



Postup správních orgánů u vybraných oblastí správního řádu

Výzkumná zpráva 2026



Obsah

Slovník užitých pojmů	3
Seznam použitých zkratk	5
Úvodní slovo	6
Shrnutí	8
Právní úprava.....	12
Výsledky dotazníkového šetření.....	14
1. Popis úřadů, které se zúčastnily výzkumu	15
2. Souhrnné výsledky	19
2.1 Práce s e-maily doručeny přímo úředníkům	19
2.2 Opakovaná a kverulantní podání a agresivní či urážlivá komunikace vůči úřadu	25
2.3 Informování podatelů o vyřízení podnětů (§ 42 správního řádu)	31
2.4 Vyřizování písemností bez elektronického podpisu	35
2.5 Zapůjčování spisů mezi úřady	40
2.6 Dálkové nahlížení do spisu (zaslání kopie listin ze spisu)	46
2.7 Poučení o správní žalobě	54
2.8 Nesprávně podaná odvolání	58
3. Zájem úřadů o externí metodiky	63
3.1 Souhrnný zájem o externí metodiku	63
3.2 Zájem o externí metodiku podle typu úřadu	65
3.3 Zájem o externí metodiku podle druhu vykonávané agendy	67
3.4 Analýza již využívaných externích metodik	68
4. Formalizace postupů na úřadech.....	73
4.1 Postup podle interní metodiky/pokynu	74
4.2 Postup podle externí metodiky/doporučení	75
4.3 Postup podle ustálené praxe, bez formálně stanovených pravidel	76
4.4 Žádný ustálený postup.....	78
5. Komentáře a další zjištění	79
5.1 Komplikovanost stávajícího správního řádu a nízká orientace úředníků	79
5.2 Potřeba metodického vedení	80
5.3 Potřeba legislativních změn v souvislosti s digitalizací veřejné správy	80
5.4 Nezájem o legislativní změny	81
5.5 Kapacitní a personální limity správních úřadů.....	82



Slovník užitých pojmů

Agregace dat – postup, při němž se jednotlivé odpovědi nebo údaje spojují do souhrnných výsledků, aby bylo možné porovnávat skupiny respondentů.

Dálkové nahlížení do spisu – zpřístupnění a zaslání dokumentů ze správního spisu bez nutnosti osobní návštěvy úřadu. K tomuto kroku dochází na žádost účastníka řízení o pořízení a zaslání kopie či skenu části nebo celého správního spisu, a to například prostřednictvím datové schránky nebo (elektronické) pošty. (Systém vzdáleného přístupu je z této definice v našem pojetí záměrně vynechán).

Elektronický podpis – tvoří jej data spojená s elektronickým dokumentem, která slouží k nezpochybnitelné identifikaci odesílatele. Podrobnosti o jeho jednotlivých úrovních (zaručený, uznávaný, kvalifikovaný) a právních účincích upravuje zákon č. 297/2016 Sb. (ve spojení s evropským nařízením eIDAS). Dále v textu máme na mysli úroveň požadovanou pro podání od adresátů orgánů veřejné moci (zaručený elektronický podpis).

Formalizace postupů – v tomto textu se má tímto pojmem na mysli „míra“, s jakou jsou pracovní postupy na úřadě upraveny písemnými pravidly, metodikami nebo jinými závaznými dokumenty.

Judikatura – rozhodovací praxe soudů, která má vliv na výklad a aplikaci právních norem. Ačkoliv v našem systému není formálním pramenem práva, fakticky dotváří psané zákony a zajišťuje předvídatelnost, právní jistotu a jednotnost soudního rozhodování.

Kverulantní podání – podání, jehož cílem zpravidla není vyřešení problému, ale opakované zatěžování úřadu, vyvolávání sporů nebo komplikování jeho činnosti.

Metodika – soubor pravidel nebo doporučení pro jednotný výklad práva a jednotný postup zaměstnanců v konkrétních situacích.

Pilotáž dotazníku – zkušební ověření dotazníku na menším počtu respondentů před zahájením vlastního sběru dat, slouží k odhalení nejasností nebo nedostatků v obsahu a struktuře dotazníku a k jejich následné optimalizaci.

Principy dobré správy – soubor principů, podle nichž by měly správní orgány jednat – zejména zákonně, nestranně, přiměřeně, srozumitelně a vstřícně vůči veřejnosti. Veřejný ochránce práv je sepsal do tzv. Desatera¹.

1 VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Principy dobré správy* [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv [cit. 2026-07-27]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/dokument/principy-dobre-spravy/>.



Podání – formální procesní úkon adresovaný úřadu, jímž daná osoba uplatňuje svá vlastní práva (např. žádost o povolení kácení dřevin). Dotyčná osoba má právo na jeho vyřízení – úřad má povinnost se podáním zabývat, vést řízení a vydat formální rozhodnutí.

Podnět – upozornění úřadu na určitou skutečnost s cílem, aby úřad zahájil řízení z moci úřední (tzv. ex officio). Např. upozornění úřadu na nelegální skládku v obci. Na rozdíl od podání zde podatel nemá nárok na samotné "vyřízení" věci, má pouze právo, aby mu úřad sdělil, jak s jeho podnětem naložil, pokud o to požádá (zda k zahájení řízení přistoupil, či nikoliv).

Tematická analýza – metoda zpracování otevřených odpovědí, která spočívá ve vyhledávání a třídění opakujících se témat a významů v textových datech.

Typ úřadu – v tomto textu se má „typem úřadu“ na mysli jeden ze sedmi případů z následující typologie: ústřední orgány státní správy, územní orgány celostátních institucí, krajské úřady, městské části Prahy, obce III. typu (obecní úřad obce s rozšířenou působností), obce II. typu (pověřený obecní úřad), obce I. typu (základní obce).



Seznam použitých zkratek

ČR – Česká republika

GDPR – Obecné nařízení o ochraně osobních údajů (General Data Protection Regulation)

MČ – městská část (Prahy)

N – počet respondentů / velikost souboru

n – velikost dílčího souboru

Sb. – Sbírka zákonů

sp. zn. – spisová značka

$\bar{x}$ – aritmetický průměr



Úvodní slovo

Od úřadů² občané očekávají především srozumitelnost, předvídatelnost a jednotný přístup. Základní pravidla postupů úřadů sice stanovuje správní řád, v praxi však často nastávají situace, pro které neposkytuje jednoznačný návod. Úředníci tak musí složitě hledat vhodné řešení, zatímco občan čeká na vyřízení své věci v nejistotě. V důsledku toho se stává, že dva různé úřady – nebo dokonce dva úředníci na témže pracovišti – vyřídí obdobnou situaci odlišně. Pro člověka, který se v administrativních procesech neorientuje, to znamená pocit, že se nedokáže domoci jasné a včasné odpovědi či pomoci.

Nejednotná správní praxe tak není pouze teoretickým problémem, ale přímo ovlivňuje zkušenost lidí s veřejnou správou a jejich důvěru v ní. Proto jsme se rozhodli zrealizovat dotazníkové šetření, jehož cílem je získat ucelený obraz o současné správní praxi. Zaměřili jsme se na osm konkrétních oblastí aplikace správního řádu³, které se v podnětech od občanů opakovaně ukazují jako problematické:

- (1) práce s e-maily doručenými přímo úředníkům místo na podatelnu,
- (2) opakovaná a kverulantní podání a agresivní či urážlivá komunikace vůči úřadu,
- (3) informování podatelů o vyřízení podnětů podle § 42 správního řádu,
- (4) vyřizování podání bez elektronického podpisu,
- (5) zapůjčování spisů mezi úřady,
- (6) dálkové nahlížení do spisu (zaslání kopie listin ze spisu),
- (7) poučení o správní žalobě,
- (8) nesprávně podané odvolání.

Konkrétně bylo cílem dotazníkového šetření:

-
- 2 Správní řád používá pojem „správní orgán“. Pro zjednodušení v textu používáme termín „úřad“, není-li pojem „orgány“ součástí názvu, citace, znění otázky v dotazníku apod. Podobně pro „úřední osoby“ používáme pojem „úředníci“.
 - 3 Doplnuje tak dřívější dotazníková šetření na související témata: Pravidla elektronické komunikace (z roku 2014, dostupný: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/10542>, Dálkové nahlížení do spisu (z roku 2018), dostupný: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/10540>, Cizojazyčná elektronická podání (z roku 2025), dostupný: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/13882>, Výkon státní správy na malých obcích z roku 2025, dostupný: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/14378>.



- popsat postupy úřadů ve vybraných oblastech správní praxe a zjistit míru formalizace těchto postupů na jednotlivých pracovištích,
- identifikovat oblasti, ve kterých si úřady nejsou svými postupy zcela jisté,
- odhalit témata, která v praxi vyvolávají nejvíce obtíží při používání správního řádu,
- zmapovat zájem úřadů o externí metodickou podporu.

Před samotným spuštěním šetření proběhla pilotáž dotazníku. Výzvu k účasti v dotazníkovém šetření jsme zaslali do datových schránek oslovených úřadů nebo jejich nadřízených úřadů, pokud úřady vlastní datovou schránku neměly.

Sběr dat probíhal od března do května 2026. Dotazníkové šetření zahrnovalo všechny hlavní úrovně veřejné správy v České republice: ústřední orgány státní správy, územní orgány celostátních institucí, krajské úřady včetně Magistrátu hl. m. Prahy, městské části hl. m. Prahy a obce I., II. a III. typu. Na těchto úrovních jsme zpravidla oslovili plošně všechny úřady. Celkem jsme získali 1 422 dotazníků od 1 126 úřadů.⁴ Návratnost se na jednotlivých úrovních veřejné správy pohybovala mezi 55 % a 100 %.⁵

Nasbíraná data jsme vyhodnotili pomocí běžných statistických postupů. Sledovali jsme četnost jednotlivých odpovědí, porovnávali rozdíly mezi různými skupinami respondentů a ověřovali jejich statistickou významnost. U otevřených otázek jsme pak provedli tematickou analýzu nejčastěji se opakujících argumentů a zkušeností.⁶

Zjištění z tohoto dotazníkového šetření poslouží veřejné ochránkyni práv jako podklad pro její další činnost. Na jejich základě bude moci formulovat konkrétní doporučení úřadům, iniciovat vznik chybějících metodik nebo připravit podněty ke zpřesnění samotné právní úpravy.

4 Některé úřady měly vzhledem k rozsahu svých agend možnost vyplnit více dotazníků. Tato problematika je podrobněji vysvětlena dále v 1. kapitole – Struktura výběrového souboru.

5 Při 95% intervalu spolehlivosti činí odhadovaná statistická chyba návratnosti nejvýše $\pm 4,0$ %.

6 Použité statistické metody zahrnovaly frekvenční analýzu, tedy sledování četnosti výskytu jednotlivých odpovědí nebo jevů v datech, dále agregaci a porovnávání výsledků mezi jednotlivými skupinami, testování statistické významnosti zjištěných rozdílů a u některých otevřených otázek také tematickou analýzu.



Shrnutí

Výzkumné šetření odhalilo, že právní praxe českých úřadů je do značné míry roztržštěná a opírá se často o vlastní ustálenou praxi než o pevně daná metodická pravidla. Zásadní roli přitom hraje velikost instituce: zatímco ústřední orgány a kraje mají své postupy mnohdy formalizované, menší obce se při výkladu legislativy potýkají s nejistotou a kapacitními i personálními limity. Tento stav má za následek **nejednotnost postupů při řešení stejných záležitostí a s tím související nejistotu občanů, jak bude jejich věc vyřízena.**

Externí metodika může tam, kde zákon připouští různé výklady či postupy, nabídnout jednotné doporučení. **Ve většině zkoumaných oblastí o externí metodiku přitom projevuje zájem více než polovina úřadů.** Výzkum však ukazuje i situace, kde je spíše problémem samotná právní úprava (neexistuje nebo je nedostatečná) či nedokončená digitalizace veřejné správy, a kde tedy pouhé poskytnutí metodiky problémy nevyřeší.

Níže shrnujeme zjištění za 8 zkoumaných oblastí.

(1) E-maily doručené přímo úředníkům: Když člověk pošle úřední korespondenci přímo na e-mail úředníka místo na podatelnu, nemůže si být jistý, jak s ní úřad naloží. **Úřady postupují nejednotně** – polovina (51 %) e-mail vždy přepoše na podatelnu bez ohledu na jeho obsah, téměř třetina (31 %) postupuje případ od případu⁷ a zbytek (18 %) jej nepřeposílá nikdy. **Rozdílný přístup úřadů se promítá také do určení okamžiku doručení takové korespondence** – většina úřadů (59 %) ji odvozuje už od doručení na e-mail úředníka, téměř třetina (31 %) až od doručení na podatelnu, část úřadů korespondenci z důvodu nesprávného adresování nepovažuje za doručenou vůbec. Nesprávné adresování přitom ovlivňuje nejen počátek lhůty pro vyřízení věci, ale také zvyšuje riziko zmeškání lhůty pro úkony (např. odvolání). **Více než polovina úřadů** se přitom v této věci řídí ustálenou praxí (54 %) a **uvítala by externí metodiku** (55 %).

(2) Opakovaná, kverulantní a agresivní komunikace: Pokud člověk úřadu opakovaně podává stejné podněty či podání nebo komunikuje agresivně, zachovává většina úřadů standardní postup – tedy formálně takovou komunikaci vyřizují stejně, jako by šlo o zcela nový či bezproblémový podnět či podání. U opakovaných podnětů či podání tak postupují dvě třetiny úřadů (66 %), u kverulantních naprostá většina úřadů (84 %) a u agresivní komunikace (87 %). Objevují se snahy o pragmatické řešení, aby se předešlo jejich zahlcení. Postupné omezování komunikace s podatelem volí část úřadů u opakované komunikace bez nových skutečností (39 %). Represivní postupy úřady volí jen u agresivní komunikace – jedná se buď

⁷ Přeposílají jen vybrané typy e-mailů, např. žádosti o vydání rozhodnutí, častěji elektronicky podepsané e-maily.



o kontaktování policie (14 %), nebo uložení pořádkové pokuty (3 %). Přestože úřady zvládají tuto komunikaci vyřizovat standardními procesními cestami, představuje pro ně podle jejich vyjádření **velkou administrativní a časovou zátěž**. Interní pravidla pro řešení takových situací má k dispozici jen zlomek z nich. Právě nedostatek opory pro jiné, než standardní vyřízení **vyvolává silnou poptávku po jasných pravidlech**: více než dvě třetiny úřadů (69–70 % v závislosti na typu problematického jednání) by v této oblasti **uvítaly externí metodiku, případně legislativní změnu**, která by jim umožnila podání zjevně nepřinášející nové skutečnosti zpoplatnit či rovnou odložit.

- (3) Informování podatelů o vyřízení podnětů:** Pokud člověk upozorní úřad na možný problém nebo podá podnět k zahájení řízení, musí ho úřad na požádání informovat, jak s podnětem naložil. Výzkum ukázal, že přístup k informování se značně liší – a to i v tom, zda podatel vůbec musí žádat o informace. Významná část úřadů (40 %) totiž **zasílá vyrozumění vždy, a to i bez výslovné žádosti podatele**. Nejčastěji (45 %) úřady zasílají **písemné vyrozumění pouze v některých případech**, méně **volí jen neformální vyřízení** (13 %). Malý zlomek úřadů (2 %) podatele **nevyrozumí ani tehdy, pokud o to výslovně požádá**. **Většina úřadů (64 %) připojuje k vyrozumění odůvodnění svého postupu** bez ohledu na to, zda řízení zahájí, či nikoli. Praxe je roztržštěná u **dodatečného informování**, pokud úřad výsledek řízení nezná při odeslání vyrozumění – část úřadů (43 %) podatele o finálním výsledku informuje dodatečně automaticky, část (40 %) to naopak neprovádí vůbec a zbytek (17 %) informuje jen na žádost nebo odkazuje na online databázi. Tato nejednotnost pramení z toho, že se úřady nejčastěji řídí jen **vlastní ustálenou praxí** (58 %), případně postupují **zcela bez pravidel a rozhodují se případ od případu** (24 %). **Téměř dvě třetiny úřadů (62 %) by proto uvítaly závaznou externí metodiku**, která by pravidla sjednotila. Ta by jim podle jejich vyjádření pomohla řešit i situace, kdy podatelé očekávají podrobnější informace, než kolik jim úřad může (s ohledem na to, že nejsou účastníky řízení) ze zákona sdělit.
- (4) Vyřizování písemností bez elektronického podpisu:** Někdy se stane, že člověk pošle elektronickou komunikaci bez podpisu tam, kde jej správní řád vyžaduje. **Výzkum ukázal, že když úřady dostanou takovou korespondenci, reagují různě**. Některé úřady informují o povinnosti mít elektronický podpis v rámci komunikace s odesílatelem (39 %), jiné navíc i na svém webu (23 %). Třetina (31 %) o této nezbytnosti neinformuje, nebo jen v některých případech. Zbylé úřady postupují ještě jinak (4 % informují jen obecným poučením na svém webu). **Praxe je nejednotná i v situaci, kdy podatel nedoplní elektronický podpis do předepsaných 5 pracovních dnů**. Asi třetina úřadů se takovou korespondencí dále nezabývá, ale podatele o tom informuje (35 %), čtvrtina jej o tom však neinformuje (25 %), asi pětina chybějící elektronický podpis neřeší (19 %) a s podáním nakládá, jako by jej mělo. I u elektronických podání bez podpisu postupuje nejvíce úřadů – dvě třetiny (60 %) – podle ustálené praxe. Pro tuto oblast by přivítalo **externí metodiku 63 % úřadů**.



- (5) **Zapůjčování spisů mezi úřady:** Úřady nejčastěji poskytují listinný originál spisu jinému úřadu (např. odvolacímu) a ponechávají si kopii (59 %) nebo zasílají jen elektronickou verzi spisu (57 %). Jedna z hlavních potíží však souvisí s vrácením spisů – polovina úřadů (51 %) si stěžuje, že na něj čeká příliš dlouho. Dvě třetiny úřadů (67 %) se ve svých postupech řídí ustálenou praxí. Převládají tedy spíše vlastní zaběhnuté postupy než jednotná metodická pravidla, což může vést k rozdílu v tom, jak rychle a jakým způsobem si úřady spisy zapůjčují. **Zájem o externí metodiku pro tuto oblast má většina úřadů (59 %).**
- (6) **Dálkové nahlížení do spisu (zaslání kopie listin ze spisu):** Když chce člověk nahlédnout do spisu bez nutnosti návštěvy úřadu, žádá úřad o zaslání kopie listin ze spisu poštou, e-mailem nebo do datové schránky. **Záleží přitom na konkrétním úřadu, zda mu vyjde vstříc** – část úřadů kopie zasílá (45 %), část nikoli (44 %). Úřady, které odmítají posílat kopie, nejčastěji argumentují tím, že jim to neumožňuje zákon (58 %), nebo technickými limity (46 %). V této oblasti se polovina úřadů (50 %) řídí ustálenou praxí a **dvě třetiny úřadů by uvítaly externí metodiku** (68 %). Silná poptávka po ní nejspíše souvisí také s technickými a bezpečnostními problémy, které musí úřady při zasílání kopií řešit. Pro člověka je výsledkem především nejistota, zda mu úřad vyhoví, nebo bude muset přijít osobně. **Přímo zpřístupnit elektronickou verzi spisu přes systém vzdáleného přístupu**, což by nahlížení ještě více zjednodušilo a zrychlilo, je pak zatím zcela okrajovou praxí. Tuto možnost aktivně poskytuje malý podíl úřadů (6 %). Většina úřadů (74 %) vzdálený přístup dosud neumožňuje a ani jeho zavedení neplánuje, což je dáno pravděpodobně vysokými nároky na technické zázemí, personální kapacity i úroveň zabezpečení dat. Pětina úřadů (20 %) se však na jeho zavedení již připravuje. Dominantním modelem pro dálkové nahlížení tak nadále zůstává zasílání kopií spisu.
- (7) **Poučení o správní žalobě:** Z rozhodnutí se účastník řízení standardně dozví o možnosti odvolání, nikoli však o možnosti podat správní žalobu – správní řád totiž tuto povinnost výslovně nestanovuje. Dobrovolně toto poučení však přidává zhruba pětina úřadů (22 %). V této oblasti se jako klíčová ukazuje spíše **změna zákona než nová metodika: legislativní úpravu by uvítaly téměř dvě třetiny úřadů** (62 %), o **externí metodiku** stojí asi třetina úřadů (36 %).
- (8) **Nesprávně podaná odvolání:** Pokud člověk odešle odvolání nadřízenému úřadu namísto úřadu, který vydal rozhodnutí, musí jej nadřízený úřad přeposlat. Odvolání pak může dojít až po uplynutí lhůty pro jeho podání. Podle odhadu úřadů bylo v roce 2024 takto nesprávně podaných odvolání nejméně 300, teoreticky však i více než 800. Vnitřní pravidla pro jejich rychlé vyřízení má čtvrtina úřadů (24 %). Dvě třetiny nadřízených úřadů (66 %) odvolání přeposílají do pěti pracovních dnů.



Úřady vidí řešení především ve změně zákona, která by zachovala lhůtu pro podání odvolání i při chybném doručení (37 %), nebo v poskytování vzorových srozumitelnějších poučení snižujících počet nesprávně podaných odvolání (27 %), méně pak v externí metodice (23 %).



Právní úprava

Následující přehled shrnuje klíčové právní předpisy a instituty, o které se úřady opírají ve svých postupech ve zkoumaných oblastech.

▪ **Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád**

V kontextu sledovaných oblastí se praxe opírá zejména o tato jeho ustanovení:

Základní zásady činnosti úřadů (§ 2–8): Slouží úřadům jako základní hodnotový a interpretační rámec při řešení každodenní agendy.

Náležitosti podání (§ 37): Ustanovení § 37 upravuje náležitosti podání, vč. podpisu. Podmínky elektronických podpisů jsou podrobněji v zákoně č. 297/2016 Sb., o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce⁸. Ustanovení § 37 odst. 4 stanoví, že podání je sice možné učinit i bez elektronického podpisu, v takovém případě je však nutné jej do 5 dnů potvrdit (písemně, ústně do protokolu anebo s použitím elektronického podpisu).

Podněty k zahájení řízení a vyrozumění o jejich vyřízení (§ 42): Upravuje povinnost úřadu na požádání sdělit osobě, která podala podnět k zahájení řízení, jak s podnětem naložil, a to ve lhůtě do 30 dnů.

Odložení věci (§ 43): Úřad podání formálně odloží usnesením za zákonem předvídaných okolností (tj. učiněný úkon zjevně není žádostí nebo z něj nejde zjistit, kdo jej podal, případně k jeho vyřízení není věcně příslušný žádný úřad).

Pořádková pokuta (§ 62): Umožňuje úřadu sankcionovat toho, kdo se v řízení dopustí hrubě urážlivého chování vůči úředníku nebo úřadu.

Podání odvolání (§ 86 odst. 1, § 92 odst. 1): Odvolání se podává u úřadu, který vydal napadené rozhodnutí (prvního stupně). Pokud je odvolání opožděné, úřad je odmítne.

Poučování o možnosti podat správní žalobu: Správní řád neukládá úřadům povinnost poučovat účastníky řízení o možnosti podat správní žalobu ke správnímu soudu.

Správní spis a nahlížení do spisu, pořizování kopií ze spisu, zapůjčování spisů (§ 17, § 38): Upravuje povinnost vést spis o každé věci. Obsahuje také pravidla pro nahlížení do spisu a pořizování kopií listin ze spisu. Neupravuje procesní postup při vzájemném zapůjčování spisů mezi úřady či soudům, ani podmínky pro dálkové nahlížení do spisu (zaslání kopie prostřednictvím datové schránky, poštou atd.)

Stížnost (§ 175): Zaručuje lidem právo si stěžovat na nevhodné chování úředníků nebo nesprávný postup úřadu, který musí takovou stížnost prošetřit a případně zjednat

⁸ Tento zákon přímo navazuje na evropské nařízení známé jako [eIDAS](#).



nápravu. Pokud stěžovatel není spokojen se způsobem vyřízení, má možnost obrátit se na nadřízený úřad, aby celý postup zkontroloval.

▪ ***Vyhláška č. 259/2012 Sb., o podrobnostech výkonu spisové služby***

Ustanovení § 2 a § 5 této vyhlášky vymezují povinnosti při příjmu a evidenci dokumentů. Úřady se o ně opírají, když nakládají s korespondencí doručenou přímo do e-mailových schránek jednotlivých úředníků namísto do oficiální podatelny.

▪ ***Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím***

Tento předpis může sloužit jako vzor (resp. zdroj interpretačních vodítek a ustálené judikatury) při řešení kverulantních a opakovaných podání, kde se úřady potýkají se zneužitím práva na informace, opakovanými dotazy téhož charakteru či požadavky na mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací. Úřadům umožňuje žádost odmítnout pro zneužití práva, požadovat finanční úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledávání, odkázat na již zveřejněné informace nebo odložit nesrozumitelný dotaz.

▪ ***Zákony o přestupcích***

Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, a zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, tvoří právní oporu pro situace, kdy verbální agrese, urážky či nevhodné chování ze strany veřejnosti vůči úřadu překročí rámec běžné komunikace a naplní znaky přestupku.

▪ ***Ochrana osobních údajů (GDPR)***

Obecné nařízení o ochraně osobních údajů (EU) 2016/679 (GDPR) představuje významný regulatorní prvek, který úřady zohledňují (a vnímají i jako právní bariéru či zdroj nejistoty) při zapůjčování spisových materiálů jiným subjektům a při dálkovém nahlížení do spisu.

Výsledky dotazníkového šetření

Dotazníkové šetření jsme zaměřili na osm konkrétních oblastí aplikace správního řádu, ve kterých úřady postupují rozdílně. Zajímalo nás také, zda mají úřady zájem o metodickou podporu a jaká je stávající míra formalizace některých postupů.

Text kapitoly se člení do podkapitol:

- Struktura výběrového souboru (kapitola 1) seznamuje se skladbou vzorku, se kterým dotazníkové šetření pracuje, a s jeho výhodami i limity.
- Souhrnné výsledky (kapitola 2) popisují hlavní zjištění zvláště za jednotlivé zkoumané oblasti aplikace správního řádu. Tam, kde to odpovídalo našemu výzkumnému zájmu a zároveň to dávalo interpretační smysl, uvádíme také třídění výsledků podle typu úřadu nebo druhu zpracovávané agendy.
- Zájem úřadů o externí metodiku (kapitola 3) analyzuje poptávku úřadů po externí metodice podle oblasti aplikace správního řádu, typu úřadu a druhu správní agendy. V kapitole analyzujeme také externí metodiky, které již úřady využívají.
- Formalizace postupů na úřadech (kapitola 4) zachycuje míru standardizace postupů ve zkoumaných oblastech aplikace správního řádu a porovnává je podle typu úřadu.
- Komentáře a další zjištění (kapitola 5) shrnují podněty a komentáře úřadů z otevřených otázek dotazníku.

1. Popis úřadů, které se zúčastnily výzkumu

Výzkumná zjištění začínáme popisem souboru úřadů, které se výzkumu zúčastnily. Přehled těchto úřadů zobrazuje tabulka 1.

Tab. 1 Popis úřadů, které se zúčastnily výzkumu

Typ úřadu (počet oslovených úřadů)	Počet institucí	Návratnost	Počet dotazníků	Zastoupení v souhrnných výsledcích
Ústřední orgány státní správy (48)	43	90 %	45	3 %
Územní orgány celostátních institucí (163)	141	87 %	141	10 %
Krajské úřady (14)	14	100 %	38	3 %
Městské části Prahy (22)	22	100 %	55	4 %
Obce III. typu (205)	197	96 %	434	31 %
Obce II. typu (183)	164	90 %	164	12 %
Obce I. typu (1 000)	545	55 %	545	38 %
Celkem (1 635)	1 126	87 % ($\bar{x}$)	1 422	

Typ úřadu: Do šetření jsme zahrnuli všechny úrovně veřejné správy v ČR. Dále v textu je nazýváme „typy úřadů“ a jejich seznam a počet uvádí první sloupec zleva. Soubor zahrnuje několik typů úřadů, které jsou zastoupeny velmi odlišně už v základním souboru. V rámci jednotlivých typů úřadů jsme oslovili všechna pracoviště s výjimkou územních orgánů celostátních institucí, kde nám stačila krajská a regionální pracoviště. U obcí I. typu jsme z praktických důvodů požádali o účast v šetření pouze vzorek 1 000 obcí vytvořený stratifikovaným náhodným výběrem⁹. Strata, tedy skupiny, z nichž jsme obce vybírali, tvořily jednotlivé kraje. Díky tomu podíl obcí z jednotlivých krajů ve vzorku odpovídal jejich skutečnému zastoupení v České republice.

Počet institucí a počet dotazníků: Některé instituce měly vzhledem k rozsahu své správní agendy možnost vyplnit více dotazníků. V provedené analýze bylo však nutné tyto počty rozlišovat. Proto i v tabulce rozlišujeme „počet institucí“ a „počet dotazníků“. Celkem se od 1 126 institucí podařilo nasbírat 1 422 dotazníků.

Návratnost: Z údajů o počtu institucí je spočtena návratnost šetření pro jednotlivé typy úřadů, která dosahuje vysokých hodnot (87 % až 100 %). Výjimku tvoří obce I. typu (55 %).

⁹ Stratifikovaný náhodný výběr je postup sběru dat, při němž jsou respondenti náhodně vybíráni z předem určených skupin, tzv. „strat“ (například krajů), aby vzorek lépe odpovídal struktuře základního souboru.

Ani zde však při 95% intervalu spolehlivosti nepřesahuje odhadovaná statistická chyba hodnotu $\pm 4,0$ %.

Zastoupení v souhrnných výsledcích: Zastoupení jednotlivých typů úřadů v souhrnných výsledcích je spočteno z údajů o počtech dotazníků a v tabulce 1 je uvedeno ve sloupci zcela vpravo.

K charakteristice výběrového souboru dále připojujeme zastoupení úřadů podle jednotlivých správních agend, které úřady zpracovávají. S výjimkou obcí I. a II. typu, u nichž nepředpokládáme (podstatnou) specializaci, jsme úřady požádali, aby uvedly, za jakou agendu dotazník vyplňují. Mohly přitom označit jednu nebo více z devíti nabízených agend, případně doplnit jinou vlastními slovy.¹⁰ Úřady, které vykonávají více agend, mohly vyplnit více dotazníků za každou agendu zvlášť. Zastoupení úřadů podle druhu zpracovávané agendy uvádí tabulka 2.

Tab. 2 Počty a podíly úřadů, které označily, že vykonávají daný typ agendy¹¹

Druh agendy	Počet	Podíl
Dopravní a technická agenda	230	32 %
Stavební a územní agenda	217	30 %
Obecná veřejná správa	204	29 %
Jiná správní agenda	98	14 %
Ochrana životního prostředí, zdraví a bezpečnosti	71	10 %
Podnikání, regulace a trhy	47	7 %
Majetková a evidenční agenda k nemovitostem	39	5 %
Sociální zabezpečení a zaměstnanost	33	5 %

10 Konkrétně byla úřadům předložena tato nabídka agendy: stavební a územní agenda (stavební řízení, územní rozhodování, povolování staveb), sociální zabezpečení a zaměstnanost (dávky, důchody, nemocenské, pojistné, podpora v nezaměstnanosti), dopravní a technická agenda (silniční správní agenda, registr vozidel, řidičská oprávnění, dopravní přestupky), majetková a evidenční agenda k nemovitostem (katastr nemovitostí, pozemkové úpravy), podnikání, regulace a trhy (živnosti, licence, regulace hospodářské soutěže, energetika, telekomunikace), ochrana životního prostředí, zdraví a bezpečnosti (dozor, kontrola, ochrana zdraví a životního prostředí), obecná veřejná správa (matriky, evidence obyvatel, obecné přestupky, další správní řízení vůči občanům), ostatní specializované správní agendy (grantová, akreditační, dohledová, koordinační nebo jiná specifická agenda), jiná správní agenda.

