



VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV
ombudsman

STANOVISKA

9

Přestupky

STANOVISKA 9

PŘESTUPKY

Přestupky



PŘESTUPKY

Autorský kolektiv: JUDr. Pavel Varvařovský, JUDr. Miloš Valášek,
Mgr. Ivo Kousal, Mgr. Milan Kocourek

Sborník stanovisek veřejného ochránce práv vydává Kancelář veřejného ochránce práv k zajištění zákonné povinnosti veřejného ochránce práv soustavně seznamovat veřejnost se svou činností a s poznatky, které z ní vyplynuly.

© Kancelář veřejného ochránce práv, 2012

Adresa: Kancelář veřejného ochránce práv, Údolní 39, 602 00 Brno

Tel.: 542 542 888

Fax: 542 542 112

E-mail: podatelna@ochrance.cz

www.ochrance.cz

Vydala Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci se společností Wolters Kluwer ČR, a. s., se sídlem U Nákladového nádraží 6, 130 00 Praha 3. Odpovědná redaktorka Marie Novotná. Tel.: 246 040 417, 246 040 444, e-mail: knihy@wkcr.cz.

ISBN 978-80-7357-945-6 (brož.)

ISBN 978-80-7357-827-5 (pdf)

OBSAH

I. Úvod	7
II. Otázky a odpovědi	8
1. Mohu se jako osoba postižená přestupkem seznámit s výsledkem řízení?	8
2. Odlišuje se v přestupkovém řízení jednání úmyslné a z nedbalostí?	8
3. Je Policie ČR oprávněna řešit přestupky?	9
4. Co jsou tzv. návrhové přestupky?	9
5. Jaká škoda může být uplatněna v rámci přestupkového řízení?	10
6. Jaké sankce může správní orgán uložit?	10
7. Lze přestupkově postihnout štěkání nebo volné pobíhání psa po obci?	10
8. Soused uřezal větve z mého stromu a obtěžuje mě pálením trávy a hlukem ze strojů na svém pozemku. Mohu se bránit v rámci přestupkového řízení?	11
III. Obecná část	12
1. Pojem přestupku	12
2. Zavinění	12
3. Okolnosti vylučující protiprávnost	13
IV. Oznamování přestupků správnímu orgánu	16
1. Oznamovací povinnost	16
2. Šetření přestupků Policií ČR	17
3. Šetření přestupků obecní policií	19
4. Postoupení věci orgány činnými v trestním řízení	20
V. Některé aspekty fungování správních orgánů vykonávajících přestupkovou agendu	22
1. Zastupitelnost předsedy a členů přestupkových komisí	22
2. Podjatost členů přestupkového orgánu	23
VI. Postup správního orgánu před zahájením řízení	25
1. Podání vysvětlení	25
2. Postoupení věci	26
3. Odložení věci	27

PŘESTUPKY

VII. Řízení o přestupcích	30
1. Základní zásady přestupkového řízení	30
2. Zahájení řízení z moci úřední	34
3. Procesní práva obviněného z přestupku a dalších účastníků řízení	35
4. Tzv. návrhové přestupky	37
5. Náhrada škody v přestupkovém řízení	43
6. Ústní jednání	45
7. Podklady pro vydání rozhodnutí	47
8. Lhůta pro projednání přestupku	52
9. Rozhodnutí	53
10. Zvláštní ustanovení ve vztahu k mladistvým obviněným	60
VIII. Odvolací řízení	62
1. Odvolací lhůta	63
2. Rozsah odvolání	64
3. Náležitosti odvolání	65
4. Postup orgánu, který napadené rozhodnutí vydal	66
5. Postup odvolacího orgánu	66
IX. Přezkumné řízení	69
X. Obnova řízení	71
XI. Některé zvláštní typy přestupkového řízení	73
1. Příkazní řízení	73
2. Blokové řízení	75
3. Řízení o jednání majícím znaky přestupku	83
XII. Judikatura	85
XIII. Stanoviska veřejného ochránce práv – kazuistiky	99
XIV. Závěr	252
Rejstřík	253

Sborník stanovisek veřejného ochránce práv *Přestupky* je dalším z řady obdobných sborníků, které jsou zaměřeny vždy na určitou oblast výkonu státní správy a obsahují stanoviska, k nimž veřejný ochránce práv dospěl. Sborníky jsou jedním ze způsobů, jimiž veřejný ochránce plní úkol, daný zákonem o veřejném ochránci práv, seznamovat veřejnost se svou činností a s poznatky, které z jeho činnosti vyllynuly. Se sborníky se lze seznámit na webových stránkách www.ochrance.cz.

Sborník *Přestupky* je určen nejen pro širší odbornou veřejnost (zejména pro úřední osoby pověřené k projednávání přestupků, pro členy přestupkových komisí, městské a obecní strážníky, policisty), ale i pro další zájemce o tento úsek výkonu státní správy. Sborník je ucelenějším výkladem, pokud jde o procesní aspekty – o postup správních orgánů při projednávání přestupků. Pojednává zejména o právech osob zúčastněných různou měrou v přestupkovém procesu (v širším slova smyslu), ať už oznamovatelů, navrhovatelů, poškozených, anebo podezřelých a obviněných. Nezabývá se příliš jednotlivými skutkovými podstatami přestupků.

Veřejný ochránce práv je v systému právní ochrany doplňkovým prvkem. Obdobně tak i poznatky, které z jeho činnosti vyllynuly, by měly být pro činnost správních orgánů projednávajících přestupky doplňkem vedle metodiky ústředního orgánu státní správy a judikátů správních soudů k přestupkové agendě. Sborník byl zpracováván s přihlédnutím k judikátům a názorům autorů odborné literatury.

1. MOHU SE JAKO OSOBA POSTIŽENÁ PŘESTUPKEM SEZNÁMIT S VÝSLEDKEM ŘÍZENÍ?

Ano, ale pouze za určitých podmínek. Oznamovatel přestupku má v řízení zásadně postavení svědka, nikoliv účastníka řízení. Pouze účastník řízení má právo bez dalšího nahlížet do spisu a pořizovat si z něj opisy, výpisy či kopie a pouze jemu je oznamováno rozhodnutí. Oznamovatel by se mohl stát účastníkem řízení např. tehdy, pokud mu přestupkem vznikla majetková škoda, kterou uplatnil v rámci přestupkového řízení (o možnosti uplatnění škody by měl být správním orgánem poučen), nebo jako návrhověl v případě tzv. návrhových přestupků (viz níže). Oznamovatel (nebo jiná osoba odlišná od účastníka řízení) by mohl do spisu nahlédnout za podmínek zakotvených v ustanovení § 38 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), dle něhož *„jiným osobám správní orgán umožní nahlédnout do spisu, prokáží-li právní zájem nebo jiný vážný důvod a nebude-li tím porušeno právo některého z účastníků, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejný zájem“*. Dle názoru ochránce by osoba postižená přestupkem právní zájem na nahlédnutí do spisu prokázala tehdy, pokud by v žádosti o nahlédnutí do spisu uvedla, že hodlá žalovat újmu (ať už majetkovou nebo nemajetkovou) způsobenou přestupkem u soudu, anebo informace ve spisu obsažené potřebuje k uplatnění nároků např. vůči pojišťovně. Pakliže správní orgán žádosti o nahlížení do spisu nevyhoví, vydá o tom usnesení (viz § 38 odst. 5 správního řádu), proti němuž je přípustné odvolání, které ale nemá odkladný účinek.

2. ODLIŠUJE SE V PŘESTUPKOVÉM ŘÍZENÍ JEDNÁNÍ ÚMYSLNÉ A Z NEDBALOSTI?

Ano. Obecně platí, že přestupkem je zaviněné jednání, kdy k odpovědnosti za přeštep postačí, je-li spáchán z nedbalosti, pokud zákon výslovně nestanoví, že je třeba úmyslného zavinění. Prokázání úmyslného jednání se vyžaduje např. u přestupků proti občanskému soužití dle ustanovení § 49 odst. 1 písm. c) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění

pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“), tj. úmyslné narušení občanského soužití vyhrožováním újmou na zdraví, drobným ublížením na zdraví, nepravdivým obviněním z přestupku, schválnostmi nebo jiným hrubým jednáním, nebo u přestupků proti majetku dle ustanovení § 50 zákona o přestupcích. Je-li tedy škoda na majetku způsobena neúmyslně, může být uplatňována pouze soudně. Míra zavinění je rovněž jednou z okolností, ke kterým správní orgán přihlíží při rozhodování o druhu a výši sankce.

3. JE POLICIE ČR OPRÁVNĚNA ŘEŠIT PŘESTUPKY?

Obecně platí, že orgán policie shromažďuje potřebné informace a podklady, včetně výslechů osob zúčastněných na incidentu či zajištění věci získaných přestupkem či použitých ke spáchání přestupku, a poté tyto podklady předává správnímu orgánu (přestupkové komisi), která v dané věci vede řízení a vydává rozhodnutí. V určitých zákonem vymezených případech však orgán policie může též sám přestupky řešit, a to v rámci tzv. blokového řízení. K této problematice blíže v kapitolách IV.2 a XI.2.

4. CO JSOU TZV. NÁVRHOVÉ PŘESTUPKY?

Jedná se o výjimku z obecného pravidla, že přestupky se projednávají tzv. z úřední povinnosti. Řízení o těchto přestupcích je zahajováno na základě návrhu osoby postižené tímto přestupkem, který musí mít stanovené náležitosti a musí být příslušnému správnímu orgánu doručen ve lhůtě tří měsíců ode dne, kdy se navrhovatel dozvěděl o přestupku nebo o postoupení věci orgánem činným v trestním řízení. Pokud je návrh doručen opožděně nebo vůbec, věc je správním orgánem odložena. První skupinou jsou vybrané přestupky spáchané mezi tzv. osobami blízkými. Vedle toho jsou návrhovými přestupky vždy přestupky proti občanskému soužití ublížením na cti dle ustanovení § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích. Další odlišnost od „běžných“ přestupků spočívá v tom, že v případě zastavení řízení z důvodů specifikovaných v zákoně je navrhovatel povinen uhradit náklady řízení (zpravidla ve výši 1000 Kč). K této problematice blíže v kapitole VII.4.

5. JAKÁ ŠKODA MŮŽE BÝT UPLATNĚNA V RÁMCI PŘESTUPKOVÉHO ŘÍZENÍ?

Lze uplatnit majetkovou škodu způsobenou přestupkem. Nemusí jít přitom pouze o škodu způsobenou přestupkem proti majetku dle ustanovení § 50 zákona o přestupcích (např. krádeží, poškozením či zničením věci, zpronevěrou, podvodem apod.). Za **majetkovou škodu** se považují též náklady spojené s léčením zranění způsobeného přestupkem, včetně uhrazených regulačních poplatků za návštěvu lékaře nebo pobyt v nemocnici, ušlá mzda apod. V rámci přestupkového řízení však nelze uplatňovat náhradu bolesti či ztížení společenského uplatnění; tyto náhrady jsou žalovatelné v občanskoprávním řízení u soudu. K této problematice blíže v kapitole VII.5.

6. JAKÉ SANKCE MŮŽE SPRÁVNÍ ORGÁN ULOŽIT?

V rámci přestupkového řízení lze uložit napomenutí, pokutu, zákaz činnosti a propadnutí věci. Typickým příkladem zákazu činnosti je zákaz řízení motorových vozidel při dopravních přestupcích. Propadnutí věci lze uložit, jestliže věc náleží pachateli a byla ke spáchání přestupku užitá nebo určena, anebo byla přestupkem získána nebo byla nabyta za věc přestupkem získanou. Správní orgán však nemůže uložit obviněnému, aby se osobě postižené přestupkem omluvil, ať už před správním orgánem, nebo veřejně (např. v tisku). Omluvy se lze domáhat soudně.

7. LZE PŘESTUPKOVĚ POSTIHNOUT ŠTĚKÁNÍ NEBO VOLNÉ POBÍHÁNÍ PSA PO OBCI?

V případě štěkání psa lze uvažovat o naplnění skutkové podstaty přestupku proti veřejnému pořádku porušením nočního klidu dle ustanovení § 47 odst. 1 písm. b) zákona o přestupcích, avšak pouze tehdy, pokud vytí a štěkot psů bude výrazným způsobem překračovat míru rušení, kterou lze očekávat a kterou je nutno tolerovat u psa nebo psů chovaných na zahradě, potažmo v obci, kde majitelé nemovitostí zpravidla psy chovají, a pokud štěkot a vytí už nebude možno považovat pouze za přirozený životní projev psa, ale už za exces, kterým je narušován veřejný pořádek.¹

Volné pobíhání psa by mohlo být posuzováno jako porušení povinností stanovených obecně závaznou vyhláškou obce pro pohyb psů

¹ Viz Potměšil, J. Rušení nočního klidu v obci, stanovisko Svazu měst a obcí ČR ze dne 1. 3. 2007; pramen ASPI; ID LIT31107CZ.

a jejich volné pobíhání, vydanou na základě ustanovení § 24 odst. 2 zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů. Pakliže vlastník psa neučinil opatření proti úniku psa, mohlo by se jednat o přestupek dle ustanovení § 27 odst. 2 písm. f) tohoto zákona. Jestliže pes způsobil zranění člověku, mohla by být podle okolností dovozena odpovědnost držitele psa za přestupek proti občanskému soužití ublížením na zdraví z nedbalosti dle ustanovení § 49 odst. 1 písm. b) zákona o přestupcích. Naproti tomu v případě zranění psa či jiného zvířete psem by mohla být dovozena odpovědnost držitele psa za přestupek proti majetku (zvíře je považováno za věc) pouze tehdy, pokud by držitel svého psa prokazatelně podněcoval ke způsobení zranění jiného zvířete, a to proto, že, jak bylo řečeno výše, přestupek proti majetku lze spáchat pouze ve formě úmyslného jednání. V takovém případě lze vzniklou škodu uplatňovat občanskoprávní cestou. Stejně je třeba postupovat tehdy, pokud sice došlo ke zranění či usmrcení zvířete volně pobíhajícím psem, avšak obec, na jejím území k incidentu došlo, nepřijala obecně závaznou vyhlášku obce pro pohyb psů a jejich volné pobíhání.

Zranění či usmrcení zvířete lze podle okolností kvalifikovat též jako přestupek podle § 27 odst. 1 písm. b) nebo d) zákona na ochranu zvířat proti týrání. Tyto přestupky projednávají obecní úřady obcí s rozšířenou působností.

8. SOUSED UŘEZAL VĚTVE Z MÉHO STROMU A OBTĚŽUJE MĚ PÁLENÍM TRÁVY A HLUKEM ZE STROJŮ NA SVÉM POZEMKU. MOHU SE BRÁNIT V RÁMCI PŘESTUPKOVÉHO ŘÍZENÍ?

V daném případě by se mohlo jednat o tzv. sousedské imise dle ustanovení § 127 odst. 1 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů. Dle tohoto ustanovení „*se vlastník věci musí zdržet všeho, čím by nad míru přiměřenou poměrům obtěžoval jiného nebo čím by vážně ohrožoval výkon jeho práv. Proto zejména nesmí ohrozit sousedovu stavbu nebo pozemek úpravami pozemku nebo úpravami stavby na něm zřízené bez toho, že by učinil dostatečné opatření na upevnění stavby nebo pozemku, nesmí nad míru přiměřenou poměrům obtěžovat sousedy hlukem, prachem, popílkem, kouřem, plyny, parami, pachy, pevnými a tekutými odpady, světlem, stíněním a vibracemi, nesmí nechat chovaná zvířata unikat na sousedící pozemek a nešetrně, popřípadě v nevhodné roční době odstraňovat ze své půdy kořeny stromu nebo odstraňovat větve stromu přesahující na jeho pozemek.*“ Pakliže by nebylo možno dovodit, že soused tak činí v úmyslu narušit občanské soužití nebo způsobit škodu na majetku, potom se nejedná o přestupek a sporné situace je třeba řešit cestou soudní.

1. POJEM PŘESTUPKU

Přestupkem se dle ustanovení § 2 odst. 1 zákona o přestupcích rozumí zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v tomto nebo jiném zákoně, nejde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin.

Z této legální definice lze dovodit, že přestupek je typem správního deliktu, jehož skutková podstata je výslovně uvedena v zákoně o přestupcích nebo ve zvláštním zákoně. Uvedené znaky skutkové podstaty představují tzv. formální stránku přestupku. Kromě ní musí dané jednání naplňovat i tzv. materiální stránku přestupku, která je ve výše zmíněné zákonné definici představována slovy „*porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti*“. Přestupkem tedy není jednání, které nepřesahuje rámec pouhé nevhodnosti nebo neslušnosti; musí mít alespoň nepatrnou míru společenské škodlivosti.

2. ZAVINĚNÍ

Při definování přestupku je třeba operovat s pojmem **zavinění**. Každý přestupek je zaviněným jednáním. Zavinění lze definovat jako vnitřní psychický vztah pachatele přestupku k protiprávnímu jednání a jeho následku. Je subjektivním předpokladem správně právní odpovědnosti.² Dle ustanovení § 3 zákona o přestupcích platí, že k odpovědnosti za přestupek postačí zavinění z nedbalosti, nestanoví-li zákon výslovně, že je třeba úmyslného zavinění.³ Existují tedy dva typy zavinění, a to nedbalost a úmysl. Ty jsou dále v ustanovení § 4 zákona o přestupcích rozlišeny na **nedbalost vědomou** [§ 4 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích – „*přestupek je spáchán z nedbalosti, jestliže pachatel věděl, že svým jednáním může porušit nebo ohrozit zájem chráněný zákonem, ale bez přiměřených*

² Jemelka, L., Vetešník, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 5.

³ Např. přestupky proti občanskému soužití dle ustanovení § 49 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích, přestupky proti majetku dle ustanovení § 50 zákona o přestupcích.

důvodů spoléhal na to, že tento zájem neporuší nebo neohrozí“], **nedbalost nevědomou** [§ 4 odst. 1 písm. b) zákona o přestupcích – „přestupek je spáchán z nedbalosti, jestliže pachatel nevěděl, že svým jednáním může porušit nebo ohrozit zájem chráněný zákonem, ač to vzhledem k okolnostem a svým osobním poměrům vědět měl a mohl“], **úmysl přímý** [§ 4 odst. 2 písm. a) zákona o přestupcích – „přestupek je spáchán úmyslně, jestliže pachatel chtěl svým jednáním porušit nebo ohrozit zájem chráněný zákonem“] a **úmysl nepřímý** [§ 4 odst. 2 písm. b) zákona o přestupcích – „přestupek je spáchán úmyslně, jestliže pachatel věděl, že svým jednáním může ohrozit zájem chráněný zákonem, a pro případ, že jej poruší nebo ohrozí, byl s tím srozuměn“]. Pokud zákon výslovně nevyžaduje úmyslné jednání, nemá forma zavinění vliv na posouzení toho, zdali je daná osoba za přestupek odpovědná či nikoliv; může však mít vliv na určení druhu sankce a její výměry.⁴

O přestupek spáchaný ve **vědomé nedbalosti** může jít tehdy, když řidič motorového vozidla řídí automobil poté, co den předtím požil alkoholické nápoje v takovém množství, že je alkoholem dosud ovlivněn, byť se domnívá, že alkohol již byl odbourán.

Příkladem přestupku spáchaného ve formě **nevědomé nedbalosti** může být situace, kdy řidič zaparkuje automobil na místě vyhrazeném pro invalidy, které bylo označeno příslušnou dopravní značkou, přičemž neví, co tato značka znamená, ačkoliv by to jako řidič měl vědět.

Přestupky spáchanými ve formě **přímého úmyslu** jsou jakákoliv jednání, která pachatel učinil s cílem způsobit újmu, ať už na zdraví, majetku nebo jiném zájmu chráněném zákonem.

Přestupku spáchaného ve formě **nepřímého úmyslu** se dopustí např. řidič automobilu, který jede v protisměru, kdy ačkoliv nemá v úmyslu způsobit dopravní nehodu, je srozuměn s tím, že jeho jednáním může k újmě na zdraví či majetku účastníků silničního provozu dojít.

3. OKOLNOSTI VYLUČUJÍCÍ PROTIPRÁVNOST

Z povahy věci je zřejmé, že přestupkem je protiprávní jednání, jehož znaky jsou stanoveny zákonem. V praxi může nastat situace, kdy se osoba dopustí jednání, které sice vykazuje znaky přestupku, avšak toto jednání není protiprávní, a je tudíž dovolené a nelze za ně vyvozovat odpovědnost za přestupek.

⁴ § 12 odst. 1 zákona o přestupcích: „Při určení druhu sankce a její výměry se přihlídně k závažnosti přestupku, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům, k okolnostem, za nichž byl spáchán, k míře zavinění, k pohybkům a k osobě pachatele, zda a jakým způsobem byl pro tžž skutek postižen v disciplinárním řízení.“

3.1 Nutná obrana

Zákon o přestupcích zakotvuje podmínky, za nichž určité jednání nelze považovat za přestupek. První z okolností vylučujících protiprávnost je **nutná obrana** [§ 2 odst. 2 písm. a) zákona o přestupcích – „*přestupkem není jednání, jímž někdo odvrací přiměřeným způsobem přímo hrozící nebo trvající útok na zájem chráněný zákonem*“].

Z této zákonné definice je zřejmé, že aby určité jednání bylo možno považovat za nutnou obranu ve smyslu zákona o přestupcích, musí splňovat několik znaků:

- **Musí se jednat o útok na zájem chráněný zákonem.** Není přitom podstatné, zdali se jedná o zájem chráněný zákonem o přestupcích nebo jiným zákonem. Nejvyšší správní soud dovedl, že prostředky nutné obrany se lze bránit pouze vůči útoku osoby, které je za přestupek odpovědná (tj. starší 15 let, příčetná); v ostatních případech se lze bránit jen v rámci krajní nouze – viz níže.⁵
- **Útok musí přímo hrozit nebo trvat.** Splnění této podmínky je třeba posuzovat v kontextu daného případu. Ten, kdo čelí útoku, může zvolit takové prostředky obrany, které nejen poslouží k zamezení hrozícímu útoku, ale též k odvrácení již trvajících útoku tak, aby v něm útočník nepokračoval. Záleží na subjektivních pocitech obránce, aby posoudil, zdali útok přímo hrozí nebo trvá a zdali má za to, že je ohrožen zájem chráněný zákonem.
- **Obrana nesmí být zcela zjevně nepřiměřená.** V rámci tohoto znaku je třeba hodnotit poměr mezi intenzitou útoku a intenzitou obrany. Obrana může být hodnocena jako **přiměřená** i tehdy, pokud její intenzita byla větší než intenzita útoku. Rovněž škoda vzniklá v důsledku uplatněné obrany může být větší než škoda, která hrozila útokem. Na druhou stranu však mezi těmito škodami nesmí být výrazný nepochopitelný poměr. K otázce přiměřenosti obrany se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 7. 5. 2008, sp. zn. 1 As 35/2008 (www.nssoud.cz).
- **Nutnou obranu nelze použít proti plnění povinnosti stanovené zákonem.** Příkladem může být služební zákrok policie, který je v souladu se zákonem.

3.2 Krajní nouze

Druhou z okolností vylučujících protiprávnost je **krajní nouze** [§ 2 odst. 2 písm. b) zákona o přestupcích – „*přestupkem není jednání, jímž někdo odvrací nebezpečí přímo hrozící zájmu chráněnému zákonem, jestliže*

⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2008, sp. zn. 1 As 1/2008 (www.nssoud.cz).

tímto jednáním nebyl způsoben zřejmě stejně závažný následek než ten, který hrozil, a toto nebezpečí nebylo možno v dané situaci odvrátit jinak“].

Stejně jako u nutné obrany musí i v případě krajní nouze dané jednání současně splňovat několik podmínek:

- **Musí se jednat o odvrácení nebezpečí.** Nebezpečí je širším pojmem než útok. Nejvyšší správní soud dovedil, že „*nebezpečí je stav hrozící poruchou, který může být vyvolán různě, např. působením přírodní síly (povodeň, požár, zemětřesení), technickými nedostatky (v dolech, dopravě) i nebezpečným lidským jednáním*“.⁶ Nebezpečím mohou být lidská jednání, která nejsou útokem ve smyslu ustanovení o nutné obraně. Může se jednat např. o případy, kdy nebezpečí vyvolal člověk, ale jednání nesměruje proti nebezpečnému jednání, ale proti účinkům takového jednání. Může se jednat také o případy, kdy nebezpečí vyvolal konkrétní člověk, ale odvrácení nebezpečí působí újmu jiným osobám. Může jít i o případy, kdy zdrojem nebezpečí je jednání osob nepřičetných, dětí nebo osob jednajících bez požadovaného zavinění, a to zejména ve skutkovém omylu.
- **Nebezpečí směřuje proti zájmu chráněnému zákonem.** Obdobně jako v případě nutné obrany se nemusí jednat pouze o zájem chráněný zákonem o přestupcích, ale též jiným zákonem.
- **Nebezpečí musí být přímo hrozící** – tzn. musí být aktuální, reálné a bezprostřední, nikoliv v minulosti nebo v budoucnosti.
- **Jednat v krajní nouzi může kdokoliv**, tedy i ten, jehož zájmy nejsou bezprostředně ohroženy. V krajní nouzi však není oprávněn jednat ten, kdo je povinen nebezpečí snášet (např. hasič či policista ve službě).
- **Při odvrácení nebezpečí nesmí být způsoben zřejmě stejně závažný následek než ten, který hrozil.** Jedná se o požadavek tzv. proporcionality mezi hrozícím následkem a následkem, který skutečně vznikl v důsledku uplatnění krajní nouze, posuzováno podle konkrétních okolností případu na základě individuálního a průměrného úsudku jednající osoby. V podstatě jde o srovnávání chráněného a obětovaného zájmu, vždy s ohledem na intenzitu jejich ohrožení i pravděpodobnosti vzniku následku.
- **Nebezpečí, které hrozí zájmu chráněnému zákonem, nebylo možno v dané situaci odvrátit jinak.** Jedná se o podmínku tzv. subsidiarity. Vychází z toho, že odvrácení nebezpečí se často dotýká zájmů osob, které na vzniku nebezpečí nenesou vinu a o jeho způsobení se nepřičinily. Pokud je tedy možno nebezpečí odvrátit jinak, bez ohrožení jejich zájmů (např. útěkem), je třeba dát tomuto přednost. U nutné obrany se tato podmínka nežadá, a je proto možnost nutné obrany v tomto směru širší.

⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2006, sp. zn. 7 As 17/2005 (www.nssoud.cz).

IV.

Oznamování přestupků správnímu orgánu

1. OZNAMOVACÍ POVINNOST

V ustanovení § 8 odst. 1 správního řádu je zakotvena obecná zásada vzájemné spolupráce správních orgánů v zájmu dobré správy. Jednou z forem této spolupráce je úprava součinnosti dle ustanovení § 58 zákona o přestupcích. Dle odst. 1 tohoto ustanovení „*státní orgány, orgány Policie České republiky (dále jen ‚orgány policie‘) a obce oznamují příslušným správním orgánům přestupky, o nichž se dozví, nejsou-li samy příslušny k jejich projednávání. V oznámení uvedou zejména, který přestupek je ve skutku spatřován, důkazní prostředky, které jsou jim známy a které prokazují, že jde o přestupek a že byl spáchán určitou osobou.*“ Tého **oznamovací povinnosti** pak odpovídá povinnost správních orgánů přijímat podněty k zahájení řízení z moci úřední (§ 42 odst. 1 správního řádu a § 67 odst. 2 zákona o přestupcích), tedy i řízení o přestupku (nejedná-li se o tzv. návrhové přestupky).

Kromě zmiňovaného ustanovení § 58 odst. 1 zákona o přestupcích je oznamovací povinnost upravena i v jiných zákonech, např. v ustanovení § 10 odst. 2 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obecní policii“), dle něhož „*je strážník povinen oznámit příslušnému orgánu podezření, že byl spáchán přestupek nebo jiný správní delikt, jehož projednání patří do působnosti tohoto orgánu*“. Dle odstavce 3 tohoto ustanovení musí být oznámení doloženo důvody nebo důkazy, o něž se podezření opírá. Je evidentní, že oznamovací povinnost ze strany obecní policie je dle zmíněného ustanovení užší než dle obdobného ustanovení zákona o přestupcích, když např. oznámení nemusí obsahovat osobu pachatele. Správní orgány jsou však přesto povinny v souladu se zásadou oficiality se takovým oznámením zabývat. Pokud se jim do 60 dnů od oznámení přestupku nepodaří zjistit skutečnosti odůvodňující zahájení řízení vůči určité osobě, potom oznámení odloží [§ 66 odst. 3 písm. g) zákona o přestupcích]. V případě zjištění totožnosti osoby podezřelé z přestupku správní orgán zahájí řízení, neboť odložení věci nepředstavuje překážku věci rozhodnuté.

2. ŠETŘENÍ PŘESTUPKŮ POLICIÍ ČR

V případě podezření ze spáchání přestupkového jednání (popř. při přímém ohrožení zájmů chráněných zákonem) je v praxi nejčastěji kontaktována Policie ČR. Orgánu policie je v zákonem specifikovaných případech⁷ uložena povinnost učinit „*nezbytná šetření ke zjištění osoby podezřelé ze spáchání přestupku a k zajištění důkazních prostředků nezbytných pro pozdější dokazování před správním orgánem. O zjištěných skutečnostech sepíše orgán policie úřední záznam, který přiloží k oznámení. Oznámení učiní orgán policie nejpozději do třiceti dnů ode dne, kdy se o přestupku dozví*“ (§ 58 odst. 2 zákona o přestupcích).

Pokud má policejní orgán pochybnosti, zda se v daném případě jedná o podezření z trestného činu nebo přestupku, je dle ochránce třeba zahájit úkony trestního řízení ve smyslu § 158 odst. 3 trestního řádu (zákon č. 141/1961 Sb., ve znění pozdějších předpisů), čímž dojde k zastavení běhu prekluzivní lhůty pro projednání přestupku (§ 20 zákona o přestupcích). V případě návrhových přestupků (viz kapitola VII.4) pak lhůta pro podání návrhu správnímu orgánu počíná běžet až ode dne, kdy se postižená osoba dozví o postoupení věci správnímu orgánu (§ 68 odst. 2 zákona o přestupcích).

Policie ČR disponuje v rámci prošetřování podezření ze spáchání přestupku řadou oprávnění, zakotvených v zákoně č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Policii ČR“). Jedná se např. o možnost **odnětí věci**, „*lze-li mít za to, že v řízení o přestupku může být uloženo její propadnutí anebo může být zabráná, nebo jde-li o věc důležitou pro řízení o přestupku*“ (§ 34 odst. 1 zákona o Policii ČR), a zejména **podání vysvětlení**. Dle ustanovení § 61 odst. 1 zákona o Policii ČR může „*policie požadovat potřebné vysvětlení od osoby, která může přispět k objasnění skutečností důležitých pro odhalení trestného činu nebo přestupku a jeho pachatele*“. Z hlediska občana je namístě poznamenat, že „*podání vysvětlení nesmí být od osoby požadováno, pokud by tím porušila zákonem stanovenou nebo státem uznanou povinnost mlčenlivosti, ledaže by byla této povinnosti příslušným orgánem nebo tím, v jehož zájmu tuto povinnost má, zproštěna. Osoba může vysvětlení odeprít pouze, pokud by jí sobě nebo osobě blízké způsobila nebezpečí trestního stíhání nebo nebezpečí postihu za správní delikt*“ (§ 61 odst. 3 zákona o Policii ČR).

Poté, co orgán policie shromáždí potřebné podklady a údaje, které jsou uvedeny v ustanovení § 58 odst. 1 zákona o přestupcích, oznámí

Oprávnění
Policie ČR

⁷ Jedná se o přestupky proti veřejnému pořádku, proti občanskému soužití, nasvědčující-li okolností tomu, že v jejich důsledku došlo k ublížení na zdraví, proti majetku, proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu, proti pořádku ve státní správě, spáchané na úseku státní správy v působnosti Policie České republiky, a přestupky uvedené v § 29 odst. 1 písm. ch), § 30 odst. 1 písm. d) až j) a § 35 odst. 1 písm. f) zákona o přestupcích.

PŘESTUPKY

věc příslušnému správnímu orgánu k projednání. Ochránce se v jemu adresovaných podnětech často setkává s představou, že orgán policie, je-li muž je podezření ze spáchání přestupku nahlášeno, tento přestupek též projedná a uloží případně sankci. Toto je pravdou pouze zčásti. Orgán policie může totiž projednávat přestupky zpravidla pouze v **blokovém řízení**, a to ty, které jsou taxativně vymezené v ustanovení § 86 písm. a) zákona o přestupcích,⁸ popřípadě ve zvláštním zákoně.⁹ Pouze výjimečně je orgán policie povolán vést „běžné“ přestupkové řízení.¹⁰

Stížnost na postup Policie ČR V souvislosti s pojednáním o postupu Policie ČR při prošetřování přestupků je namístě zmínit se též o možnosti podání stížnosti na postup Policie ČR, pokud má dotčená osoba (ať už podezřelý z přestupku, oznamovatel či jiná osoba) zato, že orgán policie postupuje v rozporu se zákonem či principy dobré správy. Stížnost je třeba podat na odbor vnitřní kontroly příslušného krajského ředitelství policie,¹¹ přičemž by měla být vyřízena do 60 dnů ode dne doručení. Pokud by stěžovatel nebyl spokojen s vyřízením své stížnosti, může dle ustanovení § 175 odst. 7 správního řádu požádat nadřízený správní orgán o přešetření způsobu vyřízení stížnosti. Na základě jednání ochránce s Policejním prezidiem ČR bylo dohodnuto, že by stížnosti měli vyřizovat v prvním stupni ředitelé jednotlivých krajských ředitelství policie, přešetření způsobu vyřízení stížnosti by se pak měl ujmout policejní prezident.

Ochránce v minulosti opakovaně kritizoval způsob vyřizování stížností ze strany Policie ČR, zejména co se týče nedostatečného odůvodnění.¹² V souvislosti s šetřením v konkrétní věci bylo ochránci ze strany

⁸ „V blokovém řízení mohou projednávat

a) orgány policie též přestupky proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu podle zákona o silničním provozu, proti pořádku ve státní správě podle § 23 odst. 1 písm. a), f), g), i), j), § 24 odst. 1 písm. b), § 30 odst. 1, § 42 odst. 1, § 44 a § 44a, jakož i podle § 46, pokud k nim došlo na úseku státní správy v jejich působnosti nebo na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi, přestupky proti veřejnému pořádku podle § 47 písm. b) až d) a 48, přestupky proti občanskému soužití podle § 49 a přestupky proti majetku podle § 50 (...).“

⁹ Např. dle ustanovení § 52a odst. 7 zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰ Např. dle ustanovení § 157a odst. 5 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, ustanovení § 77 odst. 4 zákona č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu a o změně zákona č. 156/2000 Sb., o ověřování střelných zbraní, střeliva a pyrotechnických předmětů a o změně zákona č. 288/1995 Sb., o střelných zbraních a střelivu (zákon o střelných zbraních), ve znění zákona č. 13/1998 Sb., a zákona č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, (zákon o zbraních), ve znění pozdějších předpisů.

¹¹ Kontaktní informace lze nalézt na internetových stránkách Policie ČR – www.policie.cz.

¹² Viz např. Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2007, s. 52, Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2008, s. 66. Souhrnná

policejního prezidenta přislíbena vydání závazného interního normativního aktu pro postup při vyřizování stížností, v němž by byly zohledněny poznatky ochránce v této oblasti.

V souvislosti s problematikou součinnosti mezi Policií ČR a správním orgánem je třeba poukázat ještě na jeden aspekt. Správní orgány projednávající přestupky někdy nesprávně argumentují tím, že právní kvalifikaci přestupku stanovily s ohledem na právní kvalifikaci policie, která přestupkové oznámení šetřila. **Právní posouzení věci Policií ČR však není pro přestupkový orgán závazné.** Správní orgán je povinen sám zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a opřít svá zjištění o důkazy, které je oprávněn a povinen sám hodnotit a právně kvalifikovat. Rovněž tak nelze přistoupit na argumentaci správního orgánu, že věc byla odložena z toho důvodu, že došlé oznámení Policie ČR bylo zpracováno tak, že neodůvodňuje zahájení řízení. Správní orgán má možnost napravit nedostatečné prošetření věci Policií ČR tak, že vrátí oznámení Policii ČR, příp. může požádat policejní orgán o došetření dle ustanovení § 59 zákona o přestupcích.

3. ŠETŘENÍ PŘESTUPKŮ OBCNÍ POLICIÍ

Obecní policie vystupuje ve vztahu k přestupkům ve dvojím postavení. Jednak **ukládá pokuty v rámci blokového řízení** v případech specifikovaných v ustanovení § 86 písm. d) zákona o přestupcích,¹³ jednak **činí úkony dle zákona o obecní policii** (např. oprávněni požadovat vysvětlení nebo předvést osobu na policii, odejmutí věci) **směřující k prošetření**

zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2010, s. 91; k dispozici na www.ochrance.cz.

¹³ „V blokovém řízení mohou projednávat (...)“

d) obecní policie přestupky

1. jejichž projednávání je v působnosti obce,

2. podle zákona o silničním provozu spáchané nedovoleným stáním nebo zastavením vozidla na pozemní komunikaci, vjezdem do míst, kde je to místní nebo přechodnou úpravou provozu na pozemních komunikacích zakázáno, porušením pravidel o překročení nejvyšší dovolené rychlosti, porušením pravidel jízdy na zvířatech, vedení a hnaní zvířat na pozemní komunikaci, pohybem chodce na pozemní komunikaci odporujícím pravidlům provozu na pozemních komunikacích, nedovoleným způsobem použití lyží, kolečkových bruslí a podobných prostředků na chodníku a nedovoleným vedením jízdního kola nebo jízdy na něm v rozporu s pravidly provozu na pozemních komunikacích a porušení pravidel provozu na pozemních komunikacích ostatními řidiči nemotorových vozidel,

3. na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi podle § 30 odst. 1 písm. a), c), g) až i), l) až p),

4. spočívající v neoprávněném stání vozidla na místní komunikaci nebo jejím úseku, které lze podle nařízení obce použít ke stání jen za cenu sjednanou v souladu s cenovými předpisy a při splnění podmínek stanovených tímto nařízením.“

PŘESTUPKY

Postup v rámci přenesené působnosti přestupků a jejich oznámení příslušnému správnímu orgánu. V prvně jmenovaném případě obecní policie vystupuje jako správní orgán vykonávající státní správu. Z tohoto důvodu je postup obecní policie při ukládání blokových pokut v působnosti ochránce dle ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejném ochránci práv“), a ochránce je oprávněn takovýto postup přezkoumat. Pokud však obecní policie postupuje dle zákona o obecní policii, činí tak jako orgán obce v samostatné působnosti, což znamená, že postup obecní policie je v tomto případě z přezkumu ochránce vyloučen. Zde je možno se obrátit se stížností na vedoucího obecní policie, popř. na starostu obce nebo pověřeného člena zastupitelstva obce, který obecní policii řídí (§ 3 odst. 1 zákona o obecní policii).

Postup v rámci samostatné působnosti

4. POSTOUPENÍ VĚCI ORGÁNY ČINNÝMI V TRESTNÍM ŘÍZENÍ

V řadě případů, zejména pokud se týče fyzických napadení, při nichž došlo ke způsobení zranění, jsou incidenty zpočátku prošetřovány jako podezření ze spáchání trestného činu. V této souvislosti je namístě podotknout, že ne vždy je na základě podání občanů formulovaných jako „trestní oznámení“ trestní stíhání skutečně zahájeno. K tomu musí být splněny podmínky vymezené v ustanovení § 160 odst. 1 věte první zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní řád“), dle něhož *„navědčuj-li prověřováním podle § 158 zjištěné a odůvodněné skutečnosti tomu, že byl spáchán trestný čin, a je-li dostatečně odůvodněn závěr, že jej spáchala určitá osoba, rozhodne policejní orgán neprodleně o zahájení trestního stíhání této osoby jako obviněného, pokud není důvod k postupu podle § 159a odst. 2 a 3 (odložení z důvodu nepřípustnosti či neúčelnosti trestního stíhání) nebo § 159b odst. 1 trestního řádu“* (dočasné odložení trestního stíhání). Pakliže policejní orgán dospěje k závěru, že se v konkrétním případě o podezření ze spáchání trestného činu nejedná, odevzdá věc dle ustanovení § 159a odst. 1 trestního řádu správnímu orgánu k projednání v řízení o přestupku (popř. též jiném správním deliktu) nebo jinému příslušnému orgánu ke kázeňskému nebo kárnému projednání. Daná věc může být postoupena k projednání v přestupkovém řízení i v dalších fázích trestního řízení (§ 171 odst. 1 trestního řádu – *„Státní zástupce postoupí věc jinému orgánu, jestliže výsledky přípravného řízení ukazují, že nejde o trestný čin, že však jde o skutek, který by mohl být jiným příslušným orgánem posouzen jako přestupek, jiný správní delikt nebo kárné provinění“*; § 222 odst. 2 trestního řádu – *„Soud postoupí věc jinému orgánu, jestliže shledá, že nejde o trestný čin, avšak zažalovaný skutek by mohl*

být jiným orgánem posouzen jako přestupek nebo kárné provinění, o nichž je tento orgán příslušný rozhodovat“). Pokud jde o právní kvalifikaci skutku podle zákona o přestupcích, není správní orgán vázán názorem orgánu činného v trestním řízení, který mu věc postoupil k projednání ve správním řízení. Je však vázán jeho právním názorem v tom směru, že se v daném případě nejedná o trestný čin (viz závěrečná zpráva o výsledku šetření sp. zn. 3563/2007/VOP/JŠM – kapitola XIII). Doba, po kterou je trestní řízení vedeno, je důležitá z hlediska trvání lhůty pro projednání přestupku (k tomu blíže viz kapitola VII.8).

Souvislost mezi projednáním věci v trestním a přestupkovém řízení se odráží též v zásadě ***ne bis in idem*** (ne dvakrát v téže věci). Tato zásada, zjednodušeně řečeno, znamená zákaz zahájení nového řízení obviněného pro týž skutek, jestliže o tomtéž skutku téhož obviněného bylo vyneseno pravomocné rozhodnutí. Jestliže správní orgán obdrží podnět týkající se skutku, o němž bylo pravomocně rozhodnuto buď správním orgánem anebo orgánem činným v trestním řízení, je povinen věc odložit dle ustanovení § 66 odst. 3 písm. c) zákona o přestupcích, anebo v případě, že bylo další řízení již zahájeno, jej zastavit dle ustanovení § 76 odst. 1 písm. g) zákona o přestupcích. Uplatnění této zásady se může dotknout i pravomocného rozhodnutí správního orgánu. Dle ustanovení § 94 zákona o přestupcích *„správní orgán své pravomocné rozhodnutí o přestupku zruší, zjistí-li, že osoba, která byla uznána vinnou z přestupku, byla za týž skutek soudem pravomocně odsouzena nebo obžaloby zproštěna. Uvedená osoba má nárok na vrácení částky, kterou zaplatila na úhradu pokuty a na náhradu nákladů řízení“*. Blíže se otázce uplatnění zásady *ne bis in idem* ve vztahu k projednání věci v trestním řízení věnoval veřejný ochránce práv v šetření vedeném pod sp. zn. 2672/2007/VOP/JŠM – průběžná zpráva o výsledku šetření v této věci je uvedena v kapitole XIII.

