Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Petra Havelková

Účast občana ve veřejné správě se zaměřením na petice a stížnosti

Bakalářská práce

Olomouc 2017

„Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma „Účast občana ve veřejné správě se zaměřením na petice a stížnosti“ vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.“

V Olomouci dne 20. listopadu 2017 ……..

Petra Havelková

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala paní JUDr. Kateřiny Frumarové, Ph.D. za odborné vedení, velkou trpělivost a ochotu při psaní této bakalářské práce.

Obsah

Seznam použitých zkratek 5
Úvod 6
1 Vymezení některých pojmů 7
1.1 Veřejná správa 7
1.2 Účast občana 8
2 Vybrané formy účasti občanů 10
2.1 Právo volit a být volen 10
2.2 Právo hlasovat v místním referendu 11
2.3 Právo na informace 14
2.4 Právo petiční 17
2.5 Právo shromažďovací 17
2.6 Právo sdružovací 17
3 Petice 19
3.1 Obecná charakteristika 19
3.2 Právní úprava 19
3.3 Způsob sestavení a vyřízení petice 21
4 Stížnosti 24
4.1 Obecná charakteristika 24
4.2 Právní úprava 24
4.2.1 Vývoj právní úpravy 24
4.2.2 Právní úprava správního řádu 25
4.3 Stížnost podle dalších zákonů 29
4.3.1 Stížnost podle zákona o svobodném přístupu k informacím 29
4.3.2 Stížnost podle zákona o obcích, krajích a hlavním městě Praze 30
4.3.3 Kasační stížnost 30
4.3.4 Ústavní stížnost 31
Závěr 32
Použité zdroje 34
Internetové zdroje: 36
Anotace 37
Annotation 37
Klíčová slova 38
Key words 38

Seznam použitých zkratek

ČR	Česká republika
EU	Evropská unie
LZPS	usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součást ústavního pořádku
NOZ	zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
NSS	Nejvyšší správní soud
PZ	zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním
InfZ	zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů
SŘ	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
SŘS	zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
ÚS	Ústavní soud
Ústava	ústavní zákon ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
ZMR	zákon č. 22/2004 Sb., zákon o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů

Úvod

Tématem této bakalářské práce je „Účast občana ve veřejné správě se zaměřením na petice a stížnosti“. Spoluúčast občanů na vytváření a řešení veřejných témat je neodmyslitelnou součástí moderní demokracie. Veřejná správa svou činností nepochybně zasahuje do života každého občana, proto je nutností, aby mu bylo umožněno určitými zákonnými postupy prosazovat veřejné či individuální zájmy. Český právní řád zakotvuje řadu nástrojů, kterými se může občan účastnit rozhodování a kontroly činnosti veřejné správy. Předmětem této práce je přiblížení hned několika nástrojů, kterými občan disponuje.

Bakalářská práce je rozdělena na čtyři kapitoly. V kapitole první se věnuji vysvětlením základních pojmů. Stručně charakterizuji pojem veřejná správa a účast občana. V kapitole druhé již vymezuji vybrané formy účasti občanů na veřejné správě. Konkrétně jsem se v podkapitolách věnovala právu volit a být volen, právu hlasovat v místním referendu, právu na informace, právu petičnímu, sdružovacímu a shromažďovacímu. Vzhledem k rozsahu práce se těmto oblastem nevěnuji podrobně, pouze se stručně zaměřuji na jejich zakotvení v právním řádu, obecnou charakteristiku a význam.

Problematikou petic a stížností se zabývám v kapitole třetí a čtvrté. Těmto institutům se věnuji podrobněji než u předešlých forem účasti občanů ve veřejné správě. Cílem této části bakalářské práce je podat komplexní přehled o peticích i stížnostech a navrhnout v úvahách de lege ferenda změny, které by přispěly k efektivnějšímu uplatňování těchto nástrojů.

Cílem této bakalářské práce je zpracovat vybrané formy účasti na veřejné správě, především uvést jejich zakotvení v českém právním řádu a popsat postup při uplatňování vybraných institutů. V bakalářské práci nejvíce využívám metodu popisnou. V souvislosti s peticemi a stížnosti provádím stručnou komparaci. V bakalářské práci se také věnuji pár úvahám de lege ferenda. Převážně jsem při psaní bakalářské práce čerpala z odborných publikací a z komentovaných znění zákonů, dále vycházím z právních předpisů, judikatury Ústavního a Nejvyššího správního soudu a z internetových zdrojů.

1 Vymezení některých pojmů

1.1 Veřejná správa

Jelikož se tato bakalářská práce zabývá možnostmi občanů podílet se na činnosti veřejné správy, rozhodla jsem se v úvodu věnovat právě pojmu veřejná správa. Téma veřejné správy je předmětem zpracování celé řady autorů, kteří se většinou shodují, že jasné a přesné objasnění tohoto pojmu nelze učinit bez obtíží. Jedná se o základní pojem správního práva, jehož legální definice není zakotvena v žádném právním předpise. Pro pochopení pojmu je potřeba se nejdříve zabývat obecnějším pojmem „správa". V. Sládeček uvádí, že *„za správu (administrativu) lze v obecném chápání považovat záměrnou činnost sledující dosažení určitého cíle (účelu.)"*.[1] Pro veřejnou správu je charakteristické, že je vykonávána ve veřejném zájmu, sleduje tedy dosažení veřejného cíle.

Pojmu veřejná správa je přikládán různý význam. V zásadě pod označením veřejná správa rozumíme buď určitý druh činnosti (tj. spravování), nebo instituci (organizaci, úřad), která veřejnou správu vykonává. Veřejnou správu můžeme tedy chápat ve dvou pojetích – v materiálním (funkčním) pojetí a ve formálním (organizačním) pojetí. V prvním případě je veřejná správa vymezena jako činnost státních nebo jiných veřejných institucí, která svým obsahem není činností zákonodárnou nebo soudní. Ve druhém případě se jedná o okruh institucí (orgány), které tuto činnost vykonávají.[2]

Ústavní rámec veřejné správy v ČR nalezneme v Ústavě (ústavní zákon ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky) a Listině základních práv a svobod (ústavní zákon č. 23/1991 Sb., kterým byla uvozena Listina základních práv a svobod; resp. usnesení předsednictva České národní rady o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, publikované pod č. 2/1993 Sb., ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb., dále jen „Listina" nebo „LZPS"). V rámci veřejné správy rozlišujeme samosprávu, státní správu a ostatní, tzv. zbytkovou veřejnou správu, kterou vykonávají částečně samosprávné a nesamosprávné instituce při plnění veřejných úkolů.

Samospráva je chápána jako ta část veřejné správy, která je uskutečňována subjekty odlišnými od státu, tzv. veřejnoprávními korporacemi.[3] Podle názoru Ústavního soudu je *„na samosprávu nutno hledět jako na demokratickou organizační formu péče o vlastní*

[1] SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2., aktualizované a přepracované vydání. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2009. 18 s.
[2] HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. 2 s.
[3] SLÁDEČEK.: *Obecné správní právo*..., 20 s.

záležitosti dotčených skupin občanů, nezávislou a pod státním dohledem"[4]. Samosprávu dále členíme na samosprávu územní a samosprávu zájmovou, též označovanou jako profesní, jejíž představitelem je např. Česká advokátní komora. Územní samosprávu tvoří územní samosprávné celky – základní samosprávné celky (obce) a vyšší samosprávné celky (kraje).[5]

Státní správa se z hlediska subjektů, které ji vykonávají, dělí na státní správu přímou, prováděnou orgány státu, tzv. správními úřady, a státní správu nepřímou, která je vykonávána v přenesené působnosti veřejnoprávními korporacemi (obce, kraje) nebo jejíž výkon byl na základě a v souladu se zákonem svěřen soukromé právnické nebo fyzické osobě (např. osoby působící jako lesní stráž).[6] Státní správa má charakter výkonný, podzákonný a nařizovací. Jedná se o hierarchicky budovanou soustavu státních orgánů.

Veřejná správa by měla být především chápána jako služba veřejnosti. Jedná se o základní zásadu veřejné správy, která vyplývá z čl. 2 odst. 3 Ústavy: *„Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon."* Tuto zásadu nalezneme konkrétně upravenou v § 4 správního řádu.[7]

1.2 Účast občana

V této části práce je vhodné připomenout znění preambule Ústavy: *„My, občané České republiky ...odhodláni budovat, chránit a rozvíjet Českou republiku v duchu nedotknutelných hodnot lidské důstojnosti a svobody ...odhodláni řídit se všemi osvědčenými principy právního státu, prostřednictvím svých svobodně zvolených zástupců přijímáme tuto Ústavu České republiky."*

Každý občan má možnost se aktivně zapojit do rozhodování veřejné správy, ať už se jedná o rozhodování orgánů státní správy nebo samosprávy, a to prostřednictvím více či méně formalizovaných postupů. Přirozeně je podmínkou, aby tak činil pouze způsoby, které mu k tomu umožňuje právní řád. Občané mohou především využít svého volebního práva a podílet se tak například na sestavení zákonodárného sboru nebo naopak kandidovat jako jeho člen.

