého dle návrhatele dochází k průtahům. *Zákonodárce reagoval na deficit účinné ochrany účastníků řízení před nečinností soudů a s účinností od 1. 7. 2004 [...] zakotvil do právního řádu ČR zcela novou úpravu stížnosti na průtahy řízení, na niž navazuje institut návrhu na určení lhůty pro provedení procesního úkonu (§ 174a zákona o soudech a soudcích). Existence tohoto nového procesního prostředku přináší s sebou kvalitativní změnu, odstraňující dřívější bezzubost stížnosti na průtahy řízení. Postup stěžovatelů podle ustanovení § 174a zákona o soudech a soudcích je tak nezbytnou podmínkou přípustnosti ústavní stížnosti z pohledu ustanovení § 75 odst. 1 ZÚS.³²³ Takto pozitivně reagoval Ústavní soud na přijetí uvedeného institutu, nicméně postupným vývojem a zejména ovlivněním judikaturou Evropského soudu pro lidská práva došlo k novelizaci tohoto institutu a i ke změně postoje v judikatuře, která na projednání věci v přiměřené lhůtě nahlíží jako na povinnost státu a ten ji nemůže přenášet na účastníky řízení tím, že po nich bude požadovat, aby se v případě hrozící či nastalé nepřiměřené délky řízení domáhali nápravy a dojde-li k porušení práva účastníka na projednání věci v přiměřené lhůtě, sankcionovat jej při stanovení výše odškodnění za to, že se nápravy nedomáhal. Při zkoumání toho, zda poškozený využil dostupných prostředků způsobilých odstranit průtahy v řízení, je třeba z uvedeného vycházet a jejich využití přičíst poškozenému k dobru, nikoli mu přičítat k tíži, že je nevyužil.³²⁴*

Vzhledem k časovým souvislostem, kdy v době přijímání zákona o soudech a soudcích nebyl zřízen Nejvyšší správní soud, neobsahuje tento předpis ustanovení o stížnostní agendě předsedy tohoto soudu, která je upravena v soudním řádu správním.³²⁵

³²² *Soudem příslušným o návrhu rozhodnout je v občanském soudním a trestním řízení soud nejblíže vyššího stupně, směřuje-li návrh proti okresnímu, krajskému nebo vrchnímu soudu, a Nejvyšší správní soud, směřuje-li návrh proti krajskému soudu ve věci správního soudnictví; směřuje-li návrh proti Nejvyššímu soudu nebo Nejvyššímu správnímu soudu, rozhodne o něm jiný senát tohoto soudu, příslušný podle rozvrhu práce (dále jen „příslušný soud“). (Zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů. § 174a odst. 4.)*

³²³ Usnesení Ústavního soudu ze dne 27. září 2005 sp. zn. I.ÚS 435/04.

³²⁴ *Při zkoumání toho, zda poškozený využil dostupných prostředků způsobilých odstranit průtahy v řízení, je třeba z uvedeného vycházet a jejich využití přičíst poškozenému k dobru, nikoli mu přičítat k tíži, že je nevyužil. (Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 5. října 2010 sp. zn. 30 Cdo 4761/2009.)*

³²⁵ § 29 odst. 2 písm. c) ve spojení s § 30 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

Právní úprava je však téměř identická s tím, což jim bylo uvedeno, a z hlediska řešeného tématu nepřináší nic nového.

4.3.2 Zákon o státním zastupitelství

Výkon státní správy v oblasti justice není představován pouze státní správou soudů, ale rovněž státní správou státních zastupitelství, která jsou součástí moci výkonné.³²⁶ Základní právní pramen je představován zákonem č. 283/1993 Sb., *o státním zastupitelství*, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o státním zastupitelství“), který vstoupil v účinnost 1. ledna 1994 a zřídil státní zastupitelství jakožto soustavu státních úřadů, které mají za úkol zastupovat stát při ochraně veřejného zájmu v zákonem svěřených věcech do jejich působnosti.³²⁷ Ústava pouze v jediném ustanovení – čl. 80 – stanovuje, že postavení a působnost státního zastupitelství stanoví zákon, stejně tak jako jeho další úkoly vedle zastupování veřejné žaloby v trestním řízení. *Jde zejména o zvláštní pravomoci, které bezprostředně souvisejí s trestním řízením, ať již při zahájení trestního stíhání vůči konkrétní osobě nebo při zajišťovacích úkonech, z nichž některé mohou být uskutečňovány ještě před zahájením trestního stíhání. [...] Vedle toho zákony přiznávají státnímu zastupitelství i úkoly zejména v tzv. netrestní oblasti spočívající např. v oprávnění státního zastupitelství podat ve vyjmenovaných věcech návrh na zahájení řízení před soudem nebo vstoupit do řízení již zahájeného jako účastník.*³²⁸

Ustanovení § 16b zákona o státním zastupitelství upravuje podávání a vyřizování stížností. Při pohledu na uvedené ustanovení je patrné, že se jedná o velmi podobnou, místy téměř shodnou, úpravu jako v zákoně o soudech a soudcích. Nebylo by tak účelné se touto agendou více zabývat, došlo by pouze k opakování již uvedeného v předchozí podkapitole. Autor této práce proto stížnost uvede v základních rysech a převážně poukáže na její výraznější odlišnosti.

³²⁶ Čl. 80 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., *Ústava České republiky*, ve znění pozdějších předpisů.

³²⁷ § 1 odst. 1 zákona č. 283/1993 Sb., *o státním zastupitelství*, ve znění pozdějších předpisů.

³²⁸ SUCHÁNEK, Radovan. In: PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky*. s. 916-917.

Stěžovatelem může být dle zákona o státním zastupitelství kdokoliv, kdo bude namítat průtahy při plnění zákonem stanovených úkolů státního zastupitelství³²⁹ nebo nevhodné chování osob státních zástupců, vyšších úředníků či ostatních zaměstnanců státního zastupitelství.³³⁰ Není tedy možné domáhat se jiných stížnostních důvodů, pro takové případy poskytují procesní předpisy řadu jiných prostředků. Příslušným k vyřízení stížnosti je vedoucí státní zástupce nadřízený státnímu zástupci, proti kterému stížnost směřuje, příp. mu též náleží vyřizování stížností směřujících proti zaměstnanci či vyššímu úředníkovi státního zastupitelství, v jehož čele stojí. Směřuje-li stížnosti proti osobě nejvyššího státního zástupce, je k jejímu vyřízení příslušný ministr spravedlnosti.³³¹

Podávání a vyřizování stížností se řídí obecnými ustanoveními o podání,³³² dle kterých musí být podání vyřízeno, včetně vyrozumění toho, kdo jej učinil, nejdéle do dvou měsíců od jeho doručení. Nebude-li v této lhůtě možné opatřit veškeré podklady potřebné pro vyřízení věci, je možné zákonnou lhůtu prodloužit. Z této obecné úpravy vymezuje ustanovení o stížnostech výjimku v podobě zákazu prodloužování lhůty nad uvedené dva měsíce. I přesto, že je zákonná lhůta velmi dlouhá, je tento požadavek správným. Kladně lze též hodnotit povinnost vyrozumět stěžovatele v rámci této lhůty nejen o vyřízení jeho podání, ale obligatorně i o přijatých nápravných opatřeních, byla-li jeho stížnost shledána zcela nebo zčásti důvodnou.

Proti způsobu vyřízení může stěžovatel opět brojit a žádat prošetření věci, ke kterému je příslušný vedoucí státní zástupce, který je nadřízeným vedoucím státnímu zástupci, jenž stížnost vyřizoval. Byla-li stížnost vyřizována nejvyšším státním

³²⁹ K povaze průtahů dle zákona o státním zastupitelství např. usnesení Ústavního soudu z roku 2013. *Více přílehlavou interpretací podání stěžovatele je, že jde "toliko" o jeho nesouhlas s názorem státní zástupkyně, podle které neexistují věcné důvody pro vyhovění jeho požadavkům. Jinými slovy, průtahem není nečinnost orgánu, která je jen důsledkem předtím přijatého právního názoru státního orgánu, že požadovaným úkonům vyhovět nelze. Průtahem tedy není jakákoli nečinnost státního orgánu.* (Usnesení Ústavního soudu ze dne 3. října 2013 sp. zn. III.ÚS 1876/13.)

³³⁰ § 16b odst. 1 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů.

³³¹ § 13d písm. f), § 13e odst. 1 písm. c), § 13f odst. 1 písm. c), § 13g odst. 1 písm. e) zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů.

³³² § 16a zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů.

zástupcem nebo ministerstvem spravedlnosti, bude příslušným k jejímu přešetření ministr spravedlnosti.³³³

Velmi inspirativním je ustanovení § 16b odst. 4 zákona o státním zastupitelství, které zaručuje určitou ochranu před tzv. kvalifikovanými stěžovateli, kteří svá podání stále opakují. Pokud je stejným stěžovatelem podána opětovně stížnost, která neobsahuje žádné nové skutečnosti, bez dalšího šetření se založí a stěžovatele již není nutné informovat o jejím vyřízení, avšak pouze za předpokladu, že byl na tuto skutečnost v reakci na jeho předchozí stížnost upozorněn. Jednoznačně toto ustanovení přispívá k podstatnému zrychlení a zefektivnění činnosti státních zastupitelství.

4.4 Stížnost jakožto podnět pro analytickou a kontrolní činnost správních orgánů ve smyslu zákona o zdravotních službách

Dalším ze zvláštních zákonů je v této kapitole uváděn zákon č. 372/2011 Sb., *o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách)*, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o zdravotních službách“), který vstoupil v účinnost 1. dubna 2012. Tento právní předpis upravuje specifický typ stížnosti, o kterém může případně rozhodovat orgán veřejné správy, nicméně ve vztahu k tématu rigorózní práce není zásadním. Reálně se tak jedná o podnět adresovaný správnímu orgánu, který bude podkladem pro jeho analytickou a kontrolní činnost. Z tohoto důvodu nebude v rámci této podkapitoly zacházeno do přílišných podrobností a autor se zaměří pouze na významné aspekty, jež by mohly přispět k úvahám *de lege ferenda* pro úpravu obecnou.

Jak již bylo uvedeno, nejedná se o typickou stížnost směřovanou proti postupu orgánu veřejné správy nebo jednání úředních osob. V tomto případě příslušný orgán veřejné správy rozhoduje o stížnostech proti fyzickým či právnickým osobám, které získaly oprávnění k poskytování zdravotních služeb, tedy proti poskytovatelům zdravotních služeb. Tyto služby představují specifické činnosti na úseku zdravotnictví, jejich přesný výčet definuje ustanovení § 2 odst. 2, 3 zákona o zdravotních službách. Jedná se o velmi citlivou sociální oblast, která je přísně regulována. Vedle již zmíněné povinnosti získání oprávnění k poskytování zdravotních služeb je v této sféře současně

³³³ § 16b odst. 5 zákona č. 283/1993 Sb., *o státním zastupitelství*, ve znění pozdějších předpisů.

kladen značný důraz na kontrolní mechanismy, mezi něž jednoznačně patří i stížnost dle ustanovení §§ 93 – 97 zákona o zdravotních službách. Tímto typem stížnosti lze brojit proti postupu poskytovatele zdravotních služeb při jejich poskytování nebo proti souvisejícím činnostem s těmito službami.³³⁴ Stěžovatelem může být pouze pacient, jeho zákonný zástupce či opatrovník, osoba jím zmocněná, příp. osoba blízká za předpokladu, kdy vzhledem k jeho zdravotnímu stavu nemůže učinit podání sám nebo zemřel.³³⁵ Prošetření a vyřízení stížnosti lze rozčlenit do dvou fází.

V první fázi se stížnost podává nejprve poskytovateli zdravotních služeb. Z dikce zákona je patrný silný klientský přístup i ochrana stěžovatele coby slabší strany. Poskytovateli zdravotních služeb proto vzniká řada povinností, je např. povinen stěžovateli navrhnout ústní projednání stížnosti, je-li to vzhledem k jejímu charakteru vhodné, umožnit stěžovateli nahlížet do spisového materiálu a umožnit mu z něj pořizování kopií či vést evidenci o podaných stížnostech a jejich vyřízení.³³⁶ Stížnost musí být vyřízena do třiceti dnů ode dne jejího doručení, je-li to odůvodněné, lze ve výjimečných případech lhůtu prodloužit o dalších třicet dnů, o čemž je nezbytné informovat stěžovatele.

V případě, kdy stěžovatel nesouhlasí se způsobem vyřízení jeho stížnosti poskytovatelem zdravotních služeb, lze hovořit o druhé fázi, kdy zákon stěžovatele opravňuje k podání stížnosti u příslušného správního orgánu, který poskytovateli udělil oprávnění k poskytování zdravotních služeb.³³⁷ Tímto orgánem může být krajský úřad, pokud se v jeho správním obvodu nalézá zdravotnické zařízení, ministerstvo obrany,

³³⁴ *Pojem zdravotních služeb je v zákoně velmi podrobně vymezen a je zároveň přirozené, že většina stížností bude proti poskytovatelům směřovat právě v návaznosti na poskytovanou péči. Navazující pojem uváděný v zákoně, tj. „činnosti související se zdravotními službami“, však již legislativně definován není. Řada poskytovatelů především lůžkové péče přitom pacientům, resp. jejich osobám blízkým umožňuje využívat další služby, které s poskytováním zdravotní péče buď souvisí zcela bezprostředně (zejména tzv. hotelové služby, tedy strava a ubytování), nebo zajišťuje další nutné servisní činnosti spojené s poskytovanou péčí, např. údržbu budov a nemocničního areálu, výběr regulačního poplatku za pohotovost aj. (UHEREK, Pavel. Kdo, na co a jakou formou může podávat stížnosti | epravo_cz [online]. [Cit. 2015-10-14]. Dostupné z: <http://www.epravo.cz/top/clanky/kdo-na-co-a-jakou-formou-muze-podavat-stiznosti-v-souvislosti-s-poskytovanim-zdravotnich-sluzeb-99133.html>)*

³³⁵ § 93 odst. 1 zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), ve znění pozdějších předpisů.

³³⁶ § 93 odst. 3 zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), ve znění pozdějších předpisů.

³³⁷ § 93 odst. 2 zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), ve znění pozdějších předpisů.

ministerstvo spravedlnosti nebo ministerstvo vnitra, jsou-li zřizovateli zařízení poskytujícího zdravotní služby, příp. ministerstvo vnitra je rovněž příslušné, pokud se jedná o zařízení, jehož zřizovatelem je Úřad pro zahraniční styky a informace nebo Bezpečnostní informační služba.³³⁸ Stěžovatel ve svém podání musí uvést důvody jeho nesouhlasu s vyřízením stížnosti poskytovatelem zdravotních služeb. Vzhledem k tomu, že je v těchto věcech většinou třeba odborných znalostí, je i způsob prošetření a vyřízení stížnosti správním orgánem specifický. Často je proto nutné ustavit nezávislého odborníka či nezávislou komisi, přesné požadavky jsou upraveny zejména v ustanoveních §§ 94 – 95 zákona o zdravotních službách, ale vzhledem k tématu této práce zde nebudou blíže specifikovány. Je však důležité poukázat na stanovení lhůt a ostatních odlišností.

Příslušnému správnímu orgánu vzniká při této agendě řada zvláštních povinností. Obligatorně vypracovává závazný postup pro vyřizování stížností, musí vést jejich evidenci včetně způsobu jejich vyřízení nebo určit a uveřejnit pracoviště k jejich přijímání.^{339, 340, 341} V závislosti na odborném posouzení věci rozlišuje zákon o zdravotních službách tři lhůty pro vyřízení stížnosti. V základní lhůtě musí být stížnost vyřízena do třiceti dnů od jejího obdržení, pro případy, kdy je nutné ustavit nezávislého odborníka, činí tato lhůta devadesát dnů, a pokud dochází k ustavení nezávislé komise,

³³⁸ § 15 odst. 1 zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), ve znění pozdějších předpisů.

³³⁹ § 94 odst. 1 zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), ve znění pozdějších předpisů.

³⁴⁰ Jak uvádí důvodová zpráva k zákonu o zdravotních službách, tato povinnost transparentnosti představuje implementaci unijního práva. *Zakotvením této povinnosti dochází k implementaci jednoho z článků Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/24/EU ze dne 9. března 2011 o uplatňování práv pacientů v přeshraniční zdravotní péči. Podle tohoto článku je členský stát povinen zajistit, aby byly pacientům k dispozici transparentní postupy pro podávání stížností a mechanismy, jimiž se mohou domáhat nápravy v souladu s právními předpisy členského státu, v němž je zdravotní péče poskytována, utrpěli v důsledku čerpané zdravotní péče újmu.* (Sněmovní tisk 405. *Vládní návrh zákona o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách)*. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 2011, VI. volební období [online]. [Cit. 2015-08-06]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=405&CT1=0>)

³⁴¹ Postup pro přijímání a vyřizování stížností proti postupu poskytovatele při poskytování zdravotních služeb nebo proti činnostem souvisejícím se zdravotními službami uveřejněný Magistrátem hlavního města Prahy v souladu s ustanovením § 94 odst. 1 písm. b), c) zákona o zdravotních službách je pro ilustraci přílohou č. 3 k této práci.

představuje sto dvacet dnů.³⁴² V odůvodněných případech může příslušný správní orgán zákonnou lhůtu prodloužit. Základní, tedy třicetidenní, nejdéle o dalších třicet dnů, ostatní lhůty nejdéle o dalších šedesát dnů.

Při prošetřování stížnosti je často nezbytné nahlédnout do zdravotnické dokumentace pacienta, k tomuto úkonu je nezbytný jeho souhlas, příp. souhlas jeho zákonného zmocněnce, opatrovníka, příp. osoby blízké či osoby jím zmocněné, pokud pacient vzhledem ke svému zdravotnímu stavu souhlas nemůže učinit sám nebo zemřel. Není-li souhlas udělen, příslušný správní orgán nemůže pokračovat dále a je povinen šetření stížnosti ukončit.³⁴³ Naopak byla-li stížnost podána osobou, kterou zákon neopravňuje k jejímu podání, posuzuje správní orgán učiněné podání jako podnět k případnému zahájení kontroly a do třiceti dnů od obdržení je povinen písemně vyrozumět podatele, jak bylo s jeho stížností naloženo.

Shledá-li příslušný správní orgán stížnost zcela nebo zčásti důvodnou, tedy zjistí-li porušení práv či povinností stanovených zákonem o zdravotních službách nebo jinými právními předpisy v souvislosti s poskytováním těchto služeb, uloží poskytovateli nápravná opatření se současným určením lhůty pro jejich splnění nebo učiní podnět příslušnému orgánu dle jiných právních předpisů či příslušné komoře, pochybil-li pracovník, který je jejím členem. O přistoupení k uložení opatření nebo podnětu je správní orgán povinen informovat zdravotní pojišťovnu, u které byl pacient v době protiprávního jednání pojištěn.³⁴⁴

Z výše uvedeného je patrné, že správní orgán, který pouze prošetřuje postup poskytovatele zdravotních služeb, tímto úkonem nezasahuje do práv ani povinností konkrétních osob. Tím je samozřejmě dána i povaha vyřízení takové stížnosti, která nebude splňovat nároky kladené na rozhodnutí dle ustanovení § 65 odst. 1 soudního řádu správního. Stejný názor vyslovil i Nejvyšší správní soud v roce 2014. *Uplatnění stížnosti dle § 93 a násl. zákona o zdravotních službách lze tedy připodobnit k pouhému*

³⁴² V případě ustavení nezávislého odborníka či nezávislé komise počátek běhu lhůty nenastává dnem obdržení stížnosti, ale dle ustanovení § 94 odst. 1 písm. a) zákona o zdravotních službách naopak až okamžikem ustavení.

³⁴³ § 94 odst. 2 zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), ve znění pozdějších předpisů.

³⁴⁴ § 96 odst. 2 zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), ve znění pozdějších předpisů.

podnětu, přičemž jeho možný důsledek (uložení nápravných opatření, resp. podání podnětu příslušnému orgánu) závisí na posouzení tohoto podání správním orgánem a stěžovatel tak nemá právní nárok na jeho kladné vyřízení. K zásahu do subjektivních práv stěžovatele samotným vyřízením jeho stížnosti dojít nemohlo, neboť nesvědčí-li stěžovateli veřejné subjektivní právo na provedení určitého opatření nebo na zahájení určitého řízení, nemůže být dotčen ani sdělením, že správní orgán pro takový postup neshledal důvody. Žalobou napadený přípis žalovaného je tedy třeba považovat za pouhé sdělení výsledku přezkumu stěžovateli, které není způsobilé se jakkoliv negativně projevit v jeho právní sféře; jeho práva a povinnosti zůstávají zcela nedotčeny. [...] Nejvyšší správní soud připouští, že z lidského hlediska lze nalézt pochopení pro snahu stěžovatele domoci se satisfakce za léta trvající pocit zažitého příkoří, avšak musí konstatovat, že správní žaloba není prostředkem, který by mu k tomu mohl pomoci. Pokud se stěžovatel domnívá, že jednáním poskytovatele zdravotních služeb utrpěl újmu, může se (za předpokladu dodržení zákonných podmínek) případné náhrady materiální i nemateriální újmy domáhat cestou civilní žaloby.³⁴⁵

Smyslem této podkapitoly bylo přiblížení specifického vyřízení stížnosti, které probíhá před správními orgány, i když není napadán jejich postup či chování konkrétních úředních osob. Je důležité poukázat na zákonnou úpravu lhůt, které by z pohledu stěžovatele jistě byly označeny za neadekvátně dlouhé s ohledem na prvořadou lhůtu poskytovatele zdravotních služeb, následně lhůtu správního orgánu s případným nezapočítáním období, než dojde k ustavení nezávislého odborníka či komise. Nicméně ve vztahu k řešené problematice je lhůta pro vyřízení stížnosti správním orgánem velmi zajímavá. Jedná se o náročnou agendu, při které je kladen vysoký důraz na odborné znalosti, přitom správní orgán ji musí zvládnout vyřídit v základní zákonné lhůtě třiceti, příp. šedesáti či sto dvaceti dnů. I na základě této skutečnosti se autor rigorózní práce opětovně velmi negativně staví k šedesátidenní lhůtě pro vyřízení stížnosti dle správního řádu, při které ve většině případů nejspíše nebude požadována tak vysoká míra odborných znalostí jako v případě stížnosti dle zákona o zdravotních službách.

³⁴⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. září 2014 sp. zn. 2 As 41/2014.

4.5 Stížnost související s výkonem samostatné působnosti orgánů územních samosprávných celků

V souvislosti s dlouhodobě připravovanou reformou veřejné správy vstoupily dne 12. listopadu 2000 v účinnost tři významné právní předpisy, jsou jimi zákon č. 128/2000 Sb., *o obcích (obecní zřízení)*, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o obcích“), zákon č. 129/2000 Sb., *o krajích (krajské zřízení)*, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o krajích“), zákon č. 131/2000 Sb., *o hlavním městě Praze*, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o hlavním městě Praze“). Uvedené předpisy významně přispěly ke skutečnému naplnění hlavy sedmé Ústavy, kterou dosavadní zákony o obcích a o hlavním městě Praze (oba z roku 1990, tedy ještě z doby před přijetím Ústavy) a neexistující zákon o krajích ve smyslu vyšších územních samosprávných celků nemohly provádět dostatečně. Základní matérie vztahující se ke konceptu územní samosprávy je tak obsažena v těchto třech předpisech. Nositeli územní samosprávy jsou v České republice územní samosprávné celky, které tvoří obce jakožto základní územní samosprávné celky a kraje jakožto vyšší územní samosprávné celky. Zvláštní postavení má hlavní město Praha, které je současně krajem i obcí. *Působnost územních samosprávných celků se v našich zemích tradičně člení na dvě skupiny: na tzv. působnost samostatnou (přirozenou, samosprávnou) a na tzv. působnost přenesenou (cizí, delegovanou). [...] Do skupiny samostatné působnosti by měly být řazeny především takové záležitosti, které se dotýkají v první řadě života obyvatel územních samosprávných celků, jejichž význam tento rámec nepřesahuje a které z tohoto důvodu právní řád ponechává k relativně samostatnému rozhodování obcí či krajů (ovšem v souladu se zákony a případně i dalšími právními předpisy). Agendy vykonávané v přenesené působnosti naopak přesahují svým významem rámec územní samosprávné jednotky; do této působnosti bývají řazeny takové záležitosti, u nichž má stát zájem na možném intenzivnějším ovlivňování jejich výkonu.*³⁴⁶

V době schvalování těchto zákonů byla platná a účinná pouze problematická vládní vyhláška z roku 1958 a několik zvláštních zákonů upravujících stížnosti, což vzhledem k novému konceptu územní samosprávy nebylo dostačující a zejména k výkonu jejich samostatné působnosti ani relevantní. Zákonodárce proto v zákoně o

³⁴⁶ KOPECKÝ, Martin. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. s. 147-148.

obcích,³⁴⁷ zákoně o krajích³⁴⁸ a zákoně o hlavním městě Praze³⁴⁹ shodně upravil, že radám těchto územních samosprávných celků je v samostatné působnosti vyhrazeno právo stanovit pravidla pro přijímání a vyřizování petic a stížností.³⁵⁰ *Tato pravomoc rady bývá navíc v praxi vykládána nikoli jako možnost, ale jako povinnost (ovšem bez konkrétní sankce) nějaká pravidla pro přijímání a vyřizování petic a stížností dříve či později přijmout.*³⁵¹ Zákonná úprava se k obsahu těchto pravidel nijak více nevyjadřuje a ponechává je na uvážení rady obce, kraje či hlavního města Prahy. Je zřejmé, že budou mít formu interního předpisu.³⁵² *Jak plyne z názvu těchto aktů, je pro ně určující to, že směřují dovnitř veřejné správy a jako takové nemají právní důsledky pro její adresáty. Tedy alespoň nikoli účinky bezprostřední, třebaže ovšem zprostředkovaně se jich dotknou (např. pro účastníky řízení je jistě důležité, který konkrétní úředník bude jejich záležitost vyřizovat).*³⁵³ Richard Pomahač tyto vnitřní akty ve vztahu ke stížnostem vystihl slovy, kdy v „otevřených“ úřadech se stále více svou podobou přibližují reklamačním řádům, zatímco ve spíše „ztajených“ institucích mohou být přirovnány spíše ke „kladivům na podřízené“.³⁵⁴ Autor této práce by k citovaným „ztajeným institucím“ přirovnal takové, které by se snažily vytvářet nesmyslně formalistické vnitřní předpisy, jež by fakticky zaručovaly stěžovateli postavení tak silné, jako tomu bylo např. v ustanoveních vládní vyhlášky z roku 1958.

³⁴⁷ § 102 odst. 2 písm. n) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

³⁴⁸ § 59 odst. 1 písm. h) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

³⁴⁹ § 68 odst. 2 písm. e) zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

³⁵⁰ Uvedená pravomoc náleží výhradně radě územního samosprávného celku, která ji jednak nemůže svěřit žádnému jinému orgánu, ale ani zastupitelstvo tohoto celku není oprávněno uvedenou pravomoc na sebe vztáhnout. (MATRASOVÁ, Eva – ŠLAUF, Václav. *Zákon o obcích (obecní zřízení) včetně prováděcích předpisů s komentářem*. 2. vyd. s. 140.)

³⁵¹ JEMELKA, Luboš. *Stížnosti a místní samospráva*. In: KADEČKA, Stanislav – KLIKOVÁ, Alena – VALACHOVÁ, Kateřina (eds). *Nový správní řád a místní samospráva II*. s. 43.

³⁵² *Zákonodárce umožňuje radě obce stanovit zásady pro projednávání stížností a petic. Tyto zásady by měly mít povahu interní organizační normy a měly by být schváleny tak, aby samy o sobě neznamenal zkrácení práva občana podat stížnost či petici. Nejtýpčtějším příkladem nezákonného krácení práva občana stížnost a petici předat, je například stanovení návštěvních dnů, kdy může občan s obecním úřadem jednat. Tento postup je zásadně nesprávný. Obecní úřady, stejně jako jiné státní orgány, jsou při výkonu veřejné správy povinny umožnit občanovi výkon jeho práv ve všech pracovních dnech v časovém období shodném s výkonem pracovní doby předmětného úřadu.* (ONDRUŠ, Radek. In: KOUDELKA, Zdeněk – ONDRUŠ, Radek – PRŮCHA, Petr. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. 2. vyd. s. 293.)

³⁵³ MATES, Pavel. In: MATES, Pavel – STARÝ, Marek. *Základy správního práva. Obecná část*. s. 103.

³⁵⁴ POMAHAČ, Richard. *Průvodce veřejnou správou*. s. 128.

Pro ilustraci i případnou inspiraci budou v následující podkapitole stručně představena Pravidla pro přijímání a vyřizování petic a stížností podaných orgánům hlavního města Prahy z roku 2013, která upravují podání a vyřizování stížností velmi podrobně a autor této práce by je označil za jedna z nejvíce propracovaných.

Řada autorů se rovněž zabývá otázkou vztahu mezi pravidly přijatými orgány územní samosprávy a obecnou úpravou stížností ve správním řádu. Vzhledem ke stížnostem ve věcech přenesené působnosti se autor této práce ztotožňuje s názorem, že přijatá pravidla ve formě usnesení rady obce, kraje či hlavního města Prahy by měla být v souladu s obecnou úpravou správního řádu a naopak je velmi žádoucí, aby orgány územní samosprávy využily svoji pravomoc ke konkretizaci stručné obecné úpravy a předcházely tak jejím vytýkaným nedostatkům, např. v podobě zkrácení šedesátidenní lhůty pro vyřízení stížnostního podání. Pokud by však rada územního samosprávného celku žádná taková pravidla nepřijala, užilo by se k vyřizování stížností již uvedeného analogického výkladu s ohledem na obecnou úpravu ve správním řádu. Velmi přehledně tento vztah popisuje Luboš Jemelka, který u pravidel rady rozlišuje dva režimy. *Pokud by byla tato pravidla územních samosprávných celků v rozporu s § 175 správního řádu, bylo by třeba ve věcech, které spadají do působnosti správního řádu, respektovat přednost zákona a vycházet z § 175. [...] Pravidla rady pro přijímání a vyřizování petic a stížností by mohla být použita pouze v rozsahu, v jakém by těmto zákonným ustanovením neodporovala a například je jen blíže konkretizovala. [...] Plně by tato pravidla rady (bez ohledu na § 175 správního řádu) mohla být uplatněna pouze v záležitostech mimo působnost správního řádu, tedy např. při provádění soukromoprávních úkonů (uzavírání nájemní smlouvy nebo pracovně právního úkonu) územního samosprávného celku.*³⁵⁵ Ke shodnému závěru došel již v roce 2005 i Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu.³⁵⁶

³⁵⁵ JEMELKA, Luboš. *Stížnosti a místní samospráva*. In: KADEČKA, Stanislav – KLIKOVÁ, Alena – VALACHOVÁ, Kateřina (eds). *Nový správní řád a místní samospráva II*. s. 43-44.

³⁵⁶ *Podle názoru poradního sboru by tato vnitřní pravidla územních samosprávných celků nemohla být v oblasti působnosti správního řádu v rozporu s jeho § 175 a nemohla by stanovit například delší lhůtu pro vyřizování stížností. Pokud by však tato pravidla stanovila další podmínky pro vlastní postup vyřizování stížností zaměstnanci obce (koncretizovala by § 175 správního řádu na postup obce), platily by tyto podmínky i nadále. [...] Pokud by však územní samosprávné celky prováděly nějaký úkon soukromoprávní povahy (uzavírání nájemní smlouvy, pracovněprávní úkon), nebylo by možné institut stížností podle § 175 správního řádu použít a použita by mohl být pouze zmíněná vnitřní pravidla vyřizování stížností podle § 102 odst. 2 písm. n) zákona o obcích, § 59 odst. 1 písm. h) zákona o krajích a § 68 odst. 2 písm. e) zákona*

Typickým případem tohoto typu stížnosti je stížnost na jednání funkcionářů obce, kraje či hlavního města související s výkonem samostatné působnosti nebo stížnost na rozhodnutí orgánů územního samosprávného celku v samostatné působnosti týkající se např. dispozic s majetkem nebo finančními prostředky. Samozřejmě stížnost může být směřována i na činnost obecního či krajského úřadu, příp. magistrátu hlavního města související s jeho agendou v samostatné působnosti.³⁵⁷

4.5.1 Pravidla pro přijímání a vyřizování petic a stížností podaných orgánům hlavního města Prahy

Přijímání a vyřizování stížností adresovaných orgánům hlavního města Prahy je v souladu s ustanovením § 68 odst. 2 písm. e) zákona o hlavním městě Praze upraveno usnesením Rady hlavního města Prahy ze dne 5. března 2013 č. 313, *Pravidla pro přijímání a vyřizování petic a stížností podaných orgánům hlavního města Prahy* (dále jen „Pravidla“), které vešlo v účinnost 15. března 2013.³⁵⁸ Stížnost je v nich definována jakožto *podání fyzické nebo právnické osoby, které souvisí s občanskoprávními, obchodněprávními nebo pracovněprávními úkony prováděnými orgány hlavního města Prahy, pokud v těchto Pravidlech není uvedeno jinak.*³⁵⁹ Citované souvislosti jsou definovány velmi problematicky až nesrozumitelně, lze tak usuzovat, že Rada hlavního města Prahy tímto chtěla vyjádřit, že přijatá Pravidla mají upravovat podávání stížností souvisejících s výkonem samostatné působnosti orgánů hlavního města Prahy. Naopak za stížnost nejsou považována podání, která nesměřují proti činnosti orgánů hlavního města, členům těchto orgánů nebo zaměstnancům a podání, která pouze upozorňují na rozpor právního předpisu, usnesení zastupitelstva či rady nebo jiné opatření orgánů

o hlavním městě Praze. (Závěr č. 8 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 24. června 2005. Institut stížností podle § 175 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve vztahu k vládní vyhlášce č. 150/1958 Ú. I [online]. [Cit. 2015-08-17]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/8-2005-institut-stiznosti-podle-175-zakona-c-500-2004-sb-spravni-rad-ve-vztahu-k-vladni-vyhlasce-c-150-1958-u-1.aspx>)

³⁵⁷ KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva v České republice. Praktická příručka s judikaturou.* s. 162.

³⁵⁸ Usnesení Rady hlavního města Prahy ze dne 5. března 2013 č. 313, *Pravidla pro přijímání a vyřizování petic a stížností podaných orgánům hlavního města Prahy* je přílohou č. 4 k této práci. Uvedené usnesení obsahuje dvě přílohy – 1) vzor vstupní a aktualizací karty pro stížnosti a petice, 2) přehled číselných kódů užívaných pro evidenci a vyhodnocení hlavních poznatků z vyřizování petic a stížností občanů – obě se týkají pouze technických údajů pro zaměstnance magistrátu a nebudou tak v příloze k této práci zahrnuty.

³⁵⁹ Usnesení Rady hlavního města Prahy ze dne 5. března 2013 č. 313, *Pravidla pro přijímání a vyřizování petic a stížností podaných orgánům hlavního města Prahy.* Čl. 1 odst. 3.

hlavního města se zákony nebo jinými právními předpisy. Zároveň Pravidla uvádí, že s výjimkou ustanovení o evidenci podání se neaplikuje na vyřizování stížností úprava správního a daňového řádu.

Stěžovatel je oprávněn podání učinit písemně, ústně, telefonicky, elektronickou poštou či prostřednictvím datové schránky. Telefonicky a ústně podané stížnosti by měly být vyřízeny ihned (dikcí Pravidel) „v rámci rozhovoru se stěžovatelem“, nebude-li to možné, bude o takovém podání vyhotoven úřední záznam, se kterým se nakládá stejně jako se kterýmkoliv jiným podáním dle těchto Pravidel. A konečně podání stížnosti nesmí být stěžovateli na újmu, nesmí být proti němu vyvíjeny žádné přímé ani nepřímé zákroky, čímž samozřejmě není dotčena případná odpovědnost za spáchání trestného činu nebo správního deliktu. Nabízí se otázka, které osoby jsou oprávněny ke stížnostnímu podání. Někteří autoři uvádí, že není-li v příslušných pravidlech vydaných orgánem obce, kraje či hlavního města Prahy stanoveno jinak, je nutné vycházet z ustanovení § 7 písm. f) zákona o hlavním městě Praze (příp. z ustanovení § 16 odst. 2 písm. g) zákona o obcích či ustanovení § 12 odst. 2 písm. e) zákona o krajích), které stanovuje oprávnění občana hlavního města, který dosáhl věku osmnácti let, podávat orgánům hlavního města „návrhy, připomínky a podněty“, které tyto orgány musí vyřídit bezodkladně, nejdéle však v šedesátidenní lhůtě. Vzhledem k tomu, že se Pravidla k osobě stěžovatele nevyjadřují, je tak nutné vycházet z uvedeného zákonného ustanovení, dle kterého je ke stížnosti vyřizované podle těchto Pravidel oprávněn každý občan hlavního města Prahy, který dosáhl věku osmnácti let. Na veškerá ostatní podání – tedy buď od „neobčanů“ nebo od občanů, kteří nedosáhli požadované věkové hranice – by v rámci principu dobré správy mělo být reagováno, ale procesní režim se nemusí řídit Pravidly.

