

Závěry ze zasedání

Závěr číslo 8

Institut stížnosti podle § 175 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve vztahu k vládní vyhlášce č. 150/1958 Ú. I. ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 24. 6. 2005
Vzhledem k rozsahu působnosti správního řádu podle § 1 odst. 1 činí institut stížnosti podle § 175 správního řádu podstatnou část vládní vyhlášky č. 150/1958 Ú.I., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících, obsoletní.

Odůvodnění:

V § 175 správního řádu je upraven institut stížnosti. § 175 odst. 1 správního řádu stanoví, že dotčené osoby mají právo obracet se na správní orgány se stížnostmi proti nevhodnému chování úředních osob nebo proti postupu správního orgánu, neposkytuje-li správní řád jiný prostředek ochrany.

Právní úprava stížností osob a jejich vyřizování je v České republice značně nejasná. Mnoho státních orgánů i dalších vykonavatelů veřejné správy dodnes postupuje podle vládní vyhlášky č. 150/1958 Ú.I., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících. Tato právní úprava byla vydána jako dočasné provizorium, které mělo překlenout určité právní vakuum v oblasti vyřizování stížností fyzických osob podaných vůči státním orgánům. Přestože tato vládní vyhláška nebyla nikdy formálně zrušena, je její platnost dnes přinejmenším velmi sporná, neboť institut vládní vyhlášky tehdejší ani dnešní ústavní systém nezná a ani vláda nebyla k vydání takového právního předpisu zákonem zmocněna. Ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky, ze dne 9. května 1948, ve svém § 90 odst. 1 totiž stanovila, že k provedení určitého zákona a v jeho mezích může vláda vydávat nařízení. Pojem „vládní vyhláška“ tak tehdejší Ústava 9. května neznala. Stejně je tomu i v dnešní době, jelikož podle čl. 78 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, je k provedení zákona a v jeho mezích vláda oprávněna vydávat nařízení. Spíše než o právní předpis se tak jedná o řídicí akt vlády sui generis, jehož závaznost je spíše zvyková než právní.

Charakterem se tedy může jednat spíše o usnesení vlády či o směrnici. O závaznosti se dá hovořit pouze v souvislosti se státní správou, která je v případech stanovených zákonem vázána i usneseními vlády (což je ovšem vzhledem ke stáří předmětného předpisu sporné). Co do svého obsahu je pak předmětná vyhláška zastaralá, když používané termíny neodpovídají soudobým společensko-ekonomickým vztahům. Pokud je dnes upraven proces podávání a vyřizování stížností, má to charakter podzákoných norem, zejména pak nejrůznějších příkazů, instrukcí apod.

Dnes se proto vládní vyhláška vztahuje pouze na orgány veřejné správy, které jsou součástí moci výkonné, nikoliv však na orgány územní samosprávy (viz § 7 odst. 1, § 8 a 35 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích a § 14 a 16 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích), kde jsou obce a kraje vázány v samostatné působnosti jen zákony a jinými právními předpisy, a ne usneseními vlády nebo směrnicemi. Jelikož se tedy tato

vládní vyhláška nikdy nedotýkala problematiky samosprávy, stanoví například § 102 odst. 2 písm. n) zákona o obcích, že radě obce je vyhrazena pravomoc stanovit pravidla pro přijímání a vyřizování petic a stížností. Obdobnou úpravu stanoví také § 59 odst. 1 písm. h) zákona o krajích a § 68 odst. 2 písm. e) zákona o hlavním městě Praze. Kupříkladu rada obce proto může stanovit pravidla závazná pro zaměstnance obce, podle kterých musí tito zaměstnanci postupovat.

Od účinnosti nového správního řádu bude pro vyřizování stížností proti nevhodnému chování úředních osob nebo proti postupu správního orgánu platit postup podle jeho § 175. Podle názoru poradního sboru by tato vnitřní pravidla územních samosprávných celků nemohla být v oblasti působnosti správního řádu v rozporu s jeho § 175 a nemohla by stanovit například delší lhůtu pro vyřizování stížností. Pokud by však tato pravidla stanovila další podmínky pro vlastní postup vyřizování stížností zaměstnanci obce (konkretizovala by § 175 správního řádu na postup obce), platily by tyto podmínky i nadále.