**Zásada ne
bis in idem**

V.

Některé aspekty fungování správních orgánů vykonávajících přestupkovou agendu

1. ZASTUPITELNOST PŘEDSEDY A ČLENŮ PŘESTUPKOVÝCH KOMISÍ

Ochránce se setkal s případy, kdy v důsledku dlouhodobé nepřítomnosti předsedy přestupkové komise z důvodu závažného onemocnění došlo k paralyzování činnosti této komise, což vedlo k zániku odpovědnosti za přestupky, které přestupková komise obdržela k projednání. Dle ustanovení § 53 odst. 3 zákona o přestupcích může být předsedou komise osoba s právníckým vzděláním nebo se zvláštní odbornou způsobilostí pro projednávání přestupků. Ochránce pro tyto případy doporučuje jmenování alternativního předsedy komise (samozřejmě za splnění výše citované podmínky), a to zejména v těch obcích, kde je značný nápad přestupků např. z důvodu uzavřených veřejnoprávních smluv ohledně výkonu přestupkové agendy s jinými obcemi. Stejně tak doporučuje jmenování více členů komise než je zákonný počet (předseda a dva členové), neboť v opačném případě by za situace ukončení spolupráce, byť jen s jediným členem komise, došlo taktéž k zablokování činnosti komise. V této souvislosti je namístě upozornit, že v takovém případě může nastat situace předpokládaná v § 65 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), dle něhož *„neplní-li orgán obce povinnost podle § 7 odst. 2 (tj. výkon státní správy), rozhodne krajský úřad, že pro ni bude přenesenou působnost nebo část přenesené působnosti vykonávat pověřený obecní úřad, do jehož správního obvodu patří. Krajský úřad zároveň rozhodne o převodu příspěvku na výkon přenesené působnosti“*.

Ochránce rovněž apeluje na starosty obcí, kteří se rozhodnou pro zřízení přestupkové komise, aby důsledně dbali na kvalitativní (nikoliv pouze kvalifikační) předpoklady zejména u osoby předsedy přestupkové komise. Ochránce se ve své praxi setkal s případy, že předseda přestupkové komise sice splňoval podmínku právníckého vzdělání (jednalo se

např. o advokáta), nicméně z předložené spisové dokumentace bylo zřejmé, že jeho znalosti přestupkového (resp. obecně správního) řízení zdaleka nedosahovaly úrovně nutné pro řádný výkon přestupkové agendy, což mělo pochopitelně negativní vliv na správnost a zákonnost rozhodování. Je sice pro starosty obcí obtížné tyto informace předem zjistit, jelikož u osoby s právníkům vzděláním, která projeví zájem o výkon přestupkové agendy, lze jistě logicky předpokládat její znalost, nicméně předsedu komise je možné vyměnit později, jestliže na základě provedené kontroly ze strany nadřízeného orgánu nebo na základě opakovaného vracení případů k novému projednání starosta obce obdrží signály ukazující na nedostatečnou odbornou kompetenci dané osoby.

2. PODJATOST ČLENŮ PŘESTUPKOVÉHO ORGÁNU

V poslední době se lze stále častěji setkat s případy, kdy pracovníci správních úřadů povolávají ke zvládnutí problémových klientů (často též obviněných a dalších osob zúčastněných na projednávání přestupku) hlídku obecní či státní policie. Jestliže skutečně dojde ke služebnímu zákroku, potom lze očekávat, že přestupkovému orgánu dojde oznámení o přestupku (zpravidla vůči osobě, vůči níž byl zákrok prováděn, ale někdy též vůči zasahujícím strážníkům či policistům). Pokud má tento přestupek projednávat přestupkový orgán téhož správního úřadu, kde k přestupkovému jednání mělo dojít, potom je třeba zvážit okolnosti konkrétního případu. Pracovníci přestupkového orgánu totiž nemusí vždy postupovat objektivně jak vůči osobě, vůči níž je zákrok prováděn, tak i vůči zasahujícím strážníkům či policistům. Ochránce pak doporučuje postup dle ustanovení § 131 odst. 4 správního řádu, tj. podání podnětu nadřízenému správnímu orgánu, aby z důvodu podjatosti všech členů přestupkového orgánu pověřil k projednání a rozhodnutí ve věci jiný věcně příslušný podřízený orgán (k tomu viz průběžná zpráva o výsledku šetření sp. zn. 475/2009/VOP/IK – kapitola XIII).

Na tomto místě je třeba zmínit se též o rozhodování o **námítce podjatosti** dle ustanovení § 14 správního řádu jako takové. Podjatou osobu správní řád definuje jako „osobu, o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její ne-podjatosti“. Dle ustanovení § 14 odst. 2 správního řádu může **účastník** namítnout podjatost úřední osoby, **jakmile se o ní dozví**. Námítka by měla směřovat vůči konkrétní osobě, případně osobám, a obsahovat konkrétní důvody, pro které by měli být dotyční vyloučeni z řízení a rozhodování ve věci. K námítce se nepřihlídně, pokud účastník řízení o důvodu vyloučení prokazatelně věděl, ale bez zbytečného odkladu námítku neuplatnil.

Podmínky
uplatnění
námítky
podjatosti

PŘESTUPKY

Postup při zjištění podjatosti úřední osobou O námitce rozhodne bezodkladně usnesením služebně nadřízený úřední osoby, vůči které námitka podjatosti směřuje. Pokud se dozví sama **úřední osoba** o okolnostech nasvědčujících, že je vyloučena, je povinna o nich **bezodkladně uvědomit svého představeného**. Do doby, než představený posoudí, zda je úřední osoba vyloučena, a provede potřebné úkony, může tato osoba provádět jen takové úkony, které nesnesou odkladu. Představený následně bezodkladně určí jinou úřední osobu, která není k vyloučenému ve vztahu podřízenosti. Pokud nelze určit jinou osobu, bezodkladně o tom uvědomí nadřízený orgán za účelem postupu dle ustanovení § 134 odst. 1 správního řádu (viz výše).¹⁴

Usnesení o námitce podjatosti se oznamuje všem účastníkům řízení (tj. nikoliv pouze tomu účastníkovi, který námitku podal). Proti usnesení je přípustné odvolání, které nemá odkladný účinek. To znamená, že pokud představený úřední osoby rozhodl, že tato osoba není vyloučena z řízení, může (a musí) v řízení postupovat dále, dokud není případně odvolacím orgánem pravomocně rozhodnuto o tom, že je z řízení vyloučena.

V případě, že je proti usnesení o námitce podjatosti podáno odvolání, ochránce doporučuje, aby správní orgán I. stupně předal odvolacímu orgánu nejen pouze samotnou námitku podjatosti a usnesení o ní, ale kompletní spisový materiál, a to v kopiích, aby s ohledem na absenci odkladného účinku odvolání mohl pokračovat v řízení. Kromě toho spisový materiál ve věci samé může obsahovat písemnosti, které jsou důležité např. pro posouzení účastenství, resp. zastoupení účastníka v řízení, a potažmo tedy též pro určení, komu má být rozhodnutí o odvolání proti usnesení o námitce podjatosti doručeno (k tomu viz závěrečné stanovisko ochránce sp. zn. 224/2011/VOP/IK – kapitola XIII).

¹⁴ Touto otázkou se zabýval též poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu v Závěru ze zasedání poradního sboru č. 77/2009 ze dne 22. 6. 2009 a v Závěru ze zasedání poradního sboru č. 94/2010 ze dne 11. 6. 2010 – k dispozici na: <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>.

VI.

Postup správního orgánu před zahájením řízení

Jakmile správní orgán obdrží podnět k zahájení přestupkového řízení, má několik možností, jak dále postupovat. Může vyzvat zúčastněné osoby k podání vysvětlení dle ustanovení § 60 zákona o přestupcích, postoupit věc (věcně nebo místně) příslušnému správnímu orgánu nebo jinému orgánu veřejné moci, věc odložit nebo přistoupit k zahájení řízení.

1. PODÁNÍ VYSVĚTLENÍ

Institut podání vysvětlení slouží k prověření došlého oznámení o přestupku, tj. především k tomu, aby správní orgán mohl na základě takto získaných informací posoudit, zdali jsou dány důvody pro zahájení řízení, resp. aby získal dostatečné podklady pro jeho zahájení. Vysvětlení se tedy může týkat poskytnutí informace o tom, jakým způsobem a za jakých okolností ke spáchání přestupku došlo, kdo tento přestupek spáchal, zjištění případných svědků apod., a to v těch případech, kdy z došlého oznámení tyto informace nejsou zřejmé.

Ochránce se setkal s případy, kdy správní orgán předvolal zúčastněné osoby k podání vysvětlení i tehdy, když z podkladů předložených Policií ČR byly okolnosti incidentu zcela patrné a průkazné. Tento postup je podle ochránce v rozporu s povinností správního orgánu projednat věc bez zbytečných průtahů a minimalizovat zatěžování dotčených osob (§ 6 odst. 1, 2 správního řádu), ledaže by správní orgán chtěl přestupek řešit uložením blokové pokuty. Pokud podezřelý odmítne věc řešit v blokovém řízení, je z důvodu procesní ekonomie vhodné, aby správní orgán zahájil ihned řízení o přestupku.

Předmětem několikerého šetření ochránce byla praxe správních orgánů, kdy bylo v rámci podání vysvětlení prováděno předběžné dokazování nad rámec účelu tohoto institutu. Když následně správní orgán usoudil, že by nebylo možno přestupek v důsledku důkazní nouze v řízení prokázat, věc odložil dle ustanovení § 66 odst. 3 písm. a) zákona o přestupcích. Ochránce tento postup hodnotí jako nesprávný, protože se jím potenciálním účastníkům řízení (obviněnému, poškozenému, vlastníku věci)

PŘESTUPKY

znemožňuje, aby se účastníky řízení vůbec stali a mohli následně uplatnit svá procesní práva. Ani v případech, kdy je správní orgán přesvědčen, že se v řízení o přestupku obviněnému nepodaří přestupek prokázat, není možné věc odložit.¹⁵

2. POSTOUPENÍ VĚCI

Správní orgán může k postoupení věci přistoupit z různých důvodů. Dojde-li podání správnímu orgánu, který není věcně nebo místně příslušný, bezodkladně je dle ustanovení § 12 odst. 1 správního řádu usnesením postoupí příslušnému správnímu orgánu a současně o tom uvědomí toho, kdo podání učinil. Má-li správní orgán, jemuž bylo podání postoupeno, za to, že není věcně nebo místně příslušný, může je usnesením postoupit dalšímu správnímu orgánu nebo vrátit jen se souhlasem svého nadřízeného správního orgánu.

Místně příslušný správní orgán může k usnadnění projednání přestupku nebo z jiného důležitého důvodu postoupit věc i bez souhlasu účastníků jinému věcně příslušnému správnímu orgánu, v jehož územním obvodu se pachatel zdržuje nebo pracuje (§ 55 odst. 3 zákona o přestupcích). Ačkoliv to zákon výslovně neukládá, ochránce v odůvodněných případech doporučuje o tomto postoupení účastníky řízení v rámci dobré správy informovat (k tomu viz Závěrečné stanovisko ochránce sp. zn. 35/2011/VOP/IK – kapitola XIII).

V případě, že správní orgán, jemuž je věc postoupena, s tímto postoupením nesouhlasí (ať už z důvodu, že není vůbec věcně příslušný, anebo, dle jeho názoru, nejsou dány důvody k postoupení dle ustanovení § 55 odst. 3 zákona o přestupcích), potom může dle ustanovení § 12 správního řádu tuto věc postoupit jinému správnímu orgánu nebo postupujícímu orgánu jen se souhlasem svého nadřízeného správního orgánu.

Správní orgán dále věc postoupí v případech vyjmenovaných v ustanovení § 71 zákona o přestupcích.¹⁶ Zvláštním případem postoupení věci je postup dle ustanovení § 131 odst. 4 správního řádu, tj. tehdy, pokud správní orgán není způsobilý věc projednat a rozhodnout z důvodu

¹⁵ Viz Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2008, s. 59; k dispozici na www.ochrance.cz.

¹⁶ „§ 71

Postoupení věci

Správní orgán postoupí věc

a) státnímu zástupci nebo orgánům policie, nasvědčují-li skutečnosti, že jde o trestný čin,
b) orgánu příslušnému podle zvláštního předpisu k projednání skutku osoby uvedené v § 10 odst. 1.

c) správnímu orgánu příslušnému k projednání skutku, který je jiným správním deliktem než přestupkem,

vyloučení všech úředních osob nebo členů přestupkové komise (k tomu blíže v kapitole V.2).

3. ODLOŽENÍ VĚCI

Možnosti odložení věci v rámci přestupkového řízení jsou upraveny v ustanovení § 66 zákona o přestupcích:

§ 66

Odložení věci

(1) Správní orgán, aniž řízení zahájí, věc odloží, jestliže osoba podezřelá z přestupku

- a) požívá výsad a imunit podle zákona nebo mezinárodního práva, nejde-li o osobu uvedenou v § 9 odst. 3,*
- b) v době spáchání přestupku nedovršila patnáctý rok svého věku nebo trpěla duševní poruchou, pro niž nemohla rozpoznat, že svým jednáním porušuje nebo ohrožuje zájem chráněný zákonem, nebo ovládat své jednání,*
- c) zemřela před zahájením řízení.*

(2) Správní orgán může věc odložit, jestliže sankce, kterou lze za přestupek uložit, je bezvýznamná vedle trestu, který byl nebo bude podle očekávání uložen osobě podezřelé z přestupku za jiný čin v trestním řízení.

(3) Správní orgán věc dále odloží, jestliže

- a) došlo oznámení (§ 67 odst. 2) neodůvodňuje zahájení řízení o přestupku nebo postoupení věci podle § 71,*
- b) o skutku se koná trestní stíhání nebo řízení u jiného příslušného správního orgánu,*
- c) o skutku již bylo pravomocně rozhodnuto správním orgánem nebo orgánem činným v trestním řízení anebo v blokovém řízení,*
- d) o skutku již bylo rozhodnuto v disciplinárním řízení a uložené opatření se považuje za postačující,*
- e) odpovědnost za přestupek zanikla,*
- f) návrh na zahájení řízení o přestupku byl podán opožděně (§ 68 odst. 2),*
- g) nezjistí do šedesáti dnů ode dne, kdy se o přestupku dozvěděl, skutečnosti odůvodňující zahájení řízení proti určité osobě.*

(4) Rozhodnutí o odložení věci se nevydává. O odložení věci se vyrozumí pouze poškozený.

d) orgánu příslušnému podle zvláštního právního předpisu k projednání přestupku osoby uvedené v § 9 odst. 3 v disciplinárním řízení, pokud tato osoba o takové projednání požádala.“

PŘESTUPKY

V praxi ochránce se jako nejvíce problematickým jeví odložení věci dle ustanovení § 66 odst. 3 písm. a) zákona o přestupcích. Jak už bylo zmíněno v pojednání o podání vysvětlení, přestupkové orgány často odkládají dle tohoto ustanovení věc poté, co z přijatého oznámení zjistí, že by se přestupek patrně nepodařilo na základě dostupných podkladů prokázat. V této souvislosti ochránce poukazuje na skutečnost, že záznamy o podání vysvětlení pořizené jak Policií ČR, tak i správním orgánem, nelze považovat za důkazy ve smyslu ustanovení § 51 správního řádu. Správní orgán je oprávněn posoudit skutečnost, zdali se přestupek stal, či nikoliv, pouze na základě provedeného dokazování v rámci řízení. Ustanovení § 137 odst. 4 správního řádu jasně deklaruje, že záznam o podání vysvětlení nelze použít jako důkazní prostředek (k tomu blíže v kapitole VII.7).

Z textu zákona jednoznačně vyplývá, že k odložení věci dle tohoto ustanovení lze přistoupit tehdy, pokud „*došlé podání neodůvodňuje zahájení řízení o přestupku*“. Jedná se tedy např. o případy, kdy je zcela evidentní, že předmětné jednání není přestupkem, popř. pokud potenciální návrhatel nepodal v zákonné tříměsíční lhůtě návrh na zahájení řízení dle ustanovení § 68 odst. 2 zákona o přestupcích.

Vyrozumění
poškozeného
o odložení
věci

Dle ustanovení § 66 odst. 4 zákona o přestupcích se o odložení věci vyrozumí poškozený. Ochránce se setkává s praxí, kdy správní orgány nevyrozumívají o odložení věci osoby dotčené přestupkem s odůvodněním, že jim nevznikla majetková škoda. Ochránce však má za to, že pojem „poškozený“ v ustanovení § 66 odst. 4 zákona o přestupcích nelze ztotožňovat s vymezením poškozeného v ustanovení § 70 odst. 1 zákona o přestupcích. Dle ochránce se v prvně jmenovaném případě jedná o pojem širší, který v sobě zahrnuje újmu v širším slova smyslu, tj. nejen škodu na majetku, ale též újmu na zdraví, na cti apod. Jinými slovy, pokud je z došlého materiálu zřejmé, že oznamovatel byl jednáním, které bylo předmětem oznámení, přímo dotčen, měl by jej správní orgán o odložení ve smyslu ustanovení § 66 odst. 4 zákona o přestupcích vyrozumět. Je totiž třeba vycházet z účelu zakotvení této povinnosti, kterým je nepochybně poskytnutí možnosti osobě, která byla jakkoliv dotčena přestupkem, bránit se proti nezákonnému odložení věci (viz následující odstavec) anebo uplatňovat svůj nárok soudně. K tomu viz průběžná zpráva o výsledku šetření sp. zn. 1460/2002/VOP/DU – kapitola XIII.

Náprava
neodůvod-
něného
odložení věci

Pokud dojde k nezákonnému odložení věci, potom vyvstává otázka, jak se může oznamovatel v takové situaci bránit. V první řadě lze **podat podnět krajskému úřadu k přijetí opatření k odstranění nečinnosti dle ustanovení § 80 správního řádu**. Je pak na krajském úřadu, jak bude v konkrétním případě postupovat, může např. uložit správnímu orgánu, aby ve stanovené lhůtě učinil opatření ke zjednání nápravy. Správní orgán, který věc nesprávně odložil, může provést nápravu **postupem dle ustanovení § 156 odst. 2 správního řádu**, dle něhož „*vyjádření,*

osvědčení nebo sdělení správního orgánu, které je v rozporu s právními předpisy a které nelze opravit podle odstavce 1, zruší usnesením správní orgán, který je vydal nebo učinil, a to s účinky ode dne, kdy bylo zrušované vyjádření nebo osvědčení vydáno anebo sdělení učiněno, nestanoví-li zákon jiný postup; takové usnesení lze vydat po dobu, po kterou trvají účinky vyjádření, osvědčení nebo sdělení. Na tento postup se přiměřeně použijí ustanovení hlavy IX části druhé o přezkumném řízení“ (blíže viz Jemelka, L., Vetešník, P. Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 317).

Druhou možností je **podání podnětu k postupu podle ustanovení § 126 odst. 1 zákona o obcích**, dle něhož „*odporuje-li usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce v přenesené působnosti zákonu, jinému právnímu předpisu a v jejich mezích též usnesení vlády, směrnici ústředního správního úřadu nebo opatření krajského úřadu přijatému při kontrole výkonu přenesené působnosti, vyzve krajský úřad obec ke zjednání nápravy. Nejedná-li obec nápravu do 60 dnů od doručení výzvy, krajský úřad takové usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce zruší a o rozhodnutí o zrušení usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce v přenesené působnosti informuje obecní úřad.*“

Nejvyšší správní soud v konkrétním případě¹⁷ dovodil, že pokud správní orgán odkládá věc, která se týká tzv. návrhového přestupku (viz kapitola VII.4), měl by o tom vydat usnesení dle ustanovení § 43 správního řádu, proti němuž by mohl navrhovatel podat odvolání, a případně též správní žalobu dle ustanovení § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009, sp. zn. 9 As 57/2008 (www.nssoud.cz); citace v kapitole XII.

Přestupkové řízení je základním pojmem a podstatou přestupkového práva. Jedná se o zvláštní správní řízení, upravené v části třetí zákona o přestupcích, přičemž platí, že není-li v tomto nebo zvláštním zákoně stanoveno jinak, vztahují se na řízení o přestupcích též obecné předpisy o správním řízení (tj. správní řád).

1. ZÁKLADNÍ ZÁSADY PŘESTUPKOVÉHO ŘÍZENÍ

V rámci přestupkového řízení se uplatňují základní zásady, z nichž některé vyplývají ze správního řádu, některé pak ze zákona o přestupcích či zvláštních zákonů:

■ Zásada zákonnosti

Tato zásada je legislativně zakotvena v ustanovení § 2 odst. 1 správního řádu. Ve své podstatě znamená, že vlastní rozhodnutí o přestupku, ale i celý průběh přestupkového řízení, musí být v souladu se zákony a jinými obecně závaznými právními předpisy, tedy v souladu s normami hmotněprávními a dále s procesními předpisy.

■ Zásada vzájemné součinnosti

Tato zásada odráží tři typy součinnosti – jednak mezi správními orgány, popř. jinými orgány veřejné moci navzájem, dále součinnost osob se správními orgány či orgány veřejné moci a též součinnost správního orgánu s osobami zúčastněnými na řízení. První typ součinnosti nachází praktické uplatnění např. ve výše zmíněných ustanoveních § 58 zákona o přestupcích a § 10 odst. 2 zákona o obecní policii, na základě nichž jsou správnímu orgánu oznamovány přestupky. Druhý zmíněný typ součinnosti je vyjádřen např. v příslušných ustanoveních zákona o přestupcích, zákona o Policii ČR či zákona o obecní policii, která pojednávají o povinnosti dostavit se k podání vysvětlení v souvislosti s šetřením přestupků. Součinnost správního orgánu vůči osobám zúčastněným na řízení (účastníkům, svědkům, znalcům apod.) se projevuje v povinnosti správního orgánu poskytnout jim potřebné poučení, v případě účastníků pak též např. v povinnosti umožnit nahlédnutí do spisu či seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí.

■ Zásada rychlosti a hospodárnosti

Zásada rychlosti řízení je v obecné rovině zakotvena v ustanovení § 6 správního řádu.¹⁸ Konkrétně je pak vyjádřena např. v ustanovení § 71 správního řádu (lhůty pro vydání rozhodnutí) či v ustanovení § 67 odst. 3 zákona o přestupcích (lhůta pro zahájení přestupkového řízení). Nástrojem k praktickému uplatnění této zásady jsou též opatření proti nečinnosti dle ustanovení § 80 správního řádu. Hospodárnosti řízení má napomáhat využití ustanovení § 55 odst. 3 zákona o přestupcích (postoupení věci z důvodu vhodnosti), institutu dožadání dle ustanovení § 13 správního řádu či např. předvedení (§ 60 správního řádu) nebo pořádkové pokuty (§ 62 správního řádu). Výrazem rychlosti a hospodárnosti řízení může být též využití autoremedury dle ustanovení § 87 správního řádu.

■ Zásada materiální pravdy

Tato zásada je legislativně zakotvena v ustanovení § 3 správního řádu, dle něhož *„nevyplyvá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2“*. Ve své podstatě stanoví povinnost přestupkového orgánu zjistit podklady pro rozhodnutí co nejuplněji tak, aby nebyly o projednávané věci žádné pochybnosti, a dát účastníkům příležitost, aby se k nim vyjádřili. Rozhodnutí pak musí vycházet ze spolehlivého zjištění stavu věci. Správní orgán se nemusí omezovat na návrhy účastníků, z vlastního podnětu pak vyšetřuje další okolnosti, které jsou potřebné ke zjištění skutkového stavu věci.

■ Zásada rovnosti účastníků

Je zakotvena v ustanovení § 7 správního řádu. Znamená, že účastníci řízení si jsou ve svých procesních právech a povinnostech zásadně rovni (získávají informace o řízení, jsou seznámeni s podklady apod.) a to v celém průběhu přestupkového řízení. Nutno však podotknout, že jednotlivé okruhy účastníků řízení (např. obviněný z přestupku, navrhovatel, poškozený) nemají stejný rozsah procesních oprávnění.

¹⁸ *„(1) Správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů. Nečiní-li správní orgán úkony v zákonem stanovené lhůtě nebo ve lhůtě přiměřené, není-li zákonná lhůta stanovena, použije se ke zjednání nápravy ustanovení o ochraně před nečinností (§ 80).*

(2) Správní orgán postupuje tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co možná nejméně zatěžuje. Podklady od dotčené osoby vyžaduje jen tehdy, stanoví-li tak právní předpis. Lze-li však potřebné údaje získat z úřední evidence, kterou správní orgán sám vede, a pokud o to dotčená osoba požádá, je povinen jejich obstarání zajistit. Při opatřování údajů podle tohoto ustanovení má správní orgán vůči třetím osobám, jichž se tyto údaje mohou týkat, stejné postavení jako dotčená osoba, na jejíž požádání údaje opatřuje.“

PŘESTUPKY

■ Zásada neveřejnosti ústního jednání

Dle ustanovení § 49 odst. 2 správního řádu je ústní jednání v zásadě neveřejné, pokud zákon nebo správní orgán neurčí, že jednání nebo jeho část jsou veřejné. V této souvislosti je třeba brát v potaz ochranu utajovaných informací, ochranu práv účastníků, zejména právo na ochranu osobnosti a ochranu mravnosti. Dle odstavce 3 tohoto ustanovení může navrhnout, aby bylo ústní jednání veřejné, též účastník, přičemž správní orgán mu vyhoví, nemůže-li tím být způsobena újma ostatním účastníkům.

■ Zásada oficiality

Obecně platí, že přestupky se projednávají z úřední povinnosti (*ex offio*); výjimkou jsou přestupky, které se projednávají jen na návrh dle ustanovení § 68 odst. 1 zákona o přestupcích. Tato kategorie tzv. návrhových přestupků představuje průlom do zásady oficiality.

■ Zásada ústnosti

Tato zásada je legislativně zakotvena jak ve správním řádu (§ 49), tak i v zákoně o přestupcích (§ 74). Je zakotvena povinnost konat v prvostupňovém řízení ústní jednání. Určitou výjimku představuje projednání přestupku v blokovém řízení nebo v příkazním řízení (proti příkazu se však lze bránit podáním odporu, na základě něhož se příkaz ruší a pokračuje se v „běžném“ řízení). V ustanovení § 74 odst. 1 jsou rovněž vymezeny podmínky, za nichž lze věc projednat v nepřítomnosti obviněného (k tomu blíže v kapitole VII.6).

■ Zásada bezprostřednosti

Souvisejí se zásadou ústnosti a má svůj původ v trestněprávní doktríně. Tato zásada znamená, že správní orgán rozhoduje v přestupkovém řízení pouze na základě důkazů, které byly před ním provedeny procesně řádným postupem.

■ Zásada presumpce nevinny

Obviněným z přestupku se stává podezřelý okamžikem doručení oznámení o zahájení řízení o přestupku, přičemž platí, že na obviněného z přestupku se hledí jako na nevinného do doby, než nabude právní moci rozhodnutí, jímž byl obviněný uznán vinným z přestupku.

■ Zásada *in dubio pro reo* (v pochybnostech ve prospěch obviněného)

Tato zásada bezprostředně navazuje na předchozí zásadu presumpce nevinny. Znamená, že pokud se správnímu orgánu nepodaří na základě provedeného dokazování jednoznačně prokázat vinu obviněnému z přestupku, a tudíž o ní existují určité pochybnosti (např. pro rozpor ve svědeckých výpovědích), je povinností správního orgánu řízení zastavit dle ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích.

- **Zásada odstranění rozporů**

Tato zásada nachází své konkrétní uplatnění u přestupku urážky na cti dle ustanovení § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích. Dle ustanovení § 78 zákona o přestupcích „*u přestupku urážky na cti se správní orgán pokusí uraženého na cti a obviněného z přestupku smířit*“. V obecné rovině je tato zásada zakotvena v ustanovení § 5 správního řádu, dle něhož „*pokud to povaha projednávané věci umožňuje, pokusí se správní orgán o smírné odstranění rozporů, které brání řádnému projednání a rozhodnutí dané věci*“.

- **Zásada volného hodnocení důkazů**

V ustanovení § 50 odst. 1 správního řádu je vymezeno, co může být podkladem pro vydání rozhodnutí. Jsou jimi zejména návrhy účastníků, důkazy, skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti, podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci, jakož i skutečnosti obecně známé. Pokud zákon nestanoví, že některý podklad je pro správní orgán závazný, hodnotí správní orgán podklady, zejména důkazy, podle své úvahy; přitom pečlivě přihlíží ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci (§ 50 odst. 4 správního řádu). Zákon tedy ponechává správnímu orgánu, aby zhodnotil, zda připustí a provede určité důkazy, a aby posoudil jejich hodnověrnost. Úvahy správního orgánu na toto téma se pak musí objevit v odůvodnění rozhodnutí.

- **Zásada non bis in idem (ne dvakrát v téže věci)**

Tato zásada je formulována v ustanovení § 94 zákona o přestupcích, dle něhož „*správní orgán své pravomocné rozhodnutí o přestupku zruší, zjistí-li, že osoba, která byla uznána vinnou z přestupku, byla za týž skutek soudem pravomocně odsouzena nebo obžaloby zproštěna. Uvedená osoba má nárok na vrácení částky, kterou zaplatila na úhradu pokuty a na náhradu nákladů řízení*“.

- **Zásada zákazu reformace in peius (zákaz změny k horšímu)**

Tato zásada je zakotvena v ustanovení § 82 zákona o přestupcích, dle něhož „*v odvolacím řízení nemůže správní orgán změnit uloženou sankci v neprospěch obviněného z přestupku*“. Z textu zákona vyplývá, že zákaz změny k horšímu dle zákona o přestupcích se týká pouze sankce (nikoliv např. výroku o náhradě škody nebo nákladech řízení) a pouze obviněného, nikoliv jiných účastníků řízení.

- **Zásada obhajoby**

Z ustanovení § 73 odst. 2 vyplývá, že obviněný má právo vyjádřit se ke všem skutečnostech, které se mu kladou za vinu, a k důkazům o nich, uplatňovat skutečnosti a navrhopvat důkazy na svou obhajobu, podávat návrhy a opravné prostředky. K výpovědi ani k doznání nesmí být donucován. K projevům této zásady patří i oprávnění obviněného seznámit se

PŘESTUPKY

s podklady rozhodnutí před jeho vydáním (§ 36 odst. 3 správního řádu); nutno však dodat, že toto oprávnění svědčí všem účastníkům řízení.

■ Zásada dvojinstančnosti řízení

Obecně platí, že se lze odvolat proti jakémukoliv rozhodnutí v přestupkovém řízení (s výjimkou rozhodnutí vydaného v blokovém řízení), pokud zákon výslovně nestanoví, že se proti konkrétnímu rozhodnutí odvolat nelze. Podáním odvolání jakožto řádného opravného prostředku a projednáním věci v odvolacím řízení se realizuje zásada dvojinstančnosti přestupkového řízení.

■ Zásada teritoriality

Tato zásada nachází své vyjádření ve vymezení místní působnosti zákona o přestupcích v ustanovení § 8 tohoto zákona. Obecně platí, že zákon se vztahuje na přestupky spáchané na území České republiky bez ohledu na to, kdo přestupek spáchal (ať to byl český občan nebo cizinec), a bez ohledu na to, zda pachatel má na území České republiky trvalý pobyt. Místní působnost přestupkového zákona se řídí se v omezené míře principem personality. Vztahuje se totiž také na zákonem vymezené přestupky spáchané v cizině státním českým státním občanem nebo cizincem, který má trvalý pobyt na území České republiky.¹⁹

V souvislosti s pojednáním o zásadě teritoriality je namístě zmínit se o vydávání obecně závazných vyhlášek obcí, jimiž obce regulují místní záležitosti veřejného pořádku. V praxi přestupkových orgánů se lze často setkat např. s projednáváním přestupků dle ustanovení § 27 odst. 1 písm. j) zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů, porušením pravidel pro pohyb psů a jejich volné pobíhání stanovených v obecně závazné vyhlášce obce vydané na základě ustanovení § 24 odst. 2 tohoto zákona. Dlužno dodat, že tyto přestupky jsou často nesprávně projednávány dle ustanovení § 46 odst. 2 zákona o přestupcích, což se mj. odráží v rozdílné sazbě pokuty za přestupek (v případě přestupku uloženého na základě zákona na ochranu zvířat proti týrání lze uložit pokutu do výše 50 000 Kč, zatímco za přestupek proti pořádku ve státní správě a územní samosprávě dle ustanovení § 46 odst. 2 zákona o přestupcích lze uložit pokutu v maximální výši 30 000 Kč).

2. ZAHÁJENÍ ŘÍZENÍ Z MOCI ÚŘEDNÍ

Jak už bylo zmíněno, přestupkové řízení je v zásadě zahajováno z úřední povinnosti, kromě tzv. návrhových přestupků. Správní orgán by měl

¹⁹ Jedná se o přestupky proti občanskému soužití dle ustanovení § 49 odst. 1 písm. b) a c) a přestupky proti majetku dle ustanovení § 50 zákona o přestupcích.

řízení z moci úřední zahájit bezodkladně, nejpozději však do 60 dnů ode dne, kdy mu bylo doručeno oznámení přestupku. Řízení je zahájeno dnem, kdy je obviněnému doručeno oznámení o zahájení řízení. Současně s tímto oznámením může být nařízeno ústní jednání. Ochránce se v praxi opakovaně setkal s případy, kdy správní orgán podezřelého z přestupku pouze předvolal k ústnímu jednání, aniž by v předvolání bylo jasně deklarováno, že se vůči němu zahajuje řízení o přestupku. Tento postup je třeba hodnotit jako nesprávný, kdy řízení nebylo řádně zahájeno. V souvislosti se zahájením řízení je rovněž namístě připomenout, že skutek, o němž má být vedeno řízení, by měl správní orgán přesně vymezit (tj. kdy, kde a jakým způsobem byl přestupek spáchán a kdo je podezřelý z jeho spáchání). Vymezení by mělo být přesné jak z hlediska skutkového, tak i z hlediska právní kvalifikace, a to proto, aby měl obviněný z přestupku postaveno najisto, jakému obvinění čelí a mohl tomu přizpůsobit svoji obhajobu. Pravdou však zůstává, že uvedená právní kvalifikace nemusí být nutně definitivní, když na základě provedeného dokazování může být skutek právně překvalifikován; s touto skutečností však musí být obviněný z přestupku seznámen nejpozději v rámci seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí.²⁰

Vymezení
skutku
v oznámení
o zahájení
řízení

Při subsidiárním použití správního řádu je nasnadě, že v případě nedodržení lhůty pro zahájení řízení lze uplatnit opatření proti nečinnosti správního orgánu dle ustanovení § 80 odst. 2 správního řádu. Nadřízený správní orgán (zpravidla krajský úřad) by mohl přikázat nečinnému správnímu orgánu, aby ve stanovené lhůtě zahájil řízení, nebo by mohl usnesením věc převzít a rozhodnout namísto nečinného správního orgánu, popřípadě usnesením pověřit jiný správní orgán ve svém správním obvodu vedením řízení.

Dle ustanovení § 67 odst. 4 zákona o přestupcích správní orgán vyrozumí oznamovatele do 30 dnů od přijetí oznámení o přestupku o přijatých opatřeních, pokud o to požádá.

3. PROCESNÍ PRÁVA OBVINĚNÉHO Z PŘESTUPKU A DALŠÍCH ÚČASTNÍKŮ ŘÍZENÍ

Obviněný z přestupku má určité výsadní postavení vůči ostatním účastníkům řízení, protože z povahy věci by bez něj nemohlo být řízení o přestupku vůbec vedeno. Toto výsadní postavení se odráží mj. v širší procesních oprávnění.

²⁰ K této problematice např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 28. 1. 1996, sp. zn. 6 A 100/1994 (SoJ 98, sv. 16, s. 493); citace v kapitole XII.

PŘESTUPKY

Ta jsou v zákoně o přestupcích upravena v ustanovení § 73 odst. 2. Konkrétně se jedná o právo:

- vyjádřit se ke všem skutečnostem, které se mu kladou za vinu, a k důkazům o nich,
- uplatňovat skutečnosti a navrhopvat důkazy na svou obhajobu,
- podávat návrhy a opravné prostředky.

Vedle toho jsou další procesní oprávnění účastníků řízení (tedy nejen obviněného z přestupku) zmíněna též ve správním řádu. Jedná se např. o právo:

- na tlumočnicka (§ 16 správního řádu),
- nechat se zastoupit zmocněncem na základě plné moci (§ 33 správního řádu),
- nahlížet do spisu a činit si z něj výpisy, popř. nechat si od správního orgánu pořídit kopie spisu nebo jeho části (§ 38 odst. 1 a 4 správního řádu),
- navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy (§ 36 odst. 1 správního řádu),
- vyjádřit v řízení své stanovisko a obdržet informace (§ 36 odst. 2 správního řádu),
- vyjádřit se k podkladům rozhodnutí (§ 36 odst. 3 správního řádu),
- na oznámení rozhodnutí (§ 72 správního řádu),
- podávat opravné prostředky (§ 81 odst. 1 správního řádu).

Pouze obviněný z přestupku není při uplatňování těchto oprávnění nikterak omezen. Další účastníci řízení jsou limitováni šíří svého účastenství, a to zejména v souvislosti s podáním odvolání (§ 81 zákona o přestupcích – viz kapitola VIII.2).

Zmocněnec pro řízení

V praxi se poměrně často vyskytuje problém spočívající v tom, že si obviněný z přestupku zvolí jako zmocněnce pro řízení osobu zdržující se v zahraničí (ať už fiktivní nebo skutečnou), většinou s cílem zkomplikovat doručování, a tím i řádné projednání přestupku. K této otázce se podrobně vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 4. 5. 2011, sp. zn. 1 As 27/2011.²¹

Seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí

Jedním z nejdůležitějších procesních oprávnění je seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí (§ 36 odst. 3 správního řádu). Jedná se o poslední možnost, jak může účastník řízení ovlivnit samotnou podobu rozhodnutí. O této možnosti by měl správní orgán účastníka řízení poučít; pokud tak neučiní, jedná se o zásadní vadu v řízení, která může být důvodem pro zrušení rozhodnutí v odvolacím, případně přezkumném řízení.²²

²¹ K dispozici na www.nssoud.cz; citace v kapitole XII.

²² K této otázce se vyjádřil Ústavní soud v nálezu ze dne 12. 10. 2000, sp. zn. III. ÚS 58/2000 (www.concourt.cz); citace v kapitole XII.

K oprávněním obviněného z přestupku lze řadit i fakt, že **nemůže být nucen k doznání ani k podání výpovědi**. Na aplikaci zákazu sebeobviňování jsou v odborné veřejnosti rozdílné názory. K této problematice se vyjádřil např. Nejvyšší správní soud²³. Za do určité míry krajní lze považovat názor vyslovený Ústavním soudem v nálezu ze dne 18. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 1849/08 (www.concourt.cz), který dovedil, že „uložení pořádkového opatření (pořádkové pokuty) jen z důvodu nedostavení se k podání vysvětlení (tj. k podání informací) je v oblasti správního trestání vyloučeno, neboť je zapotřebí přísně respektovat i princip zákazu sebeobviňování či sebeusvědčování, který plyne z interpretace čl. 6 odst. 1 Úmluvy o lidských právech a základních svobodách.“

4. TZV. NÁVRHOVÉ PŘESTUPKY

Jedná se o výjimku ze zásady oficiality při zahájení přestupkového řízení. V praxi to znamená, že řízení o návrhovém přestupku může být zahájeno podáním návrhu, který musí mít předepsané náležitosti a musí být podán v zákonné lhůtě (viz níže). Účastníkem tohoto řízení je jak obviněný z přestupku, tak i návrhvatel. Ten má navíc výsostné postavení v tom směru, že může svým návrhem disponovat; může jej tedy v průběhu řízení vzít zpět, a to až do vydání prvostupňového rozhodnutí. V takovém případě se řízení zastavuje dle ustanovení § 76 odst. 1 písm. j) zákona o přestupcích; dle ustanovení § 79 odst. 1 zákona o přestupcích je při zastavení řízení z tohoto důvodu návrhvatel povinen uhradit náklady řízení (zpravidla ve výši 1000 Kč).

Konkrétně jde o přestupky uvedené v ustanovení § 68 odst. 1 zákona o přestupcích:

- proti občanskému soužití dle ustanovení § 49 odst. 1 písm. b) zákona o přestupcích – *ublížením na zdraví z nedbalosti*;
- proti občanskému soužití dle ustanovení § 49 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích – *úmyslným narušením občanského soužití vyhrožováním újmou na zdraví, drobným ublížením na zdraví, nepravdivým obviněním z přestupku, schválnostmi nebo jiným hrubým jednáním*;
- proti majetku dle ustanovení § 50 zákona o přestupcích
 - *úmyslným způsobením škody na cizím majetku krádeží, zpronevěrou, podvodem nebo zničením či poškozením věci z takového majetku, nebo pokusem o takové jednání [písm. a)],*
 - *úmyslným neoprávněným užíváním cizího majetku nebo přisvojením si cizí věc nálezem nebo jinak bez přivolení oprávněné osoby [písm. b)],*

²³ Viz rozsudek uvedený v poznámce 62; k dispozici na www.nssoud.cz; citace v kapitole XII.

