

MINISTERSTVO VNITRA
odbor legislativy a koordinace předpisů
náměstí Hrdinů 1634/3
140 21 Praha 4

Č. j. MV-46371-2/LG-2019

Praha 12. dubna 2019
Příloha: 1

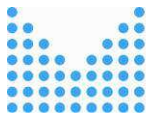
Stanovisko – vyřizování stížností podle správního řádu

Odbor legislativy a koordinace předpisů obdržel Vaši žádost o informace ze dne 24. 3. 2019, v níž požadujete zpřístupnění materiálů metodického charakteru, které odpovídají na dotazy specifikované v žádosti, a to k problematice vyřizování stížností podle správního řádu. Neexistují-li takové materiály, žádáte o zodpovězení těchto dotazů z hlediska standardního postupu (správní praxe) správních orgánů.

K výše uvedenému sdělujeme, že problematikou vyřizování stížností se zabývá materiál Ministerstva vnitra „Metodická pomůcka k vyřizování stížností podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 413/2005 Sb. z 19. června 2006“ (dále jen „Metodická pomůcka“)¹. Uvedený materiál ovšem neposkytuje odpovědi na dotazy obsažené ve Vaší žádosti o informace, a to s výjimkou částečné odpovědi na dotazy uvedené v žádosti pod č. 5 (problematika podání stížnosti jinou než dotčenou osobou - viz níže).

Dále podotýkáme, že v části požadující přímé zodpovězení dotazů nepovažujeme Vaši žádost za žádost o poskytnutí informace ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, neboť Vámi požadované informace jsou svou povahou výkladem práva. Za informaci ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím se přitom nepovažují stanoviska a právní názory, zejména výklad zákonů a jiných právních předpisů (srov. § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím).

¹ Dostupné na <http://www.smartadministration.cz/ViewFile.aspx?docid=27499>.



Nad rámec výše uvedeného je nicméně možno sdělit k jednotlivým dotazům nezávazný právní názor Ministerstva vnitra. Především, že Ministerstvo vnitra nezkoumalo, jakým způsobem jsou tyto otázky řešeny ve správní praxi jednotlivých správních orgánů.

1) K postupu v případě přípustnosti jiného prostředku ochrany

Právní úprava nepředepisuje konkrétní procesní způsob vyřízení stížnosti v případě, kdy správní řád poskytuje dotčené osobě jiný prostředek ochrany než stížnost, a není proto splněna podmínka pro její podání podle § 175 odst. 1. Domníváme se, že správní orgán může konstatovat nedůvodnost nebo nepřípustnost stížnosti, eventuálně může bez podrobnější právní kvalifikace samotné stížnosti odkázat na to, že správní řád poskytuje dotčené osobě jiný prostředek ochrany, a stížnost proto nelze podat. Názory na řešení této otázky nicméně nejsou zcela jednoznačné. Například podle J. Vedrala „*zákon nezná něco jako nepřípustnou stížnost*“ (Správní řád - komentář. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012. K § 175 odst. 1, str. 1395). Naopak soudní judikatura nezpochybnila konstatování nepřípustnosti stížnosti (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2017 č. j. 1 Afs 218/2017 - 45)². Podle našeho názoru se jedná spíše o terminologický problém, který nemá zásadní praktický význam. Při volbě kterékoliv ze zmíněných variant platí, že stížnost nebude věcně projednána, přičemž je však zachováno právo požádat o přešetření způsobu vyřízení stížnosti podle § 175 odst. 7 správního řádu. Uvedené závěry platí za předpokladu, že stížnost nelze posoudit podle obsahu jako jiný prostředek ochrany [viz níže bod 2)].

