

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Alena Šebelová

Petice a stížnosti ve veřejné správě

Bakalářská práce

Olomouc 2011

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma Petice a stížnosti ve veřejné správě vypracovala samostatně a citovala jsem všechny uvedené zdroje.

V Olomouci dne 1. února 2011

.....

Podpis autorky

Poděkování

Ráda bych poděkovala paní JUDr. Dalimile Gadasové, Dr. za odborné vedení a cenné rady při zpracování bakalářské práce.

Obsah

Obsah	4
Seznam použitých zkratek	6
Úvod	7
1 Petice a stížnosti jako záruky zákonnosti	9
2 Stížnosti	10
2.1 Stížnost podle správního řádu	11
2.1.1 Vývoj právní úpravy stížnosti	11
2.1.2 Právní úprava, subjekty oprávněné podat stížnost	12
2.1.3 Forma, náležitosti, postup při vyřizování stížnosti	14
2.1.4 Vyřízení stížnosti	16
2.1.5 Přešetření nadřízeným orgánem	17
2.2 Pojem stížnost v dalších zákonech	18
2.2.1 Stížnost v zákoně o obcích, o krajích	19
2.2.2 Stížnost podle zákona o svobodném přístupu k informacím	19
2.2.3 Ústavní stížnost	22
2.2.4 Kasační stížnost	25
3 Petice	28
3.1 Pojem petice	28
3.2 Petiční právo	28
3.3 Vývoj právní úpravy	29
3.4 Postup při vytváření, přijímání a vyřizování petic	30
3.4.1 Oprávněné subjekty, petiční výbor	30
3.4.2 Shromažďování podpisů pod petici	30
3.4.3 Náležitosti, vyřízení petice	31
3.4.4 Petice vzešlé ze shromáždění	33
3.5 Výskyt pojmu petice v jiných zákonech	33

4 Úprava přijímání petic a stížností ve vybraných městech.....	35
Závěr.....	38
Použité zdroje.....	40
Anotace.....	44
Annotation.....	44
Klíčová slova.....	45
Key words.....	45

Seznam použitých zkratk

Listina	- Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky
MMB	- Magistrát města Brna
NSS	- Nejvyšší správní soud
SprŘ	- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
SŘS	- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
úsc	- Územní samosprávný celek
Ústava	- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
ZÚS	- Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

Úvod

Tématem této bakalářské práce jsou „Petice a stížnosti ve veřejné správě“. Motivací pro výběr tématu bylo zejména to, že tyto instituty jsou dnes poměrně často využívány. Hlavně o peticích se často hovoří i v médiích a slouží tak k tomu, aby veřejnost vyjádřila svůj nesouhlas s určitým záměrem.

Cílem této bakalářské práce je poskytnout komplexní přehled o peticích a stížnostech, jejich zakotvení v českém právním řádu a seznámení s postupy a důležitými zásadami při naplňování těchto institutů. Nejspíše prvním významem, který každého napadne, když se řekne stížnosti ve veřejné správě, je stížnost směřující proti správním orgánům, upravena v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), proto bude hlavním těžištěm mé práce. Ovšem dalším úkolem je obeznámení i s dalšími významy a úpravami tohoto pojmu. Pojem stížnost má totiž v našem právním řádu hned několik významů a mým cílem je se o těch zásadních, které mají spojitost s veřejnou správou, alespoň stručně zmínit. Dále bych chtěla poskytnout podrobný přehled o peticích a seznámit čtenáře s jejich úpravou a podmínkami při uplatnění.

Petice a stížnosti jsou nejčastěji chápány jako záruky zákonnosti ve veřejné správě, proto bude první kapitola práce věnována právě definici záruk zákonnosti. Druhá kapitola už bude zaměřena přímo na stížnosti ve veřejné správě. Nejprve se pokusím stížnost definovat obecně. Následující a také hlavní část této kapitoly bude věnována právním postupům a předpokladům využití stížností podle správního řádu. Poté se budu zabývat dalšími zákony, ve kterých jsou stížnosti vztahující se k veřejné správě obsaženy. Sem bude zařazena stížnost podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, ústavní stížnost a také kasační stížnost. Mým cílem bude poskytnout přehled o těchto stížnostech, vymezit jejich vztah k veřejné správě a charakterizovat nejdůležitější postupy při jejich uplatňování. Třetím bodem práce bude petice. U ní bude využito obdobné členění jako v předchozí kapitole. Nejprve tedy bude definován termín petice a popsáno zákonné zakotvení pojmu, krátký úsek věnuji také petičnímu právu, které je u nás zakotveno již na ústavní úrovni. Poté bude následovat popis postupů při uplatňování petic, jejich vytváření, způsob podání, vyřízení atd. Následně se zmíním i o dalších zákonech, ve kterých je možné se setkat s pojmem petice nebo instituty, které se peticím obsahově blíží. Poslední kapitolou bude rozbor pravidel pro přijímání a vyřizování petic a stížností, které jsou přijímány radou obce ve dvou vybraných městech. Na ukázkou budou rozebrána pravidla, která byla přijata v Blansku, mé nejbližší obci s rozšířenou působností, a v Brně, které je

nejbližším statutárním městem. Závěrem se zaměřím zejména na nedostatky naší právní úpravy v této oblasti a návrhy de lege ferenda.

Vzhledem k účelu a významu práce bude pro vypracování použita zejména metoda popisná. Nejdůležitějším zdrojem informací při psaní práce budou samozřejmě zákony a další právní předpisy ve znění platném k 1. únoru 2011. Důležitým pramenem budou také komentáře k daným zákonům a další odborná literatura. Využívány budou zejména knihy, které se zabývají správním právem, protože na trhu se nevyskytují knihy zabývající se přímo a pouze danou problematikou. V neposlední řadě bude využíváno také odborných článků, které se k tématu peticí a stížností vztahují a judikatury.

1 Petice a stížnosti jako záruky zákonnosti

S pojmem petice a stížnost se ve veřejné správě nejčastěji setkáváme právě v souvislosti se zárukami zákonnosti ve veřejné správě. Proto, než přejdu k samotnému jádru této práce, je na místě se nejprve krátce zamyslet nad tímto pojmem a pojetím záruk zákonnosti, se kterým se lze v literatuře setkat. Veřejná správa zahrnuje široké množství činností v různých oblastech ale také velké množství orgánů a úřadů. Proto je nutné, aby existoval propracovaný systém mechanismů, který zaručí, že dané subjekty veřejné správy budou konat a všechny činnosti budou prováděny v souladu se zákony. Prostředky, které slouží k tomu, aby zákonnost zajistily, by měly být právě záruky zákonnosti. Záruky zákonnosti ve veřejné správě či také právní záruky ve veřejné správě jsou obecně chápány jako všechny právní prostředky, které směřují k tomu, aby veřejná správa byla vykonávána v souladu se zákony. Záruky zákonnosti mohou směřovat jak dovnitř veřejné správy, tedy vůči správním orgánům, tak i navenek vůči osobám, které jsou adresáty veřejné správy. Jedná se o mechanismy, které právo rozeznává a upravuje, vždy to tedy musí být prostředky právní.¹ Vedle petic a stížností bývají mezi záruky zákonnosti řazeny zejména:

- kontrola ve veřejné správě
- ochrana před nezákonnými právními předpisy a vadnými správními akty
- uplatňování odpovědnosti za porušení právních povinností
- přímé donucení ke splnění povinnosti
- právo na přístup k informacím
- trestní, případně disciplinární odpovědnost úředníků ve veřejné správě
- veřejný ochránce práv
- ochrana před nezákonnou nečinností veřejné správy²

Tento výčet je samozřejmě pouze jedním z možných způsobů klasifikace. Další autoři mohou pojímat způsob dělení záruk zákonnosti odlišně.³

¹ FRUMAROVÁ, Kateřina: *Ochrana před nečinností veřejné správy v českém právním řádu*. Praha: Linde, 2005, s. 19, 20.

² Výčet dle FRUMAROVÁ, Kateřina: *Ochrana před nečinností veřejné správy v českém právním řádu*. Praha: Linde, 2005, s. 21.

³ Např. PRŮCHA, Petr: *Správní právo obecná část*. 7. vydání. Brno: Doplněk, 2007, s. 321-375 shledává jako vůbec nejvýznamnější záruku zákonnosti kontrolu veřejné správy, dále k nim řadí právo na informace ve veřejné správě, zrušení, změnu a sistaci vadných správních aktů a jiných opatření ve veřejné správě, uplatnění odpovědnosti za porušení právních předpisů a přímé donucení ke splnění právní povinnosti, zatímco HENDRYCH, Dušan: *Správní právo obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 669-739 kontrolu mezi záruky zákonnosti přímo nezahrnuje, ale řadí k nim právo na přístup k informacím, petice a stížnosti, ochranu před nezákonnými právními předpisy, soudní ochranu před nezákonným správním aktem, ochranu proti zásahům, které nejsou rozhodnutím, ochranu před nezákonnou nečinností, ochranu před jinou nezákonnou činností veřejné správy, trestní odpovědnost funkcionářů a úředníků a organizace ochrany veřejného zájmu.

2 Stížnosti

Nejčastější definicí stížnosti, se kterou se lze v literatuře setkat, je tato: „*Stížnost je podání, jimiž fyzické osoby požadují od státních orgánů nebo orgánů jiných osob veřejného práva ochranu svých subjektivních práv a zájmů, poukazují ve svém zájmu na nedostatky ve sféře veřejné moci a domáhají se jejich odstranění.*“⁴

Dle této definice lze stížností chápat takové podání, které směřuje k ochraně individuálních zájmů stěžovatele, pokud se jednáním orgánu veřejné správy cítí poškozen na svých právech. Na rozdíl od práva petičního, které je upraveno již Listinou základních práv a svobod,⁵ právo na podání a vyřízení stížnosti v individuálním zájmu na ústavní úrovni výslovně uvedeno není.⁶ V čl. 18 Listiny sice pojem stížnosti najdeme, ovšem v souvislosti s věcmi veřejného nebo jiného společného zájmu, tudíž jde o ustanovení vykládající právo petiční. Vyvstává proto otázka, kde na nejvyšší úrovni hledat zakotvení povinnosti správního orgánu se stížností zabývat. Někteří autoři dospěli k názoru, že povinnost správních orgánů přijímat a vyřizovat stížnosti vychází už ze samotného pojetí veřejné správy jako služby veřejnosti.⁷ Jako nejčastější stížnost ve veřejné správě je chápána ta, jejíž právní úpravu poskytuje zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Můžeme se setkat i s dalšími stížnostmi, které se k veřejné správě přímo vztahují nebo fungování veřejné správy ovlivňují. Jednu z úprav najdeme v zákoně č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, kde stížnost funguje jako jeden z opravných prostředků, který lze využít při nečinnosti správního orgánu a také při nesouhlasu s vyřízením žádosti o informaci. Nelze opomenout ani pojmy jako kasační stížnost či ústavní stížnost, které se sice vztahují k soudnictví, ovšem s veřejnou správou také velmi blízce souvisí. Vliv na veřejnou správu a její orgány je naplněn tím, že rozhodnutím o ústavní či kasační stížnosti může dojít ke zrušení rozhodnutí správního orgánu, pokud by bylo v rozporu se zákonem nebo ústavním pořádkem.

Chtěla bych však doplnit, že na pojem stížnost narazíme ještě v mnoha dalších zákonech. V těch je však většinou pouze stanovena povinnost určitého orgánu stížnost vyřizovat, ale další odlišné postupy při jejich uplatňování upraveny nejsou.

Stejně pojímá dělení záruk zákonnosti také SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI, 2009, s. 427 – 428.

⁴ HENDRYCH, Dušan a kol. *Právní slovník*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 1098 (Zpracovatel hesla KRAMÁŘ, Květoslav).

⁵ Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.

⁶ KOLMAN, P., Stížnosti podle nového správního řádu. *Právní rádce*. 2005, 8, s. 35.

⁷ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck 2009, s. 687.

2.1 Stížnost podle správního řádu

2.1.1 Vývoj právní úpravy stížnosti

Předtím, než byla úprava stížnosti začleněna do správního řádu, neexistovala její zákonná úprava. Právní zakotvení obsahovaly pouze dvě vládní vyhlášky. Jednu z prvních úprav stížnosti poskytla vládní vyhláška č. 225/1954 Ú.l., o vyřizování stížností a podnětů pracujících u národních výborů a jejich výkonných orgánů. Ta se vztahovala pouze na postup při vyřizování stížností, které byly směřovány k národním výborům. Měla poměrně velmi krátkou dobu platnosti a velice brzy byla nahrazena vládní vyhláškou č. 150/1958 Ú.l., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících.⁸ Tato vyhláška vznikla v době platnosti ústavního zákona č. 150/1948 Sb., Ústavy Československé republiky (Ústava 9. května), avšak dobu její platnosti mnohonásobně překročila. Tato vyhláška však byla velice sporným právním předpisem, což potvrzují časté debaty o její platnosti už během doby, kdy se podle ní postupovalo ale i poté, co byla nahrazena novou právní úpravou.

