

ZÁKON

č. 9/2010 Z. z.

zo 4. decembra 2009

O SŤAŽNOSTIACH

Zmenený a doplnený:

zákonmi č. 289/2012 Z. z.; č. 386/2015 Z. z.; č. 125/2016 Z. z. a č. 94/2017 Z. z.;
č. 6/2019 Z. z.

Národná rada Slovenskej republiky sa uzniesla na tomto zákone:

Základné ustanovenia

§ 1

[Pôsobnosť zákona]

(1) Tento zákon upravuje postup pri podávaní, vybavovaní a kontrole vybavovania sťažností fyzických osôb alebo právnických osôb.

(2) Na účely tohto zákona je

- a) vybavovaním sťažnosti prijímanie, evidenciac, prešetrovanie a vybavenie sťažnosti,**
- b) vybavením sťažnosti vrátenie, odloženie sťažnosti, oznámenie výsledku prešetrenia sťažnosti alebo oznámenie výsledku prekontrolovania správnosti vybavenia predchádzajúcej sťažnosti.**

Súvisiace ustanovenia:

§ 2 až 28

Súvisiace právne predpisy:

čl. 2 a 46 Ústavy SR; zákon o kontrole v štátnej správe; § 18d ods. 1 zákona o obecnom zriadení; § 19c ods. 1 zákona o samosprávnych krajocho

Súdna judikatúra:

- **Uznesenie Najvyššieho súdu SR z 3. decembra 2013, sp. zn. 3 Sžnč/3/2013:** V prípade, keby aj podania navrhovateľa boli posudzované ako konanie o sťažnosti, prešetrovanie sťažností je predmetom činnosti postupu orgánov verejnej správy a iných orgánov podľa zákona o sťažnostiach. Súd v konaní podľa piatej časti, štvrtej hlavy O.s.p. nemá právomoc prešetrovať postup pri vybavovaní sťažností.
- **Uznesenie Najvyššieho súdu SR zo 7. decembra 2010, sp. zn. 7 Sžso 11/2010 (publikované aj ako R 85/2012):** Písomné oznámenie o vybavení sťažnosti nie je rozhodnutím, ktoré možno preskúmať v správnom súdnictve, lebo nemá za následok vznik, zmenu alebo zánik právneho vzťahu ani ním nemohli byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzických alebo právnických osôb priamo dotknuté.

■ **Rozhodnutie Krajského súdu v Prešove, z 27. augusta 2013, sp. zn. 12Scud/1/2013:** Zákon č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach upravuje postup pri podávaní, prijímaní, evidovaní, prešetrovaní a písomnom oznámení výsledku prešetrenia sťažnosti alebo prekontrolovania sťažnosti. Podľa § 3 ods. 1 zákona sťažnosť je podanie fyzickej osoby alebo právnickej osoby, ktorým sa domáha ochrany svojich práv alebo právom chránených záujmov, o ktorých sa domnieva, že boli porušené činnosťou alebo nečinnosťou orgánu verejnej správy. Predpokladom podania návrhu proti nečinnosti orgánu verejnej správy teda v zmysle O.s.p. je, aby navrhovateľka vyčerpala prostriedky, ktorých použitie umožňuje osobitný predpis. To znamená, že navrhovateľka pred podaním návrhu musí využiť podnet na vykonanie opatrenia proti nečinnosti, prípadne využiť postup podľa zákona č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach.

K § 1

Zákon o sťažnostiach predstavuje druhú všeobecnú právnu úpravu práva podávať sťažnosti v ére samostatnosti Slovenskej republiky.¹ Súčasný zákon o sťažnostiach derogoval (§ 27 ZOS) pôvodnú právnu úpravu zachytenú v zákone č. 152/1998 Z. z. o sťažnostiach. Tá zas derogovala právnu úpravu ešte z čias Československej republiky (išlo o vládnú vyhlášku č. 150/1958 Ú. v. o vybavovaní sťažností, oznámení a podnetov pracujúcich).

Súčasný zákon o sťažnostiach bol prijatý, pretože pôvodná právna úprava už nevyhovovala aplikačnej praxi. Jeho cieľom bolo prostredníctvom precizácie použitej terminológie zabezpečiť bezproblémovú aplikáciu zákona právnu praxou.²

Sťažnosť má aj svoj ústavnoprávny rozmer. Podľa čl. 27 ods. 1 Ústavy SR sa petičné právo zaručuje. Každý má právo sám alebo s inými obracať sa vo veciach verejného alebo iného spoločného záujmu na štátne orgány a orgány územnej samosprávy so žiadosťami, návrhmi a sťažnosťami.