Pravidla velmi podrobně upravují přijímání podání konkrétním orgánům. Jejich čl. 3 se věnuje podáním adresovaným primátorovi, jeho náměstkovi, zastupitelstvu, výboru zastupitelstva, radě, komisi rady nebo členům těchto orgánů. Každý z uvedených adresátů sám rozhoduje o způsobu vyřízení stížnosti podané proti jeho činnosti či jednání, což se ukazuje jako jedna z největších slabin těchto Pravidel. Jistě si lze představit, že např. stížnosti adresované členovi rady nebo zastupitelstva vyřídí přímo rada nebo zastupitelstvo a nikoliv jejich člen sám. Stěžovatel má téměř jisté, že do vyřizování jeho stížnosti bude zasahovat mnoho subjektivních vlivů. Pravidla sice

počítají s možností, že uvedené osoby či orgány samy rozhodnou, že vyřízení stížnosti postoupí magistrátu, avšak v praxi lze o takovém řešení spíše pochybovat. Uvedené je přitom v rozporu se závěry (ač nezávazného) stanoviska Odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra aktualizovaného k 1. lednu 2014 ohledně vyřizování stížností na člena zastupitelstva obce, kraje či hlavního města Prahy. Pro stížnosti směřující do samostatné působnosti orgánů územních samosprávných celků dle přijatých pravidel by měly být dodrženy tyto minimální zásady: *a/ každou stížnost na chování starosty, místopředsedy nebo jiného člena zastupitelstva obce směřující do samostatné působnosti obce, pokud její vyřízení nespadá pod režim § 175 správního řádu, je třeba předat zastupitelstvu obce (byť po předchozím posouzení kontrolním výborem), aby o stížnosti samo rozhodlo; b/ případné stanovisko kontrolního výboru zastupitelstva obce může sloužit výhradně jako podklad pro rozhodnutí a případné opatření zastupitelstva obce, které jako jedině je orgánem oprávněným stížnost na starostu, místopředsedu či jiného člena zastupitelstva obce projednat.*³⁶⁰ Nicméně uvedené má pouze doporučující charakter.

V případě stížností adresovaných magistrátu je situace podstatně lepší. Jednotlivé odbory sice rozhodují o stížnostech, které proti nim směřují, nicméně je určen konkrétní zaměstnanec, jenž navrhne způsob a postup vyřízení podání, o kterém však výsledně rozhoduje ředitel příslušného odboru nebo jím pověřený zaměstnanec. Zvláštní režim mají stížnosti proti jednání konkrétních osob, které jsou vyřizovány příslušným ředitelem či primátorem. Tedy stížnosti směřující proti jednání zaměstnance odboru vyřizuje ředitel tohoto odboru, stížnost směřující proti řediteli odboru vyřizuje ředitel magistrátu a konečně stížnosti proti řediteli magistrátu vyřizuje primátor. Specifické postavení má Odbor kontrolních činností, který vyřizuje taková stížnostní podání, jež nelze postoupit jinému odboru nebo mu byly předány ředitelem magistrátu, případně podání směřující proti činnosti konkrétního odboru.

Veškerá stížnostní podání musí být vyřízena do šedesáti dnů od doručení příslušnému orgánu nebo jeho členovi. Naproti tomu pro petice platí lhůta třicetidenní, i když lze předpokládat, že petice týkající se veřejného nebo jiného společného zájmu

³⁶⁰ Stanovisko č. 11/2010 Odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra ze dne 30. září 2010 (aktualizace k 1. lednu 2014). *Vyřizování stížností na člena zastupitelstva obce* [online]. [Cit. 2015-08-17]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/11-2010-pdf.aspx>

bude na vyřízení náročnější. Uvedenou šedesátidenní lhůtu lze navíc ještě prodlužovat, o čemž musí být stěžovatel písemně vyrozuměn, avšak Pravidla nestanovují žádnou maximální délku pro prodloužení. I přes opětovnou kritiku délky lhůty lze v Pravidlech poukázat na velmi důležitou povinnost písemně vyrozumět stěžovatele v případě, pokud vyřizování stížnosti přesáhne třicet dnů, a to včetně informační povinnosti o stavu vyřizování stížnosti a o dalším předpokládaném postupu.³⁶¹ Jedná se o velmi účinné opatření proti případné nečinnosti nebo neopodstatněnému prodlužování lhůty, které si lze představit i v textu správního řádu či jiných zvláštních zákonů, pokud by se zákonodárce rozhodl zachovat šedesátidenní lhůtu pro vyřízení stížnosti.

Odpovědným za včasné, správné a úplné vyřízení stížnosti je ředitel příslušného odboru magistrátu. Byla-li stížnost shledána částečně či zcela důvodnou, má ředitel odboru povinnost zjistit příčiny nedostatků, proti kterým stěžovatel brojil, a následně přijmout nezbytná opatření k jejich nápravě a též provádět kontrolu jejich plnění. Kontrolní povinnost je v této agendě velmi významná a je jistě nedostatkem všech ostatních předpisů, které ji neobsahují. Stěžovatel je o přijatých opatřeních informován pouze za předpokladu, pokud o tuto informaci požádal, jinak se přijatá nápravná opatření zaznamenají do spisu. Směřovalo-li podání proti rozhodnutí příslušného orgánu hlavního města jakožto odvolacího správního orgánu, je nutné stěžovatele písemně vyrozumět o možnosti napadení tohoto rozhodnutí správní žalobou. Pokud ze stížnosti vyplývají skutečnosti, které nasvědčují tomu, že byl spáchán trestný čin, dochází k postoupení tohoto podání orgánům činným v trestním řízení.

Z hlediska úvah *de lege ferenda* je nutné poukázat na čl. 5 odst. 4 Pravidel, dle kterého je ředitel příslušného odboru v případě opakovaných důvodných či částečně důvodných stížností povinen vyvodit vůči konkrétnímu zaměstnanci v souladu s pracovněprávními předpisy závěry. Lze si rozhodně představit přísnější znění, aby nebylo nutné čekat na opakované jednání, pokud by již jedno jediné chování konkrétního zaměstnance výrazně přesahovalo či neodpovídalo jeho povinnostem. Také je důležitý čl. 5 odst. 6 Pravidel týkající se opakovaných nedůvodných podání tzv. kvalifikovaných stěžovatelů, která již byla ve všech bodech prošetřena, vyřízena, zodpovězena a stěžovatel neuvádí žádné nové skutečnosti. V takovém případě může

³⁶¹ Čl. 5 odst. 2. Usnesení Rady hlavního města Prahy ze dne 5. března 2013 č. 313, *Pravidla pro přijímání a vyřizování petic a stížností podaných orgánům hlavního města Prahy*.

ředitel příslušného odboru rozhodnout o odložení podání bez jakékoliv další reakce vůči stěžovateli.

Anonymní stížnost je Pravidly definována jako *podání, které není podepsané ani neobsahuje žádné údaje o stěžovateli, nebo které obsahuje údaje o stěžovateli, jejichž pravdivost nelze ověřit.*³⁶² Podání splňující uvedená kritéria nepodléhá prošetření, pouze evidenci a vyhodnocení. Pokud by z jeho obsahu vyplývaly skutečnosti nasvědčující tomu, že byl spáchán trestný čin, postoupí se takové podání orgánům činným v trestním řízení a učiní se záznam do spisu. Byla-li při vyhodnocení částečně nebo zcela stížnost shledána důvodnou, postupuje se při jejím vyřízení totožným způsobem jako při vyřizování podání neanonymního s výjimkou vyrozumění stěžovatele ohledně vyřízení věci. Vždy je však v případě anonymního podání směřujícího proti konkrétnímu zaměstnanci vyrozuměn jeho nadřízený, což je opět správným krokem.

Zvláštní pozornost je věnována v ustanovení čl. 8 Pravidel tzv. stížnosti na možné korupční jednání. Tento typ stížnosti je definován jako *podání upozorňující na jednání orgánu hlavního města Prahy, člena orgánu hlavního města Prahy nebo zaměstnance hlavního města Prahy, u kterého lze mít důvodně za to, že by mohlo naplňovat skutkovou podstatu trestného činu úplatkářství. Za stížnost na možné korupční jednání se vždy považuje podání upozorňující na případ, kdy při rozhodování orgánu hlavního města Prahy vznikly nedůvodné rozdíly oproti rozhodování ve skutkově shodných nebo podobných případech, a podání upozorňující na případ, kdy při obstarávání záležitosti hlavního města Prahy nebylo postupováno s péčí řádného hospodáře.*³⁶³ K vyřízení těchto podání je příslušný ředitel magistrátu, kterému je stížnost předána Odborem kontrolních činností, jemuž musí být předána ředitelem konkrétního odboru společně s jeho stanoviskem nejpozději do tří pracovních dnů od doručení stížnosti. Prokáže-li se při prošetření stížnosti podezření ze spáchání trestného činu, postoupí ředitel magistrátu podání včetně spisového materiálu orgánům činným v trestním řízení.

³⁶² Usnesení Rady hlavního města Prahy ze dne 5. března 2013 č. 313, *Pravidla pro přijímání a vyřizování petic a stížností podaných orgánům hlavního města Prahy*. Čl. 1 odst. 3.

³⁶³ Usnesení Rady hlavního města Prahy ze dne 5. března 2013 č. 313, *Pravidla pro přijímání a vyřizování petic a stížností podaných orgánům hlavního města Prahy*. Čl. 8 odst. 1.

Pravidla též obsahují úpravu vedení centrální evidence podání stížností a petic, která je dostupná prostřednictvím vnitřního intranetového serveru pouze zaměstnancům magistrátu. Jedná se spíše o technickou záležitost, která vede k rychlejšímu vyřizování podání.

4.6 Stížnost pohledem vnitřních služebních poměrů ve smyslu zákona o státní službě

Posledním a zároveň nejnovějším z vybraných zvláštních zákonů upravujících stížnosti je zákon č. 234/2014 Sb., *o státní službě*, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o státní službě“), který vstoupil v účinnost 1. ledna 2015. Jedná se o dlouhodobě očekávaný³⁶⁴ a současně z hlediska přijetí značně kontroverzní předpis, který nahradil dosavadní platný, ale neúčinný tzv. služební zákon z roku 2002.³⁶⁵ Bez ohledu na nedůstojný proces politického vyjednávání a samotné přijímání tohoto předpisu budí kontroverzi již samotný návrh prezidenta republiky Ústavnímu soudu na zrušení tohoto zákona jako celku, příp. jeho dvaceti ustanovení.³⁶⁶ Ústavní soud označil legislativní proces předcházející přijetí zákona o státní službě za nestandardní (tím přisvědčil i tvrzení prezidenta republiky) a vyjádřil se tak, že *komplexní pozměňovací návrh, ze kterého vzešel nyní napadený zákon, neodpovídá požadavkům § 63 odst. 1 bod 5 písm. a) jednacího řádu Poslanecké sněmovny, ani nesplňuje požadavek akcesority ve vztahu k návrhu zákona tak, jak je Ústavním soudem vyžadován. Samotná forma komplexního pozměňovacího návrhu je sice Ústavním soudem tolerována, není však*

³⁶⁴ *Ve státech sdružených v Evropské unii není právní úprava státní služby žádným předpisem jednotně upravena. Její právní úprava je ponechána národním právním úpravám. Platí však určitá sjednocující pravidla, týkající se veřejné správy, a Česká republika se dostala do potíží v důsledku toho, že při stále opakovaných odkladech nabytí úplné právní účinnosti služebního zákona nesplňovala některé předběžné podmínky, zavedené v Evropské unii v souvislosti s čerpáním peněžních prostředků z příslušných fondů, a bylo požadováno, aby v České republice došlo v této oblasti k nápravě. (KOTTNAUER, Antonín. In: KOTTNAUER, Antonín – PŘIB, Jan – ÚLEHLOVÁ, Helena – TOMANDLOVÁ, Ludmila. *Zákon o státní službě*. s. 17-18.)*

³⁶⁵ Zákon č. 218/2002 Sb., *o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon)*, ve znění pozdějších předpisů.

³⁶⁶ Taisia Čebiřová již v roce 2005 v souvislosti s modernizací služebních poměrů varovala před jednostranností. *Je, myslím, třeba varovat před jednostrannými přístupy. Zákon sám bez silné politické pozornosti a podpory, kvalitního odborného řízení a motivace úředníků nebude mít žádoucí účinky. Zároveň však je iluzorní v naší konstelaci očekávat nezbytné změny v chování a jednání úředníků bez patřičných právních garancí. (ČEBIŘOVÁ, Taisia. *Modernizace služebních poměrů – evropské trendy a naše situace*. In: LOUDA, Tomáš – GROSPÍČ, Jiří – VOSTRÁ, Lenka (eds.). *Modernizace veřejné správy v Evropě a České republice*. s. 104.)*

přípustné formou komplexního pozměňovacího návrhu předložit ve druhém čtení návrh nového zákona, který z povahy věci nemůže pozměňovat či doplňovat původní předlohu. [...] Z judikatury Ústavního soudu však vyplývá, že i při shledání formální vady v legislativním procesu nepřistupuje bez dalšího „automaticky“ k derogaci právního předpisu, který z takto vadného legislativního procesu vzešel: „V nálezu č. 37/2007 Sb. Ústavní soud ... upozornil, že případné posuzování obdobných porušení zásad legislativního procesu v minulosti spojí s testem proporcionality ve vazbě na principy ochrany oprávněné důvěry občanů v právo, právní jistoty a nabytých práv, případně ve vazbě na další ústavním pořádkem chráněné principy, základní práva, svobody a veřejné statky. Ústavní soud proto musel posoudit i další okolnosti případu, aby nebyla jeho role omezena pouze na přezkum stovek procedurálních pochybení obou komor a jejich řídicích orgánů, aniž to mělo jakýkoli dopad na posouzení materiální ústavnosti právního řádu. Pokud by Ústavní soud začal takto odůvodněným návrhům na zrušení zákona vyhovovat pouze z uvedených procedurálních důvodů na pomezí ústavního pořádku a reglementového práva, vytvořil by se stav značné právní nejistoty zejména tam, kde by jinak napadenému zákonu nebylo z hlediska obsahového možno nic vytknout.³⁶⁷ Nicméně Ústavní soud prezidentu republiky vyhověl částečně, došlo ke zrušení jediného ustanovení, ve zbytku jeho návrh zamítnul, zejména s odkazem na dlouhodobě judikovaný ústavně konformní výklad, a zákon o státní službě potvrdil.

Veškeré zvláštní zákony, které byly v této kapitole představeny a hodnoceny, řešily podání a vyřizování stížností z hlediska stěžovatelů a z hlediska postupu správních orgánů či konkrétních osob. Naopak zákon o státní službě (podobně jako např. ustanovení § 153 zákona o vojácích z povolání)³⁶⁸ řeší stížnostní agendu pouze z hlediska vnitřních služebních poměrů státních zaměstnanců vykonávajících státní správu ve správních úřadech. Tato právní úprava tedy neřeší podávání stížností zvnějšku.

Úprava stížností je v zákoně o státní službě obsažena v ustanovení §§ 157 a 158. Oprávněnou osobou k podání stížnosti je pouze státní zaměstnanec^{369, 370} a jeho podání,

³⁶⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 30. června 2015 sp. zn. Pl.ÚS 21/14.

³⁶⁸ Zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů.

³⁶⁹ § 79 odst. 2 písm. h) zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.

jež má obligatorně písemnou formu, se musí týkat pouze výkonu státní služby či služebního poměru. Stížnost je nutné adresovat příslušnému služebnímu orgánu, jejichž výčet je obsažen v ustanovení § 10 odst. 1 zákona o státní službě. Vyřizování stížnosti náleží představenému, který je stěžovateli bezprostředně nadřízen nebo je jeho služebním orgánem. Zároveň však platí, že tímto představeným či služebním orgánem zásadně nesmí být ten, proti kterému stížnost směřuje. V takovém případě ji bude vyřizovat nadřízený představený či nadřízený služební orgán.³⁷¹ Zákonná lhůta pro vyřízení stížnosti je stanovena nejpozději do třiceti dnů ode dne jejího podání a zákon požaduje, stejně jako v případě jejího podání, písemnou formu vyřízení.

Dle ustanovení § 158 zákona o státní službě je státní zaměstnanec oprávněn požádat o pomoc související s řešením jeho stížnosti *odborovou organizaci, radu státních zaměstnanců a ve věcech týkajících se bezpečnosti a ochrany zdraví při výkonu služby zástupce státních zaměstnanců pro bezpečnost a ochranu zdraví při výkonu služby*.³⁷²

Zákon o státní službě o stížnostech dále pojednává v ustanovení § 79 odst. 1, kde je zaručeno právo státního zaměstnance, proti kterému bude podána stížnost pro porušení povinností vyplývajících ze zákona, aby byla celá záležitost příslušným služebním orgánem řádně přezkoumána, včas vyřízena a aby byl o tomto řízení státní zaměstnanec vyrozuměn.

Nová úprava stížností je téměř shodná s úpravou předchozího tzv. služebního zákona z roku 2002,³⁷³ který nikdy nevstoupil v účinnost. U tohoto derogovaného předpisu je nutné uvést, že lhůta pro vyřízení stížnosti státního zaměstnance činila nejdéle dvacet kalendářních dnů od jejího doručení.³⁷⁴

³⁷⁰ Státním zaměstnancem je fyzická osoba, která byla přijata do služebního poměru a zařazena na služební místo nebo jmenována na služební místo představeného k výkonu některé z činností uvedených v § 5. (Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů. § 6.)

³⁷¹ § 157 odst. 3 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.

³⁷² § 158 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.

³⁷³ § 197 ve spojení s § 63 odst. 1, odst. 2 písm. h) zákona č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), v původním platném znění.

³⁷⁴ § 197 odst. 6 zákona č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), v původním platném znění.

5 Působnost veřejného ochránce práv v ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí

Určitý specifický typ ochrany osob před jednáním úřadů a dalších vybraných institucí, které je v rozporu s právem nebo s principy demokratického právního státu či dobré správy, příp. jejich jednání spočívá v nečinnosti,³⁷⁵ představuje veřejný ochránce práv (dále jen „veřejný ochránce“). *Smyslem tohoto starého severského úřadu je dát občanům zvláštní ochranu proti veřejným úřadům a informovat příslušné úřady, vládu i parlament o závadách a podávat jim návrhy na jejich odstranění.*³⁷⁶ Vzhledem k tomu, že si Kancelář veřejného ochránce v poslední době velmi zakládá na nejrůznějších formách propagace své činnosti, zejména právním laikům by se tak mohlo jevit, že proti nevhodnému chování úředních osob nebo postupu správního orgánu jim veřejný ochránce bude nápomocný v „boji s úřady“. Tvrzení sice není nepravdivé, nicméně současně s ním by také mělo být uvedeno, že činnost veřejného ochránce představuje až tzv. prostředek ultima ratio, což vzhledem k propagaci této instituce není právním laikům často známo. Autor této práce velmi oceňuje činnost veřejného ochránce a jeho kanceláře v metodické činnosti, která je přehledná a srozumitelná, což v přístupu řady subjektů veřejné správy často absentuje. Každý jistě ocení přehledné informace a vzorové formuláře, které tato instituce bezplatně poskytuje veřejnosti. I přesto však autor sdílí názor, že sama veřejná správa disponuje řadou kontrolních a dozorčích mechanismů, které by měly zaručit vyvíjení její činnosti v souladu s právem a zejména v souladu s principem dobré správy. Je jistě pravdou, že v krátkém časovém úseku od prvního funkčního období veřejného ochránce do účinnosti současného správního řádu představoval za stavu nedostačujících právních předpisů v oblasti stížností významnější roli a chránil práva stěžovatelů, nicméně v současné chvíli právní řád obsahuje řadu různorodých prostředků ochrany a obrany.³⁷⁷ Z tohoto důvodu nebude činnosti

³⁷⁵ § 1 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o *Veřejném ochránci práv*, ve znění pozdějších předpisů.

³⁷⁶ HENDRYCH, Dušan. *Správní věda. Teorie veřejné správy*. 3. vyd. s. 176.

³⁷⁷ Podobně např. GABRIŠOVÁ, Veronika. *Aplikace vládní vyhlášky č. 150/1958 Ú. l., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících v praxi veřejného ochránce práv*. In: HRABCOVÁ, Dana (eds). *Působení ombudsmana v demokratické společnosti. Sborník příspěvků přednesených na mezinárodní vědecké konferenci dne 5. června 2003*. Brno: Masarykova univerzita, 2003, 142 s. ISBN 80-210-3202-2.

veřejného ochránce coby neformální autority v rámci rigorózní práce věnován přílišný prostor, autor pouze stručně představí jeho činnost.

Základním právním předpisem je zákon č. 349/1999 Sb., *o Veřejném ochránci práv*, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o veřejném ochránci“), který vstoupil v účinnost 28. února 2000. Působnost veřejného ochránce je v tomto zákoně vymezena jednak pozitivně, tedy jeho působnosti podléhají ministerstva a jiné správní úřady s celostátní působností včetně správních úřadů jim podřízených, Česká národní banka, pokud působí jako správní úřad, Rada pro rozhlasové a televizní vysílání, orgány územních samosprávných celků při výkonu státní správy a dále za předpokladu určitých omezení i Policie České republiky, Armáda České republiky, Hradní stáž, Vězeňská služba České republiky, zdravotní pojišťovny, zařízení k výkonu vazby, trestu odnětí svobody, ochranné či ústavní výchovy, ochranného léčení či zabezpečovací detence.³⁷⁸ Veřejný ochránce je však v rámci své působnosti oprávněn zasahovat do činnosti těchto vybraných (terminologií zákona o veřejném ochránci i pro účely této kapitoly) „úřadů“ pouze v souladu se zákonem, který nesmí překročit. Zároveň je jeho působnost vymezena i negativně, zasahovat tedy nesmí do činnosti Parlamentu, prezidenta republiky, vlády, Nejvyššího kontrolního úřadu, zpravodajských služeb, orgánů činných v trestním řízení, soudů a státních zastupitelství (s výjimkou orgánů státní správy soudů a státních zastupitelství).³⁷⁹

Aby byla zaručena skutečná nezávislost a nestrannost výkonu funkce veřejného ochránce, klade na ni zákon řadu podmínek a omezení. Osoby do této funkce navrhuje prezident republiky a Senát (oba po dvou kandidátech) a jejich volba již přísluší Poslanecké sněmovně, které je následně veřejný ochránce za výkon funkce odpovědný. Veřejným ochráncem může být zvolen každý, kdo je volitelný do Senátu, nicméně zvolen může být nanejvýše na dvě (bezprostředně) po sobě jdoucí funkční období. Z podstaty smyslu této funkce není její výkon slučitelný s jakoukoliv činností ve veřejné správě ani s funkcí prezidenta republiky, poslance, senátora nebo soudce. Zároveň platí zákaz členství v politických stranách a hnutích. K nezávislosti a nestrannosti výkonu funkce též přispívá i procesní imunita, resp. nestíhatelnost pro spáchání trestného činu.

³⁷⁸ § 1 odst. 2 zákona č. 349/1999 Sb., *o Veřejném ochránci práv*, ve znění pozdějších předpisů.

³⁷⁹ § 1 odst. 7 zákona č. 349/1999 Sb., *o Veřejném ochránci práv*, ve znění pozdějších předpisů.

Trestní stíhání podléhá souhlasu Poslanecké sněmovny, přičemž pokud ta jej odepře, je trestní stíhání vyloučeno po celou dobu výkonu působnosti veřejného ochránce.

Svoji činnost veřejný ochránce vyvíjí na základě podnětů, ať již jemu adresovaných či postoupených, nebo z vlastní iniciativy. V praxi jsou nejčastějšími podněty stěžovatelů, tedy fyzických a právnických osob, adresovaných přímo veřejnému ochránci. Podání je možno učinit písemně i ústně do protokolu a vždy musí být zřejmé, kdo jej činí, které věci a úřadu či osoby se týká, včetně dokladu o tom, že příslušný úřad, proti kterému stěžovatel svým podáním směřuje, byl vyzván k nápravě (právě tímto je činnost veřejného ochránce charakterizována jako prostředek ultima ratio). Stěžovatelé jsou ve svém podání časově limitováni a v okamžiku doručení podnětu nesmí uběhnout delší lhůta než jeden rok od právní moci rozhodnutí, opatření či události, jichž se podnět týká.³⁸⁰ V opačném případě by musel být podnět odložen. Zároveň dochází k jeho odložení také v případě, kdy věc nespadá do působnosti veřejného ochránce nebo se netýká osoby, jež podnět učinila, dále pokud stěžovatel ve stanovené lhůtě neodstraní nedostatky svého podání, pokud podnět bude zjevně neopodstatněný, pokud věc projednává či projednal soud a také pokud se jedná o podnět, který již veřejný ochránce přešetřil a stěžovatel neuvedl žádné nové skutečnosti.³⁸¹ Nedojde-li k odložení podnětu a ani k poučení stěžovatele o správném postupu, pokud by z jeho podání bylo zřejmé, že chtěl uplatnit opravný prostředek, žalobu nebo ústavní stížnost, veřejný ochránce zahájí šetření.

Samotné šetření spočívá převážně v oprávnění vstupovat do všech prostor úřadů, nahlížet do spisových materiálů, účastnit se ústního jednání a provádění důkazů, klást otázky zaměstnancům úřadů, kteří jsou povinni poskytovat informace a vysvětlení, předkládat spisové materiály, písemně se vyjadřovat ke skutkovým a právním otázkám, provádět důkazy či úkony dozoru, které veřejný ochránce navrhne.³⁸² Z uvedeného je zřejmé, že veřejný ochránce coby neformální autorita disponuje řadou významných oprávnění. Po vyhodnocení veškerých relevantních skutečností veřejný ochránce na základě provedeného šetření buď nezjistí porušení právních předpisů ani jiná pochybení, o čemž písemně vyrozumí stěžovatele i úřad, nebo porušení předpisů či jiná

³⁸⁰ § 12 odst. 2 písm. c) zákona č. 349/1999 Sb., o *Veřejném ochránci práv*, ve znění pozdějších předpisů.

³⁸¹ § 12 odst. 1, 2 zákona č. 349/1999 Sb., o *Veřejném ochránci práv*, ve znění pozdějších předpisů.

³⁸² § 15 odst. 1, 2, 3 zákona č. 349/1999 Sb., o *Veřejném ochránci práv*, ve znění pozdějších předpisů.

pochybení zjistí a v takovém případě vyzve úřad, aby se ve lhůtě třiceti dnů k vytykaným pochybením vyjádřil. V tomto sdělení musí úřad uvést, jaká provádí nebo již provedl nápravná opatření. Pokud na učiněnou výzvu nebude v zákonné lhůtě reagováno nebo dle veřejného ochránce přijatá opatření nebudou dostatečná, zaujme ve věci vlastní závěrečné stanovisko, které doručí stěžovateli i úřadu a jehož součástí bude vlastní návrh nápravných opatření. Zákon o veřejném ochránci v ustanovení § 19 demonstrativně uvádí výčet nápravných opatření, jimiž mohou zejména být: *a) zahájení řízení o přezkoumání rozhodnutí, úkonu nebo postupu úřadu, lze-li je zahájit z úřední moci, b) provedení úkonů k odstranění nečinnosti, c) zahájení disciplinárního nebo obdobného řízení, d) zahájení stíhání pro trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt, e) poskytnutí náhrady škody nebo uplatnění nároku na náhradu škody.*³⁸³ Od doručení závěrečného stanoviska je úřad ve třicetidenní lhůtě povinen veřejnému ochránci sdělit, jaká konkrétní opatření k odstranění nedostatků přijal. Neučiní-li tak, příp. budou-li dle názoru veřejného ochránce přijatá opatření nedostatečná, vyrozumí veřejný ochránce o celé situaci nadřízený úřad, příp. vládu, nebo též může o věci informovat veřejnost, a to včetně uvedení jména a příjmení všech osob oprávněných jednat jménem úřadu. Uvedená informační opatření nadřízenému orgánu či veřejnosti může učinit již v situaci, kdy příslušný úřad neposkytuje součinnost, např. nepředloží požadovaný spisový materiál nebo neumožní veřejnému ochránci vstupovat do svých prostor.

Vedle oprávnění provádět šetření patří do pracovní náplně veřejného ochránce rovněž činnost metodická zaměřující se na problematiku diskriminace a také je oprávněn doporučovat vydání, změnu či zrušení právního nebo vnitřního předpisu. K takovému doporučení je příslušný úřad, příp. vláda, povinen zaujmout stanovisko a do šedesáti dnů od doručení jej sdělit veřejnému ochránci. O své činnosti v pravidelných časových intervalech veřejný ochránce informuje Poslaneckou sněmovnu.

Z pohledu stěžovatelů, ať již dotčených osob podávajících stížnost dle správního řádu nebo osob oprávněných k podání dle jiných zákonů, je podstatné, že proti spatřovaným nedostatkům musí primárně brojit veškerými možnými způsoby, které jim umožňují procesní normy. Tento postup je základním předpokladem pro neodmítnutí

³⁸³ § 19 zákona č. 349/1999 Sb., o *Veřejném ochránci práv*, ve znění pozdějších předpisů.

případné správní žaloby. Veřejný ochránce coby neformální autorita jim může být nápomocný převážně v metodické pomoci a pak samozřejmě v případech, kdy ani prostředky ochrany uplatněné dle procesních předpisů nebudou úspěšné. Institut veřejného ochránce má v demokratickém právním státě jistě své opodstatněné a důležité místo, nicméně jeho činností by nemělo být vyplňování mezer v zákonech nebo nahrazování dozoru či kontroly, které by měly v rámci veřejné správy náležet zcela jiným orgánům.

6 Legislativní pokusy o přijetí samostatného zákona upravujícího stížnosti

Hlavní přidanou hodnotou této práce by mělo být kritické zhodnocení všech aspektů současného stavu právní úpravy stížností včetně úvah *de lege ferenda*. K tomuto účelu je nutné provést analýzu nejen stávající úpravy, jejího vývoje či zahraničních právních řádů, ale neméně důležité je i analyzovat neúspěšné legislativní pokusy, které měly vést k přijetí samostatného zákona, jenž by upravoval podání a vyřizování stížností ve veřejné správě. Ve druhé kapitole této práce věnující se právnímu vývoji autor uvedl, že se dvěma neúspěšným zákonodárným iniciativám, jež si zaslouží analyzovat detailněji, bude věnovat ve zcela samostatné kapitole. Uvedenými iniciativami jsou návrh skupiny poslanců na vydání zákona o přijímání a vyřizování stížností z roku 2000 a návrh zastupitelstva Jihomoravského kraje na vydání zákona o stížnostech a o změně některých zákonů z roku 2008.

6.1 Návrh zákona o přijímání a vyřizování stížností z roku 2000 (Sněmovní tisk 574)

V roce 2000 předložila skupina poslanců návrh na vydání zákona *o přijímání a vyřizování stížností*, kterým měl být řešen dlouhodobě nevyhovující právní stav této problematiky. Již v prvním odstavci důvodové zprávy se předkladatelé velmi ostře vymezili proti vládní vyhlášce z roku 1958, jež měla být tímto zákonem výslovně zrušena.³⁸⁴ Zpochybňovali její formu, platnost a zejména její „aktuálnost“. Pokud jde o závaznost této vyhlášky, připustili ji pouze ve vztahu ke státním orgánům, ale zároveň ji fakticky popřeli, protože ji označili pro tyto orgány za závaznou pouze v „informativní rovině“. Nejen, že současné tvrzení o závaznosti a informativní rovině si samo o sobě protiřečilo, ale zcela nepřesně vymezovalo i řešenou problematiku. Totiž v informativní rovině bylo na vládní vyhlášku nahlíženo obecně všemi orgány veřejné správy a často představovala určitý neformální vzor pro postup či tvorbu vnitřních předpisů, ale

³⁸⁴ Navrhované ustanovení § 28. Sněmovní tisk 574. *Poslanecký návrh zákona o přijímání a vyřizování stížností*. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 2000, III. volební období [online]. [Cit. 2015-08-26]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=574&CT1=0>

naopak státní orgány zavazovala obdobně (z hlediska jejího obsahu nelze užít slova stejně) jako kterékoli jiné usnesení vlády.

Účelem poslaneckého návrhu měla být úprava postupu *vyřizování stížností se zřetelem na účinnou ochranu práv a právem chráněných zájmů fyzických a právnických osob. Poznatky a zkušenosti orgánů státní správy jednoznačně potvrzují potřebu regulace institutu stížností zákonnou formou.*³⁸⁵ Účel byl vyjádřen velmi jasně a výstižně, je proto škoda, že od roku 2000 na obecné úrovni s výjimkou ustanovení § 175 správního řádu nedošlo k jinému úspěšnému zásadnímu počínu. Vzhledem k tomu, že v době předložení poslaneckého návrhu byl stále platný a účinný správní řád z roku 1967, vyřizovaly by se podle tohoto zákona i stížnosti proti nevhodnému chování úředních osob nebo proti postupu správního orgánu.

Mělo se jednat o relativně stručný právní předpis, poslanecký návrh obsahoval pouhých 29 paragrafovaných ustanovení. Stížnost byla vymezena jako podání fyzické nebo právnické osoby (stěžovatele), kterým: *a) se domáhá ochrany svých práv nebo právem chráněných zájmů, protože došlo k jejich porušení nebo ohrožení činností nebo nečinností (dále jen "činnost") orgánu veřejné správy, b) upozorňuje na konkrétní nedostatky, zejména na porušování právních předpisů, jejichž odstranění si vyžaduje zásah orgánů veřejné správy.*³⁸⁶ Opakovanou stížností pak bylo *podání, kterým stěžovatel vyjadřuje nespokojenost se způsobem vyřízení své předchozí stížnosti, popř. se jinou formou nebo způsobem domáhá téhož cíle, který byl obsahem předchozí stížnosti.*³⁸⁷ Vedle pozitivního vymezení byla stížnost vymezena i negativně, tedy nepovažovala se za ni podání, která byla pouhými dotazy, směřovala proti rozhodnutí orgánů veřejné správy, proti postupu a rozhodnutí soudů či státních zastupitelství, příp. i podání orgánů veřejné správy upozorňujících na nesprávnou činnost orgánu jiného dle zvláštního předpisu. Příslušnými ke stížnostní agendě byly dle návrhu „orgány veřejné

³⁸⁵ Sněmovní tisk 574. *Poslanecký návrh zákona o přijímání a vyřizování stížností*. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 2000, III. volební období [online]. [Cit. 2015-08-26]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=574&CT1=0>

³⁸⁶ Sněmovní tisk 574. *Poslanecký návrh zákona o přijímání a vyřizování stížností*. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 2000, III. volební období [online]. [Cit. 2015-08-26]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=574&CT1=0>. Navrhované ustanovení § 3 odst. 1 písm. a), b).

³⁸⁷ Sněmovní tisk 574. *Poslanecký návrh zákona o přijímání a vyřizování stížností*. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 2000, III. volební období [online]. [Cit. 2015-08-26]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=574&CT1=0>. Navrhované ustanovení § 3 odst. 3.

správy“. Pod tuto legislativní zkratku zakotvenou v ustanovení § 2 poslaneckého návrhu patřily: a) *státní orgány a jimi zřízené organizace*, b) *kraje, obce a jimi zřízené organizace*, c) *fyzické osoby a právnické osoby, kterým zákon svěřil rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických osob nebo právnických osob v oblasti veřejné správy*.³⁸⁸ Zákodárce vymezil subjekty široce, ale reálně si lze jen velmi těžko představit situaci, kdy by např. nemocnice zřízená krajem mohla plně postupovat dle tohoto návrhu a mohla by tak vyžadovat součinnost od ostatních osob a za její nesplnění by je navíc mohla sankcionovat.

Stížnost bylo dle návrhu možné učinit písemně, ústně nebo v elektronické podobě, a to věcně a místně příslušnému orgánu veřejné správy. Z podání muselo být zřejmé, kdo jej činil a čeho se stěžovatel domáhal. Každé podání bylo posuzováno dle skutečného obsahu bez ohledu na jeho označení stěžovatelem. V případě podání ústní stížnosti, nebylo-li možné ji vyřídit ihned, bylo nutné vyhotovit protokol o jejím podání, který musel být opatřen podpisem stěžovatele za současného poučení o následcích za vědomě nepravdivé podání. Pokud by stížnost neobsahovala povinné údaje, příp. by byla nesrozumitelná nebo nečitelná, vznikala orgánu příslušnému k vyřízení povinnost vyzvat stěžovatele, aby své podání ve stanovené lhůtě doplnil, jinak došlo k odložení věci, o čemž již stěžovatel nebyl vyrozuměn. Za tzv. nečitelnou stížnost bylo považováno i podání v jiném jazyce než českém za předpokladu, že mezinárodní smlouva nestanovila jinak. Vzhledem k tomu, že nebyla stanovena žádná lhůta, ve které bylo možné stížnost podat, zákonodárce se rozhodl pro případy adresování stížnosti věcně nepřislušnému orgánu nezakotvit povinnost postoupení podání orgánu příslušnému. V důvodové zprávě k návrhu zákona se jasně uvádělo, že v takovém případě věcně nepřislušný orgán podání odloží s pouhou informací o své nepřislušnosti a naopak zůstávalo čistě a jen na jeho uvážení, příp. interních předpisech, zda vůbec podavatele dále informuje o tom, který orgán je v této věci věcně příslušným. Naopak podání k místně nepřislušnému orgánu byl tento orgán povinen postoupit orgánu místně příslušnému.

³⁸⁸ Sněmovní tisk 574. *Poslanecký návrh zákona o přijímání a vyřizování stížností*. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 2000, III. volební období [online]. [Cit. 2015-08-26]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=574&CT1=0>. Navrhované ustanovení § 2 písm. a), b), c).

Návrh zákona počítal i s možností utajení totožnosti stěžovatele.³⁸⁹ Mohlo se tak stát na jeho žádost nebo též pokud to vyžadovalo řádné vyřízení stížnosti. Z takového podání pak bylo nutné vyhotovit opis, který by neumožňoval identifikaci stěžovatele a se kterým se nadále pracovalo. Lze jistě ocenit snahu zákonodárce o poskytnutí anonymity osobě stěžovatele, a tím zejména posílení objektivitu při vyřizování věci, nicméně v případě stížnosti proti nevhodnému chování úředních osob nebo proti postupu správního orgánu si lze skutečnou anonymitu představit jen ve velmi omezeném počtu případů. Nastíněnou situaci zákonodárce v návrhu zohlednil tím, že pokud stěžovatel požádal o utajení své totožnosti a ta se zároveň stala překážkou při vyřizování jeho věci, bylo nutné jej o tomto informovat a pokud i přesto ve stanovené lhůtě neudělil souhlas s uvedením identifikačních údajů jeho osoby, nebylo možné stížnost dále vyřídit.

