

Metodická pomůcka k vyřizování stížností podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 413/2005 Sb. z 19. června 2006

Úvod

Na základě praktických zkušeností s vyřizováním stížností po 1. lednu 2006 a závěrů poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu byla doplněna metodická pomůcka "Vyřizování stížností podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (č. j.: ODK-1880/-2005 ze dne 11. listopadu 2005, která má poskytnout návod pro vyřizování stížností podle § 175 a souvisejících ustanovení zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 413/2005 Sb., (dále jen "SŘ"), který nabyl účinnosti dne 1. ledna 2006. Tato metodická pomůcka není právně závazná.

Předpokladem pro uplatnění § 175 a souvisejících ustanovení SŘ o vyřizování stížností je skutečnost, že je dána působnost podle § 1 SŘ, tedy, že se jedná o postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob vykonávajících působnost v oblasti veřejné správy. Veřejnou správou se ve smyslu SŘ rozumí veškerá veřejnoprávní činnost správních orgánů směřující navenek vůči dotčeným osobám (adresáti veřejné správy - fyzické a právnické osoby). Jedná se tedy o tzv. výsostnou či vrchnostenskou veřejnou správu, tj. o autoritativní postup vůči adresátům veřejné správy (výkon veřejné moci). Institut stížnosti podle § 175 SŘ je proto možné použít nejen ve vztahu k § 9 a násl. SŘ (správní řízení), ale také vůči postupům podle části čtvrté (vyjádření, osvědčení a sdělení), páté (veřejnoprávní smlouvy) a šesté (opatření obecné povahy) tohoto zákona.

Mimo oblast působnosti § 175 zůstávají podněty související výlučně s občansko-právními, obchodněprávními a pracovněprávními úkony prováděnými správními orgány nebo se vztahy mezi orgány téhož územního samosprávného celku při výkonu samostatné působnosti (negativní vymezení působnosti SŘ v § 1 odst. 3). Dle § 175 SŘ se rovněž neřeší stížnosti, jejichž postup vyřízení je v celém rozsahu stanoven zvláštními právními předpisy (§ 1 odst. 2 SŘ).

Podání, které upozorňuje výhradně na rozpor právního předpisu územního samosprávného celku (obce, kraje, hl. m. Prahy), usnesení jeho zastupitelstva nebo rady, případně jiného opatření jeho orgánů se zákony, se vyřizuje dle zvláštních zákonů (hlava VI. zákona č. 128/2000 Sb. a zákona č. 129/2000 Sb. a hlava X. zákona č. 131/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

Vyřizování stížnosti ve smyslu § 175 SŘ je postupem dle § 154 a násl. SŘ, na jehož základě je možné přímo, obdobně nebo přiměřeně aplikovat rovněž další ustanovení SŘ (§ 154 odst. 1 SŘ). Podrobněji viz dále.

Základní pojmy

Pro účely této metodické pomůcky se rozumí:

- a. **správním orgánem** orgány moci výkonné, orgány územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy;
- b. **stížností** podání, které poukazuje na nevhodné chování úředních osob nebo na nesprávný postup správního orgánu;
- c. **důvodnou nebo částečně důvodnou stížností** taková stížnost, jejímž prošetřením bylo prokázáno, že správní orgán, kterého se stížnost týká, použil nesprávný postup, nebo jehož úředníci se chovali nevhodně;
- d. **příjemcem stížnosti** správní orgán, kterému byla stížnost zaslána nebo předána stěžovatelem, případně sdělena ústně, popř. postoupena jako správnímu orgánu věcně nebo místně příslušnému k jejímu vyřízení;
- e. **stěžovatelem** fyzická osoba, právnická osoba nebo více těchto osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká.

Podání stížnosti

(1) Stěžovatelé jsou oprávněni obracet se na správní orgány se stížnostmi proti nevhodnému chování úředních osob nebo postupu správního orgánu, neposkytuje-li SŘ jiný prostředek ochrany (§ 175 odst. 1 SŘ). V případě stížnosti podané skupinou osob je možné podle § 154 SŘ využít ustanovení § 35 SŘ, jsou-li splněny podmínky tohoto paragrafu (společný zmocněnec a společný zástupce). Stížností lze napadnout jednak chování pracovníka správního orgánu (osobnostní projevy pracovníka, především takové chování, kterým porušuje § 4 odst. 1 SŘ, tj. nechová se zdvořile, nevychází vstříc, porušuje obecné zásady slušného vystupování, apod.), které je v přímé souvislosti s výkonem jeho pravomocí a které souvisí s výkonem veřejné správy, jednak nesprávný úřední postup, pokud SŘ k jeho napadnutí nestanoví jiný prostředek ochrany.