Forma petície je teda podľa Ústavy SR možná v troch alternatívnych, no rovnocenných podobách – vo forme žiadosti, návrhu alebo sťažnosti. Osobitnou kategóriou sú sťažnosti, ktoré sa posudzujú podľa zákona o sťažnostiach.³ Zákon o sťažnostiach je teda „vykonávacím“ zákonom k ústavnoprávnej úprave.

Ústava SR zaraďuje právo podávať sťažnosti medzi politické práva (tretí oddiel druhej hlavy Ústavy SR). Toto právo je zahrnuté v článku Ústavy SR, ktorý, ako sme už skôr uviedli, zároveň upravuje aj petičné právo. V oboch prípadoch treba zdôrazniť, že subjektom, ktorý používa dané právo, je každý.

Vzhľadom na uvedený text, ktorý za subjekt práva podávať sťažnosť označuje každého, treba povedať, že tento pojem treba vykladať extenzívne, ako aj v intenciách čl. 52 ods. 3 Ústavy SR, podľa ktorého tam, kde sa v doterajších právnych predpisoch používa pojem „občan“, rozumie sa ním každý človek, ak ide o práva a slobody, ktoré Ústava SR priznáva bez ohľadu na štátne občianstvo. Pojem každý tak reprezentuje akúkoľvek fyzickú osobu, ale aj právnickú osobu. Je nepodstatné, či daná fyzická osoba má, alebo nemá štátne občianstvo SR

¹ Pre zaujímavosť v susednej Českej republike nemajú do dnešného dňa prijatý zákon o sťažnostiach; túto právnu úpravu tam čiastočne zachytáva správny poriadok (§ 175 českého správneho poriadku) aj keď v inom rozmere ako náš zákon o sťažnostiach. Podľa § 175 ods. 1 českého správneho poriadku dotknuté osoby majú právo obracať sa na správne orgány so sťažnosťami proti nevhodnému správaniu úradných osôb alebo proti postupu správneho orgánu, ak tento zákon neposkytuje iný prostriedok ochrany.

² Porovnaj NRSR.SK. Dôvodová správa k vládnemu návrhu zákona o sťažnostiach. [online]. [cit. 2023-01-04]. Dostupné na internete: <<https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/Download.aspx?DocID=333498>>.

³ KRUNKOVÁ, A. Článok 27. In OROSZ, L. – SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I. (základné princípy a ľudské práva)*. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2021, s. 367.

[prípadne ide o tzv. bezdomovca (apolita) – osobu bez štátnej príslušnosti], a tiež je irelevantné, či ide o slovenskú právnickú osobu, alebo o zahraničnú právnickú osobu.

Rovnako sa na čl. 27 Ústavy SR nevzťahuje obmedzenie podľa čl. 51 ods. 1 Ústavy SR⁴, a teda prípadné obmedzenie práva podávať sťažnosť, ale aj výklad a aplikácia zákona o sťažnostiach musia podliehať dôslednému zváženiu a odôvodneniu predovšetkým ohľadne princípu proporcionality.

Ústava SR sa vo svojom texte bližšie nevenuje vymedzeniu rozdielov medzi petičným právom a právom podať sťažnosť. Tieto rozdiely vyplývajú viac-menej zo zákonnej právnej úpravy. Petície (zákon o petičnom práve) sa zameriavajú predovšetkým na podanie viacerých osôb, ktorého spoločným menovateľom je vec verejného záujmu alebo iného spoločného záujmu. Sťažnosti slúžia skôr na ochranu subjektívneho práva jednotlivca. Treba priznať, že ide o zjednodušujúci pohľad na vec, pretože aj sťažnosť možno podať vo verejnom záujme [sťažnosť podľa § 3 ods. 1 písm. b) ZOS má nespochybniteľne záujem poňatý širšie, než súkromný záujem].

Sťažnosti treba v právnom štáte vnímať ako výrazný prvok demokracie, ktorým sa zabezpečuje verejná diskusia poukázaním na porušovanie základných práv a slobôd konkrétnych osôb alebo poukázaním na porušovanie právnych predpisov činnosťou alebo nečinnosťou konkrétnych orgánov verejnej moci. V oblasti verejnej správy sú sťažnosti právnou teóriou vnímané ako tzv. prostriedok spoločenskej kontroly verejnej správy.⁵ Zaraďujú sa tiež medzi prostriedky vonkajšej kontroly verejnej správy⁶, prípadne k zákonným právam adresátov verejnej správy, ktoré slúžia ako právny prostriedok na ochranu ich verejných subjektívnych práv.⁷

Možno si teda všimnúť, že zaradenie sťažností z hľadiska právnej teórie nie je celkom jednoznačné. Uvádza sa, že možno polemizovať o zaradení sťažností na úroveň ostatných druhov vonkajšej kontroly verejnej správy. Sporným, okrem iného, môže byť samotný charakter týchto inštitútov a taktiež aj právne postavenie subjektov vykonávajúcich tento druh kontroly v kontexte širšieho procesného režimu.⁸

