

Stížnosti a „info-stížnosti“

JUDr. Petr Kolman, Ph.D.



I. Úvodem

V první části předloženého článku se podíváme na stížnosti optikou správní řádu a v části druhé se budeme zabírat tzv. „info-stížnostmi“ neboli stížnostmi na postup při vyřizování žádosti o informace.

Právně-teoreticky můžeme rozlišit:

- (i) stížnosti
- (ii) oznámení
- (iii) podněty občanů¹⁾

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 prospěch²⁾ (resp. zájem – který v praxi nemusí být samozřejmě po-

každé celospolečensky užitečný). *Oznámení* můžeme zjednodušeně chápat jako stížnost podanou ve prospěch jiného, institut *podnětu* se svou intenzivnější společenskou povahou naopak blíží k institutu petice.

M. Hansel stížnost vymezuje následně: „*Pojem stížnost jako takový definován není a ani jeho explikace není bez problémů. Z povahy věci by mělo jít o podání, ve kterém stěžovatel napadá (označuje za nesprávnou) činnost orgánu vykonávajícího veřejnou moc (resp. práci konkrétní fyzické osoby, které v rámci orgánu tato činnost přísluší), přičemž se domnívá, že mu v důsledku nesprávné činnosti mohla vzniknout nebo vznikla újma*“.³⁾

V předloženém článku se budeme, jak již název napovídá, věnovat problematice *stížností*. A to její nové úpravě ve stávajícím správním řádu, tj. v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“, nebo „SŘ“). Než však přistoupíme k zákonné rovině právní úpravy, je vhodné postoupit v hierarchii českého práva výše (vlastně nejvýše) a zeptat se, jak je

1) V rámci *pozitivního* práva můžeme toto rozdělení nalézt v „legendární“ vládní vyhlášce č. 150/1958 Ú.l., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících. Tato poznámka je samozřejmě činná při vědomí spornosti právní závaznosti této vládní vyhlášky, viz níže v textu. Od 1. 1. 2006 byla tato vyhláška definitivně zrušena zákonem č. 370/2005 Sb.

2) Srov. Madar, Z.: *Slovník českého práva*. 2. rozšířené a doplněné vydání, Linde Praha, 1999, s. 1420 (pracovatel hesla P. Průcha).

3) In Hansel, M.: *Vyřizování tzv. anonymních stížností*. Právní rádce č. 11/2005, Praha 2005.



to s ústavněprávním zakotvením práva podávat stížnosti na činnost orgánů veřejné správy (resp. proti nevhodnému chování úředních osob)? Na rozdíl od práva petičního⁴⁾ nemají *stížnosti* přímého ústavního zakotvení, nicméně to neznamená absolutní absenci tohoto institutu v naší *normě norem*.⁵⁾ V. Mikule k této věci píše, že oprávnění podat stížnost a povinnost orgánu veřejné správy na ni odpovědět vyplývají ze samotné povahy veřejné správy jakožto služby – neboť dle ustanovení čl. 2 odst. 3 Ústavy „státní moc slouží všem občanům“⁶⁾. Stížnostní oprávnění tedy existovalo a existuje přímo *ex constitutio*.

Zpět ke správnímu řádu. Správní řád je nepochybně jedním z nejvýznamnějších právních předpisů, se kterými české správní právo pracuje, v sektoru správního práva procesního (jako subsystému správního práva) se jedná o předpis nejzásadnější.

4) Viz. čl. 18 Listiny základních práv a svobod (dále též jen „LZPS“).

5) Srov. Frumarová, K.: *Ochrana před nečinností veřejné správy v českém právním řádu*. Linde Praha, 2005, str. 131, autorka zde rovněž hovoří o jistém volnějším ukotvení stížnostního oprávnění – např. přes čl. 10 a 17 odst. 5 LZPS z dalších autorů zastávajících toto stanovisko připomeňme Veselý, T., Sládeček, V.: *Stížnosti na policii v České republice*. Správní právo č. 4/1996, str. 197 a 198.

6) V. Mikule in Hendrych, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 5. rozšířené vydání, C.H.Beck, 2003, str. 531 (dole).

Dodejme, že dle novelizovaného znění ustanovení § 12 odst. 2 zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČSR, ve znění pozdějších předpisů, plní *koordinální* úlohu v oblasti správního řízení, které je správním řádem upraveno, Ministerstvo vnitra ČR.