Nyní bych proto chtěla osvětlit několik hlavních sporných bodů platnosti vyhlášky. Jak bylo zmíněno výše, vznikla v době, kdy platila Ústava 9. května, která obsahovala ve svém § 90 zmocnění vlády k vydávání nařízení. Ta mohla být vydávána pouze na základě zákona, k jeho provedení a v jeho mezích. Ústava tedy pracovala pouze s pojmem nařízení a pojem vládní vyhlášky vůbec neobsahovala. Vláda proto vůbec nedisponovala pravomocí vyhlášky vydávat. Pro vyřešení této nejasnosti se nabízí zcela jednoduché řešení a to, že vyhláškou bylo pouze chybně označeno vládní nařízení. Tato teorie by ovšem ihned narazila na další překážku. V tehdejší právní systém totiž neexistoval žádný zákon, který by obsahoval zmocnění vlády k vydání tohoto nařízení, ani zákon, který by mělo provádět.⁹

Na platnost vyhlášky v podstatě dodnes neexistuje jednotný názor. Někteří autoři se přiklánějí k tomu, že přestože byla vždy dodržována, nebyla nikdy závazným právním předpisem.¹⁰ Jiní zastávají názor, že pokud vůbec byla platná, musela být chápána jako prováděcí předpis přímo Ústavy z roku 1948, pak její platnost skončila nejpozději dnem zániku platnosti této Ústavy. Poté už se mohla vztahovat pouze na orgány, které byly podřízeny vládě.¹¹ Objevil se také názor, se kterým se v podstatě shoduje i právní teorie,

⁸ BÁRTA, Jan. K otázce vyřizování stížností za platnosti nového správního řádu. *Správní právo*, 2006, 4, s. 193.

⁹ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy v českém právním řádu*. Praha: Linde, 2005, s. 132.

¹⁰ Viz HENDRYCH, Dušan a kol., *Správní právo obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, str. 686 „Byla považována za právní předpis, ačkoli jím ve skutečnosti nebyla, podle §90 odst. Úst. z roku 1948 mohla vláda k provedení určitého zákona a v jeho mezích vydávat nařízení, o takový případ tu však nešlo, chybělo zákonné zmocnění.“

¹¹ DVOŘÁK, Jan. Vyřizování stížností státními orgány. *Právní rozhledy*. 2002, 4, s. 175.

že vyhláška vždy byla výhradně jen interní normativní akt, který nepřesahoval okruh subjektů, které byly podřízeny vládě.¹² Stanovisko zaujal také Ústavní soud: „*Součástí právního pořádku je zřejmě i vyhláška č. 150/1958 Ú. l., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících. Ta však byla vydána bez zákonného zmocnění, takže není obecně závazným předpisem, z čehož vyplývá i její omezená účinnost, která nepřesahuje okruh subjektů, jež jsou vládě a jejím usnesením přímo podřízeny.*“¹³

Poté, co byl na Slovensku přijat zákon č. 152/1998 Z.z., o stížnostech, se i u nás objevily snahy o přijetí samostatného zákona, který by provedl komplexní úpravu stížností. Byl vypracován návrh zákona o přijímání a vyřizování stížností, který byl inspirován hlavně slovenskou zákonnou úpravou, ale také tolik diskutovanou vládní vyhláškou. Samotný návrh tohoto zákona nicméně nenašel v Senátu ČR potřebnou podporu, a proto nebyl přijat.¹⁴

Faktem zůstává, že podle vyhlášky postupováno až do 31. 12. 2005. Definitivní tečku za její platností, udělalo až nařízení vlády č. 370/2005, kterým se zrušuje vládní vyhláška č. 150/1958 Ú.l., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících, které nabylo účinnosti 1. ledna 2006. Ke stejnému datu vstoupil v účinnost správní řád, který obsahuje novou právní úpravu stížností. Přestože vyhláška byla ve své době velice diskutovaným právním předpisem, je možné na závěr říci, že oproti dnešní úpravě poskytovala poměrně obsáhlejší a komplexnější postup při uplatňování stížností a zakotvovala širší možnosti pro její podání.

2.1.2 Právní úprava, subjekty oprávněné podat stížnost

Platnou právní úpravu stížnosti poskytuje, jak už bylo zmíněno, správní řád. V něm je jí věnován §175. Na stížnost se však vztahuje ještě řada dalších ustanovení správního řádu.¹⁵ Na úvod je také vhodné zdůraznit, že stížnost v tomto případě nezastupuje žádné řádné ani mimořádné opravné prostředky. Jedná se spíše o vedlejší institut, který je možné využít pouze v případě, že správní řád nestanoví žádné jiné prostředky k ochraně práv (např. možnost podat odvolání, rozklad, využít obnovu řízení aj.).

¹² Viz např. GABRIŠOVÁ, V., *Působení ombudsmana v demokratické společnosti - aplikace vládní vyhlášky č. 150/1958 Ú.l., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících v praxi veřejného ochránce práv*, [Program] CODEXIS ACADEMIA verze 9/2010, 5. června 2006 [cit. 16. listopadu 2010].

¹³ Usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 16. května 1996 sp. zn. III. ÚS 28/96 [program] CODEXIS ACADEMIA verze 9/2010, 16. května 1996 [cit. 16. listopadu. 2010].

¹⁴ BÁRTA, Jan. K otázce vyřizování stížností za platnosti nového správního řádu. *Správní právo*. 2006, 4, s. 200.

¹⁵ Dle §177 SprŘ se na stížnosti použijí ustanovení části čtvrté, upravující vyjádření, osvědčení a sdělení. V části čtvrté v § 154 je stanoveno, že se použije i část první, úvodní ustanovení, obdobně taxativně vyjmenovaná ustanovení části druhé, obecná ustanovení o správním řízení, a třetí, zvláštní ustanovení o správním řízení, další ustanovení těchto částí se použijí přiměřeně, pokud je to potřebné.

Jak bylo naznačeno výše, správním řádem byl oproti předchozí úpravě velmi omezen okruh osob, které jsou oprávněny stížnost podat. Mohou ji podat pouze dotčené osoby, tedy ty, jichž se jednání správního orgánu přímo dotýká.¹⁶ Směřována může být pouze proti nevhodnému chování úředních osob a proti postupu správního orgánu.¹⁷ První možnost se jeví jako projev úvodních ustanovení, kde jsou upraveny základní zásady činnosti správních orgánů, zejména potom zásady zdvořilosti a vstřícnosti.¹⁸ Pojem nevhodné chování by měl být v tomto ohledu vykládán spíše širěji a mělo by pod něj být nejspíše zahrnuto veškeré chování, které se vymyká dnešním pravidlům slušného chování. „Pod zákonodárcem použitým pojmem nevhodné chování, [...] si můžeme představit širokou paletu nemístného jednání ze strany úředních osob porušující zásady slušného chování a vystupování či jednání, které zesměšňuje či jinak napadá lidskou důstojnost dotčené osoby.“¹⁹ Nesmí být však opomenuto, že stížnost lze v tomto případě uplatnit pouze tehdy, pokud jednání úřední osoby přímo souvisí s výkonem pravomoci správního orgánu. Proti jednání úřední osoby v jejím soukromém životě, i kdyby odporovalo pravidlům slušného chování, se bránit podáním stížnosti podle správního řádu nemůžeme. Pokud jde o druhý důvod podání stížnosti, směřující proti postupu správního orgánu, lze jej uplatnit pouze v případě, že orgán vykonává činnost, na kterou se vztahuje správní řád.²⁰ Avšak opět musím poukázat subsidiaritu použití stížnosti, kdy je ji možné použít pouze pokud správní řád nestanoví jiný prostředek ochrany.

Orgánům veřejné správy, na něž se vztahuje působnost správního řádu, vyplývá ze zákona povinnost stížnost přijmout. Z úvodních ustanovení správního řádu vyplývá, že mezi tyto povinné orgány patří orgány moci výkonné, orgány územních samosprávných celků a jiné právnické a fyzické osoby, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy.²¹

Zákon dále stanoví, že podání stížnosti nesmí být stěžovateli na újmu. Toto ustanovení lze vyložit tak, že pokud osoba podá stížnost, nesmí jí být v budoucím řízení přičítána k tíži. Správní orgán tedy nesmí v rámci správního řízení volit vůči osobě tvrdší postupy kvůli podané stížnosti než vůči ostatním.²² Osoba, která se rozhodne podat stížnost, musí dostatečně zvážit její obsah, protože odpovědnost za trestný čin nebo správní delikt není dotčena.²³ Pokud by informace, které jsou v ní uvedeny, mohly naplnit skutkovou podstatu správního

¹⁶ § 2 odst. 3 SprŘ.

¹⁷ § 175 odst. 1 SprŘ.

¹⁸ § 4 odst. 1 SprŘ.

¹⁹ KOLMAN, P., Stížnosti podle nového správního řádu. *Právní rádce*. 2005, 8, s. 36.

²⁰ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde, 2005, s. 497.

²¹ § 1 odst. 1 SprŘ.

²² VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. Praha: Bova Polygon, 2006, s. 1007.

²³ § 175 odst. 2 SprŘ.

deliktu, nebo dokonce trestného činu, samozřejmě by proti této osobě mohlo být správní nebo trestní řízení zahájeno.

2.1.3 Forma, náležitosti, postup při vyřizování stížnosti

Stížnost je možné podat ve formě písemné i ústní.²⁴ K jejímu podání je možné využít různé dostupné technické prostředky. Může být doručena správnímu orgánu pomocí telefonu, faxu, ale i elektronicky, přičemž není vyžadováno, aby elektronicky podaná stížnost byla opatřena zaručeným elektronickým podpisem.²⁵ Tato široká škála možností pro podání stížnosti je velice vhodná a efektivní, protože usnadňuje a především zrychluje komunikaci se správním orgánem. Velice vhodné mi připadá i to, že není vyžadován zaručený elektronický podpis. Myslím, že v dnešní době bude stížnost podaná elektronicky jednou z nejvyužívanějších alternativ jejího podání. Vyžadování elektronického podpisu by bylo vzhledem účelu, kterému má stížnost sloužit, spíše nadbytečné. Dále platí, že pokud by ústní stížnost nebylo možno vyřídit ihned, má správní orgán, proti kterému směřuje, povinnost sepsat o ní písemný záznam.²⁶ Okamžitým vyřízením stížnosti musíme chápat její vyřízení takovým způsobem, se kterým stěžovatel souhlasí, aby bylo vyloučeno její opětovné podání.²⁷

Je nutné podotknout, že na stížnost je nahlíženo jako na zvláštní formu podání, proto musí splňovat stejné náležitosti. Musí být zejména patrné, kdo ji podal, které věci se týká a co navrhuje.²⁸ Zároveň také platí, že správní orgán musí podání, v tomto případě stížnost, posuzovat podle svého obsahu. Kdykoli tedy správní orgán obdrží jakýkoli písemný dokument označený jako stížnost, bude jeho prvním úkolem zvážit, zda se opravdu jedná o stížnost. Často může dojít k situaci, kdy se po posouzení ukáže, že daná listina vůbec není stížností, ale například podnětem k zahájení řízení z moci úřední nebo žádostí k uplatnění opatření proti nečinnosti a podle toho s ní správní orgán musí dále nakládat.

Mohou také nastat situace, kdy správní orgán přijme stížnost, která se jeví opodstatněnou, ovšem její odesílatel neuvedl svoje jméno, tedy jednu z důležitých náležitostí, a není možné jinak určit, kdo ji podal. Vystává tedy otázka, jak se s ní má správní orgán vypořádat. V praxi funguje pravidlo, které vyplývá i z metodické pomůcky ministerstva vnitra, že pokud stížnost obsahuje závažné okolnosti, správní orgán se jí bude zabývat a může

²⁴ § 175 odst. 3 SprŘ.

²⁵ Metodická pomůcka k vyřizování stížností podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 413/2005 Sb. z 19. června 2006 [online]. mvcr.cz, 19. června 2006, [cit. 30. listopadu 2010]. Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/clanek/spravni-rad-metodicke-pomucky-ke-spravnimu-radu-metodicke-pomucky-ke-spravnimu-radu.aspx>>.

²⁶ 175 odst. 3 SprŘ.

²⁷ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde, 2005, s. 498.

²⁸ § 37 SprŘ.

přijmout také opatření k nápravě. Jediným rozdílem při vyřizování bude, že nedojde k vyrozumění stěžovatele. Takováto anonymní stížnost nemusí být posuzována pouze jako stížnost, ale také „jako podnět k výkonu dohledu, dozoru nebo kontroly anebo jako podnět ke zlepšení činnosti, k odstranění nedostatku v činnosti správního orgánu atd.“²⁹ Většina autorů se ovšem s tímto výkladem neztotožňuje a dochází k závěru, že při striktním dodržování ustanovení správního řádu je jedinou možností daného orgánu anonymní stížnost bez dalšího odložit a nezabývat se jí.³⁰ Pokud bych se já měla přiklonit k jednomu názoru, byl by to jistě ten, že správní orgány by se měly anonymními stížnostmi zabývat stejně jako ostatními stížnostmi. Myslím, že existuje mnoho institutů, u kterých je striktní dodržování zákonné formy na místě. Ovšem stížnost by dle mého názoru měla sloužit občanům jako projev nesouhlasu, u kterého by neměl být vyžadován tak formální postup, ale spíše by jej měl správní orgán považovat za upozornění, že něco není vykonáváno tak, jak by mělo. Proto je nutné obsah stížnosti dostatečně zvážit a prověřit. Pokud bude stížnost obsahovat opravdu závažné informace, je nutné jí vždy věnovat náležitou pozornost.