11 Vzhledem k tomu, že jednotlivé úřady mohly označit více druhů agend, přesahuje součet podílů uvedený v tabulce 100 %.

Ostatní specializované správní agendy	32	4 %
--	----	-----

Znění otázky: „Za kterou správní agendu dotazník vyplňujete?“

Některá zjištění v této zprávě porovnáváme mezi jednotlivými typy úřadů (viz výše) nebo podle druhu zpracovávané agendy. Do porovnání jsme zařadili pouze dopravní a technickou agendu, stavební a územní agendu a agendu obecné veřejné správy, protože jen tyto tři agendy označilo alespoň 100 úřadů. Takový počet odpovědí umožňuje spolehlivější statistické porovnání.

Soubor úřadů, které se výzkumu zúčastnily, má několik výrazných výhod. Především pokrývá všechny hlavní úrovně veřejné správy v ČR a (s výjimkou obcí I. typu) u nich dosahuje vysoké návratnosti. To posiluje spolehlivost získaných informací.

U komplexnějších úřadů navíc soubor zachycuje více odborných perspektiv díky možnosti vyplnit dotazník za různé agendy. Případné zkreslení jsme ošetřili agregací (seskupením) odpovědí za jednotlivé instituce.

Soubor má zároveň své limity – především nižší návratnost u obcí I. typu. Tento problém lze ve výzkumech řešit například vážením dat.¹² Vzhledem k tomu, že porovnání vážených a nevážených výsledků ukázalo v tomto případě jen minimální rozdíly bez vlivu na hlavní zjištěné trendy, prezentujeme nakonec nevážené výsledky.¹³ Druhým limitem souboru úřadů je možné selektivní zapojení motivovanějších nebo administrativně odlišně fungujících pracovišť. Toto riziko se vzhledem k nižší návratnosti opět týká především obcí I. typu. Konečně je třeba zmínit také to, že souhrnné výsledky mají tendenci více zohledňovat situaci na úřadech, které jsou ve výběrovém souboru početně více zastoupené, jak ukazuje tabulka 1 ve sloupci zcela vpravo. Tento jev však vyplývá z reálné struktury veřejné správy a je korigován porovnáním odpovědí zvlášť za jednotlivé typy úřadů v rámci příslušných částí analýzy.

Výsledky v následujících kapitolách prezentujeme v grafech a tabulkách, které doplňujeme komentářem, titulkem a případně poznámkou. Zpravidla uvádíme jak podíly, tak odpovídající počty případů. U složitějších grafů a tabulek však pro zachování přehlednosti uvádíme pouze jednu z těchto hodnot.

12 Vážení dat je postup, při kterém některé odpovědi získají při vyhodnocení větší nebo menší význam, aby výsledný soubor lépe odpovídal skutečnému složení zkoumané skupiny.

13 Data jsme nevážili také proto, že odhadovaná statistická chyba nevážených dat odpovídá běžné přesnosti v sociálněvědních výzkumech. Soubor je navíc dostatečně velký (545 obcí z celkových 5 865) a jeho složení se od skutečného rozložení obcí I. typu v jednotlivých krajích liší jen mírně – rozdíl v zastoupení jednotlivých krajů dosahuje maximálně 4,4procentního bodu.



Titulek zpravidla obsahuje také počet dotazníků či institucí, k nimž se zobrazené údaje vztahují. Pokud graf zahrnuje více otázek, uvádíme tyto počty přímo u jednotlivých otázek.¹⁴ Poznámka obsahuje znění otázky¹⁵ a případná doplňující vysvětlení.

14 Úplný počet odpovědí označujeme jako N (1 422 nebo 1 126), zatímco nižší počet jako n. Nižší počet znamená, že některé úřady na otázku neodpověděly nebo jsme ji položili pouze části úřadů, kterých se její obsah týkal.

15 Znění otázek je převzato z verze dotazníku, která byla určena obcím I. a II. typu. Text této verze jsme záměrně formulovali tak, aby byl srozumitelný i pro osoby bez právnického vzdělání.

2. Souhrnné výsledky

Tato podkapitola představuje souhrnné výsledky dotazníkového šetření, které vycházejí z analýzy všech 1 422 získaných dotazníků. Poskytuje základní orientaci v tom, jaké jsou postupy úřadů ve vybraných oblastech aplikace správního řádu. Identifikuje problematická místa a nejasná či rozporná témata ve výkonu veřejné správy na všech jejích úrovních. Okrajově se věnuje také zájmu úřadů o externí metodickou podporu a míře formalizace některých postupů, tedy tématům, která pak podrobněji rozebíráme v kapitolách 3 a 4.

Text kapitoly je členěn do podkapitol, každá odpovídá jedné ze zkoumaných oblastí aplikace správního řádu. Úvod každé podkapitoly obsahuje text převzatý z příslušné části dotazníku, aby bylo zřejmé, jak jsme dané téma respondentům představili a formulovali.¹⁶ Na závěr každé podkapitoly jsme zařadili výčet nejčastější komentářů, které úřady uváděly v otevřené otázce.

2.1 Práce s e-maily doručenými přímo úředníkům

Ptali jsme se úřadů na nakládání s korespondencí doručenou přímo do pracovních e-mailových schránek úředníků, tedy mimo podatelnu, kam má korespondence standardně směřovat. Sekce byla úřadům představena těmito slovy:

V praxi se může stát, že se lidé obrátí přímo na pracovní e-mail konkrétního úředníka, nikoli na oficiální e-mail podatelny vašeho úřadu.

Příklad: Na e-mail starosty obce Lhota přijde oznámení o rušení veřejného pořádku v obci. Toto oznámení by však správně mělo být zasláno na e-mail podatelny obce Lhota (např. podatelna@lhota.cz).

V této části zjišťujeme, jak pracujete se zprávami, které vám lidé posílají přímo do pracovních e-mailových schránek, a nikoli na podatelnu.

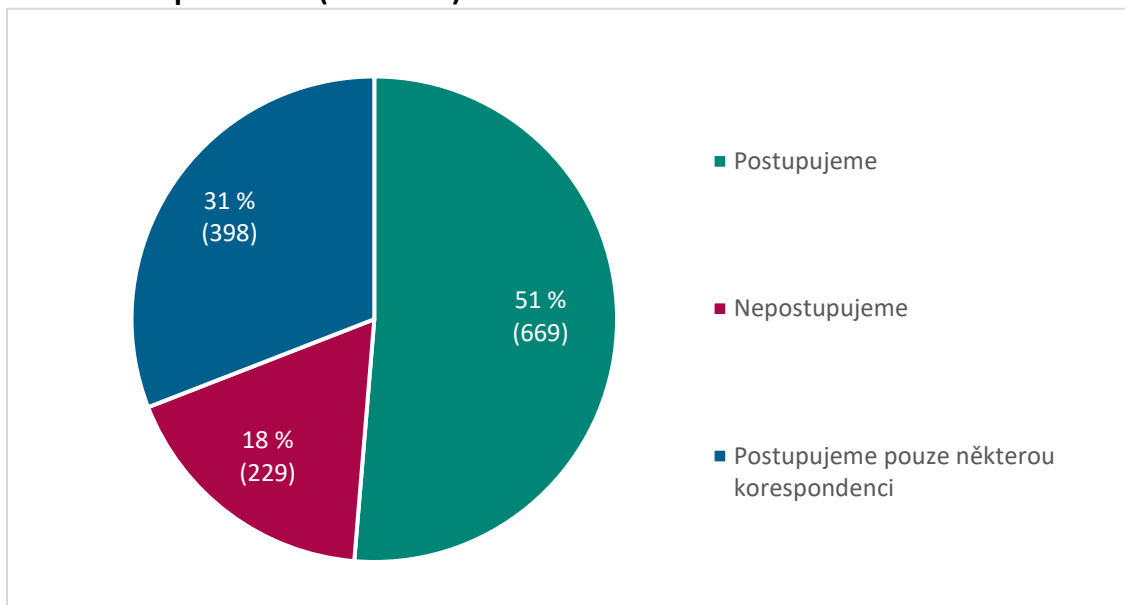
Téměř desetina úřadů (9 %) uvedla, že se s tímto problémem nesetkává. Nejčastěji šlo o malé obecní úřady s jednou společnou e-mailovou schránkou. Další otázky z této části dotazníku jsme proto těmto úřadům již nepokládali.

Postup úředníků při doručení e-mailu na pracovní adresy úředníků namísto podatelny ilustruje graf 1. Z výsledků vyplývá, že přibližně polovina úřadů tyto e-maily vždy přeposílá na podatelnu bez ohledu na jejich obsah (51 %). Naopak podíl úřadů, které takovou korespondenci na podatelnu nepředávají, je nižší (18 %). Asi třetina úřadů přeposílá na podatelnu jen vybrané e-maily (31 %). Ukazuje se tedy, že úřady volí rozdílné přístupy k evidenci e-mailové komunikace. Převládá snaha o centralizaci prostřednictvím

¹⁶ Znění úvodů je převzato z verze dotazníku, která byla určena obcím I. a II. typu. Text této verze jsme záměrně formulovali tak, aby byl srozumitelný i pro osoby bez právnického vzdělání.

podatelny, zároveň je však silně zastoupený i decentralizovaný nebo selektivní model zpracování.

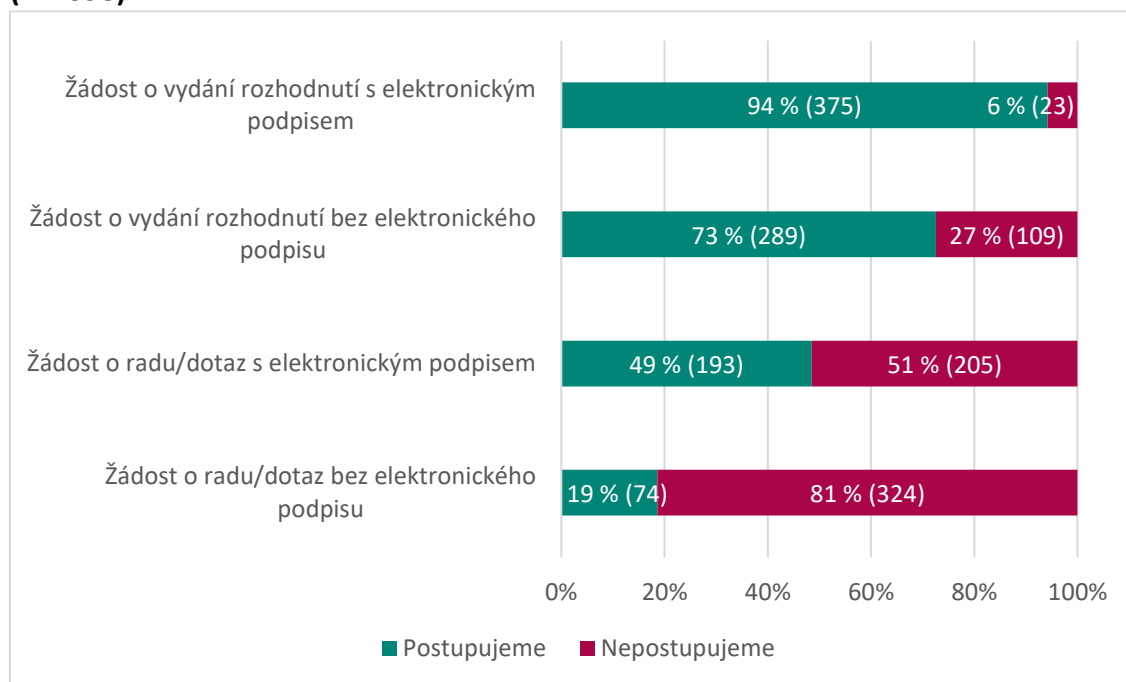
Graf 1 Postupování korespondence doručené do pracovních e-mailových schránek úředníků na podatelnu (N = 1 296)



Znění otázky: „Postupují vaši úředníci podání či podněty doručené přímo do svých pracovních e-mailových schránek na podatelnu?“

V grafu 2 výše je uvedeno, že asi třetina úřadů (31 %) předává na podatelnu jen část e-mailů doručených na pracovní e-mailové schránky úředníků. Podle čeho se úřady rozhodují, které e-maily na podatelnu postoupí? Odpovědi na tuto otázku shrnuje graf 2. Téměř všechny úřady postupují na podatelnu žádosti o vydání rozhodnutí opatřené elektronickým podpisem (94 %). Přibližně tři čtvrtiny úřadů předávají také žádosti o vydání rozhodnutí bez elektronického podpisu (73 %). Úředníci tedy obecně předávají spíše žádosti o vydání rozhodnutí, než žádosti o radu a dotazy. I u žádostí o radu či dotaz ale pravděpodobnost předání e-mailu na podatelnu zvyšuje přítomnost elektronického podpisu. Žádost o radu či dotaz s elektronickým podpisem postupuje přibližně polovina úřadů (49 %). Pokud elektronický podpis chybí, postupuje tento typ korespondence už jen necelá pětina úřadů (19 %). Zjištění ukazují, že klíčovým faktorem pro postoupení e-mailu na podatelnu je jeho formální charakter a přítomnost elektronického podpisu.

Graf 2 Porovnání praxe postupování korespondence na podatelnu podle jejího obsahu (n = 398)

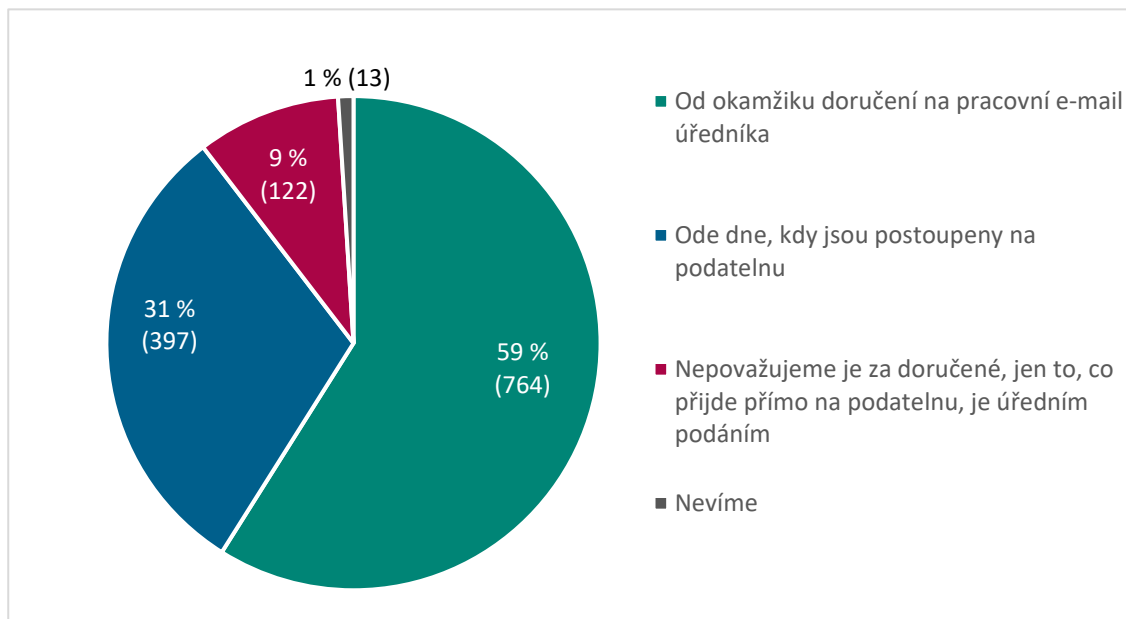


Znění otázky: „Která podání nebo podněty konkrétně vaši úředníci postupují na podatelnu, pokud jsou jim doručena/y do jejich pracovních e-mailových schránek?“

Na otázku, kdy považují úřady takovou korespondenci za doručenu úřadu, odpovídá graf 3. Pro odesílatele může mít tento okamžik zásadní význam kvůli zachování lhůty pro podání (například žádosti či odvolání), ale i pro stanovení okamžiku, odkdy úřadu začne běžet lhůta pro vyřízení jeho podání). Většina úřadů považuje korespondenci za řádně doručenu úřadu již v okamžiku, kdy se objeví v pracovní e-mailové schránce úředníka (59 %). Přibližně třetina úřadů ji naopak považuje za doručenu až v momentě postoupení na podatelnu (31 %). Menší část úřadů korespondenci z důvodu nesprávného adresování vůbec nepovažuje za doručenu (9 %).¹⁷

¹⁷ V dotazníku přitom měly úřady možnost uvést, zda o skutečnosti, že takovou korespondenci nepovažují za doručenu, informují na webu úřadu. Tuto informaci na webu úřadu sdělují asi dvě třetiny z úřadů (61 %).

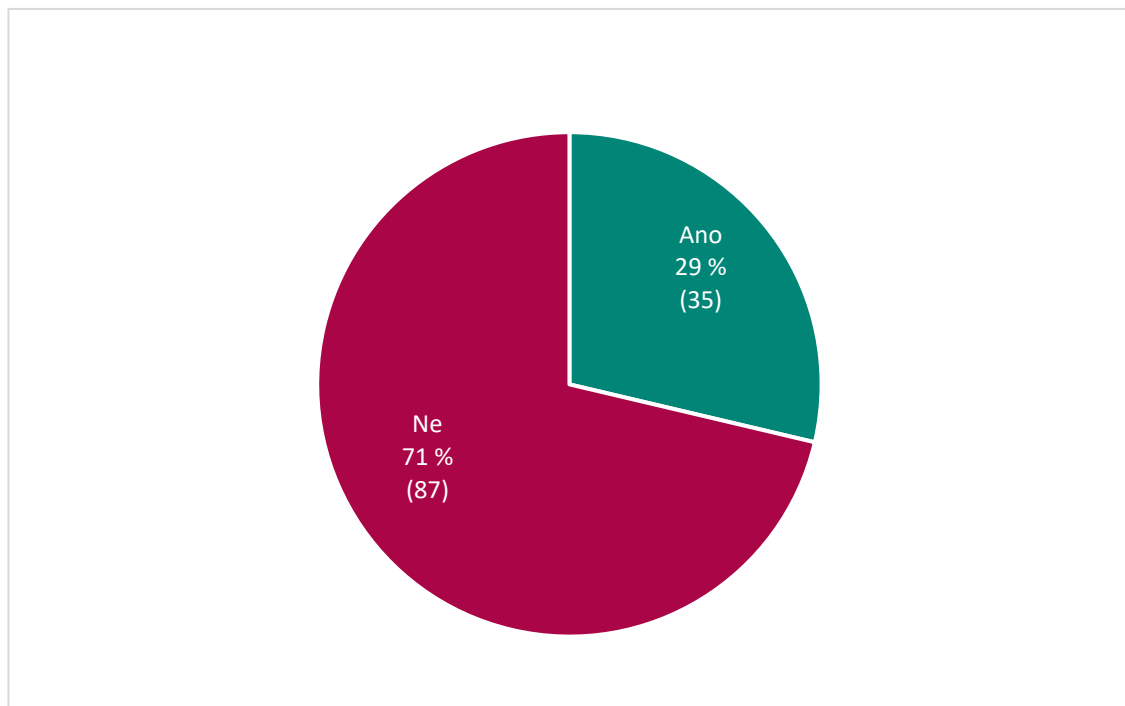
Graf 3 Posuzování okamžiku doručení korespondence zaslané na pracovní e-mail úředníka (n = 1 296)



Znění otázky: „Pokud jsou podání či podněty doručeny do pracovní e-mailové schránky úředníka, od kdy je obvykle považujete za doručené?“

V grafu 3 byla zachycena necelá desetina úřadů, které korespondenci zaslanou na pracovní e-mail úředníka nepovažují za doručenou. Za doručenou ji považují pouze tehdy, pokud ji odesílatel zašle na podatelnu, zároveň ji však na podatelnu sami nepředávají. Zajímalo nás, jak odesílatelé reagují v situaci, kdy na jejich korespondenci nikdo nereaguje – zda si stěžují. Z výsledků vyplývá, že stížnosti se v těchto případech objevují u méně než třetiny úřadů (29 %), jak ukazuje graf 4. Takové zjištění naznačuje, že i při problematickém zacházení s e-mailovou korespondencí většina adresátů formální stížnost nepodává.

Graf 4 Výskyt stížností na nereagování na korespondenci zaslanou do pracovní e-mailové schránky úředníka (n = 122)

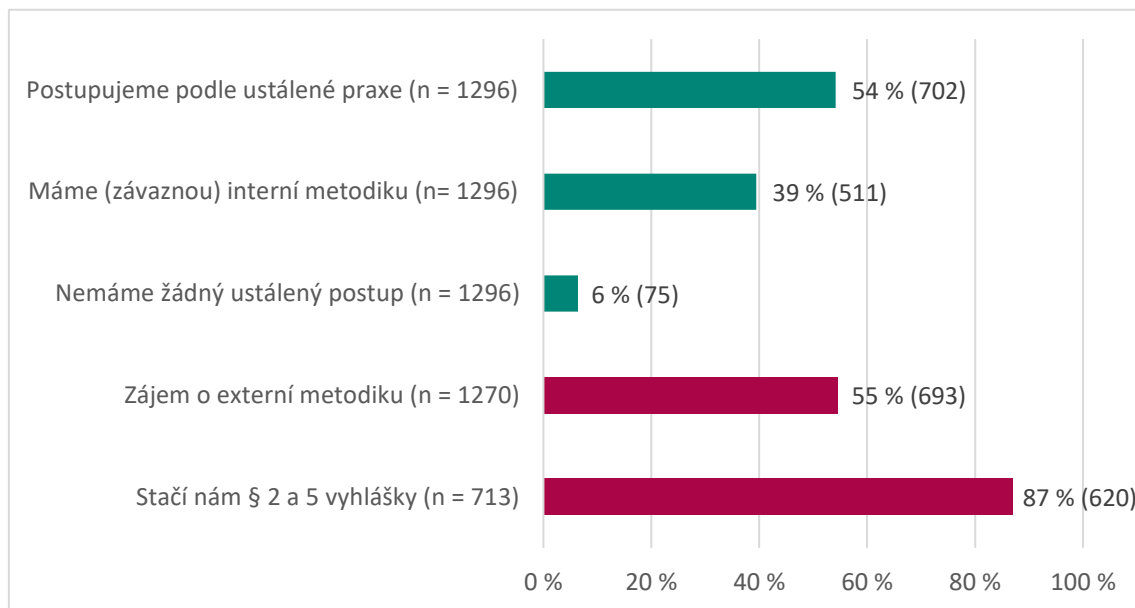


Znění otázky: „Stěžují si někdy lidé na to, že jste nereagovali na korespondenci zaslanou do pracovní e-mailové schránky úředníka? Máme na mysli situace, kdy tato korespondence měla být zaslána na podatelnu.“

Dále nás zajímala míra formalizace pravidel pro přeposílání či nepřeposílání korespondence na podatelnu. Odpověď shrnuje graf 5. Více než polovina úřadů postupuje podle ustálené praxe bez formálně stanovených pravidel (54 %). Významná část úřadů se opírá o závaznou interní metodiku (39 %). Jen malý podíl úřadů nemá ani ustálený postup, ani formální pravidla (6 %). Graf zároveň zachycuje i zájem úřadů o externí metodiku a hodnocení dostatečnosti [§ 2](#) a [§ 5](#) vyhlášky č. 259/2012 Sb. pro určení, jak nakládat s korespondencí doručenou do pracovních schránek úředníků. Více než polovina úřadů (55 %) by uvítala oporu v externí metodice. Současně většina úřadů (87 %) považuje uvedená ustanovení vyhlášky za dostatečná pro praxi. Podíl úřadů spokojených s právní úpravou je tedy vyšší než podíl úřadů, které mají zájem o externí metodiku. To naznačuje, že část úřadů hodnotících vyhlášku jako dostačující, by přesto uvítala doplňující metodické vedení.¹⁸

¹⁸ Text zprávy nabízí i podrobnější vhlad do situace na jednotlivých typech úřadů. Zájem úřadů o externí metodiku shrnujeme v podkapitole 3.2 Zájem o externí metodiku podle typu úřadu. Postupy úřadů popisujeme v kapitole 4 Formalizace postupů na úřadech.

Graf 5 Postupy úřadů při přeposílání korespondence na podatelnu a zájem o externí metodiku; podíly a počty souhlasných odpovědí¹⁹



Znění otázek: „Považujete ustanovení § 2 a § 5 vyhlášky č. 259/2012 Sb. za dostatečnou právní oporu pro to, aby úředník předával podání, podněty či jejich doplnění k vyřízení podatelně?“, „Jak máte zavedeno pravidlo pro postupování/nepostupování podání (či podnětů) doručených do pracovních e-mailových schránek úředníků?“, „Uvítali byste externí metodiku (např. Ministerstva vnitra nebo nadřízeného orgánu), která by určovala, jak postupovat při nakládání se zprávami doručenými přímo do pracovních e-mailových schránek úředníků, a ne na podatelnu?“

Na konci této části dotazníku měly úřady možnost doplnit k tématu svůj komentář či postřehy. Nejčastěji se objevovala tato vyjádření:

- Část úřadů v komentářích uváděla, že má tuto problematiku upravenou interně (například spisovým nebo skartačním řádem).
- Úřady v komentářích upozorňovaly také na potřebu najít způsob, jak lépe informovat podatele o správném způsobu podání. Zdůrazňovaly zejména využívání elektronické podatelny a datových schránek a také povinnost doplnit podání podle [§ 37 odst. 4 správního řádu](#).
- Některé úřady využily komentáře také k upozornění na různé problémy spojené s doručováním na osobní pracovní e-maily (nepřítomnost zaměstnance, nejasná identita odesílatele, administrativní zátěž, evidence ve spisové službě).
- Komentáře zachycovaly také snahu úřadů vyvažovat zákonné požadavky s principy dobré správy a vstřícností vůči občanům. Aby nedocházelo k nadměrnému formalismu, posuzují některé úřady e-maily doručené přímo úředníkům podle obsahu – běžné dotazy vyřizují neformálně, zatímco podání relevantní pro správní řízení postupují podatelně.

¹⁹ Vzhledem k tomu, že úřady mohly označit více variant odpovědí, přesahuje součet podílů uvedený v tomto grafu 100 %.



2.2 Opakovaná a kverulantní podání a agresivní či urážlivá komunikace vůči úřadu

V této části se zaměřujeme na interní pravidla, praktické postupy a zkušenosti úřadů s některými projevy problematické komunikace. V dotazníku jsme tuto sekci představili úřadům následovně:

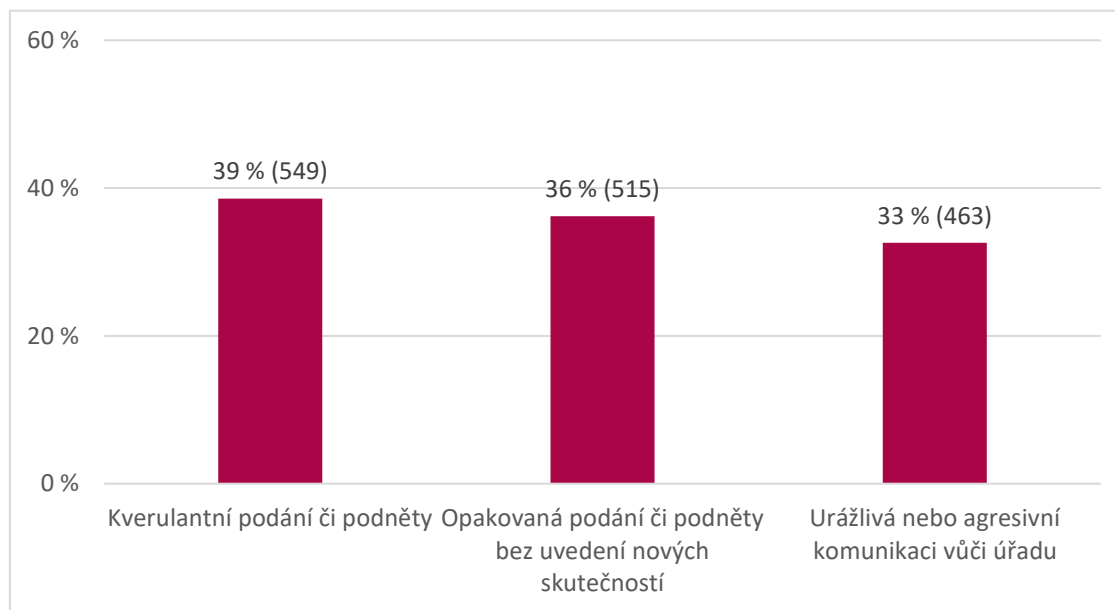
Otázky v této části se věnují tomu, jak na vašem úřadě přistupujete k opakovaným a kverulantním podáním a podnětům a jak reagujete na urážlivou či agresivní komunikaci ze strany veřejnosti. Zajímají nás vaše interní pravidla, praktické postupy i zkušenosti s řešením těchto situací.

Příklad opakovaného podnětu: Člověk se na vás obrací znovu ve věci, kterou jste již vyřešili. Nesdělujte žádné nové informace, pouze opakuje totéž nebo je stále nespokojen s vaším postupem.

Příklad kverulantního podání: Cílem pisatele není věc vyřešit, ale spíše váš úřad zahltit, urážet úředníky nebo záměrně blokovat jeho práci. Kverulant tak váš úřad šikanuje.

Graf 6 ukazuje, že přibližně třetina úřadů se obvykle nesetkává s kverulantními podáními či podněty (39 %), opakovanými podáními či podněty bez nových skutečností (36 %) ani s urážlivou či agresivní komunikací (33 %). Těmto úřadům jsme proto nepokládali další otázky týkající se způsobu řešení těchto situací. Jejich zájem o externí metodickou podporu jsme však zjišťovali, protože může ukazovat na snahu úřadů připravit se na situace, se kterými se zatím nesetkaly (viz níže).

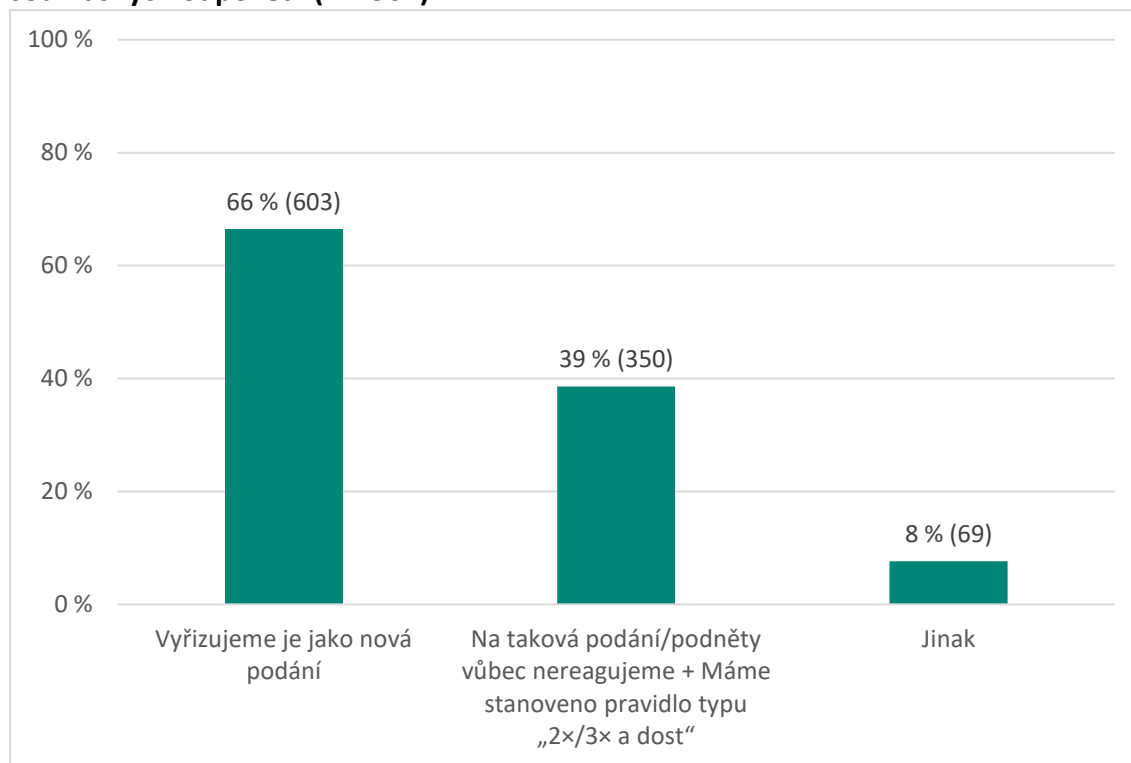
Graf 6 Podíly a počty úřadů, které se s danými situacemi nesetkávají (N = 1 422)



Znění otázek: "Jak obvykle postupujete u kverulantních podání či podnětů", „Jak obvykle nakládáte s opakovanými podáními či podněty bez uvedení nových skutečností?“, „Jak obvykle postupujete při urážlivé nebo agresivní komunikaci vůči vašemu úřadu?“

Postupy úřadů při opakovaných podání či podnětech bez uvedení nových skutečností zobrazuje graf 7. V něm vidíme, že dvě třetiny úřadů postupují tak, jako by šlo o nové podání či podnět (66 %), více než třetina pak v těchto případech omezuje komunikaci (39 %). Jen malý podíl úřadů volí jiný postup (8 %), obvykle se snaží podatelům opakovaně vysvětlit, že věc již byla vyřešena.