V tomto relativně novém předpisu je úpravě *stížností* věnováno především ustanovení § 175, jež v rámci správního řízení od 1. ledna 2006 nahradilo používání vládní vyhlášky č. 150/1958 Ú.l., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících.⁷⁾ Za upomínku stojí, že se jednalo skutečně o vládní vyhlášku nikoliv vládní nařízení. K problematice právní (ne)závaznosti ve veřejné správě „populární“ *stopadesátky*, toho bylo v právní publicistice napsáno mnoho, připomeňme např. slova V. Mikuleho: „Byla považována za právní předpis, ačkoli v ní ve skutečnosti nebyla, podle § 90 odst. 1 Úst. z roku 1948 mohla vláda k provedení určitého zákona a v jeho mezích vydávat nařízení, o takový případ tu však nešlo, chybělo zákonné zmocnění“.⁸⁾ Spolu s citovaným autorem docházím k závěru, že závaznost zmíněné vy-

7) Srov. Kaucký, J.: *Nový správní řád – z .č. 500/2004*. Veřejná správa (týdeník vlády ČR), 47/2004.

8) Cit. V. Mikule in Hendrych, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 5. rozšířené vydání, C.H.Beck, 2003, str. 531.



hlášky z právního hlediska nepřesahovala okruh subjektů, jež jsou vláde a jejím usnesením podřízeny. Rozporuplná vyhláška byla nakonec v ČR zrušena zákonem č. 370/2005 Sb., ve druhém nástupnickém státu, tedy na Slovensku, ji derogoval zákon č. 152/1998 Z.z., o stížnostech – konkrétně v ustanovení § 25 tohoto zákona.⁹⁾

II. Stížnosti v akci

Každá osoba, která byla dotčena *nevhodným* chováním úředních osob nebo postupem správního orgánu, má zákonné právo – dle ustanovení § 175 odst. 1 správního řádu – obracet se na správní orgány se *stížnostmi* proti zmíněnému závadnému chování či postupu správního úřadu (jazykem našeho správního řádu – správního orgánu). Tuto možnost má však pouze v případě, že ji správní řád neposkytuje *jiný* prostředek ochrany. Zmíněným odlišným ochranným nástrojem podle nového správního řádu může být především:

(i) **opravný prostředek** (ať již *řádný* – odvolání, rozklad nebo *mimořádný*, proti již pravomocnému rozhodnutí) - takovým opravným

prostředkem je dle správního řádu žádost o provedení obnovy řízení (§ 100 SŘ), tzv. dozorčími prostředky jsou obnova řízení nařízená správním orgánem a přezkumné řízení, v němž se přezkoumává zákonnost rozhodnutí (§§ 94 – 99 SŘ). Novým institutem oproti „starému“ správního řádu je tzv. nové rozhodnutí (§§ 101 a 102 SŘ).

(ii) **opatření proti nečinnosti** (viz § 80 SŘ).¹⁰⁾

Bylo by samozřejmě nesmyslné, kdyby dotčené (poškozené) osoby nereflektovaly na tyto standardnější ochranné prostředky a uchýlovaly se ke specifickému instrumentu stížností.

Rovněž by bylo samozřejmě mylné zaměřovat – a v důsledku toho irelevantně využívat – stížnost namísto správní žaloby dle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

Pod zákonodárcem použitým pojmem *nevhodné chování*, který je bezpochyby značně široký a relativně těžko pregnantně uchopitelný, si můžeme představit širokou paletu nemístného jednání ze strany úředních osob porušující zásady slušné-

9) Cit. § 25 tohoto zákona: „Zrušuje sa vládna vyhláška č. 150/1958 Ú.l. o vybavovaní sťažností, oznámení a podnetov pracujúcich“.

10) Dle § 80 odst. 1 SŘ: „Nevydá-li správní orgán rozhodnutí ve věci v zákonné lhůtě, *nařízený* správní orgán učiní z moci úřední opatření proti nečinnosti, jakmile se o tom dozví“.



ho chování a vystupování¹¹⁾, či jednání které dehonestuje, zesměšňuje či jinak napadá lidskou důstojnost dotčené osoby. Za nevhodné jednání možno pokládat i takové jednání pracovníka správního úřadu, který řádně či vůbec nevyšlechne osobu. Konkrétním příkladem nevhodného chování je např. tykání občanu vietnamské (či laoské) národnosti anebo poučování nepřiměřeně afektovaným hlasem o tom co má dotčená fyzická osoba vědět. Tedy každé jednání, které se neslučuje se zásadou správního řízení, že veřejná správa je službou veřejnosti.¹²⁾ Do režimu § 175 správního řádu ovšem nespadá, jak jsme již naznačili výše, obrana proti nečinnosti správního úřadu na tu se vztahuje zvláštní ustanovení obsažené v § 80 správního řádu.

Nebude snad nošením sov do Athén, připomenout, že pojem *nevhodné chování* otevírá osobám vstupujícím do kontaktu s naší veřejnou správou relativně široký prostor ke stížnostem, což na jednu stranu možno přivítat, jelikož veřejná správa

je skutečně službou veřejnosti a nevhodné chování by tam nemělo mít místo, avšak současně do jisté míry napomáhá k rozšíření dimenze pro neadekvátní stížnosti.