Zákon o obcích umožňuje občanům mj. hlasovat v místním referendu, vyjadřovat se na zasedání zastupitelstva, vyjadřovat se k návrhu rozpočtu a závěrečného účtu, nahlížet do

[4] nález Ústavního soudu ze dne 19. 1. 1994 sp. zn. Pl. ÚS 5/93
[5] Čl. 99 Ústavy.
[6] SLÁDEČEK: *Obecné správní právo*…, 20 s.
[7] *„Veřejná správa je službou veřejnosti. Každý, kdo plní úkoly vyplývající z působnosti správního orgánu, má povinnost se k dotčeným osobám chovat zdvořile a podle možností jim vycházet vstříc."*

usnesení a zápisů z jednání orgánů obce, požadovat projednávání určité záležitosti a také podávat orgánům návrhy, připomínky a podněty. Obdobně tato práva občanů stanovuje i zákon o krajích.

Občané se mohou sdružovat v politických stranách a hnutích, mohou využít práva shromažďovacího, petičního, práva na informace a také mohou vystupovat jako účastníci nebo osoby dotčené ve správním řízení podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí je předpokladem účasti veřejnosti při ochraně životního prostředí. K tomuto tématu lze také přiřadit účast na posuzování vlivů záměrů a koncepcí na životní prostředí dle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a dále rovněž účast na určitých procesech dle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (např. územní plánování). Tento výčet forem účasti není samozřejmě konečný a k bližšímu zpracování jsem do této bakalářské práce zařadila jen některé z výše uvedených příkladů.

2 Vybrané formy účasti občanů

2.1 Právo volit a být volen

Volební právo je základním lidským právem a je zakotveno v lidskoprávních dokumentech na vnitrostátní i mezinárodní úrovni. Volební právo je systematicky řazeno mezi práva politická, neboť se jím lze podílet na správě věcí veřejných. Základním pramenem úpravy volebního práva je Listina, konkrétně čl. 21, který zní: *„Občané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců. Volby se musí konat ve lhůtách nepřesahujících pravidelná volební období stanovená zákonem. Volební právo je všeobecné a rovné a vykonává se tajným hlasováním. Podmínky výkonu volebního práva stanoví zákon. Občané mají za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím.“*

Právní úpravu problematiky voleb označujeme jako objektivní volební právo. V rámci subjektivního volebního práva rozlišujeme aktivní volební právo, tedy právo občana volit, a volební právo pasivní, které znamená, že občan může do funkcí a úřadů kandidovat a být volen. Účast občana na správě věcí veřejných může dle Listiny probíhat dvěma způsoby, přímo a nepřímo. Přímá účast se uplatňuje například hlasováním v místním referendu, kdy občané bezprostředně rozhodují za podmínek stanovených zákonem o určitém problému. Občané také mohou rozhodovat nepřímo, to znamená prostřednictvím zvolených zástupců.

Volby jsou jednou z technik ustavování osob do funkce. J. Filip definuje volby jako *„časově a místně sladěný, v základních otázkách právem upravený proces ustavování reprezentace suverenity lidu nebo samosprávy územních společenstev občanů. Ustavování probíhá na základě výběru z více pozitivních možností po splnění předem stanovených a v demokratické společnosti dostupných požadavků straně uchazečů o funkci osobním rozhodováním ustavujících, kteří z něj mohou být vyloučeni jen v rozumně odůvodněných případech.“*.[8]

Volby jsou jedním ze základních atributů demokracie. Volební právo v moderních demokraciích bývá charakterizováno několika principy, kterými jsou všeobecnost, rovnost, tajnost a někdy i přímost. Občané České republiky mají právo volit prezidenta republiky, členy Poslanecké sněmovny a Senátu České republiky, členy obecních a krajských

[8] FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR*. 4. vydání. Brno: Václav Klemm, 2011. 277 s.

zastupitelstev a od roku 2004 mají občané České republiky také právo volit členy Evropského parlamentu.

2.2 Právo hlasovat v místním referendu

Pojem „referendum“ pochází z latiny a znamená všelidové hlasování nebo také hlasování lidu. Referendum neboli hlasování občanů o určitých veřejných záležitostech s rozhodovacími důsledky, umožňuje, aby namísto orgánu veřejné moci lid hlasováním o určité věci rozhodl, případně aby lid hlasováním vyslovil na řešení určité věci svůj názor (tzv. konzultativní referendum).[9]

Referendum je jedna z forem přímé demokracie jako protipól demokracie zastupitelské. Ústavní zakotvení tohoto institutu nalezneme v čl. 21 LZPS, podle kterého má občan právo podílet se na veřejné správě buď přímo, nebo prostřednictvím volených zástupců. Avšak Ústava neobsahuje žádné ustanovení, které by na institut referenda explicitně pamatovalo. Referendum nemá v českém prostředí ústavní tradici. K současnosti bylo předloženo několik předloh celostátního referenda, žádný návrh dosud však nebyl přijat. Z pozice státu a jejich představitelů jde o určité omezení jejich moci a z tohoto důvodu může pramenit nechuť takový zákon přijmout.[10]

Na celostátní úrovni se referendum konalo zatím jen na základě jednorázového ústavního zákona o referendu o vstupu do EU.[11] Smysl celostátního referenda spočívá v přímé účasti občanů na rozhodování o klíčových otázkách státu, jako je např. setrvání/vystoupení z EU, NATO, vzdání se jaderné energetiky apod. Ze strany odpůrců celostátního referenda zaznívají námitky vůči schopnosti laické veřejnosti takovéto zásadní otázky řešit i s ohledem na informace, které se k veřejnosti nemohou dostat anebo nemohou být dostatečně srozumitelné, a to z důvodu jejich náročnosti anebo stupni utajení. Můj názor je na takovou problematiku takový, že pokud se mohli občané kvalifikovaně rozhodnout v celostátním referendu o ne/přistoupení k EU, proč by se nemohli vyslovovat i k jiným důležitým otázkám. Občané by se mohli na základě celostátního referenda vyjádřit k otázkám jako je například kouření v restauracích nebo zrušení letního času.

---

[9] KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí - základy obecního práva*. 1. vydání. Praha: CODEX Bohemia, 1998. 198 s.

[10] Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. *Sněmovní tisk 559, VI. n. ústavního zákona o celostátním referendu* [online]. 28.7. 2015 [cit. 20. srpna 2017]. Dostupné na <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?t=559&o=7>.

[11] Ústavní zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii, a k němu prováděcí zákon č. 114/2003 Sb., o provádění referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii.

Přes absenci obecného referenda zná právní řád České republiky dva způsoby přímé demokracie - místní a krajské referendum. Místní referendum je projevem výkonu práva na samosprávu a ústavně je zakotveno v již zmiňovaném čl. 21 odst. 1 LZPS, podle něhož má občan právo podílet se na veřejné správě buď přímo, nebo prostřednictvím volených zástupců. Nálezem ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. I. ÚS 101/05 dospěl Ústavní soud k závěru, že místnímu referendu přináleží ochrana prostřednictvím výše zmiňovaného článku Listiny. Ústavní ochrana nenáleží pouze veřejnému subjektivnímu právu hlasovat v místním referendu, ale také právu místní referendum vyvolat.[12] V dřívějším nálezu Ústavní soud uvedl, že *„článek 21 LZPS garantuje mj. i právo participace na konání místního referenda (tj. účast na již vyhlášeném referendu), avšak nezaručuje i právo konání takového referenda vyvolat. Naše ústavní předpisy totiž neznají tzv. lidovou iniciativu, tj. ústavně předepsanou proceduru, kdy lze sebráním určitého počtu podpisů pod peticí iniciovat konání referenda.“*[13]

Provádění místního referenda upravuje zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a změně některých zákonů (dále jen „ZMR“). Čl. 2 odst. 2 Ústavy předpokládá pro stanovení možnosti přímého výkonu státní moci lidem přijetí zvláštního ústavního zákona, avšak zákonnou úpravu referenda místního nevylučuje.[14]

V referendu rozhodují oprávněné osoby (fyzické osoby, které mají právo volit do zastupitelstva obce) formou souhlasu nebo nesouhlasu o konkrétně položených otázkách. Oprávněné osoby hlasují tajným způsobem na základě všeobecného, rovného a přímého hlasovacího práva. Jak už bylo zmíněno v první kapitole, obce jako územní samosprávné celky spravují své záležitosti samostatně v rámci tzv. samostatné působnosti a také vykonávají státní správu v rámci působnosti přenesené. Referendum lze konat pouze o otázkách, které spadají do samostatné působnosti obce, statutárního města nebo hlavního města Prahy. Záležitosti, které patří do samostatné působnosti obce nebo statutárního města, stanovuje v příslušných ustanoveních zákon č. 128/2000 Sb., zákon o obcích[15] a jedná-li se o hlavní město Prahu, jsou tyto záležitosti stanoveny v zákoně č. 131/2000 Sb., o hlavním

[12] RIGEL, František. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou.* Praha: Leges, 2011. 19 s.
[13] nález Ústavního soudu ze dne 25. 4. 2001, sp. Zn. I. ÚS 641/2000
[14] KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí – základy obecního práva*. 1. vydání. Praha: CODEX Bohemia, 1998. 198 s.
[15] §35 zákona o obcích.

městě Praze.[16] V §7 ZMR je uveden taxativní výčet případů, které sice spadají do samostatné působnosti, avšak nelze v nich místní referendum konat:

„a) o místních poplatcích a o rozpočtu obce nebo statutárního města,

b) o zřízení nebo zrušení orgánů obce nebo statutárního města a o jejich vnitřním uspořádání,

c) o *volbě a odvolání starosty nebo primátora územně nečleněného statutárního města, primátora statutárního města a primátora hlavního města, místostarosty nebo náměstka primátora, členů rady obce, města, městského obvodu nebo městské části, členů rady statutárního města a hlavního města Prahy a dalších členů zastupitelstva obce, zastupitelstva statutárního města, jakož i volených nebo jmenovaných členů dalších orgánů obce a statutárního města,*

d) jestliže by otázka položená v místním referendu byla v rozporu s právními předpisy nebo jestliže by rozhodnutí v místním referendu mohlo být v rozporu s právními předpisy,

e) v případech, kdy se o položené otázce rozhoduje ve zvláštním řízení,

f) o uzavření veřejnoprávních smluv k výkonu přenesené působnosti,

g) o schválení, změně nebo zrušení obecně závazné vyhlášky obce,

h) jestliže od platného rozhodnutí v místním referendu do podání návrhu na konání místního referenda v téže věci neuplynulo 24 měsíců.