Graf 7 Postupy úřadů při opakovaných podáních či podnětech; podíly a počty souhlasných odpovědí (n = 907)²⁰

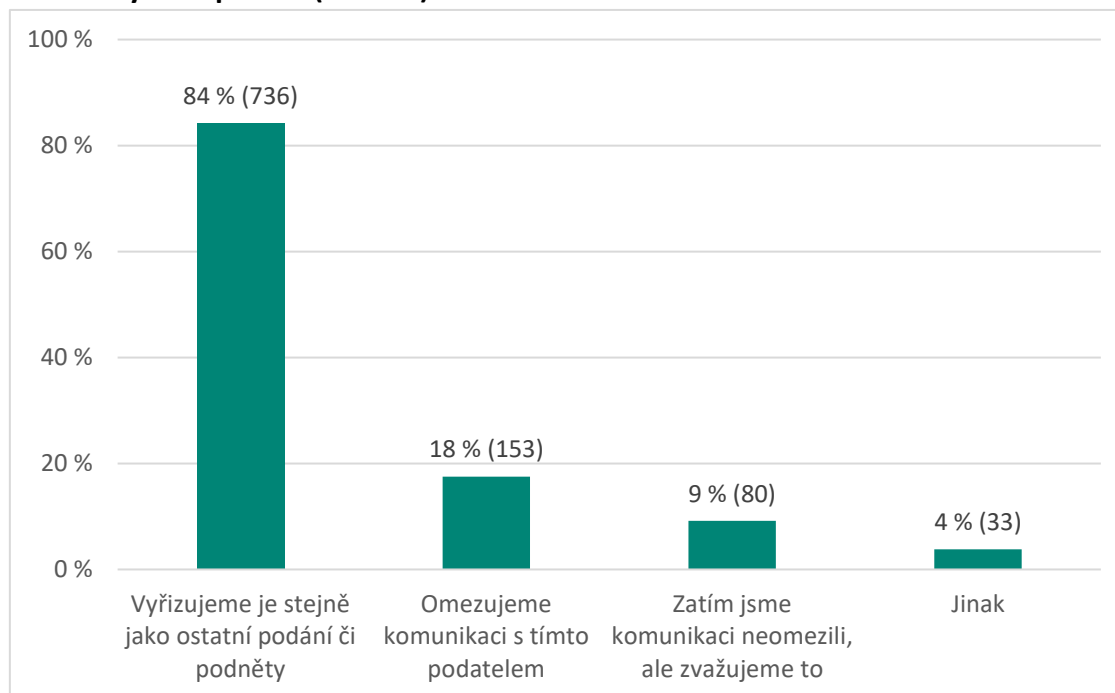


Znění otázky: „Jak obvykle nakládáte s opakovanými podáními či podněty bez uvedení nových skutečností?“

To, jak úřady postupují u kverulantních podáních a podnětů, zobrazuje graf 8. Tak jako v předchozím případě i nyní naprostá většina úřadů vyřizuje tato podání a podněty standardně (84 %). Necelá pětina úřadů v takových situacích postupně omezuje komunikaci (18 %) a necelá desetina komunikaci sice ještě neomezila, ale už to zvažuje (9 %). Jiné postupy pak volí jen malý podíl úřadů (4 %). Úřady zmiňovaly například individuální přístup k jednotlivým případům, konzultaci s právníky nebo předávání věci nadřízeným úřadům.

²⁰ Vzhledem k tomu, že úřady mohly označit více variant odpovědí, přesahuje součet podílů uvedený v tomto grafu 100 %.

Graf 8 Postupy úřadů při kverulantních podáních a podnětech; podíly a počty souhlasných odpovědí (n = 873)²¹



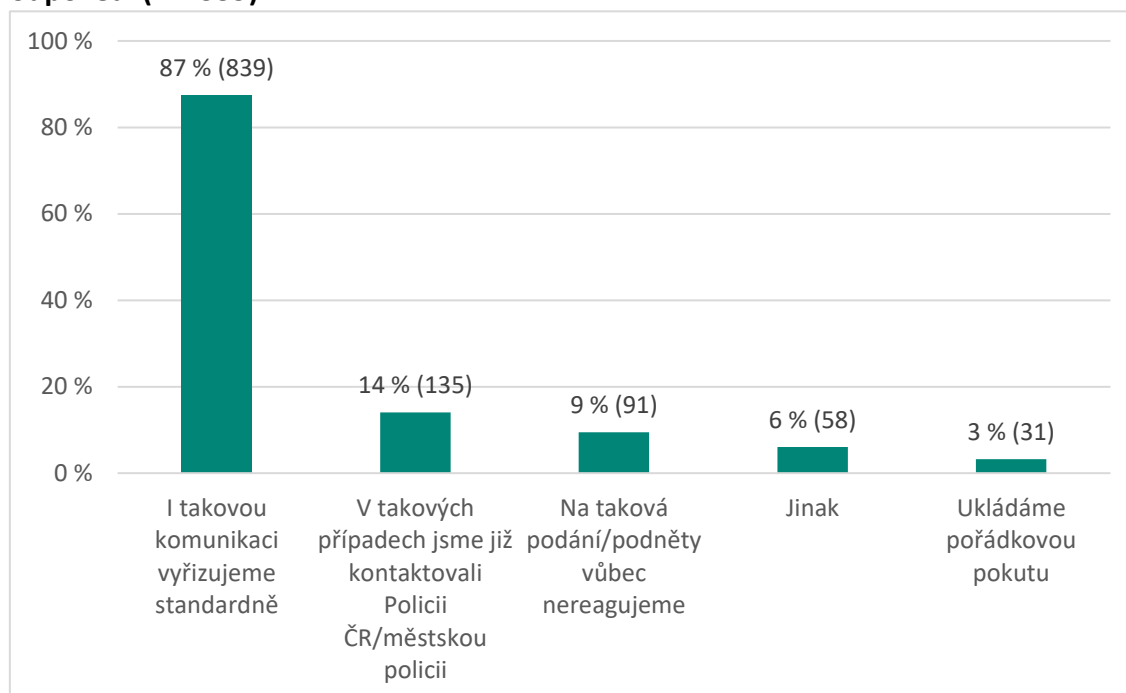
Znění otázky: „Jak obvykle postupujete u kverulantních podání či podnětů?“

Kverulantní podání byla v dotazníku doplněna o otevřenou otázku. Zajímalo nás, co úřady za kverulantní podání či jednání považují. Často se jedná o obstrukční podání v přestupkových a jiných správních řízeních, jejichž cílem je prodlužování řízení, zahlcování úřadu nebo dosažení procesních výhod. Významnou skupinu tvoří opakované žádosti podle zákona č. 106/1999 Sb., mnohdy směřující k rozsáhlému vyhledávání informací, opakovanému dotazování na stejné věci nebo k požadavkům na vytváření nových informací. Úřady uvádějí také podání vycházející z osobních sporů, sousedských konfliktů, politických motivací nebo dlouhodobých stížností na tytéž problémy. Z odpovědí vyplývá, že většina úřadů považuje tento jev spíše za menšinový, byť administrativně náročný.

Postupy úřadů při urážlivé či agresivní komunikaci zobrazuje graf 9. I zde většina úřadů zachovává standardní postup vyřízení (87 %). Některé úřady však v podobných situacích již kontaktovaly městskou či státní policii (14 %). Přibližně desetina úřadů na takovou komunikaci vůbec nereaguje (9 %). Malý podíl úřadů volí jiná řešení (6 %), například upozorní na nevhodnost chování, konzultují situaci s vedením či právním oddělením. Nejmenší podíl úřadů (3 %) ukládá pořádkovou pokutu.

²¹ Vzhledem k tomu, že úřady mohly označit více variant odpovědí, přesahuje součet podílů uvedený v tomto grafu 100 %.

Graf 9 Postupy úřadů při urážlivé či agresivní komunikaci; podíly a počty souhlasných odpovědí (n = 959)²²



Znění otázky: „Jak obvykle postupujete při urážlivé nebo agresivní komunikaci vůči vašemu úřadu?“

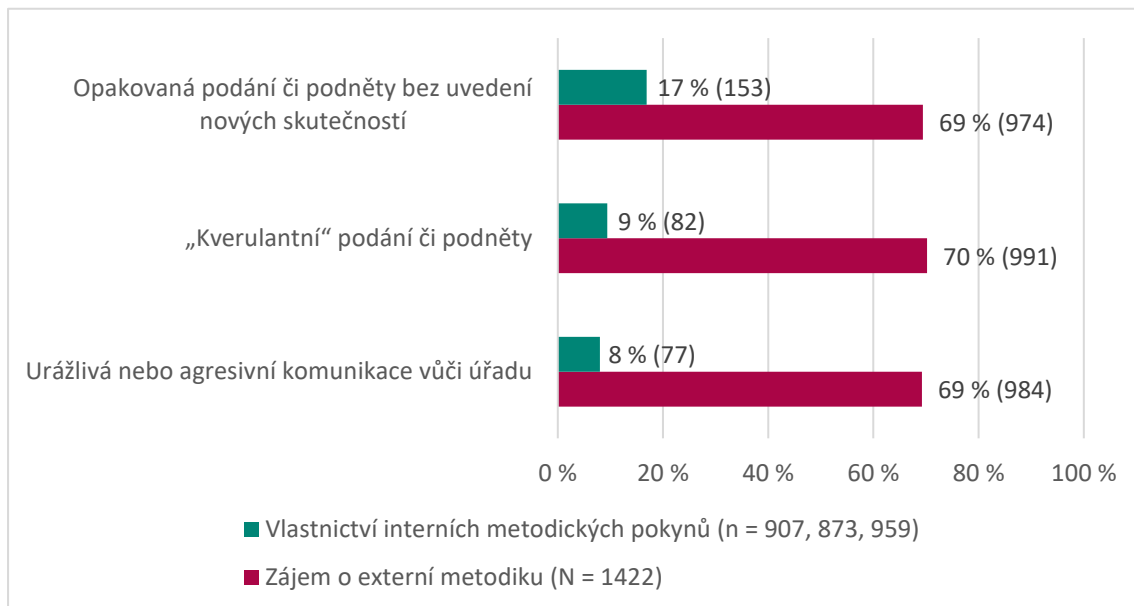
Výsledky uvedené v grafech 7 až 9 ukazují, že úřady při problematické komunikaci obvykle zachovávají standardní procesní postupy. Zároveň se ale objevují postupné snahy o omezení komunikace s cílem vyhnout se přetížení úřadu nebo případné eskalaci nevhodného chování ze strany podatele, což naznačuje spíše pragmatický než jednotně formalizovaný přístup.

Na otázku, čím se úřady řídí při řešení problematické komunikace, odpovídá graf 10. Z výsledků vyplývá, že interní metodiky, které by tyto situace řešily, jsou na úřadech výjimečné. Pro opakovaná podání či podněty je má k dispozici necelá pětina úřadů (17 %). Necelá desetina úřadů pak má zpracovány interní metodiky pro kverulantní komunikaci (9 %) a řešení agresivní či urážlivé komunikace (8 %). Současně se ukazuje výrazný zájem o externí metodickou podporu. Více než dvě třetiny úřadů by uvítaly metodiku k opakovaným podáním a podnětům (69 %), kverulantní komunikaci (70 %) i k urážlivé či agresivní komunikaci (69 %). Data tedy ukazují nízkou míru interní formalizace postupů při současně vysoké poptávce po externím metodickém vedení. To naznačuje, že úřady tuto oblast vnímají jako problematickou a metodicky nedostatečně vedenou.²³

²² Vzhledem k tomu, že úřady mohly označit více variant odpovědí, přesahuje součet podílů uvedený v tomto grafu 100 %.

²³ Text zprávy nabízí i podrobnější vhléd do situace na jednotlivých typech úřadů. Zájem úřadů o externí metodiku shrnujeme v podkapitole 3.2 Zájem o externí metodiku podle typu úřadu. Postupy úřadů podle interních metodických pokynů popisujeme v kapitole 4 Formalizace postupů na úřadech.

Graf 10 Porovnání zájmu o externí metodiku a vlastnictví interních metodických pokynů pro dané situace; podíly a počty souhlasných odpovědí²⁴



Znění otázek: „Máte zpracovány interní metodické pokyny pro následující situace? Opakovaná podání či podněty bez uvedení nových skutečností, „Kverulantní“ podání či podněty (šikanózní nebo zneužívající podání), Urážlivá nebo agresivní komunikace vůči úřadu“; „Uvítali byste externí metodiku (např. Ministerstva vnitra nebo nadřízeného orgánu), která by určovala, jak postupovat při: opakovaných podáních či podnětech bez uvedení nových skutečností, „kverulantních“ podáních či podnětech, urážlivé nebo agresivní komunikaci vůči úřadu?“

Na závěr této části dotazníku měly úřady opět možnost vyjádřit se k tématu vlastními slovy. Následující výčet v bodech uvádí nejčastější komentáře úřadů k problematice komunikaci:

- V komentářích převládal názor, že současná právní úprava poskytuje nedostatečné nástroje k řešení zjevně šikanózních podání a nedostatečně chrání úředníky před nevhodným chováním. Úřady upozorňovaly na značnou administrativní, časovou i psychickou zátěž způsobenou těmito podáními. Některá pracoviště zmiňovala také rostoucí míru verbální agrese vůči úředníkům nebo fyzické útoky na pracovníky a s tím související požadavek na posílení ochrany.
- Opakovaně v komentářích zaznívaly návrhy na zpoplatnění opakovaných podání, stížností a žádostí o informace, případně na zavedení možnosti bez dalšího vysvětlení věc, která nepřináší nové skutečnosti, odložit.
- Úřady malých obcí v komentářích uváděly, že se s tímto jevem setkávají jen výjimečně. Taková podání pak řeší standardní komunikací, vstřícným přístupem a individuálním posouzením.

²⁴ Vzhledem k tomu, že úřady mohly označit více variant odpovědí, přesahuje součet podílů uvedený v tomto grafu 100 %.

Zajímalo nás také, o jaká pravidla, stanoviska či judikaturu se úřady ve svých postupech opírají. V následujícím výčtu uvádíme ta, které se objevovala opakovaně:

- Správní řád – zejména základní zásady činnosti úřadů (§ 2–8), náležitosti podání (§ 37), podněty k zahájení řízení (§ 42), odložení věci (§ 43), pořádková pokuta za hrubě urážlivá podání (§ 62), stížnosti (§ 175).
- Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím – zejména ve vztahu ke zneužití práva na informace, opakovaným žádostem a úhradám za mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací.
- Principy dobré správy – často zmiňované jako obecný rámec, z něhož úřady vycházejí ve svých postupech v oblasti problematické komunikace s veřejností.
- Interní předpisy a metodiky úřadů – zejména spisové a skartační řády, etické kodexy, pravidla pro vyřizování stížností.
- Judikatura Nejvyššího správního soudu – zejména: rozhodnutí týkající se zneužití práva a obstrukčních podání, judikatura k zákonu č. 106/1999 Sb. nebo rozhodnutí k hrubě urážlivým podáním a ochraně úředníků.
- Stanoviska veřejného ochránce práv – zejména v souvislosti se zneužitím práva a s principy dobré správy.
- Etické kodexy a pravidla slušného chování.
- Přestupkové předpisy – zejména zákon č. 250/2016 Sb. a zákon č. 251/2016 Sb., pokud urážlivé nebo agresivní jednání překračuje rámec běžné komunikace.
- Opakovaně se objevují také odkazy na odbornou literaturu zabývající se obstrukcemi, šikanózními podáními a zneužíváním informačního zákona.

2.3 Informování podatelů o vyřízení podnětů (§ 42 správního řádu)

Pokud osoba upozorní úřad na možný problém nebo podá podnět k zahájení řízení, má jí úřad na požádání sdělit, jak s podnětem naložil a zda na jeho základě zahájil další postup nebo řízení.

Šetření jsme zaměřili na to, zda úřady tato vyrozumění zasílají, jaké informace do nich obvykle zahrnují, zda mají pro tuto oblast nastavena interní pravidla nebo jestli by uvítaly jednotnou metodiku sjednocující jejich postup. V dotazníku bylo téma uvedeno těmito slovy:

Tato část se týká podnětů od občanů (např. nahlášení černé skládky, nepovoleného kácení nebo překážky na místní komunikaci). Podle zákona byste měli lidem do 30 dnů sdělit, jak jste s jejich podnětem naložili.

Podněty někdy vedou k zahájení řízení (např. přestupkového), jindy řízení není nutné zahájit. Někdy je také potřeba podnět postoupit příslušnému



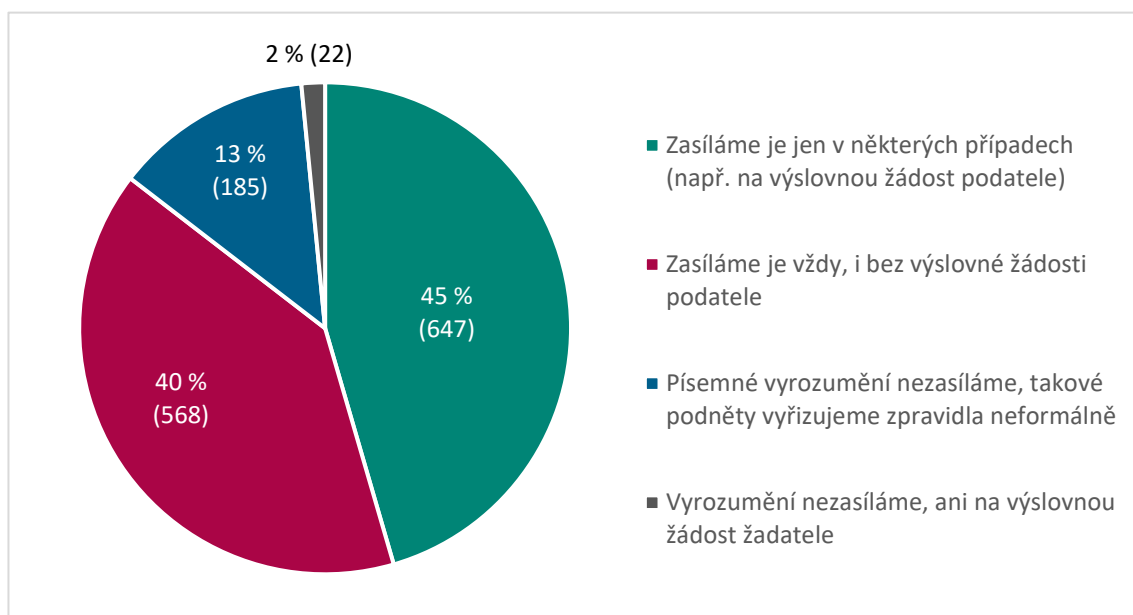
úřadu. V každém případě byste však měli podatelům do 30 dnů oznámit, jak jste jejich podnět vyřídili (zaslat vyrozumění podle § 42 správního řádu).

Zajímá nás proto, zda a jak informujete podatele o způsobu vyřízení jeho podnětu, jaký bývá obsah takové informace, zda máte pro tento postup stanovena vlastní pravidla a zda byste uvítali jednotnou metodiku.

Nejprve jsme zjišťovali, kdy úřady zasílají vyrozumění o vyřízení podnětů podle § 42 správního řádu. Graf 11 ukazuje, že úřady ve své praxi využívají především dva postupy – zasílání písemného vyrozumění pouze v některých případech (45 %) a zasílání vyrozumění vždy, a to i bez žádosti podatele (40 %). Část úřadů podněty vyřizuje bez zaslání písemného vyrozumění (13 %). Pouze malý podíl úřadů (2 %) nezasílá vyrozumění ani tehdy, pokud o ně podatel výslovně požádá.

Z pohledu podatele tyto výsledky znamenají, že informaci o vyřízení svého podnětu nemůže považovat za samozřejmost. To, zda vyrozumění obdrží automaticky, nebo pouze na vlastní žádost, závisí především na praxi konkrétního úřadu. Výsledky tak poukazují na nejednotnost správní praxe.

Graf 11 Zasílání písemného vyrozumění (N = 1 422)

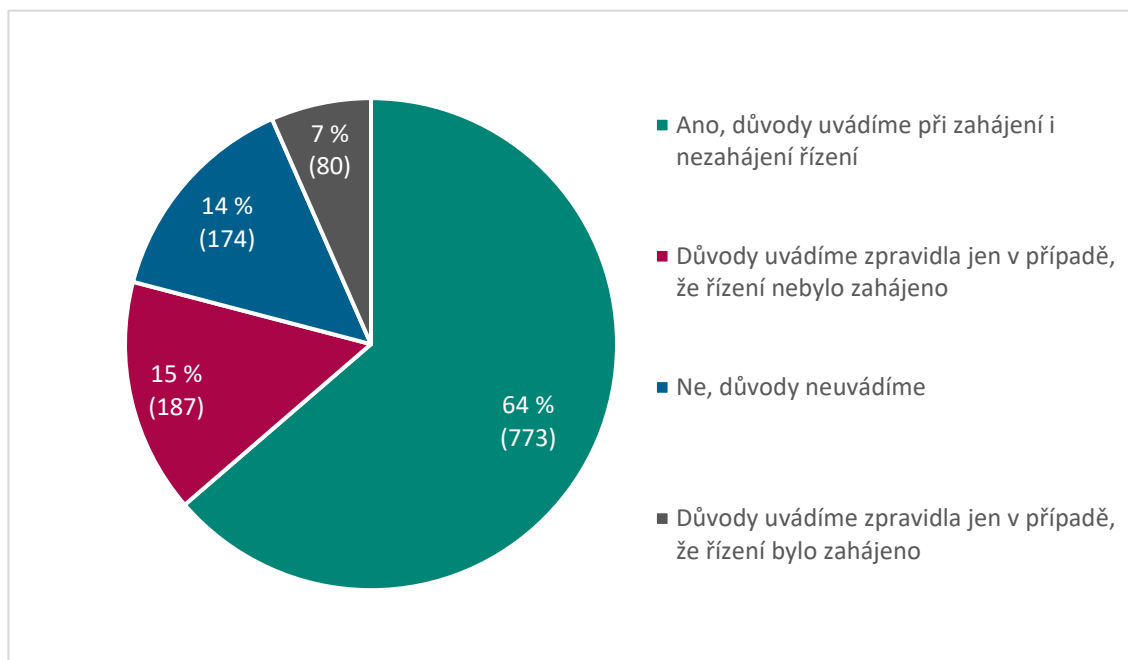


Znění otázky: „Kdy obvykle zasíláte vyrozumění o vyřízení podnětů podle § 42 správního řádu?“

Graf 11 zaznamenává pouze odpovědi úřadů, které uvedly, že vyrozumění zasílají (85 %), a to jen v některých případech, nebo vždy. Ve vyrozuměních úřady sdělují podatelům, jak s podnětem naložily, mohou také doplnit odůvodnění svého postupu. Odůvodnění zvyšuje transparentnost činnosti úřadu, a tím posiluje důvěru ve veřejnou správu. Přítomnost odůvodnění ve vyrozumění zároveň snižuje riziko, že podatel bude rozhodnutí vnímat jako svévolné nebo neodůvodněné. Srozumitelné odůvodnění může také omezit počet opakovaných dotazů a podání nebo vést podatele k doplnění relevantních informací. Odůvodnění tak může přispívat i k větší konzistenci rozhodovací praxe.

Graf 12 ukazuje, že většina úřadů uvádí důvody svého postupu bez ohledu na to, zda řízení zahájí, či nezahájí (64 %). Část úřadů odůvodňuje svůj postup pouze tehdy, pokud řízení nezahájí (15 %), zatímco podobný podíl úřadů důvody svého postupu neuvádí vůbec (14 %). Pouze malá část úřadů odůvodňuje svůj postup výhradně v případě, že řízení zahájí (7 %). Praxe úřadů se tedy liší, většina z nich však svůj postup odůvodňuje bez ohledu na výsledek řízení.

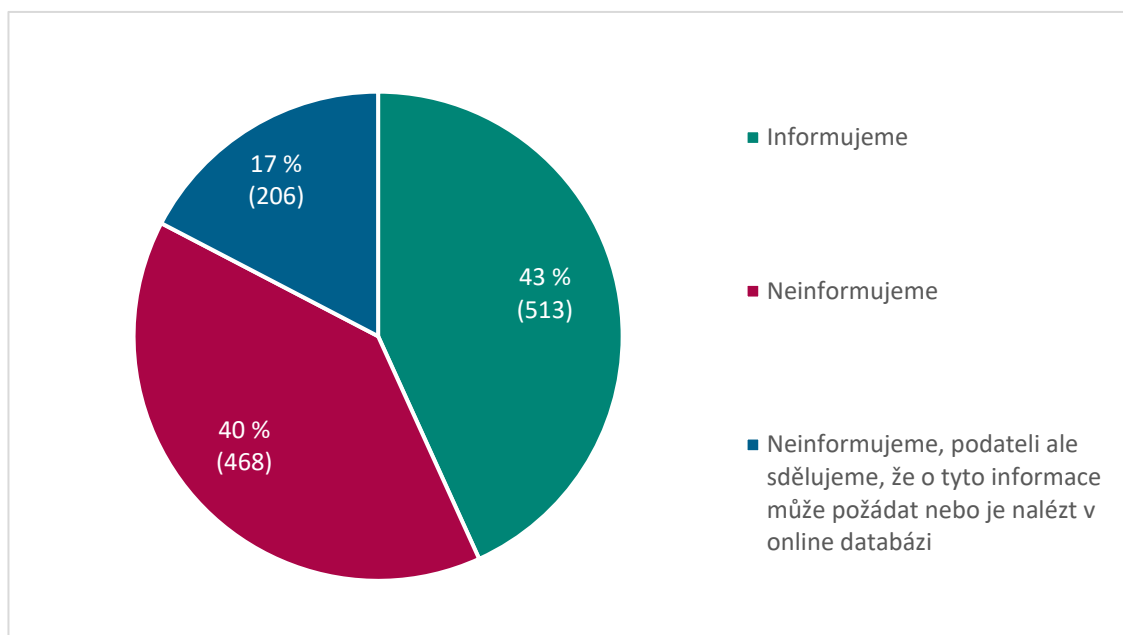
Graf 12 Přítomnost odůvodnění postupu ve vyrozumění (n = 1 214)



Znění otázky: „Obsahují tato vyrozumění obvykle také odůvodnění vašeho postupu?“

V praxi může nastat situace, kdy úřad při odesílání vyrozumění ještě nezná výsledek řízení a dozví se jej až později. Zjišťovali jsme proto, jak úřady v takových případech postupují a zda informují podatele o výsledku dodatečně. Odpovědi shrnuje graf 13. Největší podíl úřadů informuje podatele o výsledku řízení dodatečně automaticky (43 %). Jen o něco menší část úřadů naopak takový postup neuplatňuje a dodatečné informování neprovádí (40 %). Necelá pětina úřadů informuje podatele pouze na jejich žádost nebo je odkazuje na online databázi vyrozumění (17 %). Výsledky ukazují, že úřady v této oblasti neuplatňují jednotný postup. Vedle relativně silné skupiny, která informuje automaticky, existuje téměř stejně velká skupina úřadů, která dodatečné informování neprovádí. To v praxi vede k rozdílné míře informovanosti podatelů a snižuje předvídatelnost postupu veřejné správy.

Graf 13 Dodatečné informování podatele o výsledku řízení (n = 1 187)



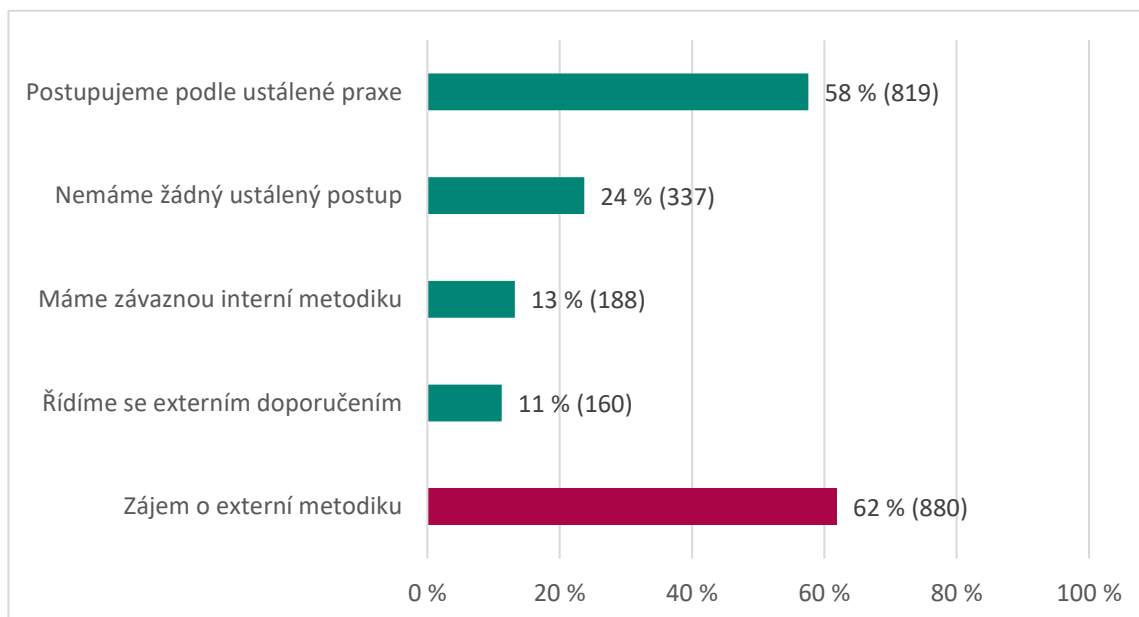
Znění otázky: „Pokud se stane, že při zasílání vyrozumění ještě neznáte výsledek řízení, informujete podatele o výsledku dodatečně sami?“

Čím se úřady řídí při rozhodování o informování podatele o vyřízení podnětů podle § 42 správního řádu? Zjišťovali jsme, zda mají stanovená formální pravidla, využívají externí doporučení, nebo postupují podle ustálené praxe. Zajímalo nás také, zda by uvítaly externí metodickou podporu.

Odpovědi shrnuje graf 14. Ten ukazuje, že většina úřadů nemá pro tuto oblast formální pravidla a postupuje podle ustálené praxe (58 %). Téměř čtvrtina úřadů nemá ani ustálenou praxi, ani formální pravidla a postupuje podle konkrétní situace a uvážení pracovníka (24 %). Takový přístup může snižovat předvídatelnost postupu a zároveň zvyšovat nároky na rozhodování úředníků. Závaznou interní metodiku využívá menšina úřadů (13 %) a podobné omezení je i ve využívání externích doporučení (11 %). Data tak ukazují, že úřady se při rozhodování opírají především o vlastní praxi, zatímco systematická metodická podpora zůstává spíše výjimkou. Zároveň většina úřadů uvádí, že by uvítala závaznou externí metodiku (62 %). Zjištění z grafu lze tedy interpretovat také tak, že úřady si nejsou jisté, že jejich vlastní ustálený postup je správný.²⁵

²⁵ Text zprávy nabízí i podrobnější vhlad do situace na jednotlivých typech úřadů. Zájem úřadů o externí metodiku shrnujeme v podkapitole 3.2 Zájem o externí metodiku podle typu úřadu. Postupy úřadů popisujeme v kapitole 4 Formalizace postupů na úřadech.