Správní řád dále upravuje, ke kterému správnímu orgánu má být stížnost směřována. Je stanoveno, že se podává u toho správního orgánu, který vede řízení.³¹ Toto spojení se nejeví jako nejlépe zvolené, protože vzbuzuje dojem, že stížnost lze podat pouze při klasickém správním řízení, tedy postupu podle části druhé a třetí správního řádu, jehož cílem je vydání rozhodnutí. Termín správní řízení je však nutné v tomto kontextu vykládat mnohem širěji, jako veškeré postupy správních orgánů, na které se vztahuje správní řád.³² Stížnost na nevhodné chování úřední osoby se podává u toho orgánu, v jehož organizační soustavě je zařazen úředník, proti němuž směřuje. Pokud by byla stížnost podána u správního orgánu, který není příslušný k jejímu vyřízení, použije se ustanovení o postoupení pro nepřislušnost,³³ což znamená, že ji tento nepřislušný správní orgán bezodkladně postoupí příslušnému a uvědomí o tom stěžovatele.

Stížnost také řeší správní orgán, který vede řízení, tedy ten, vůči kterému stížnost směřuje. V rámci tohoto orgánu ji bude nejspíše prověřovat nadřízený toho, proti komu je zaměřena, popřípadě ten, koho nadřízený určí. Vždy však platí, že stížnost nikdy nesmí

²⁹ Metodická pomůcka k vyřizování stížností podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 413/2005 Sb. z 19. června 2006 [online]. mvcr.cz, 19. června 2006, [cit. 30. listopadu 2010]. Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/clanek/spravni-rad-metodicke-pomucky-ke-spravnimu-radu-metodicke-pomucky-ke-spravnimu-radu.aspx>>.

³⁰ Viz např. HANSEL, Martin. Vyřizování tzv. anonymních stížností. *Právní rádce*. 2005, 11, s. 41, 42; CHMELÍK, Milan. Stížnosti a správní orgány. *Právní rozhledy*. 2006, 19, s. 711, 712.

³¹ § 175 odst. 4 SprŘ.

³² VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. Praha: Bova Polygon, 2006, s. 1008.

³³ § 12 SprŘ.

prověřovat ta úřední osoba, vůči níž směřuje. V praxi může také nastat situace, kdy je stížnost směřována přímo proti představenému správního orgánu. V tom případě by museli být z prošetřování pravděpodobně vyloučeni všichni zaměstnanci daného orgánu a stížnost by musela být vyřízena nadřízeným orgánem.³⁴

Aby mohla být stížnost náležitě vyřízena, má správní orgán povinnost prošetřit skutečnosti v ní uvedené. Pokud to považuje za vhodné, má možnost vyslechnout stěžovatele, osobu, proti které stížnost směřuje i další osoby, které mohou přispět k objasnění věci. Samozřejmě by měla být vyslechnuta také osoba, proti níž stížnost směřuje, protože i jí by měl být dán prostor se k dané věci vyjádřit. Správní orgán může zaslat osobám, které považuje za nutné vyslechnout, předvolání. Pokud se stěžovatel na předvolání správního orgánu nedostaví, může dojít i k odložení stížnosti pro nedostatek součinnosti.³⁵

2.1.4 Vyřízení stížnosti

Zákonem je určena lhůta nejdéle 60 dnů ode dne doručení příslušnému orgánu, ve které má být stížnost vyřízena.³⁶ Většina autorů se však shoduje, že tato lhůta je nepřiměřeně dlouhá. Často se zamýšlí nad pohnutky zákonodárce, který lhůty ve správním řádu stanovil většinou na 30 dnů, ale u spíše druhořadého institutu, s nímž původně ani v úpravě správního řádu nepočítal, stanovil lhůtu dvojnásobnou. I já se přikláním k názoru, že tato lhůta je příliš dlouhá. Myslím, že předmět stížností většinou nebývá natolik složitý, aby vyžadoval tak dlouhé přezkoumávání. Jedná se většinou spíše o případy, kdy je možné a snad i snazší stížnost vyřešit ihned. Tyto dohady je však možné do jisté míry uspokojit tím, že správní orgány musí jednat v souladu se zásadou rychlosti.³⁷ Nesmí tedy lhůty, kterou jim zákonodárce určil, zneužívat. Pokud je možné stížnost vyřídit ihned nebo ve lhůtě kratší, musí správní orgán této možnosti využít. V 60 denní lhůtě musí být stěžovatel zároveň vyrozuměn o vyřízení jeho stížnosti. Vyrozumění o vyřízení stížnosti musí být v tomto smyslu chápáno jako sdělení o tom, zda byla stížnost shledána důvodnou, částečně důvodnou nebo nedůvodnou. Den vyřízení stížnosti se shoduje se dnem, kdy je toto vyrozumění předáno k poštovní přepravě.³⁸ Lhůtu je možno překročit pouze z důvodů vymezených v zákoně, tedy pokud nebylo možné v jejím průběhu zajistit podklady

³⁴ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde, 2005, s. 498.

³⁵ Tamtéž s. 499.

³⁶ § 175 odst. 5 SprŘ.

³⁷ § 6 SprŘ.

³⁸ *Metodická pomůcka k vyřizování stížností podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 413/2005 Sb. z 19. června 2006* [online]. mvcr.cz, 19. června 2006, [cit. 30. listopadu 2010]. Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/clanek/spravni-rad-metodicke-pomucky-ke-spravnimu-radu-metodicke-pomucky-ke-spravnimu-radu.aspx>>.

pro vyřízení stížnosti.³⁹ V případě, že by správní orgán ve stanovené lhůtě stížnost bezdůvodně nevyřídil, jeví se jako vhodný způsob zjednání nápravy použití ustanovení o ochraně před nečinností.⁴⁰

Po prošetření skutečností v ní uvedených může správní orgán stížnost označit jako důvodnou, částečně důvodnou, nebo nedůvodnou. Současně s tímto výrokem musí být vydáno odůvodnění, ve kterém správní orgán osvětlí, co ho vedlo k danému způsobu vyřízení, a zároveň se v něm vypořádá se všemi body stížnosti. O stížnosti se nevydává rozhodnutí jako ve správním řízení, neplatí pro ně ani stejné opravné prostředky. Postup při vyřizování stížností je obecně méně formalizovaný a zákon neposkytuje při vyřizování stížností tak přesné vodítko jako při vydávání rozhodnutí.⁴¹

Pokud je stížnost vyhodnocena jako důvodná nebo částečně důvodná, má správní orgán povinnost učinit opatření k nápravě. O těch bude stěžovatel informován pouze v případě, že o to výslovně požádá.⁴² V praxi budou podávány stížnosti, které mají různý charakter a mohou být zaměřeny na různou problematiku, proto se budou přijatá opatření případ od případu lišit. Co se však týče stížnosti na nevhodné chování úředních osob, bude mít opatření k nápravě často charakter disciplinárního opatření, konkrétní postih mívá potom většinou pracovníprávní povahu a bývá naplňován zejména v uložení důtky, snížení osobního ohodnocení atd.⁴³ O tom, jaké bylo přijato opatření k nápravě, musí být učiněn záznam do spisu.⁴⁴ Metodická pomůcka ministerstva vnitra hovoří také o vhodnosti vést celkovou evidenci přijatých stížností. Evidence by měla být vedena především v písemné podobě, ovšem je doporučeno vedle ní vést také evidenci elektronickou.⁴⁵

2.1.5 Přešetření nadřízeným orgánem

Pokud osoba, která stížnost podala, není s jejím vyřízením spokojena a má za to, že nebyla vyřízena řádně, má právo požádat nadřízený správní orgán, aby přešetřil způsob jejího vyřízení.⁴⁶ Při zjišťování, který orgán je danému orgánu nadřízen, se využije ustanovení

³⁹ § 175 odst. 5 SprŘ.

⁴⁰ § 80 SprŘ.

⁴¹ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde, 2005, s. 500.

⁴² § 175 odst. 6 SprŘ.

⁴³ JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád: komentář*. 2. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 598.

⁴⁴ § 175 odst. 6 SprŘ.

⁴⁵ *Metodická pomůcka k vyřizování stížností podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 413/2005 Sb. z 19. června 2006* [online]. mvcr.cz, 19. června 2006, [cit. 30. listopadu 2010]. Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/clanek/spravni-rad-metodicke-pomucky-ke-spravnimu-radu-metodicke-pomucky-ke-spravnimu-radu.aspx>>.

⁴⁶ § 175 odst. 7 SprŘ.

správního řádu o nadřízeném správním orgánu.⁴⁷ V žádosti o přešetření by měl stěžovatel uvést zejména, v čem spatřuje nesprávnost při vyřizování stížnosti a s čím při jejím řešení není spokojen. Zákon dále nestanoví žádné procesní postupy pro přešetření stížnosti nadřízeným orgánem. Není zde ani stanovena lhůta pro vyřízení žádosti, ani jakým způsobem by ji měl tento nadřízený orgán přešetřit. Je možné, že zde zákonodárce záměrně ponechal možnost správním orgánům, aby samy uvažily, jak přešetření provést. Vzhledem k různorodosti způsobů, jakými může být stížnost vyřízena a hlavně toho, jaká mohou být přijata opatření k nápravě, by bylo složité hledat jeden závazný postup.

Určité vodítko při uplatňování těchto nejasných postupů poskytl poradní sbor ministerstva vnitra ke správnímu řádu. Ten došel k závěru, že při určení lhůty pro postup nadřízeného orgánu se musí vycházet zejména ze základních zásad činnosti správních orgánů, zejména potom ze zásady rychlosti.⁴⁸ Podle ní správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů. Pokud nečiní úkony ve stanovené lhůtě nebo lhůtě přiměřené, nebo pokud není lhůta stanovena, použijí se ustanovení o ochraně před nečinností.⁴⁹

Poradní sbor se dále zabýval otázkou, jaký má být výsledek takového přešetření nadřízeným správním orgánem. K tomuto problému se vyjádřil následovně: „*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, může dát nadřízený správní orgán pokyn podřízenému, aby vydal usnesení jiné, kterým bude usnesení napadené stížností nahrazeno. Pokud by nadřízený správní orgán stížnost podle § 175 odst. 7 správního řádu jako důvodnou neshledal, resp. pokud by důvody pro uplatnění stížnosti podle § 175 odst. 1 správního řádu pominuly, žádné pokyny se z povahy věci nevydávají.*“⁵⁰

2.2 Pojem stížnost v dalších zákonech

Jak již jsem uvedla, pojem stížnost je upraven v několika právních předpisech, přičemž jejich významy mohou být úplně odlišné. Příkladně zákon o obcích (krajích, hlavním městě Praze) obsahuje pouze ustanovení, kterým je dána pravomoc radě obce (kraje, hlavního města Prahy) přijímat pravidla pro vyřizování stížností a petic, která však musí být v souladu

⁴⁷ § 178 SprŘ.

⁴⁸ § 6 odst. 1 SprŘ.

⁴⁹ Závěry poradního sboru ministerstva vnitra. *Postup nadřízeného správního orgánu při přešetření způsobu vyřízení stížnosti podle §175 odst. 7 správního řádu, č.33/2006* [online]. mvcr.cz, 9. května 2006, [cit. 17. listopadu 2010]. Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>>.

⁵⁰ Tamtéž.

se správním řádem. Oproti tomu zákon o svobodném přístupu k informacím upravuje stížnost, která plní funkci opravného prostředku. Zcela jinou kategorii tvoří stížnost ústavní a kasační, které se vztahují k soudnictví, ovšem pro veřejnou správu jsou také nesmírně důležité.

2.2.1 Stížnost v zákoně o obcích, o krajích

Zákon o obcích, o krajích a o hlavním městě Praze, svěřuje radám obcí (krajů, hl. m. Prahy) pravomoc stanovit pravidla pro přijímání a vyřizování petic a stížností.⁵¹ Zákonná úprava obcí a krajů předcházela přijetí nového správního řádu. Kompetence byla radě pravděpodobně svěřena kvůli tomu, že původní vyhláška, podle které se při vyřizování stížností postupovalo, se na územní samosprávné celky (dále jen „úsc“) nevztahovala. Přijetím pravidel se však dosáhlo toho, že i úsc se musely stížnostmi zabývat.⁵²

Přestože by se tato pravomoc už dnes mohla jevit nadbytečnou, má podle mě stále své opodstatnění. Přijatá pravidla, přestože z velké části budou korespondovat se zákonnou úpravou stížností, mohou totiž navíc upravit např. evidenci stížností a petic, vnitřní rozdělení útvarů, které budou stížnost řešit atd. Tedy ty oblasti, pro které zákon přesný postup nestanoví. Ještě důležitější je však, že po přijetí pravidel jsou orgány úsc a osoby v nich zařazené povinny se jimi řídit i v těch situacích, kdy nepostupují podle správního řádu, tudíž na které se úprava stížností ve správním řádu nevztahuje.