S uvedeným názorom sa možno stotožniť. Podstatou vonkajšej kontroly totiž je jej vykonávanie zo strany subjektov, ktoré nezaraďujeme do organizačnej štruktúry verejnej správy⁹ (napríklad súdna kontrola, kontrola verejným ochrancom práv, kontrola vykonávaná Najvyšším kontrolným úradom SR). Sťažnosť je vo svojej podstate podaním, ktoré má svoj pôvod mimo verejnej správy (súkromné fyzické osoby alebo právnické osoby). V dôsledku jej podania sa následne na to spúšťa mechanizmus, keď dochádza ku kontrole (t. j. k porovnaní stavu, ktorý je tvrdený sťažovateľom so skutočným stavom a napokon stavom, ktorý

⁴ Podľa čl. 51 ods. 1 Ústavy SR platí, že domáhať sa práv uvedených v čl. 35, 36, 37 ods. 4, čl. 38 až 42 a čl. 44 až 46 tejto ústavy sa možno len v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú.

⁵ HORVAT, M. In CEPEK, B. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2018, s. 295.

⁶ PEKÁR, B. In VRABKO, M. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. 1. vyd. Bratislava : C. H. Beck, 2012, s. 231.

⁷ KOŠIČIAROVÁ, S. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. 3. vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2022, s. 425.

⁸ PEKÁR, B. *Kontrola vo verejnej správe v kontexte európskeho správneho práva*. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2011, s. 176.

⁹ HORVAT, M. In CEPEK, B. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2018, s. 278.

predpokladá právny predpis) dovnútra toho orgánu, na ktorého činnosť (nečinnosť) poukazuje sťažovateľ vo svojej sťažnosti. Sám sťažovateľ takúto kontrolu nevykonáva. Z tohto hľadiska preto sťažnosť možno označiť skôr za prostriedok vnútornej kontroly.

V každom prípade to, či sťažnosť z právno-teoretického hľadiska možno zaradiť medzi prostriedky vonkajšej kontroly alebo vnútornej kontroly, nie je pre právnu prax podstatná. Dôležitejším sa javí, aby právna úprava sťažností bola efektívna, umožňovala fyzickým osobám a právnickým osobám jednoduchým a zrozumiteľným spôsobom poukazovať na nedostatky v činnosti orgánov verejnej moci alebo na nečinnosť orgánov verejnej moci a jednoznačný a jednoduchý spôsob vybavovania sťažností orgánom verejnej správy (§ 1 ods. 1 ZOS).

V tejto súvislosti sa s procesom vybavovania sťažností možno stretnúť aj s pojmom konanie o sťažnostiach.¹⁰ Tento pojem nemožno považovať za celkom vhodný. Evokuje totiž skutočnosť, že toto konanie je osobitným typom správneho konania. To však nie je pravda. V správnom konaní sa autoritatívnym spôsobom rozhoduje o verejných subjektívnych právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb.¹¹ Rozhodnutím sa môže dané právo alebo povinnosť byť konštituovať – prizná sa právo alebo povinnosť, ktorá dovtedy neexistovala, alebo potvrdiť – deklaruje sa, že právo alebo povinnosť subjektu vznikla niekedy v minulosti. V dôsledku vydania rozhodnutia dochádza k zmene právneho stavu tej osoby, ktorej je rozhodnutie určené (účastník konania), a teda jej právne postavenie je odlišné od toho, ktoré tu bolo pred vydaním rozhodnutia.

„Konanie“ o sťažnosti nemá tento charakter. Podstatou je tu postup orgánu, ktorým sa zisťuje skutočný stav veci a jeho súlad alebo rozpor so všeobecne záväznými právnymi predpismi (§ 18 ods. 1 ZOS). Samotné konštatovanie, či došlo alebo nedošlo ku konaniu, ktoré je v rozpore s právnymi predpismi v zápisnici o prešetrení sťažnosti (§ 19 ZOS), nie je spôsobilé zmeniť právne postavenie sťažovateľa takým spôsobom, ako sa to deje v rámci správneho konania vydaním rozhodnutia. Takáto zápisnica však môže byť podkladom pre ďalší postup sťažovateľa. Napríklad, podanie sťažnosti¹² je predpokladom možnosti podať žalobu proti nečinnosti orgánu verejnej správy podľa § 242 a nasl. SSP.

