

ODŮVODNĚNÍ

Obecná část

Navrhovaná právní úprava se předkládá především proto, že institut stížnosti podle § 175 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, činí vládní vyhlášku č. 150/1958 Ú.1., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících, ve značném rozsahu obsoletní, a to vzhledem k rozsahu působnosti správního řádu, jak vyplývá z jeho § 1 odst. 1. Ustanovení § 175 správního řádu uvádí, že dotčené osoby (tedy adresáti veřejné správy) mají právo se obracet na správní orgány se stížnostmi proti nevhodnému chování úředních osob nebo proti postupu správního orgánu, neposkytuje-li správní řád jiný prostředek ochrany. Stížnost se podává u správního orgánu, který vede řízení, resp. obecně u orgánu věcně a místně příslušného (pokud jde o stížnost podávanou proti postupu správního orgánu mimo správní řízení podle částí druhé a třetí). Ten je povinen prošetřit skutečnosti uvedené ve stížnosti. Stížnost musí být vyřízena do 60 dnů od doručení správnímu orgánu příslušnému k jejímu vyřízení, a to tak, že bude stěžovatel v této lhůtě o vyřízení vyrozuměn. Pokud bude stížnost alespoň částečně důvodná, bude správní orgán povinen bezodkladně učinit nezbytná opatření k nápravě. Jestliže se stěžovatel bude domnívat, že stížnost nebyla řádně vyřízena, může požádat nadřízený správní orgán, aby přešetřil způsob jejího vyřízení.

Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), se vztahuje pouze na řízení, v němž se rozhoduje o právech, právech chráněných zájmech nebo povinnostech občanů a organizací v oblasti státní správy. Naproti tomu nový správní řád se bude vztahovat na postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob za předpokladu, že budou vykonávat působnost v oblasti veřejné správy. Veřejnou správou se rozumí veškerá veřejnoprávní činnost správních orgánů směřující navenek vůči fyzickým a právnickým osobám, která není zákonodárstvím, soudnictvím nebo vládou. Veřejnou správou se podle § 1 správního řádu rozumí tzv. **výsostná** či vrchnostenská veřejná správa, tedy autoritativní postup orgánů veřejné správy zaměřený vůči jejím adresátům. Správním orgánem tedy může být kdokoliv, kdo vykonává veřejnou správu.

Institut stížnosti podle § 175 správního řádu – vzhledem k tomu, že je toto ustanovení systematicky zařazeno do společných ustanovení – bude využitelný nejen v rámci postupu podle § 9 a násl. správního řádu (tedy v rámci správního řízení), ale také při všech ostatních úkonech a postupech správních orgánů, které nemají povahu rozhodování o právech a povinnostech. To vyplývá z § 177 odst. 2 správního řádu, který stanoví, že v případech, kdy správní orgán provádí úkony, na které se nevztahuje část druhá a třetí tohoto zákona, postupuje obdobně podle části čtvrté.

Pokud by správní orgány prováděly úkon soukromoprávní povahy (uzavírání nájemní smlouvy, pracovněprávní úkony atd.), nebylo by možné institut stížností podle § 175 správního řádu použít, neboť takové úkony jsou již mimo působnost správního řádu (srov. § 1 odst. 3 správního řádu), a použita by mohla být pouze vnitřní pravidla vyřizování stížností. U územních samosprávných celků se bude jednat o pravidla vydaná na základě § 102 odst. 2 písm. n) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, § 59 odst. 1 písm. h) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích a § 68 odst. 2 písm. e) zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze. Ustanovení § 175 správního řádu bude již závazné i pro orgány územní samosprávy, uplatní se však pouze za předpokladu, stejně jako u ostatních správních orgánů, že je dána zároveň působnost správního řádu podle jeho § 1.

Zrušovaná vládní vyhláška č. 150/1958 Ú.1., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících, byla vydána jako dočasné provizorium, které mělo překlenout určité

právní vakuum v oblasti vyřizování stížností a jiných podání fyzických osob adresovaných státním orgánům. Přitom institut vládní vyhlášky ani tehdejší ústavní systém neznal a ani vláda nebyla k vydání takového právního předpisu zákonem zmocněna. Ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky, ze dne 9. května 1948, ve svém § 90 odst. 1 totiž stanovil, že k provedení určitého zákona a v jeho mezích může vláda vydávat nařízení. (V dnešní době je podle čl. 78 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, vláda také oprávněna k provedení zákona a v jeho mezích vydávat nařízení.)

