

VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY

Příloha
k usnesení vlády
ze dne 24. listopadu 2008 č. 1477

Stanovisko

vlády k návrhu zastupitelstva Jihomoravského kraje na vydání zákona o stížnostech a o změně některých zákonů (sněmovní tisk č. 643)

Vláda na své schůzi dne 24. listopadu 2008 projednala a posoudila návrh zákona o stížnostech a o změně některých zákonů (sněmovní tisk č. 643) a doporučuje vyslovit s ním **nesouhlas** z následujících důvodů:

1. Současná právní úprava vyřizování stížností byla v nedávné době podrobena důkladné analýze, jejíž závěry jsou v rozporu s tvrzeními uvedenými v důvodové zprávě. Vláda svým usnesením č. 1002/2005 ze 17. srpna 2005, kterým bylo schváleno nařízení vlády, kterým se zrušuje vládní vyhláška č. 150/1958 Ú.l., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících, uložila ministru vnitra, aby jí předložil na základě analýz vypracovaných ministerstvy a dalšími ústředními orgány státní správy k otázce vyřizování stížností podle správního řádu a dalších právních předpisů komplexní informaci (analýzu) k dané věci, což se také stalo. Na základě zhodnocení platného právního stavu, zkušeností s aplikací právní úpravy po zrušení vládní vyhlášky č. 150/1958 Ú.l. a na základě dílčích analýz zpracovaných ministerstvy a dalšími ústředními orgány státní správy byl vysloven jednoznačný závěr, že za stávajícího právního stavu dosud nenastala relevantní událost, při níž by nebylo možné určitá podání, žádosti či stížnosti vyřešit. Vláda se s výsledky souhrnné zprávy o účinnosti právní úpravy vyřizování stížností v červenci loňského roku ztotožnila a vzala ji na vědomí. Vzhledem k tomu, že analýza byla vypracována na základě podkladů ze všech ministerstev a dalších ústředních orgánů státní správy, lze její záběr považovat za velmi široký a její vypovídací hodnotu za výrazně vyšší, než je tomu u pouhých obecných tvrzení předkladatele, založených na neznámých podkladech, když se pouze obecně odkazuje na poznatky a zkušenosti z praxe příslušných orgánů zabývajících se vyřizováním stížností; ty mají potvrzovat nutnost, resp. potřebu úpravy na zákonné úrovni, přičemž návrh vychází ze zkušeností územního samosprávného celku a je zpracován především v souladu s jeho potřebami, aniž by se více zabýval problematikou stížností v celé šíři.
2. Navrhovatel spatřuje problém v nejednotnosti postupu územních samosprávných celků, kdy zákonodárce ponechává obcím a krajům možnost upravit si vyřizování stížností ve své působnosti. Tuto námitku by však bylo možné uplatnit v zásadě vůči jakékoliv záležitosti spadající do samostatné působnosti obcí nebo krajů, neboť možnost volby různého postupu k plnění vybraných úkolů představuje samu podstatu samosprávy. Navrhovatel nezdůvodňuje, proč právě v tomto případě není možná různost přístupů žádoucí a samotné konstatování nejednotnosti nemůže být dostatečným argumentem pro přijetí zákonné úpravy, tím spíše, že stejná nejednotnost existuje i dnes v případě pravidel pro přijímání, projednávání a vyřizování petic podle zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním, a existovala by i po přijetí navrhovaného zákona, jak to vyplývá z navrhovaných novel obecního a krajského zřízení, resp. zákona o hlavním městě Praze, obsažených v částech třetí až páté návrhu.