Jen ve stručnosti se v této části podkapitoly zmíním o rozhodování v místním referendu. Referendum se koná, jestliže se na tom usnese zastupitelstvo obce, nebo jestliže podá návrh na konání referenda přípravný výbor a zastupitelstvo obce rozhodne o jeho vyhlášení. Návrh přípravného výboru může být podán, pokud jej podpořilo svým podpisem určité procento oprávněných osob.[17] Zastupitelstvo obce o konání místního referenda rozhoduje usnesením a stejně jako návrh na konání místního referenda předložený přípravným výborem, musí toto usnesení obsahovat jasně formulovanou otázku, o které se v místním referendu rozhoduje. V případě, že zastupitelstvo obce nerozhodlo o návrhu přípravného výboru na vyhlášení místního referenda nebo rozhodlo, že místní referendum o navržené otázce nevyhlásí, jakož i v některých dalších případech, má přípravný výbor právo domáhat se ochrany u soudu v rámci správního soudnictví. Rozhodnutí soudu o návrhu na vyhlášení místního referenda nahrazuje rozhodnutí zastupitelstva. [18]

[16] §16 a §18 zákona o hlavním městě Praze.
[17] §8 ZMR.
[18] HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. 111 s.

K platnosti rozhodnutí je podle zákona potřeba, aby se jej zúčastnilo alespoň 35% oprávněných osob. Aby se platné rozhodnutí stalo rovněž závazným, je třeba, aby hlasovala nadpoloviční většina oprávněných osob, která se místního referenda zúčastnila, a zároveň alespoň 25 % všech oprávněných osob. Rozhodnutí dosažené v místním referendu je pro zastupitelstvo obce, zastupitelstvo statutárního města a orgány obce a statutárního města závazné.

Provádění krajského referenda na území vyšších územních samosprávních celků (mimo hlavního města Prahy) je upraveno v zákoně č.118/2010 Sb., o krajském referendu. Dosud se však žádné krajské referendum nekonalo. Právní úprava tohoto zákona je obdobná jako u referenda místního. Podmínkou platnosti referenda je účast alespoň 35% oprávněných osob. Pro závaznost referenda je stejně jako u místního referenda třeba, aby pro rozhodnutí hlasovala nadpoloviční většina zúčastněných osob.

2.3 Právo na informace

Právo na informace je jedním z mnoha nástrojů občanů, prostřednictvím kterého mohou kontrolovat výkon veřejné správy a kterým je zajištěna její transparentnost. Listina jej řadí mezi práva politická.[19] Informovanost o činnosti veřejné správy je základním předpokladem pro možnost občanů aktivně se účastnit na veřejném životě. Podle názoru Ústavního soudu nelze právo na informace chápat jako neomezené právo člověka na uspokojení osobní zvědavosti či zvídavosti. Je to právo na informaci v politickém slova smyslu, chápanou velmi široce, tj. takovou, kterou člověk žijící ve státě potřebuje k tomu, aby v prakticky dosažitelné míře znal, co se děje na veřejnosti v jeho okolí.[20]

Je nutné v souvislosti s právem na informace zmínit, že mohou nastat situace, kdy informaci nelze poskytnout. V určitých případech je právo na informace, které garantuje Listina v čl. 17 odst. 1, omezeno. Důvodem pro odepření poskytnutí informace může být např. ochrana utajovaných informací nebo obchodního tajemství.[21] Omezení práva na informace je v Listině upraveno takto: *„právo na informace lze omezit pouze zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnost.*“[22] Z tohoto ustanovení vyplývá, že omezení musí splňovat dvě podmínky. První podmínkou je omezení

[19] usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 12. 2002, sp. zn. III. ÚS 156/02
[20] usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 12. 2002, sp. zn. III. ÚS 156/02
[21] Omezení práva na informace vyplývá z §7 - §11 InfZ.
[22] Čl. 17 odst. 4 LZPS.

výlučně na základě zákona, nelze proto podzákonným právním předpisem (např. obecně závaznou vyhláškou) odmítnout poskytnutí informace. Druhou podmínkou je, že se jedná o opatření nezbytné v demokratickém státě, tzn., že cíle omezení jinak v demokratické společnosti dosáhnout nelze.

Zájem na utajení informace může být nejen veřejný, ale také soukromý (podle čl. 10 odst. 3. LZPS má každý právo na ochranu před neoprávněným zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě).[23] Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. IV. ÚS 154/97 připomněl, že *„při střetu základního politického práva na informace a jejich šíření s právem na ochranu osobnosti a soukromého života, tedy základních práv, která stojí na stejné úrovni, bude vždy věcí nezávislých soudů, aby s přihlédnutím k okolnostem každého jednotlivého případu pečlivě zvážily, zda jednomu právu nebyla nedůvodně dána přednost před právem druhým.“*

V praxi se můžeme setkat s případy, kdy nedostatečná odůvodnění vyvolávají pochybnosti o správnosti aplikace zákona. Za příklad lze uvést poskytování informace o odměnách úředníků. K této problematice se nově vyjádřil Ústavní soud v nálezu sp. zn. IV. ÚS 1378/16 ze dne 17. 10. 2017. Ústavní soud zde zdůraznil, že právo na informace ve veřejném zájmu není absolutní a je nutné vždy před poskytnutím údajů o platu podle zákona o svobodném přístupu k informacím zvážit konkrétní okolnosti. Z nálezu vyplývá, že je potřeba zjišťovat, v čem konkrétně spočívá veřejný zájem, a zohledňovat také právo na ochranu soukromí a osobních údajů. Správní orgán tak bude muset před rozhodnutím o poskytnutí informace provést tzv. „test proporcionality“ a posoudit tak, zda poskytnutím informace nebude porušeno Ústavou zaručené právo.

Listina v souvislosti s právem na informace dále stanovuje, že „*státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti*.“[24] Tento článek nepředstavuje samostatné právo na informaci (to je výslovně uvedeno v odstavci 1), jedná se jen o zdůraznění informační povinnosti veřejné moci.[25] Podmínky a provedení Listinou garantovaného práva na informace upravuje zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen InfZ), který nabyl účinnosti 1. ledna 2000. Tento zákon se použije subsidiárně ve vztahu ke

[23] HENDRYCH: *Správní právo*..., 633 s.
[24] čl. 17 odst. 5 Listiny.
[25] WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod*. Komentář. Praha: Woltres Kluwer, 2012. 436 s.

zvláštním úpravám[26], mezi které patří například zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, zákon č. 101/2000 Sb. o ochraně osobních údajů a zákon č. 344/1992 Sb. o katastru nemovitosti, ve znění pozdějších předpisů.

InfZ obsahuje jednak hmotněprávní a taktéž i procesněprávní úpravu práva na informace. Informací se pro účely ĬnfZ rozumí jakýkoliv obsah nebo jeho část v jakékoliv podobě, zaznamenaný na jakémkoliv nosiči, zejména obsah písemného záznamu na listině, záznamu uloženého v elektronické podobě nebo záznamu zvukového, obrazového nebo audiovizuálního.[27] Zákon stanovuje dva základní způsoby poskytování informací – na základě individuální žádosti a zveřejněním. První způsob se od druhého liší tím, že směřuje vůči konkrétní osobě, přesněji žadateli o informaci. Na rozdíl zveřejněním informace je její zpřístupnění pro předem neurčený okruh zájemců.[28]

Žádat o informaci může každá fyzická i právnická osoba a to buď ústně, nebo písemně. Žadatel o informace není povinen prokazovat důvody své žádosti a povinný subjekt není oprávněn tyto důvody hodnotit, či tím omezovat právo na informace.[29] InfZ v §5 vymezuje okruh zveřejňovaných informací, které musí každý povinný subjekt zveřejnit. Mezi povinné subjekty zákon v §2 řadí státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce. Zákon dále uvádí, že povinnými subjekty jsou také ty subjekty, kterým zákon svěřil rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy, a to pouze v rozsahu této jejich rozhodovací činnosti. Tuto druhou skupinu povinných subjektů lze označit jako „veřejné korporace“. Nejedná se o orgány státu, ani územních samospráv (neboť ty spadají pod úplnou informační povinnost), ale jiné subjekty, na něž byl zákonem přenesen výkon veřejné moci v určité vymezené, nejčastěji úzce vymezené specializované oblasti.[30]

Zákon ve svých dalších ustanoveních také stanovuje základní náležitosti o poskytnutí informace, postup při jejím podávání a vyřizování, zakotvuje možnost odvolání proti rozhodnutí o odmítnutí žádosti a podání stížnosti (více o stížnostech dle InfZ v kapitole 4.). Dále je v zákoně upraven soudní přezkum a hrazení nákladů spojených s poskytnutím informace.