Graf 14 Postupy úřadů při vyřizování podnětů (§ 42 správního řádu) a zájem o externí metodiku; podíly a počty souhlasných odpovědí (N = 1 422)²⁶



Znění otázek: „Máte stanovena interní pravidla upravující obsah a formu vyrozumění podle § 42 správního řádu?“; „Uvítali byste externí metodiku (např. Ministerstva vnitra nebo nadřízeného orgánu), která by určovala, jak postupovat při informování podatelů o vyřízení jejich podnětů (§ 42 správního řádu)?“

Téma informování podatelů o vyřízení podnětů podle § 42 správního řádu doplnila v dotazníku otevřená otázka, v níž úřady uváděly oblasti, ve kterých by uvítaly metodické sjednocení postupů:

- Úřady v komentářích zmiňovaly anonymní podání, kontrolní činnost, stavební agendu a rozsah informací, které mohou podatelům poskytovat. Úřady upozorňovaly na to, že podatelé často očekávají podrobnější informace, než jim právní úprava umožňuje sdělit, zejména pokud nejsou účastníky řízení. Opakovaně se v komentářích objevovala také potřeba úřadů jasněji vymezit rozdíl mezi vyrozuměním o vyřízení podnětu a informováním o výsledku následného řízení.

2.4 Vyřizování písemností bez elektronického podpisu

Některé úřady se setkávají s elektronickou komunikací, která nesplňuje formální požadavky na ověření identity odesílatele – není opatřena elektronickým podpisem jednoznačně prokazujícím totožnost podatele. To může ovlivnit, jak úřad s podáním dále pracuje.

Správní řád totiž u některých typů elektronických podání vyžaduje elektronický podpis pisatele nebo jeho pozdější doplnění podle [§ 37 odst. 4](#). Otázky v této části jsme tedy zaměřili na postupy úřadů při vyřizování písemností, které nejsou opatřeny elektronickým podpisem. Zkoumali jsme, zda mají úřady interní pravidla, zda vyzývají podatele

²⁶ Vzhledem k tomu, že úřady mohly označit více variant odpovědí, přesahuje součet podílů uvedený v tomto grafu 100 %.



k dodatečnému elektronickému potvrzení a jak nakládají s nepotvrzenými podáními. V dotazníku byla tato část uvedena následovně:

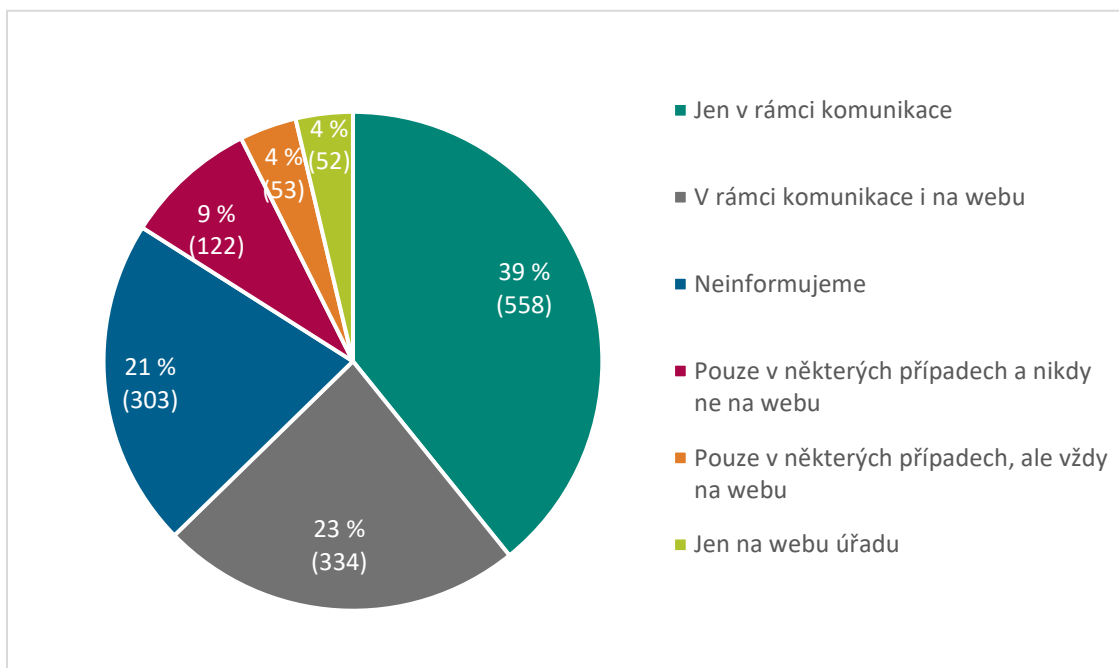
Otázky v této části se zaměřují na vaše postupy při vyřizování písemností doručených elektronicky. Správní řád totiž u některých typů elektronických podání vyžaduje elektronický podpis pisatele (nebo pozdější potvrzení podání podle § 37 odst. 4), abyste měli jistotu, s kým komunikujete.

Zajímá nás proto, zda a v jakých situacích hraje přítomnost elektronického podpisu v e-mailu roli. Otázky se zaměřují na to, zda máte stanovena vlastní pravidla postupu, zda informujete pisatele o nutnosti podání bez elektronického podpisu potvrdit a jak nakládáte s podáními, která potvrzena nejsou.

Co když podatel neví, že musí elektronické podání bez platného podpisu do 5 dnů potvrdit? Informují jej úřady o této povinnosti? Jakým způsobem? Odpovědi shrnuje následující graf 15. Více než třetina úřadů informuje podatele v rámci běžné komunikace, kterou s nimi vede (39 %). Asi čtvrtina úřadů kombinuje tuto formu s uvedením informace také na webových stránkách (23 %). Přibližně pětina úřadů podatele o této povinnosti vůbec neinformuje, a to ani prostřednictvím webu (21 %). Menší podíly úřadů postupují méně jednotně. Přibližně desetina úřadů uvádí, že podatele informuje jen v některých případech, přičemž zároveň nemá tuto informaci zveřejněnou na webu (9 %). Stejný podíl úřadů naopak informaci na webu uvádí, ale v praxi ji sděluje podatelům jen částečně (4 %). Další malá část úřadů pak spoléhá výhradně na webové informace (4 %).

Z grafu 15 plyne, že malá část úřadů informuje podatele pouze v některých případech. V otevřených odpovědích tyto úřady uváděly, že k informování podatelů o nutnosti doplnit elektronický podpis přistupují podle povahy situace a typu podání. Nejčastěji informují v případech, kdy z podání plyne potřeba formálního úkonu ve správním řízení, kdy jde o zahájení řízení, opravné prostředky nebo jiné právně významné podněty, případně pokud to výslovně vyžaduje právní úprava či interní postupy. Naopak jiné úřady informování v těchto případech záměrně neprovádějí, zejména u podnětů ke kontrole, u neformální komunikace nebo situací, kdy podání nepovažují za úkon vyžadující procesní reakci podle správního řádu. Odpovědi tak ukazují značnou variabilitu praxe, která se odvíjí jak od právního výkladu § 37 odst. 4 správního řádu, tak od míry formalizace a proklientského přístupu jednotlivých úřadů. Celkově výsledky ukazují, že forma informování podatelů se mezi úřady výrazně liší.

Graf 15 Informování podatelů o nutnosti potvrdit podání bez elektronického podpisu (N = 1 422)

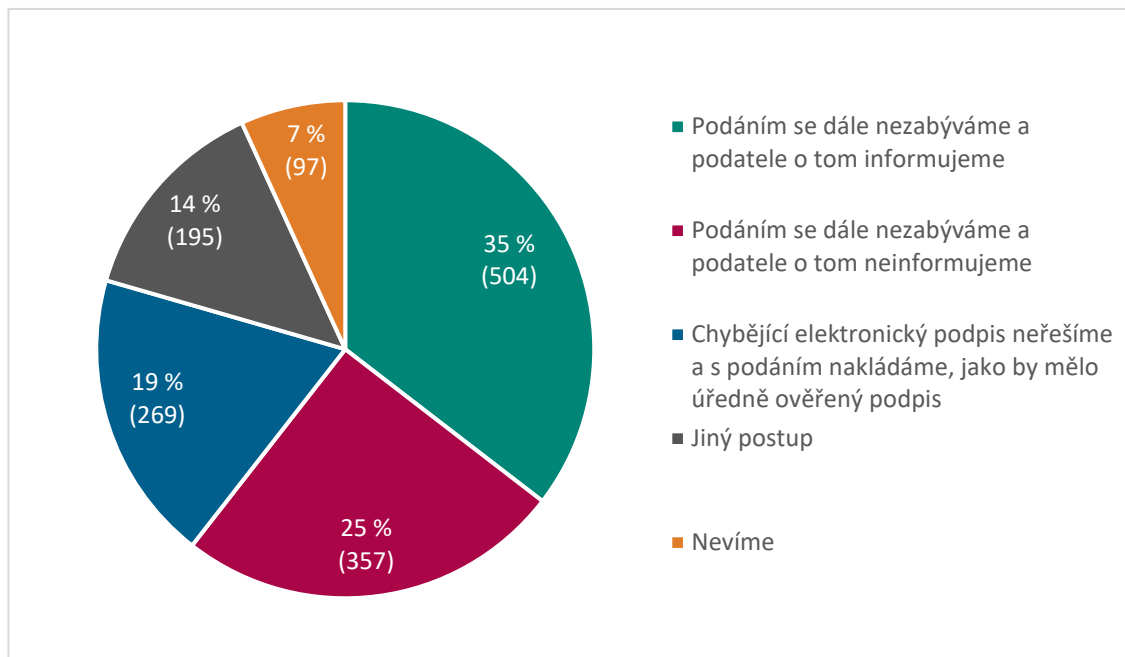


Znění otázek: „Informujete podatele o nutnosti potvrdit podání do 5 dnů?“; „Uvádíte na webu vašeho úřadu obecné poučení o nutnosti potvrdit podání zaslané e-mailem?“

Pokud podatel nepotvrdí podání ani po uplynutí pětidenní lhůty, jak na to úřady reagují? Odpověď přináší graf 16. Přibližně třetina úřadů se takovým podáním dále nezabývá, ale podatele o této skutečnosti informuje (35 %). Další čtvrtina úřadů se podáním dále nezabývá a podatele o této skutečnosti neinformuje (25 %). Přibližně pětina úřadů chybějící podpis neřeší a s podáním nakládá, jako by bylo řádně potvrzeno (19 %). Menší, nikoli však zanedbatelná část úřadů uvedla jiný postup (14 %) nebo si nebyla jistá, jak obdobné situace řeší (7 %). Výsledky ukazují, že v této oblasti není jednotná správní praxe.

Jak postupují úřady, které zvolily variantu „jinak“? Z jejich odpovědí vyplývá, že další postup často závisí na obsahu podání. Řada úřadů posuzuje každý případ individuálně a přizpůsobuje své kroky povaze sdělení. Často se snaží podatele opakovaně kontaktovat a vyzvat jej k doplnění podání, a to e-mailem, telefonicky nebo osobně. Další skupina úřadů rozlišuje podle typu podání – u oznámení nebo běžných dotazů na formálním potvrzení netrvá, naopak u podání, která mají zahájit správní řízení nebo představují opravný prostředek, doložení podpisu vyžaduje.

Graf 16 Postupy úřadů v situaci, kdy podání nebylo potvrzeno ani po uplynutí lhůty 5 dnů (N = 1 422)

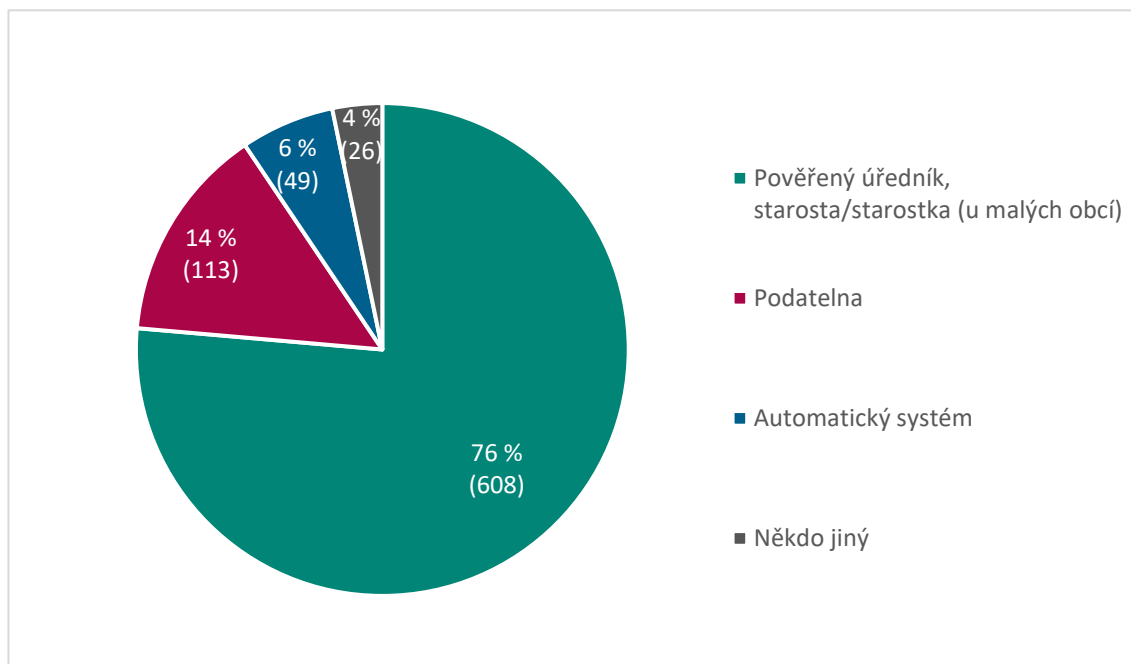


Znění otázky: „Jak obvykle postupujete, pokud podání nebylo předepsaným způsobem potvrzeno ani po uplynutí lhůty 5 dnů?“

Úřady, které v předchozí otázce uvedly, že podatele o nutnosti potvrzení podání informují, případně volí jiný postup nebo si nejsou jisté, měly upřesnit, kdo toto vyrozumění odesílá. Jejich odpovědi shrnuje graf 17.

Nejčastěji tuto informaci zasílá pověřený úředník nebo starosta (76 %). To platí zejména u menších obcí, kde vyřizování podání často zajišťuje jen omezený počet pracovníků. Menší část úřadů svěřuje tuto činnost podatelně (14 %), automatickému systému (6 %) nebo někomu jinému (4 %). Odpovědi ve variantě „někdo jiný“ zahrnují výčet jiných úředníků (referenti, vedoucí útvarů) nebo kombinace více způsobů informování. Některé úřady zde také uváděly, že žádné vyrozumění nezasílají. Nejčastěji argumentovaly tím, že správní řád takovou povinnost výslovně nestanovuje. Odpovědi tak naznačují, že mezi úřady nepanuje jednotný názor ani na organizační zajištění této činnosti, ani na samotnou potřebu podatele aktivně upozorňovat na nutnost potvrzení podání.

Graf 17 Odesílatel informace o nutnosti potvrzení podání (n = 796)



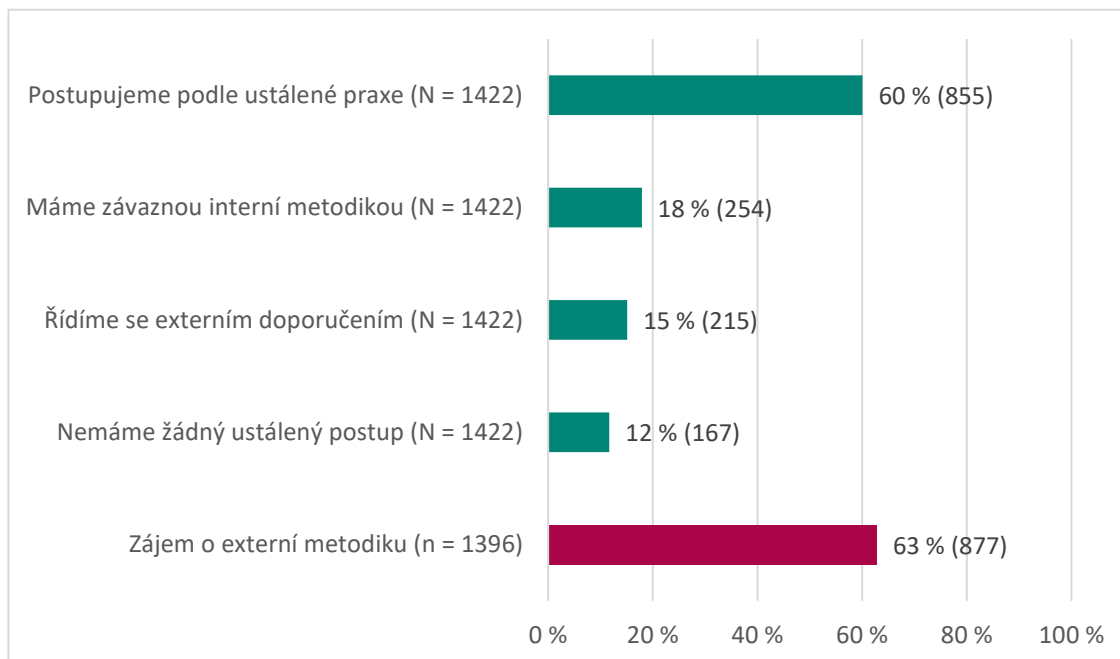
Znění otázky: „Kdo na vašem úřadě zasílá podateli informaci o nutnosti potvrzení podání?“

Na otázku, zda se postup úřadů při vyžadování či nevyžadování dodatečného potvrzení elektronického podání řídí nějakými formálními pravidly, odpovídá graf 18. Většina úřadů postupuje podle ustálené praxe (60 %). Naproti tomu interní metodiku má pro tyto situace zpracovanou pouze pětina úřadů (18 %). Ještě menší podíl úřadů se řídí externím doporučením (15 %). Nejmenší skupinu tvoří úřady, které nemají stanovená žádná pravidla ani ustálený postup (12 %). Jde například o některé menší obce, které se s obdobnými případy setkávají jen zřídka. Výsledky naznačují, že úřady v této oblasti spoléhají především na zavedenou praxi, zatímco formálně zakotvené postupy využívají méně často. To může přispívat k rozdílům v tom, jak jednotlivé úřady obdobné situace řeší.

Graf 18 zachycuje také zájem úřadů o externí metodiku pro tuto oblast. Ten je poměrně vysoký – zájem o ni projevily přibližně dvě třetiny úřadů (63 %). To naznačuje, že řada úřadů by uvítala podrobnější metodické vedení a větší sjednocení postupů.²⁷

²⁷ Text zprávy nabízí i podrobnější vhléd do situace na jednotlivých typech úřadů. Zájem úřadů o externí metodiku shrnujeme v podkapitole 3.2 Zájem o externí metodiku podle typu úřadu. Postupy úřadů popisujeme v kapitole 4 Formalizace postupů na úřadech.

Graf 18 Postupy úřadů při vyřizování písemností bez elektronického podpisu a zájem o externí metodiku; podíly a počty souhlasných odpovědí²⁸



Znění otázek: „Jak postupujete v případě, kdy je na podatelnu vašeho úřadu doručeno podání bez elektronického podpisu, u něhož ale podpis vyžadován je (§ 37 odst. 4 správního řádu)?“; „Uvítali byste externí metodiku (např. Ministerstva vnitra nebo nadřízeného orgánu), která by určovala, jak postupovat při vyřizování písemností bez elektronického podpisu?“

Nejvíce se opakující komentáře a postřehy úřadů k vyřizování písemností bez elektronického podpisu přinášíme v následujícím výčtu:

- Z komentářů plyne, že úřady se neshodují na hodnocení dostatečnosti zákonné úpravy – některé úřady akcentovaly požadavek na jasnější zákonnou úpravu, jiné se domnívají, že legislativní úprava je natolik dostatečná (§ 37 správního řádu ve spojení s judikaturou Nejvyššího správního soudu), že nevyžadují ani externí metodiku.
- Úřady v komentářích zmiňovaly další problémy spojené s touto oblastí, zejména nízké povědomí veřejnosti o požadavcích na elektronická podání a administrativní komplikace spojené s pětidenní lhůtou pro potvrzení podání, evidenci elektronických podání a rozlišováním různých forem elektronické komunikace.

2.5 Zapůjčování spisů mezi úřady

Správní řád podrobně neupravuje postup při zapůjčování spisů mezi úřady navzájem a mezi úřady a soudy (postoupení spisu například pro rozhodování o odvolání či o správní žalobě). V této části dotazníku jsme chtěli zjistit, zda mají úřady vytvořená interní pravidla pro vyřizování žádostí o zapůjčení spisů, jak konkrétně takové žádosti zpracovávají a jak

²⁸ Vzhledem k tomu, že úřady mohly označit více variant odpovědí, přesahuje součet podílů uvedený v tomto grafu 100 %.



postupují v situacích, kdy originál spisu není k dispozici. Současně jsme se zajímali o nejčastější překážky, které komplikují vzájemnou spolupráci mezi úřady. V dotazníku jsme téma uvedli následovně:

Spis musíte vést o každé věci, ve které zahájíte správní řízení (např. kácení stromů nebo povolování sjezdů/vjezdů na místní komunikaci). Spis není jen složka s papíry, ale soubor všech dokumentů, které k dané věci máte (např. žádost, fotografie, vyjádření policie či rozhodnutí).

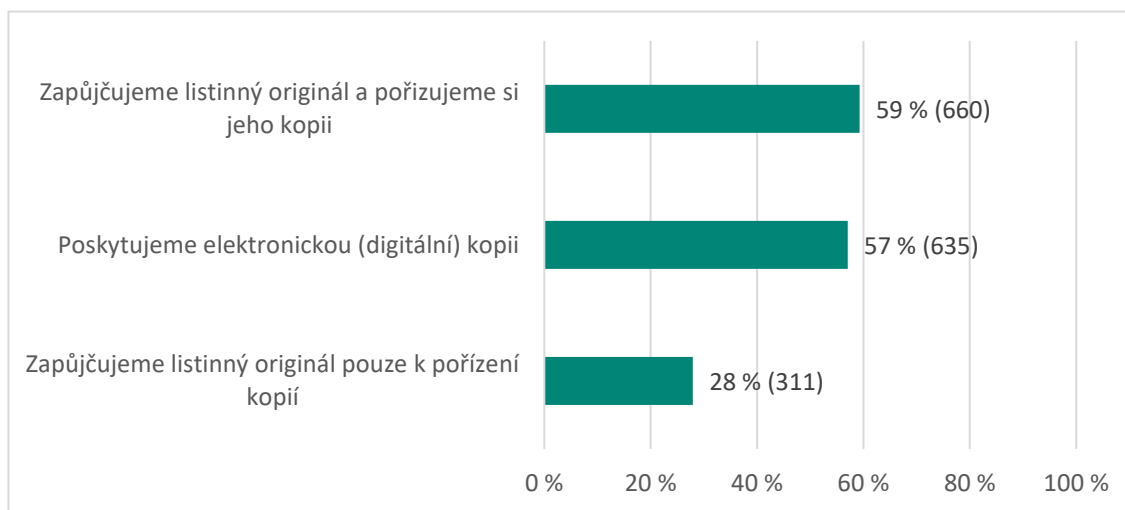
Někdy se může stát, že vás o tento spis požádá jiný úřad (např. krajský úřad, Policie ČR nebo soudy). Protože zákon přesně nestanoví, jak si mají úřady dokumenty mezi sebou předávat, zjišťujeme, jak v těchto případech postupujete. Pokud jste takovou situaci dosud neřešili, uveďte prosím, jak byste pravděpodobně postupovali.

Následující otázky se zaměřují na to, zda máte nastavena pravidla pro zapůjčování spisů, jak vyřizujete žádosti, jak postupujete v případě, že nemáte k dispozici originál spisu, a které překážky tuto spolupráci nejvíce komplikují.

Asi pětina úřadů (22 %) uvedla, že se se zapůjčováním spisů mezi úřady nesetkává. Šlo především o menší obce s omezenou agendou a nízkou frekvencí zapůjčování spisů. Těmto úřadům jsme proto další otázky k této problematice nepokládali. Zjišťovali jsme však jejich zájem o externí metodiku, který může ukazovat na potřebu získat podporu pro případ, že se s touto situací v budoucnu setkají.

V jaké formě úřady zapůjčují spisy? Úřady mohly v odpovědi označit více variant, protože v praxi často kombinují různé formy zapůjčování spisů. Graf 19 ukazuje, že nejčastěji úřady zapůjčují listinný originál spisu a zároveň si pořizují jeho kopii (59 %). Téměř stejný podíl úřadů poskytuje digitální kopii spisu (57 %). Necelá třetina úřadů umožňuje nahlédnutí do listinného originálu pouze za účelem pořízení kopie (28 %). Výsledky ukazují, že úřady v praxi kombinují různé způsoby zapůjčování listinných i digitálních forem spisů.

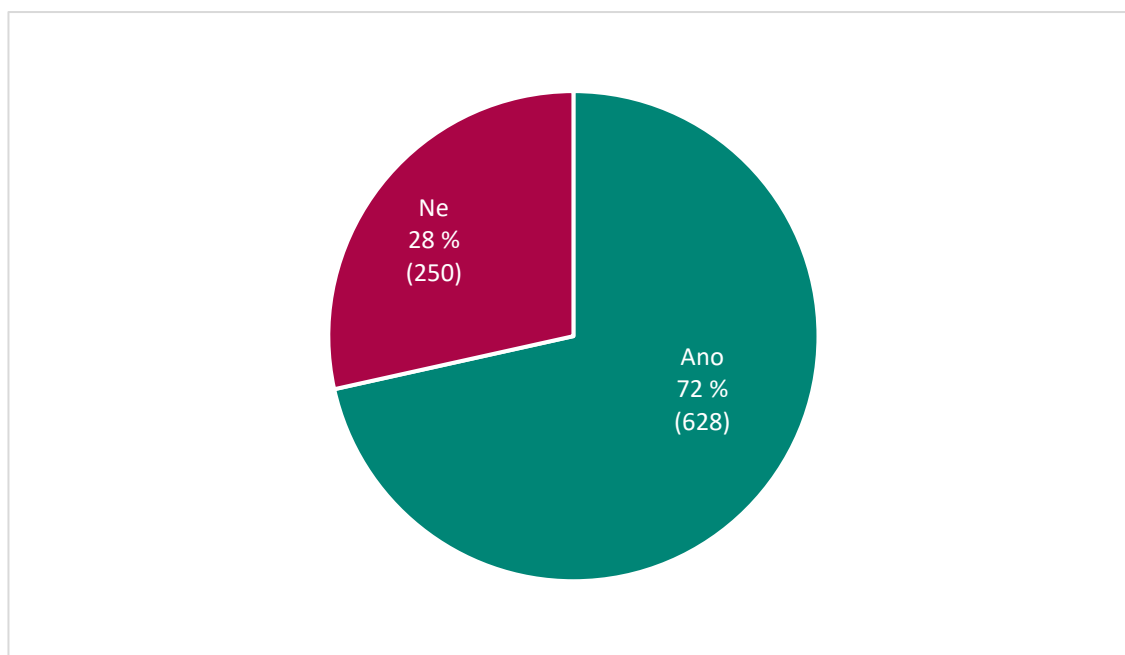
Graf 19 Forma poskytování spisů; podíly a počty souhlasných odpovědí (n = 1 113)²⁹



Znění otázky: „V jaké formě spis obvykle poskytujete?“

Zajímalo nás také, co úřady dělají v situaci, kdy se zapůjčený listinný originál spisu nevrátí zpět (v přiměřené lhůtě). Graf 20 ukazuje, že většina úřadů v takovém případě aktivně požaduje jeho navrácení (72 %).

Graf 20 Aktivní vyžadování listinných originálů spisů zpět (n = 878)



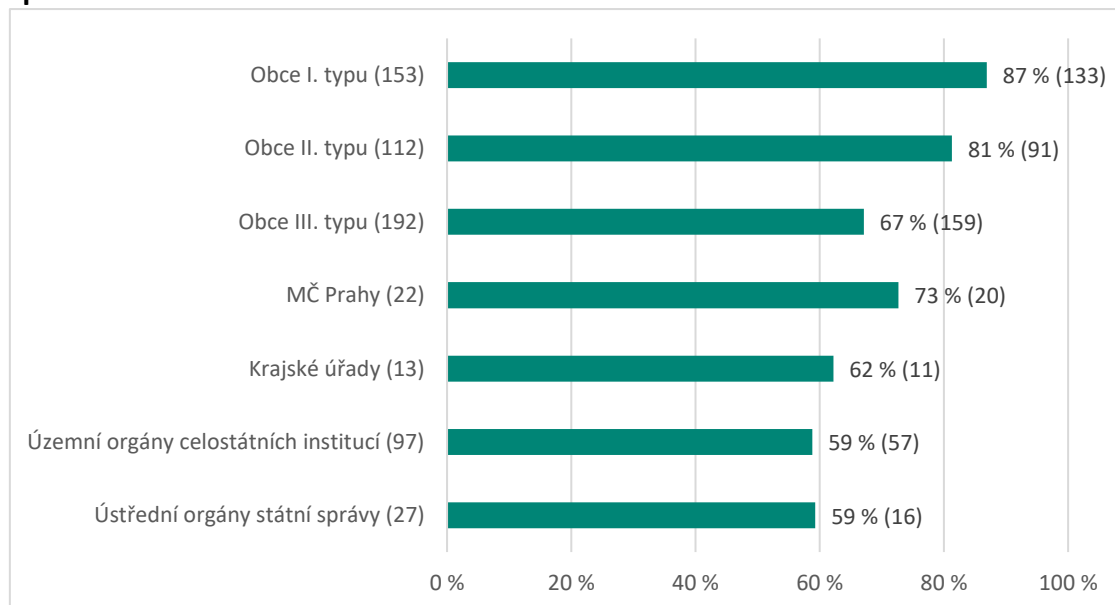
Znění otázky: „Vyžadujete si obvykle listinný originál aktivně zpět?“

Při podrobnějším pohledu podle typu úřadu se však ukazují poměrně výrazné rozdíly. Jak ukazuje graf 21, nejaktivněji postupují obce I. typu (87 %) a obce II. typu (81 %), zatímco nejnižší podíl úřadů, které aktivně požadují vrácení listinného originálu spisu, vykazují ústřední orgány státní správy a územní orgány celostátních institucí (shodně 59 %). Mezi

²⁹ Vzhledem k tomu, že úřady mohly označit více variant odpovědí, přesahuje součet podílů uvedený v tomto grafu 100 %.

těmito krajními hodnotami se pohybují městské části Prahy (73 %), obce III. typu (67 %) a krajské úřady (62 %). Výsledky naznačují, že menší úřady přistupují k vymáhání vrácení zapůjčených spisů aktivněji než úřady vyšších stupňů veřejné správy. Tento rozdíl může souviset s nižším objemem zapůjčených spisů i s větší možností individuálně sledovat jejich pohyb. Menší úřady ale také častěji zapůjčují listinný originál. Logicky tedy pak mají častěji důvod, žádat jeho vrácení.