A konečně se návrh zákona vypořádal i s problematikou tzv. anonymních stížností.³⁹⁰ Stížnost, která neobsahovala identifikační údaje stěžovatele, byla považována za stížnost anonymní, kterou i přes tento nedostatek byl příslušný orgán povinen vyřídit, ale pouze za předpokladu, že podání obsahovalo údaje, které nasvědčovaly porušení právního předpisu.

Stížnost měla být podána orgánu veřejné správy, proti jehož činnosti stěžovatel brojil. K jejímu vyřízení byla příslušná jediná osoba, kterou byl vedoucí tohoto orgánu. I přesto, že v důvodové zprávě k návrhu zákona nelze nalézt bližší podrobnosti, je zřejmé, že zákonodárce tímto ustanovením sledoval zejména objektivitu vyřízení stížnosti. Autor této práce by se k uvedenému řešení nepřiklonil a je naopak skeptický k tomu, aby stížnosti byly vyřizovány vedoucími orgánů veřejné správy, u kterých lze často pochybovat, že by takovou činnost reálně vykonávali. Jako příklad lze uvést ministra či vedoucího jiného ústředního správního úřadu, u kterých působí již na první pohled nereálně, aby se tyto osoby samy zabývaly všemi podáními směřujícími proti zaměstnancům nebo postupu jejich úřadu. Autor této práce by naopak vyřízení stížností

³⁸⁹ Navrhované ustanovení § 6. Sněmovní tisk 574. *Poslanecký návrh zákona o přijímání a vyřizování stížností*. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 2000, III. volební období [online]. [Cit. 2015-08-26]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=574&CT1=0>

³⁹⁰ Navrhované ustanovení § 7. Sněmovní tisk 574. *Poslanecký návrh zákona o přijímání a vyřizování stížností*. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 2000, III. volební období [online]. [Cit. 2015-08-26]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=574&CT1=0>

svěřil do agendy nadřízeného konkrétní úřední osoby, proti které stížnost směřuje, a v případě napadení postupu do agendy nadřízeného konkrétního oddělení nebo odboru, v jehož čele stojí, příp. jinému specializovanému útvaru, např. oddělení interního auditu. Poslanecký návrh zákona dále stanovil, že pokud by stížnost směřovala proti vedoucímu orgánu veřejné správy, příslušným k jejímu vyřízení by byl orgán nadřízený. V případě neexistence takového orgánu by vyřizování náleželo – avšak pouze v oblasti státní správy – ústřednímu správnímu úřadu, do jehož působnosti by výkon státní správy patřil dle zvláštního předpisu. Pokud by ale věc nespádala do působnosti žádného z ústředních správních úřadů, příslušným by byl úřad vlády. Podobně by se i postupovalo v případě sporu o příslušnost, kdy by jej rozhodoval společně nadřízený orgán obou stran kompetenčního konfliktu a pokud by takového orgánu nebylo, opět by o příslušnosti rozhodoval úřad vlády. Tento ústřední správní úřad má relativně pomocné postavení, právě tato specifická jeho nejspíše dle názoru zákonodárce měla opravňovat k uvedenému procesnímu postupu ve stížnostní agendě. Pokud by se tak dělo ve výjimečných případech, tedy jak předpokládal návrh zákona, nespátřuje autor této práce se zapojením úřadu vlády zásadní problém. A konečně také návrh uváděl, že stížnost nesměla prošetřovat ani vyřizovat osoba, proti které stížnost směřovala nebo která je takové osobě podřízena a dále ani osoba, jež se *zúčastnila jako zaměstnanec nebo volený funkcionář jiného orgánu veřejné správy na činnosti, která je předmětem stížnosti* nebo *o jejíž nezaujatosti je možno mít pochybnosti vzhledem na její poměr ke stěžovateli, jeho zástupci nebo předmětu stížnosti*.³⁹¹

Vzhledem k tomu, že autor této práce napříč jejím textem stále zdůrazňuje optimální stanovení lhůt pro vyřízení stížností, je tato část klíčová samozřejmě i v poslaneckém návrhu. V době jeho podání byl stále platným a účinným správní řád z roku 1967, z jehož úpravy lhůt zákonodárce vycházel a v důvodové zprávě přímo odkazoval na správní kodex coby východisko této úpravy. Příslušný orgán byl dle návrhu povinen stížnost vyřídit do třiceti dnů ode dne, kdy mu byla doručena. Pokud se jednalo o složitější věc, tedy bylo potřeba součinnosti jiného orgánu veřejné správy či jiné fyzické nebo právnické osoby, představovala lhůta pro vyřízení šedesát dnů. V tzv.

³⁹¹ Sněmovní tisk 574. *Poslanecký návrh zákona o přijímání a vyřizování stížností*. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 2000, III. volební období [online]. [Cit. 2015-08-26]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=574&CT1=0>. Navrhované ustanovení § 12 odst. 2 písm. a), b).

zvláště složitých případech byl nadřízený orgán oprávněn lhůtu prodloužit o dalších třicet dnů, o čemž musel být stěžovatel písemně vyrozuměn včetně uvedení důvodů, proč k takovému prodloužení došlo.

Zákonodárce velmi správně zakotvil povinnost příslušného orgánu seznámit osobu, proti které stížnost směřovala, s jejím obsahem. Samozřejmě jen v takovém rozsahu a čase, aby nemohlo dojít ke zmaření prošetření stížnosti. Je velmi důležité chránit i práva úředních osob, která jsou stěžovateli často účelově a bezdůvodně napadána. Tato osoba zároveň byla oprávněna se ke stížnosti vyjádřit, předložit potřebné doklady, písemnosti či jiné informace vedoucí k vyřízení stížnosti. Důvodová zpráva k poslaneckému návrhu doslovně hovořila o obhajobě této osoby. Stanovení těchto minimálních práv je značným nedostatkem současného správního řádu.

Samotné vyřizování stížnosti úzce souviselo se spoluprací stěžovatele. Stěžovatel byl povinen ke spolupráci s příslušným orgánem v takovém rozsahu, který byl potřebný k vyřízení jeho stížnosti. Byla-li stížnost důvodná, vznikl stěžovateli nárok na náhradu nezbytných výdajů a ušlé mzdy v důsledku šetření. Tzv. nespolupracující stěžovatel, který byl ke spolupráci vyzván a bez vážného důvodu by v desetidenní lhůtě od doručení výzvy neposkytl součinnost, ztrácel právo na další vyřízení jeho stížnosti. Návrh zákona také počítal se spoluprací jiných osob či orgánů veřejné správy. Orgán příslušný k prošetření a vyřízení stížnosti byl oprávněn vyzvat každého, aby se dostavil a podal vysvětlení potřebné k vyřízení stížnosti, a to pod sankcí předvedení nebo pořádkové pokuty až do výše dvaceti tisíc korun českých s možností opakovaného ukládání za předpokladu, pokud by se tak nestalo bez řádné omluvy nebo opětovně bez závažných důvodů.

Ustanovení § 18 odst. 1 poslaneckého návrhu přineslo legální definici termínu „prošetřování stížnosti“, kterým se rozuměla *činnost, při které orgán veřejné správy postupuje tak, aby zjistil skutečný stav věci, jeho soulad nebo rozpor s právními předpisy, účelností a hospodárností plnění úkolů, osobu, která zodpovídá za zjištěné nedostatky, jako i příčiny jejich vzniku a škodlivé následky.*³⁹² V této definici lze sledovat základní zásady, ze kterých tato činnost měla vycházet. Byly jimi zákonnost,

³⁹² Sněmovní tisk 574. *Poslanecký návrh zákona o přijímání a vyřizování stížností*. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 2000, III. volební období [online]. [Cit. 2015-08-26]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=574&CT1=0>. Navrhované ustanovení § 18 odst. 1.

materiální pravda (resp. zjištění stavu věci bez důvodných pochybností), hospodárnost a prevence. Výsledek prošetření stížnosti představoval zároveň podklad pro oznámení o vyřízení věci. O tomto výsledku musel být stěžovatel písemně informován včetně uvedení skutečnosti, zda byla jeho stížnost shledána důvodnou, či nikoliv. V případě její důvodnosti vznikala povinnost příslušnému orgánu v odůvodnění uvést, která konkrétní osoba způsobila porušení zákona a jaká konkrétní opatření byla přijata k odstranění zjištěných nedostatků. Písemným vyrozuměním stěžovatele, příp. okamžitým vyřízením ústně podané stížnosti, se stížnost považovala za vyřízenou.

Zákonodárce pamatoval i na tzv. kvalifikované stěžovatele a v návrhu se objevilo i ustanovení týkající se opakované stížnosti.³⁹³ V případě, kdy stěžovatel brojil stížností v téže věci nebo se stejného cíle domáhal jinou formou, byl příslušný orgán povinen zkontrolovat, zda byla předchozí stížnost vyřízena správně a výsledek takového zjištění byl stěžovateli písemně oznámen se současným poučením, že každá další jeho stížnost v téže věci bez uvedení nových skutečností bude bez dalšího přešetřování založena a stěžovatel o tomto postupu již nebude vyrozuměn. Důvodová zpráva k návrhu zákona jasně uváděla, že každý stěžovatel má právo pouze na jediný věcný přezkum vyřízení své stížnosti, a to stejným orgánem, který věc prvotně vyřizoval. Zákonodárce tedy nepočítal s dvojinstančností, jako je tomu v případě současné úpravy ve správním řádu, která stěžovateli dává oprávnění požádat nadřízený správní orgán o přešetření způsobu vyřízení stížnosti.

Nadřízeným orgánům však zákonodárce svěřil významnou kontrolní pravomoc. Nejblíže nadřízený orgán, příp. okresní či krajský úřad, pokud by takový orgán nebyl, měl povinnost kontrolovat přijímání, evidenci, prošetřování a vyřizování stížností včetně plnění opatření přijatých k nápravě zjištěných nedostatků a příp. vyvodit důsledky proti vedoucímu orgánu veřejné správy, který nesplnil své povinnosti. Jednalo se však o kontrolu sekundární, protože primárně ji měl zajišťovat sám orgán, který stížnost vyřizoval, a to zejména v ohledu, zda byla přijatá opatření k odstranění nedostatků skutečně naplněna a zda byly vyvozeny důsledky, příp. uplatněny regresní náhrady vůči osobám odpovědným za vytýkané nedostatky. Návrh uváděl, že vedoucí

³⁹³ Navrhované ustanovení § 20. Sněmovní tisk 574. *Poslanecký návrh zákona o přijímání a vyřizování stížností*. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 2000, III. volební období [online]. [Cit. 2015-08-26]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=574&CT1=0>

příslušného orgánu vyřizující stížnost byl povinen vyvodit důsledky vůči zaměstnancům, kteří jednali protiprávně a stížnost prošetřili či vyřídili nesprávně.³⁹⁴ V této souvislosti si ale zákonodárce protiřečil. Totiž v ustanovení § 11 odst. 1 poslaneckého návrhu se uvádělo, že k vyřízení stížnosti byl příslušným pouze orgán veřejné správy a zároveň ustanovení § 21 odst. 3 stanovovalo, že za nesprávné prošetření nebo vyřízení stížnosti tento vedoucí vyvodí důsledky vůči odpovědným zaměstnancům. Zákonodárce měl zřejmě na mysli pouze proces prošetření a nikoliv již vyřízení, kdy by zcela nelogicky vedoucí musel vyvozovat důsledky vůči sám sobě.

Důležitým kontrolním mechanismem měla být také centrální evidence stížností,³⁹⁵ kterou měl příslušný orgán povinnost vést odděleně od jiných agend. Návrh zákona obsahoval základní údaje, které evidence měla obsahovat, zejm. identifikační údaje stěžovatele, předmět stížnosti, výsledek šetření či přijatá opatření k nápravě. Statistické údaje týkající se stížnostní agendy se také musely promítnout do výroční zprávy každého orgánu veřejné správy.

Poměrně kontroverzně působilo ustanovení § 25 poslaneckého návrhu týkající se hrazení nákladů vzniklých podáním nedůvodné stížnosti. O jejich výši měl příslušný orgán vždy rozhodnout a měly se skládat z paušální částky stanovené ministerstvem financí obecně závazným právním předpisem a z prokázaných náhrad nákladů vzniklých každému, kdo se dostavil na výzvu k podání vysvětlení a vznikly mu tím nutné výdaje či ušlý výdělek. Úhrada těchto nákladů se měla stát příjmem státního rozpočtu. Zákonodárce k hrazení nákladů uvedl v důvodové zprávě následující: *Obdobně jako stěžovatel v případě důvodné stížnosti má i stát nárok na to, aby mu v případě nedůvodné stížnosti stěžovatel uhradil veškeré náklady, které mu nedůvodnou stížností vznikly. Toto ustanovení má především bránit nárůstu kverulatočních tendencí u některých jednotlivců. Ve své podstatě není toto ustanovení nikterak šikanózní ani neomezuje přístup osob k tomuto institutu. Obdobně jako v řízení soudním, nese stěžovatel důkazní břemeno a stejně jako u soudu riziko, že v případě prohry uhradí*

³⁹⁴ Navrhované ustanovení § 21 odst. 3. Sněmovní tisk 574. *Poslanecký návrh zákona o přijímání a vyřizování stížností*. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 2000, III. volební období [online]. [Cit. 2015-08-26]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=574&CT1=0>

³⁹⁵ Navrhované ustanovení § 9. Sněmovní tisk 574. *Poslanecký návrh zákona o přijímání a vyřizování stížností*. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 2000, III. volební období [online]. [Cit. 2015-08-26]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=574&CT1=0>

druhé straně veškeré náklady. Zde je důležité mít na zřeteli, že stát není povinen provádět obsáhlá šetření na základě nejasných podání. Zde by však měl svou roli hrát i individuální přístup úřadů k tomu, aby v souladu se zásadou hospodárnosti řízení neprováděly zbytečné důkazy. Institut odpovědnosti stěžovatele za nedůvodnou stížnost existuje i v celé řadě západních zemí a má podobu od přímé náhrady škody až po úhradu nejrůznějších správních poplatků.³⁹⁶ Autor této práce souhlasí s hrazením nákladů v případech, kdy by se prokázal účelový záměr stěžovatele poškodit konkrétní osobu nebo orgán, nicméně měly by být hrazeny pouze ve skutečně vzniklé výši. Je zcela nesmyslné, aby navíc jejich paušální výši stanovovalo ministerstvo financí. K takovému postupu neexistuje žádný reálný důvod a ustanovení tak působilo velmi kontroverzně. Luboš Jemelka uvádí, že odpovědnost stěžovatele za nedůvodnou stížnost, resp. náhrada nákladů spojených s prošetřením a vyřízením nedůvodné stížnosti, běžně existuje v řadě zemí západní Evropy.³⁹⁷

Poslanecký návrh počítal s účinností zákona ode dne 1. ledna 2001.

6.1.1 Legislativní proces

Legislativní proces, který nakonec vedl k nepřijetí tohoto návrhu, byl poměrně dlouhý. Poslanecký návrh byl předložen 9. března 2000 a následujícího dne byl rozeslán poslancům. O necelý měsíc později bylo rozesláno stanovisko vlády, které však bylo nesouhlasné. Vláda argumentovala čtyřmi body, které shledala tak problematickými, že se k návrhu nemohla vyjádřit kladně: a) *vyřizování stížností je běžnou agendou správních úřadů a mělo by mít jasně definovaná pravidla, avšak nemělo by se stát zvláštním druhem řízení s instituty podobnými řízení soudnímu, jak vyplývá např. z navrhovaných ustanovení § 24 a 25, v nichž jsou upraveny regresní náhrady a náklady spojené s prošetřováním a vyřízením stížnosti. [...] b) v návrhu zákona není dále řešen vztah k zákonu č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv [...] ani k dalším právním předpisům [...] c) návrh zákona není komplexní, neboť neřeší, např. kdo by měl být příslušný k rozhodování o stížnostech směřujícím proti ministrům a vedoucím jiných*

³⁹⁶ Sněmovní tisk 574. *Poslanecký návrh zákona o přijímání a vyřizování stížností*. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 2000, III. volební období [online]. [Cit. 2015-08-26]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=574&CT1=0>

³⁹⁷ JEMELKA, Luboš. *Stížnosti a místní samospráva*. In: KADEČKA, Stanislav – KLIKOVÁ, Alena – VALACHOVÁ, Kateřina (eds). *Nový správní řád a místní samospráva II*. s. 50.

ústředních správních úřadů a kdo a jakým způsobem by měl rozhodovat o stížnostech směřujících proti rozhodnutím a jiným aktům, vydaných obcemi a kraji v jejich samostatné působnosti (§ 11); některé případy naopak řeší způsobem obtížně přijatelným, např. okresní úřad staví do role orgánu nadřízeného všem ostatním orgánům a organizacím, pokud nemají bezprostředně nadřízený orgán (§ 21), d) návrh zákona nevyhovujícím způsobem upravuje tzv. regresní náhrady (§ 24), přestože odpovědnostní vztahy za škodu jsou upraveny jinými právními předpisy a dále způsob úhrady nákladů (§ 17 odst. 2 a § 25), přičemž náklady spojené s prošetřením a vyřízením stížnosti by se měly skládat z prokázaných výdajů a paušální částky stanovené Ministerstvem financí obecně závazným právním předpisem. Tento způsob není možný, neboť náklady spojené s prošetřením a vyřízením stížnosti nejsou cenami ve smyslu zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, a proto na ně nelze aplikovat cenové předpisy. [...].³⁹⁸

Autor této práce nesdílí názor, že by se poslanecký návrh snažil o zavedení zcela nového zvláštního typu řízení. Naopak zákonodárce se pokusil, byť v několika ustanoveních kontroverzně či nepřesně, o určitou alternativu k „běžnému“ správnímu řízení, čímž zcela vystihl smysl prošetření a vyřizování stížností, které by mělo být rychlé, pružné a nikoliv příliš formalizované. Absence vyjádření vztahu ke správnímu řádu byla však velkým nedostatkem. Stejně tak bylo nedostatkem nepřesné určení nadřízených orgánů a již kritizované řešení hrazení nákladů prostřednictvím paušální částky stanovené ministerstvem financí. Jednalo se o nedostatky zásadní, nicméně ne natolik, aby je nebylo možné v rámci legislativního procesu odstranit.

První čtení proběhlo dne 23. května 2000 a návrh byl přikázán k projednání petičnímu výboru. Ve druhém čtení návrh prošel ve dnech 26. a 27. června 2001 (tedy po více než roce od prvního čtení) obecnou i podrobnou rozpravou a dne 11. července 2001 byl ve třetím čtení schválen ve znění pozměňovacích návrhů a následně postoupen Senátu.

Na základě přijatých pozměňovacích návrhů dostal původní návrh poněkud jinou podobu a Senátu byl tak postoupen návrh zákona „o podávání a vyřizování

³⁹⁸ Stanovisko vlády k návrhu zákona o přijímání a vyřizování stížností (sněmovní tisk 574) [online]. [Cit. 2015-09-04]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/1998ps/tisky/t057401.htm>

stížností“ obsahující 19 paragrafovaných ustanovení namísto návrhu zákona „o přijímání a vyřizování stížností“ obsahujícího 29 paragrafovaných ustanovení. Téměř u každého ustanovení došlo k přeformulování jeho textu, zejm. k jeho zestručnění a zpřesnění. Např. definice stížnosti byla zjednodušena na *podání, kterým se fyzická nebo právnická osoba (dále jen „stěžovatel“) domáhá ochrany svých individuálních zájmů ohrožených nečinností nebo nesprávným jednáním či postupem povinného subjektu*.³⁹⁹ Takto by se dalo pozastavit téměř u každého odstavce, autor se proto zaměří pouze na podstatné změny.

Významné bylo nové vymezení povinných subjektů k vyřizování stížnostní agendy. Namísto původního širokého vymezení jimi měly být *správní úřady a orgány územní samosprávy při výkonu státní správy a orgány vykonávající úkoly státní správy podle zvláštního právního předpisu*.⁴⁰⁰ Současně došlo i k jejich negativnímu vymezení a tedy zákon se neměl vztahovat na *parlament, prezidenta republiky a vládu, Nejvyšší kontrolní úřad, Národní bezpečnostní úřad, příslušný útvar Ministerstva financí při finančně analytické činnosti podle zvláštního právního předpisu, zpravodajské služby, Policii nebo orgány Policie České republiky, státní zastupitelství a na soudy, s výjimkou orgánů státní správy soudů*.⁴⁰¹

Anonymní stížnosti neměly být vyřizovány již vůbec. Pouze však za předpokladu, že povinný subjekt jejich vyřízení považoval za vhodné. Autor této práce velmi kladně hodnotí nově navrženou úpravu lhůty pro podání stížnosti, jež značně schází i v současné úpravě, a to nejen obecné, ale i zvláštní. Stížnost mohla být podávána proti jednání fyzických nebo právnických osob (takto zvolená formulace je velmi nepřesná a zákonodárce měl nejspíše na mysli chování zaměstnanců povinných

³⁹⁹ Sněmovní tisk 574 ve znění přijatých pozměňovacích návrhů. *Poslanecký návrh zákona o přijímání a vyřizování stížností*. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 2000, III. volební období [online]. [Cit. 2015-08-26]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=574&CT1=4>. Navrhované ustanovení § 2 odst. 1.

⁴⁰⁰ Sněmovní tisk 574 ve znění přijatých pozměňovacích návrhů. *Poslanecký návrh zákona o přijímání a vyřizování stížností*. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 2000, III. volební období [online]. [Cit. 2015-08-26]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=574&CT1=4>. Navrhované ustanovení § 4.

⁴⁰¹ Sněmovní tisk 574 ve znění přijatých pozměňovacích návrhů. *Poslanecký návrh zákona o přijímání a vyřizování stížností*. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 2000, III. volební období [online]. [Cit. 2015-08-26]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=574&CT1=4>. Navrhované ustanovení § 5.

subjektů nebo postup těchto subjektů) ve lhůtě tří měsíců ode dne, kdy se stěžovatel o takovém jednání dozvěděl, avšak nejdéle ve lhůtě jednoho roku od takového jednání.

Příslušným k vyřízení stížnosti měl zůstat stále vedoucí povinného subjektu, ale již touto činností mohl pověřit i jiného zaměstnance. Směřovala-li stížnost právě proti vedoucímu, vyřizoval ji orgán nejbližší nadřazený povinnému subjektu, příp. ústřední správní úřad, do jehož působnosti věc náležela, nebylo-li takového orgánu. V případě absence příslušného ústředního správního úřadu měl být k vyřízení příslušný ten orgán, který vedoucího povinného subjektu do této funkce jmenoval nebo zvolil. Shodný postup by se aplikoval i v případě kompetenčních konfliktů. Vytratily se tak úřad vlády i kritizované okresní úřady. Také se vytratilo oprávnění povinného subjektu v případě věcné nepřislušnosti poučit stěžovatele o tom, který orgán bude v této věci věcně příslušným, a naopak se z tohoto poučení stala povinnost.

Z návrhu se dále vytratila vládou kritizovaná ustanovení ohledně regresní náhrady, hrazení nákladů a též možnost udělení pořádkové pokuty každému, kdo bez řádné omluvy nebo opětovně bez závažných důvodů neuposlechl výzvu k podání vysvětlení. Ostatně tato povinnost každého se v návrhu také již nenalézala a součinnost tak byla omezena pouze mezi povinnými subjekty navzájem.

Zákon měl vstoupit v účinnost 1. ledna 2002.

Senát však předložený návrh zamítl a vrátil jej Poslanecké sněmovně zpět. Dolní komora o vráceném návrhu znovu hlasovala 18. září 2001, ovšem k přehlasování senátního veta nedošlo. Tímto krokem také osud navrhovaného předpisu skončil, což byla škoda, protože návrh ve znění pozměňovacích návrhů postoupený Senátu byl v té době velmi kvalitní.

6.2 Návrh zákona o stížnostech a o změně některých zákonů z roku 2008 (Sněmovní tisk 643)

V roce 2008 využilo svého oprávnění zákonodárné iniciativy zastupitelstvo Jihomoravského kraje a předložilo Poslanecké sněmovně návrh na vydání zákona *o stížnostech a o změně některých zákonů*. Od předchozího poslaneckého návrhu uplynulo již několik let a mezitím byl v roce 2004 přijat i nový správní řád, který sice úpravu stížností přinesl, nicméně velmi specifickou a kusou, v čemž zastupitelé spatřovali

největší problém a rozhodli se tak k předložení návrhu vlastního. V důvodové zprávě se značně vymezili jak proti právnímu stavu do konce roku 2005, tak současně i proti úzké úpravě stížností ve správním řádu. Za hlavní nedostatek považovali nekomplexnost a zásadním pojmem důvodové zprávy se tak stalo „sjednocení“. Počin zastupitelů lze hodnotit jako velmi ambiciózní.

Návrh zákona obsahoval celkem 30 paragrafovaných ustanovení. První část (navrhovaná ustanovení §§ 1 – 24) se týkala obecné úpravy stížností, část druhá změn zákona o svobodném přístupu k informacím, části třetí až pátá změn zákonů o obcích, o krajích a o hlavním městě Praze, část šestá změn správního řádu a část sedmá upravovala účinnost. Z hlediska řešeného tématu byla šestá část mimořádně důležitá, protože změna správního řádu spočívala v úplném zrušení jeho ustanovení § 175. Stížnosti by tak ze správního kodexu zcela zmizely. Zákonodárce se tak rozhodl pro komplexní úpravu i přesto, že v úvodu důvodové zprávy uznal specifickou úpravu ve správním řádu a svým způsobem i její „specialitu“ ve vztahu k řízení dle tohoto předpisu, která již nadále neměla být považována za „speciální“. Kromě ostrého vymezení se měl však zákonodárce správním řádem v mnoha ohledech inspirovat, a to zejména pokud šlo o oprávnění podat stížnost pouze a jen, neposkytuje-li správní řád (resp. v tomto ohledu by se nejspíše jednalo o právní řád) jiný prostředek ochrany, s čímž návrh vůbec nepočítal. Je zřejmé, že by to v praktické rovině přinášelo řadu nepřehledných situací, kdy by o téže věci bylo jednáno dvakrát.

Při pohledu na předchozí poslanecký návrh z roku 2000 a současně na návrh zastupitelstva je zřejmé, že jde z podstatné části o návrh identický, do kterého se logicky promítly změny v organizaci veřejné správy, které nastaly v době mezi oběma návrhy. Autor této práce se proto nebude podrobně věnovat všem ustanovením, převážně by se jednalo o opakování již uvedeného v předchozí podkapitole, ale naopak zdůrazní podstatné změny a odchylky.

Legislativní zkratka „orgán veřejné správy“ novou terminologií zahrnovala *orgány moci výkonné a jimi zřízené organizace, územní samosprávné celky a jimi zřízené organizace a právnické osoby a fyzické osoby, pokud vykonávají působnost v*

*oblasti veřejné správy.*⁴⁰² Citované ustanovení nutí k otázce, jak to tedy zákonodárce zamýšlel s onou komplexností, protože pokud by uvedené orgány dle navrhovaného zákona postupovaly pouze při výkonu působnosti v oblasti veřejné správy, došlo by fakticky ke zpřesnění kusé úpravy ve správním řádu, ale reálně by k širšímu sjednocení nedošlo.

Anonymní stížnosti se vyřizovat neměly, pouze pokud by však z jejich obsahu vyplývaly skutečnosti nasvědčující spáchání trestného činu, došlo by k postoupení takového podání příslušnému orgánu činnému v trestním řízení, jinak se jimi orgán veřejné správy více nezabýval.⁴⁰³ I přesto měly být i anonymní stížnosti předmětem evidence stížností.

Příslušným k vyřízení stížnosti byl vedoucí orgánu veřejné správy, příp. jím pověřená osoba. Směřovala-li stížnost přímo proti vedoucímu, vyřizoval ji orgán nadřízený dle ustanovení § 178 správního řádu. Pokud se stížnost týkala činnosti členů volených orgánů územních samosprávných celků, měl být k jejímu vyřízení příslušný kontrolní výbor zřízený zastupitelstvem tohoto celku. Zvláštní a poněkud nelogickou až překvapivou úpravu přinesl návrh u stížností směřujících proti určitým osobám. *K vyřízení stížnosti na činnost člena zastupitelstva obce jako osoby stojící v čele obecní policie, velitele jednotky sboru dobrovolných hasičů obce, statutárního orgánu právnické osoby, jejíž zřizovatelem je příslušná obec, anebo tajemníka obecního úřadu je příslušný starosta obce nebo jím pověřená osoba. K vyřízení stížnosti na činnost velitele hasičského záchranného sboru kraje, statutárního orgánu právnické osoby, jejíž zřizovatelem je příslušný kraj, anebo ředitele krajského úřadu je příslušný hejtman kraje nebo jím pověřená osoba.*⁴⁰⁴ Obdobně bylo upraveno i vyřizování stížností pro vybrané osoby v hlavním městě Praze. V případě stížností týkajících se konkrétních

⁴⁰² Sněmovní tisk 643. *Návrh zastupitelstva Jihomoravského kraje na vydání zákona o stížnostech a o změně některých zákonů.* Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 2008, V. volební období [online]. [Cit. 2015-08-29]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=643&CT1=0>. Navrhované ustanovení § 2.

⁴⁰³ Navrhované ustanovení § 8. Sněmovní tisk 643. *Návrh zastupitelstva Jihomoravského kraje na vydání zákona o stížnostech a o změně některých zákonů.* Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 2008, V. volební období [online]. [Cit. 2015-08-29]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=643&CT1=0>

⁴⁰⁴ Sněmovní tisk 643. *Návrh zastupitelstva Jihomoravského kraje na vydání zákona o stížnostech a o změně některých zákonů.* Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 2008, V. volební období [online]. [Cit. 2015-08-29]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=643&CT1=0>. Navrhované ustanovení § 11 odst. 3.

zaměstnanců orgánu veřejné správy byl k jejich projednání příslušný ten, kdo plnil funkci statutárního orgánu zaměstnavatele v pracovněprávních vztazích, příp. jím pověřená osoba.

Ani v případě lhůt stanovených pro vyřízení stížnosti nedošlo k žádné změně. Základní lhůta byla třicetidenní a u složitějších věcí ji bylo možné prodloužit až na šedesát dnů. V odůvodněných či zvláště závažných případech ji bylo možné prodloužit o dalších třicet dnů, resp. vedoucí orgánu veřejné správy mohl rozhodnout o prodloužení. Zákodárce základní třicetidenní lhůtu v důvodové zprávě k návrhu zákona označil za plně dostačující s ohledem na ochranu zájmů jak orgánu veřejné správy, tak i stěžovatele.

K součinnosti při vyřizování stížnosti byl povinen nejen stěžovatel, ale i ostatní orgány veřejné správy, jakož i jiné fyzické nebo právnické osoby. Navrhované ustanovení § 17 odst. 1 návrhu zákona pak obsahovalo legální definici termínu „prošetřování stížnosti“, jednalo se o *činnost, při které orgán veřejné správy postupuje tak, aby zjistil skutečný stav věci a jeho soulad anebo rozpor s právními předpisy. Dále pak, aby případně zjistil osobu, která je zodpovědná za zjištěné nedostatky, jakož i příčiny jejich vzniku a škodlivé následky.*⁴⁰⁵ Současně návrh výslovně připouštěl možnost provedení místního šetření, pokud by to bylo nezbytné k prošetření stížnosti.⁴⁰⁶ Jakákoliv nesoučinnost či jiné maření prošetřování stížnosti mohlo být orgánem veřejné správy sankcionováno pořádkovou pokutou. Její výše se měla pohybovat v rozmezí od pěti set do pěti tisíc korun českých s možností opakovaného uložení, nejvýše však do výše deseti tisíc korun českých. Pořádková pokuta ve stejné finanční výši mohla být též uložena za podání tzv. hrubě urážlivé stížnosti nebo za stěžovatelovo hrubě urážlivé chování.⁴⁰⁷

⁴⁰⁵ Sněmovní tisk 643. *Návrh zastupitelstva Jihomoravského kraje na vydání zákona o stížnostech a o změně některých zákonů.* Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 2008, V. volební období [online]. [Cit. 2015-08-29]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=643&CT1=0>. Navrhované ustanovení § 17 odst. 1.

⁴⁰⁶ Navrhované ustanovení § 18. Sněmovní tisk 643. *Návrh zastupitelstva Jihomoravského kraje na vydání zákona o stížnostech a o změně některých zákonů.* Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 2008, V. volební období [online]. [Cit. 2015-08-29]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=643&CT1=0>

⁴⁰⁷ Navrhované ustanovení § 22 odst. 1. Sněmovní tisk 643. *Návrh zastupitelstva Jihomoravského kraje na vydání zákona o stížnostech a o změně některých zákonů.* Parlament České republiky, Poslanecká

O výsledku prošetření stížnosti musel být stěžovatel vyrozuměn oznámením o vyřízení stížnosti, které obligatorně obsahovalo i případná opatření přijatá k odstranění zjištěných nedostatků. Zákonodárce rozlišil, zda stížnost byla shledána důvodnou, částečně důvodnou, nedůvodnou nebo neprokazatelnou. Posledně zmíněná neprokazatelnost byla pojmem novým, ale ani v textu návrhu a ani v důvodové zprávě k němu nebyl řešen rozdíl mezi tímto pojmem a nedůvodností. Stěžovatel měl mít opět nárok na přešetření vyřízení původní stížností stejným orgánem, který ji vyřizoval. Zákonodárce tak vůbec nepočítal se zapojením orgánu nadřízeného.

Vzniklé náklady měly být placeny v souladu s tzv. zájmovou zásadou. Jak stěžovatel, tak i orgán veřejné správy nesli náklady za veškeré svoje úkony. Zcela se tak z návrhu vytratilo kontroverzní ustanovení týkající se hrazení nákladů a regresní náhrady.

Poměrně nedostatečně byl také v ustanovení § 24 odst. 2 návrhu, tedy v přechodných a závěrečných ustanoveních, řešen vztah mezi tímto zákonem a správním řádem. Nebylo-li tímto zvláštním zákonem stanoveno jinak, užila se při postupu ustanovení správního řádu týkající se základních zásad činnosti správních orgánů, ustanovení o ochraně před nečinností, o nadřízeném správním orgánu a dále o jednacím jazyku, počítání lhůt a ukládání pořádkové pokuty. Veškerá ostatní ustanovení správního řádu byla výslovně vyloučena, čímž zůstala řada otázek neřešena, např. pokud šlo o doručování.

Zákon měl vstoupit v účinnost prvním dnem třetího kalendářního měsíce následujícího po dni jeho vyhlášení.

6.2.1 Legislativní proces

Návrh zastupitelstva čekal poněkud velmi krátký osud. Zastupitelstvo Jihomoravského kraje jej předložilo Poslanecké sněmovně 21. října 2008 a o šest dnů později byl rozeslán poslancům. O další měsíc později bylo rozesláno nesouhlasné stanovisko vlády s tímto návrhem.

sněmovna, 2008, V. volební období [online]. [Cit. 2015-08-29]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=643&CT1=0>

Vláda se k návrhu vyjádřila velmi kriticky ve vyčerpávajícím stanovisku. V jeho úvodu bylo vysloveno až nebývalé podivení nad předloženým návrhem, protože před zrušením vládní vyhlášky z roku 1958 bylo usnesením vlády uloženo ministru vnitra, aby vládě *předložil na základě analýz vypracovaných ministerstvy a dalšími ústředními orgány státní správy k otázce vyřizování stížností podle správního řádu a dalších právních předpisů komplexní informaci (analýzu) k dané věci, což se také stalo. Na základě zhodnocení platného právního stavu, zkušeností s aplikací právní úpravy po zrušení vládní vyhlášky č. 150/1958 Ú.l. a na základě dílčích analýz zpracovaných ministerstvy a dalšími ústředními orgány státní správy byl vysloven jednoznačný závěr, že za stávajícího právního stavu dosud nenastala relevantní událost, při níž by nebylo možné určitá podání, žádost či stížnost vyřešit. Vláda se s výsledky souhrnné zprávy o účinnosti právní úpravy vyřizování stížností v červenci loňského roku ztotožnila a vzala ji na vědomí. Vzhledem k tomu, že analýza byla vypracována na základě podkladů ze všech ministerstev a dalších ústředních orgánů státní správy, lze její záběr považovat za velmi široký a její vypovídací hodnotu za výrazně vyšší, než je tomu u pouhých obecných tvrzení předkladatele, založených na neznámých podkladech, když se pouze obecně odkazuje na poznatky a zkušenosti z praxe příslušných orgánů zabývajících se vyřizováním stížností; ty mají potvrzovat nutnost, resp. potřebu úpravy na zákonné úrovni, přičemž návrh vychází ze zkušeností územního samosprávného celku a je zpracován především v souladu s jeho potřebami, aniž by se více zabýval problematikou stížností v celé šíři.*⁴⁰⁸ Vláda se tímto proti návrhu zastupitelstva vymezila velmi ostře a kriticky. Vzhledem k tomu, co již bylo v této práci uvedeno ve vztahu k užití analogického výkladu, lze jistě souhlasit s tvrzením, že nenastala, resp. ani nemohla nastat, žádná relevantní událost, při níž by nebylo možné určitou stížnost vyřídit. Neznamená to však, že by to bylo zásluhou propracovaných právních předpisů. Zastupitelům lze dát jednoznačně za pravdu, že po zrušení problematické vládní vyhlášky nedošlo k její adekvátní náhradě a stížnostní právo je tak nejednotné a právní úprava nedostatečná. Navíc ani podrobnější úprava oproti stávající kusé pro vládu nepředstavovala přidanou hodnotu a uvedla, že je *diskutabilní, zda lze zejména „detailnost“ právní úpravy považovat za její přednost, především s ohledem na to, že na*

⁴⁰⁸ Stanovisko vlády k návrhu zákona o stížnostech a o změně některých zákonů (sněmovní tisk 643) [online]. [Cit. 2015-09-06]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=643&CT1=1>

*činnosti, které mají být tímto návrhem regulovány, dopadají již jiné právní předpisy.*⁴⁰⁹ Nicméně při pohledu na návrh zastupitelstva zcela jistě nelze hovořit o přílišné detailnosti či zacházení do zbytečných podrobností.