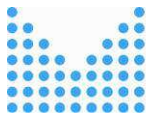
2) Vyřízení stížnosti, která obsahově odpovídá jinému prostředku ochrany

Pokud je možno posoudit podání označené jako stížnost podle § 175 správního řádu podle jeho skutečného obsahu jako jiný prostředek ochrany (např. odvolání, žádost o obnovu řízení), posoudí se jako tento jiný prostředek ochrany. Podmínky pro uvedený postup vymezuje § 37 odst. 1 správního řádu, podle kterého *se podání posuzuje podle svého skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označeno*. Nicméně pokud by podatel nadále trval na tom, že jeho podání má být posuzováno výlučně nebo souběžně jako stížnost podle § 175 správního řádu, bylo by zřejmě nutno postupovat způsobem popsáním v bodu 1 ve vztahu k „nepřípustné“ stížnosti. Správní orgán nemůže vůli podatele nahrazovat.

3) Prostředek ochrany připuštěný jiným zákonem

Správní řád vymezuje v § 175 odst. 1 negativní podmínku podání stížnosti slovy „*neposkytuje-li tento zákon jiný prostředek ochrany*“. Ministerstvo vnitra

² Rozhodnutí citovaná v tomto stanovisku se týkají stížnosti podle § 261 daňového řádu, vzhledem k podobnosti obou úprav jsou však použitelná i na stížnosti podle správního řádu.

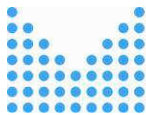


se nicméně domnívá, že je v souladu s účelem předmětné úpravy zohledňovat i správněprocesní prostředky ochrany stanovené jiným zákonem. Muselo by jít o prostředky uplatňované v rámci postupů, na které se podpůrně použije správní řád. Příkladem může být námitka proti zápisu v evidenci přestupků podle § 108 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů. Jiným prostředkem ochrany ve smyslu § 175 odst. 1 správního řádu naopak nebude například správní žaloba podle soudního řádu správního, neboť jde o prostředek soudní (nikoliv správněprocesní) ochrany. Argumentem pro tento výklad je skutečnost, že stížnost neposkytuje odpovídající nástroj pro zjednání nápravy určitého stavu v situaci, kdy pro daný účel existuje speciální prostředek ochrany ve zvláštním zákoně. Analogicky je možno odkázat na úpravu § 261 odst. 1 daňového řádu, který zmiňuje *jiný prostředek ochrany* poskytovaný *daňovým zákonem*, nikoliv tedy výlučně daňovým řádem.

4) Rozhodná doba pro posouzení existence jiného prostředku ochrany a vztah k odvolacímu řízení

Domníváme se, že podání stížnosti může být vyloučeno i v případě, že možnost uplatnit „jiný prostředek ochrany“ ve smyslu § 175 odst. 1 správního řádu vznikne teprve v budoucnu, například až po vydání prvostupňového rozhodnutí. V této souvislosti je možno odkázat například na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 11. 2015 č. j. 2 Afs 143/2015 - 71: *„Nejvyšší správní soud upozorňuje, že stížnost nelze v žádném případě chápat jako řádný, mimořádný, resp. dozorčí opravný prostředek. Jedná se o doplňkový prostředek ochrany sloužící zejména k bezprostřední nápravě vad postupu správce daně a nevhodného chování úředních osob. (...) Nutno také upozornit, že existuje-li možnost podat odvolání proti rozhodnutí jakožto výsledku sporného postupu správce daně, jež lze v průběhu odvolacího řízení učinit předmětem přezkumu, vylučuje to podání stížnosti podle § 261 odst. 1 daňového řádu i za situace, nelze-li odvolání podat v tu samou chvíli, ve které by osoba zúčastněná na správě daní mohla uplatnit svoji stížnost, ale až v budoucnu (po ukončení sporného postupu).“*.

Pokud se jedná konkrétně o „stížnost“ proti podkladům rozhodnutí, kterou zmiňujete v dotazu, ta by měla být zásadně posouzena podle svého obsahu jako vyjádření k podkladům rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu. Pokud by však účastník trval na tom, že podává stížnost, bylo by opět nutno postupovat způsobem popsáním v bodu 1 ve vztahu k „nepřípustné“ stížnosti. Obecně je možno ve vztahu k odvolacímu řízení uvést, že postup vyřizování stížností nemůže nahrazovat činnost odvolacího správního orgánu, ohrožovat jeho objektivitu a nestrannost, resp. narušovat dvojinstančnost řízení (například předjímáním právního názoru odvolacího orgánu). Zcela jednoznačnou odpověď však nelze poskytnout. V některých případech by bylo nepřiměřené požadovat, aby účastník vyčkával na možnost podat odvolání, byť by v něm mohl relevantní skutečnosti namítat.