[26] §2 odst. 3 InfZ.
[27] §3 odst. 3 InfZ.
[28] FUREK, Adam a kol. *Zákon o svobodném přístupu k informacím: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2016. 237 s.
[29] KORBEL, František a kol. *Právo na informace. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Zákon o právu na informace. Komentář*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Linde 2005. 45 s.
[30] Tamtéž s. 69.

2.4 Právo petiční

Petiční právo patří bezesporu k nástrojům, kterými mohou občané ovlivnit činnost a rozhodování veřejné správy. Lze jej považovat za jedno z nejstarších politických práv. [31] Na ústavněprávní úrovni je toto právo zakotveno v čl. 18 LZPS. Petiční právo je přiznáno každému, tedy nejen občanům či jejich sdružením, neboť zakládá prostor pro ovlivňování státní moci, ne pro její výkon. Přísluší jak fyzickým, tak právnickým osobám.[32] Podrobněji se k právu petičnímu vracím v následující třetí kapitole.

2.5 Právo shromažďovací

Dalším právem, které je zaručeno Listinou základních práv a svobod a které má občan k dispozici pro to, aby mohl projevit svůj názor na řešení veřejných či jiných společných záležitostí, je právo shromažďovací. Dle čl. 19 LZPS *„ je právo pokojně se shromažďovat zaručeno. Toto právo lze omezit zákonem v případech shromáždění na veřejných místech, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, ochranu veřejného pořádku, zdraví, mravnosti, majetku nebo pro bezpečnost státu. Shromáždění však nesmí být podmíněno povolením orgánu veřejné správy.“* Podrobně je právo shromažďovací upraveno v zákoně č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů.

S právem shromažďovacím je úzce spjata i svoboda projevu (čl. 17 LZPS). Ta prostřednictvím práva shromažďovacího výrazně nabývá na svém významu, neboť touto formou je možno oslovit relativně velký počet osob a získat je tak na svou stranu na podporu svého názoru.[33]

2.6 Právo sdružovací

Listina základních práv a svobod v čl. 20 stanovuje: *„Právo svobodně se sdružovat je zaručeno. Každý má právo spolu s jinými se sdružovat ve spolcích, společnostech a jiných sdruženích. Občané mají právo zakládat též politické strany a politická hnutí a sdružovat se v nich. Výkon těchto práv lze omezit jen v případech stanovených zákonem, jestliže to je v demokratické společnosti nezbytné pro bezpečnost státu, ochranu veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku, předcházení trestným činům nebo pro ochranu práv a svobod druhých.*

[31] BŘEŇ, Jan, JEMELKA, Luboš. *Zákon o sdružování občanů, zákon o právu shromažďovacím, zákon o právu petičním s komentářem.* Praha: ASPI, 2007. 116 s.
[32] KYSELA, Jan. In WAGNEROVÁ, Eliška. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012. 449 s.
[33] BŘEŇ, Jan, JEMELKA, Luboš.. *Zákon o sdružování občanů, zákon o právu shromažďovacím, zákon o právu petičním s komentářem*. Praha: ASPI, 2007. 72 s.

Politické strany a politická hnutí, jakož i jiná sdružení jsou odděleny od státu.“ Právo sdružovací je řazeno mezi základní politická práva. Toto zařazení lze považovat za nepříliš přesné, neboť toto právo lze využít i k nepolitickým účelům (obchodní společnosti, sportovní spolky atp.). Politická povaha tohoto práva je dána jen potud, že slouží jako podstatný předpoklad pro tvorbu veřejného mínění. Nelze proto vyčerpat toto základní právo jen na sdružování v politicky zaměřených spolcích.[34]

Zákonnou úpravu k problematice představoval do roku 2014 zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů. Jednalo se původně o federální zákon, který byl do českého právního řádu recipován. Novou, podstatně podrobnější úpravu sdružovacího práva přinesl zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „NOZ“), který nabyl účinnosti 1.1. 2014.

[34] ŠIMÍČEK, Vojtěch. In WAGNEROVÁ, Eliška. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012. 476 s.

3 Petice

3.1 Obecná charakteristika

Slovo petice pochází z latinského slova *petitio*, které se překládá jako žádost nebo požadavek. Petice stejně jako stížnosti, díky kterým mají občané možnost komunikovat s orgány veřejné moci, jsou některými autory chápány jako prostředek ochrany zákonnosti veřejné správy. Konkrétně tyto dva instituty mezi tzv. záruky zákonnosti řadí D. Hendrych a V. Sládeček. P. Průcha zahrnuje petice pod vnější kontrolu veřejné správy, při které jsou orgány veřejné správy kontrolovány nejen ze strany jiných státních orgánů, ale také ze strany občanů.

3.2 Právní úprava

Právo podávat petice a stížnosti, je zakotveno v článku 18 Listiny základních práv svobod, který stanoví, že: *„Petiční právo je zaručeno; ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu má každý právo sám nebo s jinými se obracet na státní orgány a orgány územní samosprávy s žádostmi, návrhy a stížnostmi.“* Právní úpravu petic nalezneme v zákoně č. 85/1990 Sb., o právu petičním (dále jen „petiční zákon“ nebo „PZ“). Tento zákon byl jedním z prvních politických zákonů, které byly přijaty po listopadu 1989.[35] Zákon upravuje režim podávání a vyřizování petic, konkrétně jak petici sestavit, jaké náležitosti musí obsahovat, čeho se lze peticí domáhat a jakým způsobem ji příslušnému státnímu orgánu, příp. jinému adresátovi doručit.

V petičním zákoně nenalezneme výslovnou definici pojmu „petice“, avšak z §1 odst. 1 PZ ve spojení s §8 PZ lze peticí rozumět jakékoliv žádosti, návrhy, stížnosti, které se týkají pouze věcí veřejného nebo jiného společného zájmu a jsou adresovány státním orgánům, orgánům územních samosprávných celků, či právnickým osobám, jímž byla působnost státního orgánu svěřena,[36] Z uvedeného vymezení pojmu vyplývá, že za petici se nepovažuje podání týkající se soukromého, individuálního zájmu. Individuální zájem je charakteristický pro institut stížností, kterému je věnována následující kapitola.

Adresáty petic jsou vždy subjekty veřejného práva. Ústavní soud ve svém usnesení potvrdil, že *„jen státní a samosprávné orgány jsou těmi orgány politické správy, vůči nimž bylo vždy vymezováno petiční právo. Obchodní společnost ze své podstaty proto není*

[35] HENDRYCH: *Správní právo…*, s.465
[36] BŘEŇ, Jan., JEMELKA, Luboš. *Zákon o sdružování občanů, zákon o právu shromažďovacím, zákon o právu petičním s komentářem.* Praha: ASPI, 2007. 119 s.

oprávněna či povinna jednat a rozhodovat ve věcech veřejného či jiného společného zájmu, a tudíž nemůže být povinnou při uplatňování petičního práva"[37]. Zákon se v souvislosti s otázkou adresátů zmiňuje o státních orgánech a právnických osobách, na něž je výkon státní správy delegován, avšak k adresátům neřadí fyzické osoby, které vykonávají působnost státního orgánu (např. veřejné stráže[38]). Petiční zákon s ohledem na dobu svého vzniku (byl přijat dne 27. března 1990) taktéž nezmiňuje orgány územní samosprávy, neboť místní samospráva byla u nás obnovena na úrovni obcí až 24. listopadu 1990, na úrovni krajů až v roce 2000. Avšak z čl. 18 odst. 1 Listiny vyplývá, že petice mohou být adresovány také orgánům územní samosprávy, přičemž není rozhodující, zda je petice adresována obci či kraji nebo konkrétnímu orgánu příslušného územního samosprávného celku.[39]

Základním limitem uplatňování petičního práva je, že se peticí nesmí zasahovat do nezávislosti soudu a nesmí vyzývat k porušování ústavy a zákonů, popírání nebo omezování osobních, politických nebo jiných práv občanů pro jejich národnost, pohlaví, rasu, původ, politické nebo jiné smýšlení, náboženské vyznání a sociální postavení nebo rozněcování nenávisti a nesnášenlivosti z těchto důvodů, anebo k násilí nebo hrubé neslušnosti.[40] Nutno však upřesnit, že soudy mohou být adresátem petic, avšak nelze jimi zasahovat do jejich rozhodovací činnosti v jednotlivých věcech.[41]

Zákon dále stanovuje, že nikomu nesmí být bráněno ve výkonu petičního práva a jeho výkon nesmí být nikomu na újmu. Ústavní soud se k této otázce vyjádřil takto: *„Každému se tedy zaručuje nerušený, nikým neztěžovaný výkon petičního práva ve smyslu čl. 3 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, pokud ovšem nepřekračuje hranice Listinou stanovené v čl. 18 odst. 2 a 3. Ústavní úprava nicméně nezakládá konkrétní záruky kladného či záporného „meritorního vyřízení" věci, dokonce ani reakce příslušného orgánu.*[42]

S pojmem petice se setkáváme i v jiných právních předpisech. Podmínku předložení petice se stanoveným počtem podpisů stanovuje např. zákoně č. 424/1991 Sb. o sdružování v politických stranách a v politických hnutích nebo zákon č. 152/1994 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o změně a doplnění některých dalších zákonů, zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky. V těchto zákonech nelze peticí rozumět stížnost či podnět

[37] usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 9. 2004 sp. zn. II. ÚS 350/04
[38] zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti, zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů, zákon č. 449/2001 Sb., o ochraně přírody a krajiny
[39] BŘEŇ, JEMELKA: *Zákon o sdružování občanů*... s. 121.
[40] §1 odst. 3, odst. 4 PZ.
[41] BŘEŇ, JEMELKA: *Zákon o sdružování občanů*... s. 123.
[42] nález Ústavního soudu ze dne 23. června 1994 I. ÚS 21/94

jak sděluje petiční zákon, ale spíše je chápána jako veřejná podpora. K povaze těchto petic se vyjádřil Nejvyšší správní soud tak, že petice připojená ke kandidátní listině není peticí podle petičního zákona a dále v této věci uvedl, že: *„Jejím smyslem je totiž výhradně vyjádření podpory konkrétnímu kandidátovi, nikoliv podání žádosti, návrhů či stížnosti ve smyslu čl. 18 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, a není proto dán ani žádný důvod očekávat jejich vyřízení způsobem podle § 5 odst. 3 zákona o právu petičním, tzn. písemně sdělit petičnímu výboru stanovisko k obsahu petice a informovat o způsobu jejího vyřízení.“*[43]

3.3 Způsob sestavení a vyřízení petice

Zákon připouští jedinou formu petic, a to formu písemnou. V zákoně jsou stanoveny i další formální náležitosti, které musí petice splňovat. Pod peticí musí být uvedeno jméno, příjmení a bydliště toho, kdo ji podává, a v případě, že ji podává petiční výbor, musí zde být uvedena jména, příjmení a bydliště všech členů výboru i osoby oprávněné petiční výbor zastupovat.