3. Z účelu navrhované úpravy, deklarovaného v důvodové zprávě, se zdá, jako by jím byla regulace sama, její konkrétní přínos však popsán není a je diskutabilní, zda lze zejména „detailnost“ právní úpravy považovat za její přednost, především s ohledem na to, že na činnosti, které mají být tímto návrhem regulovány, dopadají již jiné právní předpisy. Navrhovatel sice upozorňuje na nejednotnou praxi vyřizování stížností, nepopisuje ale blíže praktické problémy s tím spojené, ani nevysvětluje, v čem je nejednotnost nežádoucí, zvláště když jde o podání, s nimiž není spojen žádný zvláštní důsledek.
4. Návrh zákona nevymezuje vhodným způsobem rozsah věcné působnosti. Podle § 2 návrhu zákona mají stížnosti přijímat a vyřizovat orgány moci výkonné a jimi zřízené organizace, územní samosprávné celky a jimi zřízené organizace a právnické osoby a fyzické osoby, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy, tedy veřejnou moc (návrh zákona tu vychází z prakticky shodného znění jako § 1 odst. 1 správního řádu). Navrhovaná úprava by se proto vztahovala jen na takové stížnosti, které by se týkaly činnosti orgánů a subjektů veřejné správy, která má povahu veřejné moci a nikoliv veřejné správy jako takové, což plyne i z odkazu na § 178 správního řádu, který je vzhledem ke svému obsahu aplikovatelný jen v případech, na které se vztahuje správní řád. Rozsah působnosti navrhovaného zákona by však nebyl o mnoho širší. Z návrhu není zřejmé, co se rozumí organizacemi zřizovanými orgány moci výkonné, resp. organizacemi zřizovanými územními samosprávnými celky, zda jde jen o příspěvkové organizace nebo i organizační složky, popř. jakékoliv právnické osoby.
5. Navrhovaná úprava by se na základě toho, že návrh odkazuje v § 2 obecně na orgány moci výkonné, které vykonávají působnost v oblasti veřejné správy, vztahovala kromě ministerstev a dalších správních úřadů i na prezidenta republiky a vládu, a to přinejmenším v těch oblastech jejich činnosti, které podle dosavadní judikatury podléhají pravomoci soudů ve správním soudnictví. Návrh zákona by se narozdíl od správního řádu i soudního řádu správního naopak nevztahoval např. na Nejvyšší kontrolní úřad, který není ani orgánem moci výkonné ani orgánem územní samosprávy.
6. V návrhu zákona není vhodně upraven vztah ke správnímu řádu. Podle § 24 odst. 2 návrhu zákona se mají při postupech podle tohoto zákona použít toliko tam uvedená ustanovení správního řádu s tím, že v ostatním je použití správního řádu výslovně vyloučeno. Návrh ve srovnání se správním řádem neupravuje např. takové otázky, jako doručování písemností nebo zastupování a příslušná ustanovení správního řádu by se při neexistenci jiné úpravy musela používat na základě analogie. V případě odkazu na ustanovení správního řádu o nečinnosti v § 24 odst. 2 návrhu by bylo sporné, zda se mají použít i související ustanovení správního řádu, která se týkají usnesení (viz odkaz na tento institut v § 80 odst. 4 správního řádu) a která zde výslovně zmíněna nejsou, přičemž bez nich usnesení prakticky nelze vydat (zejména jde o ustanovení o náležitostech rozhodnutí a jeho doručování, s nimiž § 24 odst. 2 navrhovaného zákona nepočítá). Dalším sporným bodem vztahu navrhovaného zákona ke správnímu řádu je relace procesních postupů při vyřizování stížností k řízením o opravných prostředcích podle správního řádu. Zatímco podle § 175 odst. 1 správního řádu jsou stížnosti podle tohoto ustanovení možné jen tam, kde správní řád neposkytuje jiný prostředek ochrany, tzn. např. odvolání nebo žádost o obnovu řízení, navrhovaný zákon by zřejmě připouštěl možnost podat stížnost i v případě neúspěchu opravného prostředku, což by při povinnosti vyřizovat i takové stížnosti znamenalo zbytečné zdvojování procesních postupů.
7. Z návrhu samotného ani z důvodové zprávy není jasné, na jaké stížnosti nad rámec dnešního § 175 správního řádu by se měl zákon vztahovat, když podle § 4 odst. 1 písm. c) návrhu nemá být stížností podání, kterou stěžovatel upozorňuje na porušení právních předpisů soukromého práva, takže předmětem stížností by mohla být jen veřejnoprávní činnost správních orgánů, na kterou však dnes dopadá správní řád. Stížností by podle § 4