PŘESTUPKY

- *úmyslným ukrytím nebo převedením na sebe nebo jiného věci, která byla získána přestupkem spáchaným jinou osobou, nebo toho, co za takovou věc bylo opatřeno [písm. c)];*
- podle ustanovení § 125c odst. 1 písm. h) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a změně některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů – *„fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že v provozu na pozemních komunikacích způsobí dopravní nehodu, při které je jinému ublíženo na zdraví“.*

Osoby blízké

Tyto přestupky jsou návrhové za předpokladu, že jsou spáchané mezi osobami blízkými. Těmi se dle ustanovení § 68 odst. 4 zákona o přestupcích „rozumí příbuzný v pokolení přímém, osvojitel, osvojenec, sourozenec a manžel, partner; jiné osoby v poměru rodinném nebo obdobném se pokládají za osoby sobě navzájem blízké jen tehdy, kdyby újmu, kterou utrpěla jedna z nich, druhá právem pocítovala jako újmu vlastní“. Pro posouzení, zda se podle zákona o přestupcích jedná o jiné blízké osoby, než je příbuzný v pokolení přímém, tedy osvojitel, osvojenec, sourozenec, manžel nebo partner, nestačí vycházet ze skutečnosti, že jde navenek o osoby v rodinném nebo obdobném poměru, ale je nutné zkoumat, zda mezi nimi existuje (resp. v době spáchání přestupku existovala) citová vazba takové intenzity, kdy újmu, kterou utrpěla jedna z nich, by druhá osoba právem pocítovala jako újmu vlastní (k tomu viz průběžná zpráva o výsledku šetření sp. zn. 3803/2005/VOP/IKČ – kapitola XIII).

Návrhovým přestupkem je **vždy** (tedy bez ohledu na to, zda byl spáchan mezi osobami blízkými, či nikoliv) přestupek proti občanskému soužití **ublížením na cti** dle ustanovení § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích.

Úhrada nákladů řízení navrhovatelem

Z hlediska osoby navrhovatele je podstatná informace, že v případě zastavení řízení dle ustanovení § 76 odst. 1 písm. a)²⁴, b)²⁵, c)²⁶ nebo j)²⁷ zákona o přestupcích je na základě ustanovení § 79 odst. 1 zákona o přestupcích navrhovatel povinen uhradit náklady řízení (zpravidla ve výši 1000 Kč). Zejména v případě zjevné důkazní nouze je tedy namíste podání návrhu pečlivě zvážit.

4.1 Lhůta pro podání návrhu

Jak už označení napovídá, řízení ve věci návrhového přestupku může být zahájeno toliko na návrh osoby postižené přestupkem (popř. jejího

²⁴ „Skutek, o němž se vede řízení, se nestal nebo není přestupkem.“

²⁵ „Skutek nespáchal obviněný z přestupku.“

²⁶ „Spáchání skutku, o němž se vede řízení, nebylo obviněnému z přestupku prokázáno.“

²⁷ „Navrhovatel vzal svůj návrh na zahájení řízení zpět nebo se, ač řádně a včas předvolán, k ústnímu jednání bez náležité omluvy nebo bez důležitého důvodu nedostavil.“

zákonného zástupce nebo opatrovníka). Jde tedy o výjimku z obecného pravidla, že řízení o přestupku je zahajováno z moci úřední (zásada ofi- ciality – viz výše). Návrh je třeba podat u příslušného správního orgánu do **tří měsíců** ode dne, kdy se navrhovatel **dozvěděl o přestupku** nebo **o postoupení věci orgánem činným v trestním řízení**. Ochránce se ve své praxi setkává s tím, že některým osobám, které se na něj obrací, není zcela jasný význam a smysl textu tohoto ustanovení. Slova „*kdy se navrhovatel dozvěděl o přestupku*“ je třeba chápat tak, že tříměsíční lhůta se zpravidla počítá ode dne, kdy se přestupek stal, spíše výjimečně od poz- dějšího data (např. tehdy, pokud postižená osoba dodatečně zjistila od- cizení určité věci osobou blízkou). Tento text nemůže být interpretován tak, že lhůta pro podání návrhu počíná běžet ode dne, kdy se postižená osoba dozvěděla (např. od Policie ČR), že se jedná o přestupek.

Druhý způsob určení počátku běhu lhůty, tj. ode dne, kdy se navrho- vatel dozvěděl o postoupení věci orgánem činným v trestním řízení, se uplatní tehdy, pokud postižená osoba v dané věci podala trestní oznáme- ní, přičemž orgán činný v trestním řízení (Policie ČR při úkonech podle trestního řádu, státní zastupitelství či soud) věc následně postoupí k pro- jednáni v přestupkovém řízení (k tomu blíže viz kapitola IV.4). Ochránce se setkal s případem, kdy správní orgán považoval za návrh již samotné „trestní oznámení“. Z textu zákona však nepochybně vyplývá, že v přípa- dě, kdy je věc oznámena orgánu činnému v trestním řízení, potom toto podání (ať už je označeno jako trestní oznámení nebo jinak) nemůže být zároveň návrhem na zahájení řízení o tzv. návrhovém přestupku, protože tento návrh může být podán (a zákonná tříměsíční lhůta začíná běžet) až poté, co se navrhovatel dozvěděl o postoupení věci orgánem činným v trestním řízení příslušnému správnímu orgánu k projednání. Správ- ní orgán by měl v takovém případě poučit potenciálního navrhovatele o povinnosti podat návrh v příslušné lhůtě, a poté vyčkat, zdali bude ná- vrh podán, či nikoliv (k tomu viz závěrečné stanovisko ochránce sp. zn. 5633/2010/VOP/IK – kapitola XIII).

Tato lhůta je propadná; nemůže být tedy prodloužena ani její nedor- držení prominuto. Rovněž se jedná o lhůtu hmotněprávní. To znamená, že návrh musí být v této lhůtě příslušnému správnímu orgánu skutečně doručen, nikoliv podán k poštovní přepravě.

4.2 Poučovací povinnost

Správní orgán a Policie ČR mají ohledně návrhových přestupků vůči do- tčeným osobám tzv. poučovací povinnost (poučení o povinnosti podat návrh v příslušné lhůtě, s potřebnými náležitostmi a rovněž poučení o následcích případného zastavení řízení v zákonem stanovených pří- padech v podobě uhrazení nákladů řízení navrhovatelem). Ochránce se

PŘESTUPKY

blíže zabýval rozložením rolí mezi policejním a správním orgánem při poskytování poučení dotčeným osobám u tzv. návrhových přestupků (§ 4 odst. 2 a 4 správního řádu ve spojení s § 68 zákona o přestupcích). Konstatoval, že **poučení účastníků přestupkového řízení je především věcí správního orgánu**, který je příslušný k vedení řízení. Pokud správní orgán při postupu dle § 66 zákona o přestupcích (odložení věci) vychází pouze z úředního záznamu policie, z něhož vyplývá, že potenciální návrhovatel byl poučen o možnosti podat návrh, ale záznam není touto osobou vlastnoručně podepsán, jedná se dle názoru ochránce o pochybení. Požadavky přiměřeného poučení naplňuje především písemná forma poučení s náležitým obsahem, resp. předání předtištěného formuláře, který osoba stvrdí svým podpisem. Ústní poučení v terénu ze strany Policie České republiky (a o něm pořizovaný záznam) není dostačující pro další postup správního orgánu v řízení.

Ochránce v této věci komunikoval i s Policejním prezidiem Policie České republiky, s nímž se dohodl, že policejní orgán bude v odůvodněných případech poučovat osoby, které se dostaví přímo na jednu z policejních služeben, o možnosti podat návrh na projednání přestupku, a to prostřednictvím formuláře (úřední záznam o poučení osoby o návrhovém přestupku), který je přímo dostupný z informačního systému Policie České republiky. Jeho převzetí by měla osoba stvrdit vlastnoručním podpisem. Na návrh ochránce navíc došlo k doplnění tohoto formuláře o informace o následcích nepodání návrhu ve stanovené lhůtě (odložení věci a nemožnost jejího projednání v rámci řízení o přestupcích) a zejména o možném uložení náhrady nákladů řízení v případech, kdy je řízení zastaveno podle § 76 odst. 1 písm. a), b), c), j) zákona o přestupcích (k tomu viz průběžná zpráva o výsledku šetření sp. zn. 2972/2008/VOP/PPO – kapitola XIII).

Ochránce se zabýval též případem, kdy správnímu orgánu byl oznámen přestupek, který Policie ČR kvalifikovala jako přestupek, o němž se vede řízení z úřední povinnosti. Správní orgán v něm však spatřoval návrhový přestupek (urážka na cti), avšak o změně právní kvalifikace postiženého přestupkem nevyrozuměl a následně, po marném uplynutí tříměsíční lhůty pro podání návrhu, věc odložil. Ochránce dospěl k závěru, že změnil-li správní orgán právní kvalifikaci přestupku, která je známa postiženému, tak, že namísto přestupku, o kterém se vede řízení z moci úřední, jde o přestupek, o kterém se vede řízení na návrh postiženého, je správní orgán povinen o změně právní kvalifikace postiženého vyrozumět a poučit jej o nezbytnosti podání návrhu k zahájení řízení o přestupku, o lhůtě k podání návrhu a o náležitostech návrhu. Na počátek běhu lhůty k podání návrhu na projednání přestupku však změna právní kvalifikace nemá vliv.

4.3 Náležitosti návrhu

Dle ustanovení § 68 odst. 2 věty druhé v návrhu musí být uvedeno, kdo je **postiženou osobou**, koho navrhovatel označuje za **pachatele** a **kde, kdy a jakým způsobem** měl být přestupek spáchán. Ochránce se v rámci šetření zabýval některými problematickými aspekty souvisejícími s náležitostmi návrhu. Setkal se např. s případy, kdy se přestupkový orgán odmítl zabývat návrhem na projednání přestupku, a to pouze proto, že přestupce nebyl v návrhu dostatečně přesně identifikován. Takovou praxi považuje ochránce za nesprávnou a zároveň upozorňuje na skutečnost, že mezi navrhovatelem a pachatelem může velice často existovat tzv. nerovnost zbraní, jelikož navrhovatel nemusí znát přesnou identitu pachatele (zejména u přestupků ublížení na cti). Ochránce má především za to, že přestupkové řízení nelze pojímat jako řízení sporné, které se odvíjí pouze od návrhů stran. Naopak takový rigidní přístup může zapříčinit nemožnost projednání případu před přestupkovým orgánem. Ochránce má za to, že zakotvením institutu návrhu do zákona o přestupcích zákonodárce sleduje především získání „souhlasu“ té osoby, jež se jednáním přestupce cítí poškozena. Tím, že je ochrana občanského soužití zčásti podmíněna existencí návrhu, se tak pouze limituje zasahování veřejné moci do soukromého života občanů. Rozhodně však nelze dovodit, že by z požadavku existence návrhu vyplývaly pro navrhovatele procesní povinnosti charakteristické pro sporné řízení (přesné označení protistrany, povinnost tvrzení, povinnost důkazní apod.). Podá-li tedy fyzická osoba návrh na projednání přestupku, ale neoznačí zcela přesně osobu pachatele, nicméně jeho identita by mohla být zjištěna s využitím některého vyšetřovacího oprávnění správního orgánu, měl by tento orgán vynaložit potřebné úsilí k vyhledání nezbytných identifikačních znaků pachatele (k tomu viz průběžná zpráva o výsledku šetření sp. zn. 5031/2007/VOP/ /PPO – kapitola XIII).

Ochránce se dále setkal s případy, kdy správní orgán zastavil řízení pro přestupek proti občanskému soužití ublížením na cti dle ustanovení § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích, neboť se spáchání přestupku nepodařilo prokázat. Důvodem měla být skutečnost, že urážlivý výrok obviněného, který byl v průběhu řízení zjištěn a prokázán na základě výpovědi svědků, neodpovídal doslovně výroku uvedenému v návrhu na zahájení řízení. Stejně tak se setkal s praxí, kdy správní orgán shledal nedostačujícím vymezení místa spáchání přestupku. Návrh na zahájení řízení sice neobsahoval přesné určení s uvedením adresy (resp. parcelního čísla pozemku), kde mělo k přestupku dojít, nicméně z kontextu byla místní příslušnost správního orgánu (což je hlavním důvodem uvedení místa spáchání přestupku v návrhu na zahájení řízení) zřejmá. Ochránce má za to, že by správní orgán měl v řízení zkoumat, zda došlo ze strany

PŘESTUPKY

obviněného k urážlivým projevům vůči navrhovateli, a nikoliv trvat na jednotlivých výrocích, které měly být proneseny. Stejně tak by měl správní orgán přistupovat materiálně k otázce určení místa spáchání přestupku (tj. netrvat vždy na přesném vymezení místa s uvedením adresy či parcelního čísla pozemku, kde mělo ke spáchání přestupku dojít), ale akceptovat i takový návrh, který by správnímu orgánu umožňoval bez pochyb vymezit místo spáchání přestupku, od něhož se odvozuje místní příslušnost pro projednání návrhového přestupku (k tomu viz průběžná zpráva o výsledku šetření sp. zn. 6725/2009/VOP/IK – kapitola XIII).

V praxi se lze setkat s případy, kdy podaný návrh nemá všechny náležitosti dle ustanovení § 68 odst. 2 zákona o přestupcích. V této souvislosti existují různé názory na to, jak se k takovému návrhu postavit. Podle prvního z nich lze za návrh považovat pouze takové podání, které obsahuje všechny náležitosti dle zmiňovaného ustanovení. Druhým je výklad, podle něhož je přestupkové řízení zahájeno dnem, kdy návrh podle § 68 odst. 2 zákona o přestupcích dojde věcně a místně příslušnému správnímu orgánu bez ohledu na to, zda je bezvadný či nikoliv. Ochránce ve shodě s Ministerstvem vnitra²⁸ se kloní k druhému názoru.

4.4 Pokus o smír

Povinnou součástí řízení o přestupku proti občanskému soužití ublížením na cti dle ustanovení § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích je pokus o smír, který je zakotven v ustanovení § 78 zákona o přestupcích.²⁹ Jak už bylo řečeno výše, jedná se o výraz zásady smírného odstranění rozporů. Smír může být uzavřen kdykoliv během řízení. Jestliže odvolací správní orgán zjistí, že obviněný z přestupku a navrhovatel jsou ochotni uzavřít smír, podle okolností buď napadené rozhodnutí zruší a věc vrátí správnímu orgánu I. stupně (pokud pokus o smír nebyl proveden vůbec anebo pouze formálně) anebo rozhodnutí I. stupně zruší a řízení zastaví. Zákon o přestupcích neklade nějaké zvláštní nároky na podobu smíru. Nelze tedy vyloučit, aby jej obviněný z přestupku a navrhovatel mezi sebou uzavřeli ústně a poté tuto skutečnost sdělili správnímu orgánu. Stejně tak je možné, aby např. obviněný z přestupku vznesl návrh na uzavření smíru na jednom ústním jednání a navrhovatel jej akceptoval na dalším ústním jednání nebo svůj souhlas s uzavřením smíru vyjádřil v dopise zaslaném správnímu orgánu. Uzavření smíru by mělo být poznamenáno ve spisu.

²⁸ Viz Závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 102/2011; k dispozici na: <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>.

²⁹ „U přestupku urážky na cti se správní orgán pokusí uraženého na cti a obviněného z přestupku smířit.“

V případě uzavření smíru se řízení zastavuje dle ustanovení § 76 odst. 1 písm. k) zákona o přestupcích. Na rozdíl od zpětvezetí návrhu navrhovatel (a ani obviněný z přestupku) při uzavření smíru nehradí náklady řízení. Tato skutečnost může být nepochybně motivujícím faktorem pro uzavření smíru.

V praxi se lze setkat s případy, kdy se obviněný z přestupku k ústnímu jednání opakovaně nedostavuje (ať už s omluvou, nebo bez ní), což za situace, kdy správní orgán trvá na přítomnosti obou účastníků řízení na ústním jednání za účelem provedení pokusu o smír, může vést k tomu, že přestupek nebude v prekluzivní lhůtě projednán. Ochránce má za to, že pokud v těchto případech správní orgán bezpodmínečně trvá na účasti obou účastníků řízení k témuž ústnímu jednání za účelem pokusu o smír, může se jednat o porušení zásady „rovnosti zbraní“, která žádá, aby každému účastníku řízení byla dána možnost přednést svoji věc za podmínek, které ho neznevýhodňují ve srovnání s protistranou (k tomu viz závěrečné stanovisko ochránce sp. zn. 1658/2008/VOP/IK – kapitola XIII).

5. NÁHRADA ŠKODY V PŘESTUPKOVÉM ŘÍZENÍ

Problematika náhrady škody je obecně upravena v ustanovení § 70 zákona o přestupcích.³⁰ Řízení o náhradě škody je **tzv. adhezním** (vedlejší) **řízením** ve vztahu k řízení o přestupku, které „*není ničím jiným než z hlediska procesní ekonomie i procesního komfortu poškozeného efektivním způsobem rozhodnutí o jeho nároku, lze-li tak učinit bez větších složitostí a v rámci přestupkového řízení, přičemž otázky komplikované či mezi poškozeným a tím, koho má poškozený za škůdce (kterým může být jak obviněný z přestupku, u něhož je shledáno, že byl jeho pachatelem, tak obviněný, jenž takovým shledán nebyl), sporné mohou být projednány příslušným orgánem (zpravidla soudem v občanskoprávním řízení) mimo přestupkové řízení.*“³¹

³⁰ „(1) Uplatnil-li ten, komu byla přestupkem způsobena majetková škoda, nárok na její náhradu v řízení o přestupku, nebo u orgánu policie v trestním řízení, pokud věc byla postoupena správnímu orgánu k projednání a nejde o přestupek, který se projedná jen na návrh (dále jen „poškozený“), působí správní orgán, který přestupek projedná, k tomu, aby byla škoda dobrovolně nahrazena.

(2) Jestliže škoda a její výše byla spolehlivě zjištěna a škoda nebyla dobrovolně nahrazena, uloží správní orgán pachateli přestupku povinnost ji nahradit; jinak odkáže poškozeného s jeho nárokem na náhradu škody na soud nebo jiný příslušný orgán.

(3) Zemře-li poškozený, správní orgán o náhradě škody nerozhodne.“

³¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2007, sp. zn. 2 As 46/2006 (www.nssoud.cz).

PŘESTUPKY

Pod pojem „škoda“ v rámci přestupkového řízení je třeba podřadit nejen škodu na věcech (např. v podobě poškození, zničení, odcizení, podvodu, zpronevěry apod. – viz přestupky proti majetku dle ustanovení § 50 zákona o přestupcích), ale též škodu vzniklou v důsledku újmy na zdraví způsobené přestupkem. V rámci řízení o přestupku je tedy možno uplatňovat též náklady léčení (včetně regulačních poplatků za návštěvu lékaře a hospitalizaci v nemocnici) a ztrátu na výdělku (tj. rozdíl mezi výší výdělku poškozeného před spácháním přestupku a nemocenským, které pobíral po dobu pracovní neschopnosti). V rámci řízení o přestupcích však nelze úspěšně uplatňovat náhradu za bolest a ztížení společenského uplatnění (§ 444 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů). K tomu viz závěrečné stanovisko sp. zn. 2840/2007/VOP/VBG – kapitola XIII.

Poškozený se stává **účastníkem řízení** v okamžiku, kdy uplatní nárok na náhradu škody v řízení o přestupku, ale též tehdy, pokud nárok na náhradu škody uplatnil u orgánu policie v rámci trestního řízení. O možnosti uplatnit nárok na náhradu škody by měl správní orgán poškozeného dle ustanovení § 4 odst. 2 a 4 správního řádu přiměřeně poučit. Poškozený je však účastníkem pouze v rámci řízení o náhradě škody.³² To se pak mj. odráží ve faktu, že poškozený se může **odvolat pouze ve věci náhrady škody** (§ 81 odst. 2 zákona o přestupcích). Pokud ve svém odvolání brojí proti výroku o vině nebo o sankci, potom odvolací orgán jeho odvolání zamítne dle ustanovení § 92 odst. 1 správního řádu jako nepřijatelné (k tomu blíže viz kapitola VIII.2).

Oznamovatel vs. poškozený Od pojmu **poškozený** ve smyslu ustanovení § 72 písm. b) zákona o přestupcích jakožto účastníka řízení o náhradě škody je třeba odlišit pojem **osoba postižená přestupkem**. Je jím kdokoli, kdo byl určitým přestupkovým jednáním určitým způsobem poškozen. Tyto osoby jsou zpravidla oznamovateli přestupku. Pokud v řízení neuplatní nárok na náhradu škody (zejména v situaci, kdy přestupkem majetková škoda nevznikla), potom mají v řízení **pouze postavení svědka**, nikoliv účastníka řízení. Tento fakt má zcela zásadní dopad v tom směru, že např. nemohou klást dalším svědkům otázky, navrhovat důkazy, nemohou bez dalšího nahlížet do spisu, nebo není jim oznamováno rozhodnutí ve věci, a tudíž se proti němu ani nemohou odvolat. To má za následek, že se taková osoba nedozví, zda a jak byl pachatel přestupku potrestán (zde tomu brání ochrana osobních údajů). Nepochopení této skutečnosti ze strany oznamovatelů přestupků bývá častým důvodem nedorozumění jak v praxi ochránce, tak i správních orgánů. Pravdou nicméně zůstává, že právní

³² K tomu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2007, sp. zn. 2 As 73/2006 či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2009, sp. zn. 9 As 61/2008 (obojí na www.nssoud.cz); citace v kapitole XII.

úprava v tomto ohledu poněkud opomíjí, že projednávání přestupků proti občanskému soužití probíhá na úrovni obcí, tj. často v místě bydliště dotčené osoby. Oznamovatel přestupku potom vnímá přestupkové řízení jako řešení svého osobního sporu s obviněným a výsledek správního řízení pro něj může mít i výrazně satisfakční funkci.

Podmínkou přiznání náhrady škody správním orgánem je skutečnost, že

- obviněný z přestupku škodu sám dobrovolně neuhradil,
- obviněnému z přestupku byla prokázána vina,
- škoda a její výše byla spolehlivě prokázána.

Pokud nejsou tyto podmínky splněny, odkáže správní orgán poškozeného s nárokem na náhradu škody na soud nebo jiný příslušný orgán (viz výše zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2007, sp. zn. 2 As 46/2006; k dispozici na www.nssoud.cz). V praxi správních orgánů je běžné, že pokud poškozený uplatňuje více nároků na náhradu škody (např. ohledně poškozené věci, náklady na léčení, ušlou mzdu), přičemž škoda a její výše je spolehlivě zjištěna pouze v části uplatňovaného nároku, potom je poškozený odkázán s nárokem na náhradu škody v plném rozsahu na soud. Nejvyšší správní soud však v jednom ze svých nedávných rozhodnutí³³ dospěl závěru, že **správní orgán může rozhodnout též pouze o části nároku**, resp. o jednom či několika z uplatňovaných nároků na náhradu škody, pokud splňuje (splňují) požadavek spolehlivého zjištění škody a její výše. Ochránce se s argumentací Nejvyššího správního soudu v tomto případě ztotožňuje, kdy dle jeho názoru odpovídá povaze řízení o náhradě škody jako řízení adhezního, jak bylo definováno ve výše zmíněném rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2007, sp. zn. 2 As 46/2006 (www.nssoud.cz).

6. ÚSTNÍ JEDNÁNÍ

Na rozdíl od většiny ostatních správních řízení je řízení o přestupcích založeno na zásadě ústnosti. To znamená, že v rámci řízení o přestupku musí být nařízeno ústní jednání. K ústnímu jednání je třeba předvolat všechny účastníky řízení, avšak pouze obviněný má specifické postavení v tom smyslu, že projednat věc v jeho nepřítomnosti lze pouze za zákonem předpokládaných podmínek, a to tehdy, jestliže **odmítne**, ač řádně předvolán, se k jednání dostavit nebo **nedostaví-li se bez náležité omluvy nebo důležitého důvodu**. K problematice posuzování důvodnosti

³³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2011, sp. zn. 5 As 16/2011 (www.nssoud.cz); citace v kapitole XII.

PŘESTUPKY

omluvy z ústního jednání se opakovaně vyjadřoval Nejvyšší správní soud.³⁴ V případě, že obviněným z přestupku je (v době projednání věci) mladistvý, potom je správní orgán povinen o konání ústního jednání vyrozumět též orgán sociálně-právní ochrany dětí a zákonného zástupce mladistvého.

Opatření zajišťující průběh řízení Pokud se předvolaná osoba k ústnímu jednání nedostaví, může být předvedena (§ 60 správního řádu) zpravidla za součinnosti Policie ČR nebo obecní policie. Nedostavení se k ústnímu jednání může být považováno za závažné ztížení postupu správního orgánu, za něž může správní orgán dotyčné osobě uložit pořádkovou pokutu až do výše 50 000 Kč (§ 62 správního řádu). K těmto opatřením zajišťujícím průběh řízení může správní orgán sáhnout i vůči obviněnému z přestupku, pokud má za to, že jeho účast na ústním jednání je nezbytná. V přestupkovém právu sice platí zásada zákazu sebeobviňování, a tudíž obviněného z přestupku nelze k podání výpovědi ani k přiznání nutit (a za odepření výpovědi sankcionovat), to však neznamená, že obviněný z přestupku nemůže být postižen za nedostavení se bez omluvy na předvolání ke správnímu orgánu.

Protokol o ústním jednání O průběhu ústního jednání se vede protokol. Dle ustanovení § 18 odst. 2 správního řádu „*protokol obsahuje zejména místo, čas a označení úkonů, které jsou předmětem zápisu, údaje umožňující identifikaci přítomných osob, vylíčení průběhu předmětných úkonů, označení správního orgánu a jméno, příjmení a funkci nebo služební číslo oprávněné úřední osoby, která úkony provedla. Údaji umožňujícími identifikaci fyzické osoby se rozumějí jméno, příjmení, datum narození a místo trvalého pobytu, popřípadě jiný údaj podle zvláštního zákona.*“ Ochránce se poměrně často setkává ve spisech s tím, že správní orgány namísto souvislého protokolu z jednoho ústního jednání, který obsahuje po sobě jdoucí úkony (výpovědi obviněného, svědků, provádění dalších důkazů apod.), pořizují samostatné protokoly o jednotlivých úkonech (výpovědi obviněného, svědka atd.). Přestupkový spisový materiál je pak značně nepřehledný. Ochránce tuto praxi považuje za nežádoucí.³⁵ Před samotným podáním výpovědi by osoby zúčastněné na řízení měly být řádně (a zejména prokazatelně) poučeny o svých procesních právech a povinnostech.³⁶

³⁴ Např. rozsudek ze dne 14. 5. 2009, sp. zn. 7 As 28/2009, rozsudek ze dne 12. 3. 2009, sp. zn. 7 As 9/2009, rozsudek ze dne 13. 9. 2007, 7 As 34/2007, rozsudek ze dne 22. 2. 2006, sp. zn. 1 As 19/2005, rozsudek ze dne 22. 11. 2004, sp. zn. 6 As 50/2003 (www.nssoud.cz); některé citace v kapitole XIII.

³⁵ Vzor protokolu z ústního jednání lze nalézt např. na: <http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?ID=119583&TypeID=2>.

³⁶ Vzor poučení lze nalézt např. na: http://www.praha.eu/jnp/cz/home/magistrat/jak_si_zaridit_mhmp/dopravni_prestupky/jak_si_zaridit_mhmp-dopravni_prestupky-prestupky_v_doprave_spravni_rizeni_o.html.

Vedle protokolu z ústního jednání může správní orgán, a to i bez souhlasu osob zúčastněných na řízení, pořídit též obrazový nebo zvukový záznam (§ 18 odst. 1 věta druhá správního řádu). Účastníci řízení mohou pořídit tento záznam za předpokladu, že pořízení záznamu nebude spojeno s rušením pořádku při ústním jednání, a ostatní přítomné osoby mimo osob úředních (např. svědci, další účastníci řízení) s pořízením záznamu vysloví souhlas.³⁷ V rámci ústního jednání (resp. bezprostředně po jeho skončení) nemusí být ve věci rozhodnuto. Záleží na posouzení správního orgánu, zdali má za to, že byly získány všechny potřebné podklady pro vydání rozhodnutí, tj. zdali byl zjištěn stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro vydání rozhodnutí ve věci. Správní orgán by však měl respektovat (zpravidla) dvouměsíční lhůtu pro vydání rozhodnutí dle ustanovení § 71 odst. 3 písm. a) správního řádu.

Zvukový
nebo
obrazový
záznam

7. PODKLADY PRO VYDÁNÍ ROZHODNUTÍ

Klíčovým úkolem správního orgánu je získání dostatečných podkladů, na základě nichž může vydat rozhodnutí ve věci. Dle ustanovení § 50 odst. 1 správního řádu „*podklady pro vydání rozhodnutí mohou být zejména návrhy účastníků, důkazy, skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti, podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci, jakož i skutečnosti obecně známé*“. Podklady pro vydání rozhodnutí opatřuje správní orgán; ten je povinen zjistit všechny potřebné okolnosti ve prospěch i v neprospěch obviněného z přestupku. V této souvislosti je třeba poukázat na již zmíněný zákaz sebeobviňování. To znamená, že i v případě naprosté nečinnosti (resp. nespoupráve) obviněného z přestupku se správní orgán nezbujuje odpovědnosti za shromáždění nezbytných podkladů, které jsou třeba ke zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.

Nezastupitelnou roli při shromažďování podkladů pro rozhodnutí hraje dokazování. Jak praví komentář k ustanovení § 51 správního řádu,³⁸ „*dokazování by bylo možné považovat za nejdůležitější část správního řízení, neboť na jeho základě mohou být potvrzeny či vyvráceny skutečnosti, které jsou rozhodné pro posouzení dané věci. Dokazování lze charakterizovat jako postup, kterým se má existence určité skutečnosti buď prokázat, nebo vyvrátit, a to na základě provedených důkazních prostředků (tedy*

Dokazování

³⁷ K této otázce se vyslovil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 3. 2010, sp. zn. 5 As 37/2009 (www.nssoud.cz); citace v kapitole XII.

³⁸ Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. *Správní řád. Komentář*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 209.

PŘESTUPKY

prostředků sloužících ke zjištění určitých skutečností, jako je např. důkaz listinou, důkaz znaleckým posudkem apod.). Z těchto důkazních prostředků se opatří příslušný důkaz, tedy poznatek získaný v procesu dokazování (např. údaje z obsahu listiny, ze znaleckého posudku). Samotný proces dokazování je v podstatě tvořen třemi základními částmi, kterými jsou navrhování důkazů, jejich provádění a hodnocení.“

Zásada volného hodnocení důkazů Jak už bylo zmíněno výše, v rámci správního řízení se uplatňuje zásada volného hodnocení důkazů. Tuto zásadu definoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 20. 9. 2007, sp. zn. 7 As 11/2007 (www.nssoud.cz), kde uvedl: *„Hodnocení důkazů podle vlastního uvážení správního orgánu je myšlenkovou úvahou, při které usuzující přijímá jedno tvrzení a odmítá jiné, přičemž se opírá o logické, systematické, historické, pravděpodobnostní, věrohodnostní atp. úsudky, které uvede v odůvodnění svého rozhodnutí. Takovým hodnocením však není, jestliže správní orgán jeden důkaz pouze přijal a protichůdný pouze jako nevěrohodný odmítl, aniž by vyložil, proč tak učinil, když navíc nevyužil možnosti provést ke sporné skutečnosti dostupné důkazy další (srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 28. 5. 1996, čj. 6 A 561/94-22).“*

Svědecká výpověď K provedení důkazů lze užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Jde zejména o listiny, ohledání, svědeckou výpověď a znalecký posudek (§ 51 odst. 1 správního řádu). Mezi nejčastěji prováděné důkazy patří důkaz svědeckou výpovědí, který je upraven v ustanovení § 55 správního řádu. Platí, že každý, kdo není účastníkem řízení, je povinen vypovídat jako svědek. Musí vypovídat pravdivě a nesmí nic zamlčet. Úmyslně podaná nepravdivá nebo neúplná výpověď je přestupkem proti pořádku ve státní správě dle ustanovení § 21 odst. 1 písm. g) zákona o přestupcích, za který lze uložit pokutu až do výše 10 000 Kč.

Z této obecné povinnosti vypovídat správní řád připouští několik výjimek. První se týká zákazu výsledku týkajícího se **utajovaných informací** chráněných zvláštním zákonem,³⁹ pokud nebyl svědek povinnosti mlčenlivosti příslušným orgánem zproštěn. Stejně tak nesmí být svědek vyslýchán tehdy, pokud by svou výpovědí porušil **státem uloženou** nebo **uznanou povinnost mlčenlivosti**. Příkladem státem stanovené povinnosti mlčenlivosti je např. povinnost uložená na základě ustanovení § 16 odst. 1 písm. j) zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávních celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších

³⁹ Jedná se o zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů. Seznam utajovaných informací je uveden v nařízení vlády č. 522/2005 Sb., kterým se stanoví seznam utajovaných informací, ve znění pozdějšího předpisu.

předpisů.⁴⁰ Státem uznaná povinnost je pak např. zpovědní tajemství dle ustanovení § 7 odst. 1 písm. f) zákona č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církvi a náboženských společností a o změně některých zákonů (zákon o církvích a náboženských společnostech), ve znění pozdějších předpisů.⁴¹

Poslední, v praxi poměrně často diskutovanou výjimkou je odeprání výpovědi tím, kdo by sobě nebo **osobě blízké** způsobil nebezpečí stíhání pro trestný čin nebo správní delikt. K vymezení pojmu blízká osoba viz pojednání o návrhových přestupcích. Často se stává, že osoba podezřelá z přestupku odmítne vypovídat s poukazem na skutečnost, že by svou výpovědí mohla přivodit stíhání za přestupek osobě blízké, aniž by ji jakkoliv identifikovala. Této otázce (v souvislosti s podáním vysvětlení) se věnoval v jednom ze svých rozhodnutí⁴² Nejvyšší správní soud, když vyslovil závěr, že „z ustanovení § 60 odst. 1 zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, nelze dovozovat, že odpovědnosti za spáchaný přestupek je možno se zbavit pouhým odkazem na to, že přestupek spáchala osoba účastníkovi blízká, bez toho, že by námitka tuto osobu identifikovala. Přenáší-li někdo odpovědnost za spáchaní přestupku na jinou osobu, nemůže být nucen k identifikaci pachatele, musí však být srozuměn s tím, že správní orgán může vycházet z ostatních důkazů a bude hodnotit, zda tyto důkazy jsou samy o sobě dostatečně průkazné k identifikaci pachatele přestupku.“

Správní orgán by měl osobě svědka poskytnout **přiměřené poučení**, a to jak ve vztahu k povinnosti mluvit pravdu a nic nezamlčovat (včetně případných následků porušení této povinnosti), tak i ohledně možného odeprání výpovědi z výše uvedených důvodů. Ačkoliv to není výslovně stanoveno, ochránce má za to, že by svědek měl být poučen též o možnosti žádat náhradu hotových výdajů a ušlého výtěžku dle ustanovení § 79 odst. 4 správního řádu, resp. vyhlášky č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výtěžku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení, a to včetně poučení o tom,

⁴⁰ „(1) Úředník je povinen (...)“

j) v rozsahu stanoveném zvláštními právními předpisy zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, které se dozvěděl při výkonu zaměstnání a v souvislosti s ním; to neplatí, pokud byl povinnosti mlčenlivosti zproštěn; povinnosti zachovávat mlčenlivost může úředníka zprostit vedoucí úřadu, jím pověřený vedoucí úředník nebo příslušný správní úřad podle zvláštních právních předpisů, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak.“

⁴¹ „(1) Registrovaná církev a náboženská společnost může za podmínek stanovených tímto zákonem k plnění svého poslání získat oprávnění k výkonu těchto zvláštních práv: (...) f) zachovávat povinnost mlčenlivosti duchovními v souvislosti s výkonem zpovědního tajemství nebo s výkonem práva obdobného zpovědnímu tajemství, je-li tato povinnost tradiční součástí učení církve a náboženské společnosti nejméně 50 let; tím není dotčena povinnost překazít trestný čin uložená zvláštním zákonem.“

⁴² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2004, sp. zn. 2 As 3/2004 (www.nssoud.cz).

PŘESTUPKY

že nárok musí být uplatněn do osmi dnů poté, co náklady vznikly, jinak zaniká.

V souvislosti s podáním svědecké výpovědi dospěl Nejvyšší správní soud v jednom ze svých rozhodnutí⁴³ k poněkud kontroverznímu závěru, že „význam úředního záznamu o podaném vysvětlení dle § 61 zákona o Policii spočívá v přestupkovém řízení v tom, že na jeho základě si může správní orgán předběžně vyhodnotit význam případné svědecké výpovědi dané osoby z hlediska skutečností, které je třeba v konkrétním řízení o přestupku prokazovat. Při samotném výsledku svědka (obviněného) však nesmí být úřední záznam o podaném vysvětlení čten namísto výpovědi svědka (obviněného), slouží pouze jako informační zdroj pro formulaci otázek kladených správním orgánem svědkovi směřujících k podrobnému objasnění skutečností obsažených v úředním záznamu. Na podkladě odpovědi na tyto otázky pak může být posouzena věrohodnost jeho výpovědi. V případě rozporů mezi výpovědí a obsahem úředního záznamu však na to může být daná osoba výslovně dotázána. V přestupkovém řízení totiž není třeba dovést zákaz použití úředních záznamů o podaném vysvětlení tak daleko jako v řízení trestním (srov. [28] bod shora), a to zejména s ohledem na menší formálnost přestupkového řízení a na obecně významnější roli úředních záznamů o podání vysvětlení v iniciaci tohoto typu řízení.“ Ochránce má za to, že při aplikaci tohoto postupu (tj. při znemožnění odkázání na vysvětlení podané u Policie ČR) by v leckterých případech mohlo docházet ke znevěrohodnění svědeckých výpovědí z důvodu, že výpověď podávaná v delším časovém úseku po podání vysvětlení na Policii ČR se může v důsledku plynutí času (a s tím souvisejícího procesu zapomínání) lišit od původně podaného vysvětlení získaného krátce po incidentu, který byl předmětem svědecké výpovědi. Dle názoru ochránce by věrohodnost svědka mohla být posuzována spíše s ohledem na obsah výpovědi jiných svědků či účastníků řízení, jejich vztah k věci či účastníkům řízení apod. Každopádně je však namístě trvat na osobní výpovědi svědka, nikoliv pouze na čtení záznamu o jím podaném vysvětlení (ať už podaného u Policie ČR, tak i u správního orgánu).

**Audio-
či video-
záznamy**

V poslední době se lze v praxi přestupkových orgánů stále častěji setkat s tím, že účastníci řízení se snaží svá tvrzení prokázat mj. též pořizovanými audio- či videozáznamy. Podle poznatků ochránce je postoj správních orgánů k otázce přípustnosti použití takových důkazních materiálů ve správním řízení spíše rezervovaný. Správní orgány poukazují především na skutečnost, že tyto nahrávky nebyly pořizovány se souhlasem osob, které byly zachyceny, a z tohoto důvodu jsou tyto důkazy pořizeny v rozporu se zákonem (§ 12 odst. 1 občanského zákoníku). Ochránce má

⁴³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 9. 2010, sp. zn. 1 As 34/2010 (www.nssoud.cz).

za to, je třeba vážit nejen právo na ochranu soukromí podezřelého z přestupku, ale v odůvodněných případech (např. na základě předchozích negativních zkušeností s pachatelem přestupku, nebo s předchozím řízením, které bylo zastaveno z toho důvodu, že se nepodařilo obviněnému protiprávní jednání prokázat) též veřejný zájem na řádném projednání přestupku. Ve hře je rovněž ústavně zakotvené právo na nedotknutelnost osoby, na ochranu její důstojnosti, osobní cti, dobré pověsti a jména (čl. 7 a 10 Listiny základních práv a svobod). Jestliže někdo pořídí audio- či videonahrávku pro důkazní účely ve správním řízení za účelem ochrany práv a právem chráněných zájmů, potom by měla být přípustnost takového důkazu posuzována rovněž s ohledem na podmínky stanovené v zákoně o ochraně osobních údajů (zákon č. 101/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů), zejména na výjimku z obecného zákazu zpracování osobních údajů bez souhlasu subjektu údajů stanovenou v ustanovení § 5 odst. 2 písm. e) zákona o ochraně osobních údajů.⁴⁴ Obdobné stanovisko zaujal v konkrétní věci též Nejvyšší správní soud.⁴⁵

V rámci přestupkového řízení se lze často setkat též s prováděním důkazu listinou. Správní orgán může předloženi listiny uložit usnesením tomu, kdo ji má u sebe. Předloženi nelze žádat nebo může být odepřeno z důvodů, pro které nesmí být svědek vyslechnut nebo pro které je svědek oprávněn výpověď odepřít (viz výše). Listiny lze rozdělit na veřejné a soukromé. Veřejnými listinami jsou listiny vydané soudy nebo jinými státními orgány či orgány územních samosprávních celků v mezích jejich pravomoci a listiny, které jsou prohlášeny za veřejné ve zvláštních zákonech (např. občanský průkaz nebo cestovní doklad). Platí u nich presumpce správnosti, to znamená, že není-li prokázán opak, má se za to, že potvrzují pravdivost toho, co je v nich potvrzeno nebo osvědčeno. Naproti tomu v případě listin soukromých musí správní orgán posuzovat pravdivost údajů v nich uvedených.

Ochránce se setkal též s tím, že správní orgán provedl vyšetřovací pokus na místě spáchání přestupku za situace, kdy výpovědi účastníků řízení a svědků byly vzájemně rozporné, přičemž k posouzení jejich (ne) pravdivosti bylo třeba přítomnosti správního orgánu na místě samém. Ochránce má za to, že tento důkazní prostředek může být v některých situacích vhodný ke zjištění stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti. O jeho konání by samozřejmě měli být vyrozuměni všichni účastníci a případně předvolány další osoby zúčastněné na řízení (zejm. svědci). Z průběhu vyšetřovacího pokusu by měl být pořízen protokol.

Listina

Vyšetřovací
pokus

⁴⁴ K této problematice blíže viz závěrečné stanovisko ochránce sp. zn.: 4587/2005/VOP/MON a závěrečné stanovisko ochránce sp. zn.: 5432/2009/VOP/IK – kapitola XIII.

⁴⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2011, sp. zn. 2 As 45/2010 (www.nssoud.cz); citace v kapitole XII.

PŘESTUPKY

Seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí Po shromáždění všech podkladů pro vydání rozhodnutí by měl správní orgán umožnit všem účastníkům řízení, aby se s nimi seznámili. Tato povinnost vyplývá z ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu, dle něhož „*nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal*“. Je vhodné, aby poučení o možnosti seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí bylo obsaženo již v předvolání k ústnímu jednání, a to s ohledem na případy, kdy se účastník řízení k jednání bez omluvy nedostaví. Pokud správní orgán provádí další dokazování, musí však účastníka řízení znovu vyrozumět ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu.

8. LHŮTA PRO PROJEDNÁNÍ PŘESTUPKU

Tato otázka je upravena v ustanovení § 20 zákona o přestupcích, dle něhož „*přestupek nelze projednat, uplynul-li od jeho spáchání jeden rok; nelze jej též projednat, popřípadě uloženou sankci nebo její zbytek vykonat, vztahuje-li se na přestupek amnestie*“ (odstavec 1). „*Do běhu lhůty podle odstavce 1 se nezapočítává doba, po kterou se pro tentýž skutek vedlo trestní řízení podle zvláštního právního předpisu*“ (odstavec 2).