Nositelem petičního práva jsou jak fyzické, tak právnické osoby. Právnické osoby mohou petiční právo vykonávat jen tehdy, je-li to v souladu s cíli jejich činnosti.[44] Petici může iniciovat jednotlivec i skupina občanů. Za účelem sestavení petice, opatření podpisů občanů pod ni, doručení petice státnímu či samosprávnímu orgánu a jednání s takovým orgánem je možné vytvořit petiční výbor. Petiční výbor není právnickou osobou, nemá tedy právní subjektivitu. Podmínkou je, aby tento výbor ve styku s danými orgány zastupovala osoba starší 18 let. Tuto osobu si určují sami členové petičního výboru. [45]

Další fází je shromažďování podpisů. Každý, ať už člen petičního výboru nebo osoba tímto výborem pověřená, může způsobem, který neodporuje zákonu, vyzývat občany, aby petici podpořili svým podpisem. Zákon stanoví minimální věk takové osoby na 16 let. Občan, který se rozhodne petici dobrovolně podpořit, musí ke svému podpisu na petici připojit i své jméno, příjmení a bydliště. Před podpisem mu musí být umožněno řádně se seznámit s obsahem petice. Neobsahují-li podpisové archy text petice, musí z nich být zřejmé, jaká petice má být podpořena, a dále zde musí být uvedeno jméno, bydliště a příjmení toho, kdo petici sestavil, popřípadě toho, kdo je oprávněn zastupovat petiční výbor. Petice a podpisové archy mohou být za účelem shromažďování podpisů vystaveny na

[43] rozsudek NSS ze dne 13. prosince 2012, č. j. Vol 6/2012 -28
[44] §1 odst. 2 PZ.
[45] §3 PZ.

místech přístupných veřejnosti. Není k tomu potřeba žádného povolení, podmínkou ovšem je, že tím nesmí být omezen provoz motorových a jiných vozidel a rušen veřejný pořádek.[46] Zvláštní náležitosti petice jsou stanoveny pro petice vzešlé se shromáždění.[47]

Orgán veřejné moci, jemuž je petice adresována, je dle § 5 petičního zákona povinen petici přijmout. Pokud by došlo k situaci, kdy věc nepatří do její působnosti, podání postoupí příslušnému orgánu a o situaci vyrozumí podatele. Dále je povinný orgán povinen petici posoudit a do 30 dnů odpovědět, přičemž v odpovědi bude uvedeno stanovisko orgánu na danou věc a způsob vyřízení petice. Doručením takové odpovědi tomu, kdo petici podal, se podle zákona o právu petičním považuje za vyřízenou. Právní úprava nezakotvuje žádný prostředek nápravy v případě, že subjekt, jemuž je odpověď adresována, nesouhlasí se způsobem vyřízení petice. Zároveň zde však neplatí, že by petice stejného obsahu nemohla být podána opětovně. [48]

Proces přijímání, projednávání a vyřizování petic, jež je upraven petičním zákonem, není správním řízením. O vyřízení petice se tudíž nevydává žádné rozhodnutí a pro povinný orgán není petice nikterak závazná. Ústavní soud k otázce petičního práva zdůraznil, že *„subjektivní právo na „vyřízení" petice není ústavně založeno, a z práva podat petici neplyne subjektivní právo na to, aby petici bylo obsahově vyhověno. Stanoví se pouze povinnost nebránit podání petice, tj. ji přijmout. Petice se chápe především jako určitý podnět, vyjádření názoru, pokud jde o věci veřejné. Ve své podstatě tak jde vlastně o zvláštní formu svobody projevu ve smyslu čl. 17 Listiny základních práv a svobod"*.[49] Z těchto důvodů mohou být petice pojímány jako slabší právní nástroj, avšak nelze jim zcela upřít vliv na rozhodování o veřejných záležitostech.

Právní úprava petičního zákona, který je poměrně stručný (obsahuje pouze deset paragrafů), se na první pohled nezdá nedostatečná. Avšak i zde můžeme najít nepřesnosti menšího významu, které by mohli být do budoucna vyjasněny. Petiční zákon například neřeší otázku podpory petice právnickými osobami, které jsou stejně jako fyzické osoby nositelem petičního práva.[50] De lege ferenda by v úvodu zákona mohl být definován pojem *„petice“* a stejně tak by zákon mohl upřesnit okruh subjektů, které jsou povinny petici

[46] §4 PZ.
[47] Ve smyslu zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím.
[48] PRŮCHA, P., *Správní právo. Obecná* část. 8. doplněné a aktualizované vydání. Brno – Plzeň: Doplněk a Aleš Čeněk, s.r.o., 2012. 353 s.
[49] nález Ústavního soudu ze dne 23. června 1994 I. ÚS 21/94
[50] konkrétně úprava §5 odst. 1 PZ, dle kterého: *„Petice musí být písemná a musí být pod ní uvedeno jméno, příjmení a bydliště toho, kdo ji podává.“*

přijmout a vyřídit. Vhodné by bylo zamyslet se de lege ferenda nad problematikou elektronických podpisů a jejich případnou úpravou v petičním zákoně.

V současné době se setkáváme s pojmem e-petice neboli elektronická petice. Ta však není českou legislativou nijak ošetřena, tudíž nemá žádnou právní závaznost. Chybí ji jedna zásadní náležitost, a to vlastnoruční podpis. Nicméně i přesto může tato forma petice sloužit svému účelu a upozorňovat tak na důležitá témata, zejména díky medializaci a to v současnosti nejvíce přes sociální sítě. V minulosti již byly dílčí úspěchy některých e-petic zaznamenány.

Na závěr této kapitoly bych ráda vysvětlila pár základních rozdílů mezi peticemi a stížnostmi, jejichž charakteristika je uvedena v následující kapitole. V obou případech se ve své podstatě jedná o zvláštní formu svobody projevu, zaručenou v čl. 17 Listiny. Podmínky jejich uplatnění se však v mnohém liší. Zakotvení práva petičního najdeme již v ústavním pořádku České republiky a to v Listině základních práv. Stížnosti tuto ústavněprávní oporu postrádají. Rozhodujícím kritériem pro jejich odlišení je povaha zájmu, který se jejich využitím sleduje. Pro petice je charakteristický veřejný zájem, naopak pro stížnosti zájem individuální, soukromý. Na rozdíl od institutu stížností představují petice kolektivní podání. Okruh subjektů (osob oprávněných petici podat) je v petičním zákoně definován jako „každý", u stížností je okruh subjektů omezen na tzv. „dotčené osoby". P. Kolman shrnuje rozdíl petic a stížností následovně: *Stížností, můžeme rozumět takové podání, které se přímo týká zájmů stěžovatele. Ostatní stížnosti bývají chápány jako oznámení, mezi podněty se pak zařazují taková podání, kterými je sledován širší společenský prospěch (resp. zájem – který v praxi nemusí být samozřejmě pokaždé celospolečensky užitečný). Oznámení můžeme zjednodušeně chápat jako stížnost podanou ve prospěch jiného, institut podnětu se svou intenzivnější společenskou povahou naopak blíží k institutu petice*.[51]

[51] KOLMAN, Petr. *Správně-právní aspekty stížností a „infostížností"*. In: KADEČKA, Stanislav a kol. *Nový správní řád a místní samospráva II*. Brno: Masarykova univerzita. 2008. 52 s.

4 Stížnosti

4.1 Obecná charakteristika

Stejně jako u petic nenalezneme v našem právním řádu legální definici pojmu stížnosti. Stížnosti lze charakterizovat jako individuální podání, které se bezprostředně dotýká zájmů stěžovatele.[52] Dle jiné literatury lze pojem stížnosti vymezit jako podání fyzických a právnických osob, jimiž tyto 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.[53] K. Frumarová hovoří o stížnosti především jako o prostředku soudní ochrany před nezákonnou nečinností orgánů veřejné správy.[54]

4.2 Právní úprava

Stížností nemají na rozdíl od práva petičního právní oporu v Listině základních práv a svobod. Čl. 18 odst. 1 LZPS upravuje možnost obracet se s žádostmi, návrhy a stížnostmi na státní orgány a orgány územní samosprávy, ale pouze ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu. Toto ustanovení se proto týká pouze zakotvení práva petičního.