(2) Podá-li stížnost za stěžovatele osoba, která nebyla předmětem stížnosti sama dotčena, a nejedná se o zástupce ve smyslu § 31 a 33 až § 35 SŘ, je možné takové podání v individuálním případě pojmout jako podnět k výkonu dohledu či dozoru nebo kontroly nebo jako podnět ke zlepšení činnosti, k odstranění nedostatků, apod. Při vyřízení takového podání nepostupuje správní orgán dle § 175 SŘ, ale přiměřeně dle jeho charakteru a např. části čtvrté SŘ. Obdobným způsobem se postupuje v případě přijetí anonymního podání.

(3) Ze stížnosti by mělo být patrné, kdo ji podává, které věci se týká a co se navrhuje (§ 37 odst. 2 SŘ). Stížnost by měla obsahovat především ty náležitosti, které jsou třeba pro její vyřízení. Obdobně se užije § 37 SŘ upravující náležitosti podání. Pokud stížnost nemá všechny náležitosti kvalifikovaného podání je možno použít § 37 odst. 3 SŘ, tj. postup k odstranění nedostatků podání. U stížnosti, která postrádá náležitosti, jejichž absence brání jejímu úspěšnému vyřízení, vyzve vyřizující útvar stěžovatele k jejich doplnění v přiměřené lhůtě. Současně správní orgán stěžovatele poučí, že pokud nejasnosti, které by bránily dalšímu postupu neodstraní, stížností se dále nebude zabývat.

(4) Stížnost lze podat písemně, ústně, prostřednictvím technických prostředků (např. fax, dálnopis apod.) nebo elektronicky. U stížnosti podané elektronicky se nepožaduje její podepsání zaručeným elektronickým podpisem. Stížnost se podává v českém jazyce nebo jazyce slovenském. Písemnosti vyhotovené v cizím jazyce musí

stěžovatel předložit v originálním znění a současně v úředně ověřeném překladu do jazyka českého, pokud správní orgán nesdělí stěžovateli, že takový překlad nevyžaduje (§ 16 SŘ).

(5) Pokud stěžovatel zašle podání bez podpisu či s podpisem, ale bez uvedení adresy pro doručování a z podání nelze stěžovatele ani jiným způsobem identifikovat (e-mailová adresa se považuje za dostačující), považuje se stížnost za anonymní podání. Takové 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 odstranění nedostatků v činnosti správního orgánu apod.

Příjem stížnosti

(1) Stížnost přijímá správní orgán, který vede řízení. Všechny stížnosti je vhodné vést v centrální evidenci stížností.

(2) Pokud nelze ústní stížnost vyřídit ihned, sepíše o ní správní orgán písemný záznam. Jestliže stížnost nelze v plném rozsahu vyřídit do 15 dnů ode dne jejího doručení správnímu orgánu, je vhodné písemně potvrdit stěžovateli její přijetí. To se netýká stížnosti, která byla podána ústně nebo doručena stěžovatelem osobně.

(3) O stížnostech se vede spis. Vedení spisu je upraveno mimo SŘ rovněž v zákoně č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě, ve znění pozdějších předpisů, a jeho prováděcích vyhláškách. Povinnost vykonávat spisovou službu je stanovena v § 63 odst. 2 zákona o archivnictví a spisové službě.

(4) Považuje-li to příjemce stížnosti zaslané na vědomí za vhodné, nebo je-li nadřízeným správním orgánem orgánu, který obdržel originál stížnosti, vyžádá si kopii přípisu s vyřízením stížnosti.

(5) Podání stížnosti nesmí být stěžovateli na újmu; odpovědnost stěžovatele za trestný čin nebo správní delikt není tímto ustanovením dotčena (§ 175 odst. 2 SŘ).

Vyřizování stížnosti

(1) Vyřizování stížnosti ve smyslu § 175 SŘ je postupem dle § 154 a násl. SŘ, na jehož základě je možné přímo, obdobně nebo přiměřeně aplikovat rovněž další ustanovení SŘ (§ 154 odst. 1 SŘ). Jde např. o § 12 SŘ - postoupení pro nepříslušnost, § 18 SŘ - protokol (ústní jednání), § 19 SŘ a následující o doručování, § 37 SŘ - podání, atd. (za obdobné se považuje takové použití, které není v rozporu s účelem zákona nebo záměrem zákonodárce, který právní úpravu daných institutů upravil odlišně, je vyloučeno však takové použití, které by smysl dané právní úpravy extenzivně rozšiřovalo či obcházelo; přiměřené použití ustanovení je volnější forma aplikace než použití obdobné, které se více blíží přímé aplikaci konkrétní normy na daný právní vztah). Při vyřizování je třeba dbát základních zásad činnosti správních orgánů (§ 2 až § 8 SŘ).