Jak již bylo uvedeno, jednou z vůbec největších slabin návrhu zastupitelstva bylo samotné vymezení povinných subjektů, které by ke sjednocení nevedlo. S tím vyjádřila oprávněně kritiku i vláda. Za doslovný exces bylo dále označeno vymezení příslušnosti ke stížnostem směřujícím proti určitým vybraným osobám. *V § 11 odst. 3 se kasuisticky upravuje příslušnost k vyřízení stížnosti na velitele jednotky sboru dobrovolných hasičů obce a na statutární orgán právnické osoby, jejíž zřizovatelem je příslušná obec, ačkoliv nejde o orgány veřejné správy podle § 2 návrhu, neboť nevykonávají „působnost v oblasti veřejné správy“, což platí i v případě krajů a hlavního města Prahy. Zjevným excesem, který vznikl zřejmě nedopatřením, je pak stanovení příslušnosti hejtmána k vyřízení stížnosti na činnost velitele (správně ředitele) hasičského záchranného sboru kraje, který je podle § 23 zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, správním úřadem na úseku požární ochrany, tedy orgánem státu, podřízeným Ministerstvu vnitra.*⁴¹⁰

Za další exces byla vládou považována nedostatečná příslušnost k vyřizování stížností na úrovni územních samosprávných celků. *Podle § 11 odst. 2 má být k vyřizování stížností na činnost členů volených orgánů územního samosprávného celku, tedy zastupitelstva, rady a starosty, resp. hejtmána, příslušný kontrolní výbor zastupitelstva tohoto územního samosprávného celku jako jeho poradní orgán, který podle obecního, resp. krajského zřízení nedisponuje žádnou rozhodovací pravomocí. Podle § 22 odst. 1 návrhu zákona by však měl orgán veřejné správy možnost při prošetřování stížností ukládat pořádkové pokuty, což by v případě kontrolních výborů bylo v rozporu s ustanoveními obecního a krajského zřízení, která nepředpokládají, že by tyto kontrolní jako poradní orgány měly vydávat rozhodnutí ve správním řízení. V § 17 odst. 2 se krom toho předpokládá, že v případě důvodné stížnosti by měl orgán veřejné správy uložit opatření k odstranění zjištěných nedostatků a příčin jejich vzniku,*

⁴⁰⁹ Stanovisko vlády k návrhu zákona o stížnostech a o změně některých zákonů (sněmovní tisk 643) [online]. [Cit. 2015-09-06]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=643&CT1=1>

⁴¹⁰ Stanovisko vlády k návrhu zákona o stížnostech a o změně některých zákonů (sněmovní tisk 643) [online]. [Cit. 2015-09-06]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=643&CT1=1>

určit kdo, jakým způsobem a v jaké lhůtě přijme uložená opatření a současně stanovit povinnému subjektu povinnost předložit zprávu o splnění uložených opatření. Je stěží myslitelné, aby kontrolní výbor zastupitelstva jako orgán příslušný k vyřízení stížnosti na základě tohoto ustanovení cokoliv závazně ukládal voleným orgánům územního samosprávného celku, natož aby na základě § 21 odst. 2 návrhu zákona vyvozoval důsledky vůči osobám, které by byly odpovědné za nesplnění opatření k nápravě.⁴¹¹ Zákon o obcích a zákon o krajích sice výbory zastupitelstva označují za iniciativní a kontrolní orgány^{412, 413} a až u komisí rady výslovně uvádí, že jsou orgány iniciativními a poradními,^{414, 415} ale i přesto jsou svým charakterem a postavením rovněž výbory orgány poradními. Je až zarážející elementární neznalost těchto souvislostí právě krajskými zastupiteli.

A konečně vláda též vytkla nedostatečně řešený vztah mezi tímto zákonem a mezi správním řádem.

I přesto, že nelze souhlasit s tvrzením vlády, že by současná úprava stížnostního práva byla dostatečná a nebylo potřeba její novelizace, byly ostatní uvedené výtky relevantní a v mnoha ohledech byl až pozoruhodná nedůslednost či unikání základních souvislostí, které lze v počínu krajského zastupitelstva spatřovat. Na druhou stranu i poslanecký návrh z roku 2000 byl v původním znění poněkud nedokonalý a pozměňovací návrhy získal zcela jinou podobu, což by mohl být i případ návrhu jihomoravských zastupitelů. Avšak nestalo se tak. Začátkem prosince roku 2008 sněmovní organizační výbor sice doporučil návrh zákona k projednání a současně určil jeho zpravodaje a navrhl jeho přikázání petičnímu výboru, ale tímto celý proces také skončil a dále se již nikam neposunul. Velký podíl na tom také měly i nastalé politické změny. Rozhodně je škoda, že byl osud tohoto návrhu tak krátký, bylo by jistě zajímavé sledovat, jaký vývoj a zejména pozměňovací návrhy by jej čekaly.

⁴¹¹ Stanovisko vlády k návrhu zákona o stížnostech a o změně některých zákonů (sněmovní tisk 643) [online]. [Cit. 2015-09-06]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=643&CT1=1>

⁴¹² § 117 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

⁴¹³ § 76 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

⁴¹⁴ § 122 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

⁴¹⁵ § 80 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

7 Komparace se zahraniční právní úpravou

Důležité inspirační zdroje pro úvahy de lege ferenda jsou představovány rovněž zahraničními právními řády. Autor této práce se rozhodnul pro analýzu slovenské a německé úpravy stížnostního práva, které jsou zcela odlišné od úpravy české. Zatímco slovenská úprava stížností je obsažena v samostatném zákonném předpisu, úprava německá nedisponuje předpisem žádným.

7.1 Slovenská právní úprava

Slovenská právní úprava je obecně ve vztahu k té české velmi specifická. Řadu let pojil obě úpravy společný základ a je proto zajímavé sledovat, jak k němu zákonodárci obou těchto samostatných států v posledních zhruba dvaceti letech přistupují. Zatímco v případě obecné úpravy správního řízení lze slovenskou úpravu podrobit kritice za stále platný a účinný správní řád (resp. „správny poriadok“)⁴¹⁶ z roku 1967 ve znění několika málo novelizací, který český zákonodárce nahradil kodexem novým a moderním, v případě stížností je situace zcela opačná. Slovenský zákonodárce totiž kritizovanou vládní vyhlášku z roku 1958 zrušil již s účinností k 1. červnu 1998 a namísto ní přijal samostatný zákon o stížnostech, který byl platným a účinným až do konce ledna 2010, kdy byl nahrazen zákonem novým. Slovenský zákonodárce na rozdíl od českého řešil dlouhodobě nevyhovující právní stav velmi aktivně. Oba uvedené předpisy blíže přiblíží následující podkapitoly.

7.1.1 Zákon o st'ážnostiach z roku 1998

V roce 1998 přijal slovenský zákonodárce zákon č. 152/1998 Z. z., o st'ážnostiach, v původním platném znění, (pro účely této podkapitoly dále jen „zákon o stížnostech“), který vstoupil v účinnost 1. června 1998. Při pohledu na tento předpis, který byl platným a účinným po dobu téměř deseti let, je zcela evidentní, že se jím inspiroval i český zákonodárce v letech 2002 a 2008 při popisovaných neúspěšných legislativních pokusech o přijetí podobného předpisu i u nás. Z tohoto důvodu nebude již na tomto místě znovu opakováno znění předchozí kapitoly, ale pozornost bude věnována zejména odchýlkám a zvláštnostem.

⁴¹⁶ Zákon č. 71/1967 Zb., o správnom konaní (správny poriadok), v znení neskorších predpisov.

Stížnost („sťažnosť“) byla tímto zákonem definována jako podání stěžovatele, resp. fyzické či právnické osoby, kterým se domáhal ochrany svých práv nebo právem chráněných zájmů, k jejichž porušení či ohrožení došlo činností (příp. nečinností) orgánu veřejné správy nebo kterým upozorňoval na konkrétní nedostatky, zejména na porušení právních předpisů, jejichž odstranění vyžadovalo zásahu orgánu veřejné správy.⁴¹⁷ Ustálená judikatura často zdůrazňovala, že právě tento institut je opravným prostředkem proti nezákonným zásahům orgánů veřejné správy, judikaturou ústavního soudu byl doslova označován za „účinný opravný prostriedok“.⁴¹⁸ Orgán veřejné správy („orgán verejnej správy“) byla legislativní zkratka zavedená tímto zákonem pro subjekty, které byly povinny přijímat, vyřizovat, evidovat a kontrolovat podané stížnosti. Byly jimi státní orgány a jimi zřízené organizace, obce a jimi zřízené organizace a dále ostatní osoby, kterým zákon svěřil rozhodování o právech a povinnostech fyzických či právnických osob.⁴¹⁹ Naopak za stížnost nebyla považována podání, kterými se stěžovatelé nedomáhali svých práv nebo která byla vyřizována dle zvláštních zákonů, dále podání směřující proti individuálním správním aktům vydaným v řízení dle správního řádu a také podání orgánů veřejné správy upozorňujících na nedostatky v činnosti orgánu jiného.⁴²⁰

Stížnost bylo možné podávat písemně nebo ústně se známým pravidlem, že ústně podané stížnosti měly být vyřízeny ihned a nebylo-li to možné, vyhotovoval se o jejich podání záznam. Ustanovení § 5 odst. 2 zákona o stížnostech výslovně uvádělo, že taková stížnost, která byla adresována na jméno vedoucího nebo jiného konkrétního zaměstnance orgánu veřejné správy, se považovala za stížnost podanou tomuto orgánu. V této souvislosti lze zejména v české judikatuře⁴²¹ sledovat stejné uvažování, což bývá v praxi řešeno poměrně často a tedy jedná se o důležitou otázku.⁴²² Stěžovatel byl oprávněn utajit svou totožnost v zájmu řádného vyřízení jeho stížnosti, i přesto, že

⁴¹⁷ § 3 písm. a), b) zákona č. 152/1998 Z. z., o sťažnostiach, v pôvodnom platnom znení.

⁴¹⁸ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 16. decembra 2009 sp. zn. IV. ÚS 428/09.

⁴¹⁹ § 2 zákona č. 152/1998 Z. z., o sťažnostiach, v pôvodnom platnom znení.

⁴²⁰ § 4 odst. 1 zákona č. 152/1998 Z. z., o sťažnostiach, v pôvodnom platnom znení.

⁴²¹ Např. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. října 2007 sp. zn. 8 Afs 75/2007.

⁴²² Další významnou praktickou otázkou je povinnost příslušného orgánu hodnotit podání dle jeho skutečného obsahu, protože adresáti právních norem jsou z převážné části právními laiky. Shodně jako český ústavní soud se k tomu staví i ten slovenský, např. právě v souvislosti se stížnostní agendou Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 29. januára 2004 sp. zn. IV. ÚS 156/03.

zákon stanovil nemožnosť spôsobení jakékoliv újmy jeho osobe v súvislosti s učeným podaním. Zároveň pokiaľ nebolo možné s takto anonymizovanou sťažnosťou ďalej nakladať a vyriešiť ju, bolo nutné o tom sťažovateľa vyrozumieť a poučiť jej, že v prípade neudelenia súhlasu s uvedením jeho identifikačných údajov nebude možné v vyriešovaní sťažnosti ďalej pokračovať.

Zákon o sťažnostiach definoval i anonymnú sťažnosť. Bylo jí takéto podanie, ktoré neobsahovalo meno, priezvisko ani adresu sťažovateľa fyzickej osoby, príp. názov a sídlo sťažovateľa právnickej osoby. Takováto sťažnosť sa vyriešovala len v prípade, pokiaľ obsahovala konkrétne údaje o skutočnostiach nasvedčujúcich tomu, že bol porušen právny predpis. V ostatných prípadoch sa orgán verejnej správy týmto typom podaním nezabýval.⁴²³

Príslušným k vyriešeniu sťažnosti bol vedúci orgán verejnej správy, príp. najbližšie nadriadený orgán, smerovala-li sťažnosť proti osobe vedúciho. Nebylo-li takéto orgán, bol k jej vyriešeniu príslušný tzv. ústredný orgán štátnej správy na kontrolu vybavovania sťažností, ktorým bol v súlade s ustanovením § 20a ods. 1 tehdejšího zákona č. 347/1990 Zb., o organizácii ministerstiev a ostatných orgánov štátnej správy Slovenskej republiky, v pôvodnom platnom znení, a súčasne v súlade s ustanovením § 24 ods. 1 písm. a) stávajúceho zákona č. 575/2001 Z. z., o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy, v znení pozdších predpisov, Úrad vlády Slovenskej republiky („Úrad vlády Slovenskej republiky“).⁴²⁴ V prípadoch, kedy sťažnosť smerovala proti činnosti člena obecného zastupiteľstva, starosty obce alebo hlavného kontrolora obce, vyriešovala ju komisia zriadená obecným zastupiteľstvom. Starosta obce, príp. hlavný kontrolor obce za predpokladu, kedy mu túto právomoc sverilo obecné zastupiteľstvo, prešetroval sťažnosti proti činnosti prednosta obecného úradu, náčelníka obecných policie, veliteľa požárneho sboru obce alebo iného zamestnanca obce a

⁴²³ § 8 zákona č. 152/1998 Z. z., o sťažnostiach, v pôvodnom platnom znení.

⁴²⁴ Úrad vlády Slovenskej republiky je ústredným orgánom štátnej správy Slovenskej republiky pre kontrolu plnenia úloh štátnej správy a hospodárenia s prostriedkami určenými na plnenie úloh štátnej správy, ako aj na vybavovanie petícií, sťažností, oznámení a podnetov. (Zákon č. 347/1990 Zb., o organizácii ministerstiev a ostatných orgánov štátnej správy Slovenskej republiky, v pôvodnom platnom znení. § 20a ods. 1.)

statutárního orgánu právnické osoby, jejíž byla obec zřizovatelem. Opakovanou stížnost proti výkonu státní správy obecními orgány pak vyřizoval příslušný okresní úřad.⁴²⁵

Základní lhůta pro vyřízení stížnosti představovala třicet dnů ode dne doručení příslušnému orgánu veřejné správy. Pokud však její vyřízení vyžadovalo součinnost jiného orgánu veřejné správy, fyzické či právnické osoby, musela být taková stížnost vyřízena nejdéle do šedesáti dnů ode dne doručení. Ve zcela výjimečných případech, resp. v tzv. náročných případech na prošetření stížnosti, byl vedoucí příslušného orgánu oprávněn prodloužit lhůtu na vyřízení o dalších třicet dnů. O takovém kroku však musel být stěžovatel písemně a bez zbytečného odkladu vyrozuměn.

Zákon o stížnostech zakotvil povinnost stěžovatele spolupracovat v potřebném rozsahu s orgánem vyřizujícím jeho podání. Pokud stěžovatel bez vážného důvodu po uplynutí deseti dnů ode dne požádání k součinnosti na učiněnou výzvu nereagoval, odpadla povinnost jeho stížnost dále vyřizovat. V případě potřeby byl stěžovatel povinen poskytnout součinnost i osobně, a to i v případech, kdy měl ustanoveného zástupce. Vedle toho zákon stanovoval povinnost součinnosti také veškerým ostatním osobám a orgánům veřejné správy.

Orgánu veřejné správy vznikala zvláštní povinnost vyhotovit o prošetření stížnosti zápis („zápisnica o prešetrení sťažnosti“). Na jeho obsah zákonodárce stanovil základní požadavky, mezi které patřily zejména místo a čas prošetření předmětu stížnosti, prokázaná zjištění, jména a podpisy osob prošetřujících stížnost a též osob, kterých se zjištění přímo týkala a s obsahem zápisu byly seznámeny. Při zjištění jakýchkoliv nedostatků v tomto zápisu bylo nutné určit, kdo a v jaké lhůtě přijme opatření na odstranění zjištěných nedostatků a příčin jejich vzniku.⁴²⁶ Samozřejmě kdokoliv ze zúčastněných byl oprávněn odmítnout seznámení se s obsahem zápisu či jej po seznámení stvrdit svým podpisem. Důvody vedoucí k odmítnutí podpisu musely být v zápisu uvedeny a současně byl orgán veřejné správy také povinen vyhodnotit jejich opodstatněnost a tento výsledek v zápisu rovněž uvést. Zavedení takovéto povinnosti lze hodnotit jistě velmi kladně, zejména jí byla naplňována zásada veřejné správy jakožto služby veřejnosti.

⁴²⁵ § 11 zákona č. 152/1998 Z. z., o sťažnostiach, v pôvodnom platnom znení.

⁴²⁶ § 18 odst. 1 zákona č. 152/1998 Z. z., o sťažnostiach, v pôvodnom platnom znení.

Stížnost se považovala za vyřízenou ve chvíli, kdy byl stěžovatel písemně vyrozuměn o výsledku prošetření stížnosti včetně přijatých opatření vedoucích k odstranění zjištěných nedostatků a příčin jejich vzniku. Pokud stěžovatel nebyl spokojen se způsobem vyřízení jeho věci, mohl se na orgán veřejné správy v téže věci obrátit znovu s opakovanou stížností, kdy příslušný orgán přezkontroloval, zda byla původní stížnost vyřízena správně. Obecně věc přešetřoval stejný orgán, který vyřizoval původní stížnost, ale již zmíněnou výjimku představovaly stížnosti proti výkonu státní správy orgány obce, k jejímuž přešetření byl příslušným okresní úřad. V případě jakýchkoliv dalších opakovaných podání v téže věci bez současného neuvedení nových skutečností se příslušný orgán věci již dále nezabýval a pouze o tom učinil záznam do spisu. Slovenský ústavní soud ve své ustálené judikatuře zdůrazňuje, že požadování přešetření stížnosti, byť stejným orgánem, je základním předpokladem k případné soudní ochraně, která je chápána jako prostředek ultima ratio.⁴²⁷

Zákonodárce také pamatoval na kontrolní mechanismy. Vedle evidence stížností stanovil povinnost vedoucímu orgánu veřejné správy, příp. jím pověřené osobě, kontrolovat přijímání, evidenci, prošetřování a vyřizování stížností včetně kontroly plnění přijatých nápravných opatření. Při porušení zákonem stanovených povinností měly být proti konkrétním zaměstnancům orgánu veřejné správy vyvozeny důsledky. Sám zákon o stížnostech v ustanovení § 22 upravoval jako jeden z možných nástrojů pořádkovou pokutu („poriadková pokuta“). V pojetí tohoto zákona se však jednalo o zcela specifický institut. Orgán veřejné správy jej totiž mohl při prošetření stížnosti ukládat svým zaměstnancům, kteří se dopustili maření prošetření stížnosti anebo nesplnili povinnosti stanovené zákonem o stížnostech, nestanovil-li zvláštní zákon něco jiného. Pořádková pokuta mohla být uložena ve výši od pěti set do pěti tisíc slovenských korun, a to i opakovaně, avšak nejvýše do částky deseti tisíc slovenských korun. Při určení její výše se přihlíželo k závažnosti protiprávního jednání, k rozsahu jeho následků, k případnému opakování porušení povinnosti nebo porušení více povinností najednou a samozřejmě i k míře zavinění. O uložení pokuty bylo nutné konat řízení dle správního řádu, a to nejdéle do tří měsíců ode dne odevzdání zápisu o prošetření stížnosti s uvedenými nedostatky příslušnému orgánu veřejné správy.

⁴²⁷ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 9. septembra 2010 sp. zn. IV. ÚS 328/2010.

Objektivní lhůta pro její uložení představovala jeden rok po oznámení o vyřízení stížnosti. Rozhodně se jednalo o velmi zajímavý institut, který byl namířen proti konkrétním zaměstnancům orgánu veřejné správy, nicméně autor této práce vytýká slovenskému zákonodárci nastavení určité nerovnosti. Není spravedlivé, aby se stěžovatel mohl chovat jakkoliv, zejména podávat hrubě urážlivá podání, a jediným postihem by v případě jeho nesoučinnosti mohlo být nezabývání se jeho věcí. Je samozřejmě na místě, aby došlo k postihu zaměstnanců za porušení jejich právních povinností, nicméně bylo by dobré vymezit i postih pro stěžovatele, zejména za již uvedené hrubě urážlivé podání nebo za maření prošetřování jeho věci.

Zákon o stížnostech byl platný a účinný až do konce ledna roku 2010, kdy jej nahradil zákon nový.

7.1.2 Zákon o sťažnostiach z roku 2010

Dne 1. února 2010 vstoupil v účinnost nový zákon č. 9/2010 Z. z., o sťažnostiach, v platném znění, (pro účely této podkapitoly dále jen „zákon o stížnostech“). Jeho přijetí vyvolalo u slovenské veřejnosti, ať již laické či odborné, velmi ostrou vlnu kritiky, protože oproti svému předchůdci není vůči stěžovatelům tak benevolentní.⁴²⁸

Pozitivní vymezení stížnosti zůstalo téměř identické jako v zákoně o stížnostech z roku 1998. Negativní vymezení bylo oproti předchozí úpravě doplněno o podání stížnosti dle zvláštních předpisů⁴²⁹ a vedle podání orgánu veřejné správy také nově o podání osoby pověřené soudem na výkonu veřejné moci.⁴³⁰ Stejně jako je tomu nás, i slovenský právní řád obsahuje řadu zvláštních zákonů, které upravují stížnosti specificky oproti úpravě obecné. Zákon o stížnostech demonstrativně uvádí zákon o státní službě, zákon o správě daní a poplatků či exekuční řád.

⁴²⁸ Např. Martin Štoffa v březnu 2010 uvedl k zákonu následující slova: „Nový zákon sa uberá skôr smerom od ľudí ako k nim a sťažuje ľuďom možnosť domáhať sa nápravy. Predĺženie lehôt na vybavenie sťažnosti nemá opodstatnenie, pretože už podľa doterajšieho zákona mal úrad dostatok času na vybavenie sťažnosti. V prípade náročných sťažností mohol lehotu ešte predĺžiť. Je nepochopiteľné, prečo občan musí na vybavenie aj jednoduchej sťažnosti čakať až tri mesiace.“ (Nový zákon o sťažnostiach zhoršil možnosť občanov domáhať sa nápravy [online]. [Cit. 2015-08-16]. Dostupné z: <http://www.viainuris.sk/aktualne/71-novy-zakon-o-staznostiach-html>)

⁴²⁹ § 4 odst. 1 písm. c) zákona č. 9/2010 Z. z., o sťažnostiach, v platnom znení.

⁴³⁰ § 4 odst. 2 písm. b) zákona č. 9/2010 Z. z., o sťažnostiach, v platnom znení.

Změna se také dotkla vymezení orgánu veřejné správy. Dle zákona o stížnostech jimi jsou orgány státní správy a jimi zřízené organizace, orgány územní samosprávy a jimi zřízené organizace, osoby, kterým zákon svěřil rozhodování o právech, právech chráněných zájmech nebo povinnostech jiných osob.⁴³¹ Velmi důležité je ustanovení § 2 odst. 1 zákona o stížnostech, které zdůrazňuje obecné užití tohoto předpisu a pokud zvláštní předpisy nestanoví jinak, postupují dle tohoto zákona i jiné orgány Slovenské republiky. Mezi tyto tzv. iné orgány Slovenskej republiky řadí zákon o stížnostech demonstrativně Nejvyšší kontrolní úřad Slovenské republiky a Národní radu Slovenské republiky.

Stížnost je možné podat písemně, ústně, telefaxem či prostřednictvím elektronické pošty. Vedle povinných náležitostí, kterými jsou identifikační údaje stěžovatele či předmět stížnosti, musí být stížnost srozumitelná a také čitelná. Je-li stížnost podána ústně, vyřídí ji orgán veřejné správy ihned, a není-li to možné, sepíše o ní záznam. Zákon klade důraz na součinnost stěžovatele, proto pokud při sepisování záznamu o ústním podání stěžovatel nespolupracuje nebo se domáhá činnosti orgánu veřejné správy, která by byla v rozporu s právními předpisy, odpadá příslušnému orgánu povinnost tento záznam vyhotovovat.⁴³² K odložení zápisu dochází také v situaci, kdy jej stěžovatel odmítne stvrdit svým podpisem. Zákonodárce pamatoval i na situaci, pokud by stěžovatel vyhotovení zápisu odmítl, pak nebude jeho podání přijato vůbec. V zákoně zůstala i možnost utajení totožnosti stěžovatele, k níž obligatorně dochází na jeho žádost a příp. je-li to důležité v zájmu řádného vyřízení stížnosti, může o ní též rozhodnout i příslušný orgán.

V úvodu této podkapitoly bylo uvedeno, že současný zákon o stížnostech je ve vztahu ke stěžovatelům již méně benevolentní než jeho předchůdce. Toto tvrzení lze též spatřovat v ustanovení § 6 zákona o stížnostech, jež upravuje odložení stížnosti. Předchozí úprava odložení podání a jeho důvody takto výslovně nedefinovala. Jedná se tak o případy, kdy: a) stížnost neobsahuje povinné náležitosti, b) z předmětu stížnosti je zřejmé, že ve věci již koná soud, státní zastupitelství (resp. prokuratura) nebo jiný orgán činný v trestním řízení, c) stížnost se týká jiné osoby než té, která ji podala, a není

⁴³¹ § 2 odst. 1 zákona č. 9/2010 Z. z., o sťažnostiach, v platnom znení.

⁴³² § 5 odst. 5 zákona č. 9/2010 Z. z., o sťažnostiach, v platnom znení.

přiložena plná moc, d) od události představující předmět stížnosti uplynulo v den jejího doručení více než pět let, e) jedná se o další opakovanou stížnost, f) jedná se o stížnost proti vyřízení tzv. kvazistížnosti, g) stížnost byla orgánu zaslána pouze na vědomí, h) stěžovatel neposkytl součinnost.⁴³³

Autor této práce se kriticky vyjádřil proti ustanovení týkajících se příslušnosti k vyřízení stížnosti pouze osobou stojící v čele orgánu veřejné správy, zejména s poukázáním na nereálnost svěřeni stížnostní agendy přímo této osobě. Slovenský zákonodárce se v zákonu o stížnostech více přiblížil praktické rovině a namísto vedoucího orgánu veřejné správy, jehož osobu označoval za příslušnou zákon o stížnostech z roku 1998, je již k vyřízení příslušný orgán veřejné správy a nikoliv jeho vedoucí či jiná konkrétní osoba.

Vedle toho je také stanovena povinnost orgánům veřejné správy upravit vyřizování stížností vnitřním předpisem.⁴³⁴ Vzhledem k tomu, že zákon neobsahuje žádnou sankci za nesplnění této povinnosti vydat uvedený interní předpis, jedná se o tzv. normu imperfektní.

Pokud stížnost směřuje proti osobě vedoucího orgánu veřejné správy, je k jejímu vyřízení příslušný nejbližší nadřízený orgán. Neexistuje-li takový orgán, stížnost vyřizuje v oblasti státní správy Úřad vlády Slovenské republiky a pokud stížnost směřuje proti vedoucímu orgánu územní samosprávy při výkonu státní správy, vyřizuje ji nejbližší orgán státní správy, kterému zákon svěřil kontrolní pravomoc dle zvláštního zákona.

Výrazné změny se dočkala úprava lhůt. Ustanovení § 13 odst. 1 zákona o stížnostech prodlužuje původní „základní“ třicetidenní lhůtu na vyřízení stížnosti na lhůtu šedesáti pracovních dnů. Navíc bude-li stížnost náročná na prošetření, je vedoucí orgánu veřejné správy, příp. jím zmocněný zástupce, oprávněn lhůtu prodloužit o dalších třicet pracovních dnů, o čemž musí být stěžovatel písemně vyrozuměn včetně důvodů k tomu vedoucích. Změna ze třiceti kalendářních dnů na šedesát pracovních je rozhodně změnou k horšímu. Lze na ní demonstrovat již zmíněnou menší benevolenci ve vztahu ke stěžovatelům a též i popření smyslu institutu stížnosti, která by měla

⁴³³ § 6 odst. 1 zákona č. 9/2010 Z. z., o sťažnostiach, v platnom znení.

⁴³⁴ § 11 odst. 1 zákona č. 9/2010 Z. z., o sťažnostiach, v platnom znení.

primárně sloužit jako rychlé řešení určitých nedostatků a neměla by být tak vyřizována v delší lhůtě než leckdy zákon vyžaduje v mnoha obtížnějších typech řízení vyžadujících navíc specifické odborné znalosti.

Shodně jako v úpravě předchozí je orgán veřejné správy povinen v potřebném rozsahu seznámit s obsahem stížnosti osobu, proti které směřuje, a následně jí umožnit vyjádření k této věci včetně umožnění předložení dokladů, ostatních písemností či informací. Dále zákon předpokládá součinnost stěžovatele, orgánů veřejné správy a ostatních fyzických a právnických osob.

Ustanovení § 18 odst. 1 definuje pojem prošetřování stížnosti („prešetrovanie sťažnosti“). Touto činností se zjišťuje skutečný stav věci a jeho soulad či rozpor s všeobecně závaznými právními předpisy včetně vnitřních předpisů a též příčiny vzniku zjištěných nedostatků a jejich následky. Stížnost je prošetřena okamžikem předložení zápisu o prošetření stížnosti, příp. doručením jeho vyhotovení orgánu, ve kterém k prošetření došlo.

K vyřízení stížnosti dochází odesláním písemného oznámení výsledku o jejím prošetření stěžovateli. Musí v něm být uvedeno, zda byla stížnost shledána opodstatněnou či nikoliv, dále též odůvodnění vycházející ze zápisu o prošetření stížnosti a v případě opodstatněné stížnosti rovněž i uvedení konkrétní osoby odpovědné za zjištěné nedostatky včetně přijatých opatření a příčin jejich vzniku. Není-li stěžovatel spokojen s výsledkem vyřízení jeho věci, je oprávněn v souladu s ustanovením § 21 zákona o stížnostech podat opakovanou stížnost, k jejímuž vyřízení je příslušným orgán vyřizující stížnost původní a spočívá v překontrolování správnosti vyřízení původního podání. Takovéto rozhodnutí je pak konečné. Kontrolu nad vyřizováním stížností vykonávají v souladu s ustanovením § 7 odst. 3 písm. c) zákona č. 10/1996 Z. z., o kontrole v štátnej správe, ve znění pozdějších předpisů, tzv. orgány kontroly, kterými jsou Úřad vlády Slovenské republiky, ministerstva a ostatní ústřední orgány státní správy, orgány místní státní správy a příp. další orgány státní správy, pokud tak stanoví zvláštní zákon.⁴³⁵ Orgán, který stížnost vyřizoval, pak kontroluje, zda jsou přijatá nápravná opatření řádně plněna.

⁴³⁵ § 7 odst. 3 písm. c) ve spojení s § 1 odst. 1 ve spojení s § 6 odst. 1 zákona č. 10/1996 Z. z., o kontrole v štátnej správe, v znění neskorších predpisov.

Zcela nový institut tzv. kvazistížnosti zavádí ustanovení § 22 zákona o stížnostech a rozlišuje její dva druhy. Prvním z nich je stížnost proti vyřizování stížnosti a tím druhým stížnost proti odložení stížnosti. Novost lze spatřovat pouze ve výslovné zákonné úpravě, jinak z logického pohledu bylo a je možné tyto tzv. kvazistížnosti podávat i bez výslovného zakotvení a je na ně pak nahlíženo jako na zcela novou stížnost. Shodně k tomu přistoupil i zákon o stížnostech, dle kterého se v uvedených případech tzv. kvazistížností nebude jednat o opakovanou stížnost, ale o stížnost zcela novou, již je vyjadřován nesouhlas buď s vyřizováním nebo s odložením původního stížnostního podání. K vyřízení tohoto typu stížnosti je však příslušný vedoucí orgánu veřejné správy, příp. jím zmocněný zástupce, není-li tato osoba z prošetření a vyřízení stížnosti vyloučena dle ustanovení § 12 zákona o stížnostech. Pro její vyřízení platí stejné lhůty uvedené v tomto zákoně.

Zákon o stížnostech z roku 1998 obsahoval v ustanovení § 22 poněkud kontroverzní úpravu institutu pořádkové pokuty, jež mohla být ukládána pouze zaměstnancům subjektu, ve kterém se stížnost prošetřovala. Platný a účinný zákon o stížnostech v ustanovení § 24 upravuje pořádkovou pokutu poměrně odlišným způsobem. Orgán veřejné správy příslušný k vyřízení stížnosti je oprávněn uložit pořádkovou pokutu orgánu, který neplní své povinnosti stanovené zákonem o stížnostech, čímž ztěžuje či maří vyřizování stížnosti nebo nápravu nedostatků. Pokutu lze vymezit až do výše 650 eur a při nezjednání nápravy ji lze ukládat opakovaně, avšak pouze do výše 6500 eur. Na řízení o uložení pořádkové pokuty se aplikují příslušná ustanovení správního řádu a při stanovení její výše je nutné přihlídnout k míře ztížení nebo maření vyřizování stížnosti či nápravy nedostatků.

Zákon o stížnostech neobsahuje jedinou zmínku o vztahu mezi ním a správním řádem, který tak představuje úpravu obecnou a užije se pouze subsidiárně. Slovenský ústavní soud ve své judikatuře často zdůrazňuje, že postup dle zákona o stížnostech je postupem administrativním, ve kterém se bezprostředně nerozhoduje o právech a povinnostech fyzických či právnických osob. Proto jej staví do přímého protikladu s řízením dle správního řádu.⁴³⁶

⁴³⁶ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 23. mája 2013 sp. zn. IV. ÚS 273/2013.

Závěrem ke slovenské úpravě stížností je nutné vyzdvihnout, že slovenský zákonodárce vyřešil nevyhovující právní situaci kolem vládní vyhlášky z roku 1958 již v roce 1998 a přijal k této problematice zvláštní zákon. To je zásadní rozdíl od českého zákonodárce, který o několik let později kritizovanou vyhlášku sice zrušil, avšak bez přijetí adekvátní náhrady. Autor této práce hodnotí počín slovenského zákonodárce velmi pozitivně a oceňuje, že nezůstal v této věci pasivním. Zákonu o stížnostech je často vytýkáno, že neobsahuje žádné stížnostní důvody. Tento argument lze však považovat za příliš formalistický, z definice stížnosti je totiž zřejmé, v jakých případech by měla být podávána. Naopak vytknout lze skutečnost, že není stanoveno, aby byla stížnost podávána pouze v případech, neposkytuje-li právní řád jiný prostředek ochrany. Autor této práce by považoval takové ustanovení za zcela klíčové. Také je nutné se velmi ostře vymezit proti stanoveným lhůtám pro vyřízení stížnosti. I přesto lze v mnoha ohledech slovenskou úpravu oproti té české označit za propracovanou. Předmětem rigorózní práce jsou stížnosti proti nevhodnému chování úředních osob nebo proti postupu správního orgánu, není tak účelem hodnotit stížnostní právo komplexně a v rozsahu, v jakém jej obecně upravuje zákon o stížnostech. V tomto ohledu lze z výše uvedeného shrnutí pro úvahy *de lege ferenda* vztahující se k české úpravě zejména ucelenost, propracovanost a preciznost slovenské úpravy.

7.2 Německá právní úprava

Druhým právním řádem pro účely komparace byla zvolena německá úprava stížnostního práva. Shodně jako v českém právu nabývá stížnost („Beschwerde“) několika různých významů a lze se tak s tímto institutem setkat na řadě míst v německém právním řádu. Příkladem lze uvést ústavní stížnost, stížnost coby opravný prostředek užívaný v konkrétních typech správního či soudního řízení nebo stížnost užívanou v trestním řízení. Vzhledem ke kritizované kusé české úpravě nebo k již druhému samostatnému slovenskému zákonu o stížnostech se to nejspíše bude zdát paradoxní, ale německý právní řád neobsahuje žádnou úpravu takového typu stížnosti, který je předmětem této rigorózní práce. Obecným východiskem je tak v tomto ohledu jediný odstavec německé ústavy zaručující stížnostní právo a vše ostatní by již mělo být řešeno prostřednictvím fungujících postupů a kontrolních mechanismů uvnitř veřejné správy.

Je jistě pravda, že každý vyspělý demokratický stát s právní kulturou, který dbá na odbornost a kvalitu veřejné správy, k čemuž má efektivně nastavené procesní postupy a kontrolní mechanismy, si tento přístup může dovolit. Při veškeré úctě k české veřejné správě si autor této práce uvedený systém nedovede v našich podmínkách v současné době představit. Už jen ta skutečnost, že zákon o státní službě je účinným teprve první rok a za jeho neexistenci byla Česká republika dlouhodobě kritizována, leccos o našem prostředí vypovídá.

Jak již bylo uvedeno, obecným a jediným východiskem německého stížnostního práva je pouhý odstavec v německé ústavě, resp. v základním zákoně („Grundgesetz“). Jedná se o článek 17, který zakotvuje právo každého písemně se obracet, ať již samostatně nebo společně s ostatními, s prosbami či stížnostmi na příslušné úřady a zastupitelské orgány.^{437, 438} Německá teorie ústavního a správního práva tyto prostředky označuje termínem „Formlose Rechtsbehelfe“ a řadí mezi ně tři typy – námitky („Gegenvorstellungen“), dozorčí stížnost („Aufsichtsbeschwerde“) a služebně dozorčí stížnost („Dienstaufsichtsbeschwerde“).⁴³⁹ Vzhledem k neexistenci navazujících předpisů lze jejich charakteristiku nalézt zejména v odborné literatuře. Nejčastěji se tak objevují označení „formlos“, „fristlos“ a „fruchtlos“,⁴⁴⁰ tedy tato podání nejsou vázaná na žádnou formu ani lhůtu za současné nemožnosti dosažení výsledku jiným způsobem. Teoretická východiska jsou samozřejmě logická a vystihují smysl těchto institutů, na

⁴³⁷ *Jedermann hat das Recht, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung zu wenden. (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1))*

⁴³⁸ *Podstatné je i to, které úřady a při výkony které správy mají být činné. Základní zákon rozeznává čtyři možnosti výkonu veřejné správy:*

- *spolková správa vykonávaná spolkovými správními úřady (bundeseigene Verwaltung – čl. 86 a 87 odst. 1 GG) – v tomto případě jde o přímou státní správu,*
- *spolková správa, kterou vykonávají veřejnoprávní korporace, ústavy nebo nadace (bundesunmittelbare Selbstverwaltung – čl. 87 odst. 2 a 3 GG),*
- *spolková správa, jejíž výkon byl přenesen na spolkové země (Auftragsverwaltung der Länder – čl. 85 GG),*
- *zemská správa vykonávaná zemskými úřady (landeseigene Verwaltung – čl. 30, 83 a 84 GG)*

(TOMOSZKOVÁ, Veronika – POUPEROVÁ, Olga. In: HORÁKOVÁ, Monika – TOMOSZKOVÁ, Veronika a kol. *Správní řízení v zemích EU. Velká Británie, Francie, Německo a Itálie.* s. 89.)