- odst. 1 písm. b) návrhu nemělo být ani podání, jehož vyřizování je upraveno jiným právním předpisem, v tomto případě však tvůrce návrhu zřejmě nevzal v úvahu příslušná ustanovení zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním, podle jehož § 1 odst. 1 má každý právo obracet se sám nebo společně s jinými na státní orgány se žádostmi, návrhy a stížnostmi ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu, které patří do působnosti těchto orgánů, přičemž podle § 8 tohoto zákona se státními orgány rozumí i právnické osoby, jimž byla působnost státního orgánu svěřena, z čl. 18 odst. 1 Listiny základních práv a svobod pak vyplývá, že právo podávat petice se týká i orgánů územní samosprávy.
8. V návrhu zákona není jednoznačně stanoveno, vůči čemu mohou stížnosti z hlediska jejich předmětu směřovat, když se v § 3 odst. 1 písm. b) pouze obecně uvádí, že stížností je takové podání, kterým stěžovatel upozorňuje na konkrétní nedostatky, zejména na porušení právních předpisů, jejichž odstranění vyžaduje zásah orgánu veřejné správy, aniž by bylo alespoň obecně řečeno, o jaké nedostatky by mělo jít, zda se tím mají rozumět jen nedostatky v činnosti orgánu veřejné správy nebo jakékoliv nedostatky v činnosti jakýchkoliv subjektů podléhajících pravomoci (kontrolní, sankční a jiné) toho kterého orgánu veřejné správy.
 9. Návrh nestanoví, v jaké působnosti by byly stížnosti vyřizovány na úrovni územních samosprávných celků. Na vyřizování stížností nelze hledět jako na zvláštní působnost stojící mimo věcnou působnost, jejíhož výkonu se podaná stížnost týká, ale naopak jako na integrální součást dané agendy, podobně jako třeba na poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Tam však zákonná úprava po negativních zkušenostech stanoví, že informace, které se týkají přenesené působnosti územního samosprávného celku, poskytují orgány územního samosprávného celku v přenesené působnosti, což by mělo platit i pro vyřizování stížností, neboť jinak by se při formalistické interpretaci navrhovaného zákona v kontextu s § 8 obecního zřízení, resp. s § 4 krajského zřízení dovozovalo, že vyřizování stížností je vždy výkonem samostatné působnosti.
 10. V § 7 návrhu je upraveno utajení totožnosti stěžovatele, aniž by však bylo řečeno, vůči komu má být totožnost stěžovatele utajena, když je v odstavci 3 tohoto ustanovení uvedeno, že v evidenci stížností se totožnost stěžovatele uvádí vždy a ani § 10 návrhu nijak negarantuje utajení údajů, které budou součástí evidence stížností.
 11. V § 8 návrhu je upravena anonymní stížnost, o které je stanoveno, že se nevyřizuje. V § 10 odst. 2 se však v rozporu s tím odkazuje na anonymní stížnosti, které orgán veřejné správy vyřídil při jejich podání. Není tedy jasné, jak by měly orgány veřejné správy s anonymními stížnostmi nakládat. Ustanovení § 8 odst. 1 obsahuje logický rozpor, neboť předpokládá, že v případě, kdy stěžovatel neuvede ve stížnosti údaje o své totožnosti, měl by ho orgán veřejné správy vyzvat k jejich doplnění.
 12. V návrhu zákona není jasně upravena příslušnost k vyřizování stížností, neboť není výslovně stanoveno, zda se stížnost podává u toho orgánu, proti kterému směřuje. To by sice mohlo nepřímou vyplývat z některých ustanovení návrhu (např. § 12 odst. 2 písmeno a) nebo § 11 odst. 2 a 3), zákon by však měl příslušnost k vyřízení stížnosti zejména v zájmu stěžovatelů ale i v zájmu orgánů veřejné správy, které je mají vyřizovat, stanovit výslovně, a to zejména v souvislosti s případnými „stížnostmi na vyřízení stížností“, kde dnes správní řád v § 175 odst. 7 předpokládá příslušnost správního orgánu nadřízeného tomu orgánu, který stížnost vyřizoval.
 13. Ustanovení § 11 odst. 1 návrhu ani jiné ustanovení nepamatuje na stížnosti směřující proti orgánům veřejné správy, které nemají ani ve smyslu § 178 správního řádu ani na základě speciální úpravy žádný nadřízený správní orgán, který by měl stížnosti na ně podané vyřizovat, jakými jsou např. Rada pro rozhlasové a televizní vysílání, Rada Českého

telekomunikačního úřadu nebo Bankovní rada České národní banky. U těchto orgánů jsou v případě správního řízení opravné prostředky vyloučeny, není však jasné, zda by v takových případech byly z povahy věci vyloučeny i stížnosti na tyto orgány.