Rovnako platí, že na „konanie“ o sťažnostiach sa zásadne nevzťahuje správny poriadok (§ 25 ods. 4 ZOS) ako všeobecný procesnoprávny predpis upravujúci aplikačné rozhodovacie procesy vo verejnej správe. Podporne tiež možno uviesť aj to, že správne súdy nemajú právomoc preskúmavať úkony, ktoré sú upravené v zákone o sťažnostiach (k výnimke pozri komentár k § 24 ZOS). To vyplýva aj priamo zo súdnej judikatúry, ktorá uvádza, že v prípade, keby aj podania navrhovateľa boli posudzované ako konanie o sťažnosti, prešetrovanie sťažností je predmetom činnosti postupu orgánov verejnej správy a iných orgánov podľa zákona o sťažnostiach. Súd v konaní podľa piatej časti, štvrtej hlavy O.s.p. [v súčasnosti prvá hlava štvrtej časti (§ 242 a nasl.) SSP – konanie o žalobe proti nečinnosti orgánu verejnej správy – *pozn. autora*] nemá právomoc prešetrovať postup pri vybavovaní

¹⁰ Napríklad SREBALOVÁ, M. In VRABKO, M. a kol. *Správne právo procesné. Osobitná časť*. Šamorín : Heuréka, 2015, s. 333 a nasl.

¹¹ K teoretickému vymedzeniu správneho konania pozri VRABKO, M. a kol. *Správne právo procesné. Všeobecná časť*. 2. vyd. Bratislava : C. H. Beck, 2019, s. 42 a nasl.

¹² Alternatívne aj podanie podnetu na prokuratúre na uplatnenie upozornenia prokurátora podľa § 28 a 29 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov.

sťažností.¹³ Písomné oznámenie o vybavení sťažnosti nie je rozhodnutím, ktoré možno preskúmať v správnom súdnictve, pretože nemá za následok vznik, zmenu alebo zánik právneho vzťahu ani ním nemohli byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzických alebo právnických osôb priamo dotknuté.¹⁴

„Konaním“ o sťažnosti sa preto má na myslí jej (za použitia zákonných pojmov) prešetrovanie a vybavenie; v tomto význame bude pojem sťažnosť používaný aj v tomto komentári.

Samotná sťažnosť predstavuje právny inštitút, ktorý sa vinie naprieč právnym poriadkom. Sťažnosti poznáme z civilného práva procesného, trestného práva, ale aj ústavného práva. So sťažnosťou sa preto možno stretnúť vo viacerých významoch. Niekde môže mať sťažnosť viac-menej rovnaký charakter ako v prípade zákona o sťažnostiach,¹⁵ inde má charakter špecifického opravného prostriedku,¹⁶ prípadne sa ňou môže iniciovať špecifické konanie pred príslušným orgánom – napríklad pred Najvyšším správnym súdom SR¹⁷ alebo pred Ústavným súdom SR.¹⁸ Hoci terminologicky tu zákony používajú pojem sťažnosť, tak materiálne ide o odlišné právne inštitúty, a teda zákon o sťažnostiach sa na ne nevzťahuje.

Špecifický význam má sťažnosť vo veciach ochrany pred nečinnosťou verejnej správy. Využitie sťažnosti podľa zákona o sťažnostiach je predpokladom iniciovania osobitného správneho súdneho konania – konania o žalobe proti nečinnosti orgánu verejnej správy podľa § 242 a nasl. SSP. Podľa § 244 ods. 1 SSP žalobcom je fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorá ako účastník administratívneho konania namietajúci nečinnosť orgánu verejnej správy neúspešne vyčerpala sťažnosť podľa osobitného predpisu alebo podnet na prokuratúre.

To ostatne zdôrazňuje aj súdna judikatúra, podľa ktorej zákon o sťažnostiach upravuje postup pri podávaní, prijímaní, evidovaní, prešetrovaní a písomnom oznámení výsledku prešetrenia sťažnosti alebo prekontrolovania sťažnosti. Podľa § 3 ods. 1 zákona o sťažnostiach sťažnosť je podanie fyzickej osoby alebo právnickej osoby, ktorým sa domáha ochrany svojich práv alebo právom chránených záujmov, o ktorých sa domnieva, že boli porušené činnosťou alebo nečinnosťou orgánu verejnej správy. Predpokladom podania návrhu proti nečinnosti orgánu verejnej správy, teda v zmysle O.s.p. (v súčasnosti v Správnom súdnom poriadku – *pozn. autora*), je, aby navrhovateľka vyčerpala prostriedky, ktorých použitie umožňuje osobitný predpis. To znamená, že navrhovateľka pred podaním návrhu musí využiť podnet na vykonanie opatrenia proti nečinnosti, prípadne využiť postup podľa zákona o sťažnostiach.¹⁹

Za účinnosti Občianskeho súdneho poriadku bola sťažnosť aj predpokladom využitia žaloby v konaní o ochrane pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy, kde táto

¹³ Uznesenie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 3 Sžnč/3/2013 z 3. decembra 2013 a uznesenie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 4Sžnč/1/2014 z 10. júna 2014.