Graf 21 Podíly a počty úřadů aktivně vyžadujících vrácení listinných originálů spisů zpět³⁰



Znění otázek: „Vyžadujete si obvykle listinný originál aktivně zpět?“, „Za který úřad dotazník vyplňujete?“

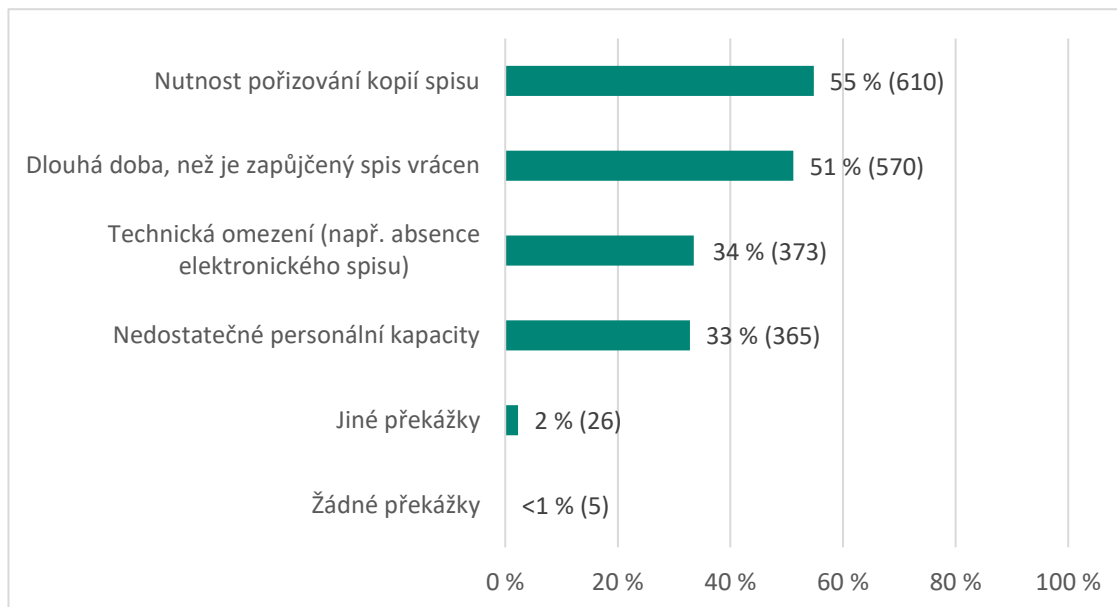
Zapůjčování spisů mezi úřady a soudy může narážet na řadu praktických překážek. Typicky jde o technické limity, personální kapacity nebo rozdílnou míru digitalizace jednotlivých institucí. Problematická bývá také nejednotnost postupů při předávání spisů. Úřadů jsme se proto ptali, zda se v praxi setkávají s překážkami, které jim ztěžují spolupráci při zapůjčování spisů. Jejich odpovědi ilustruje graf 22. Více než polovina úřadů uvedla jako problém nutnost pořizování kopií spisů (55 %). Přibližně polovina úřadů zároveň naráží na dlouhou dobu vracení zapůjčených spisů (51 %). Technická omezení, na která upozornila přibližně třetina úřadů (34 %), představují významnou bariéru zejména u digitálních forem spisů. Podobně často úřady zmiňují nedostatečné personální kapacity (33 %). Jen malý podíl respondentů uvedl jiné (2 %) nebo žádné překážky (0,1 %).

Pokud jde o úřady, které uvedly jiná omezení, nejčastěji zmiňovaným problémem bylo používání velkých formátů u listinných spisů nebo nestandardních datových nosičů, právní a organizační nejistoty jako GDPR, mlčenlivost, nejasná pravidla odpovědnosti, chybějící

³⁰ Podíly uvedené v tomto grafu vycházejí z předchozí agregace dat podle jednotlivých typů úřadů. Některé typy úřadů přitom mohly vyplnit více dotazníků, takže podíly nelze vždy přímo vypočítat z počtů uvedených v grafu. Případné nesrovnalosti u některých typů úřadů proto nejsou chybou, ale důsledkem způsobu agregace dat.

metodika, stejně jako rozdílné požadavky úřadů (například požadavek soudů a některých úřadů na předložení originálů spisů), což souvisí s celkovou nekompatibilitou systémů jednotlivých institucí.

Graf 22 Překážky ztěžující zapůjčování spisů mezi subjekty; podíly a počty souhlasných odpovědí (n = 1 113)³¹

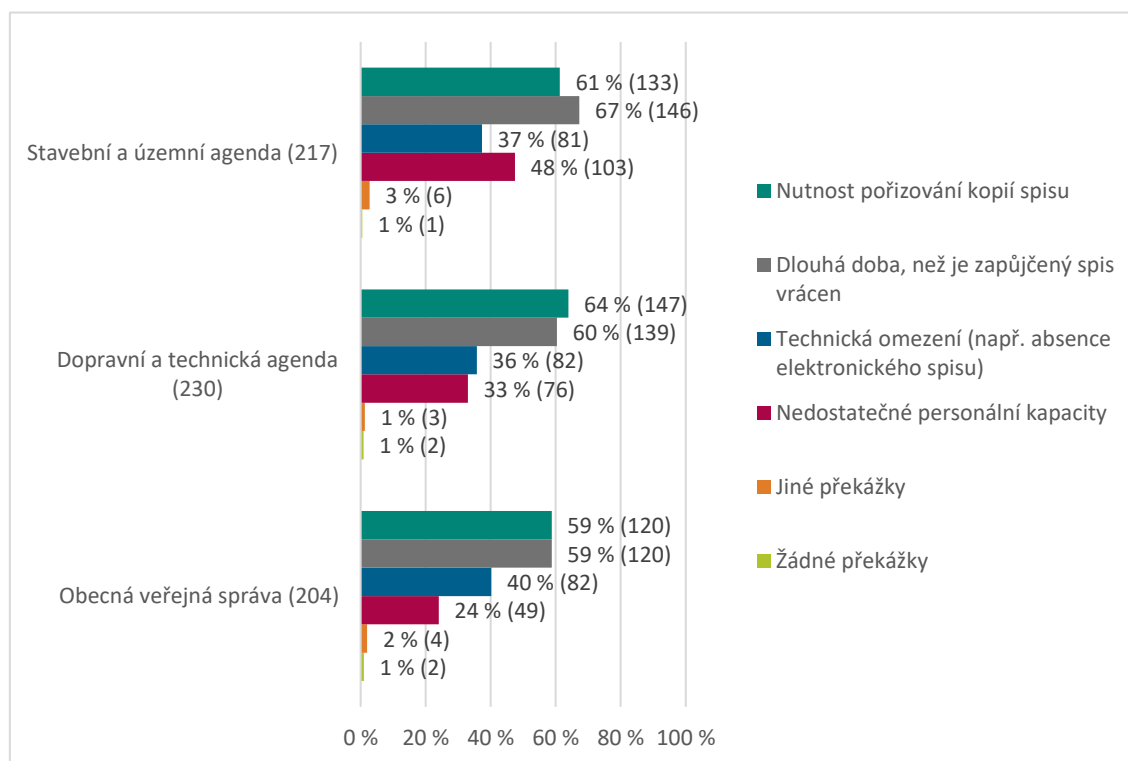


Znění otázky: „Které překážky vám nejčastěji ztěžují spolupráci s jinými subjekty při zapůjčování spisů?“

Graf 23 porovnává četnost překážek mezi jednotlivými agendami, které úřady zpracovávají. Porovnání zahrnuje pouze stavební a územní agendu, dopravní a technickou agendu a obecnou veřejnou správu, protože většina úřadů ve výzkumu uvedla, že zpracovává některou z těchto agend. Pro úplnost dodáváme, že graf nezahrnuje údaje za obce I. a II. typu, protože jsme se jich na druh zpracovávané agendy neptali. Výsledky ukazují, že četnost jednotlivých překážek se ve všech třech typech agend výrazně neliší. Nejčastěji úřady uvádějí nutnost pořizování kopií (59–64 %) a dlouhou dobu vrácení zapůjčeného spisu (59–67 %), přičemž oba problémy zmiňuje více než polovina úřadů bez ohledu na typ agendy. To naznačuje, že překážky související se zapůjčováním spisů mají napříč správními agendami obdobný charakter a jejich řešení by proto mohlo mít obecnější dopad na fungování veřejné správy.

³¹ Vzhledem k tomu, že úřady mohly označit více variant odpovědí, přesahuje součet podílů uvedený v tomto grafu 100 %.

Graf 23 Překážky ztěžující zapůjčování spisů mezi subjekty, podíly a počty souhlasných odpovědí podle druhu zpracovávané agendy³²



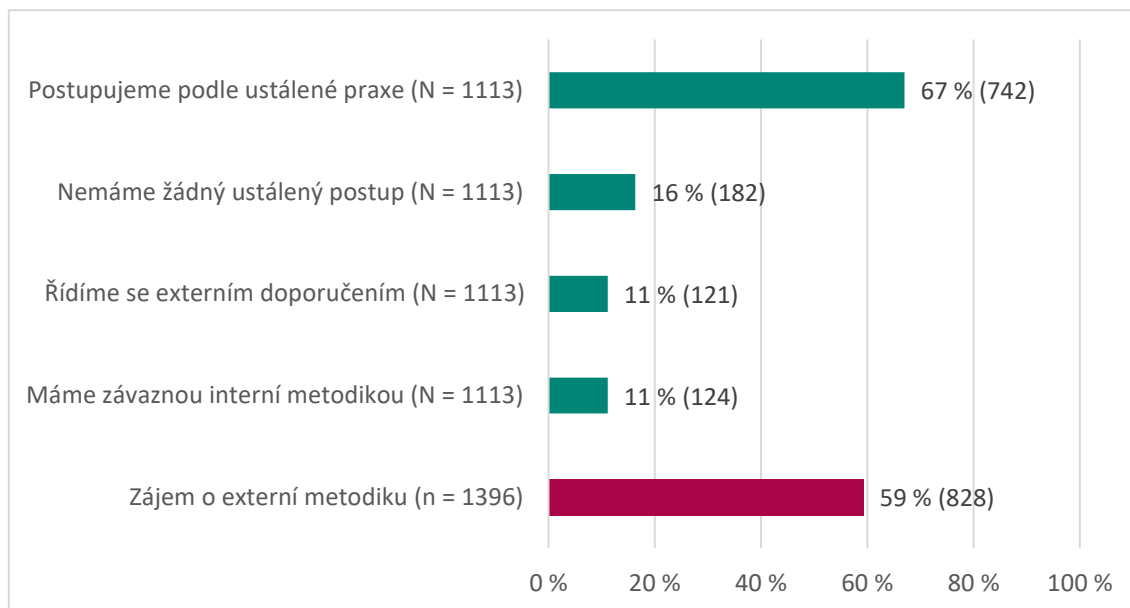
Znění otázek: „Které překážky vám nejčastěji ztěžují spolupráci s jinými subjekty při zapůjčování spisů?“, „Za kterou správní agendu dotazník vyplňujete?“

Rovněž u zapůjčování spisů nás zajímalo, do jaké míry mají úřady tuto agendu formalizovanou a zda by uvítaly externí metodiku Ministerstva vnitra nebo jiného nadřízeného úřadu, která by oblast sjednotila a zpřehlednila. Zjištění prezentuje graf 24. Přibližně dvě třetiny úřadů postupuje podle ustálené praxe bez formálně stanovených pravidel (67 %). Část úřadů se obejde bez jakéhokoli ustáleného postupu (16 %). Formalizované postupy využívá jen menší část úřadů – přibližně desetina se řídí externím doporučením (11 %) a stejný podíl má vlastní interní metodiku (11 %). Z odpovědí je patrné, že oblast zapůjčování spisů zůstává spíše „praktickou rutinou“ než systematicky řízeným procesem. To může zvyšovat riziko nejednotného postupu, chyb a nepředvídatelnosti. Právě proto není překvapující, že o externí metodiku má zájem více než polovina úřadů (59 %). Tento zájem lze číst jako snahu o získání větší právní jistoty i sjednocení praxe v situacích, které jsou dnes často řešeny v závislosti na konkrétní situaci či ustálenými postupy, jejichž správností si však některé úřady nejspíše nejsou jisté.³³

³² Vzhledem k tomu, že úřady mohly označit více variant odpovědí, přesahují součty podílů u jednotlivých agend uvedené v tomto grafu 100 %.

³³ Text zprávy nabízí i podrobnější vhléd do situace na jednotlivých typech úřadů. Zájem úřadů o externí metodiku shrnujeme v podkapitole 3.2 Zájem o externí metodiku podle typu úřadu. Postupy úřadů popisujeme v kapitole 4 Formalizace postupů na úřadech.

Graf 24 Postupy úřadů při zapůjčování spisů jiným úřadům a zájem o externí metodiku; podíly a počty souhlasných odpovědí³⁴



Znění otázek: „Jak obvykle postupujete při půjčování spisů jiným úřadům?“; „Uvítali byste externí metodiku (např. Ministerstva vnitra nebo nadřízeného orgánu), která by určovala, jak postupovat při zapůjčování spisů mezi úřady?“

Zapůjčování spisů mezi úřady doplňovaly úřady v otevřené otázce o komentáře a postřehy. Ty nejvíce četné uvádíme v následujícím výčtu:

- Podle některých komentářů se téma týká zejména odvolacích řízení a soudních přezkumů. Skutečně „zapůjčování“ spisů mezi úřady je spíše výjimečné.
- Dominantním problémem spojeným s tímto tématem je digitalizace. Úřady v komentářích poukázaly na problémy s hybridními spisy, nekompatibilitou jednotlivých spisových služeb, na limity datových schránek a nedostatečné možnosti elektronického předávání spisů.
- Z komentářů vyplynulo, že přístupy úřadů se u zapůjčování spisů liší i v tom, zda zapůjčují spis celý, nebo jen jeho požadovanou část. Konkrétní postup odráží typ agendy, formu vedení spisu či ustálenou praxi na pracovišti.

2.6 Dálkové nahlížení do spisu (zaslání kopie listin ze spisu)

Dálkové nahlížení do spisu umožňuje účastníkům řízení nebo jejich zástupcům přístup k dokumentům ve spisu i bez fyzické přítomnosti na úřadě, a to prostřednictvím zaslání kopie spisu poštou, e-mailem s elektronickým podpisem nebo prostřednictvím datové schránky. V této části dotazníku jsme zjišťovali, jaké postupy úřady uplatňují při obdržení

³⁴ Vzhledem k tomu, že úřady mohly označit více variant odpovědí, přesahuje součet podílů uvedený v tomto grafu 100 %.



podání žádajícího o zpřístupnění takové kopie, včetně ověřování splnění požadavků na podpis. V dotazníku je toto téma uvedeno následujícími slovy:

Účastník řízení (např. soused v řízení o kácení stromu) má právo nahlížet do spisu, což obvykle vyřeší tak, že přijde osobně na váš úřad. Stále častěji však lidé žádají, aby jim úřady dokumenty naskenovaly a zaslaly emailem nebo do datové schránky. Tomu se říká „dálkové nahlížení“.

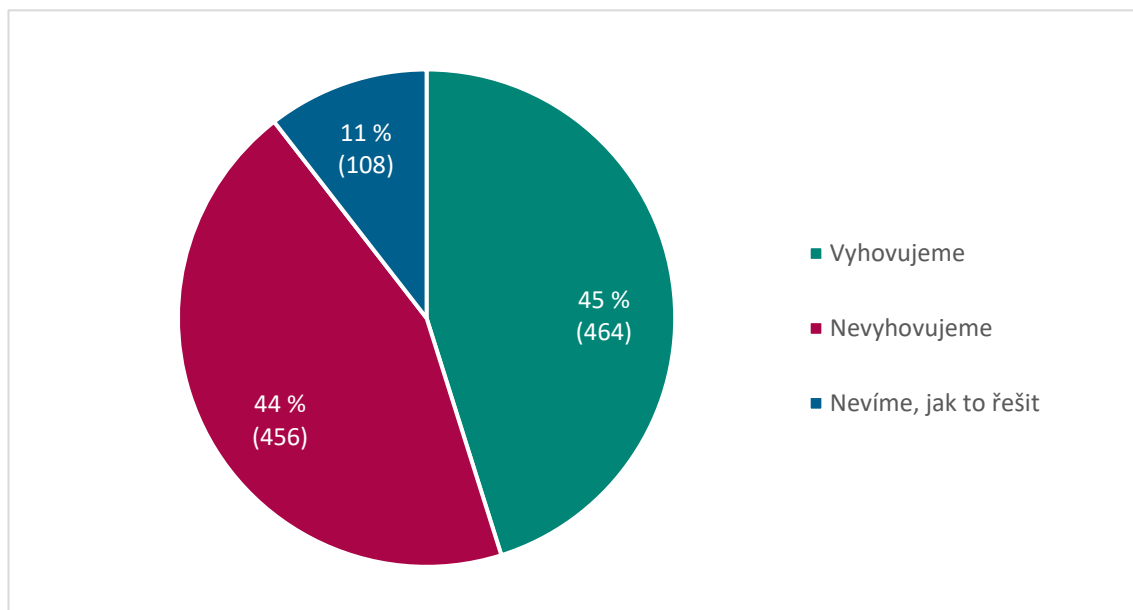
Příklad takové žádosti: „Prosím o poskytnutí kopie části (případně celého) správního spisu sp. zn. xxx/xxx vedeného ke správnímu řízení, jehož jsem účastníkem. Jan Novák (podpis), a zaslání na mailovou adresu XXX.“

Zajímá nás, jak postupujete, když obdržíte podání splňující všechny náležitosti (včetně podpisu nebo elektronického podpisu) a požadující informace, které lze bez obtíží poskytnout.

Více než čtvrtina úřadů (28 %) uvedla, že se prakticky nesetkává s dálkovým nahlížením, a tuto oblast proto aktivně neřeší. Další otázky k této problematice jsme těmto úřadům nepokládali. Zjišťovali jsme však jejich zájem o externí metodiku, který může ukazovat na jejich potřebu připravit se na případné žádosti o dálkové nahlížení.

Graf 25 ukazuje, že dálkové nahlížení prostřednictvím zasílání kopií listin ze spisů není na všech úřadech samozřejmostí. Podíl úřadů, které žádostem o dálkové nahlížení vyhovují (45 %), je téměř stejný jako podíl úřadů, které jim nevyhovují (44 %). Přibližně desetina úřadů zároveň přiznává, že v této oblasti naráží na nejasnosti nebo nedostatek zkušeností (11 %). Takové zjištění naznačuje, že na úřadech nepanuje jednotná správní praxe a rozhodování úřadů nezávisí jen na konkrétní právní úpravě, ale i na znalostech úředníků, technickém zázemí úřadu, personálním zajištění činnosti či míře digitalizace. Proto je možné, že v praxi o možnosti dálkového nahlížení rozhoduje spíše „kapacita systému“ než zavedená pravidla. To zvyšuje nepředvídatelnost jednání jednotlivých úřadů, nerovný přístup ke službám pro účastníky řízení, ale i diskomfort pro samotné úředníky, pokud jejich orientace v pravidlech není dostačující.

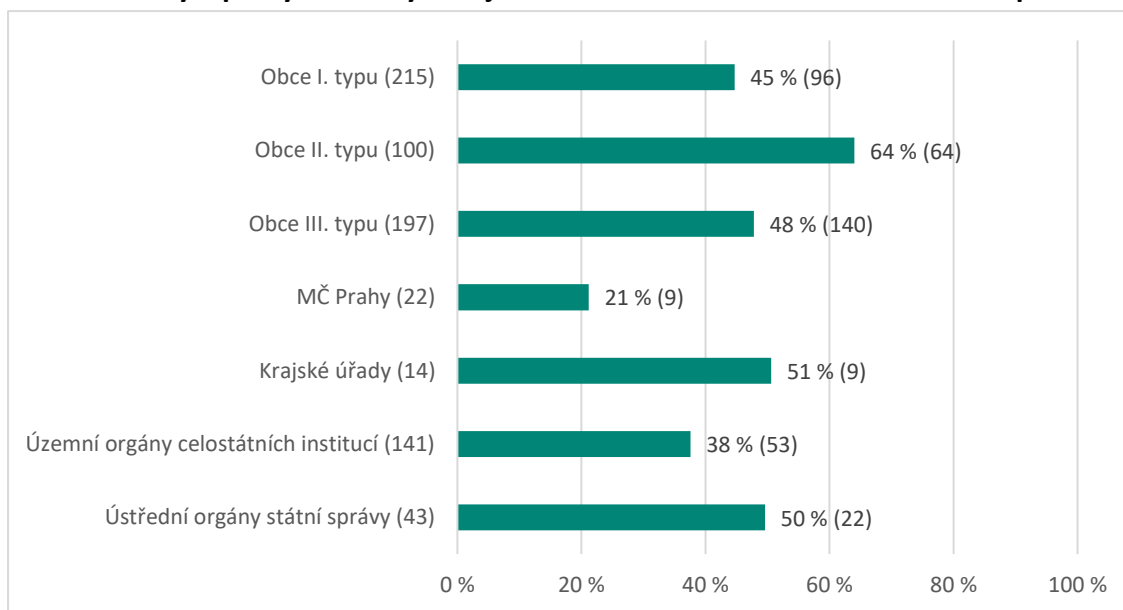
Graf 25 Přístup úřadů k žádostem o dálkové nahlížení do spisu (n = 1 028)



Znění otázky: „Žádostem o dálkové nahlížení obvykle:“

Graf 26 zachycuje rozdělení odpovědi žádostem „vyhovujeme“ podle typu úřadu. Nejčastěji žádostem o dálkové nahlížení prostřednictvím zasílání kopií ze spisů vyhovují obce II. typu (64 %). Žádostem vyhovuje také přibližně polovina krajských úřadů (51 %), ústředních orgánů státní správy (50 %), obcí III. typu (48 %) a obcí I. typu (45 %). Žádostem pak vyhovuje menší část územních orgánů celostátních institucí (38 %) a městských částí Prahy (21 %). Výsledky poukazují na rozdíly mezi jednotlivými typy úřadů, což může souviset s rozdílnou organizací práce, technickými možnostmi nebo četností žádostí o dálkové nahlížení prostřednictvím zasílání kopií za spisů.

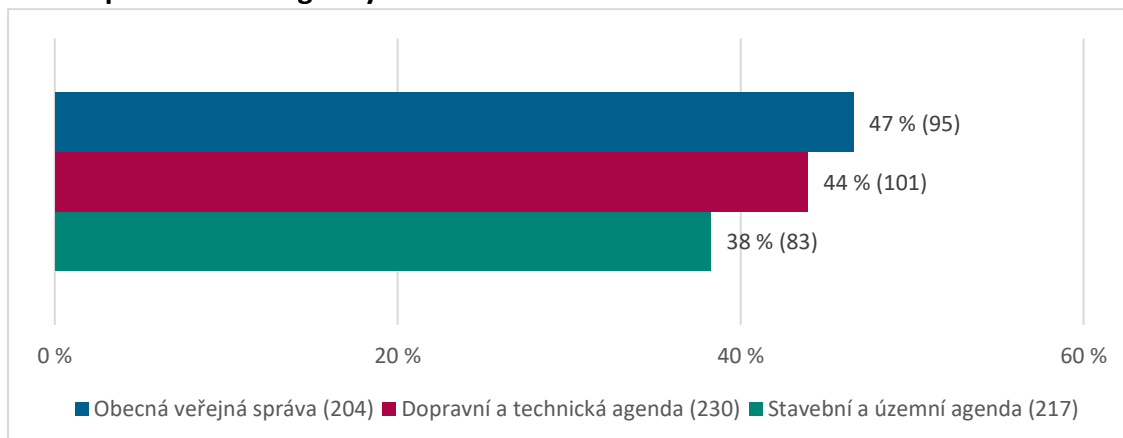
Graf 26 Podíly a počty úřadů vyhovujících žádostem o dálkové nahlížení do spisu³⁵



Znění otázek: „Žádostem o dálkové nahlížení obvykle:“, „Za který úřad dotazník vyplňujete?“

Dále nás zajímal podíl úřadů, které vyhovují dálkovému nahlížení prostřednictvím zasílání kopií za spisů a zároveň zpracovávají některou z těchto agend – stavební a územní, dopravní a technickou či obecnou veřejnou správu. Ve všech třech typech agend žádostem vyhovuje menší část úřadů (38 % až 47 %). Výsledky tedy ukazují, že ochota úřadů vyhovět žádostem o dálkové nahlížení na agendě nezávisí. Výsledky zobrazuje graf 27. Ten nezahrnuje údaje za obce I. a II. typu, protože jsme se jich na druh zpracovávané agendy neptali.

Graf 27 Podíly a počty úřadů vyhovujících žádostem o dálkové nahlížení do spisu podle druhu zpracovávané agendy



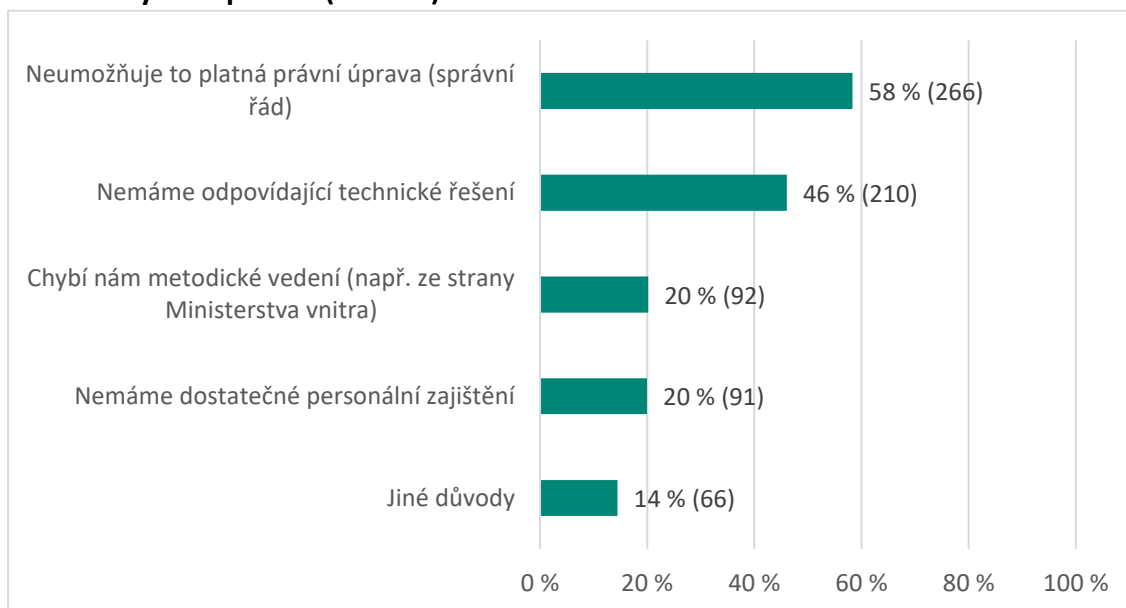
Znění otázek: „Žádostem o dálkové nahlížení obvykle:“, „Za kterou správní agendu dotazník vyplňujete?“

³⁵ Podíly uvedené v tomto grafu vycházejí z předchozí agregace dat podle jednotlivých typů úřadů. Některé typy úřadů přitom mohly vyplnit více dotazníků, takže podíly nelze vždy přímo vypočítat z počtů uvedených v grafu. Případné nesrovnalosti u některých typů úřadů proto nejsou chybou, ale důsledkem způsobu agregace dat.

Úřady, které v předchozí otázce uvedly, že žádostem o dálkové nahlížení prostřednictvím zasílání kopií za spisů nevyhovují, jsme následně požádali o upřesnění důvodů této praxe. Důvody shrnuje přiložený graf 28. Více než polovina úřadů se domnívá, že vyhovění brání platná právní úprava (58 %).³⁶ Téměř polovina zároveň naráží na technická omezení (46 %). Pětina úřadů uvádí absenci metodického vedení (20 %) a stejný podíl poukazuje na nedostatečné personální kapacity (20 %), což v praxi znamená nejistotu ohledně správného postupu při poskytování dálkového nahlížení. Úřady mohly označit více odpovědí, včetně varianty „jiné důvody“ (14 %). Zjištění ukazují, že úřady často volí spíše opatrný přístup a upřednostňují osobní nahlížení do spisu jako standardní a právně nejbezpečnější variantu.

Z odpovědí dále vyplynulo, že část úřadů spojuje dálkové nahlížení výhradně s plně elektronickými spisy, které však samy nevedou. To ukazuje na nejednotné vnímání institutu v praxi a naznačuje, že chybí nejen metodické vedení, ale i základní vyjasnění toho, co všechno může dálkové nahlížení zahrnovat.

Graf 28 Příčiny zamítnutí žádostí o dálkové nahlížení do spisu; podíly a počty souhlasných odpovědí (n = 456)³⁷



Znění otázky: „Proč žádostem nevyhovujete?“

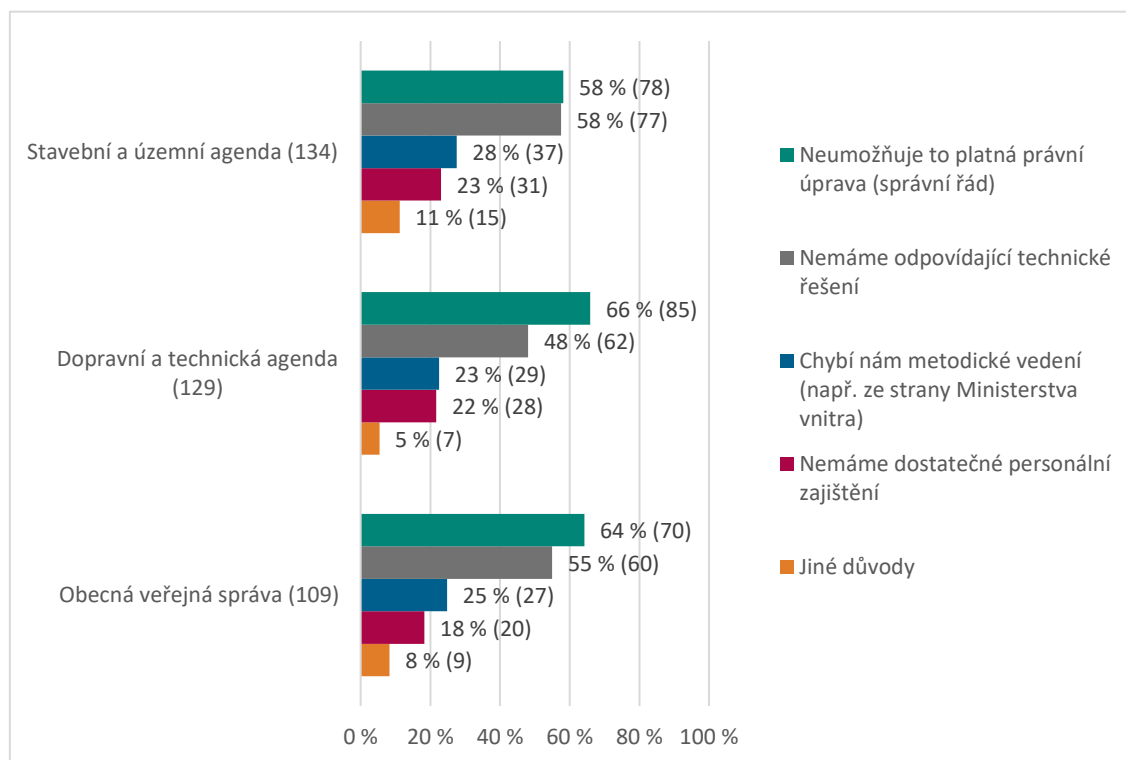
V grafu 29 porovnáváme důvody, proč úřady zamítají žádosti o dálkové nahlížení prostřednictvím zasílání kopií za spisů podle druhu zpracovávané agendy. Výsledky ukazují, že ve všech třech typech agend převládají stejné důvody zamítnutí. Úřady

³⁶ Úřady nejčastěji zdůrazňovaly, že na dálkové nahlížení prostřednictvím zasílání kopií za spisů podle jejich výkladu nevzniká právní nárok, přičemž se opíraly o odborné interpretace a metodická stanoviska, například závěry poradního sboru Ministerstva vnitra č. 169. Úřady se také obávají o ochranu osobních údajů a bezpečnost přenosu dat, zejména v souvislosti s požadavky GDPR, ověřováním identity a riziky elektronické komunikace.

³⁷ Vzhledem k tomu, že úřady mohly označit více variant odpovědí, přesahuje součet podílů uvedený v tomto grafu 100 %.

nejčastěji uvádějí přesvědčení, že dálkové nahlížení neumožňuje platná právní úprava, zejména správní řád (58–64 %), a nedostatek odpovídajícího technického řešení (48–58 %). Ostatní důvody označily podstatně menší podíly úřadů. Výsledky tedy naznačují, že překážky dálkového nahlížení mají napříč jednotlivými agendami obdobný charakter a souvisejí především s výkladem právní úpravy a technickými možnostmi úřadů. Pro úplnost dodáváme, že graf nezahrnuje údaje za obce I. a II. typu, kterých jsme se na druh zpracovávané agendy neptali.