⁴³⁹ SCHMIDT, Thorsten Ingo. *Fallrepetitorium Allgemeines Verwaltungsrecht.* 2. Aufl. s. 426.

⁴⁴⁰ *The German saying is that informal remedies are „Fristlos, formlos, fruchtlos.“ (DRAGOS, Dacian C. – NEAMTU, Bogdana (eds.). *Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law.* s. 33.)*

druhou stranu je nutné uvést, že ústava hovoří o písemné formě, tedy nikoliv o bezformálních podáních a současně neuvádí, že by těmito prostředky mohlo být brojeno až v případě, kdy nebude moci být dosaženo výsledku jinak.

V souladu s odbornou literaturou je tak každý stěžovatel (resp. každá osoba, podání stížnosti není limitováno nutným zásahem do práv stěžovatele) oprávněn k podání stížnosti v jakékoliv formě, ať již písemně, ústně nebo jinými komunikačními prostředky a není přitom omezen žádnou lhůtou. Svým podáním tak bude napadat buď určitou činnost (příp. nečinnost) nebo chování konkrétního zaměstnance subjektu veřejné správy. Z tohoto pohledu se pak rozlišují dva základní a nejdůležitější typy stížností, které lze označit jako tzv. dozorčí stížnost a tzv. služebně dozorčí stížnost.

Oba dva typy stížností se vyřizují odpovědí, resp. sdělením subjektu veřejné správy a v literatuře se lze setkat s názorem, že sdělení nemusí obsahovat žádné odůvodnění, i když by se to samozřejmě slušelo.⁴⁴¹ Autorský kolektiv Andreas Wittern a Maximilian Basslsperger pak také vyslovuje názor, že příslušnému subjektu veřejné správy nevzniká povinnost vyřizovat podání, které bude nesmyslné či urážlivé. Na takováto podání nemusí být dle uvedených autorů reagováno vůbec.⁴⁴²

7.2.1 Dozorčí stížnost (Fachaufsichtsbeschwerde)

Prvním ze dvou základních typů stížností je tzv. dozorčí stížnost, v německém originále „Fachaufsichtsbeschwerde“. Doslovný překlad by zněl ve smyslu odborné (či instanční) dozorčí stížnosti, ale významově ji vystihuje spíše české označení pouhé dozorčí stížnosti bez dalšího adjektiva. Avšak je nutné upozornit, že v německém jazyce se leckdy pod doslovným překladem dozorčí stížnosti („Aufsichtsbeschwerde“) skrývá nadřazený výraz pro pojmy „Fachaufsichtsbeschwerde“ a „Dienstaufsichtsbeschwerde“, ale není to pravidlem a literatura v tomto pojmosloví není jednotná.

Jedná se o obranný prostředek, kterým stěžovatel může brojit proti nezákonnosti nebo věcné nesprávnosti spočívající vždy v určité činnosti (příp. nečinnosti) konkrétního orgánu veřejné správy. Stížnost je adresována tzv. dozorčímu orgánu,

⁴⁴¹ WITTERN, Andreas – BASSLSPERGER, Maximilian. *Verwaltungs- und Verwaltungsprozessrecht. Grundriss für Ausbildung und Praxis*. 19. Aufl. s. 152.

⁴⁴² WITTERN, Andreas – BASSLSPERGER, Maximilian. *Verwaltungs- und Verwaltungsprozessrecht. Grundriss für Ausbildung und Praxis*. 19. Aufl. s. 152.

kterým je zpravidla nadřízený orgán disponující řadou pravomocí. Základním účelem je snaha stěžovatele, aby nadřízený orgán provedl kontrolu činnosti, resp. určitého postupu přímo u jím napadaného orgánu. Ukáže-li výsledek této kontroly, že byla stížnost oprávněná, uloží dozorčí orgán příslušnému podřízenému orgánu nápravné opatření sloužící k odstranění zjištěných nedostatků. Většinou se tak jedná o uložení povinnosti určitého konání či zdržení se určité činnosti. Vůbec tak nedochází k primárnímu řešení na úrovni orgánu, kterému je v jeho činnosti stěžovatelem něco vytýkáno, z čehož naopak vychází česká i slovenská právní úprava. Stěžovatel se obrací přímo na orgán nadřízený, resp. dozorčí.

Autor této práce si upřímně řečeno takový model v současném českém právním prostředí nedokáže zcela představit, naopak nadřízený orgán by měl být ve věci zapojen až jako případná druhá instance a měl by přezkoumávat způsob vyřízení stížnosti. Zapojovat nadřízený orgán do vyřizování stížnostních podání okamžitě není zcela efektivní.

Také je však nutné uvést, že institut dozorčí stížnosti není v našem právním prostředí institutem neznámým. Zejména v období tzv. První republiky tento institut československý právní řád upravoval v řadě zvláštních zákonů. I současná judikatura s tímto pojmem občas pracuje, např. rozsudek Nejvyššího správního soudu z roku 2006 uvádí o dozorčím právu následující: *Opravný prostředek je přizpůsoben k ochraně subjektivního práva účastníka a jeho podání je ponecháno jeho vlastní aktivitě; úřad nemůže tuto aktivitu nahradit. [...] Naproti tomu výkon dozorčího práva slouží k ochraně práva objektivního a vykoná se z moci úřední. Hoetzel správně upozorňuje, že řádné provedení dozorčího práva může sice fakticky jít k duhu i občanům, je to ale jen důsledek jeho výkonu, nikoli zamýšlený účel. Dozorčí právo může být vykonáno i proti vůli účastníků či zájemníků a také na jejich újmu. Hácha poznamenal, že projev dozorčí moci se zásadně uskutečňuje z úředního podnětu; účastník či jiná osoba na to nemá právní vliv, třebaže právní předpisy počítají s tím, že interesent či účastník (připomíná se, že i osoba třetí či jiný správní orgán atd.) může úřad na věc upozornit. Takový podnět (podle staršího práva např. tzv. dozorčí stížnost) však není opravným*

prostředkem, ale právě jen upozorněním dozorčího úřadu (dřívější terminologii denunziací).⁴⁴³

7.2.2 Služebně dozorčí stížnost (Dienstaufsichtsbeschwerde)

Druhým z uvedených typů je tzv. služebně dozorčí stížnost, v německém originále „Dienstaufsichtsbeschwerde“. Oproti předchozí stížnosti, jež sleduje určitý postup, služebně dozorčí stížnost směřuje proti jednání konkrétních osob, tedy zaměstnanců subjektů veřejné správy.⁴⁴⁴ Bývá označována za přímý protiklad stížnosti dozorčí.⁴⁴⁵ Je zřejmé, že jejím cílem je napadnout nevhodné chování, které se neslučuje se základními zásadami výkonu veřejné správy, zejména jím pak je nezdvořilé jednání s občany či užívání urážlivých výrazů.⁴⁴⁶

Na rozdíl od dozorčí stížnosti adresované dozorčímu úřadu je tato stížnost adresována tzv. služebnímu orgánu, kterým je služebně nadřízený konkrétního zaměstnance, jehož chování je stížností napadáno.⁴⁴⁷ Nadřízeným orgánem může být např. úřad okresního rady („Landratsamt“) nebo starosta obce („Oberbürgermeister“). Cílem je prověřit jednání podřízené osoby a v případě zjištění porušení jejích povinností z toho vyvodit důsledky. Z podstaty vztahů nadřízenosti a podřízenosti je nadřízená osoba oprávněna přikázat nevhodně se chovajícímu zaměstnanci, aby se takového jednání zdržel, a tedy dále neporušoval své povinnosti. Samozřejmě klíčové je uvést, že služebně dozorčí stížnost může být podkladem pro zahájení disciplinárního řízení.

Není vyloučeno, že dojde k situaci, kdy představený konkrétního zaměstnance nevyřídí stížnost ke spokojenosti stěžovatele. V takovém případě je oprávněn brojit proti postupu dozorčí stížností k dozorčímu orgánu. Nejedná se o pokračování, ale o zcela nové podání stížnosti. Stejného postupu se užije i v případě nezákonné nečinnosti při vyřizování stížnosti původní.

⁴⁴³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. prosince 2006 sp. zn. 1 Afs 56/2004.

⁴⁴⁴ V odborné literatuře se lze setkat i s rozdělením na dva okruhy osob – úředníky a ostatní zaměstnance proti kterým lze brojit stížností. Např. WIENBRACKE, Mike. *Verwaltungsprozessrecht*. 2. Aufl. s. 2.

⁴⁴⁵ SUCKOW, Horst – WEIDEMANN, Holger. *Allgemeines Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtsschutz*. 15. Aufl. s. 212.

⁴⁴⁶ SCHENKE, Wolf-Rüdiger. *Verwaltungsprozessrecht*. 14 Aufl. s. 1.

⁴⁴⁷ *Dienstaufsichtsbeschwerde: Definition, Begriff und Erklärung im JuraForum_de* [online]. [Cit. 2015-09-18]. Dostupné z: <http://www.juraforum.de/lexikon/dienstaufsichtsbeschwerde>

Služebně dozorčí stížnost je jedinečný institut v tom ohledu, že postihuje konkrétní osoby za jejich protiprávní jednání. Z hlediska řešeného tématu lze vyvodit disciplinární postihy vůči úředním osobám i dle české platné a účinné právní úpravy, nicméně německá úprava je jedinečná v tom, že služebně dozorčí stížnost je adresovaná přímo nadřízenému kritizované osoby, který bude povinen se jí zabývat, což celou věc značně urychlí.

8 Vyhodnocení řešené problematiky

V předchozích sedmi kapitolách poskytla rigorózní práce ucelený výklad o stížnosti proti nevhodnému chování úředních osob nebo proti postupu správního orgánu. Vedle analyzování platné a účinné právní úpravy obsažené ve správním řádu byl tento výklad dále doplněn o vymezení samotného pojmu stížnosti, o historický exkurs právního vývoje stížnosti ve veřejné správě, o právní úpravu stížností proti postupu či jednání ve veřejné správě řešenou vybranými zvláštními zákony, o přiblížení působnosti veřejného ochránce práv v této problematice, o zásadní legislativní pokusy českého zákonodárce směřující k řešení stížnostního práva a také o komparaci se dvěma vybranými zahraničními právními řády. Analyzována byla též řada právních předpisů, dokumentů, teoretických i praktických přístupů, na základě jejichž vyhodnocení by měly být vysloveny úvahy *de lege ferenda*. Vlastní hodnocení a řešení, které se však nenachází pouze v této závěrečné kapitole, je možné spatřovat napříč celou rigorózní prací a je tak důležitou přidanou hodnotou. Cílem autora rozhodně nebyla pouhá deskripce platné a účinné právní úpravy či východisek odborné literatury bez jakéhokoliv faktického přínosu.

Stejně tak, jako byla zvolena struktura a posloupnost jednotlivých kapitol, dojde i na tomto místě nejprve k jejich závěrečnému shrnutí a vyhodnocení.

První kapitola se věnovala samotnému vymezení pojmu stížnost a její platné a účinné právní úpravě. Autor definoval pojmové znaky, které jsou pro stížnost charakteristické, a uvedl její pojetí ve formálním i materiálním smyslu. Současně se věnoval důležitým pramenům stížnostního práva, a to zejména z pohledu práva ústavního a z pohledu tzv. evropských aspektů správního práva.

Druhá kapitola se věnovala právnímu vývoji stížnosti ve veřejné správě. Počátečním mezníkem byl zvolen rok 1954, kdy došlo k prvnímu významnému legislativnímu počínu na obecné úrovni a byla přijata vládní vyhláška týkající se přijímání a vyřizování stížností, jež byla v roce 1958 nahrazena vyhláškou novou. Ač se mělo jednat o dočasné provizorní řešení, byla platnou a účinnou až do konce roku 2005.

Samozřejmě při pohledu na oba tyto problematické předpisy je evidentní dobová tendenčnost a promítnutí politické propagandy plně přílišných formalismů do jejich textu, na druhou stranu i přesto v nich lze nalézt zajímavá ustanovení. Zejména pokud se jednalo o lhůty, byly nastaveny velmi krátce, což jasně vystihovalo smysl a účel institutu stížnosti. Základní lhůty na vyřízení činily deset, příp. třicet dnů od doručení stížnosti. Velmi lze ocenit i nastavení kontrolních mechanismů, kdy o této agendě nejen musely být vedeny přesné (až leckdy nesmyslně formalizované) statistiky, ale příslušným subjektům vznikala i povinnost provádět kontrolu ex post a tedy zjišťovat, zda byla přijatá nápravná opatření řádně plněna. I přes veškeré negativní, ač oprávněné, hodnocení těchto vyhlášek je nutné uvést, že vládní vyhláška z roku 1958 představovala po řadu let významný pramen správního práva, kromě tohoto předpisu problematika stížnostního práva nebyla na obecné úrovni řešena vůbec. Reálně sice měla postavení „pouhého“ usnesení vlády, které nemohlo být doslovně dodržováno, zároveň se ale z důvodu své jedinečnosti stala významným neformálním vzorem pro řadu vnitřních předpisů týkajících se přijímání a vyřizování stížností. Jan Bárta se již v roce 1995 vyjádřil poměrně nekompromisně k jejímu původnímu účelu a zejména k jejímu setrvání. Jednalo se dle jeho slov o předpis, který v době svého vzniku suploval lidská práva (stížnosti na všemožné křivdy a špatná zacházení), pluralitní demokracii (stížnosti na plýtvání a byrokracii) a konkurenci na trhu zboží a služeb (kniha přání a stížností). Tedy poměrně dost ambiciózní záměr. V dnešní společnosti si lze prostor pro uplatnění této vyhlášky představit ve vakuu mezi petičním právem a správním řízením.⁴⁴⁸ Zrušení se však dočkala až zhruba po dalších téměř deseti letech od pronesení těchto úvah. Dodnes však tento legendární předpis zůstává předmětem řady diskuzí a polemik o tom, zda přijetím správního řádu za něj byla přijata adekvátní náhrada či nikoliv. Vzhledem k užšímu zaměření stížností ve správním řádu se autor přiklání k názoru, že adekvátní náhrada dosud přijata nebyla.

Třetí kapitola se již zabývala platnou a účinnou právní úpravou stížností ve správním řádu, do jehož společných ustanovení, konkrétně tedy do ustanovení § 175, se stížnosti dostaly v rámci legislativního procesu, byť s nimi původní vládní návrh

⁴⁴⁸ BÁRTA, Jan. *Systém procesních úprav v platném správním právu*. In: *Právnick*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, v. v. i., 1995, roč. 134, č. 3, s. 193-211. ISSN 0324-7007. s. 209.

správního řádu vůbec nepočítal a naopak předpokládal přijetí samostatného stížnostního zákona. V souvislosti s přijetím nového správního kodexu tak byla zrušena předchozí vládní vyhláška a vzhledem k tomu, že zákonodárce nejspíše nebude jakémukoliv samostatnému zákonu o stížnostech nakloněn, zůstává tak úprava ve správním řádu tou nejobecnější a měla by proto být precizní, což o současném nedostatečném a stručném řešení rozhodně tvrdit nelze.

Základním nedostatkem jsou dle autora této práce lhůty. Pokud jde o lhůty pro podání stížnosti, nejsou upraveny vůbec. Stěžovatel tak není časově nijak limitován (výjimkou zůstává pouze stížnost proti obsahu protokolu, kterou oprávněné osoby mohou podávat jen bezprostředně po seznámení s protokolem). Závažným nedostatkem jsou ale i lhůty pro vyřízení stížnosti. V souladu se zásadou rychlosti je nutné ustanovení o lhůtách vykládat tím způsobem, že příslušný správní orgán je povinen stížnost vyřídit bez zbytečných průtahů, nejdéle však do šedesáti dnů. Nicméně řadou správních orgánů je uvedené vykládáno pouze jako „do šedesáti dnů“ a zásada rychlosti tak zůstává přehlížena. Tato „základní“ šedesátidenní lhůta může být navíc prodloužena, nebude-li v jejím průběhu možné zajistit veškeré podklady, avšak o délce takového prodloužení již správní řád mlčí. Vzhledem k tomu, že by stížnost měla být vyřízena co nejrychleji poměrně neformalizovaným procesem, je současné nastavení lhůt potřeba označit za nepřijatelné.

V souvislosti s kritizovanými lhůtami je podstatné zamyslet se nad tím, jaké všechny úkony musí správní orgán učinit, aby mohlo dojít k vyřízení věci, o kterém nebudou důvodné pochybnosti. Např. oba řešené neúspěšné legislativní počiny českého zákonodárce nebo slovenská úprava zakotvily tzv. právo na obhajobu osoby, proti které je stížnost namířena. Pokud by toto zákon obligatorně vyžadoval, je logické, že nastavení lhůt bude muset být o něco delší. Správní řád ale uvedený úkon nepředpokládá a je čistě a jen na uvážení správního orgánu, jaké podklady opatří, aby mohla být stížnost řádně prošetřena a vyřízena. Uvedená situace je určitým kompromisem pro každého zákonodárce, který se musí rozhodnout, zda připustí obhajobu konkrétních osob na úkor delších lhůt a nebo zda se bude držet raději co nejrychlejšího vyřízení věci a veškeré úkony ponechá na úvaze správního orgánu. Autor této práce se přiklání ke stávající úpravě správního řádu, tedy obligatorně by

nepožadoval vyjádření osoby, proti níž stížnost směřuje. I přesto lze však předpokládat, že správní orgán s touto osobou bude jednat a opatřovat od ní potřebné podklady.

Je správné, že zákonodárce ponechal oproti „běžnému“ správnímu řízení u stížnostní agendy poměrně snadné řízení bez zbytečných formálních procedur, ale jistě by bylo na místě, aby i přesto správní řád obsahoval více precizovaný postup a nemuselo tak docházet ke stálému dovozování nejasných situací. Jednou z nejvíce spatřovaných neprecizností je pak rozhodně pro každého právního laika nesrozumitelná a nedůvodná rozdílnost mezi „vyřízením stížnosti“ a „výsledkem šetření a opatřeních přijatých k nápravě“. O vyřízení stížnosti musí být stěžovatel vyrozuměn obligatorně, naopak o výsledku šetření a případných nápravných opatřeních již pouze za předpokladu, pokud o to sám požádá. Je to zcela nelogické a správní řád je tímto přístupem ojedinělý. Autor této práce zastává názor, že by správní orgán měl stěžovatele informovat obligatorně nejen o vyřízení jeho podání, ale i o výsledku šetření a přijatých opatřeních k nápravě.

Dalším z výrazných nedostatků lze označit chybějící kontrolní mechanismy. Obě předešlé zastaralé vládní vyhlášky plné ideologických ustanovení již zakotvovaly povinnost kontroly ex post, která sledovala, zda byla přijatá nápravná opatření skutečně dodržována a zda reálně došlo k odstranění vytýkaných nedostatků. Správní řád žádnou takovou povinnost neobsahuje.

Avšak vedle negativního hodnocení se lze samozřejmě k ustanovení § 175 správního řádu vyjádřit i pozitivně. Autor této práce v něm spatřuje zejména tři zásadní klady. Prvním z nich je nestanovení povinnosti vyřízení stížnosti konkrétní osobě, ale ponechání této agendy na individuální organizační struktuře správního orgánu. Druhým a zcela zásadním kladem je dvojinstančnost. Pokud stěžovatel není spokojen se způsobem vyřízení stížnosti, je oprávněn požádat nadřízený správní orgán o jeho přešetření. Samozřejmě je na místě uvést, že zákonodárce postup nadřízeného správního orgánu nijak blíže nevymezil a tudíž zůstává stejný jako tomu bylo při původním vyřízení stížnosti včetně všech vytýkaných nedostatků. I přesto je tato dvojinstančnost v porovnání se všemi analyzovanými předpisy a návrhy unikátní a lze ji velmi ocenit. A konečně třetí pozitivum je spatřováno v pojetí stížnosti jako prostředku ultima ratio, tedy za předpokladu, pokud správní řád neposkytuje jiný prostředek ochrany. Na takové

ustanovení řada analyzovaných návrhů či předpisů zapomíná, což může v praxi vést k řadě absurdních situací.

Na jednu stranu lze i kladně hodnotit způsob, kterým správní řád upravuje postup v případě opakovaných stížností bez uvedení nových skutečností. Správní orgán se těmito podáními většinou osob tzv. kvalifikovaných stěžovatelů opětovně nezabývá, o čemž ale musí být stěžovatel vyrozuměn. Reagováno však musí být na zcela každé podání, což reálně představuje značné zdržení na úkor jiných činností správního orgánu, ale také samozřejmě i zbytečné vynaložení nákladů. Přitom pokud by správní řád obsahoval podobné ustanovení jako řada jiných uváděných předpisů, kdy postačí stěžovatele vyrozumět společně s vyřízením jeho věci o tom, že na veškerá další podání v téže věci bez uvedení nových skutečností již nebude reagováno, výrazně by to ušetřilo časové i finanční možnosti.

Kapitola čtvrtá se zabývala vybranými zvláštními zákony, které upravují stížnosti proti určitému postupu nebo jednání ve veřejné správě odlišně od úpravy obecné. Jejich rozbor je dalším důležitým podkladem pro úvahy de lege ferenda.

Úprava stížností v daňovém řádu je téměř identická s obecnou úpravou ve správním řádu a nelze ji tak považovat za podklad pro úvahy de lege ferenda.

Zákon o svobodném přístupu k informacím lze v mnoha ohledech vyzdvihnout. Zejména pokud jde o velmi efektivní úpravu lhůt. Žadatel (resp. stěžovatel) je v podání stížnosti limitován třicetidenní lhůtou od vytykaného úkonu. Stížnost nevyřizuje povinný subjekt, i když může stěžovateli vyhovět prostřednictvím autoremedury, ale rovnou o ní rozhoduje orgán nadřízený povinnému subjektu, který ji musí vyřídit ve lhůtě patnácti dnů od doručení, přičemž tuto lhůtu již nelze více prodlužovat. Zákon o svobodném přístupu k informacím také přesně definuje způsoby, jak nadřízený orgán může rozhodnout. Autor této práce není nakloněn přílišnému přesouvání agendy do rozhodovací činnosti nadřízených orgánů, ale na druhou stranu povinnému subjektu je dána možnost autoremedury, čímž se přesunutí nestává až tolik problematickým. Tento předpis lze označit za velmi inspirativní.

Výkon státní správy a s ním spojená stížnostní agenda v oblasti justice byly přiblíženy zákonem o soudech a soudcích a zákonem o státním zastupitelství. Jedná se o

velmi specifickou agendu, o jejíž charakteru autor blíže pojednával v příslušných podkapitolách. Hlavním kladem zákona o soudech a soudcích je přesné vymezení věcné působnosti ve stížnostní agendě, což je pro tak specifický státní orgán, kterým soud je, nezbytné. Zákon o státním zastupitelství je nutné vyzdvihnout v zákazu jakéhokoliv prodlužování lhůty pro vyřízení stížnosti.

Zákon o zdravotních službách představuje z hlediska řešeného typu stížnosti poněkud specifický předpis, ve kterém lze úvahy de lege ferenda pro úpravu obecnou nacházet jen obtížně. Upravuje stížnost coby podnět pro analytickou a kontrolní činnost, na druhou stranu právě na jeho ustanoveních autor mohl demonstrovat neopodstatněné nastavení lhůt ve správním řádu.

Dalšími zvláštními zákony byly zákon o obcích, zákon o krajích a zákon o hlavním městě Praze, dle kterých je radám těchto územních samosprávných celků vyhrazena pravomoc stanovit pravidla pro přijímání a vyřizování petic a stížností týkajících se jejich samostatné působnosti. Jedná se o jejich oprávnění, ale v odborné literatuře se lze setkat i s tvrzením, že jde o jejich povinnost. Nicméně za její nesplnění je nelze nijak sankcionovat. Je však žádoucí, aby jednotlivé územní samosprávné celky tuto problematiku zvláště upravily formou vnitřního předpisu, čímž by se mohly výrazně vyrovnat se všemi nedostatky obecné úpravy. Autor této práce se rozhodnul pro bližší představení Pravidel pro přijímání a vyřizování petic a stížností podaným orgánům hlavního města Prahy, které patří mezi jedny z vůbec nejvíce propracovaných. Bohužel lhůta pro vyřízení stížnosti je i v nich stanovena na šedesát dnů, avšak pokud vyřizování stížnosti přesáhne třicátý den, je příslušný orgán hlavního města Prahy povinen vyrozumět stěžovatele o stavu vyřizování jeho stížnosti a o dalším předpokládaném postupu. Jedná se o velmi účinné opatření proti neopodstatněnému prodlužování „základní“ lhůty, ale rovněž i proti nečinnosti. Dále tato Pravidla výrazně rozpracovávají kontrolní mechanismy v této agendě.

Posledním zvláštním zákonem byl zákon o státní službě, který pouze pro komplexnost přiblížil stížnostní agendu u hlediska vnitřních služebních poměrů a nikoliv tak z hlediska stěžovatelů nebo postupu správního orgánu či konkrétní osoby.

Pátá kapitola přiblížila působnost veřejného ochránce práv v ochraně před jednáním úřadů a dalších institucí. Autor této práce považuje za nezbytné uvést, že ač navzdory masivním propagačním kampaním Kanceláře veřejného ochránce, je stále nutné brát v úvahu, že se jedná pouze o působení tzv. neformální autority a jeho ochrana může být realizována až coby prostředek ultima ratio. Pro právní laiky by tak často mohlo být nesrozumitelné, že pro dosažení chtěného výsledku musí brojit nejprve právními instituty, které zaručují příslušné procesní normy.

Šestá kapitola analyzovala dva neúspěšné legislativní pokusy českého zákonodárce o přijetí samostatného zákona upravujícího stížnosti. První z nich byl návrhem skupiny poslanců z roku 2000 a druhým pak návrh zastupitelstva Jihomoravského kraje z roku 2008. Oba dva návrhy byly velmi ambiciózní a jak se ukázalo, tak i v řadě navrhovaných ustanovení velmi kontroverzní. Zatímco první z nich byl podán v době platnosti a účinnosti vládní vyhlášky z roku 1958, druhý již za účinnosti současného správního řádu a kladl si za cíl zrušit jeho ustanovení § 175. Účelem této práce není hodnotit stížnostní právo obecně, jejím předmětem je pouze vybraný typ stížnosti, proto se autor u těchto obecných počinů omezí pouze na relevantní úvahy vztahující se k řešenému tématu.

V obou případech se zákonodárce nerozhodnul zapojit do této agendy nadřízený orgán. Stížnostmi se měl zabývat orgán, v jehož činnosti byly nedostatky spatřovány a stěžovatel by v případě nesouhlasu s vyřízením měl právo požadovat přešetření způsobu vyřízení věci, avšak příslušným by byl stále stejný orgán. Autor této práce navrhovanou situaci nehodnotí kladně, protože u opětovného přešetření stejným orgánem lze fakticky pochybovat o dodržení objektivitu.

Oba návrhy také zakotvovaly povinnost příslušného orgánu seznámit osobu, proti níž stížnost směřovala, s jejím obsahem a umožnit jí vyjádřit se či předložit potřebné podklady vedoucí k vyřízení věci. Pak lze samozřejmě předpokládat i prodloužení lhůt.

Kladně lze u obou návrhů hodnotit nerozlišování mezi „vyřízením stížnosti“ a „výsledkem šetření a opatření přijatých k nápravě“. Stěžovatel měl být obligatorně informován o všech uvedených skutečnostech. Poslanecký návrh z roku 2000 navíc

předpokládal lhůtu pro možnost podání stížnosti, měla činit tři měsíce ode dne, kdy se stěžovatel o napadaném jednání dozvěděl, avšak nejdéle ve lhůtě jednoho roku od takového jednání.

Poslanecký návrh z roku 2000 byl v konečném znění pozměňovacích návrhů v té době velmi kvalitní a je škoda, že tehdy nenašel dostatečnou podporu. Naopak návrh zastupitelstva Jihomoravského kraje z roku 2008 byl v mnoha ohledech kontroverzní a nejednoznačný, do jisté míry se tak projevíly elementární neznalosti základních souvislostí i problematiky jihomoravských zastupitelů. I přesto by bylo jistě velmi zajímavé sledovat, jaký by měl návrh další osud a zejména jakých pozměňovacích návrhů by se dočkal. Jeho osud byl ale příliš krátký a nebyl projednán ani v prvním čtení.

A konečně kapitola předposlední se věnovala komparaci české úpravy se dvěma vybranými zahraničními právními řády. Prvním z nich byla slovenská úprava, jejíž vývoj je vždy zajímavé sledovat, pokud měla stejný právní základ s úpravou naší, což byl právě případ vládní vyhlášky z roku 1958. Druhým právním řádem byla vybrána úprava německá.

Slovenský zákonodárce se k dlouhodobě neřešené problematice stížností postavil velmi aktivně a vládní vyhlášku z roku 1958 zrušil již v roce 1998 a současně přijal zvláštní zákon upravující stížnosti. Při pohledu na něj bylo evidentní, odkud český zákonodárce čerpal inspiraci v případě neúspěšných legislativních pokusů v letech 2000 a 2008. Zákon byl účinným až do roku 2010, kdy byl nahrazen novým zvláštním zákonem, který podstatně zhoršil postavení stěžovatelů, zejména pokud jde o důrazné prodloužení lhůt pro vyřízení stížnosti. Vedle toho lze stávajícímu zákonu vytknout jednoinstančnost, kdy o způsobu přešetření stížnosti rozhoduje stejný orgán, který ji původně vyřizoval. I přesto zákon dbá na provádění kontrol a statistik a celkově lze úpravu stížností označit za propracovanou, ucelenou, precizní a také poměrně sjednocenou.

Naopak německá úprava je zvláštní tím, že neobsahuje žádný předpis, který by upravoval podávání a vyřizování stížností. Východiskem celé této problematiky je jediný článek německé ústavy, jenž opravňuje každého k podávání stížností a petic. Se

všemi ostatními podrobnostmi i překážkami si již musí poradit samotná veřejná správa, a to zejména nastavenými postupy a fungujícími kontrolními mechanismy. Jedná se o velmi zajímavý model fungující ve vyspělém demokratickém státu s právní kulturou, který dbá na odbornost a kvalitu veřejné správy. Dle autora této práce by v současné chvíli v našem prostředí tento model fungovat nemohl a je tak potřeba požadovat úpravu výslovnou. Německá odborná literatura pak dále rozlišuje dva typy stížností, kterými jsou dozorčí stížnost napadající určitý postup a služebně dozorčí stížnost napadající určité chování. Oba koncepty jsou velmi zajímavé. Nicméně dle autora této práce je nutné, aby věc vyřizoval nejprve orgán, u něhož jsou spatřovány nedostatky a teprve až následně je žádoucí zapojit i orgán nadřízený. Z tohoto důvodu se autor ve vztahu k řešené problematice nepřiklání k možnosti zavedení dozorčí stížnosti. Naopak služebně dozorčí stížnost je velmi významná v tom ohledu, že se jí musí zabývat přímo představený osoby, jejíž chování je napadáno, a může být tak důležitým podkladem pro zahájení disciplinárního řízení. Za porušení právních povinností lze však zaměstnance subjektů veřejné správy účelně sankcionovat i dle českých předpisů.

Jaká by tedy měla úprava stížností proti nevhodnému chování úředních osob nebo proti postupu správního orgánu být a jaké úvahy *de lege ferenda* vyslovuje autor této práce? Důležité je na tomto místě zdůraznit, že navrhované úpravy by se měly co nejvíce přibližovat realitě, aby jich bylo možné skutečně docílit. Jak se již ukázalo, přijmout samostatný zákon o stížnostech, jehož součástí by byla i stížnost proti nevhodnému chování úředních osob nebo proti postupu správního orgánu, se jeví jako téměř nemožné a naopak dle statistických údajů, ze kterých vycházelo negativní stanovisko vlády k návrhu zákona jihomoravských zastupitelů, v praxi nedochází k situacím, kdy by nebylo možné některé stížnostní podání vyřídit a situace dle tohoto přístupu nevyžaduje samostatnou úpravu. Vzhledem k tomu, co již bylo uvedeno k užití analogie, je takové tvrzení logické. O to více autor této práce požaduje, aby stížnost proti nevhodnému chování úředních osob nebo proti postupu správního orgánu zůstala nadále upravena ve správním řádu a vzhledem k významnosti takto jediné a obecné úpravy došlo k většímu propracování a zejména preciznosti této úpravy.

V této souvislosti je nutné poukázat na argumentaci ministerstva vnitra z roku 2008 k teoretické možnosti novelizace stížností ve správním řádu. *Při případné novelizaci správního řádu v budoucnosti zpřesnit ustanovení o stížnostech tak, aby bylo „průhlednější“, tedy, aby jeho aplikace byla snazší (nyní je třeba k jeho aplikaci kvalitní znalost správního řádu jako celku, nejen izolovaná znalost ustanovení o stížnostech – to je důsledek geneze zařazení tohoto ustanovení do správního řádu). Samotná novelizace je však nadbytečná a měla by téměř jistě problematický průběh při projednávání v Poslanecké sněmovně a zejména by neřešila komplexnost dané problematiky z důvodu působnosti správního řádu.*⁴⁴⁹ Z vyjádření je kromě skepse k případnému legislativnímu procesu patrná i nechuť k jakémukoliv změně.

Při hledání optimálního modelu autor této práce vymezil následující klíčové otázky, odpovědi na ně budou zároveň úvahami de lege ferenda o možné budoucí úpravě, pokud by měl zákonodárce snahu nevyhovující současnou právní úpravu změnit.

„Proti komu nebo čemu by mělo být stížností brojeno?“ Správní řád upravuje stížnostní důvody poměrně široce a neurčitě, např. oproti důvodům obsaženým v zákonu o svobodném přístupu k informacím. I přesto je dosavadní obecné pojetí správné, protože pod tyto důvody je tak možné podřadit celou škálu individuálních situací a právě taková by obecná úprava měla být.

„Kdo by měl být oprávněnou osobou k podání stížnosti?“ Správní řád je sice úpravou obecnou, nicméně je nutné si uvědomit, že stížnosti proti nevhodnému chování úředních osob nebo proti postupu správního orgánu představují určitou specifickou kategorii stížností. Lze uplatňovat pouze ve správním řízení v širším slova smyslu, tedy proti všem postupům upraveným správním řádem. Z tohoto pohledu autor nespatřuje důvod ke změně dosavadního pojetí a tedy podání stížnosti by mělo zůstat právem pouze dotčených osob. Veškeré ostatní osoby mohou správní orgán upozorňovat na jakékoliv nedostatky a správní orgán je povinen na jejich výtky reagovat, ale nemělo by se zároveň postupovat ve stejném režimu jako u stížností. Pokud jde o stížnosti

⁴⁴⁹ SÁVELJEV, Jaroslav – VÁVERA, František. *Stížnosti: jak dál?* [online]. [Cit. 2015-10-16]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/stiznosti-jak-dal.aspx>

anonymní, autor vyjadřuje názor, že by měly být vyřizovány pouze, pokud by to správní orgán uznal za vhodné a samozřejmě pokud by obsahovaly skutečnosti nasvědčující spáchání trestného činu, měla by taková podání být postoupena orgánům činným v trestním řízení.

„V jaké lhůtě by měla být stížnost podána?“ Jedním z podstatných nedostatků správního řádu je neexistence lhůty pro podání stížnosti, stěžovatel tedy není svým podáním nijak časově limitován. Autor této práce by se přiklonil k úpravě, která je vlastní např. zákonu o svobodném přístupu k informacím, a limitoval by stěžovatele k podání subjektivní třicetidenní lhůtou ode dne, kdy se o nesprávném postupu nebo nevhodném chování úředních osob dozvěděl nebo dozvědět mohl. Nejdéle však do jednoho roku od uplynutí této události.

„Kterému orgánu by se měla stížnost adresovat a jakým způsobem by ji měl vyřídit?“ Stížnost by jednoznačně měla být adresována správnímu orgánu, který vede (v širším smyslu) řízení. Tento orgán by měl vytýkané nedostatky primárně řešit sám a jistě by nemělo v této fázi docházet k zapojení orgánu nadřízeného. Autor se dále přiklání k dosavadní úpravě ve správním řádu, a tedy i nadále by mělo zůstat na úvaze správního orgánu, jakým způsobem prošetří skutečnosti a zajistí veškeré podklady tak, aby byl zjištěn stav věci, o kterém nejsou důvodné pochybnosti. Pokud by se obligatorně zjišťovala vyjádření osob, proti kterým by stížnost směřovala, značně by to celé řešení věci protáhlo. Nic to však nemění na tom, aby správní orgán tato vyjádření a potažmo i vysvětlení od kterékoliv jiné osoby či orgánu požadovat mohl, pokud by to uznal za vhodné. A konečně nemělo by již nadále být nedůvodně rozlišováno mezi „vyřízením stížnosti“ a „výsledkem šetření a opatření přijatých k nápravě“. Stěžovatel by měl být obligatorně vyzooměn jak o vyřízení jeho věci, tak i o výsledku šetření včetně přijatých nápravných opatření. V případě shledání stížnosti jako důvodné, příp. částečně důvodné, by měly být vyvozeny důsledky proti konkrétní úřední osobě, jež vytýkané nedostatky způsobila. Tyto postihy však dokáže efektivně řešit právní řád i v současné době.