Vymezením této lhůty dává stát najevo, že po určité době ztrácí spáchaný přestupek svoji společenskou škodlivost, a snižuje se tak význam jeho stíhání. Uplynutím této lhůty zaniká odpovědnost za přestupek, a to ze zákona (obviněný z přestupku nemusí uplatňovat námitku promlčení). Tento přestupek tedy již nemůže být projednán. Pokud správní orgán I. stupně v průběhu řízení zjistí, že uplynula lhůta pro projednání přestupku, je povinen řízení zastavit dle ustanovení § 76 odst. 1 písm. f) zákona o přestupcích;⁴⁶ odvolací orgán je v takovém případě povinen rozhodnutí správního orgánu I. stupně dle ustanovení § 90 odst. 4 správního řádu⁴⁷ zrušit a řízení zastavit. Projednání v této souvislosti znamená, že rozhodnutí o přestupku musí ve lhůtě dle ustanovení § 20 zákona o přestupcích též nabyt právní moci, tj. včetně případného odvolacího řízení⁴⁸.

⁴⁶ „(1) Správní orgán řízení o přestupku zastaví, jestliže se v něm zjistí, že (...) f) odpovědnost za přestupek zanikla“

⁴⁷ „(4) Jestliže odvolací správní orgán zjistí, že nastala skutečnost, která odůvodňuje zastavení řízení, bez dalšího zruší napadené rozhodnutí a řízení zastaví, ledaže jiné rozhodnutí o odvolání může mít význam pro náhradu škody nebo pro právní nástupce účastníků.“

⁴⁸ K problematice nabytí právní moci rozhodnutí ve vztahu ke lhůtě k projednání přestupku se vyjádřil Nejvyšší správní soud v několika rozhodnutích, např. v rozsudku ze dne 30. 10. 2010, sp. zn. 7 As 61/2010 (www.nssoud.cz); citace v kapitole XII.

V praxi se objevují názory (a ochránce se k nim přiklání), že jednoroční lhůta pro projednání přestupku je příliš krátká, přičemž časté obstrukce ze strany obviněných z přestupku, např. v podobě volby svých (zpravidla fiktivních) zástupců z exotických zemí, v důsledku čehož nastávají potíže s doručováním, dávají těmto názorům za pravdu (k tomu blíže rozsudek Nejvyššího správního soudu citovaný v poznámce 21). Ochránce má za to, že pokud by došlo k prodloužení lhůty k projednání přestupku, tyto obstrukce by již do značné míry ztratily smysl. V této souvislosti je namístě poznamenat, že v době vydání tohoto sborníku je v legislativním procesu novela zákona o přestupcích, která lhůtu pro projednání přestupku prodlužuje na dva roky (sněmovní tisk č. 585; k dispozici na www.psp.cz).

Jak už bylo uvedeno výše, jednorroční lhůta k projednání přestupku se prodlužuje o dobu, po kterou bylo pro tentýž skutek vedeno trestní řízení. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 25. 1. 2007, sp. zn. 6 As 56/2004 (www.nssoud.cz), k tomu dovodil, že „*doba, po kterou bylo trestní řízení vedeno, začíná běžet dnem zahájení trestního řízení, tj. nejčastěji dnem, kdy policejní orgán sepsal záznam o zahájení úkonů trestního řízení, a končí dnem právní moci usnesení policejního orgánu, státního zástupce nebo soudu o odevzdání nebo postoupení věci příslušnému správnímu orgánu k projednání přestupku. Dnem následujícím po tomto dni běh lhůty podle § 20 odst. 1 zákona o přestupcích pokračuje.*“

Vedle toho na základě ustanovení § 41 zákona č. 150/2002, soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, neběží lhůta pro projednání přestupku též tehdy, probíhá-li řízení v přestupkové věci před správním soudem.

9. ROZHODNUTÍ

Rozhodnutí ve věci samé představuje cíl a účel správního řízení. Jedná se o formalizovaný projev vůle správního orgánu, kterým se autoritativně vyjadřuje k předmětu řízení, tj. přestupkovému jednání obviněného z přestupku.

9.1 Náležitosti rozhodnutí

Náležitosti rozhodnutí jsou v obecné rovině upraveny v ustanovení § 68 správního řádu. Rozhodnutí obsahuje výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků.

PŘESTUPKY

Výroková část Výroková část musí dle ustanovení § 68 odst. 2 správního řádu obsahovat:

- řešení otázky, která je předmětem řízení,
- právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno,
- označení účastníků údaji umožňujícími jejich identifikaci dle ustanovení § 18 odst. 2 správního řádu, tj. jméno, příjmení, datum narození, místo trvalého pobytu, popř. jiný údaj podle zvláštního zákona,
- lhůta ke splnění ukládané povinnosti (např. k zaplacení pokuty a nákladů řízení či uhrazení škody).

V ustanovení § 77 zákona o přestupcích jsou vymezeny další náležitosti rozhodnutí o přestupku, jímž je obviněný z přestupku uznán vinným. Jsou jimi:

- popis skutku s označením místa a času jeho spáchání,
- vyslovení viny,
- druh a výměra sankce (případně rozhodnutí o upuštění od uložení sankce),
- rozhodnutí o nákladech řízení,
- v některých případech též rozhodnutí o započtení doby zákazu činnosti, o uložení ochranného opatření či o nároku na náhradu škody.

Výroková část může obsahovat **více výroků**. To má praktický význam zejména v případech, kdy je vedeno společné řízení dle ustanovení § 57 zákona o přestupcích, a to jak tehdy, pokud je předmětem řízení více přestupků jednoho pachatele, tak v řízeních vedených vůči více obviněným. Ochránce se setkává s případy, kdy jednotlivé výroky rozhodnutí nejsou dostatečně odděleny, což činí problémy zejména v případech, kdy jednotlivé výroky nabývají (např. v důsledku podaného odvolání) právní moci v různou dobu.⁴⁹ Z tohoto pohledu se jeví jako vhodné, aby jednotlivé výroky byly např. očíslovány a v rozhodnutí správního orgánu I. stupně i odvolacího orgánu tak mohly být jednoznačně identifikovány. Výrok rozhodnutí by měl být srozumitelný, přesný a určitý, neboť na základě výroku rozhodnutí jsou účastníku řízení (zejména obviněnému z přestupku) ukládány povinnosti.⁵⁰ Znění výroku je důležité i z hlediska možného vzniku překážky *rei iudicatae* (tj. věci rozsouzené – § 48 odst. 2 správního řádu).⁵¹ K otázce vymezení

⁴⁹ K tomu viz ustanovení § 82 odst. 3 správního řádu: „(3) Pokud odvolání směřuje jen proti některému výroku rozhodnutí nebo proti vedlejšímu ustanovení výroku, které netvoří nedílný celek s ostatními, a pokud tím nemůže být způsobena újma některému z účastníků, nabývá zbytek výrokové části právní moci, umožňuje-li to povaha věci.“

⁵⁰ Vzor výroku rozhodnutí lze nalézt ve vzorovém protokolu z ústního jednání, který je k dispozici na: <http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?ID=119583&TypeID=2>.

⁵¹ „(2) Přiznat totéž právo nebo uložit tutéž povinnost lze z téhož důvodu téže osobě pouze jednou.“

předmětu řízení ve výroku rozhodnutí se vyjádřil též Nejvyšší správní soud.⁵²

Odůvodnění představuje neméně důležitou součást rozhodnutí o přestupku. Vzhledem k tomu, že zákon o přestupcích neobsahuje zvláštní úpravu náležitostí odůvodnění, je třeba vycházet z úpravy obsažené v ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu. Dle něj odůvodnění rozhodnutí musí obsahovat:

- důvody výroku nebo výroků rozhodnutí,
- podklady pro jeho vydání,
- úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů,
- informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.

Dle ustanovení § 12 odst. 1 zákona o přestupcích při určení druhu sankce a její výměry správní orgán přihlédne k závažnosti přestupku, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům, k okolnostem, za nichž byl spáchán, k míře zavinění, k pohnutkám a k osobě pachatele, zda a jakým způsobem byl pro týž skutek postižen v disciplinárním řízení. Tyto úvahy by měly rovněž být rozvedeny v odůvodnění rozhodnutí. V této souvislosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že „*řádné odůvodnění ukládané sankce v případě správního trestání je základním předpokladem pro přezkoumatelnost úvahy, kterou byl správní orgán při svém rozhodování veden. Ustanovení § 12 zákona o přestupcích obsahuje výčet hledisek, ke kterým je správní orgán povinen přihlédnout při stanovení druhu a výměry sankce. Správní orgán je povinen se při svých úvahách o konkrétní výši ukládané sankce těmito hledisky zabývat a srozumitelně a jednoznačně formulovat logické kroky, které jej ke stanovení konkrétní výše té které sankce vedly tak, aby odůvodnění její výše bylo následně soudem přezkoumatelné. Správní orgán je tak povinen se při ukládání sankce zabývat podrobně všemi hledisky, které zákon předpokládá, podrobně a přesvědčivě odůvodnit, ke kterému hledisku přihlédl, a navíc podrobně odůvodnit, jaký vliv mělo toto hledisko na konečnou výši ukládané sankce. Výše uložené sankce tak musí být v každém rozhodnutí zdůvodněna způsobem nepřipouštějícím rozumné pochyby o tom, že právě taková její výše odpovídá konkrétním okolnostem individuálního případu.*“⁵³ Aniž by chtěl jakkoliv zpochybňovat požadavek na řádné odůvodnění rozhodnutí, apeluje ochránce na střízlivou a rozumnou aplikaci tohoto závěru Nejvyššího správního soudu při posuzování rozhodnutí správních orgánů

Odůvodnění

Okolnosti
ovlivňující
druh a výši
sankce

⁵² Viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 15. 1. 2008, sp. zn. 2 As 34/2006 (www.nssoud.cz); citace v kapitole XII.

⁵³ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2009, sp. zn. 9 As 62/2008 (www.nssoud.cz).

PŘESTUPKY

v rámci odvolacího či přezkumného řízení, neboť přísně vzato by ve většině případů bylo možno nalézt určitý nedostatek stran odůvodnění rozhodnutí, resp. druhu a výše sankce, na základě něhož by bylo možno rozhodnutí prvostupňového správního orgánu zrušit a věc vrátit k novému projednání, což by mohlo vést k zániku odpovědnosti za přestupek. Blížší informace k ukládání a odůvodňování sankcí lze nalézt např. v metodickém materiálu Krajského úřadu Jihomoravského kraje.⁵⁴

Poučení o odvolání Nedílnou součástí odůvodnění rozhodnutí je poučení o odvolání. Dle ustanovení § 68 odst. 5 správního řádu se v poučení uvede:

- v jaké lhůtě je možno tak učinit,
- od kterého dne se tato lhůta počítá,
- který správní orgán o odvolání rozhoduje a
- u kterého správního orgánu se odvolání podává.

Správné a úplné poučení je důležité mj. z toho důvodu, že v případě chybějícího, neúplného nebo nesprávného poučení podle § 68 odst. 5 lze odvolání podat do 15 dnů ode dne oznámení opravného usnesení podle § 70 věty první, bylo-li vydáno, nejpozději však do 90 dnů ode dne oznámení rozhodnutí (§ 83 odst. 2 správního řádu). Ochránce doporučuje, aby správní orgán, který rozhodnutí vydává, v poučení o odvolání uvedl též rozsah odvolání v případech, kdy v řízení figurují kromě obviněného z přestupku též jiní účastníci (např. navrhovatel či poškozený – k tomu blíže v kapitole VIII.2).

9.2 Oznámení rozhodnutí

Správní řád v ustanovení § 72 vymezuje dvě formy doručení – **ústním vyhlášením** a **doručením stejnopisu** písemného vyhotovení rozhodnutí.

Ústní vyhlášení Pakliže má správní orgán shromážděny všechny podklady pro rozhodnutí a účastníci řízení byli s nimi seznámeni, lze rozhodnutí vyhlásit ústně. V této fázi se mohou účastníci řízení rozhodnout, zdali je takto vyhlášené rozhodnutí pro ně dostatečné, anebo budou požadovat doručení stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí. Jestliže se všichni účastníci řízení doručení písemného vyhotovení rozhodnutí vzdají, učiní se namísto něj pouze záznam do spisu, který by měl obsahovat výrokovou část, odůvodnění, datum vyhotovení, otisk úředního razítka, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby (§ 67 odst. 2 správního řádu). Ochránce doporučuje, aby účastník řízení vlastnoručně (např. sepsáním věty „Vzdávám se práva na doručení písemného vyhotovení rozhodnutí“ do protokolu o ústním jednání) potvrdil, že mu postačuje oznámení rozhodnutí ústním vyhlášením.

⁵⁴ K dispozici na: <http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?ID=149813&TypeID=2>.

Vedle toho se účastník řízení může vzdát práva na odvolání (tuto skutečnost by měl rovněž vlastnoručně potvrdit do spisu); v takovém případě rozhodnutí (resp. výroková část, která se jej týká) tímto dnem nabývá právní moci, a to v případě, kdy je v řízení jediný účastník. Je-li v řízení více účastníků a všichni se vzdají práva na odvolání, nabývá rozhodnutí právní moci dnem následujícím po dni, kdy tak učinil poslední z nich (§ 91 odst. 4 správního řádu).⁵⁵ Je-li vedeno společné řízení vůči více obviněným, je třeba každý výrok posuzovat z hlediska nabytí právní moci zvlášť. Prohlášení o vzdání se práva na odvolání nelze vzít zpět.

Doručování (včetně doručování stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí) je komplexně upraveno v dílu 4 hlavy II správního řádu. Výjimku tvoří ustanovení § 80 zákona o přestupcích, dle něhož „*rozhodnutí o přestupku nelze doručit veřejnou vyhláškou*“. Správní řád v aktuálním znění zakotvuje několik typů doručování, které jsou hierarchicky uspořádány. Na prvním místě je doručování prostřednictvím veřejné datové sítě do **datové schránky** zřízené dle zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a elektronické konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů (§ 19 odst. 1 správního řádu).

Jestliže účastník řízení nemá zřízenou datovou schránku, doručuje správní orgán na **adresu pro doručování nebo elektronickou adresu, kterou mu účastník sdělí** (§ 19 odst. 3 správního řádu). Jedná se tedy o adresu, kterou účastník řízení výslovně uvede, aby mu na ni bylo doručováno.

Nesdělí-li účastník řízení adresu pro doručování dle předchozího odstavce, doručuje se dle ustanovení § 20 odst. 1 správního řádu na **adresu evidovanou v informačním systému evidence obyvatel, na kterou mu mají být doručovány písemnosti**. Postup při zřízení této adresy je upraven v ustanovení § 10b zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o evidenci obyvatel“).⁵⁶

Způsoby
doručení
písemného
vyhotovení
rozhodnutí

⁵⁵ Otázkou nabytí právní moci rozhodnutí při vzdání se práva na odvolání účastníkem řízení se zabýval poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu v Závěru ze zasedání poradního sboru č. 69/2008 ze dne 16. 6. 2008 – k dispozici na: <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>.

⁵⁶ „(1) Na písemnou žádost občana lze v evidenci obyvatel vést též údaj o adrese, na kterou mu mají být doručovány písemnosti podle zvláštního právního předpisu.
(2) Adresu podle odstavce 1, její změnu nebo zrušení ohlásí občan ohlašovně v místě trvalého pobytu.
(3) Žádost v listinné podobě musí obsahovat úředně ověřený podpis občana; to neplatí v případě, kdy občan podepíše žádost před zaměstnancem ohlašovny. Pokud má žádost podle věty první formu datové zprávy, občan ji po vyplnění opatří zaručeným elektronickým podpisem založeným na kvalifikovaném certifikátu vydaném akreditovaným poskytovatelem certifikačních služeb nebo dodá prostřednictvím datové schránky. Žádost může rovněž obsahovat datum, od kterého občan žádá, aby na adresu, na kterou mu

PŘESTUPKY

Nemá-li osoba zřízenou doručovací adresu dle předchozího odstavce, doručuje se na **adresu trvalého pobytu**. Účastníkovi – fyzické osobě – pak může být doručeno, **kdekoliv bude zastížen** (§ 20 odst. 1 správního řádu).

Správní orgán by tedy měl vždy zkoumat, jakou formou má být účastníkovi řízení doručováno. Pokud by totiž bylo rozhodnutí doručováno nesprávně (např. poštou namísto datové schránky nebo na adresu trvalého pobytu namísto adresy pro doručování), nemohlo by být považováno za řádně doručené. Jestliže by tedy např. správní orgán zásilku s rozhodnutím zaslal účastníkovi řízení na adresu jeho trvalého bydliště, ačkoliv tento správnímu orgánu sdělil adresu pro doručování dle ustanovení § 19 odst. 3 správního řádu, anebo měl zřízenou doručovací adresu dle ustanovení § 20 odst. 1 správního řádu, nemohlo by být rozhodnutí doručeno tzv. fikcí doručení (viz níže). Obdobná situace nastane též tehdy, pokud je doručováno na adresu, kde se účastník řízení sice fakticky zdržuje (a správnímu orgánu je to známo), nicméně účastník řízení si tuto adresu výslovně nezvolil jako adresu pro doručování. Účastník řízení by však nemohl namítat neplatnost doručení, jestliže se s nesprávně doručeným rozhodnutím fakticky seznámil.⁵⁷

Uložení písemnosti a fikce doručení

V praxi se může stát, že účastník řízení nebude při doručování zásilky obsahující rozhodnutí doručujícím orgánem⁵⁸ zastížen a zásilku není možné doručit jiným způsobem naznačeným výše. V takovém případě se písemnost uloží, a to buď u správního orgánu, který ji vyhotovil, anebo u obecního úřadu či na poště, která zásilku doručovala. Zároveň by adresátovi mělo být do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo vloženo oznámení o uložení písemnosti s výzvou, aby si ji ve lhůtě 10 dnů vyzvedl. Na oznámení by mělo být uvedeno, kde, odkdy a v kterou denní dobu si lze písemnost vyzvednout. Adresát rovněž musí být poučen o právních důsledcích nevyzvednutí písemnosti nebo odmítnutí jejího převzetí. Byly-li splněny výše zmíněné podmínky, uplynutím lhůty 10 dnů od uložení je písemnost doručena tzv. **fikcí doručení** (k tomu též kapitola VIII.1).

Doručování na adresu ohlašovny

Správní orgány se v praxi potýkají s problémy při doručování na adresu sídla ohlašovny, kde mají evidován trvalý pobyt osoby, jimž byl údaj

mají být doručovány písemností podle zvláštního právního předpisu, byly písemnosti doručovány; v opačném případě se jedná o datum podání žádosti.

(4) Adresu podle odstavce 1 poskytuje ministerstvo, krajský úřad a obecní úřad obce s rozšířenou působností správnímu orgánu nebo jinému orgánu veřejné moci pro účely doručování; tím není dotčeno poskytování tohoto údaje podle jiného právního předpisu.“

⁵⁷ K tomu blíže rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2010, sp. zn. 1 As 90/2010 (www.nssoud.cz); citace v kapitole XII. Touto otázkou se zabýval též poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu v Závěru ze zasedání poradního sboru č. 86/2009 ze dne 14. 12. 2009 – k dispozici na: <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradního-sboru-ministra-vnitra-ke-správnímu-řádu.aspx>.

⁵⁸ Může jím být zástupce obecního úřadu, který rozhodnutí doručuje, příslušník obecní policie nebo Policie ČR či pracovník České pošty nebo jiné obdobné doručovací služby.

o místu trvalého pobytu úředně zrušen dle ustanovení § 12 zákona o evidenci obyvatel. Pro tyto případy by měly být obecními úřady vytvořeny podmínky pro uplatnění fikce doručení (viz výše). K této problematice blíže viz metodický materiál Krajského úřadu Jihomoravského kraje.⁵⁹ Osoby, které mají trvalé bydliště na ohlašovně, by si měly být vědomy toho, že ačkoliv se na adrese ohlašovny fakticky nezdržují, nemá to vliv na platnost doručení, byly-li splněny potřebné podmínky pro uplatnění fikce doručení. Ochránce tedy doporučuje, aby si tyto osoby pravidelně chodily na obecní úřad kontrolovat, jestli zde nemají uložené oznámení o uložení písemnosti, popř. přímo písemnost k vyzvednutí.

Správní řád výslovně pamatuje na situace, kdy si účastník řízení nemohl rozhodnutí nebo jinou písemnost vyzvednout např. z důvodu pobytu na dovolené, hospitalizace v nemocnici, služební cestě či z jiných závažných důvodů. Jedná se o **tzv. určení neplatnosti doručení** dle § 24 odst. 2 správního řádu.⁶⁰ Obdobný institut nazvaný **navrácení v předešlý stav** upravuje ustanovení § 41 odst. 2 správního řádu. Dle tohoto ustanovení může účastník o prominutí zmeškání úkonu (např. podání odvolání) požádat správní orgán do 15 dnů ode dne, kdy pominula překážka, která podateli bránila úkon učinit. S požádáním je třeba spojit zmeškaný úkon, jinak se jím správní orgán nezabývá. Zmeškání úkonu nelze prominout, jestliže ode dne, kdy měl být úkon učiněn, uplynul jeden rok. Správní orgán promine zmeškání úkonu, prokáže-li podatel, že překážkou byly závažné důvody, které nastaly bez jeho zavinění. Správní orgán zmeškání úkonu nepromine, je-li zjevné, že by újma, která by byla způsobena dotčením práv nabytých v dobré víře nebo dotčením veřejného zájmu, převýšila újmu hrozící podateli. Jedná se tedy o dva odlišné právní instrumenty reagující na odlišné situace – doručování vs. neučinění určitého úkonu v zákonné lhůtě. Ačkoli se v § 24 odst. 2 správního řádu odkazuje na § 41 správního řádu, neaplikuje se tento kompletně, avšak jen co do podmínek podání žádosti a s ohledem na povahu žádosti o určení neplatnosti doručení (zejm. lhůty). Například k žádosti o určení neplatnosti doručení není nutné přikládat zmeškaný úkon, protože z logiky věci žádný úkon zmeškaný nebyl – žádost směřuje ke zneplatnění doručení, a tedy bude-li žádosti vyhověno, má žadatel např. novou lhůtu pro podání odvolání. Na druhou stranu o zamítnutí obou žádostí musí správní orgán rozhodnout, a to formou usnesení, které se oznamuje žadateli (podateli) – viz § 41 odst. 7 správního řádu a je proti němu přípustné odvolání.

**Určení
neplatnosti
doručení
a navrácení
v předešlý
stav**

⁵⁹ K dispozici na <http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?ID=178343&TypeID=2>.

⁶⁰ „Prokáže-li adresát, že si pro dočasnou nepřítomnost nebo z jiného vážného důvodu nemohl bez svého zavinění uloženou písemnost ve stanovené lhůtě vyzvednout, může za podmínek ustanovení § 41 požádat o určení neplatnosti doručení nebo okamžiku, kdy byla písemnost doručena.“

10. ZVLÁŠTNÍ USTANOVENÍ VE VZTAHU K MLADISTVÝM OBVINĚNÝM

Zákon o přestupcích obsahuje ustanovení, která reflektují zvláštní péči, kterou společnost věnuje mladistvým, kdy ukládané sankce by měly přispět nejen k prevenci před dalším protiprávním jednáním mladistvých pachatelů, ale měly by mít též výchovný účinek. Smyslem těchto zvláštních ustanovení by měla být rovněž zvýšená ochrana mladistvých, jak to ostatně vyžaduje Úmluva o právech dítěte (publikovaná pod č. 104/1991 Sb.) a čl. 32 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, dle kterého „*rodčovství a rodina jsou pod ochranou zákona. Zvláštní ochrana dětí a mladistvých je zaručena.*“

Za mladistvého se pro účely přestupkového řízení považuje fyzická osoba, která v době jeho spáchání dovršila patnáctý rok a nepřekročila osmnáctý rok svého věku. Za přestupek tedy není odpovědný ten, kdo nedovršil věk patnácti let. Pokud tato osoba dopustí jednání, jímž je způsobena škoda, odpovídá za ni její zákonný zástupce dle ustanovení § 422 občanského zákoníku.⁶¹

Pokud jde o konkrétní odchylnou úpravu, tato je zakotvena zejména v ustanovení § 19 zákona o přestupcích:

- Přestupek mladistvého **nelze projednat v příkazním řízení**. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že tento zákaz se týká pouze příkazního, **nikoliv blokového řízení**. Nejvyšší správní soud dovodil, že mladistvý má plnou procesní způsobilost k projednání přestupkové věci v blokovém řízení, a to v rozsudku ze dne 22. 1. 2010, sp. zn. 5 As 65/2009, kde dospěl k závěru, že „*přestupek spáchala osoba přičetná, ve smyslu zákona o přestupcích byla tato odpovědná za své jednání. Přičítá-li zákon plnou odpovědnost mladistvému za své jednání, je nutno vycházet a priori i z toho, že tato osoba je i plně procesně způsobilá k úkonům ve správním (přestupkovém) řízení stran přestupku, který ji lze přičítat. Zavinění, jakožto další podstatnou stránku přestupku, nelze přičítat nikomu jinému než toliko pachateli přestupku. Připouští-li zákon projednání přestupku v blokovém řízení i s mladistvým pachatelem, nutně musí presumovat i způsobilost a odpovědnost mladistvého pachatele za své konání v průběhu řízení. Nelze se proto dovolávat nerozvážnosti a newědomění si následků chování (zde zahození pokutového bloku) mladistvého.*“

⁶¹ „(1) *Nezletilý nebo ten, kdo je stížen duševní poruchou, odpovídá za škodu jím způsobenou, je-li schopen ovládnout své jednání a posoudit jeho následky; společně a nerozdílně s ním odpovídá, kdo je povinen vykonávat nad ním dohled. Není-li ten, kdo způsobí škodu, pro nezletilost nebo pro duševní poruchu schopen ovládnout své jednání nebo posoudit jeho následky, odpovídá za škodu ten, kdo je povinen vykonávat nad ním dohled.*“

- **Horní hranice pokuty** se u mladistvých snižuje **na polovinu**, přičemž však nesmí být vyšší než 2000 Kč. **V blokovém řízení** nelze uložit mladistvému pokutu vyšší než 500 Kč; pokutu až do výše 1000 Kč lze uložit mladistvému, pokud tento zákon nebo zvláštní zákon připouští v blokovém řízení uložit pokutu vyšší než 1000 Kč.
- **Zákaz činnosti** lze mladistvému uložit **nejdéle na dobu jednoho roku**, nebránil-li by výkon této sankce jeho přípravě na povolání.
- Dle ustanovení § 73 odst. 2 zákona o přestupcích je správní orgán povinen o konání ústního jednání vyrozumět **též zákonného zástupce** mladistvého obviněného a **orgán sociálně-právní ochrany dětí**; jim se také rozhodnutí ve věci oznamuje.
- Dle ustanovení § 81 odst. 1 zákona o přestupcích se **ve prospěch obviněného** mladistvého mohou **odvolat** též jeho **zákonný zástupce** a **orgán sociálně-právní ochrany dětí**.

VIII.

Odvolací řízení

Možnost podání odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně je vyjádřením zásady dvojinstančnosti přestupkového, resp. obecně správního, řízení (viz výše). Platí, že **odvolání se podává u správního orgánu, který napadené rozhodnutí vydal** (§ 86 odst. 1 správního řádu). Včas podané a přípustné odvolání proti rozhodnutí o přestupku má **odkladný účinek**, který nelze vyloučit (§ 81 odst. 5 zákona o přestupcích). To znamená, že účinky rozhodnutí (např. povinnost zaplatit pokutu či uhradit náklady řízení nebo vzniklou škodu) se odkládají do doby, než o odvolání pravomocně rozhodne nadřízený orgán. Ochránce se poměrně často setkává s tím, že účastníci řízení podávají odvolání přímo u odvolacího orgánu, a to z nejrůznějších příčin (zpravidla proto, že nedůvěřují prvostupňovému orgánu, že by jejich odvolání postoupil nadřízenému orgánu k posouzení). V této souvislosti je třeba upozornit na ustanovení § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu, dle něhož *„pokud je provedení určitého úkonu v řízení vázáno na lhůtu, je lhůta zachována, je-li posledního dne lhůty učiněno podání u věcně a místně příslušného správního orgánu anebo je-li v tento den podána poštovní zásilka adresovaná tomuto správnímu orgánu, která obsahuje podání, držiteli poštovní licence nebo zvláštní poštovní licence anebo osobě, která má obdobné postavení v jiném státě; nemůže-li účastník z vážných důvodů učinit podání u věcně a místně příslušného správního orgánu, je lhůta zachována, jestliže je posledního dne lhůty učiněno podání u správního orgánu vyššího stupně; tento správní orgán podání bezodkladně postoupí věcně a místně příslušnému správnímu orgánu“*. Pokud tedy účastník řízení nebránily závažné důvody v podání odvolání u příslušného (tj. prvostupňového) orgánu, přičemž nadřízený orgán nestihne postoupit prvostupňovému orgánu odvolání v odvolací lhůtě,⁶² potom nadřízený správní orgán zamítne v souladu s ustanovením § 92 odst. 1 správního řádu odvolání jako opožděné (viz kapitola VIII.1). Ochránce tedy apeluje na dodržování výše zmíněného ustanovení správního řádu stran podávání odvolání u správního orgánu, který napadené rozhodnutí vydal.

⁶² Lhůta je zachována, pokud nepříslušný správní orgán předá předmětnou písemnost poslední den lhůty k poštovní přepravě – viz usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. 10. 2010, sp. zn. 29 Cdo 1167/2009 (www.nsoud.cz).

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru,⁶³ že v rámci přestupkového řízení se s ohledem na právo na spravedlivý proces podle čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod⁶⁴ **neuplatní tzv. koncentrační zásada** vyjádřená v ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu, dle něhož „*k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlédně jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Namítá-li účastník, že mu nebylo umožněno učinit v řízení v prvním stupni určitý úkon, musí být tento úkon učiněn spolu s odvoláním.*“ Znamená to tedy, že obviněný z přestupku může uplatňovat nové skutečnosti a navrhopvat nové důkazy i v odvolání. Tato výjimka se však **nevztahuje** na případy, kdy se jedná o **tzv. návrhové přestupky** a odvolatelem je navrhovatel. Je totiž v zájmu navrhovatele, aby předložil správnímu orgánu veškerá tvrzení podložená důkazy, která má k dispozici. Pokud tak neučiní a správní orgán v důsledku toho např. zastaví řízení vůči obviněnému z přestupku z důvodu neprokázání skutku, který byl předmětem řízení, potom se jedná o nedostatek součinnosti se správním orgánem, které nemůže jít k tíži obviněného z přestupku.

1. ODVOLACÍ LHŮTA

Odvolací lhůta činí 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí. V této souvislosti je namístě účastníky řízení upozornit, že pokud je poštovní doručovatel nezastihne a rozhodnutí není možné doručit jiným způsobem přípustným dle ustanovení § 20 správního řádu (např. zplnomocněné osobě), potom v souladu s ustanovením § 23 odst. 1 správního řádu se písemnost uloží na poště, za současného vložení oznámení o neúspěšném doručení písemnosti do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo. Pokud si účastník řízení nevyzvedne zásilku s rozhodnutím ve lhůtě 10 dnů od uložení, potom se považuje toto rozhodnutí za doručené posledním dnem této lhůty (jedná se o *tzv. fikci doručení*). Od tohoto dne se pak počítá lhůta k podání odvolání, byť si účastník řízení zásilku fyzicky převzal později.

Pokud konec lhůty připadne na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty k podání odvolání nejbližší příští pracovní den. Jak už bylo uvedeno výše, lhůta je zachována, pokud je zásilka obsahující odvolání podána k poštovní přepravě poslední den lhůty. Tato skutečnost by měla být patrná z podacího razítka.

⁶³ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, sp. zn. 1 As 96/2008 (www.nssoud.cz); citace v kapitole XII.

⁶⁴ Publikovaná ve Sbírce zákonů pod č. 209/1992 Sb.

PŘESTUPKY

Opožděné odvolání správní orgán zamítne dle ustanovení § 92 odst. 1 správního řádu. Následně by měl zkoumat, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí (v přestupkovém řízení přichází do úvahy zejména přezkumné řízení). Pakliže jsou shledány předpoklady pro zahájení přezkumného řízení (viz kapitola IX), je opožděné nebo nepřipustné odvolání považováno za podnět k zahájení přezkumného řízení.

2. ROZSAH ODVOLÁNÍ

V souvislosti s pojednáním o odvolacím řízení je namístě se zmínit též o **rozsahu odvolání** pro jednotlivé okruhy účastníků řízení. Dle ustanovení § 81 zákona o přestupcích se proti rozhodnutí o přestupku může odvolat v plném rozsahu jen **obviněný** z přestupku a, jde-li o mladistvého, v jeho prospěch i jeho zákonný zástupce a orgán vykonávající sociálně-právní ochranu dětí. **Poškozený** se může odvolat jen ve věci náhrady škody. **Vlastník zabrané věci** se může odvolat jen proti té části rozhodnutí, ve které se vyslovuje zabránění věci. U přestupků, které lze projednat jen na návrh, se může **navrhovatel** odvolat jen proti té části rozhodnutí, která se týká vyslovení viny obviněného z přestupku nebo povinnosti navrhovatele nahradit náklady řízení; může se též odvolat proti rozhodnutí o zastavení řízení v případech, kdy se rozhodnutí účastníkům oznamuje. Pokud by se účastník odvolal proti rozhodnutí v části, ke které mu dle zákona nepřísluší, potom by bylo odvolání v této části zamítnuto jako nepřipustné. V dané souvislosti ochránce považuje za nutné upozornit též na to, že obviněný z přestupku v případech, kdy je vedeno společné řízení dle ustanovení § 57 odst. 2 zákona o přestupcích vůči více pachatelům, se může odvolat pouze proti té části rozhodnutí, která se týká jeho osobně; nikoliv ostatních obviněných. Pokud by se účastník řízení odvolal proti jinému výroku rozhodnutí, než proti jakému mu ze zákona přísluší (např. pokud by se poškozený odvolal proti výroku o vině nebo sankci obviněného z přestupku), jednalo by se o **nepřipustné odvolání**, které by správní orgán dle ustanovení § 92 odst. 1 správního řádu zamítl. Další případný postup by byl obdobný jako v případě opožděného odvolání (viz kapitola VIII.1)

S odvoláním také souvisí ustanovení § 82 správního řádu, které řeší otázku, v jakém rozsahu je odvoláním napadeno rozhodnutí správního orgánu. Obecně platí, že primární je vůle odvolatele, který by ji ale měl vyjádřit v odvolání. Měl by tedy uvést, které části rozhodnutí napadá. Pakliže se tak z různých důvodů nestane, nastupuje zákonná domněnka, že odvoláním je rozhodnutí napadeno v celém rozsahu, resp. odvolatel se domáhá zrušení celého rozhodnutí.

V praxi se lze setkat s případy, kdy tento v jádru jednoduchý princip působí jisté obtíže a záleží na pečlivosti správních orgánů, zda záměr odvolatele vyhodnotí správně. Na tomto místě je ale třeba zmínit, že správní orgány by neměly domýšlet, co odvolatel zamýšlel (viz Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. Praha: Bova Polygon, 2006, kde se v části týkající se § 37 odst. 1 mj. uvádí, že správní orgán nemůže za účastníka domýšlet, co asi chtěl či mohl učinit), ale měly by citlivě dbát smyslu odvolání. Veřejný ochránce práv se zabýval případem, kdy stěžovatel byl v rámci jednoho rozhodnutí uznán vinným ze spáchání jednoho správního deliktu a současně bylo zastaveno řízení o jiných dvou deliktech. Účastník řízení se proti rozhodnutí bránil odvoláním, v němž uvedl, že se odvolává proti rozhodnutí XY a za středníkem následně uvedl argumentaci směřující proti té části rozhodnutí, v níž byla konstatována jeho vina. Správní orgány toto odvolání vyhodnotily tak, že z něj není zřejmý rozsah a tedy postupovaly v souladu s domněnkou, že je rozhodnutí napadeno v celém rozsahu. Toto posouzení ale mělo negativní dopad na účastníka řízení, neboť rozhodnutí o zastavení řízení ve věci zbylých dvou přestupků nenabýlo právní moci, což mělo dopad na možnost odvolatele opětovně řídit motorová vozidla. Ochránce v této souvislosti konstatoval, že správní orgány musí při posuzování rozsahu odvolání vycházet nejen z jazykového výkladu § 82 správního řádu, ale i z logiky věci a všech okolností případu. Dovožovat, že odvolání směřuje i proti výrokům, v nichž došlo např. k zastavení řízení, postrádá smysl, neboť odvolatel, který je způsobilý k právním úkonům, obvykle nebude podávat odvolání ve svůj neprospěch (blíže viz závěrečné stanovisko ochránce sp. zn. 3477/2010/VOP/MK – kapitola XIII).

3. NÁLEŽITOSTI ODVOLÁNÍ

Odvolání by mělo obsahovat základní náležitosti podání dle ustanovení § 37 odst. 2 správního řádu, tedy:

- z podání musí být patrné, kdo je činí, které věci se týká a co se navrhuje,
- fyzická osoba uvede v podání jméno, příjmení, datum narození a místo trvalého pobytu, popřípadě jinou adresu pro doručování,
- podání musí obsahovat označení správního orgánu, jemuž je určeno, další náležitosti, které stanoví zákon, a podpis osoby, která je činí.

Kromě toho, jak už bylo naznačeno výše, dle ustanovení § 82 odst. 2 správního řádu musí odvolání obsahovat údaje o tom, proti kterému rozhodnutí směřuje, v jakém rozsahu ho napadá a v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež

PŘESTUPKY

mu předcházelo. Neznamená to však, že v odvolání musí být nezbytně uvedeno ustanovení právního předpisu, které bylo napadeným rozhodnutím porušeno. Postačí, je-li z odvolání zřejmé, v čem účastník spatřuje pochybení správního orgánu, který napadené rozhodnutí vydal.

4. POSTUP ORGÁNU, KTERÝ NAPADENÉ ROZHODNUTÍ VYDAL

Jestliže správnímu orgánu, který ve věci vydal rozhodnutí, dojde odvolání, potom je povinen zaslat stejnopis odvolání všem účastníkům řízení (pokud je jich více) a stanoví jim lhůtu k vyjádření, která nesmí být kratší 5 dnů.

Správní řád připouští, aby správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, případná pochybení napravil v rámci **tzv. autoremedury** sám, a to za podmínek zakotvených v ustanovení § 87 zákona o přestupcích, dle něhož *„správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, je může zrušit nebo změnit, pokud tím plně vyhoví odvolání a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému z účastníků, ledaže s tím všichni, kterých se to týká, vyslovili souhlas. Proti tomuto rozhodnutí lze podat odvolání.“*

Pokud správní orgán neshledá důvod k uplatnění autoremedury, postoupí shromážděný spisový materiál společně s odvoláním, případnými vyjádřeními ostatních účastníků a svým stanoviskem odvolacímu orgánu, a to ve lhůtě 30 dnů ode dne doručení odvolání; v případě nepřipustného nebo opožděného odvolání pak ve lhůtě 10 dnů.

5. POSTUP ODVOLACÍHO ORGÁNU

Odvolací orgán dle ustanovení § 89 odst. 2 správního řádu *„přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. K vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost, se nepřihlíží; tímto ustanovením není dotčeno právo na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem.“*

K tomu odborná literatura poznamenává, že *„odvolací správní orgán tedy vždy a bez ohledu na rozsah námitek uvedených v odvolání přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Pro odvolací správní orgán tak nepřipadá v úvahu, aby nepřihlédl k opožděným námitkám (§ 82 odst. 4 SpŘ), které vytýkají porušení kogentních předpisů hmotného či procesního práva, protože s nimi se musí správní orgán vždy vypořádat. Složitější bude*

pro odvolací správní orgán rozlišit rozsah přezkumu rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, z hlediska jeho zákonnosti a správnosti mimo námitky uvedené v odvolání. Správnost rozhodnutí totiž vždy vychází ze zákonnosti a slouží k vyplnění prostoru v mezích zákonných limitů vhodným, hospodárným, efektivním, rozumným, účelným či citlivým řešením, které se správnímu orgánu nabízí z různých variant v rámci jeho správního uvážení. Problém rozlišení mezi zákonností a správností ovšem tkví v širokém pojetí základních zásad správního řízení § 2 až 8, které jsou páteří správního řádu, a základními pravidly pro činnost veřejné správy, včetně jejího správného postupu v rámci správního uvážení. Pokud pak srovnáme výše uvedené vlastnosti správného rozhodnutí s požadavky na zákonné rozhodnutí ve světle základních zásad, zjistíme, že většinu uvedených vlastností musí mít rozhodnutí, které je v souladu se základními zásadami. Pokuta za správní delikt uložená v nepřiměřené (a tedy nesprávné) výši, byť v rozmezí stanoveném zákonem, je zpravidla uložena zároveň v rozporu se zásadou legitimního očekávání vyjádřenou v § 2 odst. 4 SpŘ (ve skutkově podobných případech byla tato pokuta uložena v jiné, přiměřené výši) a z nepřiměřeně vysoké (nesprávné) pokuty se stává pokuta nezákonná.

Rozdíl mezi přezkumem rozhodnutí z hlediska jeho souladu s právními předpisy a správností mimo námitky uvedené v odvolání tedy z velké části stírají základní zásady řízení, které – jak je uvedeno výše – požadavek na správnost rozhodnutí v řadě případů vtahují již do jeho zákonnosti. K tomu přistupuje ještě povinnost přezkoumat správnost rozhodnutí mimo odvolací námitky v případě, že na tom odvolací správní orgán shledá veřejný zájem.⁶⁵

Odvolací orgán má v podstatě 4 možnosti, jak ve věci rozhodnout:

- napadené rozhodnutí nebo jeho část zruší a řízení zastaví,
- napadené rozhodnutí nebo jeho část zruší a věc vrátí k novému projednání správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal,
- napadené rozhodnutí nebo jeho část změní a ve zbytku je potvrdí,
- odvolání zamítne a rozhodnutí potvrdí.

Pokud odvolací orgán rozhodnutí podřízeného správního orgánu zruší a věc vrátí k novému projednání, je prvostupňový orgán právním názorem nadřízeného orgánu vázán a měl by provést nápravu v souladu s pokyny uvedenými v odůvodnění rozhodnutí odvolacího orgánu.

Na vydání rozhodnutí v odvolacím řízení se vztahují obecné lhůty pro vydání rozhodnutí dle ustanovení § 71 správního řádu. To znamená, že rozhodnutí o odvolání by mělo být vydáno do 30 dnů od předání spisu odvolacímu orgánu. K této době lze připočítat dobu až 30 dnů, jestliže je

⁶⁵ Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. *Správní řád. Komentář*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 369–370.