Pravidla mohou být upravena v podstatě jakkoli, ovšem nikdy nesmí být v rozporu se správním řádem ani jinými zákony a samozřejmě nesmí žádným způsobem omezit nebo zúžit práva občanů podávat stížnosti či petice. Pokud by byl přijat vnitřní předpis, který tato práva omezuje, jednalo by se o nezákonný předpis a musel by být zrušen nebo změněn tak, aby byl rozpor se správním řádem odstraněn.

2.2.2 Stížnost podle zákona o svobodném přístupu k informacím

Dalším zákonem, kde se setkáme s institutem stížností, je zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“). Úprava stížnosti se do tohoto zákona dostala relativně nedávno a to novelou č. 61/2006 Sb., kterou byla nahrazena fikce negativního rozhodnutí⁵³ správního orgánu v případě nečinnosti při vyřizování žádosti. Na úvod bych chtěla zdůraznit, že úprava podle tohoto zákona je naprosto odlišná od úpravy stížností ve správním řádu

⁵¹ § 102 odst. 1 písm. n) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, § 59 odst. 1 písm. h) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů, § 68 odst. 2 písm. e) zákona č. 131/2000 Sb. o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

⁵² JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád: komentář*. 2. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 593 – 594.

⁵³ Tzn. pokud správní orgán ve lhůtě nevydal rozhodnutí, mělo se za to, že vydal rozhodnutí negativní, tedy odmítl vydat požadovanou informaci.

a ustanovení § 175 správního řádu se na tyto stížnosti nevztahuje a to ani podpůrně.⁵⁴ Zákon o svobodném přístupu k informacím upravuje procesní postup vyřizování stížností zcela nezávisle na správním řádu, což je výslovně stanoveno v jeho § 20. Toto ustanovení obsahuje pouze taxativní výčet případů, kdy se správní řád použije,⁵⁵ ve všech ostatních případech jeho použití vylučuje.

Právo na informace nachází svoji oporu již v Listině,⁵⁶ která stanoví, že státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Orgány mohou informace buď zveřejňovat samy, nebo poskytovat na žádost. Právě proti způsobu vyřízení žádosti může stížnost směřovat. Před přistoupením k samotné úpravě postupů při uplatňování této stížnosti je vhodné vyložit, které orgány jsou ze zákona povinny informace poskytovat. Mezi povinné subjekty patří státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány, veřejné instituce, subjekty, kterým zákon svěřil rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy, ale to pouze v rozsahu jejich rozhodovací činnosti.⁵⁷

Zákon upravuje stížnost na postup těchto orgánů při vyřizování žádosti o informace.⁵⁸ Může nastat několik situací, které opravňují žadatele o informaci k podání stížnosti. Jedna z možností nastane, pokud žadatel nesouhlasí s vyřízením žádosti z důvodu, že jej orgán, který je povinen informaci podat, odkázal na informaci zveřejněnou. Dále je možné využít stížnost, pokud povinný subjekt nedodržel patnáctidenní lhůtu k poskytnutí informace a v této lhůtě ani nevydal rozhodnutí o odmítnutí žádosti. V tomto případě tvoří stížnost prostředek obrany proti nečinnosti orgánu veřejné správy. Dalším důvodem pro podání stížnosti je to, že byla informace poskytnuta pouze částečně a o zbytku žádosti nebylo vydáno rozhodnutí o odmítnutí. Zde lze stížnost chápat jako žádost o přezkum vydaného rozhodnutí.⁵⁹ A konečně lze také touto stížností vyjádřit nesouhlas s výší úhrady za poskytnutí informace nebo odměny za oprávnění informaci užít.⁶⁰ Stížnost dle tohoto zákona tedy plní funkci opravného prostředku.

⁵⁴ KOLMAN, Petr. Ke stížnosti na postu při vyřizování žádosti o informace. *Právní rádce*, 2007, 11, s. 47.

⁵⁵ V řízení o stížnosti pro počítání lhůt, doručování a náklady řízení, ustanovení o základních zásadách činnosti správních orgánů, ustanovení o ochraně před nečinností a ustanovení §178 (určení nadřízeného orgánu).

⁵⁶ Čl. 17 odst. 5 ústavního zákona č. 2/1993 Sb., usnesení předsednictva České národní rady ze dne 16. prosince 1992 o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jakou součást ústavního pořádku České republiky.

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

⁵⁸ § 16a zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁹ FUREK, Adam, ROHATZL, Lukáš. *Zákon o svobodném přístupu k informacím – komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 454.

⁶⁰ § 16a odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

Co do formy stížnosti zákon zakotvuje dvě možnosti, a to jak ústní, tak písemnou. Upřednostňuje se však spíše forma písemná. Proto pokud by byla ústně podána stížnost, kterou není možné vyřídit ihned, musí o ní povinný subjekt sepsat písemný záznam.⁶¹ Ze zákona dále nevyplývají žádné jiné náležitosti stížnosti. Aby však bylo možné se stížností vůbec zabývat, pravděpodobně z ní musí alespoň vyplývat, kdo ji podává a proti čemu směřuje.⁶²

Stížnost se podává u toho subjektu, ke kterému směřovala žádost o poskytnutí informace, a je možné ji podat do 30 dnů ode dne doručení takového sdělení, se kterým žadatel nesouhlasí, nebo do 30 dnů ode dne uplynutí lhůty pro poskytnutí informace.⁶³ Jedná se o lhůtu prekluzivní, což znamená, že pokud ji stěžovatel nedodrží, ztratí tak možnost stížnost podat.⁶⁴ Orgán, vůči němuž stížnost směřuje, má při jejím řešení dvě možnosti. Obecně lze říci, že stížnosti podle tohoto zákona vyřizuje nadřízený orgán povinného subjektu.⁶⁵ Proto ji tento subjekt musí do sedmi dnů ode dne doručení spolu se spisovým materiálem předat nadřízenému orgánu, kterému je stanovena lhůta 15 dnů, aby o stížnosti rozhodl. Tento postup nemusí být dodržen jedině v případě, že povinný subjekt stížnosti v plném rozsahu vyhoví. Za těchto okolností nepostupuje stížnost nadřízenému, ale rozhoduje o ní sám.⁶⁷

Nadřízeného orgánu se nabízejí tři možnosti, jak stížnost vyřešit. Může buď postup povinného subjektu potvrdit, nebo mu přikázat, aby ve stanovené lhůtě, která nesmí být delší než 15 dnů, žádost vyřídil, a konečně může usnesením věc převzít a sám o ní rozhodnout. Jestliže rozhoduje sám, může buď informaci poskytnout, anebo žádost o poskytnutí informace odmítnout. Sám však nesmí rozhodnout o stížnosti, která směřuje proti orgánu územních samosprávných celků při činnostech vykonávaných v rámci samostatné působnosti. Jiné možnosti pro rozhodnutí jsou však dány v případě, že stížnost směřovala proti výši úhrady. Nadřízený správní orgán může výši úhrady nebo odměny potvrdit nebo může jejich výši sám snížit. Tento postup ovšem zase nepřichází v úvahu, pokud by směřoval proti orgánům územních samosprávných celků při výkonu samostatné působnosti. V tomto případě se nabízí třetí možnost, kterou dal zákon nadřízeným orgánům k vyřešení stížnosti

⁶¹ § 16a odst. 2 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

⁶² FUREK, Adam, ROHATZL, Lukáš. *Zákon o svobodném přístupu k informacím – komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 470.

⁶³ § 16a odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁴ FUREK, Adam, ROHATZL, Lukáš. *Zákon o svobodném přístupu k informacím – komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 474.

⁶⁵ Určí se dle § 178 SprŘ.

⁶⁶ § 16a odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁷ § 16 a odst. 5, 8 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

a to povinnému subjektu přikázat, aby ve stanovené lhůtě, která nesmí být delší než 15 dnů, zjednal nápravu.⁶⁸

Zákon také poskytuje možnost bránit se proti rozhodnutí, které vydal nadřízený správní orgán. I proti jeho rozhodnutí je možné podat stížnost, ale pouze v případě, že nadřízený převzal věc a sám o ní rozhodl. Stížnost však může směřovat pouze proti takovému rozhodnutí nadřízeného orgánu, kterým stížnost vyřídil odkazem na zveřejněnou informaci nebo informaci poskytl pouze částečně, aniž by o zbytku vydal rozhodnutí.⁶⁹

2.2.3 Ústavní stížnost

Ústavní stížnost nepatří typicky mezi instituty, které se řadí k veřejné správě, ovšem na její fungování má zásadní vliv. Pravomoc Ústavního soudu k řešení ústavní stížnosti je zakotvena již v Ústavě ČR.⁷⁰ Podmínky pro její uplatnění, subjekty oprávněné ji podat a další záležitosti, které se jí týkají, jsou však upraveny v zákoně č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů. Ústavní stížnost může být vymezena jako „specifický prostředek k ochraně ústavně zaručených základních práv a svobod“.⁷¹ Je institutem velice významným, protože je posledním prostředkem, který náš právní řád poskytuje k tomu, abychom se domohli svých práv. Na tomto místě je nutné zdůraznit, že ústavní stížnost může být podána jen v případě, že došlo k zásahu do ústavně zaručených práv. Nelze ji podat, pokud zásah směřoval proti právům chráněným pouze běžnými zákony. To je také jedno z hlavních kritérií, kterými Ústavní soud hodnotí důvodnost ústavních stížností. Je tedy nutné podtrhnout fakt, že Ústavní soud nepatří do soustavy obecných soudů, nepřezkoumává tudíž rozhodnutí obecných soudů, jeho úkolem je pouze kontrola ústavnosti. Řízení před Ústavním soudem je řízení zcela nové a zcela nezávislé na jakémkoli předcházejícím.⁷²

Nyní bych chtěla vymezit způsob, jakým může být do veřejné správy zasahováno rozhodováním o ústavních stížnostech. Ústavní stížnost je možné podat proti protiústavnímu rozhodnutí orgánu veřejné správy za předpokladu, že byly nejprve vyčerpány všechny řádné i mimořádné opravné prostředky, včetně podání žaloby ve správním soudnictví. Blízký vztah k veřejné správě má též stížnost, kterou může podat zastupitelstvo obce nebo kraje v případě, že bylo nezákonným zásahem státu porušeno jeho ústavně zaručené právo na samosprávu. Pro tento druh stížnosti se vžil označení komunální stížnost.

⁶⁸ § 16a odst. 6, 7 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁹ § 16a odst. 10 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁰ Čl. 87 odst. 1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších předpisů.

⁷¹ ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Ústavní stížnost*. 3. vydání. Praha: Linde, 2005, s. 76.

⁷² Tamtéž, s. 120.

Ústavní stížnost může být podána fyzickou i právnickou osobou, která tvrdí, že bylo pravomocným rozhodnutím v řízení, ve kterém byla účastníkem, opatřením nebo jiným zásahem veřejné moci porušeno její ústavně zaručené základní právo nebo svoboda. Stížnost musí být podána pouze osobou, které se tento zásah přímo právně týká. To znamená, že není možné, aby osoba podala stížnost za někoho jiného.⁷³

Lhůta pro podání ústavní stížnosti činí 60 dnů ode dne doručení rozhodnutí o posledním procesním prostředku. Pokud však zákon subjektu žádný opravný prostředek neposkytuje, pak může být ústavní stížnost podána do 60 dnů ode dne, kdy se osoba dozvěděla o zásahu do svých ústavně zaručených práv, ovšem nejpozději do jednoho roku ode dne, kdy k tomuto zásahu došlo.⁷⁴ K zachování lhůty postačí, aby byla ústavní stížnost poslední den lhůty podána k poštovní přepravě. Lhůta je prekluzivní (propadná) a ústavní soud ji nemůže prominout ani prodloužit. Pokud subjekt zašle ústavnímu soudu stížnost až po uplynutí stanovené lhůty, soud stížnost vůbec neprojednává a bez dalšího ji odloží.⁷⁵

Nevyčerpání všech procesních prostředků není jediným důvodem, pro který je možné hodnotit ústavní stížnost jako nepřijatelnou. Nepřijatelná je také stížnost ve věci, ve které již Ústavní soud nálezem rozhodl (překážka rei iudicatae) a také ve věci, ve které již Ústavní soud jedná (překážka litispendence).⁷⁶ Ústavní stížnost musí splňovat stanovené náležitosti.⁷⁷ V ustanoveních zákona, která se bezprostředně týkají ústavní stížnosti, všechny povinné náležitosti nenajdeme, nýbrž je nutné nahlédnout také do obecných ustanovení, které se týkají návrhu na zahájení řízení u Ústavního soudu.⁷⁸ Pokud by některá ze stanovených náležitostí chyběla, vyzve Ústavní soud stěžovatele, aby tuto vadu odstranil, a stanoví mu k tomu přiměřenou lhůtu. Zmešká-li stěžovatel určenou lhůtu a vady stížnosti neodstraní, Ústavní soud stížnost bez dalšího odloží. O odložení ústavní stížnosti rozhoduje Ústavní soud usnesením.