„V jaké lhůtě by měl příslušný správní orgán stížnost vyřídit?“ Autor by opět poukázal na zákon o svobodném přístupu k informacím, kde nadřízený orgán rozhoduje o stížnosti do patnácti dnů ode dne doručení a navíc tuto lhůtu již nelze více

prodlužovat. Takto nastavená lhůta vystihuje smysl a účel institutu stížnosti, který by měl pružně a efektivně reagovat na nastalou situaci a rozhodně by se nemělo jednat o vyvolání dalšího náročného administrativního procesu. Nastavení lhůty stejným způsobem i ve správním řádu by jednoznačně bylo správným krokem. Autor uznává, že mohou nastat i obtížnější situace, na které by základní patnáctidenní lhůta mohla být příliš krátká. Připustil by proto její prodloužení nejdéle o dalších patnáct dnů, o čemž by obligatorně rozhodoval vedoucí konkrétního útvaru, příp. správního orgánu, a stěžovatel by o tomto kroku musel být vyrozuměn včetně uvedení důvodů, které k tomuto úkonu vedly. Optimální nastavení lhůt je pro tuto agendu zcela klíčové a zákonodárcem by tomu měla být věnována zvláštní pozornost. K důležitosti lhůt lze obecně poukázat např. na judikaturu Nejvyššího správního soudu, který mj. uvádí, že lhůty *slouží především k tomu, aby posilovaly právní jistotu v rámci právního styku. Lhůty posilují právní jistotu nejen v soukromoprávních vztazích, v nichž by vzhledem k zásadě rovnosti měly být koncipovány tak, aby rovnocenně dbaly o právní jistotu všech účastníků konkrétního právního poměru, nýbrž i v rámci vztahů veřejnoprávních.*⁴⁵⁰

„Měla by být správním řádem určena konkrétní osoba k vyřízení stížnosti?“ Nikoliv. V tomto ohledu nelze současné úpravě nic vytknout. Je vyhovující, že nelpí na konkrétní osobě, tedy např. aby veškeré stížnosti vyřizoval vedoucí správního orgánu, k čemuž by fakticky stejně nedocházelo. Je podstatné, aby stížnost nevyřizovaly ty osoby, proti nimž směřuje a rovněž osoby podřízené tomu, vůči komu směřuje. Konkrétní vyřizování této agendy by pak mělo vycházet z organizační struktury příslušného správního orgánu.

„Jakým způsobem a v jaké lhůtě by se stěžovatel mohl bránit proti způsobu vyřízení stížnosti?“ Autor považuje za žádoucí, aby byla zachována dvojinstančnost a aby v této fázi došlo k zapojení nadřízeného správního orgánu. Pokud by stížnost přešetřoval orgán, který ji vyřizoval původně, nemohlo by nikdy dojít k dosažení skutečné objektivity. Při pohledu do judikatury i do praxe správních orgánů je zřejmé, že se téměř všechny orgány napříč veřejnou správou potýkají s vysokým množstvím nesmyslných kverulantských podání, jež jsou dílem tzv. kvalifikovaných stěžovatelů. Pro řadu z nich se jedná o jakýsi druh zábavy. I přesto je nutné o stížnosti uvažovat jako

⁴⁵⁰ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 31. srpna 2005 sp. zn. 2 Afs 144/2004.

o důležitém prostředku kontroly veřejné správy a nebylo by žádoucí jej jakkoliv omezovat v neprospěch dvojinstančnosti právě kvůli zmíněným stěžovatelům, byť by to v mnoha ohledech určitě subjektům veřejné správy usnadnilo jejich činnost. Autor této práce se přiklání k zachování oprávnění stěžovatele požadovat od nadřízeného orgánu přešetření způsobu vyřízení jeho věci. Tento orgán by jej však v oznámení o vyřízení jeho podání měl mít povinnost upozornit, že se jedná o vyřízení konečné a veškerými jeho dalšími podáními v téže věci bez uvedení nových skutečností se již správní orgán nebude zabývat, o čemž stěžovatel nebude opětovně vyrozumíván. Za předpokladu precizní právní úpravy pak bude možné, aby nadřízený správní orgán věc vyřizoval stejným postupem a ve stejných lhůtách jako orgán jemu podřízený. Měly by být pouze upraveny způsoby vyřízení přešetření věci. Nadřízený orgán by tak mohl buď přikázat orgánu podřízenému, aby ve stanovené lhůtě učinil veškerá potřebná opatření k nápravě nebo tato opatření mohl činit přímo on sám.

„Jaké kontrolní mechanismy by měly být v této agendě efektivními?“

Podstatným nedostatkem úpravy ve správním řádu je absence kontrolních prvků. Jednoznačně by měla být zavedena povinnost kontroly ex post a mělo by být dohlíženo na to, zda jsou přijatá nápravná opatření skutečně dodržována a zda byly odstraněny veškeré nedostatky, které tento protiprávní stav způsobily. Příslušným by měl být buď ten, kdo stížnost vyřizoval, nebo příp. speciální útvar, např. oddělení interního auditu. Současně by povinně měly být vyhotovovány statistiky o stížnostní agendě, resp. evidence stížností, s každoroční povinností zveřejňování těchto dat. Evidenci stížností již v roce 2006 doporučil Odbor dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra ČR v metodické pomůcce k vyřizování stížnostní agendy, avšak její text je pouze doporučující a nezávazný.⁴⁵¹

Autor se tak vyslovuje pro poměrně jednoduchý a realizovatelný model, který by mohl fungovat daleko lépe než model dle úpravy současné. Zároveň se z hlediska prevence také přiklání k podpoře etických kodexů, které mají mít v moderní veřejné

⁴⁵¹ Metodická pomůcka Odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra ze dne 19. června 2006. *K vyřizování stížností podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 413/2005 Sb.* [online]. [Cit. 2015-08-19]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/metodicke-pomucky-ke-spravnimu-radu-metodicka-pomucka-k-vyrizovani-stiznosti-podle-zakona-c-pdf.aspx>

správě svůj prostor, avšak neměly by zůstat nezávaznými, jako je tomu u jejich naprosté většiny.⁴⁵²

⁴⁵² Příloha č. 5 této práce je představována *Etickým kodexem úředníků a zaměstnanců veřejné správy*, který má podobu usnesení vlády (Usnesení Vlády České republiky ze dne 9. května 2012 č. 331.) Jedná se o nezávazný dokument, který by měl představovat doporučující vzor pro zpracování etických kodexů jednotlivými subjekty veřejné správy. Autor této práce v něm nachází veškeré důležité požadavky, které by měly být kladeny na úředníky a zaměstnance veřejné správy.

Závěr

Stanoveným cílem rigorózní práce bylo podání uceleného výkladu o stížnosti proti nevhodnému chování úředních osob nebo proti postupu správního orgánu se zaměřením na obecnou i zvláštní právní úpravu. Převážný důraz byl kladen zejména na úpravu obecnou, kterou autor podrobil kritickému zhodnocení s návrhem vlastního řešení spatřovaných nedostatků. Hlavní přidanou hodnotou této práce by mělo být navržení optimálního řešení způsobu přijímání a vyřizování stížností proti nevhodnému chování úředních osob nebo proti postupu správního orgánu na obecné úrovni.

Autor zvolené téma strukturoval celkem do osmi kapitol. Nejprve vymezil klíčový pojem stížnost s ohledem na jeho pojmové znaky a právní úpravu, dále problematiku stížností ve veřejné správě představil z pohledu jejího historického vývoje, kdy byl počátečním mezníkem zvolen rok 1954, v němž byl přijat první samostatný počin upravující stížnosti na obecné úrovni. Byla jím problematická vládní vyhláška, kterou v roce 1958 nahradila vyhláška podobně problematická a tehdejší zákonodárce ji zamýšlel jako dočasné provizorium, ale zrušena byla až na konci roku 2005 v souvislosti s přijetím současného správního řádu. Téměř čtyřicetiletá účinnost této snad i legendární vyhlášky měla významný vliv na řadu nejrůznějších vnitřních předpisů o přijímání a vyřizování stížností a stala se jakýmsi neformálním vzorem pro velké množství subjektů veřejné správy. Proto ji i tato práce věnovala značný analytický prostor.

Od právního vývoje autor postupně přešel k současné obecné úpravě, jejíž klíčovým ustanovením je jediné ustanovení správního řádu - § 175 a jeho sedm odstavců. Jedná se o jednu z nejdůležitějších částí této práce, proto jí byl věnován zcela nejširší prostor a autor podrobně představil kompletní proces od podání stížnosti, přes její prošetření a vyřízení, až po přezkoumání a případnou změnu způsobu vyřízení.

Vzhledem k tomu, že smyslem této práce měla být analýza s následným vyslovením úvah *de lege ferenda*, bylo nutné kromě stávající obecné úpravy a jejího vývoje také analyzovat zvláštní zákony upravující stížnosti proti určitému postupu či jednání ve veřejné správě, působnost veřejného ochránce práv v ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí, neúspěšné legislativní pokusy českého zákonodárce směřující k přijetí samostatného zákona o stížnostech a také i zahraniční právní řády,

kterými byla zvolena úprava slovenská a německá. Analytické výsledky včetně úvah de lege ferenda pak autor uvedl v kapitole závěrečné věnující se vyhodnocení řešené problematiky.

Autor byl velmi kritický ke stávající stručné a značně nevyhovující úpravě ve správním řádu a navrhnul vlastní model řešení, který by si představoval namísto stávající kusé úpravy. Rozhodnul se pro zachování stížností proti nevhodnému chování úředních osob nebo proti postupu správního orgánu mezi ustanoveními správního řádu a nevyslovil se pro jejich přesunutí do samostatného zákona. Veškeré konkrétní závěry lze tedy nalézt v již uvedené poslední kapitole této práce.

Stížnost proti nevhodnému chování úředních osob nebo proti postupu správního orgánu je významným prostředkem tzv. neformální kontroly veřejné správy, kterou uplatňují fyzické či právnické osoby, resp. stěžovatelé, kterých se v konkrétním případě činnost správního orgánu dotýká a upozorňují tak na protiprávní jednání. Pro tato podání je charakteristický individuální zájem stěžovatele, což stížnosti odlišuje od petic, kde je naopak klíčovým zájem veřejný či jiný společný. Stížnost dle správního řádu může být uplatněna jen za předpokladu, neposkytuje-li tento zákon jiný z prostředků ochrany. Oproti ostatním, více formalizovaným, institutům by tak její vyřízení mělo být jednoduché, rychlé a efektivní. Rozhodě by nemělo docházet k vyvolání dalšího složitějšího administrativního procesu, ke kterému se spíše přiklání úprava stávající.

Úvahy o právní úpravě stížností jsou často limitovány určitou pomyslnou hranicí mezi veřejnou správou coby službou veřejnosti na straně jedné a řadou tzv. kvalifikovaných stěžovatelů na straně druhé, pro které je stále podávání nesmyslných stížností určitým druhem záliby. I přesto je však nutné vyslovit se pro přednost veřejné správy jakožto služby veřejnosti a s respektem k ní se autor postavil k vybranému tématu.

Použité zdroje

Knižní publikace:

- [1] ČERNÝ, Pavel – DOHNAL, Vítězslav – KORBEL, František – PROKOP, Martin. *Průvodce novým správním řádem s podrobným výkladem a vzory podání*. Praha: Linde Praha, a. s., 2006, 439 s. ISBN 80-7201-600-8.
- [2] DRAGOS, Dacian C. – NEAMTU, Bogdana (eds.). *Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law*. Berlin: Springer-Verlag, 2014, 605 s. ISBN 978-3-642-34945-4.
- [3] FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, s.r.o., 2012, 323 s. ISBN 978-80-87576-22-9.
- [4] GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 6. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2013, 310 s. ISBN 978-80-7380-454-1.
- [5] HENDRYCH, Dušan a kol. *Právní slovník*. Praha: C.H. Beck, s.r.o., 2001, 1189 s. ISBN 80-7179-360-4.
- [6] HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H. Beck, s.r.o., 2012, 832 s. ISBN 978-80-7179-254-3.
- [7] HENDRYCH, Dušan. *Správní věda. Teorie veřejné správy*. 3. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2009, 232 s. ISBN 978-80-7357-458-1.
- [8] HORÁKOVÁ, Monika – TOMOSZKOVÁ, Veronika a kol. *Správní řízení v zemích EU. Velká Británie, Francie, Německo a Itálie*. Praha: Linde Praha, a. s., 2011, 190 s. ISBN 978-80-7201-844-4.
- [9] HRABÁK, Jan – NAHODIL, Tomáš. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2012, 452 s. ISBN 978-80-7357-959-3.
- [10] HRSTKOVÁ DUBŠEKOVÁ, Lenka. *Daňový řád*. 3. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, 216 s. ISBN 978-80-7478-695-2.
- [11] JELÍNEK, Jiří a kol. *Trestní právo hmotné. Obecná část. Zvláštní část*. 4. vyd. Praha: Leges, s.r.o., 2014, 976 s. 978-80-7502-044-4.
- [12] JELÍNEK, Jiří a kol. *Trestní právo procesní*. 3. vyd. Praha: Leges, s.r.o., 2013, 864 s. ISBN 978-80-87576-44-1.

- [13] JEMELKA, Luboš – PONĎĚLÍČKOVÁ, Klára – BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 4. vyd. Praha: C.H. Beck, s.r.o., 2013, 848 s. ISBN 978-80-7400-484-1.
- [14] KADEČKA, Stanislav a kol. *Správní řád*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2006, 632 s. ISBN 80-7357-226-5.
- [15] KNAPP, Viktor *Teorie práva*. Praha: C.H. Beck, s.r.o., 1995, 247 s. ISBN 80-7179-028-1.
- [16] KOBÍK, Jaroslav – KOHOUTKOVÁ, Alena. *Daňový řád s komentářem*. 2. vyd. Olomouc: ANAG, spol. s r. o., 2013, 1192 s. ISBN 978-80-7263-769-0.
- [17] KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva v České republice. Praktická příručka s judikaturou*. Praha: Leges, s.r.o., 2012, 256 s. ISBN 978-80-87576-28-1.
- [18] KOLEKTIV AUTORŮ. *Masarykův slovník naučný. Lidová encyklopedie všeobecných vědomostí. Díl IV*. Praha: Československý kompas, 1929, 1109 s.
- [19] KOTTNAUER, Antonín – PŘIB, Jan – ÚLEHLOVÁ, Helena – TOMANDLOVÁ, Ludmila. *Zákon o státní službě*. Ostrava: Sagit, a.s., 2015, 368 s. ISBN 978-80-7488-079-7.
- [20] KOUDELKA, Zdeněk – ONDRUŠ, Radek – PRŮCHA, Petr. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. 2. vyd. Praha: Linde Praha, a. s., 2004, 379 s. ISBN 80-7201-444-7.
- [21] LACINA, Karel – ČECHÁK, Vladimír. *Vývoj systémů veřejné správy*. Praha: Professional Publishing, 2001, 120 s. ISBN 80-86419-13-4.
- [22] MATES, Pavel. *Ochrana soukromí ve správním právu*. Praha: Linde Praha, a. s., 2004, 307 s. ISBN 80-7201-458-7.
- [23] MATES, Pavel – STARÝ, Marek. *Základy správního práva. Obecná část*. Praha: Vysoká škola finanční a správní, o.p.s., 2009, 144 s. ISBN 978-80-7408-019-7.
- [24] MATES, Pavel – STARÝ, Marek. *Základy správního práva procesního*. Praha: Vysoká škola finanční a správní, o.p.s., 2014, 184 s. ISBN 978-80-7408-088-3.
- [25] MATRASOVÁ, Eva – ŠLAUF, Václav. *Zákon o obcích (obecní zřízení) včetně prováděcích předpisů s komentářem*. 2. vyd. Praha: Nakladatelství POLYGON, 2003, 311 s. ISBN 80-7273-088-6.
- [26] NEDOROST, Libor – SOVÁK, Zdeněk. *Správní právo procesní*. Praha: EUROLEX BOHEMIA s.r.o., 2002, 213 s. ISBN 80-86432-17-3.

- [27] NEDOROST, Libor – SOVÁK, Zdeněk – VĚTROVEC, Vladislav. *Správní řád – komentář*. Praha: EUROLEX BOHEMIA s.r.o., 2002, 527 s. ISBN 80-86432-16-5.
- [28] ONDRUŠ, Radek. *Správní řád. Nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde Praha, a.s., 2005, 512 s. ISBN 80-7201-523-0.
- [29] PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky*. Praha: Leges, s.r.o., 2011, 1120 s. ISBN 978-80-87212-90-5.
- [30] POMAHAČ, Richard. *Průvodce veřejnou správou*. Praha: ISV, 1999, 246 s. ISBN 80-85866-42-0.
- [31] POTĚŠIL, Lukáš – BRUS, Martin – HLOUCH, Lukáš – RIGEL, Filip – ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, s.r.o., 2014, 1040 s. ISBN 978-80-7502-024-6.
- [32] PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C.H. Beck, s.r.o., 2013, 420 s. ISBN 978-80-7400-456-8.
- [33] PRAŽÁK, Jiří. *Rakouské právo veřejné. Díl druhý: Rakouské právo správní*. Praha: Jednota právnická, 1905.
- [34] PRŮCHA, Petr. *Základní pojmy a instituty správního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 1998, 420 s. ISBN 80-210-2002-4.
- [35] PRŮCHA, Petr – POMAHAČ, Richard. *Lexikon správní právo*. Ostrava: Sagit, a.s., 2002, 683 s. ISBN 80-7208-314-7.
- [36] SCHENKE, Wolf-Rüdiger. *Verwaltungsprozessrecht*. 14. Aufl. Heidelberg: C.F. Müller GmbH, 2014, 409 s. ISBN 978-3-8114-9362-9.
- [37] SCHMIDT, Thorsten Ingo. *Fallrepetitorium Allgemeines Verwaltungsrecht*. 2. Aufl. Heidelberg: C.F. Müller GmbH, 2014, 434 s. ISBN 978-3-8114-7105-4.
- [38] SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2012, 386 s. ISBN 978-80-7380-381-0.
- [39] SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2013, 500 s. ISBN 978-80-7478-002-8.
- [40] SUCKOW, Horst – WEIDEMANN, Holger. *Allgemeines Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtsschutz*. 15. Aufl. Stuttgart: W. Kohlhammer GmbH, 2008, 304 s. ISBN 978-3-555-01394-7.

- [41] ŠLAUF, Václav – MATRASOVÁ, Eva – PŘÍHODA, Petr – ŠMÍD, Ladislav. *Správní řád. Poznámkové vydání*. 11. vyd. Praha: Linde Praha, a. s., 2003, 440 s. ISBN 80-7201-393-9.
- [42] ŠROMOVÁ, Eva. *Správní řízení od A do Z*. 2. vyd. Olomouc: ANAG, spol. s r. o., 2012, 567 s. ISBN 978-80-7263-696-9.
- [43] ŠVESTKA, Jiří – DVOŘÁK, Jan a kol. *Občanské právo hmotné I*. 5. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2009, 458 s. ISBN 978-80-7357-466-6.
- [44] VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. Praha: Agentura BOVA – Nakladatelství POLYGON, 2012, 1458 s. ISBN 978-807-2731-664.
- [45] VEDRAL, Josef – VÁŇA, Luboš – BŘEŇ, Jan – PŠENIČKA, Stanislav. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. Praha: C.H. Beck, s.r.o., 2008, 861 s. ISBN 978-80-7179-597-1.
- [46] VOPÁLKA, Vladimír – MIKULE, Vladimír – ŠIMŮNKOVÁ, Věra – ŠOLÍN, Miloslav. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: C.H. Beck, s.r.o., 2004, 327 s. ISBN 80-7179-864-9.
- [47] VOPÁLKA, Vladimír – ŠIMŮNKOVÁ, Věra, ŠOLÍN, Miloslav. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, s.r.o., 2003, 400 s. ISBN 80-7179-731-6.
- [48] WIENBRACKE, Mike. *Verwaltungsprozessrecht*. 2. Aufl. Heidelberg: C.F. Müller GmbH, 2014, 223 s. ISBN 978-3-8114-7080-4.
- [49] WITTERN, Andreas – BASSLSPERGER, Maximilian. *Verwaltungs- und Verwaltungsprozessrecht. Grundriss für Ausbildung und Praxis*. 19. Aufl. Stuttgart: W. Kohlhammer GmbH, 2007, 312 s. ISBN 978-3-17-018407-7.

Odborné články a texty:

- [1] BÁRTA, Jan. *Petice a stížnosti*. In: *Správní právo*. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 1990, roč. 23, č. 4, s. 203-209. ISSN 0139-6005.
- [2] BÁRTA, Jan. *Systém procesních úprav v platném správním právu*. In: *Právník*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, v. v. i., 1995, roč. 134, č. 3, s. 193-211. ISSN 0324-7007.
- [3] BŘÍZA, Ladislav. *Přežije vyhláška č. 150 rok 2000?* In: *Právní rádce*. Praha: Economia, a. s., 1996, roč. 4, č. 6, s. 7-8. ISSN 1210-4817.

- [4] ČEBIŠOVÁ, Taisia. *Modernizace služebních poměrů – evropské trendy a naše situace*. In: LOUDA, Tomáš – GROSPÍČ, Jiří – VOSTRÁ, Lenka (eds.). *Modernizace veřejné správy v Evropě a České republice*. Plzeň: Aleš Čeněk s.r.o., 2006, 351 s. ISBN 80-7380-001-2.
- [5] FADRŇÝ, Martin – KOUSAL, Michael. *Přístup k informacím po letošní novele*. In: *Právní fórum: Příloha Via Iuris*. Praha: ASPI Publishing s. r. o., 2006, č. II, s. 32-36. ISSN 1214-7966.
- [6] GABRIŠOVÁ, Veronika. *Aplikace vládní vyhlášky č. 150/1958 Ú. l., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících v praxi veřejného ochránce práv*. In: HRABCOVÁ, Dana (eds). *Působení ombudsmana v demokratické společnosti. Sborník příspěvků přednesených na mezinárodní vědecké konferenci dne 5. června 2003*. Brno: Masarykova univerzita, 2003, 142 s. ISBN 80-210-3202-2.
- [7] HANSEL, Martin. *Vyřizování tzv. anonymních stížností*. In: *Právní rádce*. Praha: Economia, a. s., 2005, roč. 13, č. 11, s. 41-42. ISSN 1210-4817.
- [8] JEMELKA, Luboš. *Stížnosti a místní samospráva*. In: KADEČKA, Stanislav – KLIKOVÁ, Alena – VALACHOVÁ, Kateřina (eds). *Nový správní řád a místní samospráva II*. Brno: Masarykova univerzita, 2007, 270 s. ISBN 978-80-210-4489-0.
- [9] JEROUŠEK, David. *Stížnost dle daňového řádu v průběhu daňové kontroly*. In: *Daňový expert*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2013, roč. 2013, č. 4, s. 2-13. ISSN 1801-2779.
- [10] KADEČKA, Stanislav. *Námítky a stížnosti*. In: KADEČKA, Stanislav – MAREK, David (eds.). *Nový správní řád v praxi krajských úřadů II*. Plzeň: Aleš Čeněk s.r.o., 2009, 272 s. ISBN 978-80-7380-250-9.
- [11] KOLMAN, Petr. *Správně-právní aspekty stížností a „infostížností“*. In: KADEČKA, Stanislav – KLIKOVÁ, Alena – VALACHOVÁ, Kateřina (eds). *Nový správní řád a místní samospráva II*. Brno: Masarykova univerzita, 2007, 270 s. ISBN 978-80-210-4489-0.
- [12] KOLMAN, Petr. *Stížnosti podle nového správního řádu*. In: *Právní rádce*. Praha: Economia, a. s., 2005, roč. 13, č. 8, s. 39-43. ISSN 1210-4817.

- [13] MATES, Pavel – SKULOVÁ, Soňa. *K problému ochrany soukromí úředníků veřejné správy v otázce platů a odměn z pohledu práva na informace* [online]. [Cit. 2016-01-10]. Dostupné z: <http://www.bulletin-advokacie.cz/k-problemu>
- [14] MIKULE, Vladimír. *Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu. An Action Against Decisions of an Administrative Body*. In: VOPÁLKA, Vladimír (eds.). *Nová úprava správního soudnictví. Code of Administrative justice*. Praha: ASPI publishing, s.r.o., 2003, 408 s. ISBN 80-86395965-0.
- [15] PÁTEK, Václav. *Nový daňový řád*. In: *Právní rádce*. Praha: Economia, a. s., 2009, roč. 17, č. 10, s. 29-33. ISSN 1210-4817.
- [16] POTĚŠIL, Lukáš. „Dobrá správa“ v dokumentech Rady Evropy [online]. [Cit. 2016-01-15]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/dobra-sprava-v-dokumentech-rady-evropy.aspx>
- [17] PRŮCHA, Petr. *K tzv. dalším úkonům správních orgánů v režimu správního řádu*. In: VOPÁLKA, Vladimír (eds.). *Nový správní řád. Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád. Code of Administrative Procedure*. Praha: ASPI publishing, s.r.o., 2005, 555 s. ISBN 80-7357-109-9.
- [18] SAVELJEV, Jaroslav – VAVERA, František. *Stížnosti: jak dál?* [online]. [Cit. 2015-10-16]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/stiznosti-jak-dal.aspx>
- [19] UHEREK, Pavel. *Kdo, na co a jakou formou může podávat stížnosti | epravo.cz* [online]. [Cit. 2015-10-14]. Dostupné z: <http://www.epravo.cz/top/clanky/kdo-na-co-a-jakou-formou-muze-podavat-stiznosti-v-souvislosti-s-poskytovanim-zdravotnich-sluzeb-99133.html>
- [20] VESELÝ, Tomáš – SLÁDEČEK, Vladimír. *Stížnosti na policii v České republice*. In: *Správní právo*. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 1996, roč. 29, č. 4, s. 193-211. ISSN 0139-6005.

Právní předpisy:

Vnitrostátní právní předpisy:

- [1] Zákon č. 299/1920 Sb. z. a n. ze dne 14. dubna 1920, *o četnictvu*.
- [2] Vládní nařízení č. 8/1928 Sb. ze dne 13. ledna 1928, *o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řízení)*.

- [3] Ústavní zákon č. 150/1948 Sb. ze dne 9. května 1948, *Ústava Československé republiky*.
- [4] Ústavní zákon č. 12/1954 Sb. ze dne 3. března 1954, *o národních výborech*.
- [5] Vládní vyhláška č. 225/1954 Ú. 1. ze dne 19. října 1954, *o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících u národních výborů a jejich výkonných orgánů*.
- [6] Vládní nařízení č. 20/1955 Sb. ze dne 22. března 1955, *o řízení ve věcech správních (správní řád)*.
- [7] Vládní vyhláška č. 150/1958 Ú. 1. ze dne 1. října 1958, *o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících*.
- [8] Vládní nařízení č. 91/1960 Sb. ze dne 24. června 1960, *o správním řízení*.
- [9] Zákon č. 141/1961 Sb. ze dne 29. listopadu 1961, *o trestním řízení soudním (trestní řád)*.
- [10] Zákon č. 71/1967 Sb. ze dne 29. června 1967, *o správním řízení (správní řád)*.
- [11] Zákon č. 2/1969 Sb. ze dne 8. ledna 1969, *o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky*.
- [12] Zákon č. 40/1974 Sb. ze dne 14. dubna 1974, *o Sboru národní bezpečnosti*.
- [13] Zákon č. 64/1986 Sb. ze dne 20. října 1986, *o České obchodní inspekci*.
- [14] Zákon č. 85/1990 Sb. ze dne 27. března 1990, *o právu petičním*.
- [15] Zákon č. 200/1990 Sb. ze dne 17. května 1990, *o přestupcích*.
- [16] Zákon č. 337/1992 Sb. ze dne 5. května 1992, *o správě daní a poplatků*.
- [17] Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. ze dne 16. prosince 1992, *Ústava České republiky*.
- [18] Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb. ze dne 16. prosince 1992, *o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky*.
- [19] Zákon č. 283/1993 Sb. ze dne 9. listopadu 1993, *o státním zastupitelství*.
- [20] Zákon č. 85/1996 Sb. ze dne 13. března 1996, *o advokacii*.
- [21] Zákon č. 106/1999 Sb. ze dne 11. května 1999, *o svobodném přístupu k informacím*.
- [22] Zákon č. 169/1999 Sb. ze dne 30. června 1999, *o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů*.
- [23] Zákon č. 221/1999 Sb. ze dne 14. září 1999, *o vojácích z povolání*.
- [24] Zákon č. 349/1999 Sb. ze dne 8. prosince 1999, *o Veřejném ochránci práv*.

- [25] Zákon č. 101/2000 Sb. ze dne 4. dubna 2000, *o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů*.
- [26] Zákon č. 128/2000 Sb. ze dne 12. dubna 2000, *o obcích (obecní zřízení)*.
- [27] Zákon č. 129/2000 Sb. ze dne 12. dubna 2000, *o krajích (krajské zřízení)*.
- [28] Zákon č. 131/2000 Sb. ze dne 13. dubna 2000, *o hlavním městě Praze*.
- [29] Zákon č. 219/2000 Sb. ze dne 27. června 2000, *o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích*.
- [30] Zákon č. 6/2002 Sb. ze dne 30. listopadu 2001, *o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích)*.
- [31] Zákon č. 150/2002 Sb. ze dne 21. března 2002, *soudní řád správní*.
- [32] Zákon č. 218/2002 Sb. ze dne 26. dubna 2002, *o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon)*.
- [33] Zákon č. 312/2002 Sb. ze dne 13. června 2002, *o úřednicích územních samosprávných celků a o změně některých zákonů*.
- [34] Zákon č. 500/2004 Sb. ze dne 24. června 2004, *správní řád*.
- [35] Nařízení vlády č. 370/2005 Sb. ze dne 17. srpna 2005, *kterým se zrušuje vládní vyhláška č. 150/1958 Ú. l., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících*.
- [36] Zákon č. 61/2006 Sb. ze dne 3. února 2006, *kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění zákona č. 81/2005 Sb., a zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů*.
- [37] Zákon č. 262/2006 Sb. ze dne 21. dubna 2006, *zákoník práce*.
- [38] Zákon č. 273/2008 Sb. ze dne 17. července 2008, *o Policii České republiky*.
- [39] Zákon č. 300/2008 Sb. ze dne 17. července 2008, *o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů*.
- [40] Zákon č. 40/2009 Sb. ze dne 8. ledna 2009, *trestní zákoník*.
- [41] Zákon č. 280/2009 Sb. ze dne 22. července 2009, *daňový řád*.

- [42] Zákon č. 372/2011 Sb. ze dne 6. listopadu 2011, *o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách)*.
- [43] Zákon č. 341/2011 Sb. ze dne 6. listopadu 2011, *o Generální inspekci bezpečnostních sborů a o změně souvisejících zákonů*.
- [44] Zákon č. 89/2012 Sb. ze dne 3. února 2012, *občanský zákoník*.
- [45] Zákon č. 234/2014 Sb. ze dne 1. října 2014, *o státní službě*.

Zahraníční právní předpisy – Slovenská republika:

- [1] Zákon č. 71/1967 Zb. zo dňa 29. júna 1967, *o správnom konaní (správny poriadok)*.
- [2] Zákon č. 347/1990 Zb. zo dňa 28. augusta 1990, *o organizácii ministerstiev a ostatných orgánov štátnej správy Slovenskej republiky*.
- [3] Zákon č. 10/1996 Z. z. zo dňa 14. decembra 1995, *o kontrole v štátnej správe*.
- [4] Zákon č. 152/1998 Z. z. zo dňa 14. mája 1998, *o sťažnostiach*.
- [5] Zákon č. 575/2001 Z. z. zo dňa 12. decembra 2001, *o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy*.
- [6] Zákon č. 9/2010 Z. z. zo dňa 4. decembra 2009, *o sťažnostiach*.

Zahraníční právní předpisy – Spolková republika Německo:

- [1] *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1)

Judikatura:

Rozhodnutí Ústavního soudu:

- [1] Usnesení Ústavního soudu ze dne 25. listopadu 1993 sp. zn. II.ÚS 75/93.
- [2] Usnesení Ústavního soudu ze dne 16. května 1996 sp. zn. III.ÚS 28/96.
- [3] Nález Ústavního soudu ze dne 11. července 1996 sp. zn. II.ÚS 173/95.
- [4] Usnesení Ústavního soudu ze dne 4. listopadu 1998 sp. zn. I.ÚS 97/98.
- [5] Usnesení Ústavního soudu ze dne 10. května 2000 sp. zn. II.ÚS 1/2000.
- [6] Nález Ústavního soudu ze dne 27. února 2003 sp. zn. III.ÚS 686/02.
- [7] Usnesení Ústavního soudu ze dne 27. září 2005 sp. zn. I.ÚS 435/04.
- [8] Nález Ústavního soudu ze dne 11. července 2006 sp. zn. Pl.ÚS 18/06.

- [9] Nález Ústavního soudu ze dne 24. ledna 2007 sp. zn. I.ÚS 260/06.
- [10] Nález Ústavního soudu ze dne 19. prosince 2007 sp. zn. III. ÚS 346/06.
- [11] Nález Ústavního soudu ze dne 19. března 2009 sp. zn. III.ÚS 77/05.
- [12] Usnesení Ústavního soudu ze dne 9. prosince 2009 sp. zn. III.ÚS 2997/09.
- [13] Usnesení Ústavního soudu ze dne 1. března 2011 sp. zn. III.ÚS 3158/10.
- [14] Usnesení Ústavního soudu ze dne 20. června 2011 sp. zn. IV.ÚS 1142/11.
- [15] Usnesení Ústavního soudu ze dne 3. října 2013 sp. zn. III.ÚS 1876/13.
- [16] Usnesení Ústavního soudu ze dne 23. září 2014 sp. zn. II.ÚS 453/14.
- [17] Nález Ústavního soudu ze dne 30. června 2015 sp. zn. Pl.ÚS 21/14.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu:

- [1] Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 31. srpna 2005 sp. zn. 2 Afs 144/2004.
- [2] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. listopadu 2005 sp. zn. 1 Afs 107/2004.
- [3] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. prosince 2006 sp. zn. 1 Afs 56/2004.
- [4] Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. října 2007 sp. zn. 8 Afs 75/2007.
- [5] Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. května 2008 sp. zn. Konf 31/2007.
- [6] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. srpna 2008 sp. zn. 2 As 38/2007.
- [7] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. září 2008 sp. zn. 1 As 30/2008.
- [8] Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. října 2007 sp. zn. 8 Afs 75/2007.
- [9] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. října 2008 sp. zn. 7 Afs 86/2007.
- [10] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. listopadu 2008 sp. zn. 6 Aps 4/2007.
- [11] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. listopadu 2008 sp. zn. 4 Ans 1/2008.

- [12] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. ledna 2009 sp. zn. 1 As 92/2008.
- [13] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. listopadu 2009 sp. zn. 5 As 38/2009.
- [14] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. února 2010 sp. zn. 5 As 32/2009.
- [15] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. dubna 2010 sp. zn. 5 As 76/2009.
- [16] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. září 2010 sp. zn. 4 As 16/2010.
- [17] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. prosince 2010 sp. zn. 4 Aps 2/2010.
- [18] Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 31. března 2011 sp. zn. Komp 7/2010.
- [19] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. dubna 2011 sp. zn. 7 Aps 2/2011.
- [20] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. listopadu 2012 sp. zn. 5 As 43/2012.
- [21] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. prosince 2012 sp. zn. 1 Aps 9/2012.
- [22] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. prosince 2012 sp. zn. 7 Ans 18/2012.
- [23] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. května 2013 sp. zn. 4 As 50/2012.
- [24] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. srpna 2013 sp. zn. 1 As 47/2013.
- [25] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. října 2013 sp. zn. 5 Aps 5/2013.
- [26] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. listopadu 2013 sp. zn. 9 Aps 4/2013.
- [27] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. prosince 2013 sp. zn. 1 Afs 66/2013.

- [28] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. května 2014 sp. zn. 5 Afs 43/2014.
- [29] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. července 2014 sp. zn. 4 Afs 53/2014.
- [30] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. září 2014 sp. zn. 2 As 41/2014.
- [31] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. listopadu 2014 sp. zn. 3 As 26/2014.
- [32] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. prosince 2014 sp. zn. 1 As 189/2014.
- [33] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. prosince 2014 sp. zn. 4 As 234/2014.
- [34] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. ledna 2015 sp. zn. 3 Afs 51/2014.

Rozhodnutí Nejvyššího soudu:

- [1] Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. května 2004 sp. zn. 30 Cdo 1912/2003.
- [2] Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. ledna 2006 sp. zn. 30 Cdo 1623/2005.
- [3] Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 5. října 2010 sp. zn. 30 Cdo 4761/2009.

Rozhodnutí Vrchního soudu v Praze:

- [1] Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 14. dubna 1993 sp. zn. 6A 35/95.
- [2] Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 12. září 1997 sp. zn. 7A 179/95.
- [3] Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25. ledna 1999 sp. zn. 7 A 8/96.

Rozhodnutí Ústavného soudu Slovenskej republiky:

- [1] Nález Ústavného soudu Slovenskej republiky zo dňa 29. januára 2004 sp. zn. IV. ÚS 156/03.
- [2] Uznesenie Ústavného soudu Slovenskej republiky zo dňa 16. decembra 2009 sp. zn. IV. ÚS 428/09.
- [3] Uznesenie Ústavného soudu Slovenskej republiky zo dňa 9. septembra 2010 sp. zn. IV. ÚS 328/2010.
- [4] Uznesenie Ústavného soudu Slovenskej republiky zo dňa 23. mája 2013 sp. zn. IV. ÚS 273/2013.