To by platilo například v situaci, kdy dochází k vážnému a zjevnému porušování pravidel dokazování prvostupňovým orgánem a hrozí opakování nezákonného postupu (extrémním příkladem může být nucení k doznání obviněného z přestupku). V těchto situacích je třeba poskytnout účastníkovi včasnou právní ochranu prostřednictvím institutu stížnosti, eventuálně žádosti o přešetření způsobu vyřízení stížnosti nadřízeným správním orgánem (byť půjde současně o orgán odvolací).

5) Podání stížnosti jinou než dotčenou osobou

Z § 175 odst. 1 správního řádu lze dovodit, že stížnost je úkonem dotčené osoby (srov. dikci „*Dotčené osoby mají právo obracet se...*“). Dotčenou osobou je přitom *osoba, které se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká* (§ 2 odst. 3 správního řádu). V dotazu zmiňujete případ osoby doprovázející jinou dotčenou osobu na ústní jednání v řízení o přestupku. Domníváme se, že i tato doprovázející osoba je dotčenou osobou v případech, kdy *vůči ní* směřuje postup správního orgánu nebo nevhodné chování jeho úředních osob. Této osoby se mohou přímo dotýkat například opatření k zajištění pořádku při ústním jednání (srov. upozornění na nepřístojné chování podle § 63 odst. 1 správního řádu³).

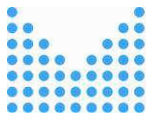
Pokud je stížnost podána za jinou dotčenou osobu, je nutno doložit oprávnění jednat za tuto osobu, např. předložit plnou moc. Za tímto účelem správní orgán vyzve k odstranění vad podání postupem podle § 37 odst. 3 správního řádu, v návaznosti na § 158 odst. 1 a § 154 správního řádu. Správní řád neumožňuje např. podání stížnosti ve veřejném zájmu proti postupům správního orgánu směřujícím vůči třetím osobám. Patrně nebude možné ani posouzení takového úkonu jako podnětu podle § 42 správního řádu, neboť dané ustanovení se týká podnětů k zahájení správního řízení z moci úřední. Nicméně podle našeho názoru by měl správní orgán s ohledem na zásady dobré správy přijímat i další podněty veřejnosti upozorňující na možná pochybení.

Výše zmíněná Metodická pomůcka v této souvislosti uvádí: „*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.*“ (str. 2).

6) Podání stížnosti s delším časovým odstupem

V obecné rovině je možno uvést, že povinnost zjednat nápravu trvá, dokud má správní orgán objektivní možnost tuto nápravu zjednat a dokud má předmětný postup praktický význam. To z povahy věci předpokládá, že stížnost musí být nejprve

³ Proti samotnému usnesení o vykázání by nicméně bylo možno podat odvolání, nikoliv stížnost.



řádně prošetřena podle § 175 odst. 4 správního řádu. Každý případ je nicméně nutno posuzovat individuálně. Někdy může mít i samotné konstatování důvodnosti stížnosti pro dotčenou osobu určitý význam, aniž je možné či vhodné činit opatření k nápravě (například ojedinělé nevhodné chování úřední osoby, která u správního orgánu již nepracuje). Případnému jasně účelovému podávání stížností s delším časovým odstupem od napadeného postupu nicméně může správní orgán čelit tím, že je bude prošetřovat méně důkladně ve srovnání se stížnostmi „řádnými“.

Závěrem upozorňujeme, že výše uvedené stanovisko je pouze naším právním názorem; Ministerstvo vnitra není oprávněno k závaznému výkladu právních předpisů.