(2) Stížnost se posuzuje podle svého skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označena (§ 37 odst. 1 SŘ). Jestliže příjemce stížnosti není příslušný k vyřízení stížnosti, postoupí ji bez zbytečného odkladu usnesením příslušnému správnímu

orgánu, a to postupem dle § 12 SŘ. Usnesení o postoupení stížnosti se pouze poznamenává do spisu. O postoupení stížnosti současně informuje správní orgán stěžovatele. Pokud se stížnost dotýká působnosti několika správních orgánů nebo více věcí, postupuje příjemce stížnosti obdobným způsobem. (Orgány územního samosprávného celku i orgány městské části, resp. městského obvodu územně členěného statutárního města jsou podle SŘ samostatnými správními orgány. Při postoupení podání (i např. stížnosti) mezi správními orgány téhož územního samosprávného celku nebo mezi orgánem statutárního města a orgánem jeho městské části, resp. městského obvodu, se proto postupuje podle § 12 SŘ.)

(3) Příjemce stížnosti řádně prošetří všechny skutečnosti ve stížnosti uvedené. Považuje-li to za vhodné, provede místní šetření, vyžádá si dokumenty, které bezprostředně s obsahem stížnosti souvisejí, případně stanoviska správních orgánů, kterých se věc týká (§ 8 odst. 2 SŘ), vyslechne osoby, proti nimž stížnost směřuje, popřípadě další osoby, které mohou přispět k objasnění věci (§ 175 odst. 4 SŘ). Pokud bude obsah stížnosti nasvědčovat tomu, že lze na jejím základě zahájit řízení z moci úřední, může správní orgán postupovat podle ustanovení § 137 SŘ.

(4) Stížnost se vyřizuje bez zbytečných průtahů tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady a dotčené osoby byly co nejméně zatěžovány (§ 6 odst. 1 a 2 SŘ), a to nejpozději do 60 dnů ode dne jejího doručení správnímu orgánu příslušnému k jejímu vyřízení. O vyřízení stížnosti musí být stěžovatel v této lhůtě vyrozuměn (§ 175 odst. 5 SŘ). Stanovenou lhůtu lze překročit jen tehdy, nelze-li v jejím průběhu zajistit podklady potřebné pro vyřízení. O překročení lhůty je vhodné stěžovatele informovat. Lhůta stanovená v § 175 odst. 5 SŘ pro vyřízení se počítá ode dne doručení podání správnímu orgánu, v jehož působnosti bude stížnost vyřízena. Při nedodržení lhůt by bylo možné podle § 6 odst. 1 uplatnit ochranu proti nečinnosti (§ 80 SŘ).

(5) Při vyrozumění stěžovatele o vyřízení stížnosti postupuje příjemce stížnosti dle § 175 odst. 5. K vyrozumění se doporučuje použít písemný přípis. Z vyrozumění o vyřízení stížnosti by mělo být zřejmé, zda podaná stížnost byla shledána důvodnou, částečně důvodnou či nedůvodnou. Správní orgán se v přípisu o vyřízení vypořádá se všemi body stížnosti a námitkami stěžovatele; sdělí jaká šetření provedl a jakými úvahami se při posuzování stížnosti řídil. V odůvodnění vyřízení správní orgán rovněž uvede, o jaké skutečnosti a právní předpisy se opírá. Stížnost se považuje za vyřízenou dnem, kdy je vyrozumění o vyřízení stížnosti vypraveno či předáno k poštovní přepravě, bez nutnosti zajistit doručování do vlastních rukou adresáta.

(6) Při vyřizování stížností se obdobně použijí ustanovení o vyloučení z projednávání a vyřizování věci dle § 14 SŘ (§ 154 SŘ).

(7) Stěžovatel je oprávněn nahlížet do spisu stížnosti. Žádosti o umožnění nahlédnutí do stížnostního spisu je třeba vyhovět vždy s výjimkou těch částí spisu, které obsahují utajované skutečnosti nebo skutečnosti, na něž se vztahuje zákonem uložená nebo uznaná povinnost mlčenlivosti. Je tedy nutné dbát na to, aby nedošlo ke kolizi s ochranou osobních a citlivých údajů nebo nebyla ohrožena stanovená povinnost mlčenlivosti (zejména zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů). Pro zvolení správného postupu je vždy nezbytné vycházet z posouzení konkrétní situace.