Dále je nutné specifikovat, kdo bude účastníkem daného řízení před Ústavním soudem. Ze zákona vyplývá, že mezi hlavní účastníky patří osoba, která ústavní stížnost podala (stěžovatel) a orgán veřejné moci, proti jehož zásahu je ústavní stížnost směřována. Další osoby, kterých se řízení týká, jsou označovány jako tzv. vedlejší účastníci. Jimi mohou být zejména ostatní účastníci předchozího řízení. Tedy toho řízení, které bylo ukončeno

⁷³ SLÁDEČEK, Vladimír. *Ústavní soudnictví*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 131.

⁷⁴ § 72 odst. 3, 4, 5 ZÚS.

⁷⁵ Průvodce řízením o ústavní stížnosti [online], [cit. 28. prosince 2010]. Dostupné na <<http://www.concourt.cz/clanek/786>>.

⁷⁶ § 35 ZÚS.

⁷⁷ § 72 odst. 6 ZÚS.

⁷⁸ § 34 ZÚS.

napadeným rozhodnutím. Pokud ještě nějaká jiná osoba prokáže právní zájem na výsledku řízení, může jí být Ústavním soudem také přiznán statut vedlejšího účastníka.⁷⁹

Řízení před Ústavním soudem je zahájeno dnem, kdy návrh (v tomto případě stížnost) je doručen k Ústavnímu soudu. Ústavní stížnost nejprve posuzuje soudce zpravodaj. Ten zjišťuje, zda není dán důvod pro její odložení či odmítnutí. O odmítnutí se rozhoduje formou usnesení. Pokud k tomu nedojde, je dalším úkolem soudce zpravodaje vypracovat návrh řešení.

O ústavní stížnosti rozhoduje nálezem senát Ústavního soudu, kterému byla věc přidělena. V nálezu může stížnosti zcela vyhovět, zcela ji zamítnout nebo ji částečně vyhovět a částečně zamítnout. Nález Ústavního soudu má různé právní následky v závislosti na tom, co v něm bylo vysloveno. Pokud byla stížnost směřována proti rozhodnutí orgánu veřejné moci a nálezem jí bylo zcela nebo částečně vyhověno, pak může být zároveň toto rozhodnutí zrušeno. Na tomto místě je nutné zdůraznit, že Ústavní soud může opravdu napadené rozhodnutí pouze zrušit, ale v žádném případě jej nesmí nijak měnit ani rozhodnout místo orgánu veřejné moci. Jakákoliv změna přísluší pouze tomu orgánu, který rozhodnutí vydal. Jedná se o tzv. princip kasace. Pokud se jedná o jiný zásah než o rozhodnutí, může Ústavní soud orgánu veřejné moci zakázat, aby v porušování základních práv a svobod pokračoval, a zároveň mu přikázat, aby obnovil stav před porušením.⁸⁰

Nutné je také uvést, že spolu s ústavní stížností může být podán návrh na zrušení zákona pro rozpor s ústavním pořádkem nebo jiného právního předpisu pro rozpor se zákonem. Ten je však možné podat pouze v tom případě, že k porušení ústavně zaručených práv a svobod došlo právě aplikací daného předpisu.⁸¹ Návrh na zrušení právního předpisu podaný spolu s ústavní stížností pak sdílí osud této ústavní stížnosti. Což znamená, že návrh bude řádně projednán pouze v případě, že bude projednána i ústavní stížnost. Stejně tak, pokud bude stížnost z nějakého důvodu odložena, bude společně s ní odložen i návrh na zrušení právního předpisu nebo jeho ustanovení.⁸²

Ústavnímu soudu není stanovena lhůta, ve které musí stížnost vyřídit. V praxi se doba projednání pohybuje podle složitosti případu od několika měsíců až po dva roky.⁸³ Nutné je také osvětlit otázku závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu. Nejjobecnější ustanovení

⁷⁹ § 76 ZÚS.

⁸⁰ § 82 ZÚS.

⁸¹ § 74 ZÚS.

⁸² WAGNEROVÁ, Eliška, DOSTÁL, Martin, LANGÁŠEK, Tomáš, POSPÍŠIL, Ivo. *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. Praha: Aspi, 2007, s. 367.

⁸³ Průvodce řízením o ústavní stížnosti [online], [cit. 28. prosince 2010]. Dostupné na <<http://www.concourt.cz/clanek/786>>.

o závaznosti nalezneme v Ústavě, kde je stanoveno: „*Vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu jsou závazná pro všechny orgány i osoby.*“⁸⁴ Co do rozlišení typů rozhodnutí je přijat názor, že obecně závazné mohou být pouze nálezy Ústavního soudu, nikoli usnesení, které se týkají pouze procesních otázek. Pokud se jedná o nálezy, autoři literatury se dodnes nemohou shodnout na tom, v jakém rozsahu jsou závazné. Někteří tvrdí, že závazná může být pouze výroková část, nikoli odůvodnění. Jiní tvrdí, že nálezy jsou absolutně závazné v obou svých částech, tedy ve výroku i odůvodnění.⁸⁵ Každopádně však platí, že rozhodnutí Ústavního soudu je konečné a není proti němu přípustné odvolání ani jiný opravný prostředek.

2.2.4 Kasační stížnost

Další stížností, se kterou se lze v českém právním řádu setkat a která se bezprostředně týká veřejné správy, se vztahuje ke správnímu soudnictví. Jde o tzv. kasační stížnost, která funguje jako prostředek ochrany práv před prvostupňovým rozhodnutím správních soudů. Dříve u nás fungovalo pouze jednostupňové správní soudnictví, tudíž rozhodnutí správních soudů již nebylo možné přezkoumávat. Právě nepřezkoumatelnost rozhodnutí krajských soudů byla důvodem pro vytvoření právní úpravy kasační stížnosti.⁸⁶ K rozhodování o nich je příslušný Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“). Definice kasační stížnosti vyplývá již ze zákona. Lze ji vymezit jako „*opravný prostředek proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví, jímž se účastník řízení, z něhož toto rozhodnutí vzešlo, nebo osoba zúčastněná na řízení domáhá zrušení soudního rozhodnutí*“.⁸⁷ Právní úpravu kasační stížnosti obsahuje zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů. Rozhodování o kasačních stížnostech tvoří také jeden z významných prostředků, které slouží ke sjednocování rozhodovací činnosti správních soudů.⁸⁸

Základním předpokladem k tomu, aby mohla být kasační stížnost využita, je pravomocné rozhodnutí správního soudu. Právě z tohoto důvodu není kasační stížnost možné považovat za klasické odvolání, protože to směřuje proti ještě nepravomocnému rozhodnutí. Kasační stížností se lze pouze domáhat zrušení tohoto rozhodnutí. Uplatňuje se zde tedy princip kasace.⁸⁹ Mohou ji podat ty osoby, které byly účastníky řízení u soudu, v němž bylo vydáno napadené rozhodnutí, ale také ty osoby, které prohlásily, že budou v řízení před soudem uplatňovat svá práva a mají tedy postavení osob zúčastněných.⁹⁰

⁸⁴ Čl. 89 odst. 2 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších předpisů.

⁸⁵ Blíže viz ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Ústavní stížnost*. 3. vydání. Praha: Linde, 2005, s. 281, 282.

⁸⁶ VOPÁLKA, Vladimír a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 257.

⁸⁷ § 102 SŘS.

⁸⁸ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI, 2009, s. 396.

⁸⁹ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 598.

⁹⁰ § 34 odst. 1 SŘS.

Zvláštností je, že kasační stížnost může podat také osoba, která se domáhala postavení osoby zúčastněné, avšak soud vyslovil, že tato osoba pro to nespĺňuje podmínky stanovené zákonem.⁹¹

Kasační stížností lze napadnout rozsudek i usnesení krajského soudu. Usnesení lze však napadnout pouze v tom případě, že nesměřuje pouze proti vedení řízení. Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů, které jsou vymezeny zákonem. Tyto důvody jsou ovšem vymezeny poměrně široce, proto lze kasační stížnost využít ve velkém množství případů. Mezi stanovené důvody podání kasační stížnosti patří nezákonnost rozhodnutí, vady řízení, zmatečnost řízení a nepřezkoumatelnost rozhodnutí.⁹² Zákon stejně tak vymezuje důvody, pro které je kasační stížnost nepřípustná. Nepřípustná je stížnost ve věcech volebních a ve věcech místního a krajského referenda, dále pokud by směřovala pouze proti odůvodnění rozhodnutí nebo pouze proti výroku o nákladech řízení, také v případě, že směřuje proti novému rozhodnutí krajského soudu v případě, že jeho původní rozhodnutí bylo kasační stížností napadeno a krajský soud rozhodl o věci znovu v souladu s právním názorem NSS. Dále je nepřípustná kasační stížnost směřující proti rozhodnutí, jímž se upravuje pouze vedení řízení nebo proti rozhodnutí, které má pouze dočasnou povahu. Velice důležité je také ustanovení, které shledává nepřípustnou takovou kasační stížnost, kterou stěžovatel opírá o nové důvody, které mohl a měl uplatnit již v řízení před krajským soudem, tedy správním soudem prvního stupně.⁹³

Účastníkem řízení o kasační stížnosti je ten, kdo stížnost podal, a vedle něj ty osoby, které byly účastníky v původním řízení. Postavení zúčastněných osob zůstává nadále stejné, staly by se účastníky řízení jedině v tom případě, že by samy podaly kasační stížnost. Pro stěžovatele platí povinné právní zastoupení.⁹⁴ Dále jsou zákonem upraveny lhůty pro podání stížnosti a její náležitosti. Musí být podána do dvou týdnů ode dne doručení rozhodnutí, které má být stížností napadeno, u toho soudu, který napadené rozhodnutí vydal.⁹⁵

Kasační stížnost musí splňovat zákonem stanovené náležitosti. Je třeba mít na paměti, že všechna podání, která směřují ke správním soudům, musí obsahovat obecné náležitosti⁹⁶ a kasační stížnost musí navíc obsahovat náležitosti, které jsou stanoveny speciálně pro ni.⁹⁷ Vhodné je také poznamenat, že pokud by stížnost neobsahovala všechny stanovené

⁹¹ VOPÁLKA, Vladimír a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 260.

⁹² § 103 SŘS.

⁹³ § 104 SŘS.

⁹⁴ § 105 SŘS.

⁹⁵ § 106 odst. 2 SŘS.

⁹⁶ § 37 odst. 3 SŘS.

⁹⁷ § 106 odst. 1 SŘS.

náležitosti, musí být ve lhůtě jednoho měsíce doplněny. Je také nutné při podání kasační stížnosti vědět, že nemá odkladný účinek. NSS má možnost odkladný účinek kasační stížnosti přiznat, avšak pouze v odůvodněných případech a na návrh stěžovatele.⁹⁸

Řízení o kasační stížnosti je rozděleno na dvě části. Nejprve stížnost posoudí krajský soud z hlediska toho, zda není podána zjevně opožděně nebo není podána osobou, která není oprávněna. Poté ji spolu se spisy a se svým stanoviskem předá NSS, který o ní rozhodne rozsudkem.

Pokud NSS shledá stížnost jako důvodnou, zruší rozhodnutí krajského soudu a předá mu věc k novému řízení. Jak už jsem zmínila výše, krajský soud je vázán právním názorem NSS. Proto pokud by se krajský soud při svém novém rozhodování neřídil právním názorem, který vyslovil NSS, mělo by to důsledky v tom směru, že proti novému rozhodnutí by mohla být podána znovu kasační stížnost. Dále může NSS rozhodnout o nedůvodnosti podání stížnosti a proto ji rozsudkem zamítnout. Vedle tohoto klasického principu kasace může NSS také spolu se zrušením rozhodnutí rozhodnout o zastavení řízení, odmítnout návrh nebo postoupit věc v případě, že už tak měl učinit správní soud prvního stupně.⁹⁹ Tento postup je chápán jako projev zásady rychlosti a procesní ekonomie, protože je tak zabráněno dalším průtahům v řízení, které by vznikly, kdyby o těchto věcech musel znovu rozhodovat krajský soud.¹⁰⁰

⁹⁸ § 106 odst. 3 SŘS.

⁹⁹ § 110 SŘS.

¹⁰⁰ VOPÁLKA, Vladimír a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 286.