Správní řád ukotvuje zásadu určitě silné ochrany stěžovatele, dle zákona podání stížnosti nesmí být stěžovateli na újmu. Z právního hlediska by tedy nemělo docházet k tomu, aby stěžující si osoby, byť někdy celé administrativní řízení hodně stěžují, byly na svých právech jakkoliv umenšeny¹³⁾. Na druhou stranu musíme přiznat, a zkušenější pracovníci ve veřejné správě mi dají najisto za pravdu, že nejednou řádné a důrazné (nikoliv ovšem šikanozní) vymáhání zákonných povinností po účastnících správního řízení vnímají tyto subjekty již jako újmu.

Dále pak zdůrazněme skutečnost, že právní odpovědnost za trestný čin nebo správní delikt není tímto nikterak dotčena. Právnick a pedagog R. Ondruš k této věci uvádí: „Zásada *„non bis in idem“* (ne dvakrát v jedné věci) tu neplatí. Uložení pracovní sankce v důsledku odůvodněné stížnosti

11) Ondruš, R.: *Správní řád – nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Linde Praha, 2005, str. 496 uvádí konkrétně kupříkladu okřikování dotčené osoby nebo snižování osobní vážnosti osoby invetivami k jejich znalostem a schopnostem.

12) Např. - „Jak to že nevíte, že máte mít to a to razítko či formulář“ nebo „Myslíte si, že tu mám jen Vás?“ - řečeno nepřijemným povýšeným hlasem správního úředníka.

13) R. Ondruš ve svém komentáři ke správnímu řádu mj. používá trefný obrat – že vůči stěžovateli není možno „zaujímat extrémní polohy ránci správního uvážení“ – (Confer: Ondruš, 2005, op.cit. str.497). Hlubším zájemcům o problematiku správního uvážení možno doporučit monografii Skulová, S.: *Správní uvážení – základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Masarykova univerzita v Brně, 2003.



*spočívající ve snížení osobního ohodnocení či výtky nebrání postihu pachatele pro trestný čin či správní delikt spáchaný stejným jednáním“.*¹⁴⁾

Pracovníku správního orgánu je z právního hlediska zachováno právo obrany proti zvláště nepravdivým, pomlouvačným anebo občanské cti a lidské důstojnosti se dotýkajícím stížnostem, a to jak v rovině trestněprávní: *Pomluva* dle § 206 odst. 1 zákona č. 140/1961, trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů: „Kdo o jiném sdělí nepravdivý údaj, který je způsobilý značnou měrou ohrozit jeho vážnost u spoluobčanů, zejména poškodit jej v zaměstnání, narušit jeho rodinné vztahy nebo způsobit mu jinou vážnou újmu, bude potrestán odnětím svobody až na jeden rok“. Tak v rovině občanskoprávní: Dle § 11 a násl. zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů – ochrana osobnosti.

V praxi se může stát – mimo tisíce jiných alternativ, které život přináší – že někdo podá stížnost na pracovníka správního orgánu, která se dotkne úřednickovy občanské cti, ale stěžovatel posléze tvrdí, a to jak popravdě, tak z důvodu vyhnouti se právním následkům, že „nactiutraháckou“ stížnost podal žertem (nevážně). Zde je dobré připomenout

14) Cit. Ondruš, R.: *Správní řád – nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Linde Praha, 2005, str. 497.

judikát Nejvyššího soudu ČR z roku 2004: „V případě pochybností o charakteru posuzovaného jednání (t.j. zda bylo míněno vážně nebo zda se jednalo pouze o žert) je s ohledem na požadavek právní jistoty třeba přičíst fakt této nejasnosti k tíži toho, kdo ji svým jednáním způsobil (nikoliv tedy k tíži toho, kdo si měl takovéto jednání vyložit z hlediska, zda bylo míněno vážně či nikoliv)“.¹⁵⁾ V našem případě by to bylo přičteno k tíži „žertujícího stěžovatele“. Proto toto jednání nedoporučujeme.

Ochrana proti hrubě urážlivým způsobem formulovaným stížnostem možno nalézt i přímo ve správním řádu, a to v ustanovení § 62 odst. 2 správního řádu – dle kterého lze uložit pořádkovou pokutu až do výše 50 000,- Kč, tomu kdo učiní *hrubě urážlivé* podání. Zdůrazněme fakt, že zákonodárce zde použil výraz *hrubě urážlivé* podání, nikoliv jen urážlivé podání, smyslem takto formulovaného ustanovení je vyvážení se ukládání pořádkových sankcí za bagatelní prohřešky, které mohou být mnohdy pouhým nedorozuměním plynoucím např. z rozdílného sociálního a kulturního prostředí ze kterého pochází úřední osoba a účastník řízení¹⁶⁾. Právní forma této pokuty je *ex lege rozhodnutí* (nutno splnit příslušné obsahové

15) Srov. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. května 2004, sp. zn. 30 Cdo 1912/2003.

16) Např. podnikatel asijského původu.



a formální náležitosti) nikoliv usnesení a je možné ji udělit i opakovaně.