Opatření k nápravě

(1) Byla-li stížnost shledána důvodnou nebo částečně důvodnou, příjemce stížnosti bezodkladně učiní nezbytná opatření k nápravě. O výsledku šetření a opatřeních přijatých k nápravě učiní záznam do spisu a současně o nich informuje stěžovatele.

(2) Pokud jsou učiněna opatření k nápravě a stěžovatel požaduje, aby byl o nich vyrozuměn, je nezbytné mu vyhovět. Obsahem tohoto vyrozumění může být například sdělení o přijetí interního aktu řízení, odstranění nesprávné praxe, o opatřeních v personální rovině apod. Přestože se dle § 175 SŘ stěžovatel vyrozumívá o přijatých opatřeních k nápravě jen na základě žádosti, v zájmu dobré správy je vhodné jej informovat o přijatých opatřeních vždy i bez vyžádání.

Přešetření způsobu vyřízení stížnosti

(1) Má-li stěžovatel za to, že stížnost, kterou podal u příslušného správního orgánu, nebyla řádně vyřízena, může požádat nadřízený správní orgán, aby přešetřil způsob vyřízení stížnosti (§ 175 odst. 7 SŘ).

(2) Je-li správnímu orgánu, který vyřizoval stížnost, doručen nesouhlas stěžovatele se způsobem jejího vyřízení, posoudí obsah jak po věcné a formální stránce, tak i z hlediska nových skutečností. Shledá-li důvod ke změně závěrů, vyrozumí o tom stěžovatele. V opačném případě oznámí stěžovateli, že neshledal důvody ke změně již učiněných závěrů a předá jej k přešetření způsobu vyřízení stížnosti nadřízenému správnímu orgánu, včetně stížnosti a kopie spisu stížnosti.

(3) Pokud je nesouhlas stěžovatele s vyřízením stížnosti doručen jak tomu, kdo vyřizoval stížnost, tak i jeho nadřízenému, postupuje se jako by stěžovatel požádal nadřízeného o přešetření způsobu vyřízení stížnosti.

(4) Pro určení nadřízeného orgánu se použije ustanovení § 178 odst. 1 SŘ. Nadřízeným správním orgánem je ten, o kterém to stanoví zákon, popř. ten, kdo rozhoduje o odvolání nebo vykonává dozor. Pokud není možné určit příslušnost na základě těchto kritérií, platí podle § 178 odst. 2 SŘ, že nadřízeným správním orgánem orgánu obce je krajský úřad, orgánu kraje ve věcech samostatné působnosti Ministerstvo vnitra, orgánu kraje v přenesené působnosti věcně příslušný ústřední správní úřad. Nadřízeným správním orgánem jiné veřejnoprávní korporace se rozumí správní orgán pověřený výkonem dozoru a nadřízeným správním orgánem právnické nebo fyzické osoby pověřené výkonem veřejné správy se rozumí orgán, který podle zvláštního zákona rozhoduje o odvolání; není-li takový orgán stanoven, je tímto orgánem orgán, který tyto osoby výkonem veřejné správy na základě zákona pověřil. Nadřízeným správním orgánem ústředního správního úřadu se rozumí státní tajemník ministerstva, nevyhradí-li si konkrétní pravomoc ministr, nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu. Nadřízeným správním orgánem státního tajemníka, ministra nebo vedoucího jiného ústředního správního úřadu se rozumí vedoucí příslušného ústředního správního úřadu.

(5) Přestože právní řád České republiky nepředpokládá obecně nadřízenost a podřízenost samospráv, je třeba nadřízený správní orgán z hlediska uplatnění

opravných prostředků, popř. dalších postupů podle SŘ, posuzovat podle těchto pravidel. V této souvislosti je však potřeba upozornit na skutečnost, že v zájmu ochrany práva na samosprávu zaručeného Ústavou ČR (čl. 8, čl. 100 odst. 1, čl. 101 odst. 4) nelze využít některé instituty SŘ (atrakce a delegace podle § 131 odst. 3 a v případě ochrany před nečinností podle § 80 odst. 5 SŘ) vůči orgánům územních samosprávních celků.