Vládní vyhláška je tedy zřejmě spíše řídicím aktem vlády sui generis, než právním předpisem, jehož závaznost je spíše zvyková než právní, a obecně se vychází z toho, že proto zavazuje v postupu podle ní jen orgány výkonné moci podřízené vládě (srov. např. D.Hendrych a kol.: Správní právo, obecná část, Praha 2003, s. 531). Co do obsahu je vyhláška zastaralá, protože jí používané termíny neodpovídají soudobým společensko-ekonomickým vztahům. Dnes se proces podávání a vyřizování stížností upravuje jednak na základě postupů stanovených jinými zákony (např. § 164a a násl. zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích), jednak na základě interních instrukcí orgánů veřejné moci, které přijímají ve své působnosti.

Vládní vyhláška, která je dnes spíše vnímána jako interní akt řízení, nezavazuje územní samosprávné celky, pokud jednájí v samostatné působnosti, kam patří i vyřizování stížností (včetně těch, které se týkají výkonu přenesené působnosti, což vyplývá z § 8 zákona o obcích, resp. § 4 zákona o krajích, kdy žádný zákon nestanoví, že by tato činnost byla státní správou) – v takovém případě jsou vázány jen zákony a jinými právními předpisy, a ne usneseními vlády nebo směrnicemi (viz § 7 odst. 1, § 8 a § 35 zákona o obcích, § 4, § 14 a § 16 zákona o krajích a § 16 odst. 4 a § 33 zákona o hlavním městě Praze). Například § 102 odst. 2 písm. n) zákona o obcích stanoví, že radě obce je vyhrazena pravomoc určit pravidla pro přijímání a vyřizování petic a stížností. Obdobnou úpravu obsahuje také § 59 odst. 1 písm. h) zákona o krajích a § 68 odst. 2 písm. e) zákona o hlavním městě Praze. I pokud nahlédneme na vládní vyhlášku z formálního hlediska jako na právní předpis (viz dále ke způsobu její publikace), nevztahuje se ani tak (na rozdíl od § 175 zákona č. 500/2004 Sb.) na orgány územních samosprávných celků, neboť v § 1 odst. 1 vládní vyhlášky se mluví jen o orgánech státního a hospodářského aparátu, kam však orgány územní samosprávy s ohledem na svůj ústavní status z hlediska organizačního nespádají (srov. čl. 105 Ústavy v porovnání s čl. 79 Ústavy).

Přestože vyhláška nebyla nikdy formálně zrušena, je její platnost i právní povaha sporná – jednak kvůli její formě z hlediska tehdejších pravomocí vlády k vydávání podzákoných právních předpisů a jednak kvůli jejímu stáří. O závaznosti se dá pravděpodobně mluvit pouze v souvislosti s výkonem státní správy, který se v případech stanovených zákonem řídí i usneseními vlády (srov. např. § 21 a § 28 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky).

Vládní vyhláška č. 150/1958 Ú. l. byla publikována na základě zákona č. 260/1949 Sb., o úředních listech, podle jehož § 1 odst. 1 písm. a) se v „Úředním listě republiky Československé“ vyhlášovaly obecné právní předpisy, jejichž platnost se vztahuje na území celého státu anebo jen na území českých zemí nebo na jejich části.

Pokud jde o samotnou otázku, zda je možné zrušit tuto vládní vyhlášku nařízením vlády, vychází se z toho, že jakkoliv sporná se dnes může jevit její právní povaha, předmětná vládní vyhláška je z hlediska formálního a s přihlédnutím k zákonu č. 260/1949 Sb. přesto zřejmě stále právním předpisem, a proto je jí zřejmě s ohledem na presumpci správnosti normativních aktů třeba považovat za (dosud) obecně závazný právní předpis a jako takový ji i zrušit. Navíc (kromě případů, kdy byly tyto vyhlášky rušeny jinými vládními vyhláškami) byla celá řada vládních vyhlášek v průběhu doby rušena různými právními předpisy – mimo jiné formou vládního nařízení (viz § 11 alinea 2 a 3 vládního nařízení č. 60/1959 Sb.,

o působnosti v oboru plánování, tvorby a kontroly cen) nebo i formou zákona (viz § 279 odst. 1 bod 73. zákona č. 65/1965 Sb., zákoník práce).

Není zapotřebí, aby pro případy, na které se nebude vztahovat § 175 správního řádu, byl přijat zvláštní právní předpis o vyřizování stížností. Především proto, že vzhledem k velmi širokému vymezení předmětu úpravy správního řádu se jeho ustanovení § 175 bude vztahovat na naprostou většinu stížností směřujících vůči správním orgánům při výkonu veřejné správy. Mimo oblast působnosti § 175 správního řádu by pak, jak vyplývá z výše uvedeného, zůstala zejména oblast, v níž orgány veřejné správy využívají soukromoprávní nástroje. Jednotlivé správní orgány mohou pro tyto účely vydat své interní předpisy a v nich eventuálně předpokládat analogické použití § 175 správního řádu (tak tomu koneckonců v praxi bylo i dnes, kdy orgány územních samosprávných celků stanovovaly ohledně pravidel pro vyřizování stížností, že se použijí procesní postupy obsažené ve vládní vyhlášce č. 150/1958 Ú. l.). Je také samozřejmě možné, že zvláštní zákon v budoucnu použití správního řádu zcela nebo zčásti vyloučí a přitom nebude obsahovat dostatečnou úpravu vyřizování stížností. I v takovém případě by se tato otázka měla řešit formou interních předpisů.