PŘESTUPKY

zapotřebí nařídit ústní jednání nebo místní šetření, je-li třeba někoho předvolat, někoho nechat předvést nebo doručovat veřejnou vyhláškou osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, nebo jde-li o zvlášť složitý případ, a dále dobu nutnou k provedení dožádání podle § 13 odst. 3 správního řádu, ke zpracování znaleckého posudku nebo k doručení písemnosti do ciziny.

Zákaz změny k horšímu

V souvislosti s postupem odvolacího orgánu je namístě zmínit se o **zákazu tzv. reformace in peius** (změny k horšímu). Ten vyplývá z ustanovení § 82 zákona o přestupcích, dle něhož „*v odvolacím řízení nemůže správní orgán změnit uloženou sankci v neprospěch obviněného z přestupku*“. To znamená, že odvolací orgán nemůže uložit jak nepříznivější sankci (např. pokutu namísto původně uloženého napomenutí), tak i uložit pokutu vyšší. Pokud by měl správní orgán za to, že uložená pokuta je s ohledem na okolnosti případu nepřiměřeně nízká, měl by rozhodnutí správního orgánu zrušit a věc vrátit k novému projednání. Z textu zákona je zřejmé, že tento zákaz se vztahuje pouze na osobu obviněného z přestupku (nikoliv jiné účastníky řízení) a pouze na sankci (nikoliv na výrok o náhradě škody či nákladech řízení). Vůči účastníkům řízení odlišným od obviněného z přestupku se uplatní úprava zákazu reformace *in peius* vyjádřená v ustanovení § 90 odst. 3 správního řádu, dle něhož „*odvolací správní orgán nemůže změnit napadené rozhodnutí v neprospěch odvolatele, ledaže odvolání podal také jiný účastník, jehož zájmy nejsou shodné, anebo je napadené rozhodnutí v rozporu s právními předpisy nebo jiným veřejným zájmem*“. Z tohoto textu je zřejmé, že zvláštní úprava zákazu reformace *in peius* v zákoně o přestupcích je přísnější v tom směru, že na rozdíl od správního řádu nepřipouští výjimky v podobě prolomení zákazu změny k horšímu v případech, kdy odvolání podal také jiný účastník, jehož zájmy nejsou shodné, a dále je-li napadené rozhodnutí v rozporu s právními předpisy nebo jiným veřejným zájmem.

Pokud je odvolání opožděné (tj. pokud je správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, obdrží po uplynutí odvolací lhůty, resp. pokud je poštovní zásilka obsahující odvolání předána k poštovní přepravě po uplynutí této lhůty) nebo nepřípustné (viz pojednání o rozsahu odvolání), odvolací správní orgán je dle ustanovení § 92 odst. 1 správního řádu zamítne. Následně pak zkoumá, jestli nejsou dány podmínky pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení nebo obnovu řízení.

Přezkumné řízení představuje významný (a v praxi též poměrně často využívaný) nástroj sebekontroly zákonnosti rozhodování veřejné správy. Nejedná se o mimořádný opravný prostředek, za který bývá přezkumné řízení leckdy považováno, a to proto, že na jeho zahájení a vedení **nemají** účastníci řízení (na rozdíl od odvolání) **právní nárok**. Přezkumné řízení se vede z úřední povinnosti. To znamená, že podnět k zahájení přezkumného řízení, který může podat jak účastník řízení, tak i jiný subjekt, není žádostí ve smyslu ustanovení § 45 správního řádu. Pokud správní orgán neshledá důvody pro zahájení přezkumného řízení, sdělí tuto skutečnost do 30 dnů s uvedením důvodů podateli.

V rámci přezkumného řízení se přezkoumávají **pravomocná rozhodnutí** v případě, kdy lze **důvodně pochybovat o tom, že jsou v souladu s právními předpisy**. Tato zásada je do určité míry prolomena na základě ustanovení § 94 odst. 4 správního řádu, dle něhož *„jestliže po zahájení přezkumného řízení správní orgán dojde k závěru, že ačkoli rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, byla by újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře, ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, řízení zastaví“*.

Přezkumné řízení vede obecně správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který napadené rozhodnutí vydal. Pokud dal podnět k zahájení přezkumného řízení účastník, může přezkumné řízení provést správní orgán, který přezkoumávané rozhodnutí vydal, pokud tím plně vyhoví účastníkovi, který podnět uplatnil, a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému jinému účastníkovi, ledaže s tím všichni, jichž se to týká, vyslovili souhlas. Jedná se tedy o určitou obdobu autoremedury v rámci odvolacího řízení (viz kapitola VIII.4). V tomto případě je vhodné podnět k přezkumnému řízení zaslat správnímu orgánu, který napadené rozhodnutí vydal. Pokud správní orgán dospěje k závěru, že není namístě výše zmíněný postup, předá věc k provedení přezkumného řízení nadřízenému orgánu.

Účastníky přezkumného řízení jsou účastníci původního řízení, v rámci něhož bylo přezkoumávané rozhodnutí vydáno, jichž se přezkumné řízení týká, nebo jejich právní nástupci. Toto je z hlediska přestupkového řízení důležité např. tehdy, bylo-li vedeno společné řízení vůči více pachatelům,

Správní orgány příslušné k vedení přezkumného řízení

Účastníci přezkumného řízení

PŘESTUPKY

v rámci něhož bylo vydáno společné rozhodnutí o více výrocích. Podal-li podnět k přezkumnému řízení pouze některý z obviněných, potom je účastníkem přezkumného řízení pouze on, a nikoliv další obvinění, kteří byli účastníky původního řízení. Na základě podnětu k přezkumnému řízení lze ale zrušit i rozhodnutí týkající se jiných osob než podatele podnětu.

Lhůty pro
zahájení
přezkumného
řízení
a vydání
rozhodnutí

Velice důležitým aspektem přezkumného řízení je lhůta pro jeho zahájení. Usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat nejdéle **do 2 měsíců**, kdy se příslušný orgán o důvodu zahájení přezkumného řízení **dozvěděl**, nejpozději však **do 1 roku od právní moci rozhodnutí** ve věci. Ochránce se ve své praxi často setkává s problémem, že se na něj lidé obrací v okamžiku, kdy z důvodu uplynutí 1 roku od právní moci rozhodnutí již nemůže být přezkumné řízení zahájeno, byť byly jinak shledány důvody pro jeho zahájení. Správní řád upravuje též lhůtu pro vydání rozhodnutí v přezkumném řízení v prvním stupni, která činí **15 měsíců od právní moci přezkoumávaného rozhodnutí**.

V rámci přestupkového řízení je situace někdy ještě komplikovanější z důvodu nutnosti dodržení jednorocní lhůty pro projednání přestupku. Pokud tedy příslušný orgán nazná, že existují důvody pro zrušení rozhodnutí v přezkumném řízení, potom musí být věc znovu projednána (včetně vydání pravomocného rozhodnutí) v prekluzivní lhůtě, což někdy není časově možné. Rozhodnutí o přestupku může být pro nezákonnost v přezkumném řízení zrušeno bez ohledu na lhůtu k projednání přestupku. Tato lhůta má vliv pouze na další postup správního orgánu. Po uplynutí prekluzivní lhůty správnímu orgánu nezbude, než řízení z tohoto důvodu zastavit.

Ochránce v několika případech koncipoval svou zprávu o šetření jako podnět k přezkumnému řízení, přičemž příslušný správní orgán posléze nezákonné rozhodnutí vydané v rámci přestupkového řízení zrušil. Aby však mohl ochránce tímto způsobem postupovat, je třeba, aby se na něj dotčená osoba obrátila neprodleně po vydání pravomocného rozhodnutí. V opačném případě by nemusela být náprava skrze přezkumné řízení pro uplynutí zákonných lhůt možná.

Pokud příslušný správní orgán nazná, že napadené rozhodnutí není v rozporu s právními předpisy, řízení usnesením zastaví. V opačném případě správní orgán předmětné rozhodnutí zruší nebo změní, popřípadě zruší a věc vrátí odvolacímu orgánu nebo správnímu orgánu I. stupně k novému projednání.

Správní řád upravuje i tzv. **zkrácené přezkumné řízení**. Tento institut je často využíván v případech, kdy je porušení právního předpisu zcela zjevné z dostupného spisového materiálu, jsou splněny ostatní podmínky pro přezkumné řízení a není zapotřebí vysvětlení účastníků. V takovém případě se neprovádí dokazování a prvním úkonem správního orgánu v rámci přezkumného řízení je vydání rozhodnutí.

X.

Obnova řízení

Dalším z opravných prostředků proti pravomocnému rozhodnutí správních orgánů je obnova řízení. Ta může být (na rozdíl od přezkumného řízení) zahájena nejen z moci úřední, ale též na základě žádosti účastníka řízení.

Obnova řízení se skládá ze dvou samostatných řízení – nejprve příslušný správní orgán rozhoduje o povolení obnovy řízení (tj. zda obnovu nařídí, či nikoliv); pokud jsou shledány důvody pro obnovu řízení, následuje další (obnovené) řízení, v němž se řeší opětovně samotné meritum věci.

Na žádost účastníka se řízení obnoví, jestliže

- vyšly najevo dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy, které existovaly v době původního řízení a které účastník, jemuž jsou ku prospěchu, nemohl v původním řízení uplatnit, anebo se provedené důkazy ukázaly nepravdivými, nebo
- bylo zrušeno či změněno rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno (např. rozhodnutí v řízení o předběžné otázce dle ustanovení § 57 správního řádu),

a pokud tyto skutečnosti, důkazy nebo rozhodnutí mohou odůvodňovat jiné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování.

Příslušným orgánem k přijetí žádosti účastníka o povolení obnovy řízení je kterýkoliv správní orgán, který v napadeném řízení rozhodoval. Účastník může podat žádost o obnovu **do 3 měsíců** ode dne, kdy se o důvodu obnovy řízení dozvěděl, nejpozději však **do 3 let** ode dne právní moci rozhodnutí. Obnovy řízení se nemůže domáhat ten, kdo mohl důvod obnovy uplatnit v odvolacím řízení. **O samotné obnově řízení** rozhoduje správní orgán, který ve věci meritorně rozhodl v posledním stupni.

Z moci úřední může o obnově řízení rozhodnout do 3 let od právní moci rozhodnutí správní orgán, který ve věci rozhodoval v posledním stupni, pokud je dán některý ze dvou výše uvedených důvodů pro obnovu řízení na základě žádosti účastníka řízení, jestliže je na novém řízení veřejný zájem. Pokud bylo rozhodnutí dosaženo nebo ovlivněno trestným činem, lze z moci úřední o obnově řízení rozhodnout do 3 let ode dne následujícího po dni nabytí právní moci rozsudku o předmětném trestném činu. Není přitom rozhodné, zdali se jednalo o trestný čin úřední osoby, účastníka řízení nebo jiné osoby; podmínkou je pouze skutečnost, že spáchání tohoto trestného činu mělo podstatný vliv na rozhodnutí.

PŘESTUPKY

Pokud by hrozila vážná újma účastníkovi řízení nebo veřejnému zájmu, lze žádosti o obnovu řízení přiznat odkladný účinek.

K novému řízení poté, co bylo rozhodnuto o obnově řízení, nebo k novému řízení podle § 101 správního řádu (viz níže) je příslušný správní orgán, který byl příslušný k původnímu řízení v prvním stupni, s výjimkou situace, kdy je řízení obnoveno z důvodů, které se týkaly výlučně řízení vedeného odvolacím orgánem; v takovém případě je k novému řízení příslušný odvolací orgán.

XI.

Některé zvláštní typy přestupkového řízení

1. PŘÍKAZNÍ ŘÍZENÍ

Příkazní řízení je upraveno v ustanovení § 87 zákona o přestupcích. Tento institut byl do přestupkového práva včleněn z důvodu zjednodušení a urychlení projednávání přestupků, neboť v rámci příkazního řízení lze přestupky projednat bez nařizování ústního jednání a provádění dokazování.

Uložit pokutu nebo napomenutí příkazem lze tehdy, pokud z dostupných podkladů (např. oznámení od Policie ČR, protokol o podání vysvětlení u správního orgánu) je zřejmé, že předmětné jednání naplňuje znaky skutkové podstaty určitého přestupku, o spáchání přestupku není pochyb a dopustila se jej konkrétní osoba. Na rozdíl od blokového řízení není k uložení sankce v příkazním řízení třeba souhlasu osoby podezřelé ze spáchání přestupku.

Dle ustanovení § 13 odst. 2 zákona o přestupcích lze v příkazním řízení uložit pokutu **do výše 4000 Kč**. Pokud však zvláštní zákon stanoví, že za určitý přestupek lze uložit příkazem pokutu vyšší, postupuje se podle tohoto zvláštního zákona.⁶⁶

Příkaz má stejné náležitosti jako rozhodnutí o přestupku (viz kapitola VII.8). Na rozdíl od rozhodnutí se příkaz oznamuje vždy písemně. Vydáním příkazu je příkazní řízení zahájeno. Pokud obviněný z přestupku s vydaným příkazem nesouhlasí, může proti němu podat opravný prostředek – odpor – do 15 dnů ode dne doručení příkazu. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že i zde platí ustanovení o doručování, včetně fikce doručení (viz kapitola V.1). Podáním odporu se vydaný příkaz ruší (odpor tedy nelze vzít zpět) a správní orgán, který příkaz vydal, pokračuje

⁶⁶ Např. za přestupek dle ustanovení § 42a odst. 4 písm. e) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, lze dle ustanovení § 42a odst. 7 písm. h) téhož zákona uložit v příkazním řízení pokutu do výše 30 000 Kč. Za přestupek dle ustanovení § 16 odst. 1 písm. a) zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla), ve znění pozdějších předpisů, lze na základě ustanovení § 16 odst. 2 téhož zákona uložit v příkazním řízení pokutu do výše 5000 Kč.

PŘESTUPKY

v „běžném“ řízení, tj. včetně nařízení ústního jednání a provádění dokazování. Pokud by chtěl obviněný z přestupku podat odpor proti sankci uložené příkazem, měl by tak učinit pouze v případě, je-li přesvědčen, že se předmětného přestupku nedopustil. Pakliže by totiž byl uznán vinným i v rámci „běžného“ správního řízení, musel by kromě případné pokuty uhradit též částku nákladů řízení, která činí (zpravidla) 1000 Kč.

I ve vztahu mezi příkazním a „běžným“ řízením se uplatňuje **zása-
da zákazu reformace in peius**. Konkrétně se projevuje v tom směru, že v „běžném“ řízení nelze uložit jiný druh sankce, s výjimkou napomenutí, nebo vyšší výměru sankce, než byly uvedeny v příkaze.

Zákon o přestupcích přiznává ve vztahu k příkaznímu řízení zvláštní ochranu osobám, které byly zbaveny způsobilosti k právním úkonům, nebo jejich způsobilost byla omezena. Těmto osobám nemůže být totiž uložena sankce příkazem, nýbrž předmětný přestupek musí být projednán v rámci „běžného“ správního řízení, které skýtá větší záruky procesní ochrany obviněných. Ačkoliv, jak je uvedeno výše, je jako jeden ze znaků odpovědnosti za přestupek stanovena přičetnost, nikoliv způsobilost k právním úkonům, je třeba ve vztahu k těmto případům postupovat se zvýšenou opatrností.

Pokud nebyl proti příkazu podán odpor (resp. byl podán opožděně), má tento příkaz **účinky pravomocného rozhodnutí**. To znamená, že v případě, že byla příkazem uložena pokuta, vzniká obviněnému povinnost ji ve stanovené lhůtě uhradit. Pokud byl odpor podán opožděně, záleží na jeho obsahu, zda jej bude možno považovat za podnět k přezkumu. Obsahuje-li konkrétní námitky, nakládá se s ním jako s podnětem k přezkumnému řízení. Na opožděný odpor nelze aplikovat ustanovení § 92 odst. 1 správního řádu o opožděném odvolání a postupovat jej odvolacímu správnímu orgánu.

Zákon o přestupcích stanoví, že v příkazním řízení **nelze projednat tzv. návrhové přestupky ani nárok na náhradu škody**. V případě návrhových přestupků je to dáno tím, že k zahájení přestupkového řízení je třeba podání kvalifikovaného návrhu osobou, které byla přestupkem způsobena újma (resp. jejím zákonným zástupcem nebo opatrovníkem). Vedení řízení (a tedy i uložení pokuty) není v moci správního orgánu, nýbrž navrhovatele. Pokud jde o nárok na náhradu škody, mohl by být přestupek, jímž byla způsobena škoda, projednán v příkazním řízení za předpokladu, že poškozený řádně neuplatnil svůj nárok na náhradu škody; o této možnosti by měl být poučen (k tomu blíže viz průběžná zpráva o výsledku šetření sp. zn. 3751/2010/VOP/IK – kapitola XII).

2. BLOKOVÉ ŘÍZENÍ

Blokové řízení je zkrácené řízení o přestupku, kdy je přestupek řešen příslušným orgánem na místě, a to vypsáním pokutového bloku. Jedná se o rychlý a efektivní institut k projednání méně závažných přestupků. V zásadě existují dva druhy pokutových bloků – blok na pokutu **na místě nezaplacenou** a blok na pokutu **na místě zaplacenou**. Pokutové bloky obsahují vždy část A, kterou si ponechává správní orgán, a část B, kterou obdrží přestupce. Pokutový blok má jednak funkci evidenční a jednak kontrolní (o vybraných peněžních částkách příslušným orgánem), dále pokutový blok (resp. jeho část B) slouží jako potvrzení o zaplacení pokuty (v případě pokuty na místě zaplacené), jednak je správním rozhodnutím sui generis.

Vyřízení věci (přestupku) v blokovém řízení je možné pouze za současného splnění tří zákonem definovaných předpokladů:

1. přestupek musí být spolehlivě zjištěn,
2. nestačí domluva a
3. obviněný z přestupku je ochoten pokutu zaplatit.⁶⁷

Poslední podmínka, tedy ochota pokutu zaplatit, je v podstatě souhlasem přestupce s uložením blokované pokuty, bez něž k takovému vyřízení věci dojít nemůže. Pokud tato podmínka absentuje a obviněný s vyřízením věci v blokovém řízení nesouhlasí, pak dochází k postoupení věci do standardního správního řízení, v němž zpravidla hrozí uložení vyšší sankce a dále uložení náhrady nákladů řízení. Proti uložení blokované pokuty se naopak nelze bránit odvoláním. K vyslovení souhlasu s blokovou pokutou nemůže být nikdo nucen.

Pakliže nedojde k vyřízení věci v blokovém řízení, je věc postoupena věcně a místně příslušnému správnímu orgánu k vedení správního řízení o přestupku. V této souvislosti vyvstává otázka, zda je možné v takovém případě vydat rozhodnutí formou příkazu. Ochránce se kloní k názoru, že takový postup sice není ex-lege zcela vyloučen, avšak je namístě vést úvahu o tom, zda jsou dány podmínky pro vydání příkazu – zejm. zda skutečně *nejdou pochybnosti o tom, že obviněný se přestupku dopustil*. Osoba podezřelá ze spáchání přestupku totiž svým nesouhlasem s uložením blokované pokuty vyjádřila vůli bránit se proti „vznesenému“ obvinění před správním orgánem. Vydání příkazu v těchto případech tedy ochránce považuje za diskutabilní a doporučuje zahájit a vést standardní správní řízení, v němž bude obviněnému dán prostor pro hájení jeho práv.

Podmínky
pro uložení
blokované
pokuty

⁶⁷ Viz § 84 odst. 1 zákona o přestupcích.

PŘESTUPKY

Z předpokladů uložení blokové pokuty je tedy zřejmé, s jakým okruhem námitek proti uloženým blokovým pokutám se na ochránce lidé mohou obracet – a také tak činí.

Prvním okruhem námitek je otázka věcné a místní příslušnosti správního orgánu k ukládání blokových pokut. Legislativně je věcná příslušnost správních orgánů upravena zejména v § 86 zákona o přestupcích a dále pak ve zvláštních právních předpisech, jako např. § 81 odst. 8 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, § 16 zákona č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské strážní, ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů atd.

Jízda na
červenou

Problematikou **věcné příslušnosti** správního orgánu k uložení blokové pokuty se ochránce zabýval v souvislosti s podnětem stěžovatelky, již byla, jakožto řidičce motorového vozidla, uložena obecní policií bloková pokuta za přestupek dle § 22 odst. 1 písm. f) bod 5 zákona o přestupcích v tehdy platném znění (jízda na červenou).

Při posouzení otázky věcné příslušnosti ochránce vycházel z rozsahu oprávnění, kterým v této souvislosti obecní policie disponuje na základě výše zmíněného § 86 zákona o přestupcích, a dále pak pokusem o subsumpci přestupkového jednání pod některou z oblastí, na niž působnost obecní policie v blokovém řízení dopadá.

Jak z podnětu stěžovatelky, tak i následných vyjádření úřadů vyplynulo, že obecní policie i nadřízené správní orgány včetně Ministerstva dopravy (které je orgánem přezkumu vůči blokovým pokutám uloženým Městskou policií hl. m. Prahy) dovozovaly věcnou příslušnost obecní policie k projednání předmětného přestupku v blokovém řízení o tu část zmocnění obsaženého v § 86 zákona o přestupcích, která dává možnost projednat v blokovém řízení přestupky spáchané vjezdem do míst, kde je to místní nebo přechodnou úpravou provozu na pozemních komunikacích zakázáno.⁶⁸

⁶⁸ Podrobněji viz část vyjádření Ministerstva dopravy:

„Místní úprava provozu na pozemních komunikacích je podle § 61 odst. 2 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, úprava provozu provedená dopravními značkami, světelnými, případně i doprovodnými akustickými signály nebo dopravním zařízeními. Přechodnou úpravou provozu na pozemních komunikacích je podle § 61 odst. 3 téhož zákona úprava provedená přenosnými dopravními značkami svíslými, přechodnými dopravními značkami vodorovnými, světelnými signály a dopravními zařízeními.

Jakýkoli vjezd touto úpravou zakázaný je, jak vyplývá z předmětného ustanovení zákona o přestupcích, obecní policie oprávněna projednat v blokovém řízení. To je i případ nerespektování světelné signalizace, která stanoví řidiči povinnost zastavit vozidlo na určitém místě; v takovém případě je tedy zároveň vyjádřen i zákaz vjezdu do místa nacházejícího se za místem pro zastavení. Obdobně platí i pro značku ‚Stůj, dej přednost v jždě!‘, které též stanoví povinnost zastavit vozidlo.“

Právnímu názoru úřadů ochránce nepřisvědčil a naopak dospěl k závěru, že v daném případě se jedná o vybočení z mantinelů, které zákonodárce obecní policii stanovil.

Z ustanovení § 86 zákona o přestupcích pak dle ochránce vyplývá snaha zákonodárce dát obecní policii pouze limitovanou věcnou příslušnost k projednání dopravních přestupků v blokovém řízení. Jde-li o motorová vozidla, pak je zákonodárce poměrně skoupý a omezil tuto pravomoc obecní policie pouze na tři oblasti:

- nedovolené zastavení nebo stání,
- porušení zákazu vjezdu a
- překročení maximální rychlosti.

Jakékoli rozšiřování tohoto výčtu by pak dle názoru ochránce bylo v rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy.

Ochránce byl v rámci tohoto šetření úspěšný v tom smyslu, že Ministerstvo dopravy akceptovalo jeho právní názor a vydalo vyjádření v tomto duchu. Naopak krajský úřad, vůči němuž bylo šetření z podnětu stěžovatelky vedeno, svůj postoj nezměnil a to ani po vydání závěrečného stanoviska. Stěžovatelka tedy byla nucena učinit vlastní kroky směrem k projednání věci u soudu.⁶⁹ Ostatní krajské úřady nicméně právní názor ochránce podpořeny vyjádřením Ministerstva dopravy akceptovaly a na popud jednotlivých žadatelů obdobné blokové pokuty prohlašují za nicotné ve smyslu § 77 odst. 1 správního řádu. Průběžná zpráva o výsledku šetření a závěrečné stanovisko ochránce k této věci vedené pod sp. zn. 1233/2011/VOP/MK jsou k dispozici v kapitole XIII.

Otázkou **nicotnosti blokové pokuty** z důvodu nedostatku věcné příslušnosti správního orgánu k jejímu vydání se ochránce zabýval také v případě stěžovatele, jemuž byla bloková pokuta uložena orgánem Policie ČR za přestupek dle § 22 odst. 1 písm. f) bod 7 zákona o přestupcích (předjíždění vozidla v případech, kdy je to zakázáno). V tomto konkrétním případě o nicotnosti nebylo žádných pochyb, protože za jmenovaný přestupek je obligatorně ukládán i trest zákazu činnosti (viz § 22 odst. 7 zákona o přestupcích), což jej vylučuje z možnosti být projednán v blokovém řízení (viz § 22 odst. 11 zákona o přestupcích). Nicotnost byla v daném případě Krajským ředitelstvím Policie ČR vyslovena poté, co na rozpor se zákonem upozornil sám stěžovatel.

V mezidobí však došlo na základě této blokové pokuty k zápisu bodů do bodového hodnocení stěžovatele, což mj. vedlo k tomu, že dosáhl hranice 12 bodů v bodovém hodnocení. Stěžovatel následně uplatnil své námítky proti zápisu bodů, leč neúspěšně. Stejně neúspěšné bylo i jeho odvolání proti zamítnutí jeho námitek správním orgánem I. stupně.

Předjíždění vozidla v místech, kde je to zakázáno

⁶⁹ V úvahu připadá zejména podání námitek proti zápisu bodů do bodového hodnocení a v případě neúspěchu odvolání a následně správní žaloba.

V této souvislosti ochránce konstatoval, že poté, co správní orgán provádějící zápis bodů do bodového hodnocení obdržel oznámení o uložení blokové pokuty, mohl a měl dojít k závěru, že zde existuje podezření, že policejní orgán nebyl věcně příslušný k projednání přestupku na tomto oznámení definovaného v blokovém řízení, a měl tedy nabýt podezření, že uložená bloková pokuta je nicotná, a v tomto duchu měl dát příslušnému správnímu orgánu (Policii ČR) podnět k prohlášení nicotnosti. Tato povinnost plyne z ustanovení § 78 odst. 3 správního řádu.⁷⁰ V tomtéž duchu ostatně vyznívá i odborná literatura ke správnímu řádu.⁷¹ Totožná výhrada byla současně sdělena i odvolacímu orgánu, který mohl a měl obdobné podezření nabýt stejně tak. I v tomto případě byla výtka ochránce správními orgány akceptována a došlo k přijetí opatření k nápravě.

**Dodatečný
nesouhlas
s uložením
blokové
pokuty**

Na ochránce se poměrně často obrací lidé v situaci, kdy souhlasili s uložením blokové pokuty, avšak zpětně namítají, že jejich jednání nebylo přestupkem. Ochránce v této souvislosti zahajuje šetření velmi zřídka, protože ve většině případů jde o situace, kdy stěžovatel napadá nesprávně zjištěný skutkový stav. V této souvislosti ale ochránce postupuje v souladu s ustálenou judikaturou správních soudů [zejm. rozsudek NSS sp. zn. 3 As 58/2007-117 ze dne 6. 2. 2008 (www.nssoud.cz); citace v kapitole XII].

Pro ilustraci lze poukázat na případ, kdy stěžovateli byla obecní policií uložena bloková pokuta za překročení maximální povolené rychlosti v obci, která byla následně rozporována tvrzením, že místo měření nebylo řádně označeno přenosnou dopravní značkou s vyobrazením kamery snímající rychlost a nápisem „MĚŘENÍ RYCHLOSTI“ ve smyslu § 79a zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, v tehdy platném znění. Dle názoru ochránce by stěžovatelem tvrzená absence přenosné dopravní značky neměla vliv na zákonnost uložené blokové pokuty ani v případě, pokud by se jeho tvrzení prokázalo. Otázka, zda byl přestupek spolehlivě zjištěn (jako jedna z podmínek pro vyřízení věci v blokovém řízení), je pak zodpovězena právě tím, že stěžovatel s uložením blokové pokuty souhlasil. Diametrálně odlišný dopad by toto zjištění

⁷⁰ „(3) Jestliže správní orgán dojde k závěru, že jiný správní orgán učinil úkon, který je nicotným rozhodnutím, dá podnět správnímu orgánu příslušnému k prohlášení nicotnosti.“

⁷¹ Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. *Správní řád. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 265: „Povinnost dát podnět správnímu orgánu příslušnému k prohlášení nicotnosti, jestliže správní orgán dojde k závěru, že jiný správní orgán učinil úkon, který je nicotným rozhodnutím, je pouze zkonkretizováním zásady dobré správy (§ 8 odst. 2). I v případě, že by zde tato povinnost nebyla výslovně uvedena, byla by dovoditelná právě z ustanovení § 8 odst. 2. Povinnost k podání podnětu se týká pouze nicotnosti z důvodu věcné nepřislušnosti podle § 77 odst. 1, neboť nicotnost podle § 77 odst. 2 může vyslovit pouze soud.“ Srov. též Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. Praha: Bova Polygon, 2006, s. 461.

ale mělo v rámci standardního správního řízení, kdy by takovéto měření rychlosti bylo nutno považovat za nezákonné (k tomu blíže dopis ochránce o odložení věci pod sp. zn. 3051/2011/VOP/MK v kapitole XIII).

Poněkud odlišná situace ale nastala v případě sp. zn. 2819/2002/VOP/VBG,⁷² kde se až dodatečně zjistilo, že jako přestupek označené jednání přestupkem ve skutečnosti nebylo. Vzhledem k dalším okolnostem případu ale nedošlo k aplikaci opravných prostředků (v širším slova smyslu) a bloková pokuta zůstala nedotčena.

Další situací pak je posouzení námitek stran přítomnosti úvahy orgánu ukládajícího blokovou pokutu týkající se absence posouzení **zavinění** deliktního jednání přestupcem. Ochránce se zabýval podnětem řidiče nákladního vozidla, jemuž byla uložena bloková pokuta za řízení vozidla, které bylo přetíženo a tedy za porušení § 42a odst. 4 písm. c) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů,⁷³ a současně i § 5 odst. 1 písm. a) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, kde se řidiči ukládá „*povinnost užit vozidlo, které splňuje technické podmínky stanovené zvláštním právním předpisem*“. V tomto případě ochránce uvedl, že jeho zavinění lze dovodit zejm. z projeveného souhlasu s uložením blokové pokuty, čímž dal mj. najevo, že si byl svého provinění vědom. Navíc takováto výtka musí být považována na neopodstatněnou už jen proto, že bloková pokuta (tiskopis) neobsahuje žádné místo (kolonku), do něž by ukládající orgán mohl vyjavit svou úvahu na toto téma (k tomu blíže dopis o odložení věci pod sp. zn. 683/2008/VOP/MK v kapitole XIII).

Jinou situací s odlišným postupem ochránce pak tvoří podnět stěžovatele, který se na ochránce obrátil poté, co mu byla městskou policií uložena bloková pokuta za dva přestupky, přičemž stěžovatel tvrdil, že se jich nedopustil. V průběhu šetření ale vyplynulo na povrch jiné pochybení nežli to, na něž upozorňoval stěžovatel. Ochránce zjistil, že v daném případě došlo k porušení ustanovení upravující **společné řízení**, a konstatoval, že při souběhu přestupků na straně jednoho pachatele, je-li takové delikty oprávněn projednávat též správní orgán, je orgán rozhodující o přestupku povinen při ukládání sankce, poté co v průběhu společného řízení zjistil a prokázal zavinění ze spáchání jednotlivých přestupků, využít hmotněprávní ustanovení § 12 odst. 2 zákona o přestupcích a uložit

⁷² Průběžná zpráva o výsledku šetření k dispozici kapitole XIII.

⁷³ Řidič vozidla se dopustil přestupku tím, že vozidlo překročí při kontrolním vážení hodnoty stanovené zvláštním právním předpisem (v odkazu na zvláštní právní předpis je pak uveden zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a o změně zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a vyhláška č. 341/2002 Sb., o schvalování technické způsobilosti a o technických podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů).

pachateli přestupku sankci podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejpřísněji postižitelný. Tato povinnost dopadá i na orgány obecní policie, jsou-li příslušné k projednání přestupku v blokovém řízení (k tomu blíže objasňující dopis pod sp. zn. 2597/2004/VOP/DU v kapitole XIII).

Samostatným okruhem námitek stěžovatelů vůči blokovým pokutám pak jsou ty, jež směřují vůči tvrzeným **formálním nedostatkům**, přičemž mezi tyto lze zařadit i námitky rozporující pravost podpisu přestupce. Obecně lze říci, že formální náležitosti blokové pokuty jsou stanoveny v § 85 odst. 4 zákona o přestupcích.⁷⁴ K tomu pak dále přistupuje identifikace osoby ukládající blokovou pokutu (v případě příslušníků Policie ČR služebním číslem resp. identifikačním číslem v případě strážníků obecní policie – viz níže), její podpis a otisk úředního razítka (ve smyslu § 6 zákona č. 352/2001 Sb., o užívání státních symbolů České republiky a o změně některých zákonů,⁷⁵ tedy kulaté razítko s malým státním znakem).

Stěžovatelé nejčastěji poukazují na nedostatečnou specifikaci místa spáchání přestupku, nedostatečnou specifikaci přestupku, jehož se dopustili, nedostatečnou identifikaci osoby ukládající blokovou pokutu a v neposlední řadě na již zmíněnou pravost podpisu přestupce.

Jde-li o určení místa spáchání přestupku, pak tyto námitky lze rozdělit do dvou rovin. Jednak se jedná o definování samotného místa spáchání přestupku a jednak místa, kde dochází k uložení blokové pokuty.

Při posuzování námitek týkajících se **určení samotného místa spáchání přestupku** pak ochránce souhlasí s tím, že detailní identifikace místa spáchání přestupku na blokové pokutě je žádoucí. Nelze však souhlasit s tím, že v konkrétním případě je pouhé uvedení jména ulice takovou vadou, která by měla za následek nezákonnost uložené blokové pokuty. Ostatně o tom, jaká identifikace místa přestupku je dostatečná, by jistě bylo možno vést rozsáhlé diskuse – zvláště pak v situacích, kdy dojde ke spáchání přestupku v místě bez relevantních orientačních bodů. Vyšší nároky na identifikaci místa spáchání dopravního přestupku však lze vznášet tehdy, platí-li např. na jedné ulici dva různé rychlostní limity. V takovém případě z blokové pokuty musí být zřejmé, ve kterém úseku ke spáchání přestupku došlo.

⁷⁴ „Pověřené osoby jsou povinny prokázat, že jsou oprávněny ukládat a vybírat pokuty v blokovém řízení. Na pokutových blocích vyznačí, komu, kdy a za jaký přestupek byla pokuta v blokovém řízení uložena.“

⁷⁵ „§ 6

(1) Razítko, na němž je vyznačen malý státní znak, je kulatého tvaru o průměru 20 mm, 25 mm nebo 36 mm; malý státní znak je vyobrazen uvnitř kruhu, na jehož obvodu je označení oprávněné osoby, popřípadě i označení její organizační součásti a sídla (dále jen „úřední razítko“). Používá-li oprávněná osoba více úředních razítek, musí tato razítka obsahovat i pořadová čísla. Otisk úředního razítka je jednobarevný.

(2) Úřední razítko nesmí obsahovat velký státní znak.“

Co se týče identifikace **místa, kde dochází k uložení blokové pokuty**, pak ochránce nepovažuje za vadu označení obce zkratkou (např. BpH pro Bystřici pod Hostýnem, nebo HK pro Hradec Králové), jestliže lze význam takovéto zkratky rozeznat např. z otisku razítka orgánu ukládajícího pokutu.

Námítky směřující proti **nedostatečnému označení přestupku** odkazem na paragrafové znění ve tvaru např. „§ 22/1f4 z. 200/90“ nejsou v praxi nikterak neobvyklé, avšak ani zde ochránce nedochází k závěru, že by bylo možno konstatovat nezákonnost blokové pokuty. Dle ochránce je takovéto označení zákonů – tedy z. 200/90, natolik běžným označením, které není způsobilé vzbudit u kohokoli pochybnosti o tom, který zákon je takto označen. Pochybnost navíc může vzniknout pouze tam, kde existují alespoň dva různé smysluplné výklady, což v tomto případě splněno není, neboť ochránci není znám žádný zákon, který by mohl být rozumně zaměněn se zákonem o přestupcích. Co se pak týká označení konkrétního přestupku, pak ani zde nemůže dojít k mýlce, neboť ani zde není jiný smysluplný výklad onoho zápisu než ten vedoucí k ustanovení § 22 odst. 1 písm. f) bodu 4 zákona o přestupcích ve znění platném ke dni spáchání přestupku. Nedostatečnou identifikací přestupku pak na druhé straně je označení § 22 zákona 200/1990 Sb., protože tento paragraf obsahuje vícero různých skutkových podstat přestupků.

Neméně časté jsou pak výtky vůči **identifikaci osoby ukládající blokovou pokutu**, která je na bloku identifikována pouze služebním číslem, a nikoli svým jménem a příjmením. Ani tyto námítky však dle ochránce nejsou opodstatněné, protože dle § 67 odst. 2 správního řádu,⁷⁶ § 9 odst. 1 zákona o obecní policii,⁷⁷ resp. § 12 zákona o Policii ČR,⁷⁸ je identifikace příslušníka Policie ČR, případně strážníka obecní policie služebním, resp. identifikačním číslem dostatečná a předpokládaná.

Výhrady přestupců proti **pravosti jejich podpisu** na blokové pouť jsou rovněž časným důvodem uváděným stěžovateli v podnětech. Pakliže

⁷⁶ „Rozhodnutí se vyhotovuje v písemné formě. Rozhodnutí se písemně nevyhotovuje, stanoví-li tak zákon; výroková část takového rozhodnutí, podstatné části jeho odůvodnění a poučení o opravném prostředku se pouze vyhlásí a do spisu se učiní záznam, který obsahuje výrokovou část, odůvodnění, datum vydání, číslo jednací, datum vyhotovení, otisk úředního razítka, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby.“

⁷⁷ „Strážník je povinen při výkonu své pravomoci prokázat svou příslušnost k obecní policii stejnojmenným s odznakem obecní policie, identifikačním číslem a názvem obce. Vykonnává-li strážník svou pravomoc na území obce, která je smluvní stranou veřejnoprávní smlouvy podle § 3a, prokáže se na požádání rovněž zmocněním této obce; při zákroku, který nesnese odkladu, tak učiní, jakmile to povaha a okolnosti tohoto zákroku dovolí.“

⁷⁸ „(1) Při provádění úkonu je policista povinen prokázat svou příslušnost k policii služebním stejnojmenným, služebním průkazem nebo odznakem policie, na kterých musí být zřetelně viditelné identifikační číslo. Zaměstnanec policie je při provádění úkonu povinen prokázat svou příslušnost k policii průkazem zaměstnance policie se zřetelně viditelným identifikačním číslem.“

PŘESTUPKY

totiž blokovou pokutu nepodepsala osoba, jež je uvedena jako ten, kdo se přestupku dopustil, nelze takovou blokovou pokutu považovat za souladnou se zákonem, protože přestupce (tj. osoba, jejíž iniciály jsou na blokové pokutě uvedeny) nesouhlasila s jejím uložením. Je nicméně otázkou, jak se s takovou námitkou vypořádat. Jako vhodný institut se jeví možnost vedení přezkumného řízení. V tomto kontextu však vyvstává otázka, zda tvrzení osoby označené za přestupce, že podpis na blokové pokutě není její, je dostačujícím důvodem pro zahájení přezkumného řízení. Dle názoru ochránce je primárně na této osobě, aby obstarala hodnověrný důkaz pro své tvrzení (např. znalecký posudek) a tento k podnětu k přezkumnému řízení přiložila (k tomu blíže objasňující dopis pod sp. zn. 5782/2009/VOP/MK v kapitole XIII).

Jak je uvedeno v úvodu této kapitoly, lze blokovou pokutu uložit tehdy, **nestačí-li domluva**. Povahou domluvy, resp. otázkou jejích důsledků se ochránce zabýval velice zřídka, což je patrně způsobeno tím, že přestupci se v těchto případech na ochránce neobrací.

Z ustanovení zákona mj. vyplývá, že domluvou lze primárně řešit takové přestupkové jednání, jehož společenská nebezpečnost je velmi nízká – nicméně je přítomná. Takové jednání, které neohrožuje zájem společnosti, není přestupkem (§ 2 odst. 1 zákona o přestupcích, argumentum a contrario). Domluva je tedy prvním nástrojem, který při řešení přestupkového jednání přichází na řadu při hledání adekvátního „postihu“ pachatele. Ačkoli domluva není sankcí (neboť ty jsou taxativně vyjmenovány v ustanovení § 11 zákona o přestupcích), i při její aplikaci musí dotýčný orgán zvažovat cíle řízení o přestupku. Cílem je jistě individuální výchova toho, kdo se provinil proti právu, ochrana společnosti, či výchovné působení na ostatní členy společnosti.

Zda dojde k vyřešení věci domluvou, náleží výlučně do sféry správního uvážení správního orgánu a není na ni právní nárok. K vyřešení věci domluvou na druhou stranu není nezbytný souhlas pachatele – na rozdíl do blokové pokuty. Tento způsob řešení je dále veskrze neformální a nevede se o něm žádné řízení, ani není vydáváno žádné rozhodnutí (a to ani ve zjednodušené formě).

Otázkou, zda vyřízení věci domluvou je překážkou pro zahájení a vedení správního řízení o přestupku se ochránce zabýval v souvislosti s šetřením z vlastní iniciativy (sp. zn. spise 1362/2004/VOP/DU), kdy tímto způsobem byla řešena dopravní nehoda veřejně činné osoby, ačkoli za běžných okolností by nepochybně došlo k uložení blokové pokuty či zahájení správního řízení. Ochránce v této souvislosti konstatoval, že přestupek sice byl řešen domluvou, ta však svojí povahou není rozhodnutím, a tedy nepůsobí překážku *rei iudicatae*. V daném případě pak došlo k zahájení správního řízení a uložení pokuty.

3. ŘÍZENÍ O JEDNÁNÍ MAJÍCÍM ZNAKY PŘESTUPKU

Ochránce se ve své praxi setkává též s případy, kdy se přestupkového jednání dopustili příslušníci bezpečnostních sborů (např. Policie ČR nebo Celní správy). Dle ustanovení § 10 zákona o přestupcích⁷⁹ jsou tyto osoby vyňaty z působnosti zákona o přestupcích, přičemž projednávání jimi spáchaných přestupků se řídí zákonem č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „služební zákon“).