Ostatní zdroje:

- [1] *Důvodová zpráva k zákonu č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád)*. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer, a. s. [cit. 2015-07-03].
- [2] *Evropský kodex řádné správní praxe*. [online]. [Cit. 2016-01-14]. Dostupné z: <http://www.eowebbot.europarl.europa.eu/cs/resources/code.faces#/page/1>
- [3] *Kodex řádného úředního chování zaměstnanců Evropské komise vůči veřejnosti*. [online]. [Cit. 2016-01-14]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/transparency/code/docs/code_cs.pdf
- [4] Metodická pomůcka Odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra ze dne 19. června 2006. *K vyřizování stížností podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 413/2005 Sb.* [online]. [Cit. 2015-08-19]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/metodicke-pomucky-ke-spravnimu-radu-metodiccka-pomucka-k-vyrizovani-stiznosti-podle-zakona-c-pdf.aspx>
- [5] Pokyn ministra spravedlnosti České socialistické republiky ze dne 16. prosince 1985 č. 2487/85-sekr., *k upřesnění evidence stížností, oznámení a podnětů občanů a organizací a prohloubení práce s nimi*. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer, a. s. [cit. 2015-07-10].
- [6] *Postup pro přijímání a vyřizování stížností proti postupu poskytovatele při poskytování zdravotních služeb nebo proti činnostem souvisejícím se zdravotními službami*. Magistrát hlavního města Prahy [online]. [Cit. 2015-08-15]. Dostupné z: http://zdravotni.praha.eu/jnp/cz/formulare_udeleni_opravneni/postup_prijimani_vyrizovani_stiznosti.html
- [7] Sněmovní tisk 16. *Senátní návrh zákona o svobodném přístupu k informacím a o změně dalších zákonů (zákon o svobodě informací)*. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 1998, III. volební období [online]. [Cit. 2015-08-05]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=16&CT1=0>
- [8] Sněmovní tisk 201. *Vládní návrh zákona správní řád*. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 2003, IV. volební období [online]. [Cit. 2015-08-01]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=201&CT1=0>

- [9] Sněmovní tisk 405. *Vládní návrh zákona o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách)*. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 2011, VI. volební období [online]. [Cit. 2015-08-06]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=405&CT1=0>
- [10] Sněmovní tisk 574. *Poslanecký návrh zákona o přijímání a vyřizování stížností*. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 2000, III. volební období [online]. [Cit. 2015-08-26]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=574&CT1=0>
- [11] Sněmovní tisk 643. *Návrh zastupitelstva Jihomoravského kraje na vydání zákona o stížnostech a o změně některých zákonů*. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 2008, V. volební období [online]. [Cit. 2015-08-29]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=643&CT1=0>
- [12] Sněmovní tisk 685. *Vládní návrh zákona daňový řád*. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 2008, V. volební období [online]. [Cit. 2015-08-03]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=685&CT1=0>
- [13] Sněmovní tisk 878. *Vládní návrh zákona o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích)*. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 2000, III. volební období [online]. [Cit. 2015-08-04]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=878&CT1=0>
- [14] Sněmovní tisk 1080. *Vládní návrh zákona soudní řád správní*. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 2001, III. volební období [online]. [Cit. 2015-08-14]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=29058>
- [15] Stanovisko č. 11/2010 Odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra ze dne 30. září 2010 (aktualizace k 1. lednu 2014). *Vyřizování stížností na člena zastupitelstva obce* [online]. [Cit. 2015-08-17]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/11-2010-pdf.aspx>
- [16] Stanovisko vlády k návrhu zákona o přijímání a vyřizování stížností (sněmovní tisk 574) [online]. [Cit. 2015-09-04]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/1998ps/tisky/t057401.htm>

- [17] Stanovisko vlády *k návrhu zákona o stížnostech a o změně některých zákonů* (sněmovní tisk 643) [online]. [Cit. 2015-09-06]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=643&CT1=1>
- [18] The Recommendation CM/Rec(2000)10 of the Committee of Ministers to member states *on codes of conduct for public officials*. (Adopted by the Committee of Ministers at its 106th Session on 11 May 2000.) [online]. [Cit. 2016-01-14]. Dostupné z: https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec%282000%2910_E_N.pdf
- [19] The Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states *on good administration*. (Adopted by the Committee of Ministers on 20 June 2007 at the 999bis meeting of the Ministers' Deputies.) [online]. [Cit. 2016-01-14]. Dostupné z: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877>
- [20] Usnesení Rady hlavního města Prahy ze dne 5. března 2013 č. 313, *Pravidla pro přijímání a vyřizování petic a stížností podaných orgánům hlavního města Prahy*.
- [21] Usnesení Vlády České republiky ze dne 19. března 1998 č. 188, *Legislativní pravidla*.
- [22] Usnesení Vlády České republiky ze dne 9. května 2012 č. 331, *Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy*.
- [23] Závěr č. 8 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 24. června 2005. *Institut stížnosti podle § 175 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve vztahu k vládní vyhlášce č. 150/1958 Ú. I* [online]. [Cit. 2015-08-17]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/8-2005-institut-stiznosti-podle-175-zakona-c-500-2004-sb-spravni-rad-ve-vztahu-k-vladni-vyhlasce-c-150-1958-u-l.aspx>
- [24] Závěr č. 26 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 6. března 2006. *Lhůta pro vyřízení stížnosti podle § 175 odst. 5 správního řádu* [online]. [Cit. 2015-08-20]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/26a-pdf.aspx>
- [25] Závěr č. 33 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 9. května 2006. *Postup nadřízeného správního orgánu při přešetření*

- způsobu vyřízení stížnosti podle § 175 odst. 7 správního řádu* [online]. [Cit. 2015-08-20]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/33a-pdf.aspx>
- [26] Závěr č. 67 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 16. června 2008. *Možnost uplatnění stížnosti podle § 175 správního řádu vůči postupu Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových* [online]. [Cit. 2015-08-20]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/zaver-67-pdf.aspx>
- [27] Závěr č. 120 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 5. října 2012. *Opakované stížnosti na chování oprávněné úřední osoby podávané dotčenou osobou k několika správním orgánům* [online]. [Cit. 2015-08-16]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/120-2012-opakovane-stiznosti-na-chovani-opravnene-uredni-osoby-podavane-dotcenou-osobou-k-nekolika-spravnim-organum.aspx>

Internetové zdroje:

- [1] *Dienstaufsichtsbeschwerde: Definition, Begriff und Erklärung im JuraForum_de* [online]. [Cit. 2015-09-18]. Dostupné z: <http://www.juraforum.de/lexikon/dienstaufsichtsbeschwerde>
- [2] *Naše řeč - Pořád, přípis* [online]. [Cit. 2015-08-16]. Dostupné z: <http://nase-rec.ujc.cas.cz/archiv.php?art=2103>
- [3] *Nový zákon o sťažnostiach zhoršil možnosť občanov domáhať sa nápravy* [online]. [Cit. 2015-08-16]. Dostupné z: <http://www.viaiuris.sk/aktualne/71-novy-zakon-o-staznostiach-.html>
- [4] *Úřad vlády | Vláda ČR* [online]. [Cit. 2015-08-08]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/urad-vlady/postaveni-uradu-vlady-cr-3688/>

Seznam příloh

- Příloha č. 1 :** Vládní vyhláška č. 225/1954 Ú. 1. ze dne 19. října 1954, o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících u národních výborů a jejich výkonných orgánů
- Příloha č. 2 :** Vládní vyhláška č. 150/1958 Ú. 1. ze dne 1. října 1958, o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících
- Příloha č. 3 :** Postup pro přijímání a vyřizování stížností proti postupu poskytovatele při poskytování zdravotních služeb nebo proti činností souvisejícím se zdravotními službami – Magistrát hlavního města Prahy
- Příloha č. 4 :** Usnesení Rady hlavního města Prahy ze dne 5. března 2013 č. 313, Pravidla pro přijímání a vyřizování petic a stížností podaných orgánům hlavního města Prahy
- Příloha č. 5 :** Usnesení vlády České republiky ze dne 9. května 2012 č. 331, Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy

Příloha č. 1 : Vládní vyhláška č. 225/1954 Ú. l. ze dne 19. října 1954, o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících u národních výborů a jejich výkonných orgánů

(Zdroj: Odbor legislativy a koordinace předpisů Ministerstva vnitra České republiky.)

ÚŘEDNÍ LIST

Československé republiky

1195

Částka 136.

V Praze dne 6. listopadu 1954.

Cena 40 haléřů.

OBSAH:

(225. a 226.) 225. Vládní vyhláška o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících u národních výborů a jejich výkonných orgánů.

226. Vyhláška ministerstva zemědělství o povinném vyšetřování jednokopytníků na vozňívku a

o změnách a doplňcích některých ustanovení o zdravotních listech jednokopytníků.

Úřední sdělení: Obec Lukášov a Rýnovice, okres Jablonec nad Nisou, sloučení.

225.

VLÁDNÍ VYHLÁŠKA

ze dne 19. října 1954

o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících u národních výborů a jejich výkonných orgánů.

Základem všech úspěšných národních výborů je jejich pevné spojení s lidem, jehož jsou představiteli. Spojení s lidem a jeho důvěru k národním výborům upevňuje také přijímání a vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících.

Vláda republiky Československé proto, vedena snahou zabezpečit důkladné a včasné vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících u národních výborů, stanoví:

Část I.

Přijímání stížností, oznámení a podnětů pracujících.

§ 1.

(1) Předseda, jeho náměstkyně, tajemník a členové národního výboru přijímají pravidelně návštěvy občanů a stanovenou návštěvní dobu přesně dodržují. Jen ve výjimečných případech se mohou vzájemně při přijímání návštěv zastupovat.

(2) Dobu a místo určené k přijímání návštěv schvaluje rada a vyhláší je způsobem v místě obvyklým, po případě též v místním tisku.

§ 2.

(1) Aby bylo podávání stížností, oznámení a podnětů pracujících co nejvíce usnadněno, zřídí rady krajských (ústředních) národních výborů v odboru organizačním a kontrolním a rady okresních (městských, obvodních) národních výborů ve všeobecném odboru zvláštní kancelář. Tato kancelář také podává informace o průběhu vyřizování stížností (oznámení a podnětů), sepisuje záznamy se stěžovateli a projednává a vyřizuje méně závažné stížnosti (oznámení a podněty) ihned při jejich podání.

(2) Vedením kanceláře pověří rada schopného pracovníka, který má přehled o organizaci a rozdělení

práce u národního výboru, je politicky vyspělý a umí jednat s lidmi.

(3) Kancelář musí být umístěna poblíž vchodu do budovy národního výboru, výrazně označena a důstojně zařízena. Technické zařízení kanceláře musí být takové, aby její pracovníci měli nerušený a stálý styk se všemi orgány národního výboru.

(4) Zřízením kanceláře není dotčena povinnost odborů a správ rad národních výborů přijímat a vyřizovat stížnosti, oznámení a podněty pracujících podle této vyhlášky.

§ 3.

(1) Písemné a ústní stížnosti, oznámení a podněty pracujících se přijímají v kanceláři, odborech a správách každý pracovní den v obvyklé pracovní době.

(2) O ústních stížnostech se pořizuje záznam, který se předloží stěžovateli po přečtení k podpisu.

(3) O zvláště závažných stížnostech, oznámeních a podnětech pracujících musí být neprodleně informován předseda národního výboru nebo jeho náměstek, který stanoví způsob jejich vyřízení.

§ 4.

(1) U krajských, ústředních, městských a okresních národních výborů se vede ústřední evidence stížností, oznámení a podnětů pracujících. Podle potřeby mohou zavést ústřední evidenci i místní (obvodní) národní výbory. Jinak se stížnosti, oznámení a podněty pracujících u místních (obvodních) národních výborů evidují a manipulují odděleně od ostatních spisů.

(2) Účelem ústřední evidence je zajistit zejména soustavnou kontrolu vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících a provádění pravidelných rozborů pro zasedání národního výboru a jeho rady. Evidence

je začleněna do odboru organizačního a kontrolního (všeobecného) a je zpravidla umístěna ve zvláštní kanceláři.

(3) V ústřední evidenci se evidují všechny docházející stížnosti, oznámení a podněty pracujících, a to jak národnímu výboru a jeho členům, tak jeho výkonným orgánům.

(4) Podrobnosti o evidenci upraví rada krajského (ústředního) národního výboru.

Část II.

Projednávání a vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících.

§ 5.

(1) Výkonné orgány národních výborů vyřizují stížnosti, oznámení a podněty pracujících, které jim dojdou přímo nebo prostřednictvím kanceláře, anebo které jim postoupí k vyřízení členové národního výboru nebo nadřízený orgán.

(2) U národních výborů, kde odbory a správy zřízeny nejsou, vyřizuje stížnosti, oznámení a podněty pracujících zpravidla tajemník národního výboru, po případě u malých místních národních výborů i jejich předseda.

§ 6.

Odbory a správy rad národních výborů spolupracují při projednávání závažných stížností, oznámení a podnětů pracujících se svým aktivem a se členy národního výboru (stálými komisemi). Přitom jsou povinny pravidelně informovat členy národních výborů o stížnostech, oznámeních a podnětech pracujících docházejících z jejich volebního obvodu, aby členové mohli kontrolovat postup nebo si vyhradit účast při jejich projednávání.

§ 7.

(1) Stížnosti, oznámení a podněty pracujících se projednávají a vyřizují v přednostním pořadí, i když nejsou jako pilné označeny. Totéž platí pro manipulaci s nimi. Stížnosti, oznámení a podněty pracujících, které nevyžadují šetření na místě, musí být vyřízeny nejdříve do 10 dnů ode dne, kdy došly. Příjem stížností (oznámení nebo podnětů), kterou nelze vyřídit do 10 dnů, musí být stěžovateli, není-li dotčen státní zájem, písemně potvrzen.

(2) Ostatní stížnosti, oznámení a podněty pracujících musí být prošetřeny nejdříve do 30 dnů ode dne, kdy došly příslušnému orgánu, který šetření provádí. Tuto lhůtu lze překročit jen ve výjimečných případech se souhlasem předsedy národního výboru. V takovém případě musí být stěžovateli, po případě orgánu, který stížnost (oznámení nebo podnět) k prošetření postoupil, podána před uplynutím lhůty zpráva s uvedením důvodů a závazné lhůty pro konečné vyřízení.

§ 8.

(1) Aby byla zajištěna správnost vyřízení stížnosti, je nutno při jejím prověřování vycházet z jejího obsahu a prověřit ji bez ohledu na osobu stěžovatele. Přitom musí být prověřeny všechny body a námítky stížnosti. Žádná stížnost nesmí zůstat neprozkoumána. To platí i o stížnostech anonymních. V závažných případech musí být dbáno toho, aby byl slyšen stěžovatel a všechny osoby, proti nimž stížnost směřuje.

(2) Došlé stížnosti, jejichž vyřízení spadá do působnosti jiného orgánu (úřadu), musí být po prozkoumání do 5 dnů zaslány k vyřízení příslušnému orgánu (úřadu). Obdobně nutno postupovat v případech, kdy stěžovatel ještě nevyčerpal všechny řádné opravné prostředky. Současně třeba uvědomit stěžovatele o postoupení stížnosti.

(3) Opakuje-li stěžovatel bezdůvodně stížnost, která byla již prověřena a vyřízena, není nutno přijetí stížnosti potvrzovat ani ji znovu prověřovat.

§ 9.

(1) Je nepřijatelné zasílat stížnost k prověření úřadům, orgánům, organizacím, podnikům a pracovníkům, proti kterým stížnost směřuje; stížnost prověřuje a vyřizuje v těchto případech vždy jen orgán jim nadřízený.

(2) Je-li nutno zachovávat v tajnosti jméno stěžovatele, odevzdá se stížnost příslušnému orgánu k prověření v opise bez uvedení jména stěžovatele.

§ 10.

Pracovníci pověřeni vyřizováním stížností, oznámení a podnětů pracujících jsou povinni je rychle a pečlivě přezkoumat a zařadit jejich prověření. Prověření musí být provedeno operativně a hospodárně na podkladě vlastního šetření orgánu, jemuž stížnost, oznámení nebo podnět došly, nebo orgánu, který byl pověřen jejím vyřízením.

§ 11.

(1) Vyřízení stížností, oznámení nebo podnětů pracujících podpisují vedoucí odborů a správ rad národních výborů. Tuto povinnost nemohou přenést na jiné pracovníky. Vyřízení stížností, oznámení a podnětů pracujících, zaslanych radě národního výboru, podpisují předseda, některý z jeho náměstků nebo tajemník.

(2) O vyřízení každé stížnosti musí být stěžovatel informován, a to i v tom případě, je-li stížnost neoprávněná. Obdobně se postupuje po vyřízení oznámení nebo podnětů pracujících.

§ 12.

Stížnost, oznámení nebo podnět se považují za zcela vyřízené teprve tehdy, když jsou provedena všechna opatření, která měla být učiněna podle rozhodnutí o stížnosti, oznámení nebo podnětu.

§ 13.

Odbory a správy rad národních výborů sledují stížnosti a kritiku své práce uveřejněnou v tisku a podávají redakcím listů, které stížnosti, po případě kritiku uveřejní, bez vyzvání odpověď ve lhůtách stanovených touto vyhláškou; uveřejňují v tisku zkušenosti získané při projednávání a vyřizování stížností a seznamují občany s opatřeními, která byla učiněna.

§ 14.

Odbor organizační a kontrolní (všeobecný) rady národního výboru sleduje a koordinuje správné a včasné vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících a sestavuje o nich měsíční výkazy. Spolupracuje se stálými komisemi národního výboru a upozorňuje je na závažné stížnosti, oznámení a podněty pracujících v oboru jejich působnosti.

§ 15.

Rozebírání stížností, oznámení a podnětů pracujících a návrhy na opatření projednává národní výbor nej-

méně dvakrát v roce, rada národního výboru jednou za čtvrt roku. Předsedové krajských (ústředních) a okresních (městských) národních výborů se dávají pravidelně týdně informovat o stavu vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících.

Část III.

Odpovědnost.

§ 16.

(1) Za správné a včasné vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících, podaných národnímu výboru a jeho výkonným orgánům, odpovídá rada národního výboru.

(2) Vedoucí odborů a správ osobně odpovídají radě národního výboru za správné a včasné vyřízení každé stížnosti, oznámení nebo podnětu pracujících.

§ 17.

Zaměstnanci národních výborů pověřeni vyřízením určité stížnosti, oznámení nebo podnětu jsou osobně

odpovědní za jejich správné přešetření a včasné vyřízení. Za průtahy, formální vyřízení nebo neprovedení nápravy podle rozhodnutí o stížnosti, oznámení nebo podnětu, po případě za jejich ztrátu je povinen vedoucí příslušného orgánu vést provinilého zaměstnance k odpovědnosti.

§ 18.

Předsedové, jejich náměstkové, tajemník a vedoucí odborů a správ rad národních výborů dbají, aby vůči stěžovatelům nedocházelo k neodůvodněným zákrokům.

Část IV.

Závěrečná ustanovení.

§ 19.

(1) Dosavadní směrnice pro vyřizování stížností a dopisů pracujících národními výborů se zrušují.

(2) Tato vyhláška nabývá účinnosti dnem vyhlášení,

Předseda vlády:

Široký v. r.

226.

VYHLÁŠKA ministerstva zemědělství

ze dne 29. října 1954

o povinném vyšetřování jednokopytníků na vozňivku
a o změnách a doplňcích některých ustanovení o zdravotních listech jednokopytníků.

Ministerstvo zemědělství stanoví v dohodě se zúčastněnými ústředními úřady podle § 19 zákona č. 187/1950 Sb., o zökonalení živočišné výroby:

Čl. I.

Povinné vyšetření jednokopytníků na vozňivku.

§ 1.

(1) Zemědělské odbory rad okresních národních výborů vyšetří prostřednictvím okresních a obvodních veterinárních lékařů a za pomoci výkonných orgánů místních národních výborů do konce roku 1954 jednokopytníky oční zkouškou malleinem na vozňivku (dále jen „malleinace“).

(2) Zemědělské odbory rad okresních národních výborů sestaví prostřednictvím okresních veterinárních lékařů na podkladě dlých plánů obvodních veterinárních lékařů okresní plány malleinace a objednejí potřebné množství malleinu.

(3) Malleinace se provede zpravidla v každé jednotlivé obci. Zemědělské odbory rad okresních národních výborů mohou však v odůvodněných případech stanovit k provedení malleinace svod koní z několika obcí.

(4) Zemědělské odbory rad okresních národních výborů uvědomí včas výkonné orgány místních národ-

ních výborů o době a místě provedení malleinace a o době posouzení jejího výsledku; tyto orgány zpraví včas chovatele jednokopytníků v obci.

§ 2.

Chovatelé jednokopytníků jsou povinni předvést ve stanovenou dobu jednokopytníky k provedení malleinace a k posouzení jejího výsledku; současně předloží zdravotní listy předvedených jednokopytníků starších jednoho roku. Provedení malleinace je bezplatné. Malleinace jednokopytníků, kteří bez závažného důvodu nebyli předvedeni, bude provedena na náklad jejich chovatelů.

§ 3.

Pro jednokopytníky, kteří do konce roku 1954 dosáhnou stáří jednoho roku, bude při malleinaci vydán zdravotní list jednokopytníků. Poškozené zdravotní listy jednokopytníků budou při malleinaci nahrazeny novými.

Obvodní veterinární lékaři podají o provedení malleinace a o jejím výsledku zprávy okresním veterinárním lékařům, kteří tyto zprávy zpracují. Zemědělské odbory rad okresních národních výborů podají úhrnou zprávu za celý okres zemědělské správě rady krajského

**Příloha č. 2 : Vládní vyhláška č. 150/1958 Ú. l. ze dne 1. října
1958, o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících**

(Zdroj: Odbor legislativy a koordinace předpisů Ministerstva vnitra České republiky.)

ÚŘEDNÍ LIST

Československé republiky

Částka 81

V Praze dne 11. října 1958

Cena 40 haléřů

OBSAH:

150. Vládní vyhláška o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících.

Úřední sdělení: Územní změna v okrese

Český Krumlov. — Územní změna v okrese Praha-sever. — Konkurs rektorátu university v Brně na místo docenta.

VYDÁNO 170/1158

150

VLÁDNÍ VYHLÁŠKA

ze dne 1. října 1958

o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících

Správné, včasné a důsledné vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících přispívá k ochraně jejich práv, zájmů, posiluje socialistickou zákonnost, je důležitým prostředkem v boji proti byrokratismu a upevňuje spojení státního a hospodářského aparátu s lidem. Zvyšuje aktivní účast pracujících na správě státu a na řízení a kontrole národního hospodářství.

Vláda Republiky československé proto stanoví:

Část I

Přijímání stížností a oznámení pracujících

§ 1

(1) Všechny orgány státního a hospodářského aparátu jsou povinny přijímat a zařizovat správné a včasné vyřízení stížností a oznámení pracujících a všech orgánů jejich organizací (dále jen „stěžovatel“).

(2) V zájmu rychlého a hospodárného vyřízení je účelné podávat stížnosti a oznámení (dále jen „stížnosti“) orgánům, které jsou bezprostředně nadřízené úřadům, orgánům a organizacím, proti kterým stížnosti směřují.

(3) Vůči stěžovatelům nesmí být činěny přímé ani nepřímé zákroky proto, že podali stížnost.

(4) Stížnosti prošetřují a vyřizují v rámci své působnosti ministerstva, ostatní ústřední úřady a orgány, výkonné orgány národních výborů, jakož i jim podřízené úřady a organizace (dále jen „organizace“).

(5) Za stížnosti ve smyslu této vyhlášky se nepovažují podání ministerstev, ostatních ústředních úřadů a orgánů, národních výborů, jakož i úřadů, orgánů a organizací jim podřízených, obsahující upozornění na

nesprávnou činnost jiných orgánů státního a hospodářského aparátu.

§ 2

(1) V organizacích stížnosti přijímají, ústředně evidují a zajišťují jejich správné a včasné vyřizování buď útvary pro provádění prověrek a revizí, nebo sekretariáty vedoucích organizací. Kde tyto útvary nejsou zřízeny, plní uvedené úkoly vedoucí organizace nebo jím určený pracovník. Tím není dotčena povinnost ostatních vedoucích přijímat stěžovatele.

(2) Stížnosti se přijímají každý pracovní den v obvyklé pracovní době. Aby bylo podávání stížností pracujícím co nejvíce usnadněno, musí být v organizacích výrazně označeno místo pro přijímání stížností.

§ 3

(1) Ministři a vedoucí ostatních ústředních úřadů a orgánů a jejich náměstkové přijímají pracující kdykoliv, zpravidla po předchozím ohlášení a dohodě.

(2) Předsedové národních výborů a jejich náměstkové přijímají pracující pravidelně ve stanovenou dobu a stanovenou návštěvní dobu. Ve výjimečných případech se mohou při přijímání návštěv vzájemně zastupovat.

(3) Vedoucí ostatních organizací přijímají pracující pravidelně ve stanovenou dobu.

§ 4

(1) O ústních stížnostech, které nelze vyřídit ihned při jejich podání, se sepíše záznam, který se po přečtení předloží stěžovateli k podpisu. Požádá-li o to stěžovatel, nutno sepsat záznam i tehdy, jestliže vyřízení stížnosti náleží do působnosti jiné organizace.

(2) O zvlášť závažných stížnostech musí být neprodleně informován vedoucí organizace (u národních výborů předseda), aby mohl stanovit způsob jejich vyřízení a podle povahy případu urychleně zjednat nápravu.

§ 5

(1) Ústřední evidence všech došlých a ústně podaných stížností musí být vedena tak, aby

- a) obsahovala datum podání, jméno, příjmení a adresu stěžovatele, označení organizace nebo osoby, proti které stížnost směřuje, předmět stížnosti, kdy a komu byla stížnost předána k prošetření nebo vyřízení, výsledek šetření, opatření k zjednaní nápravy, data podání zpráv o příjmu a vyřízení stížnosti a výsledky kontroly, jak byla splněna opatření k nápravě,
- b) poskytovala údaje důležité pro hodnocení došlých a vyřízených stížností podle ustanovení § 15 odst. 1,
- c) umožňovala soustavnou kontrolu včasnosti a správnosti vyřizování stížností.

(2) Stížnosti a spisový materiál týkající se jejich vyřizování se zakládají odděleně od ostatních spisů.

Část II

Vyřizování stížností a oznámení pracujících

§ 6

(1) Všechny stížnosti nutno urychleně a odpovědně prozkoumat a vyřídit, nebo zaříditi jejich vyřízení. Prošetřování stížností musí být prováděno bez průtahů a hospodárně. Přitom musí být prošetřeny všechny body stížnosti.

(2) Stížnosti vyřizují nebo prošetřují ty útvary organizace, do jejichž působnosti předmět stížnosti náleží, nebo útvary pro provádění prověrek a revizí.

(3) Stížnosti, které není třeba prošetřovat na místě nebo na podkladě vyjádření, popřípadě spisového materiálu jiné organizace, musí být vyřízeny (prošetřeny) do 10 dnů ode dne, kdy byly doručeny organizaci, která je má vyřídit (prošetřit).

(4) Příjem stížností, které nebyly podány ústně nebo doručeny osobně a které nelze vyřídit do 10 dnů ode dne, kdy došly od stěžovatelů, musí být stěžovatelům, není-li tím dotčen státní zájem, potvrzen písemně do 5 dnů ode dne doručení.

(5) Stížnosti, které nelze vyřídit (prošetřit) do 10 dnů ode dne jejich doručení organizaci, která je má vyřídit (prošetřit), musí být vyřízeny (prošetřeny) nejdéle do 30 dnů ode dne, kdy byly doručeny této organizaci. Tuto lhůtu lze překročit jen ve výjimečných případech a se souhlasem vedoucího organizace (u národního výboru se souhlasem předsedy) nebo pracovníka jím k tomu zmocněného. O důvodech musí být uvědoměn stěžovatel a organizace, která stížnost postoupila k prošetření nebo si vyžádala zprávu o jejím vyřízení.

(6) Organizace, která stížnost postoupila jiné organizaci k prošetření, je povinna stížnost vyřídit do 10 dnů po obdržení zprávy o jejím prošetření.

(7) Opakuje-li stěžovatel stížnost, je nutné přezkoumat, zda původní stížnost byla správně vyřízena, a o výsledku podat stěžovateli zprávu. Neobsahují-li jeho další stížnosti v téže věci nových skutečností, není nutno potvrzovat jejich příjem ani je prošetřovat.

§ 7

(1) Stížnost, jejíž vyřízení (prošetření) náleží do působnosti jiné organizace, musí jí být postoupena k vyřízení (prošetření) do 5 dnů ode dne doručení stížnosti. Stěžovatel musí být o tom vyrozuměn.

(2) Je-li ze stížnosti patrné, že stěžovatel nevyčerpal všechny řádné opravné prostředky a že lhůta k jejich podání neprošla, musí být stížnost neprodleně postoupena příslušné organizaci k rozhodnutí o opravném prostředku a stěžovatel o tom uvědoměn.*

(3) Organizace, které byla stížnost postoupena k vyřízení (prošetření) jinou organizací, příjem stížnosti stěžovateli nepotvrzuje.

(4) Je nepřipustné postupovat stížnost k vyřízení (prošetření) útvarům a pracovníkům organizace, proti kterým stížnost směřuje. Stížnosti na vedoucí organizaci mohou být postoupeny k vyřízení (prošetření) jen příslušnému nadřízenému orgánu.

(5) Požádá-li stěžovatel, aby jeho jméno nebylo uváděno, nebo jestliže je to v zájmu správného vyřízení stížnosti, postoupí se k prošetření jen opis stížnosti bez uvedení jména stěžovatele.

§ 8

(1) Aby bylo zajištěno správné vyřízení stížnosti, je nutno při jejím prošetřování vycházet z jejího obsahu bez zřejme na to, kdo ji podal a proti komu směřuje.

(2) Vyžaduje-li to správné vyřízení stížnosti, musí být při šetření slyšen stěžovatel, jakož i osoby, proti kterým stížnost směřuje.

(3) Příslušné odborové orgány jsou oprávněny účastnit se prošetřování stížností a požadovat, aby stížnosti byly správně a včas vyřizovány.

(4) Stížnosti, týkající se zájmů většího počtu pracujících, zejména stížnosti na špatnou organizaci práce, na poskytování prací a služeb apod., se prošetřují za účasti pracujících po dohodě s příslušným odborovým orgánem nebo výkonným orgánem národního výboru.

(5) Odbory rad národních výborů spolupracují při vyřizování závažných stížností se svým aktivem, stálými komisemi a členy národního výboru. Přitom jsou

* U stížností na rozhodnutí výkonných orgánů národních výborů a jiných správních orgánů, proti nimž není přípustný řádný opravný prostředek, je nutno postupovat podle § 39 až 41 vládního nařízení č. 20/1955 Sb., o řízení ve věcech správních.

povinny informovat stálé komise o stížnostech, týkajících se jejich působnosti a členy národních výborů o stížnostech docházejících z jejich volebních obvodů, aby mohli kontrolovat průběh vyřizování stížností a vyhradit si při něm svou účast.

§ 9

O ústních jednáních při prošetřování stížností se píše pracovník prošetřující stížnost zápis, který musí obsahovat jména všech osob jež se jednání zúčastnily, stručně a výstižně vylíčení průběhu a výsledku jednání, jakož i doložku, že účastníci jednání byli s obsahem zápisu seznámeni. Zápis podepíše pracovník provádějící šetření a všichni účastníci řízení. Jestliže některý účastník odmítne zápis podepsat nebo nesouhlasí s jeho obsahem, poznamená se to s uvedením důvodů.

§ 10

(1) Stížnost se považuje za vyřízenou, jakmile po jejím prošetření byla učiněna opatření potřebná k odstranění zjištěných závad a stěžovatel o tom vyrozuměn.

(2) Vedoucí organizací (rady národních výborů) jsou povinni neprodleně provést opatření potřebná k odstranění závad, zjištěných při prošetřování stížností v jejich organizacích a zajistit, aby se neopakovaly.

(3) Organizace, která stížnost vyřizovala, je povinna sledovat, zda opatření uložená k zjednání nápravy jsou řádně plněna, a vyvozovat, popřípadě navrhopvat vyvození důsledků proti osobám, které jsou odpovědny za jejich nesplnění.

§ 11

O vyřízení stížnosti musí být stěžovateli podána zpráva ve lhůtách uvedených v § 6, a to i v případě, bylo-li zjištěno, že stížnost není oprávněná.

§ 12

Organizace jsou povinny ve lhůtách stanovených touto vyhláškou odpovídat na stížnosti a kritiku týkající se jejich práce, které byly uveřejněny v tisku, rozhlase a televizi, a na něž byly jejich redakcemi upozorněny. Závažné poznatky získané při vyřizování a prošetřování stížností předávají organizace tisku, aby pracující byli seznámeni s opatřeními, jež byla učiněna k odstranění závad a nedostatků, na které upozornili.

§ 13

Vedoucí útvarů pro provádění prověrek a revizí kontrolují přijímání, evidenci a vyřizování stížností, a to jak ve svých, tak i v podřízených organizacích. V organizacích, v nichž útvar pro provádění prověrek a revizí není zřízen, provádí tuto kontrolu vedoucí organizace nebo pracovník jim určený.

§ 14

(1) Vedoucí organizací (rady národních výborů) odpovídají za vytvoření podmínek pro správné a včasné vyřizování stížností.

(2) Za průtahy a formální vyřízení, zvláště za nesprávné prošetření nebo vyřízení stížnosti, neprovedení opatření k nápravě a za zákroky proti stěžovateli proto, že podal stížnost, jsou vedoucí organizace, případně vedoucí nadřízeného orgánu (rady národních výborů) povinni proti provinilým pracovníkům vyvodit důsledky.

§ 15

(1) Vedoucí útvarů pro provádění prověrek a revizí, popřípadě sekretariátu vedoucího organizace jsou povinni vypracovat nejméně dvakrát do roka zprávu o došlých, vyřízených a nevyřízených stížnostech s rozbohem jejich obsahu, příčin zjištěných závad a s uvedením opatření provedených k nápravě. Musí být rovněž zhodnoceno, jak byla v organizaci dodržována ustanovení této vyhlášky. Pokud rozbohem oprávněných stížností budou zjištěny závady širšího dosahu, musí být navržena opatření k odstranění jejich příčin nejen ve vlastní organizaci, ale též na příslušném úseku činnosti státního a hospodářského aparátu.

(2) Zprávy podle odstavce 1 projednávají kolegia ministerstev, ústředních úřadů a orgánů a rady národních výborů, které dbají o provedení všech opatření nutných k odstranění zjištěných závad a k zamezení jejich opakování. Národní výbory projednávají zprávy nejméně jednou za rok.

Část III

Přijímání a vyřizování podnětů pracujících

§ 16

(1) Podněty pracujících mohou být podávány a postupovány k vyřízení organizacím, jejichž činností se týkají. Jinak o jejich přijímání, evidenci a vyřizování platí ustanovení části I a II.

(2) Nadřízené organizace dbají, aby bylo iniciativy, vyjádřené v podnětech pracujících důsledně využíváno, a to jak ke zlepšení pracovních podmínek a životní úrovně pracujících, tak i v zájmu rozvoje národního hospodářství.

Část IV

Závěrečná ustanovení

§ 17

Zrušuje se vládní vyhláška č. 225/1954 Ú. l., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících u národních výborů a jejich výkonných orgánů.

§ 18

Tato vyhláška nabývá účinnosti dnem vyhlášení.

Předseda vlády:

Široký v. r.

Příloha č. 3 : Postup pro přijímání a vyřizování stížností proti postupu poskytovatele při poskytování zdravotních služeb nebo proti činnostem souvisejícím se zdravotními službami – Magistrát hlavního města Prahy

(Zdroj: http://zdravotni.praha.eu/jnp/cz/formulare_udeleni_opravneni/postup_prijimani_vyrizovani_stiznosti.html)

Postup pro přijímání a vyřizování stížností proti postupu poskytovatele při poskytování zdravotních služeb nebo proti činnostem souvisejícím se zdravotními službami

Odbor zdravotnictví, sociální péče a prevence Magistrátu hlavního města Prahy podle § 94 odst. 1 písm. b) a c) zák. č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování, ve znění pozdějších předpisů, stanovuje tento **postup pro přijímání a vyřizování stížností proti postupu poskytovatele při poskytování zdravotních služeb nebo proti činnostem souvisejícím se zdravotními službami**.

Stížnost podává pacient, eventuálně osoba zmocněná pacientem, případně zákonný zástupce pacienta, nebo osoba blízká v případě, že pacient tak nemůže učinit s ohledem na svůj zdravotní stav nebo došlo k jeho úmrtí.

Stížnost se v souladu s ustanovením § 93 odst. 1 zákona č. 372/2011, o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování podává poskytovateli zdravotních služeb, proti kterému směřuje; tím není dotčena možnost podat stížnost podle jiných právních předpisů.

Pokud osoba, která podala poskytovateli stížnost, s jejím vyřízením nesouhlasí, může podat stížnost příslušnému správnímu orgánu, který udělil poskytovateli oprávnění k poskytování zdravotních služeb. Zároveň uvede důvody nesouhlasu s vyřízením stížnosti poskytovatelem. Tuto stížnost proti příslušným poskytovatelům přijímá, a to s ohledem na shora uvedené, **odbor zdravotnictví, sociální péče a prevence Magistrátu hlavního města Prahy**.

Stěžovatelé své stížnosti zasílají poštou nebo je předávají osobně, přes podatelnu Magistrátu hlavního města Prahy, popř. jiným způsobem, avšak vždy v souladu se zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Podání je úkonem směřujícím vůči správnímu orgánu. Podání se posuzuje podle svého skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označeno.

Z podání musí být patrné, kdo je činí, které věci se týká a co se navrhuje. Fyzická osoba uvede v podání jméno, příjmení, datum narození a místo trvalého pobytu, popřípadě jinou adresu pro doručování podle § 19 odst. 3 zákona č. 500/2004, správní řád, ve znění pozdějších předpisů. V podání souvisejícím s její podnikatelskou činností uvede fyzická osoba jméno a příjmení, popřípadě dodatek odlišující osobu podnikatele nebo druh podnikání vztahující se k této osobě nebo jí provozovanému druhu podnikání, identifikační číslo osob a

adresu zapsanou v obchodním rejstříku nebo jiné zákonem upravené evidenci jako místo podnikání, popřípadě jinou adresu pro doručování. Právník osoba uvede v podání svůj název nebo obchodní firmu, identifikační číslo osob nebo obdobný údaj a adresu sídla, popřípadě jinou adresu pro doručování. Podání musí obsahovat označení správního orgánu, jemuž je určeno, další náležitosti, které stanoví zákon, a podpis osoby, která je činí.