Graf 29 Příčiny zamítnutí žádosti o dálkové nahlížení do spisu; podíly a počty souhlasných odpovědí podle druhu zpracovávané agendy³⁸



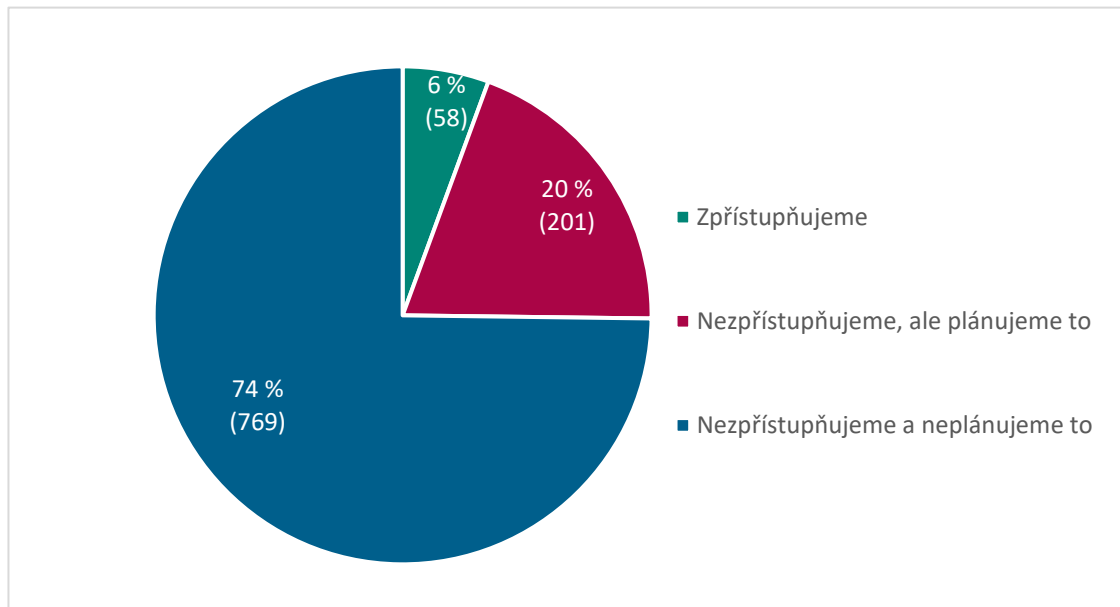
Znění otázek: „Proč žádostem nevyhovujete?“, „Za kterou správní agendu dotazník vyplňujete?“

Do dotazníku jsme zařadili také téma zpřístupnění elektronické verze spisu prostřednictvím systému vzdáleného přístupu. Tato forma dálkového nahlížení může ještě více zjednodušit a zrychlit průběh správních řízení. Zjišťovali jsme proto, zda úřady tuto možnost již aktivně poskytují. Výsledky nicméně ukazují, že jde zatím o okrajovou praxi – ve zkoumaném vzorku ji umožňuje pouze malé procento úřadů (6 %), jak ukazuje graf 30. Pětina úřadů se však na zavedení dálkového nahlížení již připravuje (20 %), což naznačuje možnost širšího využívání v budoucnu. Většina úřadů (74 %) vzdálený přístup dosud neumožňuje a ani jeho zavedení neplánuje. Zavedení vzdáleného přístupu klade vyšší nároky na technické zázemí, personální kapacity i úroveň zabezpečení dat. Právě tyto

³⁸ Vzhledem k tomu, že úřady mohly označit více variant odpovědí, přesahují součty podílů u jednotlivých agend uvedené v tomto grafu 100 %.

faktory pravděpodobně zpomalují jeho rozšiřování. Proto zůstává dominantním modelem nahlížení do spisu prostřednictvím zasílání spisu poštou, e-mailem, do datové schránky.

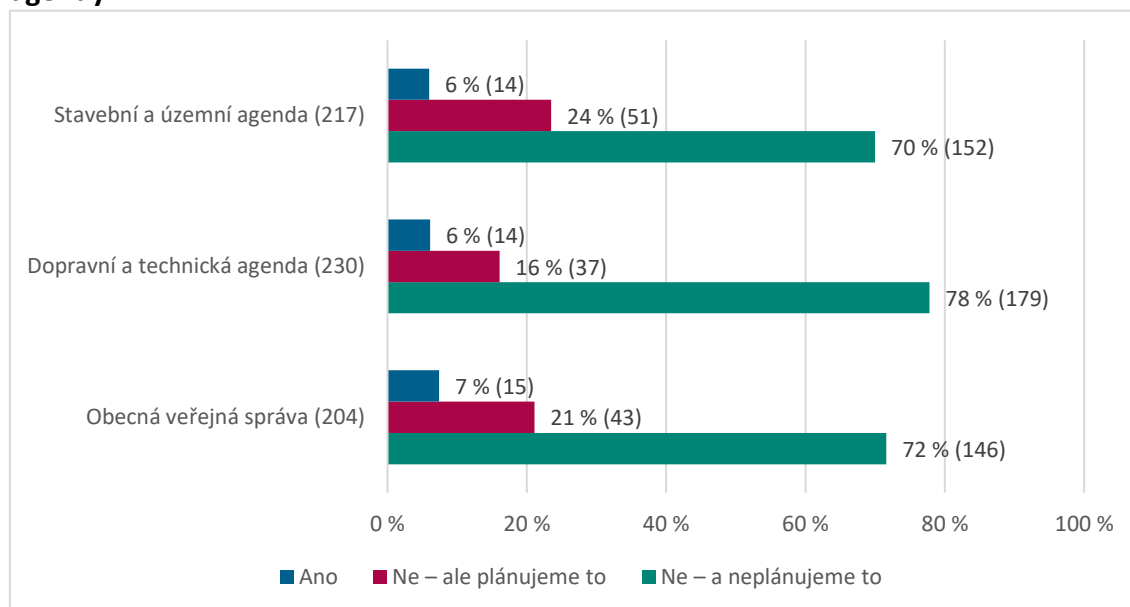
Graf 30 Zpřístupnění elektronické verze spisu prostřednictvím systému vzdáleného přístupu (n = 1 028)



Znění otázky: „Umožňujete nahlížení do elektronické verze spisu prostřednictvím systému vzdáleného přístupu?“

Graf 31 porovnává zpřístupnění elektronické verze spisu prostřednictvím využívání systému vzdáleného přístupu podle druhu zpracovávané agendy. Srovnání stavební a územní agendy, dopravní a technické agendy a obecné veřejné správy ukazuje obdobný trend. Systém vzdáleného přístupu ke zpřístupnění elektronické verze spisu využívá pouze malá část úřadů (6–7 %). Další část úřadů jeho zavedení zvažuje (16–24 %). Většina úřadů však systém vzdáleného přístupu dosud nevyužívá ani jeho zavedení neplánuje (70–78 %). Výsledky tak naznačují, že využívání tohoto způsobu zpřístupnění spisu zatím nepředstavuje běžnou správní praxi bez ohledu na typ zpracovávané agendy. Pro úplnost dodáváme, že graf nezahrnuje údaje za obce I. a II. typu, protože jsme se jich na druh zpracovávané agendy neptali.

Graf 31 Podíly a počty úřadů, které zpřístupňují elektronickou verzi spisu prostřednictvím systému vzdáleného přístupu; rozdělení podle druhu zpracovávané agendy

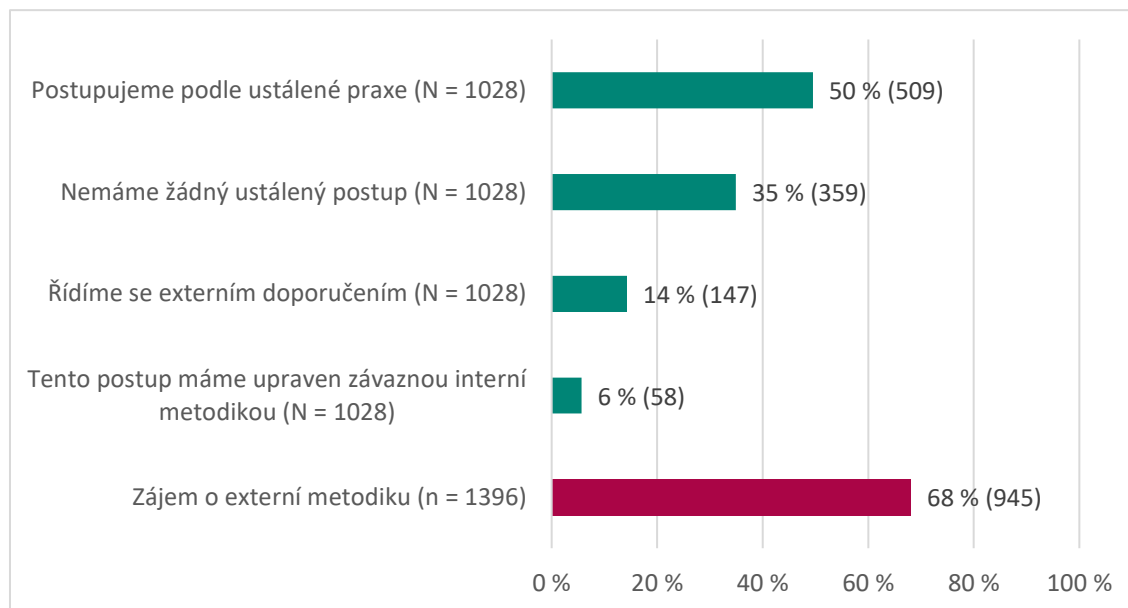


Znění otázek: „Umožňujete nahlížení do elektronické verze spisu prostřednictvím systému vzdáleného přístupu?“, „Za kterou správní agendu dotazník vyplňujete?“

I u dálkového nahlížení do spisu jsme zjišťovali, do jaké míry mají úřady své postupy formalizované a zda by uvítaly metodickou podporu ze strany Ministerstva vnitra nebo jiného nadřízeného úřadu. Výsledky shrnuje graf 32. Polovina úřadů se opírá o ustálenou praxi (50 %), tedy o postupy vytvořené na základě dlouhodobých zkušeností. Asi třetina úřadů (35 %) uvedla, že nemá žádný ustálený postup. Jejich rozhodování se tak odvíjí spíše od konkrétních okolností jednotlivých případů než od předem stanovených pravidel, což může vést k rozdílnému přístupu k obdobným žádostem. Menší podíl úřadů (14 %) se řídí externími doporučeními, ještě menší podíl má pak pro tuto oblast zpracovanou závaznou interní metodiku (6 %). To naznačuje, že většina úřadů postupuje bez pevně ukotvených pravidel, ať už interních, nebo externích. Tento stav dobře koresponduje s vysokým zájmem o metodickou podporu, kterou by uvítala většina úřadů (68 %). Toto zjištění lze vnímat jako důsledek četných praktických i právních nejasností, které s dálkovým nahlížením souvisejí. Výsledky naznačují, že úřady nehledají pouze technická řešení, ale především jasný a autoritativní výklad, který by sjednotil postupy a zvýšil jejich právní jistotu. Jednotná metodika by tak mohla přispět nejen k větší předvídatelnosti rozhodování, ale také k širšímu využívání dálkového nahlížení v praxi.³⁹

³⁹ Text zprávy nabízí i podrobnější vhléd do situace na jednotlivých typech úřadů. Zájem úřadů o externí metodiku shrnujeme v podkapitole 3.2 Zájem o externí metodiku podle typu úřadu. Postupy úřadů popisujeme v kapitole 4 Formalizace postupů na úřadech.

Graf 32 Postupy úřadů při dálkovém nahlížení do spisu a zájem o externí metodiku; podíly a počty souhlasných odpovědí⁴⁰



Znění otázek: „Jak obvykle postupujete při dálkovém nahlížení do spisu?“; „Uvítali byste externí metodiku (např. Ministerstva vnitra nebo nadřízeného orgánu), která by určovala, jak postupovat při dálkovém nahlížení do spisu?“

Téma dálkového nahlížení do spisu bylo v dotazníku rovněž ukončeno otevřenou otázkou. Následující text přináší výčet nejvíce se opakujících komentářů úřadů:

- Některé úřady v komentářích uváděly, že nemají s dálkovým nahlížením prostřednictvím zasílání kopií ze spisů (poštou, e-mailem, datovou schránkou) velké zkušenosti, protože nadále preferují osobní nahlížení.
- Od jiných úřadů naopak v komentářích opakovaně zazníval požadavek na jasnější legislativní či metodické vymezení pravidel dálkového nahlížení prostřednictvím systému vzdáleného přístupu. Pokud bude zajištěna bezpečná identifikace uživatelů a odpovídající technická infrastruktura, je podle těchto úřadů právě tato forma dálkového nahlížení žádoucím směrem vývoje.
- Tématem, které v komentářích zaznívalo, byla také nedokončená digitalizace veřejné správy, zejména problémy spojené s informačním systémem stavebního řízení (ISSŘ), stejně jako chybějící funkčnost či vůbec zavedení vzdáleného přístupu pro účastníky řízení.

2.7 Poučení o správní žalobě

Úřady účastníky řízení informují o možnosti odvolat se, což jim ukládá správní řád. Ten však již výslovně nepožaduje informovat účastníky o možnosti podat správní žalobu ke správnímu soudu. Účastník se tak často musí sám orientovat v poměrně složitém

⁴⁰ Vzhledem k tomu, že úřady mohly označit více variant odpovědí, přesahuje součet podílů uvedený v tomto grafu 100 %.



systému soudní ochrany a zjistit, zda, kdy a jak může správní žalobu podat. Přitom právě poučení o soudním přezkumu může významně přispět k ochraně práv účastníků a naplnění principů dobré správy. Pokud účastník obdrží konečné rozhodnutí, se kterým nesouhlasí, nemusí vědět, že proti němu může podat správní žalobu. Navíc lhůty pro podání správní žaloby se různí a jejich úprava je roztržštěná v různých zákonech⁴¹. Složitě je vyznat se i v typu žaloby. Stručná informace obsažená přímo v rozhodnutí by mu mohla usnadnit orientaci v jeho procesních právech a předejít situacím, kdy možnost soudního přezkumu zmešká pouze z důvodu neznalosti právní úpravy.

V této části dotazníku jsme proto zjišťovali, za jakých podmínek by úřady byly ochotny systematicky poskytovat poučení o možnosti podat správní žalobu proti pravomocnému rozhodnutí. V dotazníku byla tato část uvedena následujícím textem:

Správní řád výslovně neukládá správním orgánům povinnost poučovat účastníky řízení o možnosti podat správní žalobu proti pravomocnému rozhodnutí. Poskytnutí takového poučení však může být doporučeno s ohledem na principy dobré správy. V této části nás zajímá, co by úřady potřebovaly, aby mohly účastníky o podání správní žaloby systematicky poučovat.

Odpovědi na níže uvedené otázky byly určeny pouze úřadům vydávajícím rozhodnutí, proti kterým je možno přímo podat správní žalobu. Tyto otázky jsme nezařadili do verze dotazníku pro úřady obcí I. a II. typu, protože předpokládáme, že taková rozhodnutí (často) nevydávají. Na otázku nám však odpověděly i některé úřady, které poučují o správní žalobě i u jiných správních aktů (například opatření obecné povahy). I tak jsme je v souboru nechali, protože klíčová byla ochota poučovat bez povinnosti dané právní úpravou.

V první otázce jsme se zaměřili na to, zda úřady již dnes účastníky řízení poučují o možnosti podat správní žalobu proti pravomocnému rozhodnutí, přestože jim takovou povinnost správní řád výslovně neukládá. Graf 33 ukazuje, že tuto informaci poskytuje

41 Různé lhůty pro podání správní žaloby:

10 dnů proti rozhodnutí o správním vyhoštění,

15 dnů proti rozhodnutí ve věcech mezinárodní ochrany (azyl a doplňková ochrana),

15 dnů proti rozhodnutí o zajištění a o prodloužení zajištění,

30 dnů proti ostatním rozhodnutím vydaným podle zákona o pobytu cizinců, 1 měsíc proti rozhodnutím stavebních úřadů s výjimkou rozhodnutí o přestupku,

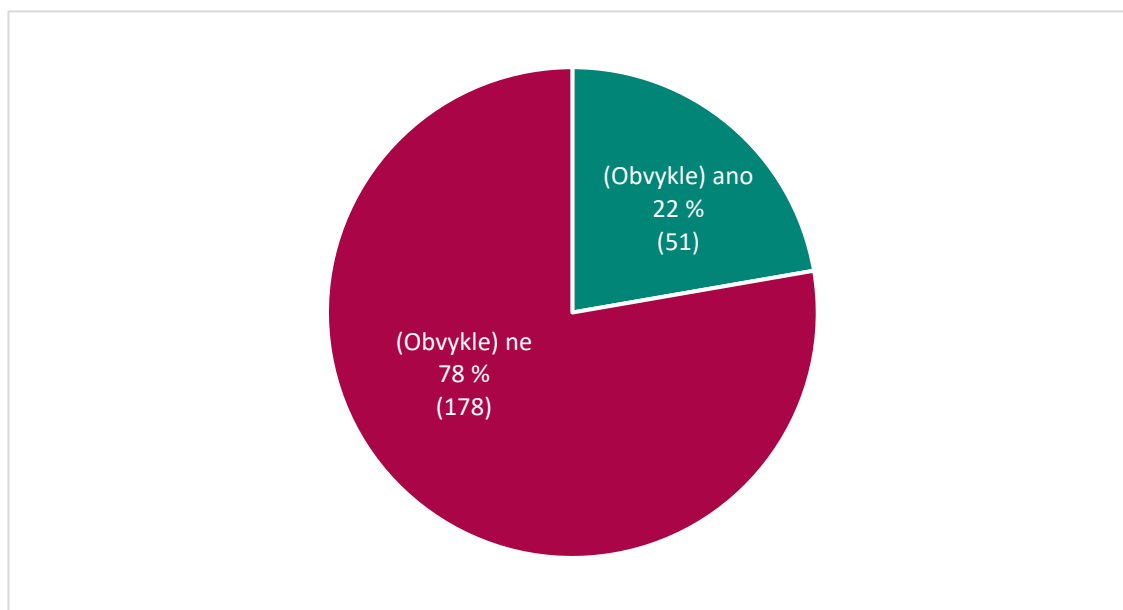
60 dnů proti rozhodnutím ve věcech služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů (policie, hasiči, celníci, vězeňská služba, Generální inspekce bezpečnostních sborů, Bezpečnostní informační služba a Úřad pro zahraniční styky a informace), a podle zákona o vojácích z povolání,

2 měsíce činí obecná lhůta pro podání žaloby, tj. ve všech ostatních případech.

přibližně pětina úřadů (22 %).⁴² Zbylé úřady nepoučují o možnosti podat správní žalobu (78 %).

Výsledky naznačují, že dobrovolné rozšiřování poučení nad rámec zákonných požadavků zatím nepředstavuje běžnou správní praxi. Současně však pětina úřadů z našeho podsouboru již dnes považuje informování o možnosti soudního přezkumu za součást vstřícné komunikace s účastníky řízení. Tento přístup může přispívat k lepší informovanosti adresátů veřejné správy a usnadňovat jim orientaci v navazujících právních prostředcích ochrany.

Graf 33 Podíly a počty úřadů podle přístupu k poučování účastníků řízení o možnosti podat správní žalobu proti pravomocnému rozhodnutí (n = 229)



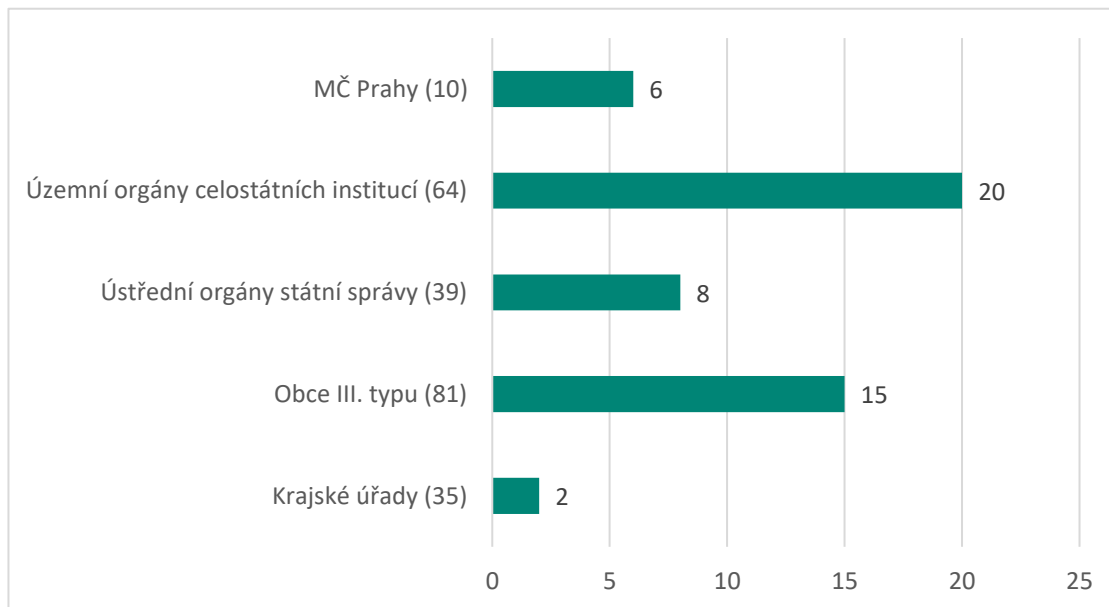
Znění otázky: „Poučujete účastníky řízení o možnosti podat správní žalobu proti pravomocnému rozhodnutí?“

Graf 34 ukazuje, které typy úřadů poučují účastníky řízení o možnosti podat správní žalobu proti pravomocnému rozhodnutí. Zahrnuje úřady, proti jejichž rozhodnutím lze správní žalobu přímo podat. Úřady jsou v grafu seřazené sestupně podle počtu těch, které účastníky poučují vztahenému k celkovému počtu úřadů daného typu, které uvedly, že proti jejich rozhodnutí lze přímo podat správní žalobu. Počty uvádíme v absolutních hodnotách, nikoli v procentech. Výzkumný soubor tvoří pouze 51 takových úřadů, což je příliš nízký počet pro smysluplné procentuální vyjádření. Nejčastěji tak činí MČ Prahy

42 Konkrétně se jedná o: Digitální a informační agenturu, Generální ředitelství Hasičského záchranného sboru ČR, Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo vnitra, Národní úřad pro kybernetickou a informační bezpečnost, Radu pro rozhlasové a televizní vysílání, Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí, Všeobecnou zdravotní pojišťovnu ČR. Z územních orgánů poučují Krajská veterinární správa pro Karlovarský kraj, Krajská hygienická stanice pro Jihomoravský kraj, 4 ze 13 krajských pozemkových úřadů, 2 ze 7 krajských inspektorátů Státní zemědělské a potravinářské inspekce, 7 ze 14 katastrálních úřadů, 3 ze 14 hasičských záchranných sborů, 2 ze 13 krajských ředitelství Policie ČR, 2 ze 14 krajských úřadů, 5 z 22 městských částí Prahy a 15 ze 197 obcí III. typu.

(6 z 10), dále územní orgány celostátních institucí (20 z 64), ústřední orgány státní správy (8 z 39), obce III. typu (15 z 81) a krajské úřady (2 z 35).

Graf 34 Počty úřadů, které poučují účastníky řízení o možnosti podat správní žalobu proti pravomocnému rozhodnutí; rozdělení podle typu úřadu



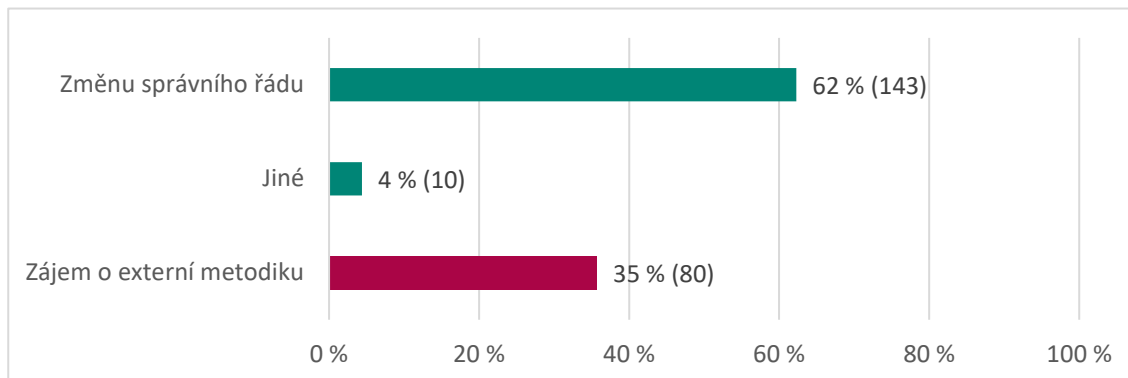
Znění otázky: „Poučujete účastníky řízení o možnosti podat správní žalobu proti pravomocnému rozhodnutí?“, „Za který úřad dotazník vyplňujete?“

Dále jsme zjišťovali, co úřady potřebují k tomu, aby mohly účastníky řízení o možnosti podat správní žalobu systematicky poučovat. Otázku jsme formulovali tak, aby na ni mohly odpovědět jak úřady, které již poučují, tak ty, které to zatím nedělají. Odpovědi tak neodrážejí jen překážky, nevyjadřují bariéry, ale spíše vnímané komplikace pro rozšíření zatím menšinové praxe.

Odpovědi jsou uvedené v grafu 35, jehož součástí je i srovnání zájmu o externí metodiku. Změnu správního řádu by přivítalo více úřadů z podsouboru (62 %), než poskytnutí externí metodiky (36 %). Z odpovědí je patrné, že úřady nevnímají jako hlavní problém chybějící metodiku, ale spíše absenci explicitní zákonné úpravy. Jinými slovy, za klíčovou bariéru nepovažují organizační nejistotu, ale samotné nastavení právního rámce. U varianty „jiné“ (4 %) úřady doplňovaly požadavek, aby zákon povinnost poučovat nejen výslovně zakotvil, ale zároveň přesně vymezil rozsah i formu takového poučení. Tento postoj ukazuje poměrně silnou poptávku po právní jistotě a sjednocení praxe prostřednictvím normy, nikoliv jen metodického vedení.⁴³

43 Zájem jednotlivých typů úřadů o externí metodiku shrnujeme v podkapitole 3.2 Zájem o externí metodiku podle typu úřadu.

Graf 35 Potřeba legislativní či jiné podpory při poučování o správní žalobě a zájem úřadů o externí metodiku; podíly a počty souhlasných odpovědí (n = 229)⁴⁴



Znění otázek: „Uvítali byste externí metodiku (např. Ministerstva vnitra nebo nadřízeného orgánu), která by určovala, jak postupovat při poučení účastníků řízení o možnosti podat správní žalobu proti pravomocnému rozhodnutí?“; „Co ještě byste potřebovali, abyste mohli poučovat účastníky řízení o možnosti podat správní žalobu proti pravomocnému rozhodnutí?“

Komentáře připojovaly úřady i k tématu poučení o správní žalobě. Níže v bodech uvádíme výčet těch nejčastějších:

- Některé úřady v komentářích uváděly, že účastníky poučují o možnosti podat správní žalobu obvykle již nyní, a to z důvodu ochrany jejich práv a s ohledem na principy dobré správy.
- V komentářích se objevovalo ale také přesvědčení, že úřady nemají zákonnou povinnost poučovat účastníky o možnosti podat správní žalobu a že zavedení takové povinnosti není potřebné ani účelné. Správní žaloba totiž není řádným opravným prostředkem a zpravidla přichází v úvahu až po vyčerpání odvolání. Zazníval také argument, že další poučení by zbytečně prodlužovalo a komplikovalo rozhodnutí, účastníci bývají navíc často zastoupeni právními zástupci, kteří jim informaci sdělí, nebo si ji mohou vyhledat sami.

2.8 Nesprávně podaná odvolání

Podle správního řádu podává účastník odvolání u úřadu, který vydal napadené rozhodnutí.⁴⁵ Tomuto úřadu musí účastník odvolání zaslat ve stanovené odvolací lhůtě. Tento úřad následně provede potřebné úkony (například umožní ostatním účastníkům vyjádřit se k odvolání) a poté předloží odvolání spolu se spisovým materiálem a svým stanoviskem nadřízenému úřadu.

V praxi však účastníci někdy zašlou odvolání přímo nadřízenému úřadu. Ten je musí poslat zpět úřadu, který vydal napadené rozhodnutí. Toto přeposílání může způsobit časovou

⁴⁴ Vzhledem k tomu, že úřady mohly označit více variant odpovědí, přesahuje součet podílů uvedený v tomto grafu 100 %.

⁴⁵ Ustanovení § 86 odst. 1 správního řádu.



prodlevu, v jejímž důsledku je doručeno odvolání správnému adresátu až po uplynutí odvolací lhůty. V takovém případě považuje správní řád odvolání za opožděné.

V této části dotazníku jsme se zaměřili právě na tuto situaci. Úřadů, které jsou odvolací, jsme se ptali, jak s takto chybně doručenými odvoláními nakládají. Zajímalo nás také, jestli je podle těchto úřadů současná právní úprava a praxe fungující. V dotazníku byla tato část uvedena následovně:

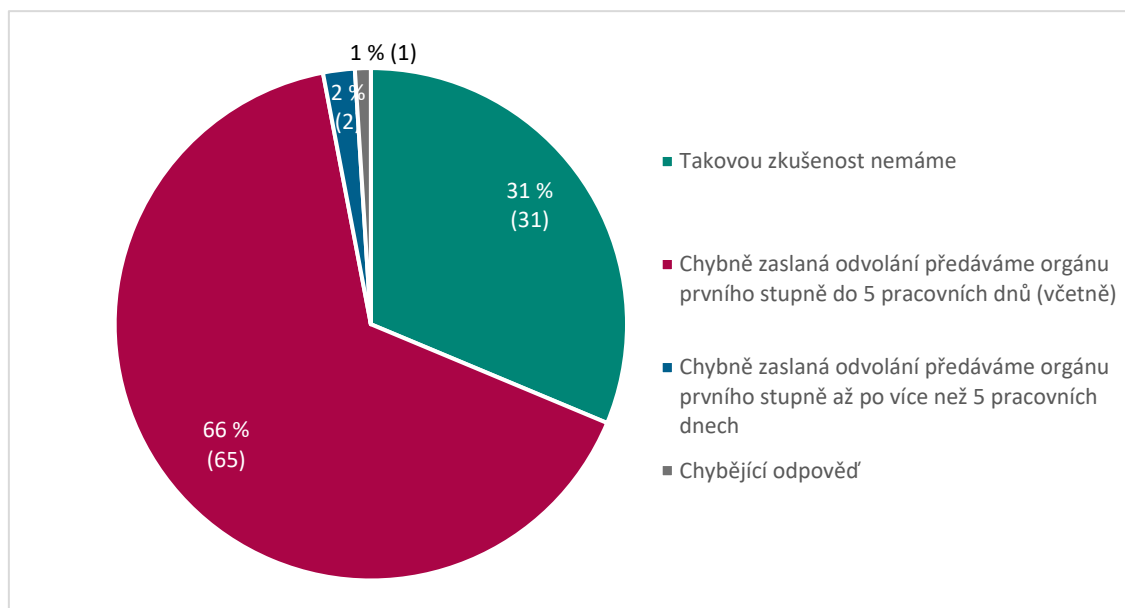
Odvolání se podává u orgánu prvního stupně, který je pak postoupí nadřízenému orgánu. V praxi se však někdy stává, že odvolání je zasláno přímo odvolacímu orgánu. V takovém případě může opožděné postoupení způsobit, že lhůta pro podání odvolání uplyne, což může být nevýhodné pro odvolatele. V této části zjišťujeme, jak odvolací orgány nakládají s chybně zaslаныmi odvoláními a zda považují stávající právní úpravu a praxi za dostatečnou.