Jednou ze zvláštností řízení dle služebního zákona je fakt, že řízení o jednání majícím znaky přestupku (tak je legislativně pojmenován přestupek v režimu služebního zákona) probíhá nikoliv před „běžným“ správním orgánem (obecní či městský úřad, komise k projednávání přestupků), nýbrž jej vede **služební funkcionář** nadřízený příslušníkovi bezpečnostního sboru, vůči němuž je řízení vedeno. Např. v praxi Policie ČR řízení v prvním stupni vůči policistům zařazeným do některého z územních odborů krajského ředitelství policie vede zpravidla některý z náměstků ředitele krajského ředitelství, ve druhém stupni pak samotný ředitel.

Služební zákon obsahuje velice kusou úpravu procesních pravidel řízení dle tohoto zákona, včetně řízení o jednání majícím znaky přestupku. To mělo za následek fakt, že řízení před služebním funkcionářem zdaleka nedosahovalo standardů řízení před „běžnými“ správními orgány, kdy byla užívána jednotlivá ustanovení správního řádu pouze analogicky. Ochránce se v rámci šetření konkrétních případů⁸⁰ zabýval použitelností správního řádu v řízení před služebním funkcionářem, přičemž dospěl k závěru, že pokud služební zákon nestanoví jinak, použije se subsidiárně správní řád. Správnost závěrů ochránce v této věci přiznal též ministr vnitra v rozhodnutí vydaném v rámci přezkumného řízení vedeného na základě podnětu ochránce.

V praxi by tedy mělo řízení o jednání majícím znaky přestupku splňovat základní atributy řízení před „běžným“ správním orgánem, tj. zejména provedení ústního jednání, dokazování, řádná protokolace, možnost uplatnění opatření proti nečinnosti dle ustanovení § 80 správního řádu a námítky podjatosti dle ustanovení § 14 správního řádu, oznámení rozhodnutí všem účastníkům řízení, odvolání proti rozhodnutí apod.

⁷⁹ „(1) Podle zvláštních předpisů se projedná jednání, které má znaky přestupku, jehož se dopustily

a) osoby podléhající vojenské kázeňské pravomoci, příslušníci bezpečnostních sborů,
b) osoby během výkonu trestu odnětí svobody nebo zabezpečovací detence.

(2) Toto jednání se však projedná jako přestupek, pokud jeho pachatel přestal být osobou uvedenou v odstavci 1.“

⁸⁰ Např. kauzy vedené pod sp. zn. 2954/2009/VOP/IK a 366/2010/VOP/IK; závěrečné stanovisko ochránce z prvně jmenované věci je k dispozici v kapitole XIII.

PŘESTUPKY

Zákon o přestupcích se na řízení o jednání, které má znaky přestupku, použije pouze v případech vymezených v ustanovení § 189 odst. 1 služebního zákona. Řízení před služebním funkcionářem se od „běžného“ přestupkového řízení v některých aspektech liší. Např. vzhledem k povinnosti vést řízení o jednání majícím znaky přestupku ústně, která vyplývá z ustanovení § 186 odst. 1 služebního zákona, **nemůže být pokuta uložena v příkazním nebo blokovém řízení**. Dále dle ustanovení § 177 odst. 1 služebního zákona **náklady řízení**, které vznikly bezpečnostnímu sboru, nese tento bezpečnostní sbor. To znamená, že se zde neuplatní ustanovení § 79 zákona o přestupcích o náhradě nákladů řízení obviněným z přestupku, popř. navrhovatelem. Dle ustanovení § 193 služebního zákona pak může být **přezkumné řízení** vedeno, na rozdíl od obecné úpravy ve správním řádu, **pouze z podnětu účastníka řízení nebo služebního funkcionáře**; přezkumné řízení provádí ministr vnitra, a jde-li o rozhodnutí služebního funkcionáře Bezpečnostní informační služby, vládou určený člen vlády. Přezkumné řízení lze zahájit nejdéle do 4 let ode dne nabytí právní moci přezkoumávaného rozhodnutí a rozhodnutí v přezkumném řízení lze vydat do 5 let ode dne nabytí právní moci přezkoumávaného rozhodnutí.

Ochránce má za to, že by bylo ku prospěchu věci, kdyby příslušníci bezpečnostních sborů spadali ve věcech přestupkových, které nesouvisí s výkonem služby (např. přestupky proti občanskému soužití či proti majetku v rámci rodiny či sousedských vztahů) do věcné působnosti obecných přestupkových orgánů, čímž by byla odstraněna určitá dichotomie v postupu týkajícím se projednávání přestupků vůči příslušníkům bezpečnostních sborů na straně jedné a ostatním občanům na straně druhé (viz výše). Rovněž by došlo k odstranění určité (dle názoru ochránce vcelku pochopitelné) nedůvěry občanů v objektivní prošetření jejich oznámení vůči příslušníkům bezpečnostních sborů, pokud o nich rozhodují služební funkcionáři, kteří jsou rovněž příslušníky těchto sborů.

**rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009,
sp. zn. 9 As 57/2008**

Odložení věci tzv. návrhového přestupku

V případě přestupků, o nichž vede správní orgán řízení pouze z úřední povinnosti, může fyzická či právnická osoba na spáchání přestupku upozornit podnětem, podání podnětu jí však nezakládá žádná subjektivní práva v řízení. V tomto řízení má stát, kterému byly oznámeny skutečnosti svědčící o existenci přestupku, prostřednictvím pověřeného správního orgánu povinnost projednat, zda se přestupek stal či nikoliv – osoba podávající podnět již nemá na průběh řízení žádný vliv (není-li účastníkem řízení z jiného titulu, nežli podání podnětu či oznámení). Osoba, která může podat návrh dle § 68 odst. 1 zákona o přestupcích, má postavení jiné. Řízení o tzv. návrhovém přestupku může vyvolat pouze ona svým návrhem, bez tohoto návrhu není správní orgán oprávněn řízení o přestupku vést, a to i přesto, že se o případném negativním jednání se znaky přestupku dozvěděl. Osoba, která podává návrh dle § 68 odst. 1 zákona o přestupcích, tedy disponuje řízením, na rozdíl od poškozeného u přestupku projednávaného ex officio. Pokud tedy zákon svěřuje určitým osobám v případě zákonem stanovených jednání výhradní právo vyvolat svým návrhem řízení o přestupku a tyto osoby tohoto práva využijí, pak je dle názoru Nejvyššího správního soudu toto právo spojeno s možností nechat prověřit úkony správního orgánu, které v řízení následně učiní. Rozhodnutí, zda správní orgán po podání návrhu dle § 68 odst. 1 zákona o přestupcích věc odloží, či zahájí řízení, je dle Nejvyššího správního soudu významným zásahem do právní sféry navrhovatele. Pokud zákonodárce svěřil možnost zahájit přestupkové řízení svým návrhem pouze určité skupině osob, pak tím vyjádřil, že projednání přestupku v určitých věcech se na rozdíl od ostatních týká výhradně jejich zájmů. Pokud je však návrh takové osoby na základě uvážení správního orgánu odložen, aniž je zahájeno meritorní řízení, kde by byla věcně prověřena důvodnost návrhu, pak dle názoru Nejvyššího správního soudu nelze konstatovat, že tím není zasaženo do práv této osoby. Správní orgán v rámci zvažování o případném splnění podmínek pro odložení věci shromažďuje údaje, tyto údaje si vyhodnocuje a promítne je do rozhodnutí o tom, zda věc odloží, či zahájí správní řízení. Jedná-li se

přítom o návrhový přestupek a osoba navrhovatele je postiženou osobou (příp. jejím zákonným zástupcem nebo opatrovníkem), jejíž práva byla přestupkem dotčena a o jejíž práva se tak přímo jedná, je třeba uzavřít, že rozhodnutí o odložení věci ve smyslu § 66 odst. 4 zákona o přestupcích ve vztahu k ní není pouhým neformálním úkonem správního orgánu, nýbrž rozhodnutím, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti.

Takový závěr se zdá být v rozporu s dikcí § 66 odst. 4 zákona o přestupcích, který výslovně stanoví, že rozhodnutí o odložení věci se nevydává. Nejvyšší správní soud však na základě výše uvedené argumentace dospěl k závěru, že § 66 odst. 4 zákona o přestupcích se vztahuje pouze na řízení o přestupcích projednávaných z úřední povinnosti a absentuje zde úprava, která by byla aplikovatelná na odložení věci návrhového přestupku. Pokud je rozhodnutí o odložení věci v případě návrhového přestupku pro navrhovatele disponujícího právem podat návrh na zahájení řízení (na rozdíl od osoby poškozeného) posledním rozhodnutím správního orgánu v řízení o přestupku, pak mu nelze upřít právo seznámit se s důvody tohoto rozhodnutí a případně využít prostředky právní obrany. Dle Nejvyššího správního soudu úprava § 66 zákona o přestupcích neupravuje formu a způsob vydání rozhodnutí o odložení návrhového přestupku, je proto nutno přiměřeně použít odpovídající ustanovení správního řádu (zákona č. 500/2004 Sb.).

Odložení věci je správním řádem upraveno v § 43, dle něhož může správní orgán za splnění zde uvedených podmínek věc usnesením odložit bez zahájení řízení. Toto ustanovení je výjimkou z jinak platné zásady, že řízení je zahájeno dnem doručení žádosti nebo návrhu věcně a místně příslušnému správnímu orgánu (§ 44 odst. 1 správního řádu), a též výjimkou ze zásady, dle níž se správní rozhodnutí vydává ve správním řízení. Ustanovení § 66 zákona o přestupcích je ve vztahu k § 43 správního řádu lex specialis, avšak pouze pro řízení o přestupcích vedených správním orgánem ex offo. Pro řízení o návrhových přestupcích se naopak přiměřená aplikace § 43 správního řádu v souladu s § 51 zákona o přestupcích jeví smysluplná, neboť pro osobu navrhovatele dle § 68 odst. 1 zákona o přestupcích je odložení věci zásahem do práv a povinností, a proto by bylo vhodné o tom vyhotovit rozhodnutí i v materiálním slova smyslu. Aplikaci § 43 odst. 1 správního řádu v případě návrhových přestupků připouští též odborná literatura, konkrétně Vedral, J. Správní řád. Komentář. Praha: Bova Polygon, 2006, s. 307.

V souladu s § 43 odst. 1 správního řádu je tedy správní orgán povinen rozhodnutí o odložení věci dle § 66 zákona o přestupcích, týkající se návrhu podaného dle § 68 odst. 1 téhož zákona, vyhotovit ve formě usnesení a oznámit je navrhovateli.

Nejvyšší správní soud pro úplnost konstatuje, že zákon o přestupcích v § 81 odst. 4 upravuje v souvislosti s přestupky, které lze projednat jen na návrh, možnosti navrhovatele podat odvolání proti té části rozhodnutí, která se týká vyslovení viny obviněného z přestupku nebo povinnosti navrhovatele nahradit náklady řízení; je možno se též odvolat proti rozhodnutí o zastavení řízení (§ 76 odst. 3), opravné prostředky navrhovatele, o jehož návrhu nebylo zahájeno řízení, nijak neupravuje. Je tedy též splněna podmínka podpůrné aplikace správního řádu (§ 51 zákona o přestupcích), což je logické i vzhledem k tomu, že povinnost správního orgánu vyhotovit usnesení o odložení věci dle § 66 zákona o přestupcích pro navrhovatele byla dovozena právě ze správního řádu. V souladu s § 81 odst. 1 správního řádu ve spojení s § 43 správního řádu je tedy odvolání proti usnesení o odložení věci v uvedených případech přípustné, proti rozhodnutí o odvolání pak případně lze podat žalobu ve správním soudnictví.

Nejvyšší správní soud za použití jazykového, systematického a teleologického výkladu dospěl k závěru, že rozhodnutí o odložení věci dle § 66 zákona o přestupcích, týkající se návrhu podaného podle § 68 odst. 1 téhož zákona, je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., proti němuž (respektive proti rozhodnutí o odvolání) je přípustné bránit se správní žalobou. Krajský soud se v projednávané věci omezil pouze na gramatický výklad § 66 odst. 4 zákona o přestupcích, přičemž neodůvodnil nejasnosti z tohoto výkladu vyplývající ve vztahu k osobě navrhovatele podávajícího návrh dle § 68 odst. 1 zákona o přestupcích.

rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 28. 1. 1996, sp. zn. 6 A 100/1994

Vymezení skutku v oznámení o zahájení řízení

Z oznámení o zahájení správního řízení, v němž má dojít k uložení sankce za správní delikt, musí být proto zřejmé, který správní orgán je činí, musí obsahovat vylíčení skutku, který je důvodem pro zahájení řízení a důvod, proč je řízení zahajováno – v rozsuzované věci tedy tvrzené porušení zákona o pozemních komunikacích, z něhož vyplývá sankční postih. Právní posouzení věci není nezbytné, neboť kvalifikace správního deliktu se v závislosti na soustředování podkladů pro rozhodnutí může v průběhu správního řízení měnit, a zpravidla se také mění. K jejímu konečnému „ustálení“ proto dochází obvykle až v okamžiku, kdy správní orgán dá účastníku řízení možnost, aby se před vydáním rozhodnutí mohl vyjádřit k podkladu pro rozhodnutí (§ 33 odst. 2 starého správního řádu), definitivně pak v rozhodnutí samotném (arg. § 47 odst. 2 starého správního řádu), „ustanovení právního předpisu, podle něhož bylo rozhodnuto“.

**rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2011,
sp. zn. 1 As 27/2011**

Volba zmocněnce zdržujícího se v zahraničí

Je pravdou, že volba zástupce ze vzdálené země, pokud působí, nebo bude působit komunikační problémy mezi zástupcem a správním orgánem, vyvolává pochybnosti o skutečném účelu zastoupení. To může být významným argumentem svědčícím o zneužití práva. Nejvyšší správní soud však zdůrazňuje, že nelze bez dalšího tvrdit, že zvolení zástupce ze zahraničí vždy představuje zneužití práva na zastoupení. Nepostačí pouhá ničím nepodložená domněnka žalovaného, že si stěžovatel zvolil zástupce z Kuvajtu s cílem zmařit a paralyzovat probíhající přestupkové řízení. Žalovaný měl dát přinejmenším stěžovateli možnost, aby sám vysvětlil důvody právního zastoupení osobou pobývajícím v Kuvajtu. Jakkoliv takové důvody jsou v případě běžných zastoupení irelevantní, zde mohou vyvrátit z kontextu věci se nabízející závěr, že jediným účelem zastoupení nebyl zájem stěžovatele o ochranu svých subjektivních práv v průběhu správního řízení, ale toliko snaha zpomalit správní řízení. Dříve než správní orgán přikročil k úvahám o případném zneužití práva mohl zvážit i věrohodnost plné moci a např. požádat zmocnítele o ověření podpisů na této plné moci. Pokud správní orgán neakceptoval zastoupení stěžovatele zmocněncem, bylo na něm, aby doložil a v rozhodnutí řádně odůvodnil, že zvolení takového zástupce v daném konkrétním případě je výrazem zneužití práva (přiměřeně srov. shora citovaný náleží Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 643/04). Nelze ovšem a priori bez dalšího tvrdit, že zvolení zástupce ze zahraničí ze své podstaty vždy představuje zneužití práva na zastoupení, jak učinil žalovaný v napadeném rozhodnutí. Nepostačí pouhá ničím nepodložená domněnka žalovaného, že si stěžovatel zvolil zástupce z Kuvajtu s cílem zmařit a paralyzovat probíhající přestupkové řízení. (...)

Přiměřeně lze i v přestupkovém řízení vycházet ze závěrů vyslovených Ústavním soudem ve vztahu k trestnímu řízení v náleží sp. zn. III. ÚS 83/96 ze dne 25. 9. 1996 (N 87/6 SbNU 123; 293/1996 Sb.), <http://nalus.usoud.cz>, v němž dovodil, že „[z] odpovědnosti obhajovaného za (včasnou) volbu obhájce však nikterak nevyplývá povinnost obecného soudu přizpůsobovat režim řízení a jeho průběh představám a požadavkům obhájce (...).“ Ústavní soud v předmětném náleží vzal v úvahu rovněž obecný zájem na řádném a ústavně souladném výkonu spravedlnosti, k němuž přiřadil i právo samotného státu na spravedlivý proces. Právní předpisy stanoví nepřekročitelné časové limity směřující vůči státu, který v takto určené lhůtě musí být správními orgány k tomu povolánými připraven spravedlnost vykonat (např. v prekluzivní lhůtě jednoho roku vydat pravomocné rozhodnutí v přestupkovém řízení). Tyto objektivní lhůty – ač směřují především vůči státu jako ochrana obviněného – váží nejen stát samotný, ale vztahují

se svým způsobem i na postavení obviněného v řízení, a to v tom smyslu, že nepokrývají takové překážky, na které stát v průběhu řízení nemá vliv. Jestliže překážky bránící státu navzdory realizované snaze věc ve stanovené lhůtě pravomocně skončit, jsou v extrémním rozporu s účelem řízení o přestupku (§ 1 zákona o přestupcích), svou podstatou porušují nejen zákon, ale současně též i podmínky spravedlivého procesu (stanoveného postupu), jak tyto vyplývají z ústavního pořádku republiky. Sem spadají např. jednání nesoucí zřetelné snahy procesní obstrukce, ale i takové, které – ačkoli takové znaky postrádají – sledují již mimoprocesní cíle.

nález Ústavního soudu ze dne 12. 10. 2000, sp. zn. III. ÚS 58/2000

Právo vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí před jeho vydáním

Zásadám spravedlivého procesu, jak vyplývají z Listiny (čl. 36 odst. 1), je nutno rozumět tak, že ve spojení s obecným procesním předpisem v řízení před správním orgánem musí být dána jeho účastníkovi možnost vyjádřit se nejen k provedeným důkazům a k věci samé, ale také navrhnout důkazy, jejichž provedení pro prokázání svých tvrzení pokládá za potřebné; tomuto procesnímu právu účastníka odpovídá povinnost správního orgánu nejen o vznesených návrzích rozhodnout, ale také – pokud jim nevyhoví – ve svém rozhodnutí vyložit, z jakých důvodů navržené důkazy neprovedl. Jestliže tak správní orgán neučiní, zatíží své rozhodnutí nejen vadami spočívajícími v porušení obecných procesních předpisů, ale současně postupuje v rozporu se zásadami vyjádřenými v čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. K takové skutečnosti musí soud, přezkoumávající napadené správní rozhodnutí, přihlédnout a rozhodnutí zrušit.

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2007, sp. zn. 2 As 73/2006

Rozsah účastenství poškozeného v přestupkovém řízení

Zároveň musí Nejvyšší správní soud konstatovat, že zákon o přestupcích nepřiznává poškozenému, který v přestupkovém řízení neuplatnil nárok na náhradu škody, ani přestupkové řízení neinicialoval, postavení účastníka řízení právě z toho důvodu, že taková osoba není v daném řízení přímo dotčena na svých právech. Rozhodnutí o vině a trestu obviněného z přestupku totiž samo o sobě, bez výroku o náhradě škody, nijak nezasahuje do právní sféry poškozeného. Taková osoba pojmově nemůže být nositelem veřejného subjektivního práva na to, aby byla správním orgánem

vyslovena vina obviněného z přestupku, a tudíž nemůže být dotčena na svých právech ani tím, když je takové rozhodnutí následně zrušeno. Tímto rozhodnutím totiž poškozený není nijak zkrácen na svém právu domáhat se cestou občanskoprávní žaloby náhrady škody vůči pojišťovně či přímo vůči tomu, kdo byl v původním řízení obviněn z přestupku, a v občanském soudním řízení pak navrhopvat důkazy k prokázání svého tvrzení, že uvedená osoba za způsobenou škodu skutečně odpovídá.

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2009, sp. zn. 9 As 61/2008

Jak již správně uvedl krajský soud, řízení o přestupcích je svou povahou sankční správní řízení, v němž je posuzováno, zda došlo ke spáchání přestupku, kdo jej spáchal a za jakých okolností, a jakou sankci je třeba uložit pachateli přestupku za jeho protiprávní jednání. Toto posuzování má veřejnoprávní povahu, když stát zde (až na nečetné výjimky z úřední povinnosti) ve veřejném zájmu stíhá jednání naplňující znaky skutkových podstat přestupků. Účastníkem řízení o přestupcích je tak především obviněný z přestupku. Dále jím však může být (mimo jiné) také poškozený, jenž ovšem musí nejprve vznést nárok na náhradu škody vůči obviněnému. Vztah mezi poškozeným a obviněným z přestupku je přitom z povahy věci vztahem soukromoprávním, neboť jeho předmětem je výlučně majetkoprávní nárok, o němž může být rozhodnuto pouze v případě, že v přestupkovém řízení bude vysloveno, že obviněný z přestupku přestupek spáchal, tj. že je pachatelem přestupku. Proto také pokud je účastníkem přestupkového řízení poškozený, musí podle § 77 přestupkového zákona výrok rozhodnutí, kterým je obviněný z přestupku uznán vinným, obsahovat rozhodnutí o nároku na náhradu škody.

Posuzování viny a trestu obviněného z přestupku se nachází mimo sféru ovlivnitelnou procesní aktivitou poškozeného jako účastníka řízení, neboť toto je – jak již bylo řečeno – svěřeno výlučně do rukou státu, který naplňuje veřejný zájem na stíhání jednání naplňujícího znaky skutkových podstat přestupků. Poškozený tedy nemá subjektivní veřejné právo na to, aby byla správním orgánem vyslovena vina obviněného z přestupku, a tudíž nemůže být dotčen na svých právech tím, když takové rozhodnutí není správním orgánem vydáno, resp. je vydáno rozhodnutí jiné, v daném případě rozhodnutí o zastavení řízení. Tímto rozhodnutím totiž není poškozený žádným způsobem zkrácen na svém právu domáhat se cestou občanskoprávní žaloby náhrady škody vůči tomu, kdo byl v původním řízení obviněn z přestupku, a v občanském soudním řízení pak navrhopvat důkazy k prokázání svého tvrzení, že uvedená osoba za způsobenou škodu skutečně odpovídá.

**rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2011,
sp. zn. 5 As 16/2011**

Dílčí nárok na náhradu škody v přestupkovém řízení

Ustanovení § 70 odst. 2 zákona o přestupcích ukládá správnímu orgánu povinnost zavázat pachatele přestupku k náhradě škody za splnění dvou podmínek. Škoda musí být spolehlivě zjištěna a současně nedošlo k její dobrovolné úhradě. Pokud jsou obě tyto podmínky naplněny, má správní orgán zásadně povinnost rozhodnout o uplatněném nároku na náhradu škody. Přestupkový orgán nemůže libovolně vážit mezi tím, zda o náhradě škody rozhodne či poškozeného odkáže na řízení před jiným orgánem. Přiznání nároku na náhradu škody v přestupkovém řízení představuje pro poškozeného určitou jistotu exekučního titulu, jednodušší a včasnější uspokojení jeho nároku, než by tomu bylo cestou žaloby na náhradu škody směřující k příslušnému civilnímu soudu. Proto by měl správní orgán prioritně o náhradě škody rozhodovat a teprve v momentu, kdy nelze o nároku poškozeného rozhodnout, tohoto odkázat na řízení ve věcech občanskoprávních, popřípadě na řízení před jiným příslušným orgánem. Zde budou spadat případy, kdy se např. v průběhu správního řízení zjistí, že škoda už byla poškozenému uhrazena, případně nebyla v příčinné souvislosti se spáchaným přestupkem, pro který byl pachatel přestupku uznán vinným, v případech, kdy poškozeným předložené podklady pro přiznání nároku neposkytují dostatečný podklad pro jejich přiznání atd. (...)

Ani gramatickým výkladem § 70 odst. 2 zákona o přestupcích, kdy zákon nehovoří o „celém“ uplatněném nároku na náhradu škody, případně o „celkové“ majetkové škodě vzniklé přestupkem, nelze vyvodit závěr, jež učinil žalovaný v rozhodnutí o odvolání, a to, že o části náhrady škody nemůže správní orgán rozhodnout a musí poškozeného odkázat na řízení občanskoprávní. Tento závěr Nejvyšší správní soud nesdílí. Pokud některý ze samostatných dílčích nároků splňuje požadavky ustanovení § 70 odst. 2 zákona o přestupcích a jeho výše je spolehlivě v přestupkovém řízení zjištěna, resp. její výši poškozený řádně a způsobilými důkazními prostředky doloží a současně tato škoda vznikla v příčinné v souvislosti se spáchaným přestupkem, dochází Nejvyšší správní soud k závěru, že správní orgán je povinen o náhradě škody rozhodnout, byť nutně nerozhodne o celém uplatňovaném nároku na náhradu škody poškozeného. S ostatními samostatnými dílčími nároky, jejichž výši poškozený řádně neprokázal, pak správní orgán odkáže poškozeného na soud či jiný příslušný orgán.

**rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2009,
sp. zn. 7 As 28/2009**

Posouzení důvodnosti a včasnosti omluvy z ústního jednání

Obecně lze v tomto konkrétním případě souhlasit s právním názorem krajského soudu vysloveným v odůvodnění napadeného rozsudku spočívajícím v tom, že včasná omluva z důvodu předem naplánované zahraniční cesty, resp. dovolené, kterou by účastník řízení přesvědčivým způsobem prokázal, by mohla být správním orgánem hodnocena jako omluva z důležitého důvodu. Naproti tomu již nelze souhlasit – bez přihlídnutí ke konkrétním okolnostem případu a k dosavadnímu průběhu řízení – s dalším závěrem krajského soudu, že již uvedené okolnosti spojené se zahraniční cestou neplatí v případě zástupce účastníka řízení, kterým je advokát, neboť ten se může v rámci svého pověření dát zastoupit jiným advokátem.

**rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2009,
sp. zn. 7 As 9/2009**

Je sice skutečností, že pravý smysl má omluva učiněná ještě před událostí, která má nastat, nicméně k takové omluvě nejsou vždy objektivně podmínky (náhlé onemocnění, úraz, které brání uvedené omluvě). Proto také ani zákon o přestupcích, ani správní řád nehovoří o omluvě předem, tedy ještě před událostí, která má nastat. Ustanovení § 74 odst. 1 zákona o přestupcích hovoří o „náležitě omluvě“ a ustanovení § 59 zákona č. 500/2004 Sb. o „bezodkladné omluvě správnímu orgánu s uvedením důvodů“. Z těchto ustanovení proto nelze dovodit, že se účastník řízení musí vždy omluvit předem, a to ještě před očekávanou událostí. To vždy závisí na okolnostech, za nichž došlo k pracovní neschopnosti. Obecně proto náležitou omluvou či bezodkladnou omluvou správnímu orgánu může být i omluva učiněná s určitým odstupem času po události, která měla nastat, jež podle konkrétních okolností splňuje znaky náležité či bezodkladné omluvy správnímu orgánu.

**rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010,
sp. zn. 5 As 37/2009**

Zvukový či obrazový záznam z ústního jednání
pořízený účastníkem řízení

Ke sporné právní otázce možnosti pořizování zvukového záznamu průběhu ústního jednání, při němž je vyslýchán svědek, účastníkem správního řízení Nejvyšší správní soud uvádí, že účastník řízení má právo realizovat

svá procesní práva a oprávněné zájmy a správní orgán je povinen umožnit účastníkům řízení uplatňovat v rámci výkonu veřejné správy jejich práva a oprávněné zájmy, které jim garantuje zákon. Pořizování zvukových záznamů ústního jednání není správním řádem nijak upraveno ani ve vztahu ke správnímu orgánu, ani ve vztahu k účastníkům řízení či jiným zúčastněným osobám. To však neznamená, že neexistuje-li pozitivní právní úprava, je takové jednání účastníka řízení bez dalšího nepřipustné, respektive zakázáno. I když ústní jednání bylo v daném případě neveřejné ve smyslu § 21 odst. 3 správního řádu, což znamenalo, že správní orgán na něm připustil jen účast osob zúčastněných na řízení, tedy vedle pracovníků či členů správního orgánu, účastníků řízení a jejich zástupců, dále předvolaných svědků, znalců, tlumočnicků apod., avšak nikoliv dalších osob, tedy veřejnosti, neznamenalo to, že by práva účastníka řízení byla v jeho průběhu menší než v případě ústního jednání veřejného. Podle čl. 2 odst. 4 Ústavy, každý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit to, co zákon neukládá. Jestliže zákon nezakazuje účastníkovi správního řízení poříditi si zvukový záznam průběhu ústního jednání, nelze bez dalšího vycházet z toho, že pořizováním zvukového záznamu účastník hrubě ruší pořádek a může být z místa jednání vykázán. K tomu by musely přistoupit další skutečnosti, v nichž by bylo možné spatřovat hrubé rušení pořádku. Pojem „rušení pořádku“ či „hrubé rušení pořádku“ je neurčitý právní pojem, jehož definici neobsahuje žádný právní předpis. Vždy je nutné přihlížet ke konkrétním okolnostem případu. Za rušení pořádku lze považovat jakékoliv jednání, které buď přímo ruší průběh jednání či provádění procesního úkonu, nebo snižuje jeho vážnost. Vykázat z místa jednání lze pak v souladu s ustanovením § 45 odst. 2 správního řádu jen takovou osobu, která pořádek jednání ruší hrubým způsobem. Za hrubé rušení pořádku lze považovat takové jednání, které znemožňuje např. provedení ústního jednání hlasitými projevy, napadáním ostatních přítomných osob, urážkami apod. Za hrubé rušení pořádku lze považovat i takové jednání, které narušuje např. ústní jednání způsobem výrazně snižujícím vážnost správního řízení.

**rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2011,
sp. zn. 2 As 45/2010**

Audio- či videozáznamy jako důkazy ve správním řízení

... není-li, s přihlédnutím ke konkrétním aspektům věci, myslitelné, aby obrazový záznam osoby mohl vůbec zasáhnout do jejího práva na soukromí či práva na ochranu před neoprávněným pořizováním a používáním obrazových záznamů fyzické osoby, je takový záznam použitelný v rámci dokazování v sankčním řízení, a to bez ohledu na to, zda s takovým postupem vyslovila dotčená osoba souhlas. (...)

Kromě samotné závažnosti protispolečenského jednání, stran kterého je řízení vedeno, je tak vždy (a především) nutno uvážit, jaký byl důvod pořízení kamerového záznamu soukromou osobou, tedy sledovala-li jím legitimní, obecně právem aprobovaný cíl, či naopak jeho účelem bylo například neoprávněně zasahovat do práv jiného (zejména cílené narušování soukromí). Směřoval-li například k ochraně majetku pořizovatele, je nutno uvážit, zda pořízení kamerového záznamu bylo jediným možným způsobem k dosažení tohoto cíle, či zda se nabízely i jiné možnosti, méně zasahující do právní sféry jiných osob. Dle okolností věci tak lze uvažovat o intenzitě potřeby provádění kamerového monitoringu se záznamem (například předchozí ataky na majetek pořizovatele), způsobu pořízení záznamu (například byly-li kamery snímající veřejně přístupná místa ukryté, či naopak viditelné a prostor opatřen odpovídajícím upozorněním, zda se jednalo o záznam provedený náhodně či jednalo-li se o cílený monitoring konkrétní osoby), okolnostech, za nichž došlo k záznamu [místo, čas a očekávání třetích osob s tím spojená z hlediska předpokládané míry soukromí (srov. například nález Ústavního soudu ze dne 27. 1. 2010, sp. zn. II. ÚS 2806/08)] či o následném účelu použití takového záznamu (zda nedošlo ke zneužití deklarovaného legálního cíle prováděného kamerového monitoringu k jiným účelům) apod.

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2010, sp. zn. 7 As 61/2010

Projednání věci v prekluzivní lhůtě

Nejvyšší správní soud i v dané věci dospěl k závěru, že ustanovení § 20 odst. 1 zákona o přestupcích je třeba vyložit tak, že přestupek musí být v zákonné lhůtě projednán pravomocně. Pokud totiž právo správního orgánu projednat přestupek po uplynutí prekluzivní lhůty zaniká, je nutné, aby do této doby bylo rozhodnutí o přestupku perfektní, tzn. splňovalo všechny znaky zásadně nezměnitelného individuálního správního aktu. Není rozhodující, zda správní akt nabude právní moci marným uplynutím lhůty k odvolání, oznámením rozhodnutí o podaném odvolání či případně jiným zákonem stanoveným způsobem. Z procesního hlediska jde o konečný výsledek určitého postupu správního orgánu. Nelze připustit, aby rozhodnutí o přestupku nabylo právní moci až po uplynutí prekluzivní lhůty. Pod pojem „projednat“ je totiž třeba zahrnout i konečný výsledek postupu správního orgánu, tedy nabytí právní moci, s níž jsou spojeny významné právní následky. Teprve v okamžiku nabytí právní moci je rozhodnutí o přestupku úplné a neměnné.

**usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu
ze dne 15. 1. 2008, sp. zn. 2 As 34/2006**

Vymezení předmětu řízení ve výroku rozhodnutí

Vymezení předmětu řízení ve výroku rozhodnutí o správním deliktu proto vždy musí spočívat ve specifikaci deliktu tak, aby sankcionované jednání nebylo zaměnitelné s jednáním jiným. Tento závěr je přitom dovoditelný přímo z § 47 odst. 2 starého správního řádu, neboť věcí, o níž je rozhodováno, je v daném případě jiný správní delikt, a vymezení věci musí odpovídat jejímu charakteru. V rozhodnutí trestního charakteru, kterým jsou i rozhodnutí o jiných správních deliktech, je nezbytné postavit najisto, za jaké konkrétní jednání je subjekt postižen – to lze zaručit jen konkretizací údajů obsahující popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným. Taková míra podrobnosti je jistě nezbytná pro celé sankční řízení, a to zejména pro vyloučení překážky litispendence, dvojího postihu pro týž skutek, pro vyloučení překážky věci rozhodnuté, pro určení rozsahu dokazování a pro zajištění řádného práva na obhajobu. V průběhu řízení lze jistě vymezení skutku provedené při zahájení řízení změnit v závislosti na dalších skutkových zjištěních či výsledku dokazování. Tak může dojít k jinému časovému ohraničení spáchaného skutku, rozsahu způsobeného následku apod. Typicky takové situace mohou nastat zejména u tzv. trvajících či hromadných deliktů, deliktů spáchaných v pokračování (dílní útoky vedené jednotným záměrem, spojené stejným či podobným způsobem provedení a blízkou souvislostí časovou a v předmětu útoku, které naplňují stejnou skutkovou podstatu). Je to až vydané rozhodnutí, které jednoznačně určí, čeho se pachatel dopustil a v čem jím spáchaný delikt spočívá. Jednotlivé skutkové údaje jsou rozhodné pro určení totožnosti skutku, vylučují pro další období možnost záměny skutku a možnost opakovaného postihu za týž skutek a současně umožňují posouzení, zda nedošlo k prekluzi možnosti postihu v daném konkrétním případě.

**rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2010,
sp. zn. 1 As 90/2010**

Vliv nesprávného způsobu doručení na zákonnost rozhodnutí

Z výše uvedeného je zřejmé, že v posuzovaném případě správní orgány nerespektovaly zákonem stanovená pravidla pro doručování, neboť doručovaly svá rozhodnutí zástupci stěžovatele prostřednictvím provozovatele poštovních služeb, ačkoliv měl zřízenou a zpřístupněnou datovou schránku. Nejvyšší správní soud proto dále zkoumal, zda uvedené procesní pochybení mohlo mít vliv na zákonnost vydaných rozhodnutí, resp. na platnost

jejich doručení. V tomto ohledu je významnou skutečností, že jak rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, tak napadené rozhodnutí žalovaného bylo obecnému zmocněnci stěžovatele doručeno jiným nezpochybnitelným způsobem (prostřednictvím provozovatele poštovních služeb), on se s jejich obsahem seznámil a následně proti rozhodnutí žalovaného podal včas správní žalobu. Materiální funkce doručení, tj. seznámení se s obsahem písemnosti, tak byla naplněna. Uvedené pochybení proto nemůže mít vliv na platnost doručení ani na zákonnost vydaných rozhodnutí.

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, sp. zn. 1 As 96/2008

Nepoužitelnost úředních záznamů o podání vysvětlení jako důkazů v přestupkovém řízení, neuplatnění koncentrační zásady v přestupkovém řízení

Porřízení úředních záznamů již ze své povahy nemůže samo o sobě naplnit požadavek na dostatečné zjištění skutkového stavu. V přestupkovém řízení správní orgán rozhoduje o vině přestupce a o trestu za přestupek; zkoumá se tu tedy oprávněnost trestního obvinění v širším slova smyslu, jak je chápe čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (publikována pod č. 209/1992 Sb.; dále jen „Úmluva“). Jak judikatura opakovaně dovodila, platí pro správní trestání obdobné principy jako pro trestán soudní a v řízení o přestupku je namíště analogicky aplikovat pravidla stanovená trestním právem, pokud samotný předpis správního práva vůbec neřeší spornou otázku a analogie není k újmě účastníka řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2008, čj. 1 As 27/2008-67, publikovaný na [1]www.nssoud.cz). Možnosti použití úředního záznamu k dokazování jsou velmi přesně vymezeny právě v trestním řádu (§ 158 odst. 5 trestního řádu): úřední záznam, v němž je zachyceno vysvětlení osoby získané před zahájením trestního stíhání, neslouží jako důkazní prostředek (s výjimkou podle § 314d odst. 2 trestního řádu), nýbrž jen jako podklad k úvaze, zda osoba, která vysvětlení poskytla, má být vyslechnuta jako svědek. (...)

Podle § 73 odst. 2 zákona o přestupcích má obviněný z přestupku právo vyjádřit se ke všem skutečnostem, které se mu kladou za vinu, a k důkazům o nich, uplatňovat skutečnosti a navrhopvat důkazy na svou obhajobu, podávat návrhy a opravné prostředky. Tato práva náležejí obviněnému po celou dobu řízení o přestupku; zákon o přestupcích výslovně neomezuje jejich uplatňování na určitém stádium řízení (třeba v řízení v I. stupni), a takové omezení není možno dovodit ani z povahy věci. Podle druhé věty citovaného ustanovení nesmí být obviněný donucován k výpovědi ani k doznání; tím se ale nechce říci, že by obviněný měl jen dvě možnosti – totiž

buď od počátku vypovídat a navrhopat důkazy ve prospěch svých tvrzení, nebo až do skončení řízení mlčet a ke své věci se nijak nevyjádřit. Naopak je na obviněném, jakou procesní strategii zvolí: může tedy od počátku do konce svůj čin popírat; přiznat se k němu a s orgánem vedoucím řízení spolupracovat při objasňování okolností činu; nebo se přiznat, poté (například v odvolání) ale svůj čin popřít a navrhopat důkazy svědčící pro tuto novou verzi. Obviněný v přestupkovém řízení není totiž povinen poskytovat správnímu orgánu při opakování podkladů pro vydání rozhodnutí veškerou potřebnou součinnost, jak to od jiných subjektů správních řízení žádá § 50 odst. 2 správního řádu (srov. Vedral, J. Správní řád. Komentář. Praha: Bova Polygon, 2006, výklad k § 50 odst. 2 na s. 334): z toho je nutno dovodit jak to, že může být procesně i zcela pasivní, tak to, že k procesní aktivitě se může rozhodnout i v pozdější fázi řízení a správní orgán se musí s touto jeho aktivitou (v podobě uplatňování nových tvrzení a navrhopání nových důkazů) vypořádat. Protichůdné postoje obviněného v různých fázích řízení jistě nijak neusnadňují správnímu orgánu jeho činnost; to ale nemůže být důvodem pro omezení práv obviněného v odvolacím řízení. S ohledem na nutnost poměřovat práva obviněného z přestupku s právy obviněného z trestného činu lze konečně poukázat i na § 249 odst. 3 trestního řádu, který zajišťuje nepravomocně odsouzenému možnost uplatňovat v odvolání nové skutečnosti.

Ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu tedy na řízení o přestupku nedopadá; uplatní se však typicky u řízení zahajovaných na návrh, tedy řízení o žádosti. V nich je koncentrace řízení plně namístě: je totiž v zájmu žadatele, aby shromáždil a správnímu orgánu předložil všechny potřebné doklady. Nemožnosti přinášet nová tvrzení a návrhy důkazů v odvolání je tak jen důsledkem žadatelovy nečinnosti a nedostatečného poskytování součinnosti správnímu orgánu I. stupně. U obviněného z přestupku však nelze hovořit o povinnosti poskytovat součinnost. Správní orgán rozhodující v řízení o přestupku je naopak povinen zjistit skutkový stav bez ohledu na to, jak se sám obviněný k řízení staví. To jistě znamená zabývat se jeho důkazními návrhy a rozhodovat o nich, pokud obviněný takové návrhy vznáší; zároveň to ale s sebou nese povinnost správního orgánu neupínat se jen k tvrzením obviněného, která nemusí být pravdivá, a nezřícit se vlastní důkazní aktivity v případě, že obviněný nemá vlastní návrhy na dokazování. V sankčním řízení se ve své krystalicky čisté podobě uplatňuje zásada vyšetřovací, která správnímu orgánu velí činit vše potřebné k řádnému zjištění skutkového stavu, a to bez ohledu na míru procesní aktivity či naopak lhostejnosti účastníka řízení. V projednávané věci tedy měl správní orgán vyslechnout zasahující policisty z vlastního popudu; pokud žalobce v odvolání zpochybnil okolnosti skutku, jenž mu byl kladen za vinu, a pravdivost úředních záznamů, upozornil tím jen na neúplné dokazování, jehož si měl správní orgán být sám vědom.

**rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2008,
sp. zn. 3 As 58/2007
Obnova blokového řízení**

Spornou otázkou je v souzené věci to, zda lze obnovit řízení o přestupku, jestliže byl tento projednán v blokovém řízení, či nikoli. Stěžovatel má za to, že je tomu tak, neboť podmínky obnovy jsou v daném případě splněny. S touto argumentací se Nejvyšší správní soud neztotožnil.

Úvodem je namístě zopakovat, že blokové řízení je svou povahou řízením specifickým, zkráceným, zjednodušeným, ve kterém do značné míry splývá řízení se svým výsledkem – uložením pokuty. Jednou ze zákonem vyžadovaných podmínek pro tento postup je souhlas účastníka řízení s uložením pokuty. Pokud účastník tento souhlas nedá, postupuje se v řízení podle § 67 a násl. zákona o přestupcích a věc se projedná a rozhodne ve standardním správním řízení. V úvahu tedy připadají dvě varianty postupu, které je ovšem nutno od sebe striktně odlišit, neboť se jedná o dva různé typy řízení.