V jaké formě lze stížnost podat? Zákon tu vychází stěžovatelům vstříc a vytváří pro ně (resp. pro nás) relativní komfort, jelikož stížnost lze podat jak písemně tak ústně, úřad tedy musí *ex lege* přijmout oba typy podání, z pohledu právní zkušenosti, a to z důvodu právní jistoty, si dovoluji stěžovatelům doporučit spíše písemný typ. V případě, že se jedná o ústní „správní reklamací“, kterou objektivně nelze ihned vyřídit, je správní orgán povinen sepsat o ní písemný záznam¹⁷⁾.

Kam stížnost podat?

Stížnost se podává (§ 175 odst. 4 SR) u toho správního orgánu¹⁸⁾, který

17) Tedy nikoliv *protokol* ve smyslu ustanovení § 18 SR - o ústním jednání a o ústním podání, výsledku svědka, výsledku znalce, provedení důkazu listinou a ohledání, pokud jsou prováděny mimo ústní jednání, jakož i o jiných úkonech souvisejících s řízením v dané věci, při nichž dochází ke styku s účastníky řízení, se sepisuje *protokol*. Kromě protokolu lze též poříditi obrazový nebo zvukový záznam.

18) Zákonodárce tu použil výraz *správní orgán* (stejně jako v celém správním řádu), z pohledu vědy správního práva a právní teorie vůbec se jeví jako diskutabilní, zda by nebylo vhodnější a přesnější použití termínu *správní úřad*. K problematice pojmů *správní orgán* vs. *správní úřad* např. Průcha, P.: *Správní právo – obecná část*. Masarykova univerzita v Brně, 2003, str. 76. Autor, aby zbytečně nerozptyloval pozornost laskavého čtenáře, tak zde tuto otázku nenastoluje a tudíž neřeší.

vede řízení. Tento správní orgán je *ex lege* povinen prošetřit skutečnosti ve stížnosti uvedené. Považuje-li to za vhodné, vyslechne stěžovatele, osoby, proti nimž stížnost směřuje, popřípadě další osoby, které mohou přispět k objasnění věci.¹⁹⁾ Správní úřad (jazykem správního řádu – správní orgán) tedy nemá automatickou povinnost vyslyšet např. osoby, vůči kterým je stížnost vedena, záleží na jeho administrativní úvaze, měla by zde být zohledněna relevance celé stížnosti, aby nedocházelo ke zbytečnému zatěžování osob v neodůvodnitelných případech. Zajímavou otázkou je jak postupovat v případě tzv. „váhajícího stěžovatele“. Tedy takového, který podá stížnost, ale pak se již nedostavuje k podání doplňujícího vysvětlení nutného k realizaci prošetření předmětné stížnosti. Dle mého názoru – po gramatickém a teleologickém výkladu relevantních ustanovení správního řádu – nelze v takovém případě ze strany správního orgánu využít institutu předvedení dle správního řádu.²⁰⁾ Je samozřejmě pravda, že nedostavující se a nespolupracující stěžovatel své věci nikterak neprospívá a může vést – dle konkrétní situace – k odložení stížnosti.

19) Viz § 175 odst. 4 správního řádu.

20) K stejnému závěru dochází ve svém komentáři i R.Ondruš.



Česká úprava stížností ve správním řádu nijak neřeší – na rozdíl od slovenského zákona o stížnostech – problematiku tzv. *anonymních* stížností. Přirozeně můžeme očekávat, že v praxi se i takoveto vyskytnou. Slovenský zákon č. 152/1998 Z.z. v ustanovení svého § 8 mj. uvádí, že anonymní stížnost (po slovensky *anonymná sťažnosť*) se vyřizuje, když obsahuje konkrétní údaje, které nasvědčují tomu, že byl porušen právní předpis.²¹⁾ Jak je tomu tedy u nás ohledně anonymních stížností? Vyjdeme-li z ustanovení § 175 odst. 1 správního řádu, tak na správní orgány se stížnostmi proti nevhodnému chování úředních osob nebo proti postupu správního orgánu mohou obracet pouze dotčené osoby, nikoliv každý. Připomeňme si teoretické rozlišení stížnosti a oznámení uvedené na začátku tohoto článku. Zrekapitulujme si tedy, že stěžovatelem v režimu § 175 správního řádu může být jen ten, kdo byl nějak dotčen, a proto při obdržení anonymní administrativní stížnosti správní orgán neví a ani vědět nemůže, zda jde o stížnost od oprávněného subjektu, proto se dle mého

21) Srov.: *Sťažnosť*, v ktorej sťažovateľ neuvádza svoje meno, priezvisko a adresu (právnická osoba svoj názov a sídlo), je *anonymná sťažnosť*. *Anonymná sťažnosť* sa vybavuje, ak obsahuje konkrétne údaje, ktoré nasvedčujú, že bol porušený právny predpis.