3 Petice

3.1 Pojem petice

Původ slova petice lze nalézt v latině a pochází ze slova „petitio“, které se překládá jako žádost. V českém právním řádu není pojem petice přímo definován, z literatury ovšem nejčastěji vyplývá tato definice: „*Podání, jímž se rozumí příslušná žádost, návrh nebo stížnost ve věcech veřejného nebo jiného společenského zájmu s podpisy více občanů.*“¹⁰¹ Z této definice je možné dovodit, že za petici je považováno pouze takové podání, jehož předmětem jsou pouze věci veřejného nebo jiného společného zájmu. Z povahy petice jako takové plyne, že by měla být adresována pouze orgánům veřejné správy, pouze takovéto petice nachází v našem právním řádu oporu. Petice adresované soukromým subjektům rozhodně nespádají pod režim peticí, jejichž úpravu naše zákony poskytují.¹⁰²

3.2 Petiční právo

Petiční právo je v českém právním řádu zakotveno již Listinou základních práv a svobod. Článek 18 odstavec 1 Listiny říká: „*Petiční právo je zaručeno; ve věcech veřejného nebo jiného společenského zájmu má každý právo sám nebo společně s jinými se obracet na státní orgány a orgány územní samosprávy s žádostmi, návrhy a stížnostmi.*“

Petiční právo je zaručeno každému, tedy všem osobám, nikoli pouze občanům ČR. Listina nicméně také umožňuje, aby některým osobám bylo toto právo omezeno. Jedná se o osoby v určitém postavení, pokud výkon práva petičního souvisí s výkonem jejich služby. Patří sem příslušníci bezpečnostních sborů a příslušníci ozbrojených sil. Omezení práva může být provedeno pouze zákonem. Daný zákon však doposud nebyl přijat, proto k faktickému omezení práv těchto osob dodnes nedošlo.

Petiční právo bývá často chápáno jako zvláštní kvalifikovaný případ svobody projevu. Skrze jeho výkon může také docházet k naplňování některých jiných ústavně zaručených práv, jako je například právo podílet se na správě věcí veřejných.¹⁰³ Zároveň je při zpracovávání petice nutné dbát na to, aby nedošlo ke kolizi s jinými ústavně zaručenými právy či povinnostmi. Na zákonné úrovni je oblast petičního práva upravena zákonem č. 85/1990 Sb., o právu petičním. Pro doplnění bych chtěla ještě uvést, že určité zakotvení práva podávat petice obsahuje i evropské právo. Zejména Charta základních práv EU stanoví:

¹⁰¹ MADAR, Z. *Slovník českého práva*. Praha: Linde, 1999, s. 946, (zpracovatel hesla Průcha, P.).

¹⁰² Viz Usnesení Ústavního soudu ze dne 23. září 2004 sp. zn. II. ÚS 350/04 „*Jen státní a samosprávné orgány jsou těmi orgány politické správy, vůči nimž bylo vždy vymezováno petiční právo. Obchodní společnost ze své podstaty proto není oprávněna či povinna jednat a rozhodovat ve věcech veřejného či jiného společného zájmu, a tudíž nemůže být povinnou při uplatňování petičního práva.*“

¹⁰³ KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 1123.

„Každý občan Evropské unie a každá fyzická osoba s bydlištěm nebo právnická osoba se sídlem v členském státě má petiční právo k Evropskému parlamentu.“¹⁰⁴

Výkon práva petičního má samozřejmě své limity. Ty jsou na ústavní úrovni nastaveny tak, že petice nesmí zasahovat do nezávislosti soudů a zároveň se jimi nesmí vyzývat k porušování základních lidských práv a svobod. Zákon potom tyto hranice dále upravuje a rozšiřuje. Zejména stanoví, že petice nesmí v žádném případě vyzývat k porušování ústavy a zákonů, dále nesmí vyzývat k popírání nebo jakémukoli omezování osobních politických nebo jiných práv občanů z důvodu jejich národnosti, pohlaví, rasy, původu, politického nebo jiného smýšlení, náboženského vyznání a sociálního postavení nebo k rozněcování nenávisti a nesnášenlivosti z těchto důvodů. Petice také nesmí podněcovat k násilí nebo hrubé neslušnosti.

3.3 Vývoj právní úpravy

Petiční právo se vyvinulo z původní možnosti obracet se na panovníka či vrchnost s žádostí o ochranu. Nejprve nebyla žádným způsobem zakotvena povinnost panovníků či vrchnosti petici vyslyšet nebo na ni alespoň nějakým způsobem reagovat. Pohled na petiční právo se změnil až poté, co zaniklo poddanství a lidem byla přiznána jejich občanská práva. V této době vznikla povinnost o petici rozhodnout. Pravomoc byla v této oblasti přiznána soudům, vznikl tedy pojem petiční právo soudní.¹⁰⁵

Nejstarší pilíř právní úpravy petičního práva na našem území pochází až z roku 1867, tedy ještě z dob Rakouska-Uherska, kdy byla přijata Ústava Rakouska-Uherska, jejíž součástí byl i základní zákon státu č. 142/1867 ř.z., o všeobecných právech státních občanů v královstvích a zemích zastoupených v Říšské radě. Čl. 11 tohoto zákona říkal: *„Každému přísluší právo petiční. Petice pod společným jménem podávati se mohou jenom od korporací neb spolků zákonem uznaných.“* Po rozpadu Rakouska-Uherska na tuto úpravu navázala Ústava Československé republiky z roku 1920. Poté už se petiční právo vyskytlo ve všech následujících ústavách přijatých na našem území, ať už obsahovaly přímo pojem petice či nikoli. Jak plyne i z tohoto stručného historického přehledu, petiční právo se jeví jako jedno z nejstarších politických práv.¹⁰⁶

¹⁰⁴ Čl. 44 Charty základních práv Evropské unie vydána v ÚVEU pod číslem 2007/C 303/01.

¹⁰⁵ JEMELKA, Luboš, BŘEN, Jan. *Zákon o sdružování občanů, zákon o právu shromažďovacím, zákon o právu petičním s komentářem*. Praha: ASPI, 2007, s. 115.

¹⁰⁶ Tamtéž, s. 115-116.

3.4 Postup při vytváření, přijímání a vyřizování petic

3.4.1 Oprávněné subjekty, petiční výbor

Petičním zákonem jsou vymezeny subjekty, které jsou oprávněny petici podat. Petice může být podána pouze jednou osobou, ale i skupinou osob. Možnost podat petice není výsadou pouze osob fyzických, toto právo přísluší i osobám právnickým,¹⁰⁷ ovšem s tím omezením, že ho mohou vykonávat pouze, pokud je to v souladu s cíli jejich činnosti.¹⁰⁸ Listina ani petiční zákon nijak neomezují věkovou hranici pro podávání petice v případě, že ji podává jednotlivec. Sama Listina stanoví, že každý má právo podat petici. Z toho tedy vyplývá, že petici mohou podat i osoby, které ještě nedosáhly 18 let.¹⁰⁹

V případě, kdy je petice podávána více osobami, mohou za tímto účelem vytvořit tzv. petiční výbor. Petiční výbor není právnickou osobou, je to pouze skupina osob bez právní subjektivity, která byla vytvořena k naplnění jediného cíle a to k vytvoření petice. Jeho úkolem je tedy sepsání samotné petice, opatřování podpisů pod ni, její předání příslušnému orgánu a případné pozdější jednání s tímto orgánem. Z povahy věci končí působení petičního výboru ke dni, kdy mu bude doručeno písemné vyřízení petice správním orgánem. Počet osob, který může výbor vytvořit, není nijak omezen. Obecně však platí minimální počet tří osob pro vytvoření petičního výboru. Zákonem není obecně upravena věková hranice, které musí členové petičního výboru dosáhnout, avšak pokud bude vytvořen, musí si určit osobu, která je starší 18 let, aby výbor zastupovala při styku se státními orgány.¹¹⁰

3.4.2 Shromáždování podpisů pod petici

Dalším krokem, který vede k úspěšnému dokončení procesu sestavení petice, je shromáždování podpisů občanů pod ni. Počet podpisů, kterými musí být petice opatřena, není petičním zákonem nijak upraven, proto lze mít za to, že i petice, která je podpořena pouze jedním podpisem, pokud splňuje další zákonem stanovené náležitosti, je platnou peticí, tudíž orgán veřejné moci bude mít povinnost se jí zabývat. V praxi lze nicméně přikládat větší váhu těm, které budou opatřeny co největším počtem podpisů.¹¹¹

¹⁰⁷ Kdo je právnickou osobou, je stanoveno v § 19 odst. 2 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník ve znění pozdějších předpisů, jsou to „sružení fyzických osob, účelová sružení majetku, jednotky územní samosprávy a jiné subjekty, o kterých to stanoví zákon“.

¹⁰⁸ § 1 odst. 1, 2 zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním.

¹⁰⁹ KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 1123.

¹¹⁰ § 3 zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním.

¹¹¹ JEMELKA, Luboš, BŘEŇ, Jan. *Zákon o sdružování občanů, zákon o právu shromáždovacím, zákon o právu petičním s komentářem*. Praha: ASPI, 2007, s. 127.

Osoba, která petici vytvořila, nebo přípravný výbor mohou jakýmkoli způsobem vyzývat občany k jejímu podpisu. Škála způsobů shromažďování podpisů je samozřejmě omezena pouze na ty, které neodporují zákonu. Osobami oprávněnými ke shromažďování podpisů nejsou pouze členové petičního výboru nebo osoby, které petici vytvořily. Touto osobou může být v podstatě kdokoli, kdo dosáhl věku 16 let.

Občané tím, že připojí podpis pod text petice, vlastně vyslovují svůj souhlas s jejím zněním. Připojení podpisu pod text petice je tedy jejich právem a nikdo nesmí být k podpisu žádným způsobem nucen. Aby se mohli občané svobodně rozhodnout, zda souhlasný projev učiní či nikoli, musí být s obsahem petice řádně seznámeni ještě před jejím podpisem. Zde je třeba poukázat na skutečnost, že text petice nemusí být přímo na podpisovém archu, ovšem vždy musí arch obsahovat takové skutečnosti, ze kterých je jasné, o jakou petici se jedná. Podpisový arch je listinou, na kterou mohou osoby připojit svůj podpis pro podpoření petice. Tyto archy musí dále obsahovat údaje o osobě, která petici sestavila, její jméno, příjmení a bydliště nebo stejné údaje toho, kdo je oprávněn zastupovat petiční výbor. Osoba, která se rozhodne svým podpisem petici podpořit, musí k podpisu připojit také své jméno, příjmení a bydliště.

K získání co možná největšího počtu podpisů může být petice i s podpisovými archy vystavena také na místech, které jsou přístupné veřejnosti. K tomuto vystavení není zapotřebí žádného povolení státního orgánu. Ovšem pro vystavení petice na veřejnosti platí zákonné omezení v tom smyslu, že petice může být umístěna na takovém místě a pouze takovým způsobem, který neomezí provoz motorových a jiných vozidel, také nesmí dojít k rušení veřejného pořádku.¹¹²

3.4.3 Náležitosti, vyřízení petice

Pokud osoba, která petici vytváří, považuje počet podpisů na ní za dostatečný a pokud petice splňuje zákonem stanovené náležitosti, může být odeslána orgánu, který je příslušný k jejímu projednání. Jak plyne z Listiny základních práv a svobod, mezi orgány, které jsou povinny petici přijmout, řadíme jak všechny státní orgány, tak také orgány územních samosprávných celků.¹¹³ Zákon stanoví jako jedinou možnou formu petice písemnou. To je samozřejmě logické, vyplývá to ze samotného účelu, který petice plní. Ústně podaná petice by dle mého názoru postrádala smysl a vlastně by ani v podstatě nebyla proveditelná. Mezi další zákonem stanovené náležitosti petice patří: písemná forma, jméno, příjmení a bydliště toho,

¹¹² § 4 zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním.

¹¹³ 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.

kdo ji podává, jména, příjmení a bydliště všech členů petičního výboru, pokud byl zřízen a jméno, příjmení a bydliště toho, kdo je oprávněn členy výboru zastupovat. Pokud petice všechny tyto informace obsahuje, státní orgán je povinen ji přijmout.¹¹⁴ Je nutné podotknout, že řízení o vyřizování petice není správním ani jiným právním řízením. Proces jejího vyřizování podléhá zvláštní právní úpravě, kterou obsahuje výhradně petiční zákon. Správní řád ani jiné zákony, které upravují procesní postupy ve veřejné správě, se na vyřizování petice nevztahují.¹¹⁵

Může nastat situace, že správnímu orgánu dojde petice ve věci, která nespadá do jeho působnosti. V tom případě musí daný orgán zjistit, kdo je příslušný k vyřízení této petice, a ve lhůtě 5 dní ji musí příslušnému orgánu předat. Příslušný správní orgán má zákonem stanovenou lhůtu 30 dní k tomu, aby posoudil obsah petice a písemně na ni odpověděl. V jeho odpovědi musí být uvedeno jeho stanovisko k obsahu petice a také způsob, jakým petici vyřídil.¹¹⁶

Správní orgán je petici povinen přijmout, avšak toto ustanovení nezakládá jakoukoli povinnost petici obsahově vyhovět. K tomuto výkladu dospěl Ústavní soud ve svém nálezu a k dané problematice se vyjádřil takto: „*Ústavní úprava nezakládá konkrétní záruky kladného či záporného „meritorního vyřízení“ věci. Stanoví pouze povinnost nebránit podání petice, tj. petici přijmout. Petice se chápe především jako určitý podnět, vyjádření názoru, pokud jde o věci veřejné. Ve své podstatě jde vlastně o zvláštní formu svobody projevu ve smyslu čl. 17 Listiny základních práv a svobod.*“¹¹⁷ Ústavní soud v tomto svém nálezu zaujal stanovisko, že ten, kdo petici podává, nejen že nemá nárok na kladné vyřízení petice, ale v podstatě z Listiny neplyne pro správní orgán povinnost petici vyříditi žádným způsobem, pouze je jeho povinností petici přijmout. Od tohoto výkladu ovšem Ústavní soud později ustoupil a přiklonil se k tomu, že správní orgán, který petici přijal, má povinnost ji projednat a odpovědět na ni.¹¹⁸

Pokud osoba nebo petiční výbor, který petici podal, nesouhlasí se způsobem vyřízení petice, nedává jim zákon v podstatě žádnou možnost použití prostředku obrany. Jako jediná možnost, která přichází v úvahu, je podání nové petice.¹¹⁹ Dalšími prostředky, které je možno využít, které však nevyplývají z petičního zákona, je možnost obrátit se na veřejného ochránce práv nebo se třeba pokusit případ nějakým způsobem medializovat. Jinak je zákon

¹¹⁴ § 5 odst. 1, 2 zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním.