Ucelenou zákonnou úpravu stížností v českém právním řádu nenalezneme. S tímto institutem se setkáme v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“ nebo „SŘ“), ale také v jiných zákonných úpravách. Z tohoto důvodu jsem následující část kapitoly rozdělila na stížnosti podle správního řádu a stížnosti podle dalších zákonů.

4.2.1 Vývoj právní úpravy

Dnešní zákonné úpravě stížností ve správním řádu předcházely dvě vládní vyhlášky - vládní vyhláška č. 225/1954 Ú.I. o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících u národních výborů a jejich výkonných orgánů a vládní vyhláška č. 150/1958 Ú.I. o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících. První vládní vyhláška neměla příliš dlouhou dobu platnosti a brzy ji nahradila druhá vládní vyhláška, která přetrvala až do roku 2005, kdy byla zrušena nařízením vlády č. 370/2005 Sb.

Vládní vyhláška č. 150/1958 Ú.I. byla původně přijata jako dočasné provizorium, které mělo překlenout určité právní vakuum v oblasti vyřizování stížností fyzických osob

[52] SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní.* Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. s.137.
[53] HENDRYCH, Dušan a kol. Právnický slovník. 3 vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, 1098 s.
[54] FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012. 143 s.

podaných vůči státním orgánům.[55] Odborníci se většinou shodují, že tato vládní vyhláška nikdy právním předpisem ve skutečnosti nebyla a měla spíše charakter usnesení či směrnice. Přestože vyhláška měla řadu nedostatků a terminologicky i obsahově neodpovídala době společenských i hospodářských změn po roce 1989, představovala pro občany možnost domáhat se ochrany nejen před aktivním jednáním, ale i před případnou nečinností správních orgánů.[56]

Ústavní soud v souvislosti s touto otázkou tvrdí, že vládní vyhláška č. 150/1958 Ú.I. *„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.“*[57] Vládní vyhláška měla být později nahrazena zákonem o přijímání a vyřizování stížností, jehož návrh předložila skupina poslanců v roce 2000, avšak senátem byl tento návrh zamítnut.[58] V současné době je institut stížnosti upraven ve správním řádu, který nabyl účinnosti dne 1. 1. 2006 a ke stejnému dni byla vládní vyhláška č. 150/1958 Ú.I. nařízením vlády č. 370/2005 Sb. zrušena.

Dnes je právní úprava stížností kritizována především pro svou roztříštěnost. Úprava stížností není (i v oblastech, kdy se nejedná o výkon veřejné správy) v současnosti dostatečným způsobem zakotvena. Správní řád vymezuje omezený okruh osob, které jsou oprávněny stížnost podat, a jeho využití se vztahuje pouze na postupy v něm upravené. De lege ferenda by se za vhodné jevilo přijetí nové, ucelenější zákonné úpravy tohoto institutu. Snahy o její přijetí zatím dosud nezískaly dostatečnou politickou podporu. Legislativní náskok má v tomto směru před Českou republikou právní úprava slovenská, kde platí zákon č. 152/1998 Z.z., o stiažnostiach, ve znení neskorších predpisov. Tento slovenský zákon byl inspirací také pro návrhy některých českých poslanců, kteří se již dříve pokoušeli, ovšem neúspěšně, zákon o stížnostech prosadit.[59]

4.2.2 Právní úprava správního řádu

Správní řád upravuje stížnosti v části sedmé a pozornost jim věnuje v §175. Podle tohoto ustanovení mají dotčené osoby právo obracet se na správní orgány se stížnostmi proti nevhodnému chování úředních osob nebo proti postupu správního orgánu, neposkytuje-li

[55] JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. 852 s.
[56] FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012. 212 s.
[57] usnesení ÚS ze dne 16. 5. 1996, sp. zn. III. ÚS 28/96
[58] SLÁDEČEK: *Obecné správní právo…*, s. 369.
[59] JEMELKA, PONDĚLÍČKOVÁ, BOHADLO: *Správní řád…, s.*855.

tento zákon jiný prostředek ochrany. Z této právní úpravy vyplývá hned několik podmínek či omezení. Stížnost nemůže podat každý, ale pouze dotčená osoba. Správní řád pojem „dotčené osoby“ definuje tak, že jsou to osoby, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká.[60] Tyto dotčené osoby si dle správního řádu nemohou stěžovat na cokoliv. Stížnost se může týkat pouze nevhodného chování úředních osob nebo postupu správního orgánu. Nevhodným chováním úředních osob, které souvisí s výkonem pravomoci správního orgánu, je takové chování, jež je v rozporu s § 4 odst. 1 správního řádu, který zakotvuje jeden z obecných principů činnosti správního orgánu. Podle zmíněného ustanovení je každý, kdo plní úkoly vyplývající z působnosti správního orgánu, povinen se k dotčeným osobám chovat zdvořile a podle možností jim vyházet vstříc. Další podmínkou pro podání stížnosti je, že v úvahu nepřichází žádný jiný prostředek ochrany (např. odvolání, rozklad, obnova řízení, opatření proti nečinnosti).

Stížnost lze podat ve formě písemné i ústní.[61] Správnímu orgánu může být doručena i prostřednictvím technických prostředků (např. telefonem, faxem) nebo elektronicky. U stížnosti podané elektronicky se nevyžaduje její podepsání zaručeným elektronickým podpisem. Nelze-li ústní stížnost vyřídit ihned na místě, je správní orgán povinen o ní sepsat písemný záznam. Za vyřízení stížnosti ihned se pokládá její okamžité kladné a úplné vyřízení v přítomnosti stěžovatele takovým způsobem, aby bylo vyloučeno podání opakované stížnosti.[62] Stížnost musí obsahovat obecné náležitosti podání dle § 37 SŘ, nicméně se nevyžaduje jeho striktní uplatňování. Pochopitelně se stížnost posuzuje podle skutečného obsahu bez ohledu na to, jak je označena. Ze stížnosti by mělo být patrné, kdo ji podává, které věci se týká a co se navrhuje. Pokud stížnost nemá všechny náležitosti kvalifikovaného podání, je možno použít postup dle § 37 odst. 3 SŘ, tj. postup k odstranění nedostatků podání. Metodická pomůcka ministerstva vnitra určuje pravidlo, jak se vypořádat se stížností, která je zaslána bez podpisu nebo bez adresy pro doručování a nelze z podání stěžovatele žádným způsobem identifikovat (e-mailová adresa se považuje za dostačující). Takové anonymní podání se dle jeho obsahu v individuálním případě posuzuje jako podnět k výkonu dohledu či dozoru nebo kontroly nebo jako podnět ke zlepšení činnosti, k

[60] § 2 odst. 3 SŘ.
[61] §175 odst. 3 SŘ.
[62] ONDRUŠ, Radek. *Správní řád. Nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami.* Praha: Linde, 2005. 498 s.

odstranění nedostatků v činnosti správního orgánu apod.[63] S ohledem na účel, který je stížnostmi sledován, pokládám právní úpravu v této části za vhodnou, neboť vyžadování elektronického podpisu stejně jako odložení věci bez dalšího z důvodu absence podpisu jako takového by mohlo odporovat principu veřejné správy jako služby veřejnosti.

Správní řád dále upravuje, komu má být stížnost adresována. Stížnost se podává u toho správního orgánu, který řízení vede. Nutno však dovysvětlit, že pojmem řízení se nerozumí pouze správní řízení, tedy postup dle části druhé a třetí správního řádu. Řízením jsou v této souvislosti myšleny veškeré postupy správních orgánů, na které se vztahuje správní řád.[64] Tento správní orgán je povinen prošetřit skutečnosti ve stížnosti uvedené a považuje-li to za vhodné, vyslechne stěžovatele, osoby, proti nimž stížnost směřuje, popřípadě další osoby, které mohou přispět k objasnění věci.[65] Pro objektivní posouzení stížnosti bude v praxi přirozeně potřeba vyslyšet osobu, proti níž stížnost směřuje. V některých případech bude nutné též vyslyšet přímo osobu stěžovatele. Pokud se však ten na předvolání správního orgánu nedostaví, může dojít k odložení stížnosti pro nedostatek součinnosti.[66] Zákon zakotvuje, že podání stížnosti nesmí být stěžovateli na újmu. Toto pravidlo by mělo vyloučit obavy z případného následujícího šikanózního chování ze strany úředníků.[67]

Zákon stanoví správnímu orgánu pro vyřízení stížnosti lhůtu 60 dní. Tato lhůta začíná běžet dnem doručení stížnosti správnímu orgánu příslušnému k jejímu vyřízení. Stanovenou lhůtu může správní orgán překročit jen tehdy, pokud v jejím průběhu nelze zajistit podklady potřebné pro vyřízení stížnosti.[68] Na vyřizování stížnosti se vztahuje zásada vyřizování věcí bez zbytečných odkladů[69], proto by správní orgán neměl této relativně dlouhé lhůty zneužívat. Šedesátidenní lhůtu lze v jistých případech odůvodnit vytížením veřejné správy, avšak na druhou stranu se může jevit jako nepřiměřeně dlouhá ve srovnání například s třicetidenní lhůtou stanovenou pro vydání rozhodnutí dle §71 SŘ.[70]

---

[63] Ministerstvo vnitra České republiky. *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. 14. září 2017]. Dostupné na <http://www.mvcr.cz/soubor/metodicke-pomucky-ke-spravnimu-radu-metodicka-pomucka-k-vyrizovani-stiznosti-podle-zakona-c-pdf.aspx>.
[64] VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. Praha: Bova Polygon, 2006. 1008 s.
[65] §175 odst. 4 SŘ
[66] ONDRUŠ: *Správní řád…*, s. 499
[67] KLIKOVÁ, Alena a kol. *Správní řád*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. 176 s.
[68] § 175 odst. 5 SŘ.
[69] § 6 odst. 1 SŘ.
[70] Vládní vyhláška č. 150/1958 Ú.I. stanovovala k vyřízení lhůtu 30 dní.