Zatímco výsledkem řízení podle § 67 a násl. zákona o přestupcích je formalizované rozhodnutí o předepsaných náležitostech (§ 77), které je možno napadnout odvoláním (§ 81 a 82) a následně navrhnout jeho přezkoumání soudem (§ 83), je jediným výstupem blokového řízení tzv. pokutový blok (§ 85). Proti uložení pokuty se pak podle § 84 odst. 2 zákona o přestupcích nelze odvolat a žaloba proti němu je, jak bylo vyloženo výše, nepřipustná. Podle § 62 odst. 1 správního řádu připadá v úvahu obnova „řízení ukončeného rozhodnutím, které je v právní moci“. Přistoupí-li Nejvyšší správní soud na tezi, podle níž lze pokutový blok považovat za správní rozhodnutí, je namístě konstatovat, že řízením ve smyslu citovaného ustanovení může být pouze řízení blokové.

Návrhem na obnovu blokového řízení však stěžovatel fakticky zpochybňuje splnění podmínek pro to, aby vůbec mohlo být toto řízení vedeno – tvrdí, že přestupek nebyl spolehlivě zjištěn, resp. odvolává svůj souhlas s uložením pokuty. Vrácení řízení do počátečního stadia, konkrétně do fáze před udělením souhlasu s uložením blokové pokuty (o něž stěžovatel zjevně usiluje), by ovšem navodilo situaci, za které by nebylo možno v blokovém řízení pokračovat, neboť by nebyla splněna jedna ze zákonem vyžadovaných podmínek – souhlas s uložením blokové pokuty. Jakákoli „obnova“ řízení o přestupku, byl-li projednán v blokovém řízení, je tak z povahy věci vyloučena, neboť podmínkou sine qua non tohoto řízení je souhlas účastníka se zjištěním přestupku a uložením sankce.

Pokud jde o právní kvalifikaci skutku podle zákona o přestupcích, není správní orgán vázán názorem orgánu činného v trestním řízení, který mu věc postoupil k projednání ve správním řízení. Je však vázán jeho právním názorem v tom směru, že se v daném případě nejedná o trestný čin.

V Brně dne 20. června 2008
Sp. zn.: 3563/2007/VOP/JŠM

Zpráva o šetření ve věci podnětu pana E. H.

A – OBSAH PODNĚTU

Na veřejného ochránce práv se dne 25. 7. 2007 obrátil pan E. H., zastoupený JUDr. M. H., advokátem Advokátní kancelář JUDr. M. H., (dále jen „stěžovatel“). Podnět směřoval proti postupu MěÚ Ř. a KrÚ SČK v přestupkovém řízení. Rozhodnutím MěÚ Ř. byl stěžovatel uznán vinným ze spáchání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích podle ustanovení § 22 odst. 1 písm. h) a l) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění účinném do 21. 8. 2007, tj. před novelizací provedenou zákonem č. 217/2007 (dále jen „zákon o přestupcích“), a uložena mu povinnost zaplatit peněžitou pokutu ve výši 25 000 Kč, zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení všech motorových vozidel po dobu 12 měsíců a povinnost nahradit náklady spojené s projednáváním přestupku ve výši 1000 Kč. Proti rozhodnutí podal stěžovatel dne 28. 2. 2007 odvolání ke KrÚ SČK, který jeho odvolání zamítl a napažené rozhodnutí potvrdil.

Advokát JUDr. M. H. v podnětu uvádí, že k porušení práv stěžovatele došlo aplikací § 22 odst. 1 písm. h) zákona o přestupcích, jehož znění odporovalo podle názoru stěžovatele obecně platným a užívaným zásadám přestupkového, resp. i trestního práva. Poukazuje na obdobnou skutkovou podstatu obsaženou v § 49 odst. 1 písm. b) zákona o přestupcích, který se projednává jen na návrh poškozené osoby (§ 68 zákon o přestupcích), a to na rozdíl od tehdy účinné právní úpravy v § 22

PŘESTUPKY

odst. 1 písm. h) zákona o přestupcích. Tehdy platný právní stav podle názoru stěžovatele odporoval právnímu smyslu ochrany práv mezi osobami sobě blízkými.

Právní zástupce stěžovatele dále uvádí, že správní orgány se v řízení dostatečně nezabývaly otázkou, zda se v daném případě jedná o přestupek, nebo zda se jedná o naplnění skutkové podstaty trestného činu. Přestupkové řízení nemělo být vůbec zahajováno a bylo namístě, aby správní orgány podle § 71 písm. a) zákona o přestupcích věc postoupily státnímu zástupci nebo policejnímu orgánu, neboť okolnosti nasvědčovaly spáchání trestného činu. Podle jeho názoru se policejní orgán při odevzdání věci nijak nevypořádal se skutečností, že ve věci bylo zahájeno trestní řízení pro podezření ze spáchání trestného činu ublížení na zdraví, při posuzování charakteru zranění paní E. M. vycházel pouze z jejích tvrzení. Z toho důvodu měla být věc správním orgánem postoupena státnímu zástupci, aby ji posoudil. Pokud by státní zástupce došel k závěru, že se ve věci nejedná o podezření ze spáchání trestného činu, ale jedná se o podezření ze spáchání přestupku, měl správní orgán zahájit řízení. V tomto postupu správního orgánu spatřuje stěžovatel pochybení.

Právní zástupce stěžovatele v této souvislosti poukazuje na rozsah zranění paní E. M., přičemž dovozuje, že se nepochybně jednalo o trestný čin ublížení na zdraví podle § 223 trestního zákona. Policejní orgán měl proto usnesením rozhodnout o odložení věci podle § 159a odst. 2 trestního řádu, neboť trestní stíhání bylo nepřípustné podle § 11 odst. 1 písm. i) trestního řádu.

B – SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

Na základě výše uvedeného podnětu bylo ve věci v souladu s ustanovením § 14 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, zahájeno šetření. Z pověření veřejného ochránce práv se vedoucí oddělení veřejného pořádku, justice a financí Kanceláře veřejného ochránce práv obrátil s výzvou podle § 15 odst. 2 písm. a) a b) zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, na MěÚ Ř. a KrÚ SČK o vyjádření k podnětu a postoupení příslušné spisové dokumentace.

K případu se následně vyjádřila vedoucí oddělení přestupkového a exekučního MěÚ Ř., která k dopisu připojila i kopii celé spisové dokumentace. Za KrÚ SČK se k věci vyjádřil odborný referent dopravy.

V textu dále uvádím pouze skutečnosti, které jsem shledal jako relevantní pro právní posouzení podnětu stěžovatele (viz část C). Ze spisové dokumentace jsem zjistil následující.

Stěžovatel byl účastníkem dopravní nehody, ke které došlo dne 23. 8. 2006 mezi obcemi K. n. Č. I. a V. Stěžovatel se jako řidič osobního automobilu nevěnoval plně řízení vozidla, kdy zřejmě ladil rádio, přejel do

protisměrného jízdního pruhu a následně sjel s vozidlem vlevo mimo pozemní komunikaci do silničního příkopu, kde po ujetí 84 metrů narazil přední částí vozidla do betonového propustku. Při dopravní nehodě došlo ke zranění stěžovatele a jeho hospitalizaci v Nemocnici Ř. Jeho spolujezdkyně E. M. (družka) byla se zraněními hospitalizována ve FN B. v P.

Dne 23. 8. 2006 učinil policejní komisař služby kriminální policie a vyšetřování oddělení obecné kriminality Okresního ředitelství Policie ČR K. (dále jen „SKPV OOK“) ve smyslu § 158 trestního řádu záznam o zahájení úkonů v trestním řízení ve věci podezření z trestného činu ublížení na zdraví podle § 224 odst. 1 trestního zákona. Dne 24. 8. 2006 došlo na základě informací získaných od ošetřující lékařky E. M. ke změně právní kvalifikace na trestný čin § 223 trestního zákona a dle věcné příslušnosti byla věc postoupena k dalšímu prověřování na dopravní inspektorát, skupinu dopravních nehod Okresního ředitelství Policie ČR K. (dále jen „DI SDN“).

Dle spisové dokumentace podala k věci vysvětlení paní E. M. podle § 158 odst. 5 trestního řádu. Z úředního záznamu mimo jiné vyplývá, že ke vzniklému zranění uvedla: „... dle vyjádření lékaře mám naštíplou hrudní kost a dále zlomené dvě kosti hřbetu ruky, a to malíkovou a prsteníkovou. Vzhledem k tomu, že jsem ve starobním důchodu, nemám vystavenou pracovní neschopnost. V nemocnici jsem sice byla hospitalizována a v současné době mám ještě sádro na ruce a tuto budu mít ještě do 22. 9. 2006, ale vzhledem k tomu, že se jedná o zranění na levé ruce, kdy já jsem pravák, tak jsem nebyla omezena žádným způsobem na běžném způsobu života. To znamená, že jsem mohla vykonávat potřeby, jíst, pít a pohybovat se. Vzhledem k poranění hrudní kosti se mi hůře dýchalo, ale nebyla jsem napojena na žádné dýchací přístroje, dýchala jsem sama bez větších potíží. Toto je vše, co policii ke svému zdravotnímu stavu sdělím, nedávám souhlas k vyžádání lékařské zprávy o mém zdravotním stavu. Po shora uvedeném poučení dále uvádím, že využívám svého práva dle § 163 trestního řádu a nedávám souhlas k trestnímu stíhání svého druha E. H.“

Opatřením DI SDN došlo k odevzdání věci podle § 159a odst. 1 písm. a) trestního řádu k projednání správnímu orgánu MěÚ Ř. jako přestupek proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích podle § 22 odst. 1 písm. h) a l) zákona o přestupcích, neboť policejní orgán dospěl k názoru, že se ve věci nejedná o trestný čin ublížení na zdraví podle § 223 trestního zákona.

Následně zahájil MěÚ Ř. ke dni 11. 12. 2006 proti stěžovateli správní řízení pro podezření ze spáchání výše uvedených přestupků. Dne 10. 1. 2007 proběhlo ústní jednání o přestupku, na kterém byl stěžovatel seznámen s podklady, které byly MěÚ Ř. postoupeny policií (DI SDN).

PŘESTUPKY

Stěžovatel k věci uvedl, že souhlasí s obsahem spisového materiálu, který popisuje jím spáchanou dopravní nehodu, tak jak se stala. Vyjádřil lítost nad svým činem. Ke zranění paní E. M. mimo jiné uvedl, že jmenovaná je jeho dlouholetá družka, která nedala souhlas k jeho trestnímu stíhání. Z toho důvodu byl překvapen, že jej správní orgán obvinil ze spáchání přestupku podle § 22 odst. 1 písm. h) zákona o přestupcích.

Rozhodnutím MěÚ Ř. ze dne 9. 2. 2007 byl v souvislosti s výše popsanou dopravní nehodou stěžovatel uznán vinným ze spáchání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích podle § 22 odst. 1 písm. h) a l) zákona o přestupcích a uložena peněžitá sankce ve výši 25 000 Kč, uložena zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení všech motorových vozidel na dobu 12 měsíců a uložena povinnost nahradit náklady přestupkového řízení ve výši 1000 Kč.

Právní zástupce stěžovatele podal proti rozhodnutí MěÚ Ř. odvolání ke KrÚ SČK. V něm uplatnil námitky proti postupu správního orgánu I. instance obsažené již v části A této zprávy.

Rozhodnutím KrÚ SČK ze dne 2. 5. 2007 bylo odvolání stěžovatele zamítnuto a napadené rozhodnutí MěÚ Ř. potvrzeno. V odůvodnění rozhodnutí odvolací orgán poukázal na skutkovou podstatu přestupku uvedeného v § 22 odst. 1 písm. h) přestupkového zákona (ve znění účinném od 1. 7. 2006 do 21. 8. 2007), z něhož vyplývalo, že jedním ze skutkových znaků je zranění osoby. Podle metodiky Ministerstva dopravy, odboru dopravy, nezohledňovala zákonná úprava intenzitu způsobeného zranění, byl jím tedy každý zásah do tělesné integrity člověka. Dojde-li následkem dopravní nehody ke zranění osoby, bude tím vždy naplněna skutková podstata přestupku podle § 22 odst. 1 písm. h) přestupkového zákona.

Z vyjádření MěÚ Ř., které jsem k této věci obdržel, vyplývá, že správní orgán vycházel ze závěrů, k nimž dospěl DI SDN v odevzdání věci (opatření čj. XYZ, ze dne 28. 9. 2006). S ohledem na skutečnost, že poškozená nedala souhlas s vydáním lékařské zprávy, nebylo možné posoudit, do jaké míry došlo v důsledku zranění k ovlivnění způsobu života paní E. M. Dále vycházel správní orgán ze svých znalostí při řešení obdobných případů a prováděných konzultací se soudními znalci z oboru zdravotnictví.

Obdobně se k věci vyjádřil i KrÚ, který uvedl, že s ohledem na absenci lékařské zprávy nebylo možné posoudit intenzitu zranění paní E. M. Nicméně ze spisového materiálu je zřejmé, že ke zranění jmenované v důsledku dopravní nehody došlo, čímž byla naplněna i skutková podstata přestupku podle § 22 odst. 1 písm. h) zákona o přestupcích. Správní orgán vyjádřil přesvědčení, že v dané věci bylo rozhodnuto správně a v souladu s právními předpisy.

C – PRÁVNÍ HODNOCENÍ POSTUPU PŘESTUPKOVÝCH ORGÁNŮ

Zákon o veřejném ochránci práv mi ukládá povinnost působit k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívat k ochraně základních práv a svobod.

Podle ustanovení § 1 odst. 5 zákona o veřejném ochránci práv je z mojí působnosti vyloučen postup orgánů činných v trestním řízení.

Podle čl. 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod: *„Nikdo nemůže být trestně stíhán za čin, pro který již byl pravomocně odsouzen nebo zproštěn obžaloby. Tato zásada nevylučuje uplatnění mimořádných opravných prostředků v souladu se zákonem.“* Podle čl. 4 odst. 1 protokolu č. 7 Úmluvy o ochraně lidských práv (sdělení č. 209/1992 Sb. Federálního ministerstva zahraničních věcí): *„Nikdo nemůže být stíhán nebo potrestán v trestním řízení podléhajícím pravomoci téhož státu za trestný čin, za který již byl osvobozen nebo odsouzen konečným rozsudkem podle zákona a trestního řádu tohoto státu.“*

Podle ustanovení § 159a odst. 1 trestního řádu: *„Nejde-li ve věci o podezření z trestného činu, státní zástupce nebo policejní orgán věc odloží usnesením, jestliže není namístě vyřídit věc jinak. Takovým vyřízením může být zejména a) odevzdání věci příslušnému orgánu k projednání přestupku nebo jiného správního deliktu nebo b) odevzdání věci jinému orgánu ke kázeňskému nebo kárnému projednání.“* Podle ustanovení § 159a odst. 2 trestního řádu: *„Státní zástupce nebo policejní orgán před zahájením trestního stíhání odloží usnesením věc, je-li trestní stíhání nepřipustné podle § 11 odst. 1.“*

Podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích: *„Správní orgán řízení o přestupku zastaví, jestliže se v něm zjistí, že a) skutek, o němž se vede řízení, se nestal nebo není přestupkem...“*

Podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. g) zákona o přestupcích: *„Správní orgán řízení o přestupku zastaví, jestliže se v něm zjistí, že g) o skutku již bylo pravomocně rozhodnuto správním orgánem nebo orgánem činným v trestním řízení...“*

V daném případě bylo zjištěno, že stěžovatel svoji vinu za způsobenou dopravní nehodu nepopírá, zpochybňuje však právní kvalifikaci skutku, ke které dospěl správní orgán a policejní orgán (v rámci trestního řízení). Podle názoru stěžovatele měl být výše uvedený skutek kvalifikován jako trestný čin, přičemž vzhledem k absenci souhlasu poškozené E. M. nebylo jeho trestní stíhání přípustné.

Nejprve musím poukázat na výše uvedené ustanovení § 1 odst. 5 zákona o veřejném ochránci práv, které z mojí působnosti vylučuje orgány činné v trestním řízení. Nemohu tedy prošetřovat, hodnotit nebo jakkoliv

jinak zasahovat do postupu policejního orgánu v trestním řízení. Musím odkázat na stanovisko státní zástupkyně z OSZ v K. (sp. zn. XYZ, ze dne 2. 5. 2007), která po provedení úkonů dozoru nad přípravným řízením v postupu policejního orgánu nezákonnost nezjistila. Obdobným způsobem se k věci vyjádřil i státní zástupce z KSZ v P. při provádění dohledu nad postupem nižšího stupně státního zastupitelství.

V konkrétní věci je tedy nutné respektovat právní názor, k němuž dospěly při posouzení skutku orgány činné v trestním řízení. V tomto směru považují za určující opatření policejního orgánu (čj. XYZ, ze dne 28. 9. 2006), kterým byla věc podle § 159a odst. 1 písm. a) trestního zákona postoupena MěÚ Ř., neboť dle tam uvedeného názoru se nejednalo o trestný čin ublížení na zdraví podle § 223 trestního zákona.

Musím přisvědčit právnímu zástupci stěžovatele, že správní orgán skutečně není vázán právní kvalifikací, ke které ve vztahu k oznamovanému (odevzdávanému) skutku dospěl policejní orgán, neboť kvalifikace skutku (z pohledu zákona o přestupcích) náleží do kompetence správního orgánu, který má ve věci rozhodovat. Současně však musím zdůraznit, že výše uvedené platí pouze pro právní kvalifikaci provedenou v intencích zákona o přestupcích, k příslušné trestněprávní kvalifikaci je v rámci přípravného řízení oprávněn policejní orgán, resp. státní zástupce.

Pokud tedy správnímu orgánu byla věc odevzdána podle § 159a odst. 1 písm. a) trestního řádu, bylo podle mého názoru namístě, že ve věci správní orgán zahájil řízení o přestupku, a nikoliv, jak navrhoval stěžovatel, aby byla věc vrácena (postoupena) podle § 71 písm. a) zákona o přestupcích k novému posouzení státnímu zástupci nebo policejnímu orgánu. Domnívám se, že vrácení věci orgánům činným v trestním řízení by za této situace postrádalo jakýkoliv smysl, pokud byla jimi věc správnímu orgánu oznámena (odevzdána). Takový postup by současně vytvořil potenciál pro určitý „negativní kompetenční konflikt“, kdy orgán činný v trestním řízení by ve věci spatřoval podezření z přestupku, a přestupkový orgán by věc naopak vyhodnotil jako podezření z trestného činu. S ohledem na nižší společenskou nebezpečnost přestupků se jeví jako logické řešení, pokud v případě, že orgán činný v trestním řízení nekvalifikuje skutek jako trestný čin, je věc postoupena (zpravidla) přestupkovým orgánům. Přestupkové orgány se následně zabývají tím, zda mohly být skutkem naplněny formální znaky některého korespondujícího přestupku. Nelze samozřejmě vyloučit, že jedním skutkem mohou být naplněny jak formální znaky přestupku, tak formální stránka některého trestného činu. Jak bylo však uvedeno již výše, přestupkový orgán není oprávněn provádět trestněprávní kvalifikaci skutku. Z toho důvodu není ani jeho úkolem, aby v rámci přestupkového řízení posuzoval, zda skutek, který sice naplňuje formální znaky některého přestupku s ohledem

na jeho společenskou nebezpečnost (vyšší než nepatrná), přestupkem není. Přestože tedy z ustanovení § 2 zákona o přestupcích vyplývá, že jednání není přestupkem, i když má jeho znaky, jde-li o jiný správní delikt nebo trestný čin, nelze z tohoto ustanovení vyvozovat závěr, že by se touto otázkou měl správní orgán v rámci přestupkového řízení zabývat při samotném rozhodování o přestupku.⁸¹ Ustanovení § 2 zákona o přestupcích vyjadřuje subsidiární povahu přestupků ve vztahu k trestným činům a jiným správním deliktům. Smyslem tohoto ustanovení je vyloučit možnost dvojího postihu za jeden a týž čin – tedy obecnou zásadu správního trestání „*ne bis in idem*“. Tato obecná právní zásada (správního) trestání je vyjádřena již ve výše citovaném čl. 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod a rovněž je vyjádřena i čl. 4 odst. 1 protokolu č. 7 Úmluvy o ochraně lidských práv. Podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva mají některé přestupky trestněprávní povahu – k jeho výkladu trestného činu viz například případ Lauko proti Slovensku 1998, ale i další.⁸² Z toho důvodu musí být zásada „*ne bis in idem*“ plně respektována i v rámci přestupkového řízení. Samotný zákon o přestupcích obsahuje i další ustanovení, které jsou projevem této zásady v přestupkovém řízení. Lze zmínit například § 66 odst. 3 písm. b), c), d), § 76 odst. 1 písm. g), h) ch) a § 94 zákona o přestupcích.

Bylo zjištěno, že stěžovatel nebyl trestně stíhán, trestní řízení bylo policejním orgánem ukončeno postupem podle § 159a odst. 1 písm. a) trestního řádu s konstatováním, že ve věci se nejedná podezření z trestného činu podle § 223 trestního zákona. Lze tedy konstatovat, že stěžovatel nebyl pro uvedený čin soudně trestán, ani nebyl obžaloby zproštěn. Opatření podle § 159a odst. 1 písm. a) trestního řádu nevytváří překážku věci rozhodnuté.⁸³

V tomto ohledu se procesní účinky postupu podle § 159a trestního řádu významně odlišují od případu, kdy dojde např. k zastavení trestního stíhání usnesením státního zástupce vydaného podle § 172 odst. 1 písm. d) trestního řádu,⁸⁴ které brání opětovnému trestnímu stíhání pro tentýž skutek. Ve vztahu k trestnímu stíhání je tento následek vyjádřen v § 11 odst. 1 písm. f) trestního řádu. V případě přestupkového řízení brání projednání skutku ustanovení § 66 odst. 3 písm. c), které přikazuje

⁸¹ V případě, že správní orgán má podezření, že ve věci jde o trestný čin, je jeho další postup vymezen v již zmíněném § 71 písm. a) zákona o přestupcích.

⁸² Tento výklad připustil ve své rozhodovací praxi i Nejvyšší správní soud – rozsudek NSS ze dne 29. 12. 2004, čj. 6As 49/2003-46, www.nssoud.cz.

⁸³ Pouze pro doplnění uvádím, že takový účinek by nenastal ani v případě, že by policejní orgán ve věci vydal (jak požadoval právní zástupce stěžovatele) podle § 159a odst. 2 usnesení o zastavení věci. Viz Šámal, P., Král, V., Baxa, J., Púry, F. *Trestní řád. Komentář. I. díl. 4. vyd.* Praha: C. H. Beck, 2002, s. 1001–1002, 1005.

⁸⁴ Viz Šámal, P., Král, V., Baxa, J., Púry, F. *Trestní řád. Komentář. I. díl. 4. vyd.* Praha: C. H. Beck, 2002, s. 1101.

věc odložit, tedy řízení o přestupku vůbec nezahajovat. V případě, že bylo přestupkové řízení zahájeno, je správní orgán povinen jej zastavit podle § 76 odst. 1 písm. g) zákona o přestupcích.

Taková situace však v konkrétním případě nenastala, nebyly tedy, podle mého názoru, splněny zákonem stanovené podmínky pro postup správního orgánu podle zmíněných ustanovení zákona o přestupcích, tedy podle § 71 písm. a) (postoupení věci), ani podle § 66 odst. 3 písm. c) (odložení věci), a ani podle § 76 odst. 1 písm. g) (zastavení řízení). Správnímu orgánu tedy nic nebránilo v tom, aby řízení o přestupku zahájil a oznámené přestupky projednal.

Nemohu souhlasit s právním zástupcem stěžovatele, který v odvolání proti rozhodnutí MěÚ Ř. požadoval, aby odvolací správní orgán řízení o přestupku zastavil podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích. Podle tohoto ustanovení je (meritorně) rozhodováno v případech, kdy oznámený skutek nenaplňuje skutkovou podstatu žádného z přestupků a nepřipadá v úvahu ani postup podle dalších ustanovení § 76 zákona o přestupcích. Bylo již výše zmíněno, že do kompetence správního orgánu nespadá provádět trestněprávní kvalifikace skutku, interpretace podaná právním zástupcem stěžovatele k § 76 odst. 1 písm. a) zákona by však k takovému postupu nepřímě směřovala. Rovněž by takový postup činil poněkud nadbytečnými ustanovení § 76 odst. 1 písm. g) zákona o přestupcích.⁸⁵

Právní zástupce stěžovatele v souvislosti s provedeným přestupkovým řízením poukazoval na nedostatek právní úpravy, který v případě přestupku podle § 22 odst. 1 písm. h) nezohledňoval stanovisko poškozeného – osoby blízké – resp. nebyl právní úpravou vyjmenován [na rozdíl od přestupku podle § 49 odst. 1 písm. b) zákona], mezi tzv. návrhovými přestupky v § 68 přestupkového zákona (viz část A zprávy). Přestože mohu do jisté míry chápat jisté rozčarování stěžovatele z procesní situace, která vedla k jeho potrestání pro uvedený přestupek, byl správní orgán, podle mého názoru, povinen výše uvedeným způsobem postupovat. Bylo by totiž jenom obtížně obhajitelné použití analogického postupu (byť ve prospěch obviněného) i na přestupek podle § 22 odst. 1 písm. h) zákona o přestupcích.

Jednak nelze pominout, že § 68 obsahuje (záměrně) uzavřený výčet návrhových přestupků, který by bylo možné analogií legis rozšiřovat. Nedomnívám se ani, že lze bez dalšího srovnávat skutkovou podstatu přestupku uvedeného v § 49 odst. 1 písm. b) a § 22 odst. 1 písm. h) zákona.

⁸⁵ Podle § 76 odst. 1 písm. g) zákona o přestupcích: „(1) Správní orgán řízení o přestupku zastaví, jestliže se v něm zjistí, že (...) g) o skutku již bylo pravomocně rozhodnuto správním orgánem nebo orgánem činným v trestním řízení.“ Obdobnou výhradu k výše uvedenému výkladu lze uplatnit i ve vztahu k § 76 odst. 1 písm. ch) zákona o přestupcích.

Systematika zákona o přestupcích totiž naznačuje, že přes jistou shodu ve formálních znacích obou přestupků spočívá společenská nebezpečnost každého z nich v něčem jiném. Zatímco v případě přestupku podle § 49 odst. 1 písm. b), tj. ublížení na zdraví, je primárním objektem ochrany přestupku lidské zdraví, je v případě přestupku podle § 22 odst. 1 písm. h) zákona objektem bezpečnost provozu na pozemních komunikacích. Tomu odpovídá i výrazně rozdílná výše sankcí, které je možné za uvedené přestupky ve správním řízení uložit. Zdá se mi poněkud problematické rozšiřovat dispoziční právo poškozeného i na přestupek, jehož prvotním smyslem není chránit zájmy poškozeného, ale pro který je způsobené zranění kritériem pro vymezení závažnosti způsobené dopravní nehody. Skutečnost, že přestupek uvedený v § 22 odst. 1 písm. h) zákona o přestupcích byl s účinností od 22. 8. 2007 na základě novely zákona o přestupcích (provedené zákonem č. 215/2007 Sb.) zařazen mezi návrhové přestupky, je nicméně věcí dopravněbezpečnostní politiky státu. V této souvislosti lze snad podotknout, že ani zmíněná novela zcela neodstranila namítaný „deficit“ v případě návrhových přestupků. Obdobným způsobem by totiž bylo možné argumentovat např. i ve vztahu návrhového přestupku § 50 zákona o přestupcích a „nenávrhového“ § 22 odst. 1 písm. i) zákona o přestupcích.

D – ZÁVĚR

Na základě výše uvedených skutečností konstatuji, že jsem v postupu MěÚ Ř. a KrÚ SČK v přestupkovém řízení vedeném proti stěžovateli pochybení neshledal.

Svoje šetření končím v souladu s § 17 zákona o veřejném ochránci práv. Zprávu o šetření obdrží MěÚ Ř., KrÚ SČK a stěžovatel.

JUDr. Otakar Motejl
veřejný ochránce práv

Základní zásada trestního práva „ne bis in idem“ zakotvená v čl. 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod se do přestupkového řízení promítá v ustanovení § 94 zákona o přestupcích, podle kterého správní orgán své pravomocné rozhodnutí zruší, zjistí-li, že osoba, která byla uznána vinnou z přestupku, byla za týž skutek soudem pravomocně odsouzena.

V Brně dne 23. srpna 2007
Sp. zn.: 2672/2007/VOP/JŠM

Zpráva o šetření ve věci podnětu pana I. S.

A – OBSAH PODNĚTU

Dne 30. 5. 2007 se na veřejného ochránce práv obrátil pan I. S. (dále jen „stěžovatel“) se stížností na postup MMZ v souvislosti s řízením o přestupku na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi podle ustanovení § 30 odst. 1 písm. ch) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění účinném ke dni 31. 10. 2005 (dále jen „zákon o přestupcích“), a o přestupku proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu podle ustanovení § 20 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích, které bylo vedeno před tímto správním orgánem pod sp. zn. XYZ. V uvedeném přestupkovém řízení byl stěžovatel dne 31. 10. 2005 shledán vinným ze spáchání přestupků, a za to mu byla uložena peněžitá pokuta ve výši 10 000 Kč a dále bylo rozhodnuto o zákazu činnosti spočívajícím v zákazu řízení všech motorových vozidel na dobu 12 měsíců. Dále mu byla uložena povinnost uhradit náklady řízení o přestupku ve výši 1000 Kč.

Stěžovatel ve svém podnětu uvádí, že se mělo přitom jednat o stejný skutek, pro nějž měl být trestně stíhán a trestním příkazem OS v O. (čj. XYZ, ze dne 13. 12. 2005) uznán vinným z trestného činu ohrožení pod vlivem návykové látky podle ustanovení § 201 písm. d) trestního zákona a kromě jiného uložen trest zákazu činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel na dobu jednoho roku.

Z dokumentů přiložených k podnětu vyplývá, že právním zástupcem stěžovatele byl dne 15. 1. 2007 podán podnět MMZ, aby rozhodnutí ve věci přestupku (tj. rozhodnutí XYZ, ze dne 31. 10. 2005) bylo zrušeno, a to s ohledem na trest uložený soudem. Žádosti však nebylo MMZ vyhověno.

S tímto stavem není stěžovatel spokojen a je přesvědčen, že byl potrestán dvakrát za stejnou věc.

Na základě výše uvedeného podnětu bylo ve věci v souladu s ustanovením § 14 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, zahájeno šetření. Z pověření veřejného ochránce práv se vedoucí oddělení veřejného pořádku Kanceláře veřejného ochránce práv obrátil s výzvou podle ustanovení § 15 odst. 2 písm. b) a c) zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném

ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejném ochránci práv“), o vyjádření k případu na MMZ, zejména s dotazem, proč nebylo postupováno podle ustanovení § 94 zákona o přestupcích, a žádostí o zaslání spisové dokumentace shromážděné v řízení o přestupku.

B – SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

Dne 13. 8. 2007 byla do Kanceláře veřejného ochránce práv doručena odpověď vedoucího odboru dopravy a silničního hospodářství MMZ a vyžádaný spisový materiál. V textu dále uvádím pouze skutečnosti, které jsem shledal jako relevantní pro posouzení (viz část C) stěžovatelových námitek. Ze spisové dokumentace jsem zjistil následující.

Součástí zasláního přestupkového spisu je i spisový materiál, který byl k výše uvedené věci shromážděn Policií ČR, OŘ O., dopravním inspektorátem (dále jen „DI OŘ P ČR O.“) pod čj. XYZ.

Z oznámení přestupku, které DI OŘ P ČR O. učinil podle ustanovení § 58 odst. 1 zákona o přestupcích vyplývá, že dne 11. 8. 2005 v 17:20 h řídil stěžovatel motorové os. vozidlo Seat Ibiza v obci O. po sil. I/35 ve směru jízdy od ul. A. směrem na ul. T., kdy v důsledku nedodržení bezpečné vzdálenosti zezadu narazil do zastavujícího vozidla Škody Octavia, které ve stejném směru jízdy řídila řidička R. Orientační dechová zkouška provedená u stěžovatele byla pozitivní s výsledkem 1,73 promile alkoholu v dechu, kdy po poučení a výzvě stěžovatel měl odmítnout lékařské vyšetření. S ohledem na výše uvedené byl stěžovatel shledán podezřelým z naplnění skutkové podstaty trestného činu ohrožení pod vlivem návykové látky podle ustanovení § 201 písm. d) trestního zákona. DI OŘ P ČR O. informuje správní orgán, že z toho důvodu byla věc postoupena na SKPaV OŘ P ČR O. K projednání v přestupkovém řízení bylo správnímu orgánu výslovně oznámeno podezření ze spáchání přestupku na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomániemi podle ustanovení § 30 odst. 1 písm. i) zákona o přestupcích, tj. odmítnutí stěžovatele podrobit se na výzvu policisty lékařskému vyšetření s odběrem krve.

Pro úplnost dodávám, že skutek byl DI OŘ P ČR O. oznámen správnímu orgánu místně a věcně příslušnému k projednání přestupku, tj. MMO. MMO obdržel oznámení o přestupku dne 19. 9. 2005 a z důvodů uvedených v ustanovení § 55 odst. 3 zákona o přestupcích (usnadnění projednání věci) byla věc postoupena MMZ, který oznámení o přestupku spolu s dalšími podklady obdržel dne 12. 10. 2005.

Z výroku rozhodnutí, který ve věci vydal MMZ pod zn. XYZ, ze dne 31. 10. 2005 vyplývá, že stěžovatel byl uznán vinným tím, že dne 11. 8. 2005 v O. na ul. V. jako řidič automobilu rz. XYZ nedodržel bezpečnou vzdálenost za vozidlem rz. XYZ a zezadu do něj narazil, když před křižovatkou zastavovalo na žlutý světelný signál. Na vozidlech vznikla škoda

PŘESTUPKY

asi 60 000 Kč. Ke zranění osob nedošlo. Dechová zkouška na alkohol byla u něj pozitivní s naměřenou hodnotou 1,73 promile, se kterou souhlasil. Jednáním stěžovatele měla být naplněna skutková podstata přestupku proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu ve smyslu ustanovení § 22 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích, neboť tímto jednáním stěžovatel porušil ustanovení § 19 odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o provozu na pozemních komunikacích“). Dále svým jednáním měl naplnit skutkovou podstatu přestupku na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi podle ustanovení § 30 odst. 1 písm. ch) zákona o přestupcích, neboť svým jednáním porušil ustanovení § 5 odst. 2 písm. b) zákona o provozu na pozemních komunikacích. Za to mu byla uložena pokuta ve výši 10 000 Kč, uložen zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel na dobu 12 měsíců ode dne nabytí právní moci rozhodnutí a uložena povinnost nahradit státu náklady spojené s projednáním přestupku ve výši 1000 Kč. Jelikož stěžovatel se vzdal do protokolu práva na doručení písemného vyhotovení rozhodnutí a současně se vzdal práva podat proti rozhodnutí odvolání, nabylo rozhodnutí právní moc dnem vyhlášení, tj. 31. 10. 2005.

Stejně vymezení předmětu řízení jako ve výše uvedeném rozhodnutí MMZ je uvedeno i v oznámení o zahájení přestupkového řízení ze dne 12. 10. 2005 a dále v sepsaném protokolu o ústním jednání ze dne 31. 10. 2005.

Z vyjádření, které mi k věci poskytl vedoucí odboru dopravy a silničního hospodářství MMZ, vyplývá, že spisový materiál byl MMZ postoupen od MMO k přímému vyřízení, neboť dopravní přestupky byly spolehlivě zjištěny a prokázány. Poukazuje dále na den 31. 10. 2005, kdy mělo nabýt rozhodnutí o přestupcích právní moci. Pokud byl stěžovatel v trestním řízení odsouzen pro stejný skutek, bylo to až po projednání přestupku. Zřejmě v souvislosti s mým dotazem k aplikaci ustanovení § 94 zákona o přestupcích uvádí, že existence uložených trestů (v přestupkovém řízení) bylo možné zjistit z evidenční karty řidiče, kam byly dne 31. 10. 2005 zaznamenány. Soud měl vzít obsah záznamu v evidenční kartě řidiče v úvahu, měl zjistit, že stěžovatel byl již za tento přestupek potrestán, a řízení měl zastavit.

Z podkladů, které ke svému podnětu předložil stěžovatel, dále vyplývá, že proti němu bylo usnesením SKPaV OŘ P ČR O. (ČTS: XYZ) ze dne 11. 10. 2005 zahájeno trestní stíhání pro trestný čin ohrožení pod vlivem návykové látky podle ustanovení § 201 písm. d) zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon ve znění do 31. 6. 2006 (dále jen „trestní zákon“).

OS v O. vydal dne 13. 12. 2005 trestní příkaz (čj. XYZ), kterým stěžovatele shledal vinným tím, že dne 11. 8. 2005 v době kolem 17:20 h řídil pod vlivem alkoholu, kdy dechovou zkouškou mu bylo naměřeno 1,73 g/kg,

osobní motorové vozidlo tov. zn. SEAT IBIZA 1,4, reg. zn. XYZ, v O. po ul. V., ve směru jízdy od ul. A. k ul. T., kdy na křižovatce s ul. S. v důsledku nedodržení bezpečné vzdálenosti narazil zezadu do před ním stojícího vozidla ŠKODA Octavia 1,9TDI, reg. zn. XYZ, které právě zastavilo na znamení světelného signálu, a došlo k poškození obou vozidel, a tímto svým jednáním tak způsobil poškozenému majiteli vozidla SEAT IBIZA Ing. J. S. škodu ve výši 47 641 Kč, čímž se měl dopustit trestného činu ohrožení pod vlivem návykové látky podle ustanovení § 201 písm. d) trestního zákona.⁸⁶ Za to byl OS v O. odsouzen k trestu odnětí svobody v trvání 4 měsíců s podmíněným odkladem na dobu 1 roku a dále mu byl uložen trest zákazu činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel na dobu 1 roku.

C – PRÁVNÍ HODNOCENÍ

Zákon o veřejném ochránci práv mi ukládá povinnost působit k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinnostmi, a tím přispívat k ochraně základních práv a svobod.

S ohledem na výše zjištěné skutečnosti jsem dospěl k závěru, že další využití tzv. vyšetřovacích oprávnění, kterými v souladu s ustanovením § 15 zákona o veřejném ochránci práv disponuji, není třeba a věc hodnotím následujícím způsobem.

Podle čl. 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod: *„Nikdo nemůže být trestně stíhán za čin, pro který již byl pravomocně odsouzen nebo zproštěn obžaloby. Tato zásada nevylučuje uplatnění mimořádných oprávněných prostředků v souladu se zákonem.“*

V souladu s judikaturou Evropského soudu je nutné za trestní obvinění považovat i obvinění z přestupku (například případ Lauko proti Slovensku 1998 a další).⁸⁷

Aplikací zásady *ne bis in idem* se rovněž zabýval Evropský soud pro lidská práva v několika svých rozsudcích. V této souvislosti je možné odkázat na jeho rozsudek z roku 2001 ve věci Franz Fischer proti Rakousku.⁸⁸

⁸⁶ Podle ustanovení § 201 písm. d) trestního zákona (ve znění účinném do 31. 6. 2007): *„Kdo vykonává ve stavu vylučujícím způsobilost, který si přivodil vlivem návykové látky, zaměstnání nebo jinou činnost, při kterých by mohl ohrozit život nebo zdraví lidí nebo způsobit značnou škodu na majetku, (...) d) způsobí-li takovým činem, byť i z nedbalosti, jinému ublížení na zdraví nebo větší škodu na cizím majetku nebo jiný závažný následek, bude potrestán odnětím svobody až na jeden rok nebo zákazem činnosti nebo peněžitým trestem.“*

⁸⁷ Viz rozsudek Nejvyššího správního soud ze dne 29. 12. 2004, čj. 6As 49/2003-46, www.nssoud.cz.

⁸⁸ Viz rozsudek ESLP ve věci Franz Fischer proti Rakousku ze dne 29. 5. 2001, veřejně je dostupný na: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbk&action=prof&highlight=Franz%20%7C%20Fischer&sessionId=1812038&skin=hudoc-en>.

PŘESTUPKY

Podle ustanovení § 94 zákona o přestupcích: „Správní orgán své pravomocné rozhodnutí o přestupku zruší, zjistí-li, že osoba, která byla uznána vinnou z přestupku, byla za týž skutek soudem pravomocně odsouzena nebo obžaloby zproštěna. Uvedená osoba má nárok na vrácení částky, kterou zaplatila na úhradu pokuty a na náhradu nákladů řízení.“

Podle ustanovení § 73 odst. 2 správního řádu: „Pravomocné rozhodnutí je závazné pro účastníky a pro všechny správní orgány; ustanovení § 76 odst. 3 věty poslední tím není dotčeno. Pro jiné osoby je pravomocné rozhodnutí závazné v případech stanovených zákonem v rozsahu v něm uvedeném. Pravomocné rozhodnutí o osobním stavu je závazné pro každého. Jestliže je pro práva a povinnosti účastníků určující právo k movité nebo nemovité věci, je pravomocné rozhodnutí závazné i pro právní nástupce účastníků.“

Po seznámení s podklady, které jsem získal v průběhu šetření, je, podle mého názoru, zcela jednoznačně zjištěno, že stěžovatel byl v přestupkovém řízení vedeném MMZ pod zn. XYZ, ze dne 31. 10. 2005, uznán vinným pro tentýž skutek, pro který byl OS v O. pravomocně odsouzen trestním příkazem čj. XYZ, ze dne 13. 12. 2005.

Přestože bylo MMZ postoupeno oznámení o podezření ze spáchání přestupku podle ustanovení § 30 odst. 1 písm. i) zákona o přestupcích⁸⁹ a v oznámení je správní orgán výslovně upozorněn na možnost trestního stíhání stěžovatele pro trestný čin podle ustanovení § 201 písm. d) trestního zákona, nebyl oznámený přestupek vůbec MMZ projednán. Odpovědnost za tento přestupek již s ohledem na ustanovení § 20 odst. 1 zákona o přestupcích zanikla.

S ohledem na výše uvedené je MMZ povinen podle ustanovení § 94 zákona o přestupcích rozhodnout o zrušení svého pravomocného rozhodnutí. Zákon pro tento postup ani nestanoví žádnou procesní lhůtu, která by tento zásah do formální právní moci omezovala (např. na určité období od nabytí právní moci předmětného rozhodnutí).

S existencí předmětného soudního rozhodnutí se MMZ prokazatelně seznámil nejpozději dne 16. 3. 2006, kdy stěžovateli právě s poukazem na soudní rozhodnutí oznamoval zahájení řízení o odnětí řidičského oprávnění (čj. XYZ, ze dne 16. 3. 2006).

Stejně tak nebylo adekvátně reagováno na podnět právního zástupce stěžovatele ze 12. 1. 2007, ve kterém MMZ žádal o zrušení předmětného rozhodnutí o přestupcích. Z odpovědi není vůbec patrné, jak se správní orgán vyrovnal s požadavky ustanovení § 94 zákona o přestupcích. Je rovněž s podivem, že ani podnět právního zástupce ani odpověď MMZ na něj nejsou založeny v správním spisu.