¹¹⁵ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI, 2009, s. 368.

¹¹⁶ § 5 odst. 2, 3 zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním.

¹¹⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 23. června 1994 sp. zn. I. ÚS 21/94.

¹¹⁸ Usnesení Ústavního soudu ze dne 23. dubna 1998 sp. zn. II. ÚS 20/98.

¹¹⁹ PRŮCHA, P. *Správní právo – obecná část*. 7. vydání. Brno: Doplněk, 2007, s. 347.

co do způsobu přijímání, projednávání a vyřizování petic velice stručný a je ponecháno na státních orgánech a samosprávných celcích, aby si samy ve svých vnitřních předpisech upravily pravidla pro nakládání s peticemi a v mezích zákona mezery a nedostatky právní úpravy doplnily.

3.4.4 Petice vzešlé ze shromáždění

Za zvláštní typ petice mohou být považovány petice vzešlé ze shromáždění. Možnost vzniku petice ze shromáždění předpokládá zákon o právu shromažďovacím,¹²⁰ ovšem jisté rozdílnosti, které tyto petice obsahují, upravuje zákon o právu petičním.¹²¹ Samozřejmě i petice vzešlé ze shromáždění musejí splňovat všechny náležitosti podle petičního zákona, ale jejich právní úprava obsahuje několik málo odlišností, které spočívají zejména ve způsobu přijímání petic a některých jejich obsahových náležitostech.

Speciální úpravu můžeme najít zejména v pojetí petičního výboru, kterým se v tomto případě rozumí svolavatel shromáždění. Dle zákona o právu shromažďovacím můžeme za svolavatele považovat pouze občana České republiky staršího 18 let nebo právnickou osobu se sídlem na území ČR anebo skupinu osob.¹²² Jak bylo zmíněno výše, lze rozdílnost od ostatních petic spatřovat také v povinných údajích, které musí petice obsahovat. U petic vzešlých ze shromáždění jsou tyto údaje poněkud rozšířeny. Zákon stanoví, že kromě ostatních náležitostí v ní musí být také uvedeno, ze kterého shromáždění vzešla a způsob, jakým byla shromážděním schválena.

3.5 Výskyt pojmu petice v jiných zákonech

Petiční zákon není samozřejmě jediným zákonem, který s pojmem petice pracuje. Vyskytuje se i v řadě dalších zákonů, přičemž petice zde většinou tvoří základ pro vznik nějakého jiného práva. Tyto zákony také většinou obsahují kritéria pro minimální počet podpisů, kterými musí být petice opatřena, aby mohlo dané právo vzniknout. Některé zákony také obsahují navíc některá kritéria, která musí petice obsahovat, aby byla pro účely toho daného zákona platná.

Jako příklad lze uvést petici při vzniku politické strany nebo politického hnutí. Aby vůbec mohlo dojít k registraci strany nebo hnutí, musí předložit petici s minimálně tisícem podpisů občanů.¹²³ Dále je nutno předložit petici na podporu kandidatury nezávislého kandidáta při volbách do Senátu Parlamentu ČR, která musí být opatřena tisícem podpisů

¹²⁰ § 6 odst. 7 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů.

¹²¹ § 6 zákona č. 85/1993 Sb., o právu petičním.

¹²² § 3 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů.

¹²³ § 6 odst. 2 písm. a) zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách nebo hnutích, ve znění pozdějších předpisů.

oprávněných voličů z volebního obvodu, kde kandiduje.¹²⁴ A konečně při volbách do zastupitelstev obcí musí volební strana připojit ke kandidátní listině petici podepsanou voliči, kteří podporují její kandidaturu, pokud je volební strana tvořena nezávislým kandidátem nebo sdružením nezávislých kandidátů. Počet podpisů, které musí petici podpořit je určen procentuálně dle počtu obyvatel dané obce.¹²⁵

Z některých zákonů jsou také známy instituty, které se svojí formou peticím blíží, ovšem pojmenování petice přímo neobsahují. Např. v zákoně o místním referendu, aby se mohlo konat referendum navržené přípravným výborem, musí být návrh na konání místního referenda podpořen podpisy určitého počtu obyvatel obce. Povinný počet podpisů se určuje dle velikosti obce.¹²⁶ Dále zákon o církvích a náboženských společnostech stanoví, že aby mohla být zaregistrována nová církev nebo náboženská společnost, musí být podán návrh na její registraci. Tento návrh musí být podpořen minimálně 300 podpisy zletilých občanů ČR nebo cizinců s trvalým pobytem v ČR, kteří se k dané církvi nebo náboženské společnosti hlásí.¹²⁷

¹²⁴ § 61 odst. 2 písm. d) zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

¹²⁵ § 21 odst. 4 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů.

¹²⁶ § 8 odst. 2 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

¹²⁷ § 10 odst. 2 písm. c) zákona č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

4 Úprava přijímání petic a stížností ve vybraných městech

Jak už bylo zmíněno výše, je ve výhradní pravomoci rady obce, aby přijala pravidla pro přijímání petic a stížností. Tato pravidla musí být v souladu se zákonem a nesmí jít nad jeho rámec. Nyní bych chtěla rozebrat pravidla dvou vybraných měst s důrazem na úpravu těch oblastí, kde zákon ponechává prostor obcím pro přijetí úpravy. Také bych chtěla nastínit, jak bude probíhat vyřizování petic a stížností přímo uvnitř daného úřadu. Pro rozbor jsem vybrala pravidla pro projednávání petic a stížností, která byla schválena Radou města Blanska a Brna.

Pravidla pro přijímání a vyřizování petic a stížností schválila Rada města Blansko jako směrnici č. 2/2004.¹²⁸ V Brně byla oproti tomu schválena pravidla zvlášť pro stížnosti (Pravidla pro přijímání, evidování a vyřizování stížností) a zvlášť pro petice (Pravidla pro přijímání, projednávání a vyřizování petic).¹²⁹

Co se týče osob, které jsou povinny stížnosti či petice přijmout, stanoví směrnice velice široký okruh osob, když hovoří o povinnosti každého zaměstnance města Blanska, včetně strážníků městské policie, přijmout petici či stížnost. V tomto ohledu jsou pravidla přijatá v Brně podobná, protože také stanoví, že stížnosti přijímají všechny útvary magistrátu města Brna ať už je daný útvar k projednávání stížnosti příslušný či nikoli. Pokud vzniknou pochybnosti, zda je dané podání stížností, rozhoduje vedoucí Odboru interního auditu a kontroly Magistrátu města Brna (dále jen „MMB“).

Pro Městský úřad Blansko platí, že přijaté stížnosti řeší věcně příslušný odbor. Směrnice pamatuje i na případy, kdy by stížnost směřovala přímo proti celému příslušnému odboru, v takovém případě ji řeší tajemník. Stejně tak na MMB řeší stížnost příslušný útvar. V případě, že stížnost přijal útvar, kterému není z obsahu stížnosti jasné, kdo je příslušný k jejímu vyřízení, nebo pokud je k vyřízení příslušných více útvarů, je stížnost předána Odboru interního auditu a kontroly, který zajistí její vyřízení nebo postoupení příslušnému orgánu. Dále je stanoveno, že stížnosti, které jsou adresovány primátorovi, náměstkům nebo tajemníkovi, vyřizuje ten útvar, který bude určen rozhodnutím těchto funkcionářů. Jestliže přijatá stížnost obsahuje závažné skutečnosti (např. protiprávní jednání), musí o tom být neprodleně informován tajemník MMB, který rozhodne o tom, jakým způsobem se bude dále se stížností nakládat.

¹²⁸ Znění pravidel poskytnuto Mgr. Jiřím Kučerou, Odbor kancelář tajemníka Městského úřadu Blansko, v návaznosti na zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

¹²⁹ Znění pravidel bylo poskytnuto Mgr. Markétou Konečnou, Odbor interního auditu a kontroly Magistrátu města Brna, v návaznosti na zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

Pravidla pro vyřizování stížností platná v Brně stanoví zvláštní postup při vyřizování ústně podané stížnosti, kterou není možné ihned vyřídit. V tomto případě je stěžovatel vyzván, aby stížnost sepsal písemně, k čemuž je mu poskytnut tiskopis. Pokud by stěžovateli činilo sepsání písemné stížnosti potíže, zaměstnanec mu poradí, jak stížnost sepsat, případně sepíše o podané stížnosti úřední záznam, který předloží stěžovateli k podpisu.

Pravidla přijatá v Brně dále stanoví, že všechny stížnosti musí být prošetřeny odpovědně, hospodárně a bez zbytečných průtahů. Pokud by stěžovatel podal stejnou stížnost znovu, přešetří se, zda byla vyřízena řádně. Stěžovatel bude znovu vyrozuměn. Pokud by podával stížnost opakovaně a neuvedl v ní žádné nové skutečnosti, není ji nutné znovu prošetřovat. Příslušný útvar ji pouze uloží a vyrozumí stěžovatele o tom, že už se jí nebude věcně zabývat.

Nyní bych chtěla nastínit, jak bude nakládáno s peticí uvnitř daného úřadu. Pro Městský úřad Blansko platí, že všechny petice, které dojdou na městský úřad, projednává rada. Ovšem obdržená petice nejprve směřuje k odboru, který je věcně příslušný o předmětu petice jednat. Ten má za úkol připravit podklady pro její projednání.

Situace v Brně je o poznání komplikovanější. Nejprve se musí posoudit, zda předmět petice spadá do samostatné nebo přenesené působnosti, protože při jejich projednávání existují malé odlišnosti.

V samostatné působnosti projednává petice Rada města Brna. Přičemž návrh odpovědi tomu, kdo petici podal, zpracovává útvar, do jehož působnosti petice spadá. Pokud je po posouzení petice zřejmé, že její předmět nespadá pouze do působnosti toho orgánu, jemuž byla adresována, je petice předána Odboru interního auditu a kontroly. Ten potom stanoví, které útvary jsou příslušné k tomu, aby se peticí zabývaly, a stanoví jim lhůtu, ve které musí zpracovat svá odborná stanoviska. Odbor interního auditu a kontroly podle stanovisek zpracuje konečný návrh a předá jej Radě města Brna k projednání. Petice, které jsou adresovány Zastupitelstvu nebo Radě města Brna, vyřizuje Organizační odbor MMB. Návrh vyřízení předkládá Radě města Brna k projednání. Odpovědi, které se zasílají tomu, kdo petici podal, nebo zástupci petičního výboru podepisuje primátor.

U projednávání petic, jejichž předmět spadá do přenesené působnosti, není v zásadě velká změna od postupu při projednávání petic v samostatné působnosti. Zásadní úlohu zde opět sehrává Odbor interního auditu a kontroly, který sjednocuje projednávání petic na MMB a zajišťuje metodickou pomoc při realizaci těchto pravidel. Nejzásadnější změnou je to, že návrh odpovědi na petici předkládá Odbor interního auditu a kontroly tajemníkovi, spolu ho projednají, tajemník potom předkládá návrh k podpisu primátorovi.

V pravidlech přijatých Radou města Brna je dále stanovena povinnost při prošetření petic nebo stížností zejména prošetřit petici či stížnost ve všech bodech, dále musí být prozkoumány příčiny jejich vzniku, které by měly být odstraněny. Poté mají být stanovena opatření k řešení závad, tato opatření mohou mít i sankční charakter. Pokud stížnost nebo petice obsahuje širší problematiku, pro kterou je potřeba širší prošetření skutečností, může být do jejich zkoumání zapojeno najednou více odborů. Koordinování jejich činnosti je potom úkolem tajemníka, který zároveň odpovídá za správné a včasné vyřízení této složitější stížnosti nebo petice.