názoru na anonymní stížnosti citovaný „stěžovatelský“ režim správního řádu nevztahuje. Správní orgán by např. ani nemohl – z logiky věci – splnit svou informační povinnost dle § 175 odst.5 správního řádu vůči stěžovateli.²²⁾

Stížnost musí být vyřízena do 60 dnů *ode dne jejího doručení* správnímu orgánu příslušnému k jejímu vyřízení. Porovnáme-li tuto lhůtu se Slovenskem, tak tam činí „základní lhůta“ pouze 30 dnů, ode dne kdy byla stížnost správnímu úřadu doručena, teprve ve složitějších případech se prodlužuje na 60 dnů (resp. v zcela mimořádných na 90 dnů).²³⁾

Zpět do ČR: O vyřízení stížnosti musí být stěžovatel v této šedesátidenní lhůtě vyrozuměn. Stanovenou lhůtu lze překročit jen tehdy, nelze-li v jejím průběhu zajistit podklady potřebné pro vyřízení stížnosti.

Byla-li stížnost shledána důvodnou (ať již z části či zcela), je správní orgán povinen *bezodkladně* učinit nezbytná opatření k nápravě. Do kdy musí správní orgán tuto nápravu učinit? Zákonodárce pamatujíc staré dobré zásady, že pokud došlo k pochybení, má dojít k nápravě co nejdříve, stanovil maximálně vstřícný termín vůči dotčeným - poškozeným osobám - a to *bezodkladně!*

22) O problematice informování stěžovatele bude pojednáno níže.

23) Srov. § 13 z.č. 152/1998 Z.z. o stížnostech.



O výsledku šetření a opatření přijatých k nápravě má správní orgán *ex lege* povinnost učinit záznam do spisu. Pozor stěžovatel nemá automatický nárok na vyrozumění o této věci, ten mu vzniká pouze tehdy, jestliže o to sám požádal.

Vzniká zde tedy zajímavá právní situace ohledně informování stěžovatele – na jedné straně má dle § 175 odst. 5 správního řádu právo být o vyřízení stížnosti v lhůtě 60 dnů vyrozuměn (správní úřad to má přímo *ex lege* za povinnost i bez žádosti stěžovatele), avšak na straně druhé, dle § 175 odst. 6 správního řádu, o výsledku šetření a opatření přijatých k nápravě může být stěžovatel informován pouze na základě své žádosti. Dovolují si presumovat, že v praxi bude asi určitý problém, která informace (či její část) spadá ještě pod odstavec pátý a která pod odstavec šestý. Stěžovatelům, majícím zájem o informace, doporučuji zaujmout ofenzivní pozici, tedy aby si pro splnění podmínky stanovené v ustanovení § 175 odst. 6 správního řádu o zmíněnou informaci aktivně *expressis verbis* požádali. Legislativně transparentnější (a tedy právněteoreticky kvalitnější) se mi jeví úprava slovenská, obsažená v ustanovení § 19 zákona č. 152/1998 Z.z., o stížnostech²⁴⁾, která dává automaticky stě-

24) V originále: „Oznámenie o vybavení sťažností: Výsledok prešetrenia sťažnosti sa ozna-

žovateli právo na informace i ohledně provedených nápravných kroků, tedy bez nutnosti zvláštní žádosti. *De lege ferenda* bych se přimlouval v tomto bodě za „následování slovenské cesty“, jelikož se mi nejeví pravděpodobné a logické, že by si nějaký subjekt stěžoval bez toho, aby chtěl vědět, jaké nápravné kroky správní úřad ve věci učiní (resp. učinil).

Pokud má stěžovatel za to, že stížnost, kterou podal u příslušného správního orgánu, nebyla řádně vyřízena, a z povahy věci samé nepůjde asi o žádnou vzácnost, může požádat *nadřízený* správní orgán, aby *přešetřil* způsob vyřízení stížnosti.²⁵⁾ V případě, že se jedná o ústřední orgán státní správy, který z logiky věci nemá žádný instančně nadřízený správní orgán, tak stížnost prověřuje příslušný ministr nebo jeho vedoucí (předseda)²⁶⁾ v případě jiného ústředního orgánu v jehož čele stojí pověřený člen vlády.

Zajímavou a spornou otázkou je v oblasti stížností vztah mezi správním řádem a ustanovením

muje sťažovateľovi písomne s odôvodnením, či je sťažnosť opodstatnená alebo neopodstatnená. V prípade, že sa zistila opodstatnenosť sťažnosti, uvedú sa v oznámení aj opatrenia prijaté alebo vykonané na odstránenie zistených nedostatkov. Ak nemožno prešetriť predmet sťažnosti, orgán verejnej správy to bez zbytočného odkladu oznámi sťažovateľovi“.

25) Viz § 175 odst. 7 správního řádu.

26) Např. předseda Českého statistického úřadu či předseda ÚOHS.