Otázky znázorněné v následujících grafech byly určeny pouze odvolacím úřadům. Zjištění z této části tedy vycházejí výhradně z praxe odvolacích úřadů a nelze je zobecňovat na všechny úřady. Takových úřadů bylo v souboru 99.⁴⁶

Téma chybně doručených odvolání jsme v dotazníku otevřeli otázkou na obvyklý postup úřadů v situaci, kdy se s tímto problémem setkají. Graf 36 ale ukazuje, že asi třetina úřadů se s tímto problémem vůbec nesetkává (31 %). Přibližně dvě třetiny úřadů pak chybně doručená odvolání posílají odvolání zpět úřadu, který napadené rozhodnutí vydal, do 5 pracovních dnů (66 %). Tím minimalizují dopad na možné zmeškání odvolací lhůty a zajišťují co nejplynulejší pokračování řízení. Jen malý podíl úřadů postupuje odvolání až po delší době (2 %). Zjištění ukazují, že úřady preferují rychlý postup.

46 Na otázku o poučování o správní žalobě odpověděly i některé úřady, které poučují o správní žalobě v opatření obecné povahy, nejen v rozhodnutí.

Graf 36 Obvyklý postupu úřadu v případě chybně doručených odvolání (n = 99)

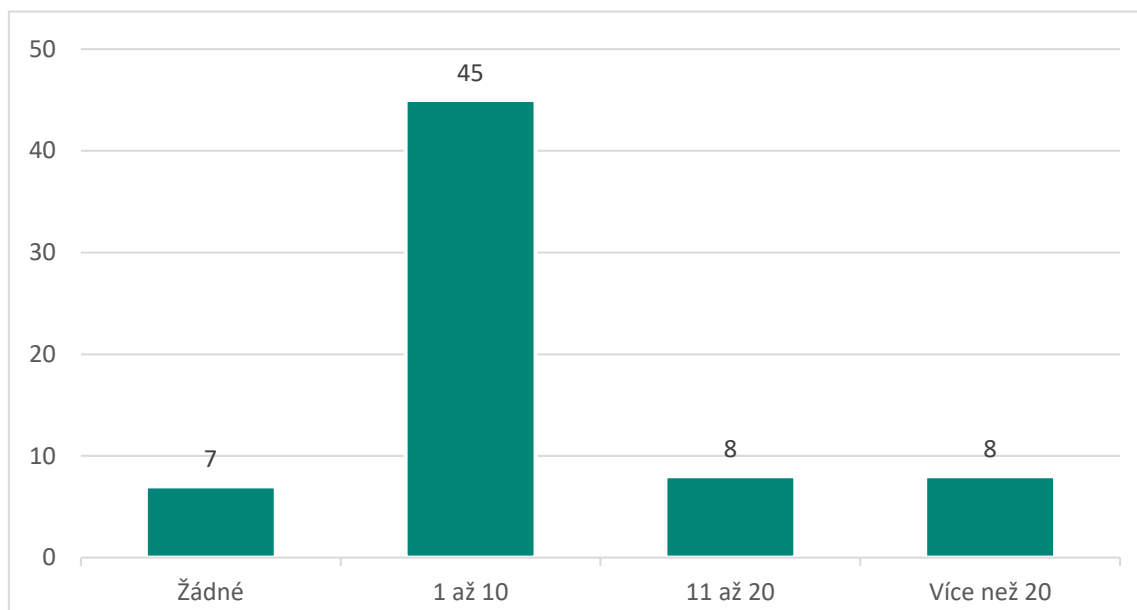


Znění otázky: „Jak obvykle postupujete v případě odvolání, která byla omylem zaslána vám namísto orgánu prvního stupně?“

Údaj o počtu chybně zasláných odvolání za rok nám umožňuje lépe odhadnout rozsah problematiky chybně podaných odvolání. Graf 37 vychází z absolutních hodnot za rok 2024, který byl v době sběru dat již statisticky uzavřen, proto jsme nepracovali s rokem 2025. Některé úřady se s tímto problémem vůbec nesetkaly (7 úřadů). Největší část úřadů uvedla, že v roce 2024 obdržela 1 až 10 chybně zasláných odvolání (45 úřadů). Zbývající úřady zaznamenaly 11 až 20 případů (8 úřadů) nebo více než 20 takových odvolání (8 úřadů).

Z výše uvedeného plyne, že celkový počet chybně zasláných odvolání v roce 2024 nemohl být nižší než cca 300, současně však mohl přesahovat hodnotu cca 800. Výsledky tedy ukazují, že chybně zasláná odvolání nepředstavují výjimečný jev. Přestože většina nadřízených úřadů evidovala v roce 2024 pouze jednotky až nižší desítky takových případů, jen malá část uvedla, že se s tímto problémem nesetkala vůbec. Lze proto usuzovat, že chybné adresování odvolání představuje běžnou součást správní praxe, která navíc může mít přímé dopady na procesní práva účastníků řízení.

Graf 37 Počet odvolání chybně doručených úřadu; odhad za rok 2024 (n = 68)

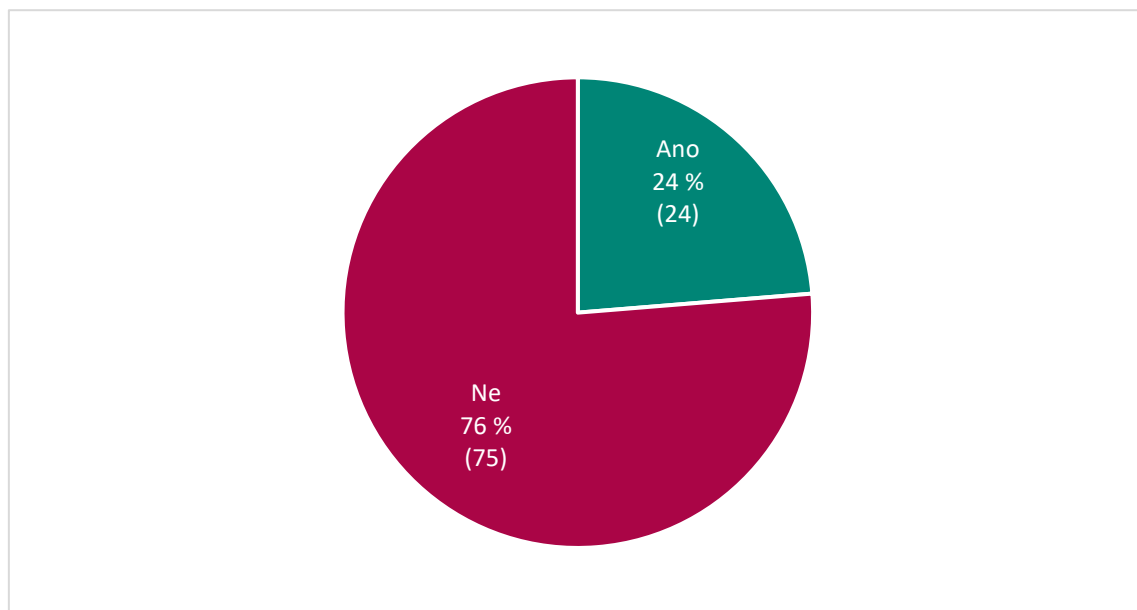


Znění otázky: „Kolik přibližně odvolání, která byla omylem zaslána přímo vám jako nadřízenému orgánu namísto prvoinstančnímu orgánu, jste obdrželi za celý rok 2024?“

Rychlé postoupení chybně doručeného odvolání zvyšuje šanci na jeho doručení v odvolací lhůtě příslušnému úřadu, a snižuje tak riziko jeho zamítnutí pro opožděné podání. Pravidla pro takový rychlý postup má na svém pracovišti zavedená přibližně čtvrtina úřadů (24 %), jak ukazuje graf 38. Většina úřadů tedy tuto záležitost pravidly neopatruje (76 %).

Zjištění naznačuje, že rychlost postoupení se ve značné části praxe odvíjí od organizačních zvyklostí a individuálního posouzení konkrétní situace, nikoli od jednotně ukotveného procesního standardu.

Graf 38 Přítomnost pravidel pro rychlé postoupení odvolání na úřadu (n = 99)



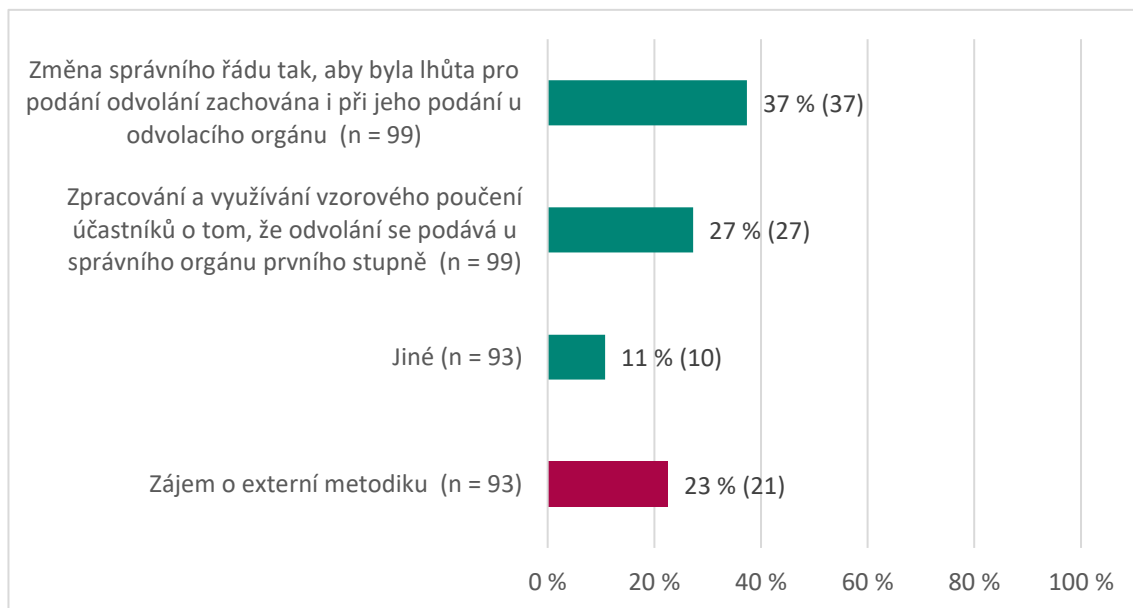
Znění otázky: „Máte na vašem úřadě stanovena vnitřní pravidla pro rychlé postoupení odvolání?“

Úřadů jsme se dále ptali, jakou podporu by potřebovaly při řešení chybně podaných odvolání a zda by jim pomohla externí metodika. Odpovědi shrnuje graf 39.

Více než třetina úřadů by uvítala změnu správního řádu, která by zachovala lhůtu pro podání odvolání i v případě jeho prvotního chybného doručení (37 %). Tím by se eliminovalo riziko prodlení, které v současné praxi vzniká. Necelá třetina úřadů by ocenila zejména vzorové poučení pro účastníky řízení, které by jasně vysvětlovalo, kam mají odvolání podat (27 %). Přibližně desetina úřadů zvolila odpověď „jiné“ (11 %), přičemž nejčastěji zdůraznila potřebu srozumitelnějšího poučení s přesnějšími informacemi pro účastníky řízení, kam odvolání podat.⁴⁷ Úřady v této skupině upozorňují, že nejasnosti často vznikají už v komunikaci s úřadem, který napadené rozhodnutí vydal, právě ten podle nich uvádí účastníky řízení v omyl. Zároveň ale část těchto úřadů připouští, že chyby nelze zcela odstranit, protože vznikají i v důsledku lidského faktoru.

Zájem o externí metodickou podporu vyjádřila zhruba čtvrtina úřadů (24 %). Výsledky tak ukazují, že úřady nevnímají problém pouze jako důsledek absence metodiky, ale spíše jako kombinaci legislativního nastavení, kvality poučení a praktických chyb v komunikaci s účastníky řízení.

Graf 39 Potřeba legislativní či jiné podpory při chybně podaných odvoláních a zájem o externí metodiku; podíly a počty souhlasných odpovědí⁴⁸



Znění otázek: „Jaká opatření by podle Vás přispěla k řešení problematiky chybně podaných odvolání?“; „Uvítali byste externí metodiku (např. Ministerstva vnitra nebo nadřízeného orgánu), která by určovala, jak postupovat v případě odvolání, která byla omylem zaslána vám namísto orgánu prvního stupně?“

47 Zněním poučení se zabýval i ochránce ve své zprávě o šetření ze dne 13. května 2024, sp. zn. 2853/2024/VOP, <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/13078>.

48 Vzhledem k tomu, že úřady mohly označit více variant odpovědí, přesahuje součet podílů uvedený v tomto grafu 100 %.



Podkapitolu o nesprávně podaných odvoláních uzavíráme shrnutím nejvíce se opakujících postřehů úřadů vyjádřených v otevřené otázce, kterou jsme zařadili na závěr této části dotazníku:

- Podle názorů vyslovených v komentářích je hlavní příčinou chybně podaných odvolání nepozornost účastníků nebo nedostatečné seznámení se s poučením, nikoli nedostatky právní úpravy. Úřady v komentářích argumentovaly principem odpovědnosti účastníků za ochranu vlastních práv i skutečností, že pro případná opožděná nebo nesprávně podaná odvolání poskytuje správní řád určitou ochranu prostřednictvím institutu přezkumného řízení a postoupení podání příslušnému úřadu.

3. Zájem úřadů o externí metodiky

Předchozí kapitola ukázala, že řada úřadů při aplikaci správního řádu jedná spíše podle ustálené praxe než jasně stanovených pravidel. Výsledkem může být různost postupů nejen mezi úřady téhož typu, ale i uvnitř jednoho úřadu. Pro občany je pak postup úřadu hůře předvídatelný a pro úředníky může být výkon agendy náročnější. Jedním z možných řešení je externí metodika, která by pomohla sjednotit praxi a zvýšit právní jistotu.

V našem šetření jsme se rozhodli „nededukovat“ potřebu externí metodiky pouze z odpovědí úřadů věnujících se jejich praxi. Zajímala nás i odpověď úřadů na přímou otázku týkající se jejich zájmu o externí metodickou podporu nadřízeného úřadu. Na závěr každé části dotazníku věnující se konkrétní oblasti aplikace správního řádu jsme tak úřadům položili otázku ve znění „Uvítali byste externí metodiku (např. Ministerstva vnitra nebo nadřízeného úřadu), která by určovala, jak postupovat při...“, po které následoval název konkrétní oblasti aplikace správního řádu. Úřady pak volily jednu ze tří variant odpovědí – „ano“, „ne“ a „již máme externí metodiku“.

V kapitole nejprve uvádíme souhrnný zájem o externí metodiku, následuje porovnání zájmu a nezájmu mezi jednotlivými typy úřadů a druhy vykonávaných agend. Zahrnutí třetí varianty odpovědi „již máme externí metodiku“ do těchto porovnání by bylo ze statistických důvodů problematické. Tuto variantu odpovědi totiž označil jen velmi malý počet úřadů. Proto ji analyzujeme zvlášť na konci této kapitoly.⁴⁹

3.1 Souhrnný zájem o externí metodiku

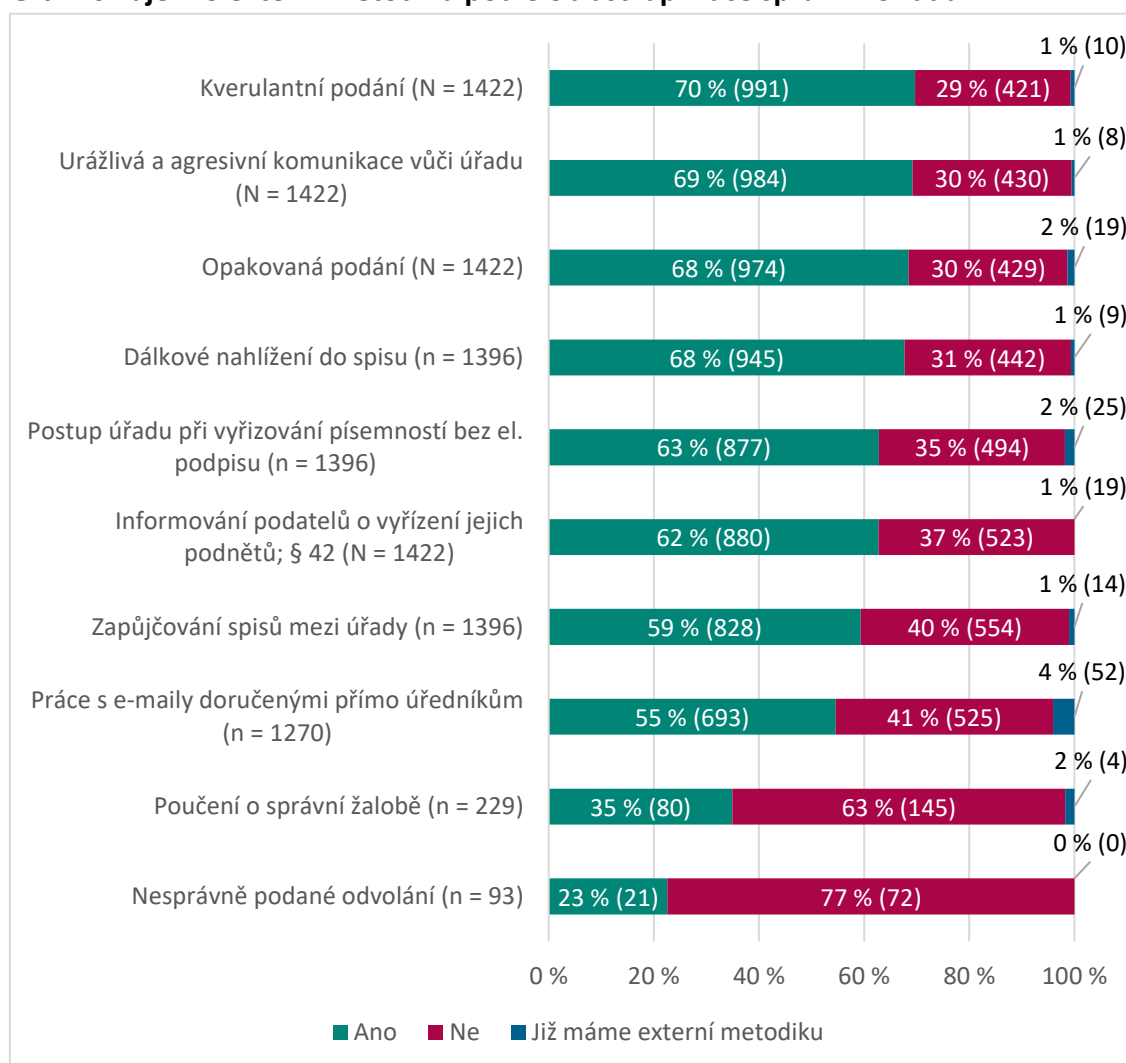
Graf 40 shrnuje zájem úřadů o externí metodickou podporu ve všech zkoumaných oblastech. Nejvyšší poptávku vidíme u kverulantních podání a podnětů (70 %), urážlivé či agresivní komunikace (69 %), opakovaných podání a podnětů (68 %) a dálkovém nahlížení do spisu (68 %). Toto zjištění můžeme interpretovat tak, že právě v těchto oblastech pociťují úřady nejvyšší míru nejistoty. Přibližně dvě třetiny úřadů by uvítaly metodiku pro vyřizování podání bez elektronického podpisu (63 %) a pro informování podatelů o vyřízení podnětů podle § 42 správního řádu (62 %). Více než polovina úřadů

⁴⁹ Viz podkapitola 3.4 Analýza již využívaných externích metodik.

má zájem o metodiku k zapůjčování spisů (59 %) a práci s e-maily doručenými přímo úředníkům místo na podatelnu (55 %). Naopak nižší zájem se projevil u poučování o správní žalobě (35 %) a chybně podaných odvolání (23 %). Naše zjištění totiž ukazují, že v těchto oblastech úřady především požadují změnu právní úpravy.⁵⁰

Výsledky celkově ukazují, že ve většině sledovaných oblastí úřady stojí o externí metodické vedení. To může odrážet potřebu sjednotit praxi, snížit právní nejistotu či riziko chyb v rozhodování, usnadnit výklad správního řádu a lépe reagovat na nové výzvy, zejména v oblasti digitalizace a elektronické komunikace. Alternativně lze uvažovat o tom, že úřady preferují hotová metodická řešení, která by šetřila jejich kapacity, nebo nejsou dostatečně seznámeni se správním řádem.

Graf 40 Zájem o externí metodiku podle oblasti aplikace správního řádu



Znění otázky: „Uvítali byste externí metodiku (např. Ministerstva vnitra nebo nadřízeného orgánu), která by určovala, jak postupovat při...“

50 Viz podkapitoly 2.7 Poučení o správní žalobě a 2.8 Nesprávně podaná odvolání.



3.2 Zájem o externí metodiku podle typu úřadu

V další analýze se dále věnujeme rozdílům v zájmu o externí metodiku mezi jednotlivými oblastmi aplikace správního řádu a typy úřadů.

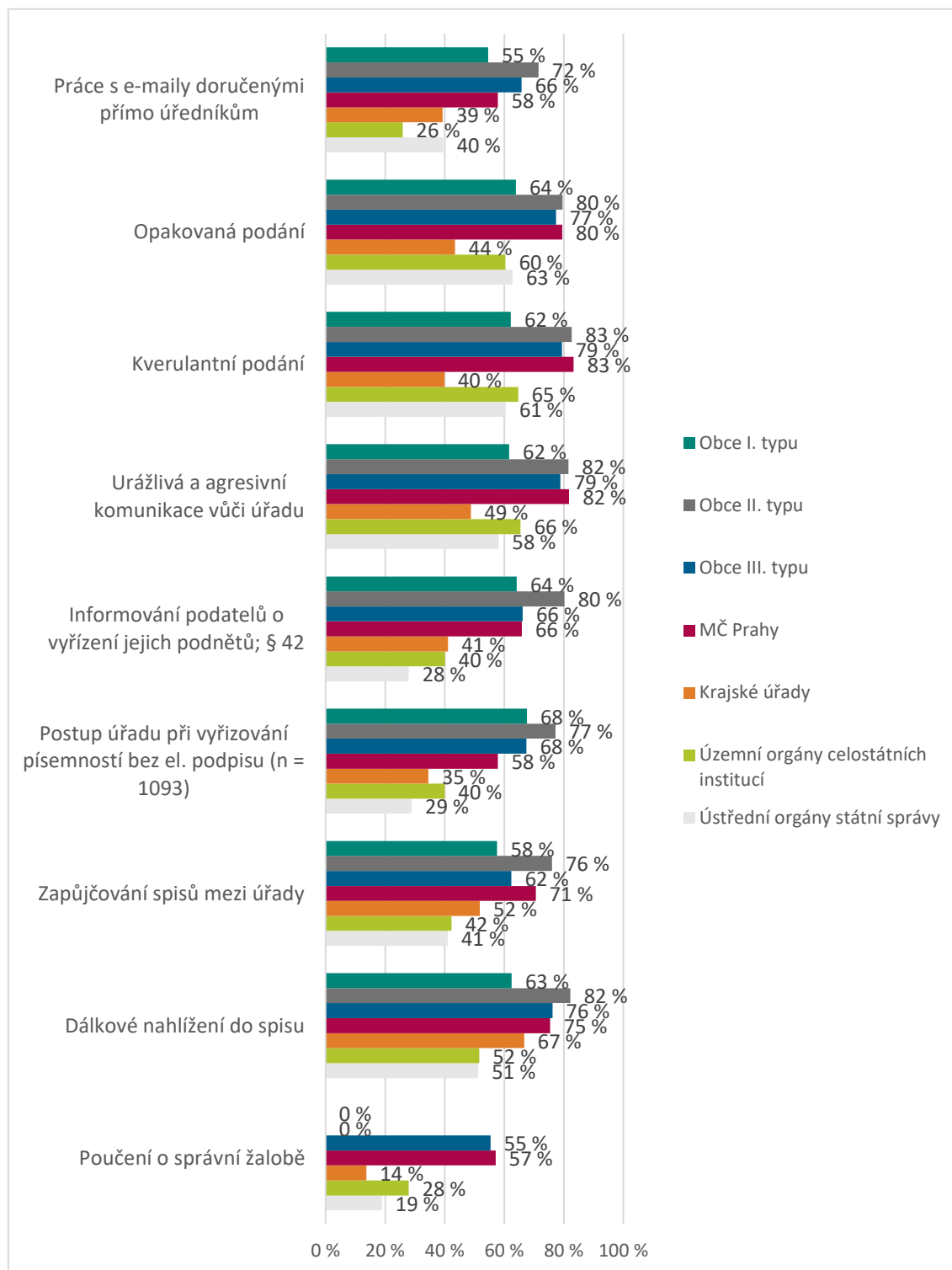
Aby bylo porovnání úřadů možné, bylo třeba nejprve agregovat odpovědi těch úřadů, které vyplnily dotazník vícekrát. Kdybychom tento krok analýzy vynechali, měly by některé úřady v porovnání větší váhu, a porovnání by tak bylo nepřesné. Jednotkou analýzy zde tedy byla instituce. Výzkumný soubor tak v této části analýzy tvořilo 1 126 institucí. Skutečný počet případů se však u jednotlivých oblastí aplikace správního řádu může lišit, protože některé úřady na danou otázku neodpověděly nebo uvedly, že již externí metodiku mají. Doplníme, že do následující analýzy jsme nezahrnuli oblast nesprávně podaných odvolání, protože celkový počet odpovědí byl nižší než 100. Po rozdělení těchto odpovědí podle typů úřadů by byly vzniklé skupiny příliš malé a výsledky by nebylo možné spolehlivě interpretovat. Výstupy analýzy uvádí graf 41.

Největší zájem o externí metodickou podporu mají obce všech typů a městské části Prahy. Ve všech sledovaných oblastech aplikace správního řádu o externí metodiku žádá většina těchto úřadů (55–83 %). Tento zájem může souviset s tím, že menší úřady mají omezenější personální a odborné kapacity a méně často mají vlastní interní metodické pracoviště. U metodik k poučování o správní žalobě graf neuvádí údaje za obce I. a II. typu, protože tato agenda zpravidla nespadá do jejich působnosti.

Odlišná situace panuje u ústředních orgánů státní správy, územních orgánů celostátních institucí a krajských úřadů. Jejich zájem o externí metodiky je obecně nižší a více se liší podle konkrétní oblasti aplikace správního řádu. U ústředních orgánů státní správy, územních orgánů celostátních institucí a krajských úřadů převládá zájem zejména o metodiky týkající se dálkového nahlížení do spisu (51–67 %). Krajské úřady navíc projevují nadpoloviční zájem o metodiku pro zapůjčování spisů mezi úřady (52 %). Nadpoloviční část ústředních orgánů státní správy a územních orgánů celostátních institucí má zase zájem o metodiky zaměřené na opakovaná a kverulantní podání a podněty či urážlivou a agresivní komunikaci (60 a 66 %). V ostatních oblastech aplikace správního řádu má však zájem o externí metodiku menší část ústředních orgánů státní správy, územních orgánů celostátních institucí a krajských úřadů. Tento výsledek může souviset s tím, že větší a specializovanější instituce často disponují vlastními právními či metodickými útvary, interními metodikami a rozsáhlejšími zkušenostmi s řešením složitých případů. Potřebu externí metodické podpory proto vnímají méně intenzivně než menší úřady.⁵¹

51 Statistická analýza potvrdila, že rozdíly v zájmu o externí metodiky mezi jednotlivými typy úřadů nejsou náhodné. Kruskalův–Wallisův test prokázal statisticky významné rozdíly ve všech sledovaných oblastech ($p < 0,05$), přičemž párová srovnání ukázala nejvýraznější rozdíly zejména ve vztahu k obcím II. typu, územním orgánům celostátních institucí a obcím III. typu. Statistické testy uvádíme především kvůli zastoupení obcí I. typu v souboru. Ostatní typy úřadů jsou totiž v souboru zastoupeny tak vysokou měrou, že statistické testování rozdílů v podstatě nepřináší nové informace.

Graf 41 Zájem o externí metodiku podle typu úřadu; porovnání podílů souhlasných odpovědí⁵²



Znění otázky: „Uvítali byste externí metodiku (např. Ministerstva vnitra nebo nadřízeného orgánu), která by určovala, jak postupovat při...“, „Za který úřad dotazník vyplňujete?“

⁵² V tomto grafu uvádíme pouze podíly, protože počty případů se zde liší nejen mezi jednotlivými typy úřadů, ale také mezi oblastmi aplikace správního řádu. Zobrazení všech počtů v jednom grafu by proto výrazně snížilo jeho přehlednost.



3.3 Zájem o externí metodiku podle druhu vykonávané agendy

Úřady v dotazníku označovaly agendy, za které odpovídaly. Pokud se jejich postupy mezi agendami výrazně nelišily, mohly vyplnit jeden dotazník pro více agend. Naopak při odlišné praxi mohly vyplnit více samostatných dotazníků. Pro správnou interpretaci výsledků je důležité zdůraznit, že jednotkou analýzy je zde opět dotazník. Pokud bychom údaje agregovali na úroveň institucí, odpovědi z různých agend by se promíchaly a výsledky by ztratily vypovídací hodnotu.

Srovnání zájmu o externí metodiku podle druhu agendy jsme provedli:

- zvláště pro každou oblast aplikace správního řádu, s výjimkou poučení o správní žalobě a nesprávně podaných odvolání, kde byl počet odpovědí příliš nízký pro spolehlivou interpretaci,
- pouze u agend zastoupených alespoň 100 odpověďmi, konkrétně u dopravní a technické agendy (230 dotazníků), stavební a územní agendy (217) a obecné veřejné správy (204), důvodem byla opět snaha vyhnout se nespolehlivým zjištěním u početně méně zastoupených agend,
- pro všechny typy úřadů kromě obcí I. a II. typu, protože ty druh agendy v dotazníku neuváděly.

Celkem jsme analyzovali 713 dotazníků.

Tabulka 3 ukazuje, že ve všech třech agendách je zájem o externí metodiky nejvyšší u kverulantních podání a podnětech, urážlivé a agresivní komunikace, opakovaných podání bez nových skutečností a dálkového nahlížení do spisu. De facto stejný výsledek ukazuje i graf 42 „Souhrnný zájem o externí metodiku podle oblasti aplikace správního řádu“.⁵³ Výsledky naznačují, že potřeba metodického vedení souvisí méně s konkrétní věcnou agendou a více s typem situací, které úředníci řeší, tedy s oblastmi aplikace správního řádu. Největší nejistotu nevyvolávají odborné otázky jednotlivých agend, ale procesní a komunikační situace, pro něž právní úprava často neposkytuje jednoznačný návod. Hodnoty statistických testů zde neuvádíme. Návratnost šetření u zahrnutých typů úřadů byla vysoká (87–90 %), takže pracujeme s téměř kompletními daty, která velmi dobře odrážejí skutečný stav. Další inferenční testování by proto nepřineslo podstatně nové informace.

⁵³ Viz podkapitola 3.1 Souhrnný zájem o externí metodiku.

Tab. 3 Zájem o externí metodiky podle oblasti aplikace správního řádu a druhu zpracovávané agendy; podíly a počty souhlasných odpovědí

Oblast aplikace správního řádu	Dopravní a technická agenda (n = 218 až 228)	Stavební a územní agenda (n = 207 až 217)	Obecná veřejná správa (n = 185 až 203)
Kverulantní podání	74 % (167)	79 % (171)	72 % (147)
Urážlivá a agresivní komunikace vůči úřadu	73 % (166)	78 % (170)	71 % (144)
Opakovaná podání	73 % (165)	75 % (163)	72 % (146)
Dálkové nahlížení do spisu	72 % (162)	75 % (158)	71 % (139)
Postup úřadu při vyřizování písemností bez el. podpisu	65 % (144)	63 % (131)	60 % (116)
Informování podatelů o vyřízení jejich podnětů; § 42	63 % (144)	64 % (139)	60 % (118)
Práce s e-maily doručenými přímo úředníkům	61 % (134)	60 % (125)	63 % (116)
Zapůjčování spisů mezi úřady	58 % (131)	66 % (142)	55 % (108)

Znění otázek: „Uvítali byste externí metodiku (např. Ministerstva vnitra nebo nadřízeného orgánu), která by určovala, jak postupovat při...“, „Za kterou správní agendu dotazník vyplňujete?“

3.4 Analýza již využívaných externích metodik

Výše jsme ukázali, že úřady se v některých oblastech aplikace správního řádu liší v potřebě externí metodické podpory. Tato podkapitola se zaměřuje na úřady, které již externí metodiku mají. Sledujeme, ve kterých oblastech se tyto metodiky nejčastěji využívají a jak se jejich výskyt liší podle typu úřadu, správní agendy a kraje. V dotazníku mohly úřady u jednotlivých oblastí aplikace správního řádu zvolit jednu ze tří odpovědí: externí metodiku by uvítaly, externí metodiku by neuvítaly, nebo externí metodiku již mají. Tato podkapitola analyzuje pouze poslední uvedenou kategorii odpovědí.