¹⁴ Uznesenie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 7 Sžo 11/2010 zo 7. decembra 2010 (publikované aj ako R 85/2012).

¹⁵ Napríklad § 65da zákona č. 4/2001 Z. z. o Zbore väzenskej a justičnej stráže v znení neskorších predpisov alebo § 218 a nasl. zákona č. 233/1995 Z. z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

¹⁶ Napríklad § 239 a nasl. Civilného sporového poriadku, § 152 a nasl. SSP.

¹⁷ Ide o tzv. kasačnú sťažnosť podľa § 438 a nasl. SSP.

¹⁸ Ide o tzv. ústavnú sťažnosť podľa § 122 a nasl. zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších zákonov.

¹⁹ Rozhodnutie Krajského súdu v Prešove sp. zn. 12Scud/1/2013 z 27. augusta 2013.

povinnosť vyplývala z § 250v ods. 3 OSP²⁰; táto povinnosť už nie je v súčasnosti zakotvená v Správnom súdnom poriadku.²¹

Zákon o sťažnostiach je všeobecný právny predpis, ktorý sa bude využívať vždy vtedy, keď sú splnené podmienky podľa § 3 a 4 ZOS a osobitný predpis neustanovuje inak (§ 2 ods. 2 ZOS). Všeobecnosť zákona o sťažnostiach podčiarkuje aj skutočnosť, že je právnym predpisom, ktorý sa subsidiárne využije napríklad aj na prijímanie, evidovanie, vybavovanie a kontrolu vybavovania petícií podľa zákona o petičnom práve.

O význame zákona o sťažnostiach pre právnu prax môže svedčiť napríklad aj štatistika početnosti podaných sťažností na rozličné orgány štátnej správy. V roku 2018 bolo na ministerstvá (a subjekty v ich pôsobnosti) doručených 2 957 sťažností, z čoho 282 sťažností bolo opodstatnených. Na ostatné ústredné orgány štátnej správy (a subjekty v ich pôsobnosti) bolo doručených 45 sťažností a na okresné úrady 658 sťažností.²² V roku 2019 bolo na ministerstvá (a subjekty v ich pôsobnosti) doručených 2 719 sťažností, z čoho 262 sťažností bolo opodstatnených. Na ostatné ústredné orgány štátnej správy (a subjekty v ich pôsobnosti) bolo doručených 52 sťažností a na okresné úrady 598 sťažností.²³ V roku 2020 bolo na ministerstvá (a subjekty v ich pôsobnosti) doručených 2 797 sťažností, z čoho 290 sťažností bolo opodstatnených. Na ostatné ústredné orgány štátnej správy (a subjekty v ich pôsobnosti) bolo doručených 65 sťažností a na okresné úrady 651 sťažností.²⁴ V roku 2021 bolo na ministerstvá (a subjekty v ich pôsobnosti) doručených 2 536 sťažností, z čoho

²⁰ Rozhodnutie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 10Sžz/4/2013 z 30. apríla 2014: Zmyslom tejto právnej úpravy je posilnenie ochrany fyzickej osoby a právnickej osoby pred takými zásahmi, ktoré nie sú založené na konkrétnom rozhodnutí orgánu verejnej správy, ale spočívajú vo faktickej činnosti proti nej a vyzádujú súdnu pomoc vo forme nápravy tohto pre navrhovateľa spoločensky neúnosného stavu. Citované ustanovenie § 250v ods. 3 O.s.p. upravuje podmienky prípustnosti návrhu na ochranu pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy. Ide o kumulatívne stanovené podmienky prípustnosti návrhu, ktorými je jednak vyčerpanie dostupných opravných prostriedkov podaných s cieľom nápravy dôsledkov nezákonného zásahu a jednak podanie návrhu v určenej subjektívnej a objektívnej lehote. Za právne prostriedky, ktorých použitie umožňuje osobitný predpis, považuje judikatúra Najvyššieho súdu SR, ako aj judikatúra Ústavného súdu SR predovšetkým inštitút sťažnosti podľa zákona o sťažnostiach (predtým zákona č. 152/1998 Z. z.) (...) Nezastupiteľná úloha sťažnosti spočíva najmä v tom, že nielen navrhovateľ, ale aj samotný orgán verejnej správy sa musí pred súdnym konaním dozvedieť o existencii situácie, ktorú navrhovateľ podľa svojho najlepšieho svedomia a vedomia klasifikuje ako nezákonný zásah, a to preto, aby bol nielen informovaný o dôvodoch, ktoré vedú navrhovateľa k hodnoteniu tejto situácie ako nezákonného zásahu, ale najmä, aby sa mohol k týmto dôvodom nielen vyjadriť, ale pokiaľ sa s nimi stotožní, mohol aj tento nezákonný zásah bez súdnej pomoci v medziach svojej právomoci rýchlo a účinne odstrániť. V danom prípade súdna pomoc poskytovaná v zmysle čl. 46 ods. 1 a 2 Ústavy SR, ako aj podľa § 250v ods. 1 O.s.p. má subsidiárny charakter a je možné sa jej domáhať iba v prípade aktívneho vyčerpania opravných prostriedkov.