O vyřízení stížnosti musí být stěžovatel ve lhůtě pro její vyřízení vyrozuměn, přesněji vyrozumění o vyřízení stížnosti musí být v této lhůtě odesláno od správního orgánu.[71] Stanovenou lhůtu lze překročit jen tehdy, nelze-li v jejím průběhu zajistit podklady potřebné pro vyřízení. O překročení lhůty by měl správní orgán stěžovatele informovat. Při nedodržení lhůt by stěžovatel mohl na základě § 6 odst. 1 uplatnit ochranu proti nečinnosti (§ 80 SŘ).[72]

Byla-li stížnost shledána důvodnou nebo částečně důvodnou, je správní orgán povinen bezodkladně učinit nezbytná opatření k nápravě. O výsledku šetření a opatřeních přijatých k nápravě se učiní záznam do spisu, přičemž stěžovatel je vyrozuměn jen tehdy, jestliže o to požádá.[73] Obsahem tohoto vyrozumění může být například sdělení o přijetí interního aktu řízení, odstranění nesprávné praxe, o opatřeních v personální rovině apod. Metodická pomůcka k vyřizování stížností považuje za žádoucí, aby v zájmu dobré správy byl stěžovatel vyrozuměn o přijatých opatřeních k nápravě vždy i bez vyžádání[74], ačkoli dle správního řádu se tak učiní pouze na jeho žádost. S doporučením takto postupovat souhlasím. Podle mého se v praxi setkáme jen zřídka s případem, kdy stěžovatel nemá zájem dozvědět se o výsledku šetření. Podmínku výslovné žádosti stanovenou v §175 odst. 6 SŘ proto považuji za nadbytečná.

Pokud není stěžovatel spokojen s vyřízením žádosti, může požádat nadřízený správní orgán, aby přešetřil způsob vyřízení stížnosti.[75] V této části nám již zákon neříká, jak nadřízený orgán postupuje, nestanoví lhůtu pro přešetření způsobu vyřízení stížnosti a ani se nevyslovuje v otázce informování stěžovatele o výsledku tohoto přešetření. V takové situaci lze pravděpodobně očekávat obdobný postup jako u vyřizování stížnosti správním orgánem, vůči kterému stížnost směřuje.

---

[71] *Závěr poradního sboru Ministerstva vnitra č. 26 – Lhůta pro vyřízení stížnosti podle §175 odst.5 správního řádu*. [online]. mvcr.cz, 8.8. 2017, [cit. 30. září 2017]. Dostupné na < http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx >.

[72] Ministerstvo vnitra České republiky. *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. 14. září 2017]. Dostupné na <http://www.mvcr.cz/soubor/metodicke-pomucky-ke-spravnimu-radu-metodicka-pomucka-k-vyrizovani-stiznosti-podle-zakona-c-pdf.aspx>.

[73] §175 odst. 6 SŘ.

[74] Ministerstvo vnitra České republiky. *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. 14. září 2017]. Dostupné na <http://www.mvcr.cz/soubor/metodicke-pomucky-ke-spravnimu-radu-metodicka-pomucka-k-vyrizovani-stiznosti-podle-zakona-c-pdf.aspx>.

[75] § 175 odst. 7 SŘ; pro určení nadřízeného orgánu se použije ustanovení § 178 odst. 1 SŘ.

4.3 Stížnost podle dalších zákonů

Se stížnostmi se v našem právním řádu setkáváme i v dalších právních předpisech. Pro stručné zpracování jsem do následujících podkapitol zařadila stížnost podle zákona o svobodném přístupu k informacím, stížnost podle zákona o obcích, krajích a hlavním městě Praze a dále dvě stížnosti z oblasti soudnictví – stížnost kasační a ústavní. Tento výčet zákonů, ve kterých jsou stížnosti obsaženy, není samozřejmě konečný. Za další zákony lze uvést např. zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním nebo zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování.

4.3.1 Stížnost podle zákona o svobodném přístupu k informacím

Obecně bylo o zákoně o svobodném přístupu k informacím pojednáno v kapitole druhé. P. Kolman tento typ stížnosti nazývá jako „infostížnost“. Zákon o svobodném přístupu k informacím obsahuje samotný proces vyřizování stížností. Správní řád se aplikuje pouze v případech taxativně vymezených v §20 odst4 písm c) InfZ.[76]

Podle § 16a InfZ lze podat stížnost proti postupu při vyřizování žádosti o informace. Jedním z důvodů pro podání takové stížnosti je, že žadatel o podání informaci nesouhlasí s odkázáním správního orgánu na informaci zveřejněnou. Z procesního hlediska má taková stížnost rysy opravného prostředku.[77] Dalším případem uvedeným v zákoně je, že žadateli po uplynutí zákonem stanovených lhůt nebyla poskytnuta informace nebo předložena konečná licenční nabídka a nebylo vydáno rozhodnutí o odmítnutí žádosti. Dále také pokud byla informace podána jen částečně, aniž bylo o zbytku žádosti vydáno rozhodnutí o odmítnutí. V těchto případech je stížnost obranou proti nečinnosti správního orgánu.[78] A konečně lze tuto stížnost podat za situace, kdy žadatel nesouhlasí s výší úhrady, která mu byla stanovena v souvislosti s poskytováním informace. Taková stížnost potom znamená přezkum rozhodnutí o stanovené výši úhrady.[79]

---

[76] *„Ustanovení správního řádu se se při postupu podle tohoto zákona použije pro rozhodnutí o odmítnut í žádosti, pro odvolací řízení a, v řízení o stížnosti pro počítání lhůt, doručování a náklady řízení; dálesepři postupu podle tohoto zákona použijí ustanovení správního řádu o základních zásadách činnosti správních orgánů, ustanovení o ochraně před nečinností a ustanovení § 178; v ostatním se správní řád nepoužije.“*

[77] FUREK, Adam a kol. *Zákon o svobodném přístupu k informacím: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2016. 902 s.

[78] Tamtéž.

[79] Tamtéž.

Stížnost, která může mít formu písemnou i ústní, se podává u toho subjektu, ke kterému směřovala žádost o poskytnutí informace. Zákon dále upravuje postup nadřízeného orgánu při rozhodování o stížnostech.

4.3.2 Stížnost podle zákona o obcích, krajích a hlavním městě Praze

Zákon o obcích, zákon o krajích a také zákon o hlavním městě Praze svěřují radám pravomoc stanovit pravidla pro přijímání a vyřizování petic a stížností.[80] Tato pravomoc rady bývá vykládána nejen jako možnost, ale také jako povinnost tyto pravidla přijmout.[81] Základní podmínkou je, aby jejich úprava nebyla v rozporu s právní úpravou stížností obsaženou ve správním řádu. V praxi tato pravidla mohou například blíže rozpracovávat evidenci stížností a petic.[82]

4.3.3 Kasační stížnost

Veřejné správy se též týká institut kasační stížnosti. Nedosáhne-li účastník pro něj příznivého rozhodnutí za použití právních prostředků v rámci správního řízení, může se s žalobou obrátit na příslušný krajský soud. Kasační stížnost je mimořádným opravným prostředkem, jejímž prostřednictvím se stěžovatel domáhá zrušení již pravomocnému rozhodnutí krajského soudu. Právní úpravu kasační stížnosti nalezneme v zákoně č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „SŘS“). Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“), který je vrcholným soudním orgánem ve věcech patřících do pravomoci soudů ve správním soudnictví. Jeho úkolem je v souvislosti s rozhodováním o kasačních stížnostech zajišťovat jednotu a zákonnost rozhodování krajských soudů.[83]

Zákon uvádí taxativní výčet důvodů, pro něž může být stížnost podána,[84] jakož i úprava případů, kdy je kasační stížnost nepřípustná.[85] Účastníky řízení o kasační stížnosti jsou stěžovatel a všichni, kdo byli účastníky původního řízení. Pro stěžovatele je stanovena podmínka povinného zastoupení advokátem. Zákon dále upravuje řízení před NSS včetně způsobu jeho rozhodnutí.

---

[80] §102 odst. 2 písm. l) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích; §59 odst. 1 písm h) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, §68 odst. 2 písm. e) zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.
[81] FUREK: *Zákon o svobodném přístupu k informacím…,* s. 854.
[82] Tamtéž.
[83] ZAVŘELOVÁ, Jitka. In JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013. 894 s.
[84] § 103 SŘS.
[85] § 104 SŘS.

4.3.4 Ústavní stížnost

S výše uvedeným souvisí možnost podání ústavní stížnosti, jejíž cílem je ochrana ústavně zaručených práv a svobod. Lze ji mimo jiné podat proti rozhodnutí NSS o kasační stížnosti, nebylo-li ani v rámci správního soudnictví dosaženo příznivého rozhodnutí.[86] Při podávání ústavní stížnosti musí být splněna základní podmínka a to, že stěžovatel vyčerpal všechny procesní prostředky, které mu zákon k ochraně jeho práva poskytuje.