§ 102 odst. 2 písm. n) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“). V citovaném ustanovení vyhrazuje zákon o obcích radě obce mj. pravomoc **stanovit pravidla (!)** pro přijímání a vyřizování stížností. Dnešní legislativa nedává jasnou odpověď, který z výše zmíněných zákonů je v postavení zákona speciálního (tudíž majícího prioritu) vůči tomu druhému, mám za to, že praxe si v tomto směru vyžádá novelu (patrně zákona o obcích). Nyní nelze než radám obcí *doporučit*, aby svá „stížnostní pravidla“ harmonizovaly s novým správním řádem, nicméně nelze to na nich – dle mého soudu – kategoricky vynucovat.²⁷⁾ Pokud zákonodárce chtěl omezit akční radius obecních (městských, městysových) rad v oblasti stížností, tak to měl *expressis verbis* učinit, to se však nestalo.

III. Infostížnost aneb Stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace

Ústavní právo na informace je **právem specifické povahy**. Jeho

27) Subjektivně se domnívám, že problém tkví ve skutečnosti, že zákonodárce při přípravě a schvalování nového správního řádu opomněl existenci ustanovení § 102 odst. 2 písm. n) zákona o obcích.

zvláštnost tkví v tom, že je právem jako takovým (tedy samo o sobě) a zároveň je třeba ho chápat jako most k uskutečnění práv dalších. Zároveň také právo na informace naopak může stát v cestě k realizaci jiných práv.

Pokud jsem se zmínil o významu práva na informace jako mostu či prostředku k právům dalším, zaručených v našem ústavním pořádku, dokládám toto tvrzení kupříkladu skutečností, že právo na informace je nezbytné pro efektivní realizaci práva shromažďovacího (zaručené v čl. 19 LZPS) nebo práva petičního (čl. 18 LZPS) taktéž je přirozeným předpokladem pro výkon práva sdružovacího (čl. 20 LZPS). *A conto* práva na informace jako relevantní překážky k výkonu práv dalších zde poukazují zejména na možnost střetu realizace práva na informace versus právo na ochranu soukromých údajů, tedy dat ze soukromého a rodinného života (čl. 10 LZPS).

Právními vlastnostmi práva na informace, jako práva být informován a práva informace šířit, jsou **nezadatelnost, nezczitelnost, nepromlčitelnost, nezrušitelnost**.

V neposlední řadě musíme za vlastnost práva na informace jako ústavního práva označit možnost jeho přímé aplikace resp. tzv. *samo-vykonalnost ústavního práva*, ze které



mj. vyplývá²⁸⁾, že ještě před platností a účinností zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále je „zákon o svobodném přístupu k informacím“) či zákon č. 123/1998 Sb. o informacích o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, už byla veřejná správa České republiky povinna poskytovat požadované informace.

Územní samosprávné celky a jejich orgány jsou nejpočetnější skupinou tzv. povinných subjektů, které mají za povinnost umožnit svobodný přístup k informacím spadajících do jejich působnosti.

Obce (resp. statutární města, města, městyse, městské části a obvody) patří v praxi také mezi nejčastěji oslovované povinné subjekty dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Jedním z nových institutů zavedených „velkou jarní novelou“ – zákon č. 61/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění zákona č. 81/2005 Sb., a zákon

28) Což si žel neprávnická a novinářská veřejnost neuvědomuje, takže se mylně domnívá, že právo na informace resp. svobodný přístup k informacím je nový fenomén, přicházející v úvahu až s nástupem 3. tisíciletí.

č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů je tzv. **stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace** (kterou bych si pro větší názornost dovolil v dalším textu označit jako „infostížnost“).

(Ne)právnický někdy mate skutečnost existence dvou typů „stížností“ a to:

- a) **stížnost** – dle ustanovení § 175 správního řádu,
- b) **„info-stížnost“²⁹⁾** - stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace (§ 16a zákona o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů)³⁰⁾.

Musíme zdůraznit, že na zmíněný relativně nový institut *infostížnosti*, se absolutně nevztahují, a to ani podpůrně ustanovení § 175 správního řádu o vyřizování stížností. Tato nezávislost obou *stížnostních druhů* je založena kogentním ustanovením § 20 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, relevantní jsou tu pro nás slova: *v ostatním se správní řád nepoužije* a info-stížnost nám tu spadá právě do množiny „ostatní“.

29) Připomínám, že výraz „info-stížnost“ není oficiálním legálním termínem, pro pedagogickou názornost ho zde zavádí autor tohoto textu, aby podtrhl rozdíl oproti jiným stížnostním typům

30) Stranou ponechme např. *kasací stížnost* podle soudního řádu správního či dalšího typu stížností, kde k záměně již z podstaty věci naštěstí nedochází.



Stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace může *ex lege* podat žadatel,

- a) který nesouhlasí s vyřízením žádosti způsobem uvedeným v § 6 zákona o svobodném přístupu k informacím – tj. odkázání na zveřejněnou informaci,
- b) kterému po uplynutí lhůty podle § 14 odst. 5 písm. d) nebo § 14 odst. 7 zákona o svobodném přístupu k informacím nebyla poskytnuta informace nebo předložena konečná licenční nabídka a nebylo vydáno rozhodnutí o odmítnutí žádosti,
- c) kterému byla **informace poskytnuta částečně**, aniž bylo o zbytku žádosti vydáno rozhodnutí o odmítnutí, nebo
- d) který nesouhlasí s **výší úhrady** sdělené podle § 17 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím nebo s **výší odměny** podle § 14a odst. 2 tohoto zákona, požadovanými v souvislosti s poskytováním informací.

Jakým způsobem může nespokojený žadatel stížnost podat?

Info-stížnost lze podat písemně nebo ústně. V případě, že je info-stížnost podána ústně a nelze ji okamžitě vyřídit, musí o ní povinný subjekt (např. obec) sepsat písemný záznam.³¹⁾

31) Lidová zásada: *Co je psáno, to je dáno* promítnutá do pozitivně-právní úpravy.

Kam se podává?

Info-stížnost se podává přímo u povinného subjektu, což je pro žadatele vysoce komfortní stav, jelikož nemusí pátrat po tom, kam by svou stížnost správně zacílil, jelikož ji podá tam, kde prvotně žádal o informaci.

Do kdy musí stěžovatel podat svou info-stížnost?

Musí tak učinit do 30 kalendářních dnů ode dne, kdy info-žadatel bylo doručeno oznámení o odkazu na publikovanou informaci nebo kdy info-žadatel bylo doručeno sdělení, že žádost byla odložena, protože se požadované informace nevztahují k působnosti povinného subjektu. Anebo ode dne sdělení částky, kterou má uhradit za náklady na poskytnutí informace podle § 17 zákona o svobodném přístupu k informacím (nebo kterou má dle § 14a odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím uhradit za poskytnutí licence na požadovanou informaci). V ostatních případech, které jsou taxativně vyjmenovány v § 16a odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, se podává stížnost do 30 dnů ode dne, kdy uplynula lhůta pro poskytnutí informací popřípadě prodloužená lhůta dle § 14 odst. 7 zákona o svobodném přístupu k informacím.³²⁾

32) Srov. Fadrný, M., Kousal, M.: *Přístup k informacím po letošní novele* publikovaný názor in ASPI (lit) č. 27299.



Kdo rozhoduje o podané stížnosti?

Dle ustanovení § 16a odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím o info-stížnosti rozhoduje *nadřízený orgán* povinného subjektu. Nelze-li podle § 178 správního řádu nadřízený orgán určit, rozhoduje v řízení o stížnosti ten, kdo stojí v čele povinného subjektu.³³⁾

Primárně platí, že povinný subjekt, tedy ten který byl žádán o informaci, musí *info-stížnost* předložit, a to spolu se spisovým materiálem *nadřízenému orgánu* do 7 kalendářních (nikoliv pracovních) dnů ode dne, kdy mu stížnost došla. Výjimku tvoří případ, že v této lhůtě stížnosti sám zcela vyhoví tím, že poskytne požadovanou informaci nebo konečnou licenční nabídku, nebo vydá rozhodnutí o odmítnutí žádosti.

Nadřízený orgán při rozhodování o stížnosti přezkoumá postup povinného subjektu a rozhodne tak, že:

- a) postup povinného subjektu potvrdí,
- b) povinnému subjektu přikáže, aby ve stanovené lhůtě, která nesmí být delší než 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí nadřízeného orgánu, žádost vyřídil, případně předložil žadateli konečnou licenční nabídku

33) Viz § 20 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím.

- c) usnesením věc **převzme** a informaci poskytne sám nebo vydá rozhodnutí o odmítnutí žádosti. Pro obce a kraje je důležitý fakt, že tento postup nelze použít vůči orgánům územních samosprávných celků při výkonu *samostatné působnosti*, v rámci přenesené působnosti obce (resp. kraje) toto možné ovšem jest.

Nadřízený orgán při rozhodování o stížnosti podle 16a odstavce 1 písm. d) zákona o svobodném přístupu k informacím (tj. žadatel nesouhlasí s výší úhrady, resp. s výší licenční odměny) přezkoumá postup povinného subjektu a rozhodne tak, že:

- a) výši úhrady nebo odměny potvrdí,
- b) výši úhrady nebo odměny sníží. Pozor, tento postup nelze použít vůči *orgánům územních samosprávných celků* při výkonu samostatné působnosti³⁴⁾,
- c) povinnému subjektu přikáže, aby ve stanovené lhůtě, která nesmí být delší než 15 kalendářních dnů ode dne doručení rozhodnutí nadřízeného orgánu, zjednal nápravu, jde-li o úhradu nebo odměnu za poskytnutí informace územním samosprávným celkem v *samostatné působnosti*.

34) V rámci *přenesené působnosti* obce (resp. kraje) toto možné je.