²¹ Pozri § 252 a nasl. SSP.

²² Údaje z rokovania.sk. *Informácia o vybavovaní petícií a sťažností za rok 2018 Úradom vlády SR a orgánmi štátnej správy*. [online]. [cit. 2023-01-05]. Dostupné na internete: <<https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/23682/1>>.

²³ Údaje z rokovania.sk. *Informácia o vybavovaní petícií a sťažností za rok 2019 Úradom vlády SR a orgánmi štátnej správy*. [online]. [cit. 2023-01-05]. Dostupné na internete <<https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/24582/1>>.

²⁴ Údaje z rokovania.sk. *Informácia o vybavovaní petícií a sťažností za rok 2020 Úradom vlády SR a orgánmi štátnej správy*. [online]. [cit. 2023-01-05]. Dostupné na internete: <<https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/25911/1>>.

245 sťažností bolo opodstatnených. Na ostatné ústredné orgány štátnej správy (a subjekty v ich pôsobnosti) bolo doručených 74 sťažností a na okresné úrady 650 sťažností.²⁵

V rokoch 2018 až 2021 tak bolo v priemere na ministerstvá (a subjekty v ich pôsobnosti) doručených 2 752 sťažností (klesajúca tendencia), z čoho 270 sťažností bolo opodstatnených. Miera opodstatnenosti tak predstavuje približne 10 %. Na ostatné ústredné orgány štátnej správy (a subjekty v ich pôsobnosti) bolo v tom istom období doručených v priemere 58 (stúpajúca tendencia) sťažností a na okresné úrady 640 sťažností (stabilná úroveň).

Oproti rokom 2016 a 2017²⁶ tak vidíme síce celkové zníženie počtu sťažností doručených ministerstvám a subjektom v ich pôsobnosti, avšak miera opodstatnenosti sťažností ostáva naďalej na približne rovnakej hodnote. Počet sťažností doručených ostatným ústredným orgánom štátnej správy (a subjektom v ich pôsobnosti) a okresným úradom taktiež čiastočne klesla.

Pre úplnosť uvádzame, že zákon o sťažnostiach bol prijatý Národnou radou SR 4. decembra 2009, platnosť nadobudol 13. januára 2010 a účinnosť 1. februára 2010.

Zatiaľ ostatná novela zákona o sťažnostiach (uskutočnená zákonom č. 6/2019 Z. z.) bola prijatá 13. decembra 2018, platnosť nadobudla 9. januára 2019 a účinnosť 1. februára 2019 (pozri bližšie aj komentár k § 28 ZOS).

Ustanovenie § 1 komentovaného zákona vymedzuje vecnú pôsobnosť zákona o sťažnostiach. Dozvedáme sa z neho, na čo konkrétne sa tento zákon vzťahuje, čiže vieme povedať, aký okruh spoločenských vzťahov je v zákone upravený. Vo všeobecnej rovine možno pôsobnosť vymedziť ako okruh spoločenských vzťahov a úloh, ktoré zabezpečuje konkrétny subjekt a za ktoré aj nesie zodpovednosť. Ide o významný hmotnoprávny pojem, ktorý má súvis s čl. 2 ods. 2 Ústavy SR, z ktorého vyplýva, že pôsobnosť musí byť vždy ustanovená zákonmi; žiaden orgán si nesmie uzurpovať výkon iných úloh, ako tých, ktoré sú mu určené právnymi predpismi.²⁷

Vecná pôsobnosť zákona o sťažnostiach je vymedzená pozitívne, čiže zákon vymedzuje, na čo všetko sa vzťahuje, teda nie na čo sa nevzťahuje. Zákon o sťažnostiach sa vzťahuje na podávanie, vybavovanie a kontrolu vybavovania sťažností. Toto ustanovenie je tiež obsahovo previazané aj na § 3 a 4 ZOS, ktoré pozitívne a negatívne vymedzujú, čo sa považuje alebo, naopak, nepovažuje za sťažnosť. Špecificky to platí o § 4 ZoS, ktorého znenie vo svojej podstate implicitne vyplýva práve aj z vymedzenia vecnej pôsobnosti zákona o sťažnostiach.