V ostatních případech, na něž nebude dopadat § 175 zákona č. 500/2004 Sb., se budou stížnosti vyřizovat jednak na základě postupů stanovených jinými zákony (např. § 164a a násl. zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, § 197 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/), jednak na základě interních instrukcí orgánů veřejné moci nebo právnických osob, které přijmou ve své působnosti (srov. např. § 66 odst. 2 písm. l) zákona č. 37/2004 Sb., o pojistné smlouvě a o změně souvisejících zákonů /zákon o pojistné smlouvě/, § 7 odst. 1 písm. e) zákona č. 124/2002 Sb., o převodech peněžních prostředků, elektronických platebních prostředcích a platebních systémech /zákon o platebním styku/, § 75 odst. 4 zákona č. 189/2004 Sb., o kolektivním investování).

Podle usnesení vlády ze dne 26. ledna 2005 č. 109/2005 je třeba předložit návrh usnesení vlády nově řešícího problematiku vyřizování stížností občanů, které by nahradilo dosud platnou vládní vyhlášku č. 150/1958 Ú. l., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících, do 30. června 2005.

O specifické podněty, kde se nepoužije správní řád, se jedná při postupu podle zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, kdy ke kontrole může dojít z vlastního podnětu kontrolních orgánů, na základě dožadání zvláštními zákony k tomu oprávněných státních orgánů, nebo v dalších případech, pokud tak stanoví zvláštní zákon.

Existuje specifická oblast stížností na něž se nebude vztahovat ustanovení § 175 správního řádu, jedná se například o stížnosti osob ve služebním poměru. Co se týče stížností policisty na policistu, zde je třeba rozlišit, zda si policista stěžuje jako účastník řízení ve věcech služebního poměru, případně jako pozůstalý po policistovi, Policie České republiky by v tomto případě postupovala podle hlavy deváté zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, ve znění pozdějších zákonů. Jestliže si policista stěžuje v rámci plnění základních povinností policisty, zde by se postupovalo podle § 29 odst. 2 zákona č. 186/1992 Sb. (Domnívá-li se policista, že rozkaz jeho nadřízeného je v rozporu s obecně závazným právním předpisem, je povinen nadřízeného na to upozornit; trvá-li nadřízený na splnění rozkazu, je policista povinen jej splnit. Policista je povinen odeprít splnění rozkazu nadřízeného, jestliže by jeho splněním spáchal trestný čin; tuto skutečnost ohlásí bez zbytečného odkladu vyššímu nadřízenému). V případě, kdy se jedná o podání stížností, kterou jako podatel ve svém vlastním zájmu poukazuje na nedostatky ve služební nebo pracovní činnosti příslušníků policie nebo Hasičského záchranného sboru České republiky nebo zaměstnanců, útvarů Ministerstva vnitra a Policie České republiky by postupovaly podle nařízení Ministerstva vnitra č. 27 ze dne 25. května 2004, o vyřizování

peticí, stížností, oznámení a podnětů. Jestliže si policista stěžuje formou trestního oznámení nebo podnětu, na jejichž podkladě lze učinit závěr o podezření ze spáchání trestného činu, policejní orgán by postupoval podle příslušných ustanovení trestního řádu. A konečně, kdyby policista učinil podání ve věci, správní orgány by postupovaly podle příslušných ustanovení správního řádu.

Navrhované nařízení vlády nebude mít žádný hospodářský ani finanční dopad na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty, hospodářské subjekty, na malé a střední podnikatele, nebude mít sociální dopady ani dopady na životní prostředí.

Nařízení vlády je rovněž v souladu s ústavním pořádkem České republiky. Mezinárodní smlouvy, jimiž je Česká republika vázána, a právními akty Evropských společenství se na tuto oblast nevztahují.

Zvláštní část

K § 1:

Tímto ustanovením se z důvodů uvedených v obecné části důvodové zprávy ruší vládní vyhláška č. 150/1958 Ú. 1. Od účinnosti nového správního řádu se bude na vyřizování stížností na nevhodné chování úředních osob nebo na postup správního orgánu, neposkytuje-li správní řád jiný prostředek ochrany, vztahovat § 175.

K § 2:

Vzhledem k tomu, že nařízení vlády má být vydáno k provedení správního řádu, který nabude účinnosti k 1. lednu 2006, navrhuje se účinnost nařízení vlády shodná se dnem nabytí účinnosti správního řádu.