Nadřízený orgán musí o zmíněné info-stížnosti rozhodnout do 15 kalendářních dnů ode dne, kdy mu byla předložena.

V případě, že dokonce ani nadřízený orgán nevydá v tomto případě žádné rozhodnutí, lze podat žádost o opatření proti nečinnosti podle ustanovení § 80 správního řádu.

Pro vyšší informační komplexnost dodejme, že výše zmíněná rozhodnutí³⁵⁾ nadřízeného orgánu se *ex lege* oznamují jak žadateli tak i „původnímu“ povinnému subjektu. Proti zmíněným rozhodnutím³⁶⁾ se **nelze odvolat**. Kvůli omezené použitelnosti správního řádu vyplývající z ustanovení § 20 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, je zde rovněž vyloučeno přezkumné řízení a obnova řízení.

Zajímavá situace nastává tehdy, když nadřízený orgán *usnesením* věc převzme a informaci poskytne sám nebo vydá rozhodnutí o odmítnutí žádosti, žadatel pak i zde může postupovat ve smyslu ustanovení § 16a odstavce 1 písm. a) nebo c) zá-

35) Tj. rozhodnutí podle § 16a odst. 6 a 7 zákona o svobodném přístupu k informacím

36) Opět zde máme na mysli rozhodnutí podle § 16a odst. 6 a 7 zákona o svobodném přístupu k informacím, dodejme, pokud jde o rozhodnutí podle § 16a odstavce 6 písm. c) tohoto zákona, nelze se odvolat pouze v případě, kdy rozhodl nadřízený orgán určený podle § 178 odst. 2 věty poslední správního řádu nebo podle § 20 odst. 5 tohoto zákona.

kona o svobodném přístupu k informacím – tj. nesouhlasí s vyřízením žádosti způsobem uvedeným v § 6 zákona o svobodném přístupu k informacím³⁷⁾ – odkázání na zveřejněnou informaci, nebo dle zmíněného písm. c) - nespokojenost s částečně poskytnutou informací.

IV. Slovo závěrem

Výše popsanou „stížnostní dualitu“ tedy existenci:

- 1) **stížnosti** – dle ustanovení § 175 správního řádu,
- 2) „**info-stížnosti**“³⁸⁾ - stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace (§ 16a zákona o svobodném přístupu k informacím)³⁹⁾ nepokládám z pohledu teorie (a vlastně i praxe) správního práva

37) Pokud žádost o poskytnutí informace směřuje k poskytnutí *zveřejněné informace*, může povinný subjekt co nejdříve, nejspíše *očeká do sedmi dnů*, místo poskytnutí informace sdělit žadateli údaje umožňující vyhledání a získání zveřejněné informace. Pokud žadatel trvá na přímém poskytnutí zveřejněné informace, povinný subjekt mu ji poskytne.

38) Opět připomínám (zejména pro čtenáře *specializující* se jen na závěry textů), že výraz „*info-stížnost*“ není oficiálním legálním termínem, pro pedagogickou názornost ho zde zavádí autor tohoto textu, aby podtrhl rozdíl oproti jiným stížnostním typům.

39) Stranou ponechme např. *kasací stížnost* podle soudního řádu správního či další typy stížností, kde k záměně již z podstaty věci našťestí nedochází.

za ideální, *de lege ferenda* navrhuji sloučení do jednoho *pracovněššího legálního útvaru*, v jistých aspektech by tu vzorem mohla být slovenská právní úprava stížností (zákon č.152/1998 Z.z., o stiažnostiach).

Připomeňme, že zmíněný slovenský zákon byl určitým inspiračním zdrojem pro návrhy českých zákonodárců, kteří v minulosti *neúspěšně* předkládali zákon o stížnostech – např. sněmovní tisk č. 574 z III. volebního období PS PČR z roku 2000.⁴⁰⁾ Pro informační komplexnost dodejme, že citovaný návrh se netý-

kal jen stížností na činnost veřejné správy⁴¹⁾, ale rovněž stížností poukazující na nedostatky v rámci soukromého práva, k jejichž nápravě je nutná veřejnoprávní ingerence. L. Jemelka mj. na tomto návrhu zákona oceňuje, že by napomohl k jasnější úpravě evidence stížností nebo např. odpovědnost stěžovatele za nedůvodnou stížnost, která existuje v některých zemích EU.⁴²⁾

JUDr. Petr Kolman, Ph.D.

*Katedra správní vědy, správního práva
a finančního práva
Právníká fakulta
Masarykova univerzita v Brně*



40) Srov. Jemelka, L.: *Stížnosti a místní samospráva*. in sborník *Nový správní řád a místní samospráva II*, (eds. Kadečka, S., Kliková, A.), Masarykova univerzita, Acta universitatis masarykianae brunensis iuridica, sv.č.319, Brno, 2007, s.49.

41) Kterak je tomu nyní v ustanovení § 175 správního řádu.

42) Srov. Jemelka, L. op.cit. s. 50.