Problematiku podávania sťažností upravuje zákon o sťažnostiach v § 5. Podanie sťažnosti možno vnímať ako nevyhnutný predpoklad spustenia procesov²⁸ upravených zákonom o sťažnostiach (t. j. proces vybavovania sťažnosti); tam, kde nie je sťažnosť, tam nemožno postupovať podľa zákona o sťažnostiach. Podaním sťažnosti vzniká príslušnému

²⁵ Údaje z rokovania.sk. *Informácia o vybavovaní petícií a sťažností za rok 2021 Úradom vlády SR a orgánmi štátnej správy*. [online]. [cit. 2023-01-05]. Dostupné na internete: <<https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/27169/1>>.

²⁶ Pozri HORVAT, M. *Zákon o sťažnostiach. Komentár*. 1. vyd. Wolters Kluwer SR, 2019, s. 12.

²⁷ Pozri HORVAT, M. In CEPEK, B. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2018, s. 46-49.

²⁸ Na zdôraznenie tejto skutočnosti tu zákonodarca používa v § 1 ods. 1 ZOS pojem „podávanie“ či „vybavovanie“ v rámci nedokonavého slovesného vidu, a teda zdôrazňuje uvedenú „procesnú“ stránku veci.

orgánu verejnej správy povinnosť sťažnosť prijať, zaevidovať, prešetriť a vybaviť ju niektorým zo spôsobov upravených v zákone.

Podanie sťažnosti je upravené primárne v § 5 ZOS, ktorý upravuje formálne a materiálne náležitosti sťažnosti. Bližšie k problematike pozri komentár k § 5 ZOS.

Po podaní sťažnosti je orgán verejnej správy povinný sťažnosť predovšetkým prijať a zaevidovať. Každý orgán (v zmysle orgánu verejnej správy vymedzenom v § 2 ZOS) je povinný sťažnosť prijať (§ 9 ZOS). Hoci to z textu zákona nevyplýva, orgán, na ktorý sa sťažovateľ obrátil, je povinný na sťažovateľovu žiadosť potvrdiť prijatie sťažnosti. S prijatím sťažnosti vzniká povinnosť príslušného orgánu (§ 2 a 11 ZOS) aj sťažnosť zaevidovať (§ 10 ZOS).

Evidencia podaných sťažností je upravená v § 10 zákona o sťažnostiach. Pozri bližšie komentár k tomuto ustanoveniu.

Za zrejme najvýznamnejšiu povinnosť orgánu verejnej správy možno označiť povinnosť sťažnosť prešetriť. Prešetrovanie sťažnosti je jednou z foriem kontrolnej činnosti vykonávanej podľa zákona o sťažnostiach, ktorou sa zisťuje skutočný stav veci a jeho súlad alebo rozpor so všeobecne záväznými právnymi predpismi (§ 18 ZOS). Prešetrením sťažnosti sa teda má na mysli dôsledné overenie, či skutkové tvrdenia uvedené v sťažnosti sú pravdivé alebo nie. Práve prešetrením sťažnosti sa zisťuje skutočný stav veci, či je tento stav súladný so zákonom a ak nie je, tak sa následne uskutočnia kroky na odstránenie nežiaduceho stavu, vytvorí sa protiopatrenia, aby tento stav už v budúcnosti nenastal a za vzniknutý nezákonný stav sa vyvodí zodpovednosť.

Proces vybavovania sťažnosti sa ukončuje vybavením sťažnosti. Pojmom vybavenie²⁹ sťažnosti má zákon o sťažnostiach na mysli:

- a) vrátenie sťažnosti,
- b) odloženie sťažnosti,
- c) oznámenie výsledku prešetrenia sťažnosti alebo
- d) oznámenie výsledku prekontrolovania správnosti vybavenia predchádzajúcej sťažnosti.

Vrátenie sťažnosti upravuje zákon o sťažnostiach len na jednom mieste, a to v § 8 ods. 3. Súvisí to s utajením totožnosti sťažovateľa. Ak sťažovateľ požiadal o utajenie svojej totožnosti, avšak sťažnosť adresoval nepríslušnému orgánu verejnej správy, tak nepríslušný orgán sťažnosť sťažovateľovi vráti a zdôvodní, prečo nie je príslušným na vybavenie sťažnosti, uvedie dôvod, pre ktorý sťažnosť vracia, a uvedie aj, ktorý orgán je vo veci príslušný sťažnosť vybavovať. Bude preto na ďalšom zvážení sťažovateľa, či sa rozhodne obrátiť so svojou sťažnosťou na takto určený príslušný orgán.