14. Ne zcela vhodně je řešena rovněž příslušnost k vyřizování stížností na úrovni územních samosprávných celků. Podle § 11 odst. 2 má být k vyřizování stížností na činnost členů volených orgánů územního samosprávného celku, tedy zastupitelstva, rady a starosty, resp. hejtmana, příslušný kontrolní výbor zastupitelstva tohoto územního samosprávného celku jako jeho poradní orgán, který podle obecního, resp. krajského zřízení nedisponuje žádnou rozhodovací pravomocí. Podle § 22 odst. 1 návrhu zákona by však měl orgán veřejné správy možnost při prošetřování stížností ukládat pořádkové pokuty, což by v případě kontrolních výborů bylo v rozporu s ustanoveními obecního a krajského zřízení, která nepředpokládají, že by tyto kontrolní jako poradní orgány měly vydávat rozhodnutí ve správním řízení. V § 17 odst. 2 se kromě toho předpokládá, že v případě důvodné stížnosti by měl orgán veřejné správy uložit opatření k odstranění zjištěných nedostatků a příčin jejich vzniku, určit kdo, jakým způsobem a v jaké lhůtě přijme uložená opatření a současně stanovit povinnému subjektu povinnost předložit zprávu o splnění uložených opatření. Je stěžejí myslitelné, aby kontrolní výbor zastupitelstva jako orgán příslušný k vyřízení stížnosti na základě tohoto ustanovení cokoliv závazně ukládal voleným orgánům územního samosprávného celku, natož aby na základě § 21 odst. 2 návrhu zákona vyvozoval důsledky vůči osobám, které by byly odpovědné za nesplnění opatření k nápravě. Z § 21 návrhu pak není v kontextu s § 11 odst. 1 a 2 jasné, který orgán by měl být na úrovni obcí a krajů příslušný k provádění kontroly přijímání, evidence, prošetřování, vyřizování stížností a plnění opatření přijatých k nápravě.
15. V § 11 odst. 3 se kasuisticky upravuje příslušnost k vyřízení stížnosti na velitele jednotky sboru dobrovolných hasičů obce a na statutární orgán právnické osoby, jejíž zřizovatelem je příslušná obec, ačkoliv nejde o orgány veřejné správy podle § 2 návrhu, neboť nevykonávají „působnost v oblasti veřejné správy“, což platí i v případě krajů a hlavního města Prahy. Zjevným excesem, který vznikl zřejmě nedopatřením, je pak stanovení příslušnosti hejtmana k vyřízení stížnosti na činnost velitele (správně ředitele) hasičského záchranného sboru kraje, který je podle § 23 zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, správním úřadem na úseku požární ochrany, tedy orgánem státu, podřízeným Ministerstvu vnitra.
16. V § 16 odst. 2 návrhu je obsažena obecná a ničím neomezená povinnost jakékoliv fyzické nebo právnické osoby poskytnout blíže nevymezenou součinnost orgánu veřejné správy, který bude vyřizovat stížnost, aniž by byly upraveny případné důvody pro odmítnutí takové součinnosti (např. odkazem na povinnost mlčenlivosti, jako je tomu třeba v případě výpovědi svědka ve správním řízení) a aniž by byla řešena otázka náhrady nákladů, které by takové osobě případně v důsledku plnění této povinnosti vznikly. S tím souvisí i ustanovení o místním šetření (§ 18), kdy návrh sice podrobně upravuje zápis z místního šetření, o samotném průběhu místního šetření a právech a povinnostech osob, které by měly mít právo či povinnost se tohoto šetření účastnit, však není stanoveno vůbec nic.
17. Podle § 21 odst. 2 má mít orgán veřejné správy, který kontroloval plnění opatření přijatých k odstranění nedostatků zjištěných při prošetřování stížnosti povinnost vyvodit důsledky vůči osobám, které jsou odpovědné za nesplnění těchto opatření, a podle odstavce 3 tohoto ustanovení má vedoucí orgánu, který stížnost vyřizoval, vyvodit důsledky za nesprávné prošetření stížnosti anebo její nesprávné vyřízení anebo uplatnit právní odpovědnost za porušení povinností podle tohoto zákona vůči odpovědným zaměstnancům, aniž by však bylo zřejmé, o jakou odpovědnost (veřejnoprávní nebo soukromoprávní) a o jaké důsledky jde, zvláště když se v poznámce pod čarou k tomuto ustanovení odkazuje současně na zákoník práce a na zákon o přestupcích.

18. Ustanovení o pořádkové pokutě je formulováno tak, že připouští, aby na jeho základě byly pořádkové pokuty ukládány jak těm, kdo neposkytnou orgánu veřejné správy při vyřizování stížnosti součinnost (§ 16 odst. 2), tak těm, kdo stížnosti prošetřují (§ 21 odst. 3), ale i stěžovatelům (§ 15 odst. 1), neboť pořádkovou pokutu je možné uložit obecně komukoliv, kdo neplní povinnosti uvedené v navrhovaném zákoně, pokud jiný právní předpis nestanoví jinak, aniž by byly tyto povinnosti nějak specifikovány, což je zjevný deficit skutkové podstaty. Takto neurčité vymezení skutkové podstaty správního deliktu je s ohledem na obecnou zásadu nullum crimen sine lege, vztahující se i na správní trestání, nepřípustné.
19. V části druhé návrhu (§ 25) je obsažen návrh novely zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, přičemž stížností podle části první návrhu se týká pouze novelizační bod 1, zatímco ostatní novelizační body se týkají jen zcela specifického institutu stížnosti podle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím; podle důvodové zprávy se prostřednictvím těchto novelizačních bodů, které nejsou vyvolány základním zákonem, usiluje o odstranění aplikačních obtíží, k nimž v praxi dochází. Vláda však připravuje rozsáhlou novelu tohoto zákona, jejíž součástí má být i zrušení institutu stížnosti podle § 16a tohoto zákona; z tohoto pohledu proto ztrácí převážná většina novelizačních bodů navrhovaných v části druhé návrhu smysl. Zároveň se upozorňuje, že mezi novelami souvisejících zákonů není v předloženém návrhu obsažena novela zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů, jehož § 99 výslovně odkazuje na použití § 175 správního řádu, který předkladatelé navrhují zrušit.