Ústavní stížnost je upravena v čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, na který navazuje § 72 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu. Nutno na tomto místě připomenout, že spolu s ústavní stížností může být podán návrh na zrušení právního předpisu nebo jeho jednotlivého ustanovení, jehož uplatněním nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti.[87]

[86] SLÁDEČEK: *Obecné správní právo*…, s 448.
[87] §74 zákona o Ústavním soudu.

Závěr

Pro zpracování své bakalářské práce jsem vybrala téma účasti občana ve veřejné správě, přičemž jsem svou práci zaměřila na instituty petice a stížnosti. Uvědomuji si šíři vybraného tématu a fakt, že dílčí formy účasti by mohly být samostatným předmětem bakalářské práce. Cílem této práce bylo však podat přehled o možnostech, které právní řád ČR zakotvuje k tomu, aby se občan mohl podílet na rozhodování a na kontrole veřejné správy.

Nejdříve jsem se v krátkosti věnovala dvěma pojmům – veřejná správa a účast občana, neboť jejich vysvětlení má souvislost se zpracováním zbytku práce. Ve druhé kapitole jsem k bližšímu zpracování vybrala některé formy účasti občana. Jedná se většinou o výkon ústavně zaručených práv. Nešlo nezmínit volební právo, neboť na jeho základě má občan právo podílet se na správě věcí veřejných – k dispozici k tomu má jak aktivní, tak pasivní volební právo. Do protikladu tohoto práva lze postavit právo hlasovat v místním referendu, které je projevem přímé demokracie. Zaměřila jsem se na právní úpravu místního referenda, kterého může občan využít, chce-li rozhodovat o věcech patřících do samostatné působnosti obce. Na právní úpravu celostátního referenda si občané musí ještě počkat.

Za velmi důležité právo, které je také přímo zakotvené v Listině základních práv a svobod považuji právo na informace a s ním spojené právo projevu. Právo na informace je předpokladem pro to, aby se občan mohl účastnit veřejného života. Samo o sobě toto právo nezasahuje do činnosti veřejné správy, ale značně přispívá k její transparentnosti. Občan má jeho prostřednictvím větší kontrolu nad děním ve veřejné správě. V následující části druhé kapitoly se též věnuji právu petičnímu, shromažďovacímu a sdružovacímu.

V kapitole třetí jsem se zaměřila na institut petic. V úvodu této části práce jsem vymezila právní zakotvení petičního práva a dále jsem rozebrala právní úpravu zákona o právu petičním. Při seznámení s tímto zákonem, který je velmi stručný, jsem narazila na pár nejasností, na jejichž vyjasnění by případná novela tohoto zákona mohla pamatovat. Do budoucna by také mohla být právně upravena otázka tzv. elektronických petic, ačkoliv si uvědomuji, že je tato problematika komplikovaná především z důvodu absence vlastnoručního podpisu na této formě petice. V úvahu by také mohla být brána možnost, kdy by od určitého počtu podpisů byla petice pro správní orgán závazná.

Závěrečnou část práce jsem věnovala stížnostem- individuálním podáním. Pozornost jsem zaměřila na stížnost upravenou správním řádem. Pro tuto další formu účasti občana ve

veřejné správě je na rozdíl od petic charakteristický zájem soukromý. Ačkoli stížnost souvisí s ochranou individuálních zájmů či práv, může mít v některých případech vliv na zkvalitnění činnosti veřejné správy. Jako výhodu tohoto institutu spatřuji jistou neformálnost jeho využití. Možnost podat stížnost je však správním řádem omezena hned několika podmínkami. De lege ferenda by bylo vhodné přijmout samostatný zákon, jež by přinesl ucelenější právní úpravu stížností.

Použité zdroje

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 Listina základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku

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

zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním, ve znění pozdějších předpisů

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

zákon č. 22/2002 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů

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

zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

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

zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů

zákona č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

ústavní zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii

zákon č. 114/2003 Sb., o provádění referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii.

zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 129/2000 Sb., o krajích

zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze

zákon č.275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

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

zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu

zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním

zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování

zákon č. 9/2010 Z. z., o sťažnostiach, v zneni neskorších predpisov

Judikatura:

nález Ústavního soudu ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. I. ÚS 101/05

nález Ústavního soudu ze dne 19. 1. 1994 sp. zn. Pl. ÚS 5/93

usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 12. 2002, sp. zn. III. ÚS 156/02

nález Ústavního soudu ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16

usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 9. 2004 sp. zn. II. ÚS 350/04

nález Ústavního soudu ze dne 23. června 1994 I. ÚS 21/94

rozsudek NSS ze dne 13. prosince 2012, č. j. Vol 6/2012 -28

usnesení ÚS ze dne 16. 5. 1996, sp. zn. III. ÚS 28/96

Odborná literatura:

SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 2., aktualizované a přepracované vydání. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2009. 463 s. ISBN: 978-80-7357-382-9.

HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo: obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. 600 s. ISBN: 978-80-7400-624-1.

FILIP, Jan. Ústavní právo České republiky. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR. 4. vydání. Brno: Václav Klemm, 2011. 372 s. ISBN 978-80-904083-8-8.

KOPECKÝ, Martin. Právní postavení obcí - základy obecního práva. 1. vydání. Praha: CODEX Bohemia, 1998. 266 s. ISBN 80-85963-73-6.

PRŮCHA, P., Správní právo. Obecná část. 8. doplněné a aktualizované vydání. Brno – Plzeň: Doplněk a Aleš Čeněk, s.r.o., 2012. 428 s. ISBN: 978-80-7239-281-0.

SKULOVÁ, Soňa a kol. Správní právo procesní. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. 432 s. ISBN: 9788073801106.

HENDRYCH, Dušan a kol. Právnický slovník. 3 vydání. Praha: C.H.Beck, 2009. 1481 S. ISBN: 978-80-7400-059-1.

JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. Správní řád. Komentář. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. 852 s. ISBN: 978-80-7400-607-4.

FRUMAROVÁ, Kateřina. Ochrana před nečinností veřejné správy. Praha: Leges, 2012. 360 s. ISBN: 978-80-87576-22-9.

ONDRUŠ, Radek. Správní řád. Nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami. Praha: Linde, 2005. 512 s. ISBN: 80-7201-523-0.

KLIKOVÁ, Alena a kol. Správní řád. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. 676 s. ISBN: ISBN: 978-80-7478-943-4.

KOLMAN, Petr. *Správně-právní aspekty stížností a „infostížností“*. In: KADEČKA, Stanislav a kol. *Nový správní řád a místní samospráva II*. Brno: Masarykova univerzita, 2008. 269 s. ISBN: 978-80-210-4489-0.

Komentáře:

RIGEL, František. Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou. Praha: Leges, 2011. 288 s. ISBN: 978-80-87212-85-1.

WAGNEROVÁ, Eliška a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Woltres Kluwer Česká republika, 2012. 906 s. ISBN: 978-80-7357-750-6.

FUREK, Adam a kol. Zákon o svobodném přístupu k informacím: komentář. Praha: C.H. Beck, 2016. 1238 s. ISBN: 978-80-7400-273-1.

KORBEL, František a kol. Právo na informace. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Zákon o právu na informace. Komentář. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Linde 2005. 304 s. ISBN: 80-7201-465-X.

BŘEŇ, Jan., JEMELKA, Luboš. Zákon o sdružování občanů, zákon o právu shromažďovacím, zákon o právu petičním s komentářem. Praha: ASPI, 2007. 172 s. ISBN: 978-80-7357-279-2.

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

KYSELA, Jan. In WAGNEROVÁ, Eliška. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. 906 s. ISBN: 978-80-7357-750-6.

ŠIMÍČEK, Vojtěch. In WAGNEROVÁ, Eliška. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. 906 s. ISBN: 978-80-7357-750-6.

Internetové zdroje:

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. *Sněmovní tisk 559, VI. n. ústavního zákona o celostátním referendu* [online]. 28.7. 2015 [cit. 20. srpna 2017]. Dostupné na <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?t=559&o=7>.

Ministerstvo vnitra České republiky. *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. 14. září 2017]. Dostupné na <http://www.mvcr.cz/soubor/metodicke-pomucky-ke-spravnimu-radu-metodicka-pomucka-k-vyrizovani-stiznosti-podle-zakona-c-pdf.aspx>.

Ministerstvo vnitra České republiky. *Závěr poradního sboru Ministerstva vnitra č. 26 – Lhůta pro vyřízení stížnosti podle §175 odst.5 správního řádu*. [online]. mvcr.cz, 8.8. 2017, [cit. 30. září 2017]. Dostupné na < http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx >.

Anotace

Tato bakalářská práce se věnuje účastí občana na veřejné správě. V úvodu jsou vymezeny základní pojmy – veřejná správa a účast občana. Následně jsou zpracovány jednotlivé formy účasti – právo volit a být volen, právo hlasovat v místním referendu, právo na informace a další práva zaručená Listinou základních práv a svobod. Podrobněji se v práci zabývám institutem petic a stížností.

Annotation

This bachelor thesis involves citizens and their participation in the public administration. At the introduction there are defined basic terms such as public administration and participation of the citizen on it. Subsequently, I'm processing every single form of participation - right to vote and right to be elected, right to vote in local referendum, right for information's and more rights guaranteed by the Charter of Rights and Freedoms. In this thesis I'm focusing on petition institute and complains.

Klíčová slova

Veřejná správa

Účast občana

Ústavně zaručená základní práva a svobody

Petice

Stížnosti

Key words

Public administration

Citizen participation

Constitutionally guaranteed fundamental rights and freedoms

Petitions

Complaints