(6) V rámci prošetření stížnosti je nařízený správní orgán oprávněn opatřit si nezbytné podklady a vyslechnout příslušné osoby. O vyslechnutí stěžovatele, případně jiných osob, se pořizuje protokol, jehož stejnopis či kopie se vydává rovněž vyslechnuté osobě. Pokud se stěžovatel na předvolání nedostaví, nelze jej předvádět a jeho stížnost může být založena bez dalšího šetření pro nedostatek součinnosti.

(7) Nadřízený správní orgán prošetří řádně všechny skutečnosti uvedené ve stížnosti. V případě potřeby provede místní šetření, vyžádá si potřebné podklady a stanoviska.

(8) Nadřízený správní orgán přešetří způsob vyřízení stížnosti bez zbytečného odkladu (§ 6 odst. 1), neuplatní se tedy 60-ti denní lhůta dle § 175. Nečiní-li správní orgán úkony v zákonem stanovené lhůtě nebo ve lhůtě přiměřené, není-li zákonná lhůta stanovena, použije se ke zjednání nápravy ustanovení o ochraně před nečinností (§ 80 SŘ).

(9) Způsob vyřízení stížnosti nadřízeným správním orgánem je odvislý od obsahu stížnosti v jednotlivém případě. Zpravidla půjde o pokyn nadřízeného správního orgánu orgánu podřízenému.

(10) V případě, že stěžovatel poté, co stížnost byla nadřízeným orgánem prošetřena a tento orgán výsledky předchozího šetření potvrdil, podá znovu stížnost shodného obsahu, lze stížnost založit bez šetření. Stěžovatele je vhodné o tom informovat. Stížnost se založí, nebyly-li shledány důvody ke změně výsledků předchozího vyřízení.

Ochrana osobnosti a osobních údajů

(1) Při vyřizování stížnosti se postupuje v souladu se zákonem č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, zejména § 11 - § 16.

(2) Nakládání s osobními údaji stěžovatelů i dalších osob, kterých se stížnost týká, upravuje zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zejména jeho ustanovení § 5 a § 11.

Evidence stížností

(1) Je vhodné, aby správní orgán vedl evidenci přijatých stížností v písemné, případně i v elektronické podobě.

(2) Evidence obsahuje zejména:

- a. číslo jednací, spisovou značku,

- b. datum přijetí stížnosti,
- c. jméno, případně jména, příjmení nebo název a adresu místa trvalého pobytu nebo sídlo stěžovatele anebo adresu pro doručování,
- d. označení orgánu, který stížnost postoupil,
- e. předmět stížnosti,
- f. údaj o tom, kdy a komu byla stížnost, případně její část, postoupena k vyřízení,
- g. g) vyhodnocení důvodnosti stížnosti,
- h. h) datum vyrozumění stěžovatele o způsobu vyřízení.

Poznámka:

Rady obcí, krajů a hlavního města Prahy, resp. rady městských částí a městských obvodů, v pravidlech pro vyřizování petic a stížností vydávaných podle příslušných ustanovení zákona o obcích, zákona o krajích a zákona o hl. m. Praze mohou upravit i vyřizování stížností týkajících se záležitostí nespadajících do působnosti SŘ.

V případě získání dalších praktických zkušeností z řešení stížností nebo závěrů poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu bude tato metodická pomůcka aktualizována.

Usnesení vlády ČR č. 1002 přijaté 17. srpna 2005 zavázalo členy vlády a vedoucí ostatních ústředních orgánů státní správy k provedení analýzy vyřizování stížností za období od 1.1. do 31.12.2006. Ministru vnitra uložilo zpracovat a do 30. 7. 2007 vládě předložit souhrnnou zprávu o účinnosti právní úpravy vyřizování stížností.

Dopisem ze dne 28. 12. 2005, č.j.: KM-1386/OPO-DR-2005, distribuovaném výše uvedeným subjektům upřesnilo Ministerstvo vnitra základní strukturu analýzy vyřizování stížností požádalo ministerstva a ostatní správní úřady o první poznatky z průběžné analýzy do 31. 7. 2006. Následně lze tedy očekávat (v září 2006), že bude případně možné do této metodické pomůcky zapracovat poznatky získané ze souhrnné analýzy, tedy za výrazně větší počet vyřízených stížností (podání). Upravenou verzi pak opět umístit na webových stránkách Ministerstva vnitra.

V Praze červen 2006

Zpracoval: odbor dozoru a kontroly veřejné správy

Schválila:

Ing. Marie Kostruhová

ředitelka odboru dozoru a kontroly veřejné správy

Ministerstvo vnitra ČR