Odloženie sťažnosti je v zákone o sťažnostiach upravené na viacerých miestach. Všeobecne je odloženie sťažnosti upravené v § 6 ZOS. Okrem tohto ustanovenia však odloženie sťažnosti je upravené aj na iných miestach zákona, a to v § 4 ods. 3 ZOS, § 5 ods. 5 ZOS a § 21 ods. 3 ZOS.

Odloženie sťažnosti je špecifický procesný úkon orgánu verejnej správy. Vec (v našom prípade sťažnosť) sa odkladá spravidla vtedy, keď je zistená prekážka neodstrániteľného charakteru, ktorá znemožňuje riadne prešetrenie sťažnosti. Orgán verejnej správy sa preto sťažnosťou a v nej uvedenými tvrdeniami vecne nezaobera, pretože daná prekážka mu to znemožňuje.

²⁹ Využíva sa tu dokonavý slovesný vid na zdôraznenie skutočnosti, že daný proces je už ukončený.

Tam, kde je to možné, tam sa o odložení sťažnosti informuje sťažovateľ. O odložení veci urobí orgán verejnej správy záznam do spisu.

Oznámenie výsledku prešetrenia sťažnosti je upravené v § 20 ZOS (pozri bližšie komentár k danému ustanoveniu). Odoslaním písomného oznámenia výsledku prešetrenia sťažnosti sa sťažnosť považuje za vybavenú.

Vybavením sťažnosti sa má na myslí napokon aj oznámenie výsledku prekontrolovania správnosti vybavenia predchádzajúcej sťažnosti. Tento postup je príslušným orgánom verejnej správy zvolený vtedy, keď sťažovateľ podal opakovanú sťažnosť (§ 21 ZOS). Bližšie k oznámeniu výsledku prekontrolovania správnosti vybavenia predchádzajúcej sťažnosti pozri v komentári k § 21 ods. 2 a 3 ZOS.

Zákon o sťažnostiach napokon upravuje aj kontrolu vybavovania sťažností. Základným ustanovením je v tejto súvislosti § 23 ZOS. Kontrola vybavovania sťažností nepredstavuje postup, ktorý je vyvolaný úkonom subjektu z externého prostredia, ale predstavuje povinnosť, ktorú musí príslušný orgán dodržiavať. Kontrola vybavovania sťažností je teda interný proces, ktorý musí byť pravidelne opakovaný a vyhodnocovaný. Kontrola vybavovania sťažností musí byť opakovaná minimálne na jednoročnej báze (pozri § 10 ods. 3 ZOS).

V tomto zmysle slova ide o častú aktivitu príslušného orgánu v rámci jeho vnútornej kontroly. Uvedené sa týka orgánov štátnej správy [pozri znenie § 7 ods. 3 písm. c) zákona o kontrole v štátnej správe³⁰], ako aj orgánov samosprávy [pozri znenie § 18d ods. 1 zákona o obecnom zriadení³¹ a § 19c ods. 1 zákona o samosprávnych krajoch³²].

Osobitne treba zdôrazniť, že orgány verejnej správy sú povinné kontrolovať najmä to, či sa opatrenia prijaté na odstránenie nedostatkov a príčin ich vzniku riadne plnia (§ 23 ods. 2 ZOS).

V súlade s ústavnoprávnym vymedzením aj zákon o sťažnostiach upravuje, že nositeľom práva podať sťažnosť sú fyzické osoby a právnické osoby. Zákon bližšie nevymedzuje žiadne kritériá posudzovania, ktorá fyzická osoba alebo právnická osoba je nositeľom tohto práva, a preto treba usúdiť, že nositeľom tohto práva je akákoľvek fyzická osoba bez ohľadu na jej štátne občianstvo či trvalý pobyt a taktiež akákoľvek právnická osoba bez ohľadu na miesto jej sídla (slovenská právnická osoba a zahraničná právnická osoba).

§ 2

[Orgány verejnej správy]

**(1) Podľa tohto zákona postupujú orgány verejnej správy, ktorými sú
a) orgány štátnej správy a nimi zriadené organizácie,**

³⁰ Orgány kontroly (§ 1 ods. 2 a § 6 zákona o kontrole v štátnej správe) v rámci vnútornej kontroly a v rozsahu svojej pôsobnosti kontrolujú najmä prešetrovanie a vybavovanie petícií a prešetrovanie a vybavovanie sťažností.

³¹ Kontrolnou činnosťou (má sa na myslí hlavného kontrolóra obce – pozn. autora) sa rozumie kontrola (...), kontrola vybavovania sťažností (...).

³² Kontrolnou činnosťou (má sa na myslí hlavného kontrolóra – pozn. autora) sa rozumie kontrola zákonosti (...), kontrola vybavovania sťažností (...).