Ustanovení § 175 správního řádu bude již závazné i pro orgány územní samosprávy, uplatní se však pouze za předpokladu, stejně jako u ostatních správních orgánů, že je dána zároveň působnost správního řádu podle jeho § 1, tedy jestliže se bude jednat o postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob za předpokladu, že vykonávají působnost v oblasti veřejné správy. Veřejná správa je pak veškerá veřejnoprávní činnost správních orgánů směřující navenek vůči fyzickým a právnickým osobám a je to vše, co není zákonodárstvím, soudnictvím nebo vládou. V § 1 se jedná o tzv. výsostnou či vrchnostenskou veřejnou správu, tedy o autoritativní postup vůči adresátům veřejné správy. Institut stížnosti podle § 175 by proto mohl být použit nejen na postup podle § 9 a násl. správního řádu (tedy na správní řízení), ale také při všech úkonech podle části čtvrté tohoto zákona. Pokud by tedy správní orgán (obec) například poskytoval určité vyjádření nebo prováděl ověřovací úkon, bylo by možné podat na nevhodné chování osob, které tyto činnosti provádějí, stížnost. To vyplývá z § 177 odst. 2 správního řádu, který stanoví, že v případech, kdy správní orgán provádí úkony, na které se nevztahuje část druhá a třetí tohoto zákona, postupuje obdobně podle části čtvrté.

Pokud by však územní samosprávné celky prováděly nějaký úkon soukromoprávní povahy (uzavírání nájemní smlouvy, pracovněprávní úkon), nebylo by možné institut stížností podle § 175 správního řádu použít a použita by mohl být pouze zmíněná vnitřní pravidla vyřizování stížností podle § 102 odst. 2 písm. n) zákona o obcích, § 59 odst. 1 písm. h) zákona o krajích a § 68 odst. 2 písm. e) zákona o hlavním městě Praze. Správní řád se rovněž nevztahuje na tzv. fiskální („nevýsostnou“) veřejnou správu, v níž nejde o autoritativní vystupování veřejné správy vůči jejím adresátům (což je např. zmíněná část samostatné působnosti územních samosprávných celků nebo vystupuje-li správní orgán za veřejnoprávní korporaci, která je subjektem soukromoprávních vztahů). V případě, že se bude jednat o tzv. fiskální správu, bude i do budoucna teoreticky možné aplikovat vládní vyhlášku č. 150/1958 U. l., ovšem za předpokladu, že půjde o orgány veřejné správy, které jsou součástí moci výkonné.

I přesto, že nelze vyloučit, že zvláštní zákon v budoucnu vyloučí zcela nebo zčásti užití správního řádu a přitom nebude obsahovat dostatečnou úpravu stížností, podle

názoru poradního sboru není zapotřebí, aby byla pro tuto ustanovením § 175 nepostiženou oblast přijímána zvláštní úprava vyřizování stížností, neboť vzhledem k velmi širokému vymezení předmětu úpravy správního řádu by se jeho ustanovení § 175 mělo vztahovat na naprostou většinu podnětů směřujících vůči správním orgánům při výkonu veřejné správy. Mimo oblast působnosti § 175 by tedy, jak vyplývá z výše uvedeného, zůstala zejména oblast, v níž orgány veřejné správy využívají soukromoprávních nástrojů. Jednotlivé správní orgány mohou pro tyto účely vydat své interní předpisy a v nich eventuálně odkázat na analogické použití vyřizování stížností podle § 175 správního řádu.

Poznámka : Dne 30. června 2005 předložil ministr vnitra vládě návrh usnesení vlády, který alternativně předpokládá buď schválení nařízení vlády, kterým se zrušuje vyhláška č. 150/1958 Ú. I., nebo pouze uložení úkolu ministrům a vedoucím ústředních správních úřadů sledovat v průběhu roku 2006 počet stížností vyřizovaných podle správního řádu a počet stížností vyřizovaných podle vyhlášky č. 150/1958 Ú. I. nebo jiným způsobem, s tím, že bude následovat vyhodnocení stavu vyřizování stížností a případný návrh přípravy nové právní úpravy v této oblasti.

Návrh dosud nebyl vládou projednán.