Analýza vychází ze všech 1 422 vyplněných dotazníků. Jednotkou analýzy je vždy jeden dotazník. Při srovnání typů úřadů pracujeme také s údaji na úrovni jednotlivých institucí, kterých bylo v souboru 1 126.

Údaje o obcích I. typu je třeba interpretovat s ohledem na způsob výběru vzorku. Do výzkumu jsme zařadili pouze vzorek 1 000 obcí I. typu, nikoli všechny obce této kategorie. Výsledky proto nelze bez dalšího vztahovat na celou populaci obcí I. typu.

Celkem 86 úřadů uvedlo, že již mají alespoň jednu externí metodiku. Samotná existence metodiky však nemusí vypovídat o intenzitě potřeby metodické podpory. To, zda úřad externí metodiku má, může souviset nejen se složitostí nebo významem dané agendy, ale také s dostupností metodických materiálů, aktivitou nadřízených institucí, sdílením praxe



nebo informovaností úřadů. Naopak skutečnost, že úřad externí metodiku nemá, nemusí znamenat, že ji nepotřebuje.

Zjištěné rozdíly proto ukazují především na to, kde je již externí metodická podpora dostupná a využívaná, nikoli přímo na rozdíly v potřebě této podpory.

3.4.1 Externí metodiky podle oblasti správního řádu

Tabulka 4 ukazuje, že externí metodiky se objevují spíše okrajově a soustřeďují se především na některé oblasti správního řádu. Nejvíce úřadů uvedlo, že má externí metodiku k práci s e-maily doručenými přímo úředníkům místo na podatelnu (52). S větším odstupem následují úřady s externí metodikou pro postup při vyřizování písemností bez elektronického podpisu (25). Stejný počet úřadů (19) má externí metodiky pro opakovaná podání bez udání nových skutečností a pro informování podatelů o vyřízení jejich podnětů podle § 42 správního řádu. Ještě menší počty úřadů pak mají externí metodiky pro zapůjčování spisů mezi úřady (14) a kverulantní podání a podněty (10). V dalších sledovaných oblastech se externí metodiky objevují u jednotek úřadů. U nesprávně podaného odvolání neuvedl externí metodiku žádný z dotazovaných úřadů.

Tab. 4 Počet úřadů, které mají externí metodiku, podle dané oblasti aplikace správního řádu

Oblast aplikace správního řádu	Počet úřadů
Práce s e-maily doručenými přímo úředníkům (n = 1 270)	52
Postup úřadu při vyřizování písemností bez elektronického podpisu (n = 1 396)	25
Opakovaná podání (N = 1 422)	19
Informování podatelů o vyřízení jejich podnětů; § 42 (N = 1 422)	19
Zapůjčování spisů mezi úřady (n = 1 396)	14
Kverulantní podání (N = 1 422)	10
Dálkové nahlížení do spisů (n = 1 396)	9
Urážlivá a agresivní komunikace vůči úřadu (N = 1 422)	8
Poučení o správní žalobě (n = 229)	4
Nesprávně podané odvolání (n = 99)	0

Znění otázky: „Uvítali byste externí metodiku (např. Ministerstva vnitra nebo nadřízeného orgánu), která by určovala, jak postupovat při...“

3.4.2 Externí metodiky podle typu úřadu

První sloupec tabulky 5 uvádí počet úřadů, které již mají alespoň jednu externí metodiku. Druhý sloupec zachycuje jejich podíl mezi všemi úřady daného typu. Třetí sloupec uvádí průměrný počet externích metodik mezi úřady daného typu, které uvedly alespoň jednu metodiku.

Nejvyšší podíl úřadů s alespoň jednou externí metodikou mají městské části Prahy (36 %), následují krajské úřady (29 %). U územních orgánů celostátních institucí a obcí III. typu je podíl shodný (13 %). Nejnižší podíl vykazují obce II. typu (5 %), obce I. typu (3 %) a ústřední orgány státní správy (2 %). Zjištěné rozdíly mohou souviset s rozdílným rozsahem a složitostí agend jednotlivých typů úřadů, ale také s rozdílnou mírou metodického vedení a dostupností externích metodik. Vyšší podíl úřadů s existující metodikou proto nelze automaticky chápat například jako důkaz vyšší potřeby metodické podpory.

Nejvyšší průměrný počet externích metodik na úřadech, které uvedly, že mají alespoň jednu externí metodiku, jsme zjistili u městských částí Prahy (3).

Tab. 5 Počet a podíl úřadů, které již mají externí metodiku, podle typu úřadu

Typ úřadu	Počet úřadů s alespoň 1 externí metodikou	Podíl úřadů s alespoň 1 externí metodikou	Průměrný počet externích metodik na úřadech, které uvedly, že mají alespoň 1 externí metodiku ⁵⁴
Územní orgány celostátních institucí (n = 141)	19	13 %	2
Ústřední orgány státní správy (n = 43)	1	2 %	2
Krajské úřady (n = 14)	4	29 %	3
MČ Prahy (n = 22)	8	36 %	2
Obce III. typu (n = 197)	26	13 %	2
Obce II. typu (n = 164)	9	5 %	2
Obce I. typu (n = 545)	19	3 %	2

Znění otázek: „Uvítali byste externí metodiku (např. Ministerstva vnitra nebo nadřízeného orgánu), která by určovala, jak postupovat při...“, „Za který úřad dotazník vyplňujete?“

3.4.3 Externí metodiky podle druhu agendy

První sloupec tabulky 6 uvádí počet úřadů, které již mají alespoň jednu externí metodiku v daném druhu agendy. Druhý sloupec zachycuje podíl těchto úřadů mezi všemi úřady,

⁵⁴ Průměrný počet jsme zaokrouhlili na celé číslo.

kteřé uvedly, že danou agendu zpracovávají. Třetí sloupec uvádí průměrný počet externích metodik mezi úřady, které v dané agendě mají alespoň jednu metodiku.

Nejvyšší podíl úřadů s alespoň jednou externí metodikou vykazuje majetková a evidenční agenda k nemovitostem (21 %), následuje agenda podnikání, regulace a trhů (17 %). Asi desetina úřadů s externí metodikou zpracovává agendu obecné veřejné správy (11 %) nebo jinou správní agendu, agendu ochrany životního prostředí, zdraví a bezpečnosti (10 %). Pouze malá část těchto úřadů zpracovává dopravní a technickou agendu, stavební a územní agendu nebo ostatní specializované správní agendy (6 %). V oblasti sociálního zabezpečení a zaměstnanosti jsme nezjistili žádný úřad s externí metodikou. Výsledky tak ukazují rozdílnou míru dostupnosti a využívání externích metodik v jednotlivých oblastech veřejné správy, samy o sobě však neumožňují určit, kde je největší potřeba další metodické podpory.

Průměrný počet externích metodik je mezi úřady, které mají alespoň jednu takovou metodiku, nejvyšší v majetkové a evidenční a v ostatních specializovaných agendách (3).

Tab. 6 Počet a podíl úřadů, které již mají externí metodiku, podle druhu agendy

Druh agendy	Počet úřadů s alespoň 1 externí metodikou	Podíl úřadů s alespoň 1 externí metodikou	Průměrný počet externích metodik na úřadech, které uvedly, že mají alespoň 1 externí metodiku ⁵⁵
Obecná veřejná správa (n = 204)	22	11 %	2
Dopravní a technická agenda (n = 229)	13	6 %	2
Majetková a evidenční agenda k nemovitostem (n = 39)	8	21 %	3
Jiná správní agenda (n = 98)	10	10 %	2
Stavební a územní agenda (n = 216)	14	6 %	1
Podnikání, regulace a trhy (n = 47)	8	17 %	2
Ochrana životního prostředí, zdraví bezpečnosti (n = 71)	7	10 %	1
Ostatní specializované správní agendy (n = 32)	2	6 %	3
Sociální zabezpečení a zaměstnanost (n = 33)	0	0 %	0

Znění otázek: „Uvítali byste externí metodiku (např. Ministerstva vnitra nebo nadřízeného orgánu), která by určovala, jak postupovat při...“, „Za kterou správní agendu dotazník vyplňujete?“

⁵⁵ Průměrný počet jsme zaokrouhlili na celé číslo.

3.4.4 Externí metodiky podle kraje

První sloupec tabulky 7 uvádí počet externích metodik, které již mají jednotlivé krajské úřady a Magistrát hlavního města Prahy. Druhý sloupec zachycuje počet obcí a městských částí Prahy, které v daném kraji uvedly alespoň jednu externí metodiku. Třetí sloupec uvádí průměrný počet externích metodik mezi obcemi a městskými částmi Prahy, které uvedly alespoň jednu metodiku.

Krajské úřady uvedly celkem 11 externích metodik. Nejvíce jich připadá na Plzeňský kraj (7), dále na Karlovarský kraj (2), Jihomoravský a Středočeský kraj (po 1). Krajské úřady v ostatních krajích žádnou externí metodiku neuvedly.

Mezi obcemi a městskými částmi Prahy uvedlo alespoň jednu externí metodiku nejvíce úřadů v Moravskoslezském kraji (9), dále v Praze (8) a v Plzeňském kraji (6).

Nejvyšší průměrný počet externích metodik mezi úřady, které uvedly alespoň jednu metodiku, je v Královéhradeckém kraji (4), pak v Jihočeském a Plzeňském kraji (3) a dále v Moravskoslezském a Zlínském kraji a v Hlavním městě Praha (2). Ve zbylých krajích je to vždy 1 metodika.

Výsledky ukazují, že existující externí metodiky nejsou mezi kraji rozloženy rovnoměrně. To může souviset například s rozdílnou dostupností metodických materiálů, aktivitou nadřízených institucí nebo se sdílením metodické praxe mezi úřady. Z dostupných dat však nelze určit, která z těchto příčin má na regionální rozdíly největší vliv.

Tab. 7 Počet úřadů, které již mají externí metodiku, podle kraje

Kraj	Počet externích metodik na krajských úřadech / Magistrátu hlavního města Prahy	Počet obcí / MČ Prahy s alespoň 1 externí metodikou	Průměrný počet externích metodik v obcích, které uvedly, že mají alespoň 1 externí metodiku
Jihočeský	0	1	3
Jihomoravský	1	3	1
Karlovarský	2	5	1
Vysočina	0	3	1
Královéhradecký	0	4	4
Liberecký	0	4	1

Kraj	Počet externích metodik na krajských úřadech / Magistrátu hlavního města Prahy	Počet obcí / MČ Prahy s alespoň 1 externí metodikou	Průměrný počet externích metodik v obcích, které uvedly, že mají alespoň 1 externí metodiku
Moravskoslezský	0	9	2
Olomoucký	0	3	1
Pardubický	0	3	1
Plzeňský	7	6	3
Středočeský	1	5	1
Ústecký	0	5	1
Zlínský	0	3	2
Hlavní město Praha	0	8	2

Znění otázek: „Uvítali byste externí metodiku (např. Ministerstva vnitra nebo nadřízeného orgánu), která by určovala, jak postupovat při...“, „Uveďte název příslušného kraje“ / „Uveďte název kraje, ve kterém se obec nachází.“

4. Formalizace postupů na úřadech

Tato kapitola sleduje, jak úřady formalizují své postupy ve zkoumaných oblastech aplikace správního řádu. Zjišťovali jsme, zda úřady postupují podle interní metodiky, externího doporučení⁵⁶, vlastní ustálené praxe, nebo zda nemají žádný ustálený postup.

V pilotní verzi dotazníku jsme úřadům nabídli pouze jednu z těchto možností. Předpokládali jsme totiž, že se jednotlivé způsoby postupu vzájemně vylučují. Úřady zapojené do pilotáže nás však upozornily na množství situací, kdy ve své praxi kombinují více postupů. Na jejich podnět jsme proto otázku upravili tak, aby mohly označit více možností. Díky tomu odpovědi lépe zachycují skutečnou praxi úřadů. Tato úprava ale zároveň znamená, že z odpovědí nemůžeme vytvořit jednoduchý výstup (například index míry formalizace). Jednotlivé způsoby postupu proto analyzujeme samostatně.

Do této analýzy vstoupilo 1 126 institucí. Vzhledem k tomu, že její součástí je porovnání úřadů, museli jsme opět pracovat s agregovanými daty.

⁵⁶ Případně externí metodiky.



4.1 Postup podle interní metodiky/pokynu

Tabulka 8 ukazuje podíl úřadů, které v jednotlivých oblastech aplikace správního řádu postupují podle závazné interní metodiky nebo pokynu. Oblast poučení o správní žalobě nebyla zařazena, protože zde tento postup nebyl sledován.

Nejvyšší míru metodického ukotvení vykazuje práce s e-maily doručenými přímo úředníkům. Zvláště výrazná je u ústředních orgánů státní správy (95 %) a územních orgánů celostátních institucí (83 %), zatímco u obcí I. typu jde o výjimečnou praxi (6 %). Vyšší míru formalizace mají také postupy při vyřizování písemností bez elektronického podpisu, zejména u krajských úřadů (50 %), postupy informování podatelů podle § 42 a zapůjčování spisů, především na vyšších úrovních veřejné správy. Naopak nejnižší míru metodické opory vykazují oblasti spojené s kverulantními podáními a podněty, urážlivou a agresivní komunikací a dálkovým nahlížením do spisu. I zde se však objevuje rozdíl podle typu úřadu – krajské úřady a městské části Prahy mají tyto oblasti častěji metodicky ošetřené než nižší územní samospráva.

Celkově data ukazují, že vyšší úrovně veřejné správy častěji pracují s interními metodikami, zejména u administrativních a procesně jasně vymezených agend. Obce I. a II. typu se naopak více opírají o neformální a ustálenou praxi, což může znamenat větší flexibilitu, ale i nižší míru standardizace. Výrazný kontrast se ukazuje u situací spojených s konfliktní komunikací – ty mají napříč všemi typy úřadů nízkou metodickou oporu, což naznačuje, že je úřady často řeší ad hoc a chybí jim systémové metodické vedení.

Tab. 8 Postup podle interní metodiky/pokynu; porovnání podílů souhlasných odpovědí⁵⁷

Typ úřadu	Ústřední orgány státní správy	Územní orgány celost. institucí	Krajské úřady	MČ Prahy	Obce III. typu	Obce II. typu	Obce I. typu
Práce s e-maily doručenými přímo úředníkům	95 %	83 %	69 %	67 %	48 %	33 %	6 %
Opakovaná podání	26 %	31 %	39 %	21 %	10 %	6 %	4 %
Kverulantní podání	12 %	10 %	21 %	15 %	5 %	2 %	4 %
Urážlivá a agresivní komunikace vůči úřadu	9 %	9 %	18 %	21 %	4 %	4 %	3 %
Informování podatelů o vyřízení jejich podnětů (§ 42)	35 %	48 %	20 %	18 %	14 %	7 %	3 %
Postup úřadu při vyřizování písemností bez el. podpisu	36 %	38 %	50 %	32 %	24 %	17 %	4 %
Zapůjčování spisů mezi úřady	35 %	35 %	16 %	20 %	7 %	5 %	1 %
Dálkové nahlížení do spisu	19 %	14 %	11 %	12 %	4 %	2 %	0 %

Znění otázek: „Jak obvykle postupujete při...“, „Za který úřad dotazník vyplňujete?“

4.2 Postup podle externí metodiky/doporučení

Tabulka 9 zachycuje podíl úřadů, které v jednotlivých oblastech aplikace správního řádu postupují podle externí metodiky nebo doporučení. Oproti předchozí tabulce je zřejmé, že využívání externích metodik je velmi omezené – ve většině oblastí nepřesahuje 10 %.

Relativně vyšší (ale stále nízké) hodnoty se objevují u vyřizování písemností bez elektronického podpisu (do 23 %), informování podatelů o vyřízení podnětů (do 20 %), zapůjčování spisů (do 17 %) a dálkového nahlížení do spisu (do 16 %). Naopak v oblastech

⁵⁷ V tabulkách 8 až 11 uvádíme pouze podíly, protože počty případů se zde liší nejen mezi jednotlivými typy úřadů, ale také mezi oblastmi aplikace správního řádu. Zobrazení všech počtů v těchto tabulkách by proto výrazně snížilo jejich přehlednost.

problematické komunikace – opakovaná, kverulantní a agresivní podání – je využívání externích metodik minimální (do 5 %).

Výsledky ukazují, že využívání externích metodik zůstává nízké i v těch oblastech aplikace správního řádu, ve kterých úřady ve výzkumu uvedly potřebu metodické podpory – zejména u problematické komunikace a dálkového nahlížení do spisu.

Tab. 9 Postup podle externí metodiky/doporučení; porovnání podílů souhlasných odpovědí

Typ úřadu	Ústřední orgány státní správy	Územní orgány celostát. institucí	Krajské úřady	MČ Prahy	Obce III. typu	Obce II. typu	Obce I. typu
Práce s e-maily doručenými přímo úředníkům	3 %	10 %	4 %	13 %	3 %	4 %	2 %
Opakovaná podání	0 %	5 %	2 %	0 %	1 %	1 %	1 %
Kverulantní podání	0 %	1 %	2 %	0 %	1 %	1 %	0 %
Urážlivá a agresivní komunikace vůči úřadu	0 %	1 %	2 %	0 %	0 %	1 %	0 %
Informování podatelů o vyřízení jejich podnětů (§ 42)	2 %	5 %	11 %	16 %	9 %	20 %	14 %
Postup úřadu při vyřizování písemností bez el. podpisu	8 %	6 %	12 %	18 %	15 %	23 %	18 %
Zapůjčování spisů mezi úřady	2 %	5 %	8 %	12 %	11 %	17 %	7 %
Dálkové nahlížení do spisu	7 %	16 %	16 %	8 %	14 %	14 %	6 %
Poučení o správní žalobě	0 %	5 %	0 %	5 %	0 %		

Znění otázek: „Jak obvykle postupujete při...“, „Za který úřad dotazník vyplňujete?“

4.3 Postup podle ustálené praxe, bez formálně stanovených pravidel

Tabulka 10 neuvádí odpovědi pro oblast problematické komunikace a poučení o správní žalobě, protože u těchto oblastí jsme nezjišťovali, zda se řídí tímto postupem. Tabulka zachycuje podíl úřadů, které v jednotlivých oblastech aplikace správního řádu postupují

podle ustálené praxe, aniž by měly své postupy formálně zakotveny v interní metodice či pokynu nebo externím doporučení. Ve většině sledovaných oblastí i na velké části úřadů představuje právě tento způsob fungování nejčastější variantu. Oblasti problematické komunikace a poučení o správní žalobě nebyly do tohoto srovnání zařazeny, protože zde tento postup nebyl sledován.

Nejvyšší podíly vykazuje informování podatelů podle § 42 správního řádu, především u krajských úřadů (76 %) a obcí II. typu (71 %). Postupování podle ustálené praxe je časté i u zapůjčování spisů mezi úřady, opět zejména u krajských úřadů (79 %) a obcí III. typu (74 %). I u dálkového nahlížení do spisu převažuje ustálená praxe nad formálně stanovenými pravidly a opět se na ni nejčastěji spoléhají krajské úřady (62 %) a obce III. typu (56 %). Výrazné rozdíly mezi typy úřadů se objevují u práce s e-maily doručenými přímo úředníkům. Zatímco obce I. typu zde postupují podle ustálené praxe v naprosté většině případů (83 %), stejně tak i převaha obcí II. typu (62 %), u ústředních orgánů státní správy takto postupují minimálně (2 %). Tento výsledek odpovídá předchozímu zjištění o vyšší míře interní metodické podpory u ústředních orgánů státní správy.

Celkově data ukazují, že značná část správní praxe stojí na neformálních a sdílených pravidlech. Tento model funguje v rutinních situacích, zároveň ale zvyšuje riziko rozdílných postupů mezi úřady a oslabuje jednotnost praxe. Ustálená praxe navíc nemusí vždy poskytovat dostatečnou oporu při složitějších nebo sporných situacích.

Tab. 10 Postup podle ustálené praxe, bez formálně stanovených pravidel; porovnání podílů souhlasných odpovědí

Typ úřadu	Ústřední orgány státní správy	Územní orgány celostátních institucí	Krajské úřady	MČ Prahy	Obce III. typu	Obce II. typu	Obce I. typu
Práce s e-maily doručenými přímo úředníkům	2 %	16 %	27 %	30 %	48 %	62 %	83 %
Informování podatelů o vyřízení jejich podnětů (§ 42)	61 %	53 %	76 %	63 %	71 %	55 %	46 %
Postup úřadu při vyřizování písemností bez el. podpisu	62 %	55 %	46 %	52 %	64 %	57 %	61 %
Zapůjčování spisů mezi úřady	58 %	62 %	79 %	63 %	74 %	61 %	25 %
Dálkové nahlížení do spisu	41 %	45 %	62 %	43 %	56 %	31 %	16 %

Znění otázek: „Jak obvykle postupujete při...“, „Za který úřad dotazník vyplňujete?“



4.4 Žádný ustálený postup

Tabulka 11 zachycuje podíl úřadů, které v jednotlivých oblastech aplikace správního řádu uvádějí, že nemají žádný ustálený postup, tedy nepostupují ani podle interní metodiky, ani externího doporučení, ani podle ustálené praxe. Oblast poučení o správní žalobě a problematice komunikace nebyla zařazena.

Nejvyšší podíl absence pravidel se objevuje u dálkového nahlížení do spisu, zejména u městských částí Prahy (42 %), dále u ústředních orgánů státní správy (33 %), územních orgánů celostátních institucí (31 %), obcí III. typu (32 %) a krajských úřadů (24 %). U informování podatelů podle § 42 se absence pravidel zvyšuje hlavně u obcí II. typu (26 %) a obcí I. typu (41 %). V ostatních oblastech zůstává absence jakéhokoliv ustáleného postupu spíše nízká.

Výsledky ukazují, že úplná absence ustálených postupů není dominantním modelem fungování, ale v některých oblastech – zejména u dálkového nahlížení do spisu – představuje významný podíl praxe. Zde se tedy rozhodování úřadů nejvíce individualizuje a opírá o konkrétní situace spíše než o jednotná pravidla. To může zvyšovat flexibilitu, ale zároveň i nejednotnost postupů mezi jednotlivými úřady a konkrétními pracovníky.

Tab. 11 Žádný ustálený postup; porovnání podílů souhlasných odpovědí

Typ úřadu	Ústřední orgány státní správy	Územní orgány celostátních institucí	Krajské úřady	MČ Prahy	Obce III. typu	Obce II. typu	Obce I. typu
Práce s e-maily doručeny přímo úředníkům	2 %	1 %	4 %	3 %	5 %	4 %	12 %
Informování podatelů o vyřízení jejich podnětů (§ 42)	5 %	6 %	7 %	10 %	13 %	26 %	41 %
Postup úřadu při vyřizování písemností bez el. podpisu	2 %	4 %	0 %	7 %	5 %	11 %	22 %
Zapůjčování spisů mezi úřady	9 %	9 %	4 %	17 %	12 %	10 %	17 %
Dálkové nahlížení do spisu	33 %	31 %	24 %	42 %	32 %	18 %	18 %

Znění otázek: „Jak obvykle postupujete při...“, „Za který úřad dotazník vyplňujete?“

5. Komentáře a další zjištění

Dotazník byl zakončen otevřenou otázkou, v níž mohly úřady vlastními slovy doplnit své zkušenosti, postřehy nebo názory k tématům dotazníkového šetření. Analýza těchto komentářů představuje doplňkový pohled na výsledky dotazníku a umožňuje zachytit témata, která se v uzavřených otázkách neobjevila nebo která úřady považovaly za natolik významná, že je chtěly zvlášť zdůraznit.

Při interpretaci výsledků je třeba mít na paměti, že komentáře poskytla pouze menšina úřadů (89), nejvíce pak obce III. typu. Vypovídací hodnota komentářů je proto omezená. Otevřené otázky navíc zpravidla oslovují specifickou skupinu účastníků šetření. K vyplnění komentáře bývají častěji motivováni respondenti, kteří mají s danou problematikou výraznější zkušenost, silnější názor, potřebu upozornit na konkrétní problém nebo naopak zájem podělit se o příklady dobré praxe. Získané komentáře proto mohou být do určité míry ovlivněny vyšší angažovaností, progresivnějším přístupem k dané problematice či nespokojeností s některými aspekty současné právní úpravy nebo správní praxe. Výsledky je tedy vhodné chápat především jako tematické doplnění hlavních zjištění dotazníkového šetření, nikoli jako samostatný zdroj zobecnitelných závěrů.

Komentáře jsme analyzovali pomocí tematické analýzy. U každého komentáře jsme nejprve zaznamenali typ úřadu, který jej poskytl, a případně také správní agendu, za níž úřad dotazník vyplňoval. Poté jsme komentáře rozdělili podle převládajících témat. Identifikovali jsme celkem pět tematických okruhů, které tvoří strukturu následujících kapitol. U každého tématu stručně popisujeme jeho obsah, uvádíme, které typy úřadů nebo správní agendy jej zmiňovaly nejčastěji, a doplňujeme jej vybraným komentářem, který téma výstižně ilustruje.

5.1 Komplikovanost stávajícího správního řádu a nízká orientace úředníků

Řada komentářů upozorňuje na rostoucí složitost právního prostředí, množství navazujících předpisů, metodik a judikatury, které musí úředníci při své práci sledovat. Některé úřady zároveň vyjadřují obavy z nedostatečné odborné připravenosti úředníků a jejich zhoršující se orientace ve správním právu. Téma se objevovalo především u obcí III. typu, zejména ve stavební, dopravní a obecné správní agendě. Mezi obcemi I. typu se objevil i požadavek na školení v oblasti správního řízení přímo pro potřeby obcí této kategorie.

„Legislativa v dnešní době je natolik složitá a provázaná, že začíná být nemožné se v ní orientovat. Úředník vedoucí řízení dle stavebního zákona musí důvěrně znát další desítky zákonů, vyhlášek, metodik, judikátů a ČSN.“

Obec III. typu



„Zrušení zkoušení ZOZ z obecné části tedy ze správního řádu od loňského roku způsobí zvyšující se nárůst zrušení nezákonných rozhodnutí. Dle mého názoru je SPRÁVNÍ ŘAD bible úředníka a tu musí znát úředník jako malou násobilku, a to že musel složit ZOZku ze znalostí správního řádu úředníka také donutí k tomu, aby se to naučil. Nic jiného při stálém nárůstu práce tomu nebude.“

Obec III. typu

„Nikdo ze zaměstnanců zdejšího úřadu (včetně starosty) není odborně znalý správního řádu na vysoké úrovni.“

Obec I. typu

5.2 Potřeba metodického vedení

Úřady opakovaně upozorňují na nejednotnou správní praxi a rozdílné výklady právních předpisů. Požadují zejména průběžně aktualizované metodické materiály, jednotné výklady napříč kraji a srozumitelnou, jednotnou a snadno dohledatelnou podporu pro řešení složitějších procesních situací. Téma se objevovalo především u obcí III. typu a územních orgánů celostátních institucí, často v souvislosti se stavební, dopravní a obecnou správní agendou. Níže uvádíme příklady některých komentářů:

„Ocenili bychom periodicky vycházející a pravidelně aktualizovanou metodiku obsahující základní a aktuální problematiku správních řízení.“

Územní orgán celostátní instituce

„Nabízená jednotná metodika by z naší strany byla velmi vítána. Jedná se o činnosti a postupy, které by měly být vykonávány napříč všemi úřady stejně, bez lidové tvořivosti. Pak se může stát (a ono se to velmi často stává), že co na jednom úřadě projde, na jiném neprojde. Občan pak neví, nebo zkouší.“

Obec II. typu

„Praxe při aplikaci správního řádu je v zásadě stabilizovaná. V některých oblastech by však bylo přínosné sjednocení postupů prostřednictvím metodických doporučení nebo legislativního upřesnění.“

Ústřední orgán státní správy

5.3 Potřeba legislativních změn v souvislosti s digitalizací veřejné správy

Druhé výrazné téma představují požadavky na modernizaci správního řádu a souvisejících procesních pravidel v reakci na digitalizaci veřejné správy. Úřady poukazují zejména na omezení při elektronické komunikaci, dálkovém nahlížení do spisu, vedení hybridních spisů a nedostatečné právní ukotvení plně digitálních postupů. Téma se objevovalo



zejména u územních orgánů celostátních institucí a obcí III. typu, často ve stavební a dopravní agendě.

„Uvítali bychom důslednou legislativní úpravu umožňující kompletní digitalizaci, tedy zrušit fyzické spisy a jen dokumenty, které musí obdržet účastník řízení osobně a nemá prostředky zaručené elektronické komunikace, tisknout. Zároveň bychom uvítali širší možnosti využití prostředků distanční komunikace, tedy využití videokonferenčních zařízení k výsledkům, vyjádření, sdělení, poučení, ale i předání (vyhlášení) rozhodnutí.“

Územní orgán celostátní instituce

„Správní řád je příliš rozsáhlý, a přesto neobsahuje některá ustanovení, která by pomohla zpřesnit a zjednodušit jeho aplikaci.“

Městská část Prahy

„Správní řád by měl projít komplexní revizí a modernizací směrem k digitalizaci veřejné správy.“

Územní orgán celostátní instituce

5.4 Nezájem o legislativní změny

Vedle požadavků na změny se poměrně výrazně objevuje i opačný postoj. Některé úřady považují správní řád za stabilní a funkční předpis a upozorňují, že další novelizace mohou vést ke zvýšení složitosti, právní nejistoty nebo vytváření nových procesních obstrukcí. Podle některých úřadů lze nejasná místa v zákoně doplnit metodikou řešící konkrétní aplikaci. Tento názor se objevoval zejména u obcí III. typu, ale také u části územních orgánů celostátních institucí. Níže uvádíme příklady některých komentářů.

„Do správního řádu by mělo být zasahováno zcela výjimečně. Čím více paragrafů, tím více možností pro obstrukce. Zachoval bych zdrženlivost. V současné době je již judikaturou plno věcí ujasněno a v praxi dodržováno a respektováno. Stejně tak je mezi naším prvoinstančním orgánem a odvolacím orgánem v rámci pravidelných porad plno věcí sjednoceno a ujasněno v rámci celého kraje. Žádná právní úprava nikdy nebude a nemůže být zcela ideální, proto bych do správního řádu nezasahoval.“

Obec III. typu

„Ne, správní řád je nám zcela jasný, problematické občas bývá jeho implementace ve vztahu k novým aplikacím k dávkovým systémům.“

Územní orgán celostátní instituce



5.5 Kapacitní a personální limity správních úřadů

Úřady opakovaně upozorňují, že problémy správní praxe nejsou způsobeny pouze právní úpravou, ale také nedostatkem personálních, odborných a technických kapacit. Zaznívají zmínky o nedostatku kvalifikovaných zaměstnanců, vysoké administrativní zátěži i časové náročnosti digitalizace a jiných nových požadavcích. Téma se objevovalo zejména u obcí I. typu, ale také u některých obcí III. typu. Dotýkalo se pak zejména stavební agendy.

„Na malé obci o 200 obyvatelích se nám zdá, že přibývá administrativy a různých nařízení, které by měl funkcionář obsáhnout, a to nemluvíme o tom, že tyto agendy většinou vykonávají 2 lidé – starosta a účetní, případně místostarosta a ještě jako „neuvolnění“.“

Obec I. typu