Nyní bych se ještě chtěla krátce zabývat postupem při evidenci petic a stížností, protože jak bylo avizováno v předchozích kapitolách, tato problematika není zákony upravena. Evidence stížností je pouze naznačena v metodické pomůcce vlády.¹³⁰ Ústřední evidenci všech písemných petic a stížností, které dojdou na Městský úřad Blansko, vede sekretariát starosty. Všechny úřední osoby, kterým dojde stížnost či petice, mají povinnost ji nejpozději následující den předat do ústřední evidence. V ústřední evidenci jsou petice a stížnosti řazeny pod svým pořadovým číslem. Po vyřízení petice nebo stížnosti se do ústřední evidence také zaznamenává výsledek, s jakým byla stížnost či petice projednána. Originály petic a stížností se zároveň zakládají u věcně příslušného odboru.

Pro MMB probíhá evidence stejně jak u stížností, tak u petic. Evidenci přijatých stížností vede každý odbor zvlášť. V rámci odboru provádějí evidenci ti zaměstnanci, kteří zabezpečují spisovou agendu. Pro celý MMB potom funguje společná elektronická databáze CESAP (Centrální evidence stížností a petic). Tuto evidenci vede Odbor interního auditu a kontroly MMB, který zároveň kontroluje, aby postup při vyřizování stížností a petic byl v souladu s pravidly pro jejich vyřizování.

¹³⁰ Viz metodická pomůcka k vyřizování stížností podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 413/2005 Sb. z 19. června 2006 [online], [cit. 30. listopadu 2010]. Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/clanek/spravni-rad-metodicke-pomucky-ke-spravnimu-radu-metodicke-pomucky-ke-spravnimu-radu.aspx>>

Závěr

Ve své bakalářské práci jsem se zabývala problematikou stížností a petic ve veřejné správě. Snažila jsem se poskytnout shrnutí významů pojmů peticí a stížností týkající se veřejné správy, se kterými se v zákonech setkáme.

V části zabývající se stížnostmi jsem stěžejní část věnovala stížnostem podle správního řádu. Mým cílem bylo poskytnout přehled zejména o možnostech podání stížnosti, subjektech oprávněných k jejímu podání a postupech orgánů veřejné správy po přijetí stížnosti. Poté, co jsem se s těmito stížnostmi podrobně seznámila, jsem došla k závěru, že stížnost, jakožto spíše subsidiární prostředek ochrany práv, nemusí být zcela účinný. Myslím, že tím, že byly stížnosti vtěleny do správního řádu a zároveň možnost jejich podání spjata pouze s vedením řízení, došlo zároveň k podstatnému snížení jejich významu.

Zákon totiž neposkytuje dostatečnou úpravu a ponechává hodně místa k uvážení, zejména co se týče postupu při přešetřování vyřízení stížnosti. Možnost využít stížnost je také správním řádem velice zúžena, když je stanoveno, že stížnost je možné podat pouze v souvislosti s postupy podle správního řádu. Tím je vyloučena například obec, když činí soukromoprávní úkon, například uzavírá nájemní smlouvu. Problém je sice částečně vyřešen tím, že zákon o obcích (krajích, hl. m. Praze) stanoví radě obce (kraje, hl. m. Prahy) povinnost přijmout pravidla pro projednávání peticí a stížností, kterými se potom musí řídit všechny orgány obce a osoby do nich zařazené. Ovšem tato varianta také nevyřeší všechny nejasnosti. Zákonem nedořešenou otázkou zůstává také způsob přešetření stížnosti nadřízeným orgánem.

Je nutné však dodat, že stížnost nadále zůstává v některých případech jediným způsobem, jak se domáhat ochrany našich práv a zároveň vyjádřit nesouhlas s fungováním veřejné správy. Do budoucna by mi připadalo vhodné přijmout nový samostatný zákon, který by poskytl ucelenější právní úpravu. Tento zákon by měl také odbourat nesrovnalosti, které se vyskytují v dnešní právní úpravě. Zároveň bych považovala za vhodné zcela vypustit ustanovení, které spojuje možnost podat stížnost pouze s probíhajícím řízením. Tím by se stížnost v podstatě oprostila od postupů podle správního řádu a bylo by možné ji uplatnit kdykoli, kdy by bylo třeba poukázat na nedostatky v jednání orgánů veřejné správy. Zároveň si však myslím, že je dobré, že je stále stížnosti ponechán jakýsi neformální rámec, který je podtržen tím, že stačí, když je podána telefonicky či elektronicky. Je tak umožněno její zcela jednoduché využití.

Dále jsem se ve své práci zabývala ostatními stížnostmi, které jsou v našem právu zakotveny a zároveň spojeny s veřejnou správou. Jednalo se o stížnost podle zákona o svobodném přístupu k informacím, která funguje jako opravný prostředek, poté stížnosti

ústavní a kasační. Jedná se o instituty zásadní důležitosti, ovšem vzhledem k rozsahu práce jim nemohla být věnována taková pozornost jako stížnosti podle správního řádu.

Následující část práce byla věnována peticím. Postupně jsem se seznámila se zakotvením petičního práva, postupy při vytváření peticí, vyřízení peticí atd. Úprava petičního práva, kterou poskytuje zákon o právu petičním, je celkem postačující a stabilní, což dokazuje i fakt, že petiční zákon, přestože je účinný již 20 let a jeho úprava tudíž předcházela samotné Ústavě ČR, ještě nikdy nebyl novelizován. Podávání peticí je stále poměrně moderní formou vyjádření nesouhlasu proti některým činnostem orgánů veřejné správy. Mohou být totiž celkem jednoduchým způsobem, jak může skupina lidí vyjádřit svůj společný názor a zájem.

Do budoucna by však podle mě bylo třeba, aby byla ve větší míře upravena povinnost správních orgánů se peticemi zabývat. Z ústavy totiž plyne pouze povinnost orgánů veřejné správy petici přijmout. Z petičního zákona dále vyplývá povinnost ji posoudit a zaslat podavateli odpověď se stanoviskem a způsobem jejího vyřízení. Ovšem postupy pro to, jak se jí mají orgány zaobírat, nikde upraveny nejsou, nemusí k ní v podstatě ani přihlížet. Proto myslím, že vhodnější by bylo například stanovit, že petice s určitým počtem podpisů budou pro správní úřady závazným podkladem při rozhodování. Je nutné mít na paměti, že petice mohou ve spoustě případů odrážet veřejné mínění a postoj občanů k různým připravovaným záměrům, proto by jim měla věnována větší váha.

Použité zdroje

Odborná literatura

FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy v českém právním řádu*. Praha: Linde, 2005. 246 s. ISBN 80-7201-505-2.

FUREK, Adam; ROHATZL, Lukáš. *Zákon o svobodném přístupu k informacím: komentář*. Praha: Linde, 2010. 671 s. ISBN 978-80-7201-788-1.

HENDRYCH, Dušan, a kol. *Právní slovník*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. 1459 s. ISBN 978-80-7400-059-1.

HENDRYCH, Dušan, a kol. *Správní právo: obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. 837 s. ISBN 978-80-7400-049-2.

JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. *Správní řád: komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. 640 s. ISBN 978-80-7400-157-4.

JEMELKA, Luboš; BŘEŇ, Jan. *Zákon o sdružování občanů, zákon o právu shromažďovacím, zákon o právu petičním: s komentářem*. Praha: ASPI, 2007. 160 s. ISBN 978-80-7357-279-2.

KLÍMA, Karel, a kol. *Komentář k ústavě a listině: 2. díl*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. 923 - 1441 s. ISBN 978-80-7380-140-3.

MADAR, Zdeněk, a kol. *Slovník českého práva: 2. díl*. 2. vydání. Praha: Linde, 1999. 924 - 1781 s. ISBN 8072011502.

ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde, 2005. 515 s. ISBN 80-7201-523-0.

PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 7. vydání. Brno: MU, Doplněk, 2007. 418 s. ISBN 978-80-7239-207-0.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI, 2009, 463 s. ISBN 978-80-7357-382-9

SLÁDEČEK, Vladimír. *Ústavní soudnictví*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003. 252 s. ISBN 80-7179-694-8.

ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Ústavní stížnost*. 3. vydání. Praha: Linde, 2005. 359 s. ISBN 80-7201-569-9.

VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. Praha: Bova Polygon, 2006. 1042 s. ISBN 80-7273-134-3.

VOPÁLKA, Vladimír a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2004, 328 s. ISBN 80-7179-864-9

WAGNEROVÁ, Eliška, DOSTÁL, Martin, LANGÁŠEK, Tomáš, POSPÍŠIL, Ivo *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. Praha: ASPI, 2007. 624 s. ISBN 978-80-7357-305-8.

Odborné články

BÁRTA, Jan. K otázce vyřizování stížností za platnosti nového správního řádu. *Správní právo*. 2006, 4, s. 139 - 204.

DVOŘÁK, Jan. Vyřizování stížností státními orgány. *Právní rozhledy*. 2002, 4, s. 175 - 178.

FRUMAROVÁ, Kateřina. Vyřizování stížností ve veřejné správě. *Právní rádce*. 2004, 5, s. 35 - 40.

GABRIŠOVÁ, V., *Působení ombudsmana v demokratické společnosti - aplikace vládní vyhlášky č. 150/1958 Ú.l., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících v praxi veřejného ochránce práv*, [Program] CODEXIS ACADEMIA verze 9/2010, 5. června 2006 [cit. 16. listopadu 2010]

HANSEL, Martin. Vyřizování tzv. anonymních stížností. *Právní rádce*. 2005, 11, s. 41 - 42.

CHMELÍK, Milan. Stížnosti a správní orgány. *Právní rozhledy*. 2006, 19, s. 709 - 712.

KOLMAN, Petr. Stížnosti podle nového správního řádu. *Právní rádce*. 2005, 8, s. 35 - 38.

KOLMAN, Petr. Ke stížnosti na postu při vyřizování žádosti o informace. *Právní rádce*. 2007, 11, s. 46 - 48

Právní předpisy

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky

Základní zákon státu č. 142/1867 ř.z., o všeobecných právech státních občanů v královstvích a zemích zastoupených v Říšské radě

Ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky

Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním

Zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 491/2001 Sb. o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

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

Vyhláška č. 225/1954 Ú.l., o vyřizování stížností a podnětů pracujících u národních výborů

Vyhláška č. 150/1958 Ú.l., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících

Charta základních práv Evropské unie vydána v ÚVEU pod číslem 2007/C 303/01

Internetové zdroje

Metodická pomůcka k vyřizování stížností podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 413/2005 Sb. z 19. června 2006 [online]. mvcr.cz, 19. června 2006, [cit. 30. listopadu 2010]. Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/clanek/spravni-rad-metodicke-pomucky-ke-spravnimu-radu-metodicke-pomucky-ke-spravnimu-radu.aspx>>

Průvodce řízením o ústavní stížnosti [online]. concourt.cz, [cit. 28. prosince 2010]. Dostupné na <<http://www.concourt.cz/clanek/786>>

Závěry poradního sboru ministerstva vnitra. *Postup nadřízeného správního orgánu při přešetření způsobu vyřízení stížnosti podle §175 odst. 7 správního řádu, č.33/2006* [online]. mvcr.cz, 9. května 2006, [cit. 17. listopadu 2010]. Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>>

Judikatura

Nález Ústavního soudu ze dne 23. června 1994 sp. zn. I. ÚS 21/94

Usnesení Ústavního soudu ze dne 16. května 1996 sp. zn. III. ÚS 28/96

Usnesení Ústavního soudu ze dne 23. dubna 1998 sp. zn. II. ÚS 20/98

Usnesení Ústavního soudů ze dne 23. září 2004 sp. zn. II. ÚS 350/04

Anotace

Tématem této bakalářské práce jsou „Petice a stížnosti ve veřejné správě“. Cílem práce je poskytnout přehled o výskytu pojmu stížnost v našem právním řádu se zaměřením na ty stížnosti, které se vztahují k veřejné správě. Dále jsou popsány hlavní postupy a principy při jejich uplatňování. Podrobně je rozebrána zejména stížnost proti nevhodnému chování úředních osob a postupu správního orgánu, jejíž úpravu poskytuje zákon č. 500/2004 Sb., správní řád ve znění pozdějších předpisů. Dále je popsána stížnost dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím ve znění pozdějších předpisů, ústavní stížnost a kasační stížnost. Druhá část práce je věnována peticím, jejich zákonnému zakotvení a také postupům při sestavování a vytváření petic, ale i při jejich přijímání a vyřizování orgány veřejné správy.

Annotation

Topic of this bachelor thesis is „Petitions and complaints in public administration“. The goal of the thesis is to provide an overview of frequency of complaints in our legal system, focusing on the complaints which are related to public administration. The main procedures and principles during their exercitation are also described. Especially, the complaint against unsuitable behaviour of the public officers and against procedure of administrative body whose regulation is provided by administrative order is analyzed in more detail. The complaint according to the law on free access to information, the constitutional complaint and the cassation complaint are also described. The second part of the thesis is devoted to the petitions, to their legal anchor and also to the procedures in the process of compiling and creating of the petitions but also in the process of their accepting and of their disposal by the bodies of public administration.

Klíčová slova

Stížnost, ústavní stížnost, kasační stížnost, rada obce, pravidla, petice, správní orgán, prostředek ochrany práv

Key words

Complaint, constitutional complaint, cassation complaint, municipal council, rules, petition, administrative body, mean to the protection of rights