Nemá-li podání předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán podateli nedostatky odstranit nebo ho vyzve k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu.

Podání je možno učinit písemně nebo ústně do protokolu anebo v elektronické podobě podepsané zaručeným elektronickým podpisem. Za podmínky, že podání je do 5 dnů potvrzeno, popřípadě doplněno způsobem uvedeným ve větě předchozí, je možno je učinit pomocí jiných technických prostředků, zejména prostřednictvím dálkopisu, telefaxu nebo veřejné datové sítě bez použití zaručeného elektronického podpisu.

Jde-li o stížnost, k jejímuž vyřízení je odbor zdravotnictví, sociální péče a prevence Magistrátu hlavního města Prahy nepřislušný, prokazatelně tento postoupí stížnost příslušnému subjektu a o této skutečnosti informuje stěžovatele.

Dle obsahu stížnosti může být stěžovatel v případě potřeby požádán o další potřebné údaje či souhlas s nahlížením do zdravotnické dokumentace a pořízením její kopie pro účely šetření stížnosti, a to příslušným pracovníkům Magistrátu hlavního města Prahy.

Příslušní pracovníci odboru zdravotnictví, sociální péče a prevence Magistrátu hlavního města Prahy jsou povinni vyřídit stížnost v zákonných lhůtách a v souladu s platnými předpisy. O lhůtě k vyřízení stížnosti je stěžovatel písemně informován.

Adresa pracoviště:

Magistrát hlavního města Prahy
Odbor zdravotnictví, sociální péče a prevence
Charvátova 9/145
110 00 Praha 1

Úřední hodiny:

Pondělí 12.00 - 17.00
Středa 8.00 - 18.00

E-mail: posta@praha.eu

**Příloha č. 4 : Usnesení Rady hlavního města Prahy ze dne
5. března 2013 č. 313, Pravidla pro přijímání a vyřizování
petic a stížností podaných orgánům hlavního města Prahy**

(Zdroj: <http://zastupitelstvo.praha.eu/ina2014/tedusndetail.aspx?id=173575>)

Hlavní město Praha
RADA HLAVNÍHO MĚSTA PRAHY

U S N E S E N Í

Rady hlavního města Prahy

číslo 313
ze dne 5.3.2013

k návrhu Pravidel pro přijímání a vyřizování petic a stížností podaných orgánům hlavního města Prahy

Rada hlavního města Prahy

I. z r u š u j e

Pravidla pro přijímání a vyřizování petic a stížností podaných orgánům hlavního města Prahy schválená usnesením Rady HMP č. 2076 ze dne 20. 12. 2005 ke dni 14. 3. 2013

II. s c h v a l u j e

Pravidla pro přijímání a vyřizování petic a stížností podaných orgánům hlavního města Prahy dle přílohy č. 1 tohoto usnesení s účinností ode dne 15. 3. 2013

III. u k l á d á

1. řediteli MHMP

1. zajistit dodržování Pravidel pro přijímání a vyřizování petic a stížností podaných orgánům hlavního města Prahy zaměstnanci Magistrátu hlavního města Prahy a pravidelně informovat Radu HMP o plnění tohoto úkolu v rámci zprávy o činnosti odboru kontrolních činností MHMP za uplynulý kalendářní rok

Termín: 31.1.2014

Doc. MUDr. Bohuslav Svoboda, CSc.
primátor hl.m. Prahy

RNDr. Tomáš Hudeček, Ph.D.
I. náměstek primátora hl.m. Prahy

Předkladatel: ředitel MHMP
Tisk: R-09002
Provede: ředitel MHMP
Na vědomí: odborům MHMP

P R A V I D L A
pro přijímání a vyřizování petic a stížností podaných
orgánům hlavního města Prahy

Rada hlavního města Prahy se usnesla podle § 68 odst. 2) písm. e) zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, vydat tato Pravidla:

Část I.

Základní ustanovení

Článek 1

Obecná ustanovení

(1) Tato Pravidla stanoví postup při podávání, přijímání, evidenci a vyřizování petic stížností a jiných podání (dále jen „podání“) podaných orgánům hlavního města Prahy nebo jejich členům.

(2) Náležitosti petice a postup při vyřizování petice upravuje čl. 18 Listiny základních práv a svobod a zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním. Adresát vyhodnotí, zda se petice týká výkonu přenesené nebo samostatné působnosti hlavního města Prahy, a stanoví způsob jejího vyřízení. Je-li petice podepsána nejméně 1000 občany hlavního města Prahy, postupuje adresát podle ustanovení § 7 písm. c) zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

(3) Stížností se pro účely těchto Pravidel rozumí podání fyzické nebo právnické osoby, které souvisí s občanskoprávními, obchodněprávními nebo pracovněprávními úkony prováděnými orgány hlavního města Prahy, pokud v těchto Pravidlech není uvedeno jinak. Anonymní stížností je podání, které není podepsané ani neobsahuje žádné údaje o stěžovateli, nebo které obsahuje údaje o stěžovateli, jejichž pravdivost nelze ověřit.

(4) Za stížnost podle odstavce 3 se nepovažuje:

- a) podání, které nesměřuje proti činnosti orgánu hlavního města Prahy, jeho člena nebo proti zaměstnanci hlavního města Prahy,
- b) podání upozorňující výhradně na rozpor právního předpisu hlavního města Prahy, usnesení Zastupitelstva hlavního města Prahy (dále jen „Zastupitelstvo“), Rady hlavního města Prahy (dále jen „Rada“) nebo jiného rozhodnutí nebo opatření orgánů hlavního města Prahy se zákony nebo jinými právními předpisy.

(5) Tato Pravidla se nevztahují na vyřizování stížností podle § 175 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a podle § 261 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, s

výjimkou ustanovení o evidenci podání.

(6) Pokud podání směřuje proti rozhodnutí orgánu hlavního města Prahy jako odvolacího správního orgánu, vyrozumí adresát písemně stěžovatele o možnosti napadnout toto rozhodnutí správní žalobou, včetně uvedení zákonem stanovených lhůt pro podání této žaloby.

(7) Podání stížnosti nesmí být stěžovateli na újmu, proti stěžovateli nesmí být činěny přímé ani nepřímé zákroky proto, že podal stížnost, s výjimkou případů, kdy je důvodné podezření, že podáním stížnosti byl spáchán trestný čin nebo správní delikt.

Článek 2

Podávání stížností

(1) Stížnost může být podána písemně, elektronickou poštou, prostřednictvím datové schránky, telefonicky nebo ústně.

(2) Pokud nebyla telefonicky nebo ústně podaná stížnost vyřízena ihned v rámci rozhovoru se stěžovatelem, nebo nebylo se stěžovatelem dohodnuto jinak, provede adresát úřední záznam o podání stížnosti. S úředním záznamem se dále nakládá podle těchto Pravidel jako s podáním obsahujícím stížnost.

(3) U obsahově závažné stížnosti podané telefonicky nebo elektronickou poštou nebo prostřednictvím cizí datové schránky a neopatřené zaručeným elektronickým podpisem může adresát nebo odbor kontrolních činností provést úkony k ověření totožnosti stěžovatele, včetně výzvy, aby stěžovatel podání ve stanovené lhůtě potvrdil svým vlastnoručním podpisem. Nezjistí-li se totožnost stěžovatele nebo nepotvrdí-li stěžovatel ve stanovené lhůtě podání svým vlastnoručním podpisem, bude stížnost vyřizována jako anonymní.

Část II.

Přijímání a vyřizování podání adresovaných primátorovi hlavního města Prahy, náměstkovi primátora, Zastupitelstvu, výboru Zastupitelstva, Radě, komisi Rady nebo členovi těchto orgánů

Článek 3

(1) Podání adresované primátorovi hlavního města Prahy (dále jen „primátor“) přijímá sekretariát primátora a eviduje oddělení volených orgánů odboru „Kancelář primátora“ (dále jen „oddělení volených orgánů“). O způsobu vyřízení podání rozhoduje primátor.

(2) Podání adresované náměstkovi primátora nebo členovi Rady přijímá a eviduje sekretariát adresáta. O způsobu vyřízení podání rozhoduje adresát.

(3) Podání adresované Radě přijímá a eviduje oddělení volených orgánů a předloží je Radě na její nejbližší schůzi. Rada rozhodne o způsobu vyřízení podání. Kopie vyřízení podání se předává bez zbytečného odkladu oddělení volených orgánů, které o vyřízení podání informuje Radu na její nejbližší schůzi.

(4) Podání adresovaná Zastupitelstvu přijímá a eviduje oddělení volených orgánů a předkládá je Radě na nejbližším zasedání, které se uskuteční po datu doručení k informaci a kontrolnímu výboru Zastupitelstva. Přešetření podání adresovaných Zastupitelstvu zajišťuje předseda kontrolního výboru Zastupitelstva. Zastupitelstvo je o jemu adresovaných podáních doručených od předchozího zasedání a o způsobu vyřízení informováno předsedou kontrolního výboru Zastupitelstva na každém řádném zasedání.

(5) Podání adresované výboru Zastupitelstva nebo komisi Rady přijímá a eviduje oddělení volených orgánů a bez zbytečného odkladu je předá předsedovi výboru nebo komise. Předseda informuje o podání výbor nebo komisi na jejich nejbližším zasedání a předloží návrh na způsob vyřízení podání. Výbor nebo komise rozhodne o způsobu vyřízení podání.

(6) Podání adresované členovi Zastupitelstva přijímá a eviduje oddělení volených orgánů a bez zbytečného odkladu je předá adresátovi k vyřízení. Pokud je podání doručeno přímo členovi Zastupitelstva, zajistí adresát jeho zaevidování v oddělení volených orgánů. Člen zastupitelstva rozhodne o způsobu vyřízení podání.

(7) Při přijímání a vyřizování podání uvedených v odstavci 1 až 6 se postupuje podle článku 5.

(8) Rozhodne-li primátor, náměstek primátora, člen Rady, Rada, Zastupitelstvo, předseda výboru Zastupitelstva, předseda komise Rady nebo člen Zastupitelstva, že podání jim adresované nebo doručené bude vyřizovat věcně a místně příslušný odbor Magistrátu, předá sekretariát adresáta toto podání bez zbytečného odkladu řediteli příslušného odboru Magistrátu.

(9) V případě, že je orgánu nebo osobě uvedené v odstavci 1 až 6 doručeno nebo předáno podání, k jehož vyřízení není tento adresát příslušný, postoupí podání do pěti pracovních dnů věcně a místně příslušnému adresátovi a vyrozumí o postoupení stěžovatele.

Část III.

Přijímání a vyřizování podání adresovaných Magistrátu

Článek 4

(1) Odbory Magistrátu v rámci své věcné působnosti přijímají, evidují a vyřizují

podání, která jim byla doručena nebo jim byla přidělena k vyřízení ředitelem Magistrátu nebo postoupena jiným odborem Magistrátu.

(2) Pokud je podání doručeno odboru Magistrátu, který není věcně příslušný k jeho vyřízení, postoupí je odbor bez zbytečného odkladu, nejdéle do pěti pracovních dnů od doručení, věcně příslušnému odboru. O postoupení podání odbor současně informuje stěžovatele.

(3) Pokud náleží podání do věcné působnosti více odborů Magistrátu, koordinuje vyřízení podání ten odbor Magistrátu, který je věcně příslušný k vyřízení podstatné části podání, případně odbor určený ředitelem Magistrátu nebo odborem kontrolních činností.

(4) Odbor kontrolních činností vyřizuje podání, které nelze postoupit pro povahu věci jinému odboru Magistrátu, podání, které mu předal k vyřízení ředitel Magistrátu, a opakované podání směřující proti činnosti odboru Magistrátu. Vyřízení opakovaného podání konzultuje odbor kontrolních činností s odborem Magistrátu, který vyřizoval původní podání.

(5) Odbory Magistrátu jsou povinny poskytovat odboru kontrolních činností veškeré požadované podklady, písemnosti, informace, stanoviska a vysvětlení vyžádaná v souvislosti s vyřizováním podání podle odstavce 4.

(6) Ředitel odboru Magistrátu nebo jím zmocněný zaměstnanec určí zaměstnance odboru, který zpracuje návrh vyřízení podání, a stanoví mu postup při vyřizování podání.

(7) Podání směřující proti jednání zaměstnance hlavního města Prahy zařazeného do odboru Magistrátu, vyřizuje ředitel odboru, do kterého je zaměstnanec zařazen.

(8) Podání směřující proti jednání ředitele odboru Magistrátu se předkládá řediteli Magistrátu, který rozhodne o způsobu jeho vyřízení.

(9) Podání směřující proti jednání ředitele Magistrátu se předkládá primátorovi, který rozhodne o způsobu jeho vyřízení.

Článek 5

Včasnost, správnost a úplnost vyřízení podání

(1) Ředitel odboru Magistrátu zajišťuje včasné, správné a úplné vyřízení všech podání, která byla odboru Magistrátu doručena, přidělena k vyřízení ředitelem Magistrátu nebo postoupena jiným odborem Magistrátu, včetně evidence těchto podání podle článku 6.

(2) Podání se vyřizuje bez zbytečného odkladu, petice musí být vyřízena do 30

dnů a stížnost do 60 dnů od doručení příslušnému orgánu hlavního města Prahy nebo jeho členovi. Pokud vyřizování stížnosti překročí 30 dnů od jejího doručení, musí být stěžovatel k tomuto dni písemně vyrozuměn o stavu vyřizování stížnosti a o dalším předpokládaném postupu. Pokud nelze stížnost vyřídit ve lhůtě do 60 dnů, rozhodne ředitel odboru Magistrátu o prodloužení lhůty a stěžovatel je písemně informován o prodloužení lhůty k vyřízení stížnosti a o jeho důvodech.

(3) Je-li podání důvodné nebo částečně důvodné, je ředitel odboru Magistrátu povinen zjistit příčiny nedostatků, na které podání upozorňuje. K odstranění nedostatků je povinen přijmout nezbytná opatření k nápravě a kontrolovat jejich plnění. Přijatá opatření k nápravě se zaznamenají ve spisu, stěžovatel se o nich informuje tehdy, pokud o tuto informaci požádá.

(4) U opakovaných důvodných a částečně důvodných podání je ředitel odboru Magistrátu povinen vyvodit vůči odpovědnému zaměstnanci závěry podle platných pracovněprávních předpisů.

(5) Pokud z obsahu podání vyplývají skutečnosti, které nasvědčují možnosti, že byl spáchán trestný čin, postoupí se toto podání orgánům činným v trestním řízení a o postoupení se provede záznam do spisu.

(6) V případě opakovaných nedůvodných podání, kdy předchozí podání byla prokazatelně prošetřena, vyřízena a zodpovězena ve všech bodech a opakovaná podání neobsahují z věcného hlediska žádné nové podstatné skutečnosti, může ředitel odboru Magistrátu rozhodnout o odložení takového podání bez další reakce vůči stěžovateli.

Část IV.

Vedení evidence podání

Článek 6

(1) Odbor kontrolních činností vede centrální evidenci podání evidovaných oddělením volených orgánů, sekretariáty náměstků primátora, sekretariáty členů Rady a odbory Magistrátu.

(2) Centrální evidence podání je přístupná na intranetovém serveru Magistrátu všem zaměstnancům hlavního města Prahy zařazeným do Magistrátu; tito zaměstnanci jsou povinni využívat údaje uváděné v centrální evidenci při vyřizování podání, zejména aby nedocházelo k duplicitním šetřením, popř. k rozdílným odpovědím na podání v téže věci, nebo na více podání jednoho stěžovatele.

(3) Zaměstnanec Magistrátu pověřený vyřízením podání ověří v systému spisové služby, zda nebylo totožné či obdobné podání doručeno současně jinému odboru Magistrátu nebo orgánu hlavního města Prahy nebo členovi tohoto orgánu, a pokud ano, informuje o této skutečnosti odbor kontrolních činností.

(4) Odbor Magistrátu vede dílčí evidenci podání, která mu byla doručena, přidělena k vyřízení ředitelem Magistrátu, postoupena jiným odborem Magistrátu nebo na jejichž vyřízení se odbor podílel. Dílčí evidenci podání vede pověřený zaměstnanec odboru Magistrátu. Tato evidence musí obsahovat datum doručení podání, spisovou značku spisu, označení pisatele, stručný obsah podání, údaje o případném postoupení podání k vyřízení jinému odboru Magistrátu, resp. jinému orgánu nebo právnické osobě, datum a způsob vyřízení.

(5) Zaměstnanec pověřený vedením dílčí evidence podání na odboru Magistrátu vyplní vstupní kartu (Příloha č. 1), včetně základních údajů podle Přehledu číselných kódů užívaných pro evidenci a vyhodnocení hlavních poznatků z vyřizování petic a stížností (Příloha č. 2). Vyplněnou vstupní kartu spolu s kopií podání zašle do pěti pracovních dnů od doručení podání odboru kontrolních činností k zaevidování v centrální evidenci podání. Vstupní kartu vyplňuje a spolu s kopií podání odesílá odboru kontrolních činností ten odbor Magistrátu, který obdržel podání jako první.

(6) Po vyřízení podání vyplní zaměstnanec odboru Magistrátu pověřený vedením dílčí evidence podání vyplní aktualizací kartu (Příloha č. 1), včetně údajů podle Přehledu číselných kódů užívaných pro evidenci a vyhodnocení hlavních poznatků z vyřizování petic a stížností. Vyplněnou aktualizací kartu spolu s kopií vyřízení podání zašle do pěti pracovních dnů od vyřízení podání odboru kontrolních činností k zaevidování v centrální evidenci podání.

(7) Odbory Magistrátu archivují podání, která vyřizovaly, včetně spisového materiálu, a to odděleně od ostatních spisů.

Část V.

Anonymní podání

Článek 7

(1) Anonymní podání se neprošetřují, ale jen se evidují a vyhodnocují. Pouze pokud by z obsahu anonymního podání vyplývaly skutečnosti nasvědčující spáchání trestného činu, postoupí se toto podání orgánům činným v trestním řízení a vyhotoví se záznam do spisu.

(2) Při vyřizování a evidenci anonymního podání, které bylo vyhodnoceno jako důvodné nebo částečně důvodné, se postupuje stejně jako u podání neanonymního, s výjimkou vyrozumění stěžovatele o vyřízení podání.

(3) Směřuje-li anonymní podání proti konkrétnímu zaměstnanci hlavního města Prahy, je o obsahu podání informován jeho nadřízený.

Část VI.

Stížnost na možné korupční jednání

Článek 8

(1) Stížností na možné korupční jednání se pro účely těchto Pravidel rozumí podání upozorňující na jednání orgánu hlavního města Prahy, člena orgánu hlavního města Prahy nebo zaměstnance hlavního města Prahy, u kterého lze mít důvodně za to, že by mohlo naplňovat skutkovou podstatu trestného činu úplatkářství. Za stížnost na možné korupční jednání se vždy považuje podání upozorňující na případ, kdy při rozhodování orgánu hlavního města Prahy vznikly nedůvodné rozdíly oproti rozhodování ve skutkově shodných nebo podobných případech, a podání upozorňující na případ, kdy při obstarávání záležitosti hlavního města Prahy nebylo postupováno s péčí řádného hospodáře.

(2) Je-li odboru Magistrátu doručena stížnost na možné korupční jednání (čl. 1 odst. 7), předá ředitel odboru podání spolu se svým stanoviskem do tří pracovních dnů od doručení podání odboru kontrolních činností, který je bez zbytečného odkladu předá řediteli Magistrátu.

(3) Pokud stížnost neobsahuje konkrétní údaje o možném korupčním jednání, popř. alespoň takové údaje, které by mohly vést k zahájení konkrétního šetření, může ředitel Magistrátu rozhodnout o odložení stížnosti.

(4) V případě opakovaných nedůvodných stížností na možné korupční jednání, které neobsahují nové podstatné skutečnosti, se postupuje podle článku 5 odst. 6.

(5) Pokud šetření stížnosti na možné korupční jednání prokáže, že by mohla být naplněna skutková podstata trestného činu, postoupí ředitel Magistrátu podání, včetně spisového materiálu, orgánům činným v trestním řízení.

(6) Evidenci stížností na možné korupční jednání vede odbor kontrolních činností, a to odděleně od ostatních podání. Současně tento odbor zajišťuje archivaci všech stížností na možné korupční jednání, včetně spisového materiálu, po dobu 5 let.

(7) Odbor kontrolních činností zpracovává pravidelný přehled o stížnostech na možné korupční jednání, včetně způsobu jejich vyřízení pro kontrolní výbor Zastupitelstva.

Část VII.

Závěrečná ustanovení

Článek 9

Kontrolu stavu evidence a úrovně vyřizování podání adresovaných orgánů m hlavního města Prahy provádí odbor kontrolních činností. Tím není dotčena povinnost

vedoucích zaměstnanců provádět kontrolní činnost jako součást jejich řídicí činnosti.

Článek 10

Zrušují se Pravidla pro přijímání a vyřizování petic a stížností podaných orgánům hlavního města Prahy schválená usnesením Rady hlavního města Prahy č. 2076 ze dne 20.12.2005.

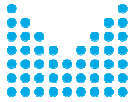
Článek 11

Účinnost

Tato Pravidla nabývají účinnosti dnem 15. 3. 2013

Příloha č. 5 : Usnesení vlády České republiky ze dne 9. května 2012 č. 331, Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy

(Zdroj: http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/Etický_kodex_uredniku_a_zamestnancu_verejne_spravy.pdf)



Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy

Preambule

Každý úředník a zaměstnanec veřejné správy je povinen při rozhodování dodržovat a ctít zákonnost všech postupů a rovný přístup ke všem fyzickým i právnickým osobám. Smyslem tohoto kodexu je vytvářet, udržovat a prohlubovat důvěru veřejnosti ve veřejnou správu.

Účelem Etického kodexu úředníků a zaměstnanců veřejné správy (dále jen „Kodex“) je vymezit a podporovat žádoucí standardy chování úředníka a zaměstnance veřejné správy ve vztahu k veřejnosti a spolupracovníkům.

Úředník a zaměstnanec veřejné správy zachovává věrnost zásadám práva a spravedlnosti vyplývajícím z evropského kulturního a historického dědictví, jedná v duchu nedotknutelných hodnot lidské důstojnosti a svobody, zachovává úctu a loajalitu k České republice, jakož i k úřadu a ostatním úředníkům a zaměstnancům veřejné správy.

Článek 1

Zákonnost

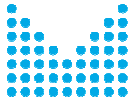
(1) Úředník a zaměstnanec veřejné správy plní úkoly veřejné správy v souladu s ústavním pořádkem, se zákony a ostatními právními předpisy a s právem Evropské unie, jakož i s mezinárodními smlouvami, kterými je Česká republika vázána.

(2) Při plnění úkolů veřejné správy jedná úředník a zaměstnanec veřejné správy pouze v rozsahu zákonem svěřené pravomoci orgánu veřejné správy a v souladu s jejím účelem.

Článek 2

Rozhodování

(1) V mezích zákona úředník a zaměstnanec veřejné správy vždy volí nejvhodnější řešení s ohledem na veřejný zájem a na rozhodné okolnosti konkrétního případu. Dbá na to, aby rozhodnutí nemohlo být z objektivního hlediska vnímáno jako nespravedlivé. Do práv osob úředník a zaměstnanec veřejné správy zasahuje jen za podmínek stanovených zákonem a



v nezbytném rozsahu, nutném k dosažení účelu sledovaného veřejným zájmem, k jehož ochraně mu byla pravomoc svěřena.

(2) Při volbě nejvhodnějšího postupu úředník a zaměstnanec veřejné správy respektuje v mezích právních předpisů též koncepcce, priority a cíle úřadu, jeho vnitřní předpisy a pokyny nadřízených vydané v souladu s tímto kodexem.

Článek 3

Profesionalita

(1) Výkon veřejné správy je službou veřejnosti. Úředník a zaměstnanec veřejné správy vykonává veřejnou správu na vysoké odborné úrovni, kterou si prohlubuje průběžným studiem, s nejvyšší mírou slušnosti, porozumění a ochoty a bez jakýchkoli předsudků, v souladu se zásadou rovných příležitostí bez ohledu na barvu pleti, pohlaví, národnost, náboženství, etnickou příslušnost nebo jiné charakteristiky. Nepřipouští diskriminaci či obtěžování. Za kvalitu své práce a za rozvíjení svých odborných znalostí je osobně odpovědný a své vzdělání si studiem průběžně prohlubuje.

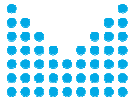
(2) Úředník a zaměstnanec veřejné správy jedná korektně s ostatními spolupracovníky i se zaměstnanci jiných orgánů veřejné správy, respektuje znalosti a zkušenosti svých kolegů i jiných odborníků a účinně je využívá i pro svůj odborný růst.

(3) Ve vztahu k veřejnosti jedná úředník a zaměstnanec veřejné správy s nejvyšší mírou zdvořilosti, vstřícnosti a ochoty a bez jakýchkoli předsudků.

Článek 4

Nestrannost

(1) Úředník a zaměstnanec veřejné správy dbá na to, aby jeho rozhodování bylo objektivní, nestranné a přijaté řešení bylo vždy v souladu s veřejným zájmem. Při rozhodování nesmí úředník a zaměstnanec veřejné správy preferovat osobní či skupinové zájmy ani se nechat ovlivnit pozitivními či negativními vztahy ke konkrétním osobám. Úředník a zaměstnanec veřejné správy se zdrží také všeho, co by mohlo ohrozit důvěru v nestrannost jeho rozhodování.



(2) Ve shodných nebo podobných případech jedná úředník a zaměstnanec veřejné správy tak, aby mezi jednotlivými postupy nevznikaly rozdíly, jež není možno odůvodnit objektivními skutečnostmi, zejména konkrétními okolnostmi daného případu.

(3) Úředník a zaměstnanec veřejné správy vystupuje vůči účastníkům právních vztahů objektivně tak, aby je neuváděl v omyl o jejich právech a povinnostech, informuje je srozumitelně; veškerá hodnocení provádí profesionálně, objektivně, bez emocí a bez sledování osobního prospěchu a v souladu s právem a spravedlností.

Článek 5

Rychlost a efektivita

(1) Úředník a zaměstnanec veřejné správy vyřizuje pracovní záležitosti zodpovědně, bez zbytečných průtahů, nejpozději v zákonem stanovených lhůtách.

(2) Při plnění jemu svěřených úkolů postupuje úředník a zaměstnanec tak, aby stranám ani úřadu nevznikaly zbytečné náklady.

Článek 6

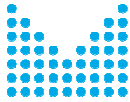
Střet zájmu

(1) Úředník a zaměstnanec veřejné správy svým jednáním předchází situacím, ve kterých by byl vystaven možnému střetu svého soukromého zájmu a zastávaného funkčního zařazení. Soukromý zájem zahrnuje jakoukoliv výhodu pro něj, jeho rodinu, blízké a příbuzné osoby a právnické nebo fyzické osoby, se kterými měl nebo má obchodní nebo politické vztahy.

(2) Úředník a zaměstnanec veřejné správy nesmí ohrozit veřejný zájem tím, že se bude odvolávat na svou pozici nebo funkci ve věcech, které nesouvisejí s plněním jemu svěřených úkolů při výkonu veřejné správy.

(3) Úředník a zaměstnanec veřejné správy se nezúčastní žádné činnosti, která se neslučuje s řádným výkonem jeho pracovních povinností nebo tento výkon omezuje.

(4) Pokud si úředník a zaměstnanec veřejné správy není jistý, zda jde o úkony slučitelné s jeho podílem na výkonu veřejné správy, projedná záležitost se svým nadřízeným.



Článek 7

Korupce

(1) Úředník a zaměstnanec veřejné správy nesmí při svém rozhodování a v souvislosti s rozhodováním přijímat ani vyžadovat dary či jiná zvýhodnění pro sebe nebo někoho jiného, popřípadě jakýmkoli jiným způsobem připustit ovlivnění plnění jemu svěřených úkolů v oblasti veřejné správy, objektivního hodnocení věci a nestranného rozhodování. Dary nebo výhody poskytované úředníku a zaměstnanci veřejné správy zaměstnavatelem tímto nejsou dotčeny.

(2) Úředník a zaměstnanec veřejné správy jedná tak, aby se při plnění jemu svěřených úkolů v oblasti veřejné správy nedostal do postavení, ve kterém by byl zavázán nebo se cítil být zavázán oplatit službu či laskavost, která mu byla prokázána.

(3) Úředník a zaměstnanec veřejné správy se vyvaruje vztahu vzájemné závislosti a nepatřičného vlivu jiných osob (klientelismus, nepotismus), jež by mohly ohrozit jeho nestrannost.

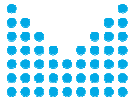
(4) Jakékoli korupční jednání nebo podezření na takové jednání, o kterém se úředník a zaměstnanec veřejné správy dozvěděl hodnověrným způsobem, je úředník a zaměstnanec veřejné správy povinen oznámit svému nadřízenému nebo orgánu činnému v trestním řízení. Dále je úředník a zaměstnanec veřejné správy povinen bezodkladně oznámit nabídnutí či získání neoprávněné výhody.

(5) Ve všech případech, kdy by mohla vzniknout pochybnost, zda úředník a zaměstnanec veřejné správy postupuje v souladu s tímto článkem, informuje úředník a zaměstnanec veřejné správy svého nadřízeného a postupuje dle jeho pokynů.

Článek 8

Nakládání se svěřenými prostředky

Úředník a zaměstnanec veřejné správy vynakládá, v souladu s právními předpisy, veškeré úsilí, aby zajistil maximálně efektivní a ekonomické spravování a využívání finančních



zdrojů a zařízení, které mu byly svěřeny, jakož i služeb, které mu byly poskytnuty. S těmito svěřenými prostředky nakládá efektivně a hospodárně.

Článek 9

Mlčenlivost

(1) Úředník a zaměstnanec veřejné správy zachovává mlčenlivost o skutečnostech, které se dozvěděl v souvislosti s plněním úkolů veřejné správy, jež by mohly poškodit nebo ohrozit činnost zaměstnavatele. Povinnost mlčenlivosti se nevztahuje na skutečnosti, které zakládají podezření na korupční jednání.

(2) Úředník a zaměstnanec veřejné správy je povinen zachovat mlčenlivost o skutečnostech, které se dozvěděl při výkonu úřední činnosti, zejména o osobních údajích nebo utajovaných informacích v rozsahu stanoveném právními předpisy, pokud není této povinnosti v souladu s právními předpisy zproštěn.

Článek 10

Informování veřejnosti

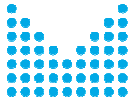
Každý úředník a zaměstnanec veřejné správy poskytuje při plnění svých úkolů pravdivé a úplné informace v souladu s právními předpisy. Informace o činnosti orgánu veřejné správy, plnění jeho funkcí, jakož i další informace určené veřejnosti sděluje za orgán veřejné správy úředník a zaměstnanec veřejné správy, který je k tomu určen.

Článek 11

Veřejná činnost

(1) Úředník a zaměstnanec veřejné správy jedná při výkonu veřejné správy politicky nestranným způsobem. Úředník a zaměstnanec veřejné správy nevykonává veřejnou činnost, která by mohla narušit důvěru veřejnosti v jeho schopnost nestranně plnit úkoly veřejné správy.

(2) Úředník a zaměstnanec veřejné správy se v soukromém životě vyhýbá takovým činnostem, chování a jednání, která by mohla snížit důvěru ve veřejnou správu v očích



veřejnosti nebo dokonce zavdat příčinu k ovlivňování úředníka a zaměstnance veřejné správy. Jedná tak, aby jeho chování přispívalo k dobré pověsti úřadu veřejné správy.

Článek 12

Reprezentace

- (1) Úředník a zaměstnanec veřejné správy užívá v zaměstnání oděv, který je adekvátní jeho práci a odpovídá vážnosti jeho úřadu.
- (2) Úředník a zaměstnanec veřejné správy jedná s každým ohleduplně, způsobem přiměřeným jeho sociálním schopnostem a komunikačním potřebám, a respektuje jeho individualitu. Veškerá jednání s dotčenými osobami vede úředník a zaměstnanec veřejné správy taktně a způsobem, který respektuje důstojnost těchto osob.
- (3) Úředník a zaměstnanec veřejné správy svým jednáním a vystupováním podporuje důvěryhodnost a vážnost úřadu.

Článek 13

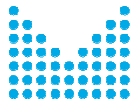
Uplatnitelnost a vymahatelnost

Kodex navazuje na základní práva a povinnosti zaměstnanců uvedené v zákoníku práce a pracovním řádu. Zásadní porušování bude posuzováno jako porušení zákoníku práce, resp. pracovního řádu se všemi z toho vyplývajícími důsledky.

Článek 14

Závěrečná ustanovení

- (1) Úředník a zaměstnanec veřejné správy dodržuje stanovené etické zásady, aktivně podporuje etické jednání a podílí se na vytváření protikorupčního prostředí. Uvědomuje si, že selhání jednotlivce v oblasti etiky má dopad na veřejnou správu jako celek, a proto jde ostatním příkladem.
- (2) Poukáže-li úředník a zaměstnanec veřejné správy oprávněně na neetické chování, nebude mít jeho jednání negativní důsledky v pracovněprávních vztazích.



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

(3) Respektování zásad etiky je věcí profesionální cti úředníka a zaměstnance veřejné správy. Bez jejich dodržování a dodržování Kodexu nelze dostát profesionální povinnosti úředníka a zaměstnance veřejné správy.

Shrnutí – Institut stížnosti podle správního řádu

Rigorózní práce se zabývá problematikou zvláštního druhu stížnosti, kterým je stížnost proti určitému chování či postupu ve veřejné správě. Autor této práce stížnost obecně definuje jako individuální podání stěžovatele směřující k dosažení nápravy jím spatřovaných nedostatků. Prvek individuálnosti tento typ podání odlišuje od petic, pro které je naopak charakteristický zájem společný. Na rozdíl od práva petičního je však právní úprava stížností velmi problematická a nejednotná. Jedná se o pozůstatek dlouhodobě neřešeného stavu, kdy byly stížnosti upraveny kontroverzní vládní vyhláškou z roku 1958, k jejíž vydání tehdejší vláda vůbec nebyla zmocněna a která měla zároveň představovat dočasné provizorium. I přes pozdější polemiky ohledně její platnosti a závaznosti byla zrušena až k 1. lednu 2006, a to relativně bez náhrady. Do této doby docházelo k úpravě stížností v řadě zvláštních zákonů, ale obecná úprava scházela. Změnu měl přinést současný správní řád, který sice v původním vládním návrhu s touto úpravou vůbec nepočítal, ale v rámci pozměňovacích návrhů se do jeho textu tato problematika dostala. Ačkoliv by mělo být smyslem každého kodexu sjednocovat právní úpravu, v případě stížností se tomu tak nestalo a současný stav je stále charakteristický svou roztržitostí napříč právním řádem.

Cílem rigorózní práce je podání uceleného výkladu o stížnosti proti nevhodnému chování úředních osob nebo proti postupu správního orgánu se zaměřením na obecnou i zvláštní právní úpravu. Převážný důraz bude kladen zejména na úpravu obecnou, kterou autor podrobí kritickému zhodnocení s návrhem vlastního řešení případných nedostatků a hlavní přidanou hodnotou této práce by tak mělo být navržení optimálního řešení způsobu přijímání a vyřizování vybraného typu stížnosti. V zájmu naplnění zásady veřejné správy jako služby veřejnosti by měla právní úprava zaručovat převážně garanci rychlého a správného přijímání a vyřizování těchto podání, což se již při pouhém pohledu na stručnou a roztržitou právní úpravu jeví jako problematické. Zvláštní důraz bude při analýze platné právní úpravy i při úvahách *de lege ferenda* kladen na efektivitu a na reálné možnosti dotčených osob v takových případech, kdy úřední osoby nebo správní orgány poruší své povinnosti.

Summary – The Institution of Complaint According to the Administrative Procedure Code

The subject of this rigorous thesis is a special type of complaint, which is a complaint about certain kind of behavior or procedure in public administration. Author of this thesis generally defines the complaint as an individual submission of the complainant intended to achieve a correction of the perceived drawbacks. The element of the individuality differs this type of submission from petitions, for which the shared interest is characteristic. Unlike the petition law the legal regulation of the complaints is very problematic and fragmented. It happens to be a remnant of for a long time unsolved situation, where the complaints were regulated by a controversial governmental decree from 1958, which was issued by unauthorized government and which was intended as provisional only. Despite the subsequent polemics regarding its validity and binding effect was this decree abolished as of 1 January 2006 relatively without any substitute. Until that time the complaints were regulated in a plenty of special acts, but the general regulation was missing. The change was supposed to be brought by the current Administrative Procedure Code, which original government proposal lacked the regulation of the complaints, but in the end it contained this issue through the amendments. Although the very sense of every Code should be to unify the legal regulation, it has not happened in the case of a complaint and the current situation is characterized by its fragmentation throughout the legal system.

The rigorous thesis aims to give a comprehensive explanation of a complaint about improper behavior of the public officers or about a procedure of an administrative authority, with focus on both general and special legislation. Predominant emphasis will be put on general legislation, which will the author subject to critical evaluation and bring the proposal of own solution of potential drawbacks. The main added value of this thesis should be the proposal of own optimal solution method of the receiving and processing of the selected type of the complaint. In order to fulfill the principles of public administration as a public service, the legal regulation should ensure a guarantee of quick and correct receiving and processing of such submissions, which seems problematic already at the mere sight of a brief and fragmented legislation. Particular emphasis will be given when analyzing current legislation and when

considering *de lege ferenda* to effectiveness and to real possibilities of concerned persons in such cases when public officers or administrative authorities violate their obligations.

Klíčová slova

stížnost, správní orgán, úřední osoba, postup, kontrola veřejné správy, správní řád

Keywords

complaint, administrative body, person in authority, procedure, control of public administration, Administrative Procedure Code