⁸⁹ Přičemž je možné se domnívat, že jednání zakládající podezření ze spáchání přestupku podle ustanovení § 30 odst. 1 písm. i) zákona o přestupcích je dalším skutkem.

Proč dosud nebylo ze strany MMZ postupováno podle ustanovení § 94 zákona o přestupcích, není známo ani mně, přestože byl vedoucí odboru dopravy a silničního hospodářství MMZ na tuto skutečnost výslovně dotazován. Pokud ve své odpovědi poukazuje na skutečnost, že předmětné rozhodnutí o přestupcích nabylo právní moci ještě před odsouzením stěžovatele v trestním řízení, nemohu to přijmout za dostatečný argument či snad omluvu pro jeho dosavadní postup.

Kromě toho, že ustanovení § 94 zákona o přestupcích samo o sobě dává správnímu orgánu poměrně jasné instrukce, jak má v takové situaci postupovat,⁹⁰ dovolím si k věci uvést ještě následující.

Pokud MMZ svojí argumentací snad naznačuje, že trestní stíhání stěžovatele bylo nepřípustné, potom musím poukázat na ustanovení § 11 trestního řádu, ze kterého, podle mého názoru, nepřípustnost trestního stíhání nevyplývá. Pokud je možnost zastavení trestního stíhání vyvozována v souvislosti s ustanovením § 172 odst. 2 písm. a) trestního řádu [ve spojení s ustanovením § 314c)], potom musím zdůraznit, že v tomto případě se jedná o fakultativní postup orgánu činného v trestním řízení.

Podle mého názoru není možné považovat pravomocné rozhodnutí o přestupku pro účely trestního řízení za překážku věci rozhodnuté (shodný názor je vyjádřen i v odborné literatuře).⁹¹ Pro úplnost lze poukázat na shora již citované ustanovení § 73 odst. 2 správního řádu, ze kterého nelze dovodit závaznost rozhodnutí správního orgánů pro soudní orgány (není-li stanoveno jinak, jako např. v ustanovení § 9 trestního řádu). Naopak materiální právní moc rozsudku soudu pro správní orgán překážku *rei iudicatae* vytváří.

D – ZÁVĚR

Na základě výše uvedených skutečností konstatuji, že jsem v postupu MMZ shledal pochybení, které jsem specifikoval v části C této zprávy.

Svoje šetření končím v souladu s ustanovením § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv a na MMZ se obracím s žádostí, aby se k mým závěrům do 30 dnů od doručení dopisu vyjádřil. Jeho vyjádření bude podkladem pro vydání mého závěrečného stanoviska ve věci.

JUDr. Otakar Motejl
veřejný ochránce práv

⁹⁰ V tomto ohledu si dovoluji odkázat i na odbornou literaturu, např. JUDr. Jan Černý, doc. JUDr. Eva Horzinková, Ph.D., JUDr. Helena Kučerová, Ph.D.: *Přestupkové řízení Příručka pro praxi přestupkových orgánů obcí, krajských úřadů a dalších správních orgánů*. Praha: Linde, 2004, s. 145.

⁹¹ Viz Šámal, P., Král, V., Baxa, J., Púry, F. *Trestní řád. Komentář. I. díl. 4. vyd.* Praha: C. H. Beck, 2002, s. 835.

Jestliže přestupkový orgán obdrží oznámení přestupku, který skutkově souvisí s činností tohoto přestupkového orgánu, resp. příslušného obecního (městského) úřadu, měl by v odůvodněných případech postupovat dle § 131 odst. 4 správního řádu.

V Brně dne 22. června 2009

Sp. zn.: 475/2009/VOP/IK

Závěrečné stanovisko ve věci podnětu Ing. A. S.

A – DŮVODY VYDÁNÍ ZÁVĚREČNÉHO STANOVISKA

Ing. A. S. (dále též „stěžovatel“), se na mě obrátil se stížností na postup Úřadu městské části v P. (dále jen „ÚMČ“), resp. Komise k projednávání přestupků ÚMČ v P. (dále jen „komise“), a vůči strážníkům Městské policie P.

Podnět Ing. S. směřuje vůči postupu úřednice ÚMČ ve věci jeho žádosti o vyrozumění o učiněných opatřeních dle ustanovení § 67 odst. 4 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“), ve věci vedené pod čj. A, dále vůči postupu komise v přestupkové věci vedené pod čj. B [přestupky stěžovatele dle ustanovení § 47 odst. 1 písm. a) a § 49 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích] a v souvisejících přestupkových věcech vedených pod čj. C a D [přestupky strážníků městské policie dle ustanovení § 49 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích]. V rámci podnětu si Ing. S. stěžoval rovněž na nepřiměřenost služebního zákroku městských strážníků a na opatření ÚMČ, na základě něhož je budova ÚMČ mimo úřední hodiny uzavřena (a to i v úřední dny).

V části stěžovatelova podnětu, týkající se vyrozumění o učiněných opatřeních ve věci A a postupu komise ve věcech B, C a D, jsem v souladu s ustanovením § 14 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejném ochránci práv“), zahájil šetření, vyžádal si od starosty ÚMČ vyjádření a spisový materiál k posouzení celé věci a po seznámení s jeho obsahem jsem šetření uzavřel konstatováním pochybení v postupu komise podle § 18 zákona o veřejném ochránci práv.

Komisi jsem vytknul, že požádala MHMP o pověření k projednání stěžovatelova přestupku až poté, co jí byla věc vrácena magistrátem k novému projednání, a stěžovatel měl komisi při ústním jednání slovně napadnout; vyslovil jsem názor, že komise měla postupovat dle ustanovení § 131 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), ihned poté, co jí byla věc oznámena. Rovněž jsem konstatoval, že komise nezahájila řízení v této věci ve lhůtě stanovené v ustanovení § 67 odst. 3 zákona o přestupcích.

Rovněž ve věcech C a D (přestupky strážníků Městské policie P., které souvisely s přestupkovým jednáním stěžovatele) jsem dospěl k závěru, že komise měla postupovat dle ustanovení § 131 odst. 4 správního řádu bezprostředně poté, co jí byly oznámeny. Taktéž jsem jako problematický shledal postup komise, která odložila tyto přestupky dle ustanovení § 66 odst. 3 písm. a) zákona o přestupcích, aniž by zahájila řízení a zkoumala skutkové okolnosti incidentu.

B – SHRNUTÍ VYJÁDŘENÍ ÚMČ P.-Z.

Ke zprávě o šetření jsem v zákonné lhůtě obdržel vyjádření starosty ÚMČ. Starosta MČ v P. k mé výtce, že komise měla postupovat dle ustanovení § 131 odst. 4 správního řádu ihned poté, co jí byla věc oznámena, uvedl, že hlavním důvodem pro to, že komise chtěla věc postoupit jinému správnímu orgánu, byla skutečnost, že Ing. S. vyslovil komisi nedůvěru, nikoli to, že stěžovatel měl být vůči členům komise vulgární.

Jako důvod toho, že komise nezahájila ve věci řízení v zákonné lhůtě, uvedl starosta MČ v P. dlouhodobou nemoc předsedkyně komise.

K mnou vytykánému odložení přestupků městských strážníků dle ustanovení § 66 odst. 3 písm. a) zákona o přestupcích starosta uvedl, že tento postup byl konzultován a doporučen pracovníky odboru všeobecné správy ministerstva vnitra. V daném případě se nejednalo o „dokazování“, tj. důkazní řízení, a dle názoru komise bylo postupováno v souladu se zákonem.

C – KONEČNÉ HODNOCENÍ OCHRÁNCE

Jak je z výše uvedeného zřejmé, starosta MČ v P. se s mým hodnocením neztotožnil, a nepřijal proto žádná opatření k nápravě. Z těchto důvodů jsem nucen postupovat podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv a sdělit své závěrečné stanovisko, jehož součástí je návrh opatření k nápravě.

K vyjádření starosty k bodu 2 mé zprávy (postup dle ustanovení § 14 odst. 4 správního řádu v návaznosti na ustanovení § 131 odst. 4 správního řádu ve věci přestupku stěžovatele) si dovoluji poznamenat, že toto vyjádření nesměřuje k meritu problému. Podstatou mé výtky byla nikoliv skutečnost, zdali měl správní orgán uplatnit výše zmíněný postup z důvodu vulgárních urážek stěžovatele nebo jím vyslovené nedůvěry komisi, nýbrž posouzení doby, kdy měl správní orgán takto postupovat. Dle mého názoru, který jsem naznačil ve své zprávě, tak měla komise učinit již poté, co jí byl přestupek stěžovatele oznámen. Domnívám se, že Ing. S. mohl oprávněně očekávat, že vzhledem k okolnostem případu nebude postup komise v dané věci zcela nezaújatý. Pokud tedy stěžovatel sám

PŘESTUPKY

nenamítl podjatost členů komise, měli tak dle mého názoru učinit sami členové, a navrhnout starostovi v souladu s ustanovením § 14 odst. 4 správního řádu⁹² postup dle ustanovení § 131 odst. 4 správního řádu. Domnívám se, že následné excesy ze strany stěžovatele pak byly následkem podcenění možné podjatosti členů komise.

Zdůvodnění nečinnosti komise kvůli dlouhodobému onemocnění předsdkyně komise považuji za nepřijatelné. Za dané situace, kdy je činnost komise zcela závislá na jediné osobě předsdkyně komise, je zcela evidentní, že při její dlouhodobější nepřítomnosti je výkon přestupkové agendy na ÚMČ v P. paralyzován, což může způsobit průtahy v řízeních, popř. dokonce prekluzi jednotlivých přestupků. Tuto situaci je možno řešit např. jmenováním alternativního předsedy komise či jiné oprávněné úřední osoby pro případ nepřítomnosti JUDr. S., nebo zrušením komise a přenesením přestupkové agendy na úředníky ÚMČ v P., samozřejmě při splnění potřebných předpokladů (právnícké vzdělání či složení zkoušky odborné způsobilosti pro přestupkovou agendu).

Stran vyjádření starosty k odložení věci přestupků drobným ublížením na zdraví vůči stěžovateli ze strany městských strážníků, kterýžto postup měl být konzultován s pracovníky odboru všeobecné správy ministerstva vnitra, kontaktoval pověřený zaměstnanec Kanceláře veřejného ochránce práv právníka z výše uvedeného odboru MV ČR, který mu sdělil, že pracovníci ministerstva podobné konzultace (ať už písemné nebo telefonické) bez znalosti spisu neposkytují. Pracovník ministerstva obecně doporučuje minimálně vyzvat dotčené osoby k podání vysvětlení, popřípadě zahájit řízení a provést standardní dokazování. Naznačený postup komise, která měla předmětné přestupky odložit na základě doporučení a konzultace s pracovníky ministerstva vnitra, tedy považuji za nepravděpodobný a i nadále jsem přesvědčen, že komise měla předložit starostovi MČ v P. žádost, aby vůči MHMP inicioval postup dle ustanovení § 131 odst. 4 správního řádu.

D – NÁVRH OPATŘENÍ K NÁPRAVĚ

Vzhledem k tomu, že v daném případě již došlo k prekluzi, a dané přestupky (jak stěžovatele, tak i strážníků městské policie) tedy není možné projednat, nelze již v daném konkrétním případě nápravná opatření uložit. Přesto v souladu s § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv

⁹² „Představený úřední osoby, která je vyloučena, za ni bezodkladně určí jinou úřední osobu, která není k vyloučenému ve vztahu podřízenosti. Usnesení o tom se pouze poznamená do spisu. Nelze-li určit nikoho jiného, bezodkladně o tom uvědomí nadřízený správní orgán a spolu s tím mu předá spis. Nadřízený správní orgán postupuje podle § 131 odst. 4.“

navrhuji jako opatření k nápravě, aby se komise mými výhradami zabývala a zohlednila je ve své budoucí praxi.

Jako opatření k nápravě rovněž navrhuji, aby starosta MČ v P. jmenoval alternativního předsedu komise, nebo aby ÚMČ v P. jiným způsobem zajistil bezproblémový výkon přestupkové agendy v době nepřítomnosti stávající předsedkyně komise JUDr. S.

Úřady jsou povinny mi do 30 dnů od doručení závěrečného stanoviska sdělit, jaká opatření k nápravě provedly. Jestliže tuto povinnost nesplní, nebo shledám-li jejich opatření k nápravě nedostatečná, jsem připraven vyrozumět o jejich postupu nadřízený úřad, tj. MHMP. Vedle toho mohu o svých zjištěních informovat veřejnost, včetně sdělení jména a příjmení osob oprávněných jednat jménem komise.

JUDr. Otakar Motejl
veřejný ochránce práv

Správní orgány I. i II. stupně musí mít po celou dobu řízení vyjasněnu otázku zastupování účastníka řízení, neboť tato otázka má vliv na řádné doručení rozhodnutí a potažmo též na nabytí právní moci a vykonatelnosti rozhodnutí. Odvolání proti usnesení, jímž bylo rozhodnuto, že oprávněná úřední osoba není vyloučena z řízení, nemá odkladný účinek, a správní orgán I. stupně je tedy povinen pokračovat bez zbytečných průtahů v řízení.

Usnesení správního orgánu I. stupně i rozhodnutí odvolacího orgánu o námitce podjatosti se oznamuje nejen tomu, kdo námitku podal, ale též všem ostatním účastníkům řízení.

V Brně dne 9. září 2011
Sp. zn.: 224/2011/VOP/IK

Závěrečné stanovisko ve věci podnětu paní V. G.

A – DŮVODY VYDÁNÍ ZÁVĚREČNÉHO STANOVISKA

Paní V. G. (dále také „stěžovatelka“) se na veřejného ochránce práv obrátila se stížností na postup Komise k projednávání přestupků města D. (dále také „KPP D.“ nebo „správní orgán I. stupně“) a Krajského úřadu PK (dále také „KrÚ PK“ nebo „krajský úřad“) v řízení o přestupcích dle ustanovení § 49 odst. 1 písm. a) a c) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále také „zákon o přestupcích“), kterých se měl vůči stěžovatelce dopustit pan F. R. dne 14. 4. 2009.

Ve vztahu k postupu KPP D. stěžovatelka spatřovala pochybení především ve způsobu, jakým bylo rozhodnuto o její námitce podjatosti. KrÚ PK pak vytýkala především to, že o odvolání pana R. nerozhodl v zákonné lhůtě, což mělo za následek, že v průběhu odvolacího řízení došlo k zániku odpovědnosti za přestupek.

Vzhledem k tomu, že podnět stěžovatelky splňoval náležitosti zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále také „zákon o veřejném ochránci práv“), bylo ve věci zahájeno šetření, v rámci něhož byl vyžádán spisový materiál a rovněž vyjádření k postupu dotčených správních orgánů.

Po seznámení se spisovým materiálem a vyjádřeními úřadů jsem šetření uzavřel konstatováním pochybení v postupu KPP D. a KrÚ PK podle ustanovení § 18 zákona o veřejném ochránci práv.

KPP D. jsem vytkl především průtahy v řízení po podání odvolání proti usnesení ve věci námitky podjatosti. KrÚ PK pak se značným zpožděním upozornil KPP D. na problém s doručováním paní D. R. jakožto zástupkyni obviněného. V důsledku těchto pochybení pak nebyl přestupek projednán v zákonné jednoroční lhůtě, a z tohoto důvodu muselo být řízení z důvodu zániku odpovědnosti za přestupek zastaveno.

B – SHRNUÍ VYJÁDŘENÍ MĚSTSKÉHO ÚŘADU D.

Ke zprávě o šetření jsem obdržel dne 26. 7. 2011 po opakované výzvě vyjádření starosty městského úřadu. Úvodem svého dopisu stručně shrnul, kdy a na základě jakých podkladů zahájila KPP D. řízení vůči panu R. Dále zmínil, že pan R. se z nařízeného ústního jednání omluvil a udělil plnou moc k zastupování ve věci své manželce D. R. Rozsah plné moci vyhodnotil správní orgán pouze pro ústní jednání dne 29. 6. 2009 dle názoru starosty nesprávně.

Ve věci bylo vydáno rozhodnutí ze dne 7. 12. 2009, které bylo adresováno panu R. Ten si jej převzal dne 28. 12. 2009. Proti rozhodnutí se pan R. odvolal dne 11. 1. 2010. Dále pak KPP D. postupovala podle pokynů nadřízeného orgánu.

Starosta se dále vyjádřil k vydanému usnesení ohledně námítky podjatosti vznesené paní G., přičemž připustil, že správní orgán nedbal ustanovení § 76 odst. 5 správního řádu a čekal na vyjádření KrÚ PK. KPP D. poté, co obdržela rozhodnutí KrÚ PK, jímž bylo usnesení starosty Městského úřadu D. ve věci námítky podjatosti potvrzeno, nařídila ústní jednání ve věci na 19. 10. 2009. Ze spisu vyplynulo, že KPP D. postupovala nezaujatě a v souladu se zásadou materiální pravdy po provedeném důkazním řízení dospěla k závěru, že se pan F. R. dopustil přestupků proti občanskému soužití dle ustanovení § 49 odst. 1 písm. a, c) zákona o přestupcích, a nepotvrdila se domněnka paní G. o podjatosti členek KPP D. Správní orgán postupoval v řízení v souladu s platnými právními předpisy a ve snaze o zachování zásady objektivního rozhodování a materiální pravdy.

C – SHRNUÍ VYJÁDŘENÍ KRAJSKÉHO ÚŘADU PK

K mojí zprávě o šetření jsem dne 6. 5. 2011 obdržel vyjádření ředitele KrÚ PK. Ten se úvodem vyjádřil k mému hodnocení postupu KrÚ PK i KPP D. ohledně doručování usnesení starosty Městského úřadu D., resp. rozhodnutí KrÚ PK ve věci námítky podjatosti vznesené paní G. Mgr. L. má za to, že usnesení vydané KPP D. dle ustanovení § 14 odst. 2 správního řádu, resp. rozhodnutí KrÚ PK v této záležitosti, se doručuje pouze účastníkovi řízení, který tuto námitku vznesl. Odkázal přitom na odbornou literaturu.⁹³ Jelikož námitku podjatosti vznesla paní V. G., stala se účastnicí řízení o námitce podjatosti. To, že KPP D. a posléze i KrÚ PK zaslaly svá rozhodnutí, resp. usnesení, i panu F. R., nemůže být kladeno k tíži těchto správních orgánů, a způsob, jakým byl pan F. R. seznámen s předmětnými rozhodnutími, nemůže mít vliv na doručení těchto písemností.

⁹³ JUDr. Ondruš, R. *Správní řád*. Praha: Linde, 2005, s. 66.

PŘESTUPKY

Ředitel KrÚ PK se dále ohradil proti výtce, že odvolací orgán měl upozornit KPP D. na nutnost respektovat generální plnou moc pana F. R. udělenou paní D. R. Rovněž nemůže být krajskému úřadu vytýkáno, že rozhodnutí o odvolání proti usnesení o námitce podjatosti adresoval panu R. namísto paní R., a to proto, že krajskému úřadu byl postoupen k přezkoumání pouze spisový materiál bezprostředně se týkající vznesené námitky podjatosti, tj. samotná námitka, usnesení o vyřízení této námitky a odvolání proti usnesení. Spisový materiál ve věci samé zůstal u správního orgánu I. stupně, který je dle ustanovení § 76 odst. 5 správního řádu povinen pokračovat v řízení.

Ředitel krajského úřadu dále podrobně popsal postup KrÚ PK a KPP D. poté, co krajský úřad obdržel spisový materiál dne 5. 2. 2010 pro účely provedení odvolacího řízení (blíže viz část B zprávy o šetření). Dle názoru ředitele KrÚ PK nemůže být krajskému úřadu vytýkáno, že v důsledku jeho nesprávného postupu, konkrétně že dvakrát vrátil přestupkový spis KPP D. k doplnění, došlo k prekluzi přestupkového jednání pana F. R.

Když krajský úřad obdržel předmětný spisový materiál poprvé (dne 5. 2. 2010), zkoumal podmínky pro vedení odvolacího řízení, tj. zda bylo vydané rozhodnutí řádně doručeno. Rozhodnutí přestupkové komise bylo adresováno panu F. R. a PhDr. Mgr. J. K., zmocněnkyni navrhovatelky V. G. Doručení panu F. R. však nebylo bez pochybností prokázáno. Za situace, kdy na doručence nebylo u podpisu přebírající osoby uvedeno její jméno, a zejména za situace, kdy doručenka nebyla opatřena vyznačením data převzetí zásilky, postupoval krajský úřad tak, aby byly chybějící údaje doplněny. S ohledem na určení platnosti doručení dané zásilky, a zejména s ohledem na nutnost určení včasnosti (ve smyslu ustanovení § 83 správního řádu) podaného odvolání, vrátil krajský úřad předmětný spis správnímu orgánu I. stupně k doplnění.

Po opětovném zaslání spisového materiálu k provedení odvolacího řízení krajský úřad přistoupil k přezkoumávání komplexního spisového materiálu. Při tom krajský úřad zjistil, že pan F. R. udělil dne 22. 6. 2009 písemnou plnou moc pro zastupování svojí manželce D. R., a to v rámci písemné omluvy z nařízeného ústního jednání na 29. 6. 2009. Předmětnou písemnou plnou moc zhodnotil krajský úřad jako plnou moc generální. Vzhledem k tomu, že přestupková komise doručovala meritorní rozhodnutí panu F. R. jako obviněnému, a nikoli jeho zmocněnkyni D. R., a nepostupovala tak v souladu s ustanovením § 34 odst. 2 správního řádu, nebylo rozhodnutí KPP D. ze dne 7. 12. 2009, doručeno. Krajský úřad vrátil tedy dne 16. 3. 2010 spisový materiál zpět přestupkové komisi k napravení uvedeného nedostatku. Teprve po obdržení kompletního spisového materiálu provedl krajský úřad odvolací řízení ve smyslu ustanovení § 89 odst. 2 správního řádu.

Ředitel krajského úřadu měl též výhrady k mojí námitce, že krajský úřad vycházel z nesprávného předpokladu, že odvolání pana F. R. bylo podáno již dne 11. 1. 2010, kdy bylo doručeno KPP D. Krajský úřad dle jeho tvrzení aplikoval ustanovení § 83 odst. 1 správního řádu, dle něhož bylo-li odvolání podáno před oznámením rozhodnutí odvolateli, platí, že bylo podáno v první den odvolací lhůty. To vyplývá i ze závěru, že odvolání obviněného považoval krajský úřad za odvolání řádné a včasné. Jelikož bylo vyjádření druhé účastnice řízení (navrhovatelky V. G., zastoupené PhDr. Mgr. J. K.) podáno též před řádným doručením předmětného rozhodnutí správního orgánu I. stupně všem účastníkům řízení (konkrétně zástupci odvolatele, tj. paní D. R.), považoval ho krajský úřad za vyjádření podané též v první den odvolací lhůty. Krajský úřad tak postupoval zcela ve prospěch účastníků řízení.

D – KONEČNÉ HODNOCENÍ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV

Jak je z výše uvedeného zřejmé, starosta Městského úřadu D. ani ředitel Krajského úřadu PK se s mým hodnocením zcela neztotožnili, přičemž jejich závěry jsou pro mě zčásti nepřípustné. Z tohoto důvodu jsem nucen postupovat podle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv a sdělit své závěrečné stanovisko, jehož součástí je návrh opatření k nápravě.

Nejprve několik poznámek k vyjádření starosty Městského úřadu D. Ten se soustředil především na popis postupu KPP D., přičemž pouze okrajově přiznává, že správní orgán I. stupně se dopustil pochybení, když nesprávně posoudil plnou moc pana R. jakožto plnou moc pouze pro ústní jednání dne 29. 6. 2009. Rovněž konstatoval, že správní orgán opomněl na ustanovení § 76 odst. 5 správního řádu a vyčkával vydání rozhodnutí KrÚ PK o odvolání proti jeho usnesení o námitce podjatosti. Na druhou stranu závěrem konstatoval, že KPP D. postupovala v souladu s platnými právními předpisy a ve snaze o zachování zásady objektivního rozhodování a materiální pravdy. Tento závěr, dle mého soudu, poněkud nekoresponduje s předchozím přiznáním pochybení správního orgánu I. stupně. V dopisu starosty rovněž postrádám vyjádření k otázce doručování usnesení o námitce podjatosti, které vydal, a též k procesním pochybením KPP D. týkajícím se zejména protokolace a identifikace účastníků řízení, o nichž jsem ve své zprávě rovněž zmínil. Uvítal bych tedy, kdyby se starosta Městského úřadu D. o těchto otázkách zmínil v rámci vyjádření k tomuto závěrečnému stanovisku.

Nyní bych si dovilil polemizovat s některými závěry ředitele krajského úřadu. Nemohu především souhlasit s jeho tvrzením, že usnesení o námitce podjatosti dle ustanovení § 14 odst. 2 správního řádu se doručuje pouze účastníkovi řízení, který tuto námitku vznesl. Jedná se

PŘESTUPKY

o rozhodnutí o procesních otázkách, které se jako každé jiné rozhodnutí oznamuje všem účastníkům, pokud není v zákoně stanoveno jinak (např. usnesení vydané dle ustanovení § 28 odst. 1 či § 32 odst. 6 správního řádu). Stejného názoru je i Ministerstvo vnitra⁹⁴ a odborná literatura.⁹⁵ Opačný závěr by mohl přinést poněkud absurdní situaci, kdy by se druhý účastník (v tomto případě obviněný z přestupku) o tom, že je podána a řešena námitka podjatosti, dozvěděl až po případném postoupení věci dle ustanovení § 131 odst. 4 správního řádu, aniž měl možnost se k této otázce, která může mít zásadní vliv na jeho procesní postavení, jakkoliv vyjádřit.

Ředitel KrÚ dále namítal, že krajskému úřadu nemůže být vytýkáno, že KPP D. neupozornil na problém s doručováním usnesení o námitce podjatosti. Důvodem byl kromě již výše zmíněného vymezení účastníků řízení o námitce též fakt, že KrÚ PK obdržel v této fázi pouze písemnosti týkající se bezprostředně předmětu odvolacího řízení, tj. námitku podjatosti, usnesení o námitce a podané odvolání. Zbytek spisu si ponechala KPP D. K této záležitosti si dovoluji podotknout, že, dle mého názoru, by měl mít odvolací orgán k dispozici kompletní spisový materiál. Řízení o námitce podjatosti je totiž integrální součástí řízení ve věci samé (jako např. řízení o náhradě škody), a není tedy namístě vyčleňovat dokumenty vztahující se k podané námitce podjatosti, které jsou součástí spisu, a postupovat je odvolacímu orgánu samostatně. Ten by si měl o případné existenci důvodů podjatosti učinit představu z celého dosud shromážděného spisového materiálu. V šetřeném případě navíc mohlo za situace, kdy by měl odvolací orgán k dispozici kompletní spis, dojít k odhalení pochybení při doručování ze strany KPP D. (byť měl krajský úřad v této otázce jiný právní názor). Je zřejmé, že aby mohl prvostupňový správní orgán pokračovat v řízení do pravomocného ukončení řízení o námitce podjatosti, jak to vyplývá z ustanovení § 76 odst. 5 správního řádu, měl by kompletní spisový materiál být postoupen v kopiích. Toto doporučení samozřejmě směřuje zejména vůči KPP D.; krajský úřad by však měl tuto praxi vyžadovat i v ostatních případech.

Pokud jde o opakované vrácení spisu prvostupňovému orgánu k doplnění z důvodu nedostatečného doložení data převzetí rozhodnutí panem R., musím říci, že důvody, které ve svém vyjádření ke zprávě o šetření uvedl ředitel krajského úřadu, byly za daných okolností vcelku pochopitelné. Na druhou stranu jsem však přesvědčen a znovu opakuji,

⁹⁴ Viz zápis z jednání na konzultačním dni pořádaném Ministerstvem vnitra odborem všeobecné správy, oddělením správním, pro zpracovatele přestupkové agendy na krajské úrovni dne 20. 3. 2007, k dispozici např. na: <http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?ID=119539&TypeID=2>.

⁹⁵ JUDr. Mgr. Luboš Jemelka, Mgr. Klára Pondělíčková, Mgr. Ing. David Bohadlo: *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, 45 s.

že otázku zastupování pana R. jeho manželkou a s tím spojené doručování písemností měl mít krajský úřad postavenu najisto již ve fázi odvolacího řízení ve věci námitky podjatosti a na toto pochybení správní orgán I. stupně upozornit. V takovém případě se lze důvodně domnívat, že by problém s nesprávným doručováním a následný zánik odpovědnosti za přestupek nenastaly.

E – NÁVRH OPATŘENÍ K NÁPRAVĚ

Jak bylo uvedeno výše, považuji za chybný postup KPP D. a KrÚ PK při doručování usnesení, resp. rozhodnutí o námitce podjatosti, a při postoupení spisového materiálu k odvolacímu řízení v téže věci. Rovněž jsem shledal pochybení krajského úřadu v metodickém působení vůči KPP D.

Vzhledem k tomu, že v současné době již nemůže být v tomto případě zjednána faktická náprava, navrhuji v souladu s ustanovením § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv jako opatření k nápravě, aby se Komise pro projednávání přestupků Městského úřadu D. a Krajský úřad PK řídily mými závěry ve vztahu k otázkám, k nimž jsem se vyjádřil v rámci tohoto šetření, ve své budoucí praxi. Mám tím na mysli zejména povinnost doručovat usnesení (resp. v případě odvolacího správního orgánu rozhodnutí) o námitce podjatosti všem účastníkům řízení a povinnost správního orgánu I. stupně předkládat v případě podání odvolání proti usnesení o námitce podjatosti kompletní spisový materiál odvolacímu správnímu orgánu.

Úřady jsou povinny do 30 dnů od doručení závěrečného stanoviska sdělit, jaká opatření k nápravě provedly. Jestliže tuto povinnost nesplní nebo shledám-li jejich opatření k nápravě nedostatečná, jsem připraven vyrozumět o jejich postupu nadřízený úřad, tj. v daném případě Krajský úřad PK, resp. MV ČR. Vedle toho mohu o svých zjištěních informovat veřejnost, včetně sdělení jména a příjmení osob oprávněných jednat jménem správního orgánu.

JUDr. Pavel Varvařovský
veřejný ochránce práv

Při postoupení věci je postupující správní orgán povinen zaslat kompletní spisovou dokumentaci včetně případných movitých věcí zajištěných Policií ČR. V souladu s principy dobré správy by měl správní orgán vyrozumět oznamovatele (poškozeného) o postoupení věci jinému správnímu orgánu. Odložit věc, zejména dle ustanovení § 66 odst. 3 písm. a) zákona o přestupcích, je možné pouze v případě, pokud má správní orgán k dispozici kompletní spisový materiál, včetně případných movitých věcí zajištěných Policií ČR.

V Brně dne 15. srpna 2011
Sp. zn.: 35/2011/VOP/IK

Závěrečné stanovisko ve věci podnětu paní R. H.

A – DŮVODY VYDÁNÍ ZÁVĚREČNÉHO STANOVISKA

Paní R. H. (dále také „stěžovatelka“) se na veřejného ochránce práv obrátila se stížností na postup Úřadu městské části v P. (dále také „ÚMČ“).

Podnět paní H. se týkal postupu ÚMČ ve věci podezřelého E. R. – přestupek proti majetku podvodem dle ustanovení § 50 odst. 1 písm. a) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“), kterého se měl jmenovaný dopustit vůči stěžovatelce tím, že ji uvedl v omyl při prodeji notebooku na dobírku (namísto jím inzerovaného týden starého notebooku zn. Acer Aspire One A150-Bw jí zaslal notebook jiného typového označení, který byl již navíc v opravě). Stěžovatelka převzala notebook na dobírku dne 5. 5. 2009.

V postupu ÚMČ stěžovatelka spatřovala pochybení zejména v tom směru, že správní orgán v uvedené přestupkové věci nerozhodl a zadržované věci po její urgenci odeslal MěÚ v J. (dále též „MěÚ“).

Vzhledem k tomu, že podnět stěžovatelky splňoval náležitosti zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále také „zákon o veřejném ochránci práv“), a existovalo důvodné podezření, že v postupu ÚMČ došlo k pochybení, bylo ve věci zahájeno šetření, v rámci něhož byl vyžádán spisový materiál, a rovněž vyjádření k postupu úřadu. Na základě tohoto vyjádření jsem rozšířil šetření i vůči MěÚ.

Po seznámení se s jeho obsahem jsem šetření uzavřel konstatováním pochybení v postupu ÚMČ a MěÚ podle ustanovení § 18 zákona o veřejném ochránci práv.

ÚMČ jsem vytkl zejména to, že nepostoupil spisový materiál MěÚ se všemi přílohami včetně finanční hotovosti a notebooku a že stěžovatelku nevyrozuměl o postoupení věci MěÚ. V postupu MěÚ jsem spatřil pochybení v tom směru, že tuto věc posoudil jako ryze soukromoprávní

záležitost a odložil ji, přičemž neměl k dispozici kompletní spis, a kromě toho o odložení věci nevyrozuměl stěžovatelku, což bylo v rozporu s ustanovením § 66 odst. 4 zákona o přestupcích.

B – SHRNUÍ VYJÁDŘENÍ ÚMČ

Ke zprávě o šetření jsem obdržel dne 21. 6. 2011 vyjádření starosty MČ v P. Ten souhlasil s mými závěry ohledně samotného postoupení věci dle ustanovení § 55 odst. 3 zákona o přestupcích MěÚ a dále dovodil, že pokud je v zákoně dána možnost postoupení věci z důvodů uvedených v citovaném ustanovení, potom by mělo být správnímu orgánu, kterému je věc postoupena, umožněno toto postoupení odmítnout; potom by se při určení místní příslušnosti postupovalo dle ustanovení § 55 odst. 1 zákona o přestupcích.

Pokud se týká druhé otázky, tj. postoupení věci společně se všemi přílohami, zde starosta MČ v P. naznačil, že by se mohlo jednat o nesprávný postup, avšak zdůraznil, že ustanovení § 55 odst. 3 zákona o přestupcích správnímu orgánu neukládá povinnost postoupení akceptovat, tj. byla a je zde stále možnost, že tento správní orgán věc vrátí správnímu orgánu, v jehož územním obvodu byl přestupek spáchán a u kterého je zákonná povinnost věc projednat. Starosta MČ v P. nicméně v reakci na mou zprávu o šetření přijal opatření, aby v dalších obdobných věcech nebylo vyčkáváno na stanovisko správního orgánu, kterému je věc postupována, ale aby současně s postoupením věci byl postoupen spis se všemi podáními, protokoly, záznamy a přílohami tak, jak je spis definován v ustanovení § 17 správního řádu. K této otázce ještě starosta uvedl, že ÚMČ hotovost a notebook osobně předal na MěÚ v J. poté, co tento správní orgán nepostupoval dle ustanovení § 75 zákona o přestupcích (tj. vydání věci), a to přesto, že měl předmětný spis k dispozici a z jeho obsahu věděl o těchto věcech, tak ÚMČ k vydání věci nevyzval.

K mé připomínce týkající se (ne)vyrozumění stěžovatelky o postoupení spisu MěÚ starosta MČ v P. uvedl, že ve zmiňovaném postupu ÚMČ neshledává pochybení, jelikož (jak jsem sám připustil) tuto povinnost zákon postupujícímu orgánu nestanovuje. V této souvislosti připomíná svůj závěr, že správní orgán, jemuž je spis postupován, může toto postoupení odmítnout. V tomto případě by se mohlo stát, že tentýž orgán, který by dotčené osobě oznamoval postoupení věci, by musel následně též osobě oznámit, že je stále místně příslušným orgánem. Vhodnější by tedy bylo, aby postoupení věci oznámil nově věcně příslušný správní orgán, který postoupení akceptuje.

C – SHRNUTÍ VYJÁDŘENÍ MĚSTSKÉHO ÚŘADU J.

K mé zprávě o šetření jsem rovněž dne 1. 7. 2011 obdržel vyjádření tajemníka MěÚ. Ten se v úvodu pozastavil nad údajnou nesoučinností jím řízeného úřadu při postoupení spisového materiálu. Osobní převzetí u ÚMČ shledal jako nestandardní a navíc nevhodné a časově náročné. Pokud by pracovníci MěÚ měli v dohledné době cestu do Prahy, s tímto postupem by souhlasili; tato situace však nenastala. K cestě do hlavního města volí tamní úřad zpravidla prostředky hromadné dopravy, a proto by osobní převzetí s ohledem na povahu věcí nebylo příliš vhodné.

Tajemník MěÚ se vyjádřil rovněž k otázce právní kvalifikace jednání podezřelého, o níž jsem se ve své zprávě rovněž zmínil. Dle jeho názoru v případě, kdy si osoba dobrovolně a bez nátlaku na základě vlastní vůle koupí věc na webovém portálu s použitým zbožím, uzavírá kupní smlouvu. Je na jejím posouzení, za jakých okolností vztah kupující – prodávající uzavře. Je zcela na zvážení a posouzení kupujícího, zda cena nabízeného zboží, které má být týden staré, není v nápadném nepochopitelném poměru s cenou daného výrobku na trhu. Obdobně by měl posuzovat i ostatní okolnosti prodeje (např. důvod prodeje týden poté, kdy ho nabyl do vlastnictví) a vlastnosti zboží, které hodlá koupit. Je na odpovědnosti a svobodném rozhodnutí kupujícího, zda tento vztah za daných podmínek uzavře, či nikoliv. Je navíc běžné, že kupující si nejprve osobu prodávajícího prověří např. možnostmi, které nabízí internet. Existují i seznamy osob, se kterými mají lidé negativní zkušenosti ohledně prodeje zboží. Pokud člověk byť v minimálním rozsahu riskuje i v ostatních oblastech svého rozhodování, není podle názoru tajemníka MěÚ účelem přestupkového zákona řešit následky takového rozhodování nebo jednání.

D – KONEČNÉ HODNOCENÍ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV

Jak je z výše uvedeného zřejmé, starosta MČ v P. ani tajemník MěÚ se s mým hodnocením zcela neztotožnili, přičemž jejich závěry jsou pro mě zčásti nepřijatelné. Z tohoto důvodu jsem nucen postupovat podle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv a sdělit své závěrečné stanovisko, jehož součástí je návrh opatření k nápravě.

Nejprve několik poznámek k vyjádření starosty MČ v P. Výše zmíněná konstrukce, na základě níž si může správní orgán, jemuž je postupována přestupková věc dle ustanovení § 55 odst. 3 zákona o přestupcích, vybrat, zdali postoupení akceptuje, a v případě, že s ním nesouhlasí, věc vrátí postupujícímu orgánu, je poněkud překvapující a neodpovídá platnému právu. V této souvislosti připomínám, že v případě, že správní orgán, jemuž je věc postoupena, s tímto postoupením nesouhlasí (ať už

z důvodu, že není vůbec věcně nebo místně příslušný, nebo, dle jeho názoru, nejsou dány důvody k postoupení dle ustanovení § 55 odst. 3 zákona o přestupcích), potom může dle ustanovení § 12 správního řádu tuto věc postoupit jinému správnímu orgánu nebo postupujícímu orgánu jen se souhlasem svého nadřízeného správního orgánu.⁹⁶ Není tedy na libovůli správního orgánu, kterému je věc postoupena, zdali postoupení neakceptuje, jak naznačil starosta MČ v P., ale k vrácení je třeba souhlasu nadřízeného orgánu. V opačném případě by nebylo možno vyloučit opakované přeposílání spisu, což by bylo v rozporu se zásadami včasnosti a procesní ekonomie.

Mám však za to, že v tomto případě mělo být postupováno spíše podle ustanovení § 11 odst. 2 správního řádu.⁹⁷ Jak jsem se již zmínil ve své zprávě o šetření, jednání pana R. mělo znaky tzv. distančního přestupku, což znamená, že místně příslušným k jeho projednání dle ustanovení § 55 odst. 1 zákona o přestupcích byl jak ÚMČ, tak i MěÚ. Správní řád v citovaném ustanovení § 11 odst. 2 ukládá dotčeným správním orgánům, aby se primárně dohodly o tom, který z nich bude věc projednávat. Pokud by se nedohodly, provedl by řízení ten z nich, u něhož byla podána žádost, respektive ten, který jako první učinil ve věci z moci úřední úkon, tedy zpravidla ten, který oznámil zahájení řízení účastníkovi řízení podle ustanovení § 27 odst. 1 správního řádu způsobem stanoveným v ustanovení § 46 odst. 1 správního řádu.⁹⁸ Jelikož v daném případě nebylo zahájeno řízení, není zřejmé, jestli by bylo uplatněno pravidlo stanovené v první větě ustanovení § 11 odst. 2 správního řádu, anebo by místní příslušnost musel určit usnesením nejbližší společně nadřízený správní orgán, tj. Ministerstvo vnitra.

Pokud se týká posouzení otázky, který správní orgán (respektive zdali vůbec) by měl oznamovateli (poškozenému) sdělit informaci o postoupení věci, podotýkám, že zákon skutečně tento úkon přímo neukládá, nicméně se domnívám, že by zejména v případech, kdy lze důvodně očekávat, že oznamovatel bude mít zvýšený zájem na projednání přestupku (např. tehdy, když byla přestupkem způsobena újma na zdraví či na majetku), měl postupující správní orgán informovat oznamovatele

⁹⁶ Stejný názor zastává i Ministerstvo vnitra – viz Zápis z jednání na konzultačním dni pořádaném Ministerstvem vnitra odborem všeobecné správy oddělením správním pro zpracovatele přestupkové agendy dne 18. 12. 2007; k dispozici např. na: <http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?ID=119539&TypeID=2>.

⁹⁷ „(2) *Je-li místně příslušných více správních orgánů a nedohodnou-li se jinak, provede řízení ten z nich, u něhož jako prvního byla podána žádost nebo který z moci úřední učinil úkon jako první. V ostatních případech nebo nelze-li podmínky místní příslušnosti určit, určí místní příslušnost usnesením nejbližší společně nadřízený správní orgán. Není-li takového orgánu, určí místní příslušnost usnesením ústřední správní úřad, do jehož působnosti rozhodovaná věc náleží.*“

⁹⁸ Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. Praha: Bova Polygon, 2006, s. 115.

PŘESTUPKY

o postoupení věci dle ustanovení § 55 odst. 3 zákona o přestupcích. Předělo by se tím situací, která nastala v šetřeném případě, kdy MěÚ věc odložil a o odložení věci stěžovatelku neinformoval. Ta měla za to, že případ stále řeší ÚMČ, byť byl již delší dobu postoupen MěÚ. Lze argumentovat i obdobnou úpravou v ustanovení § 12 správního řádu, dle něhož správní orgán, jemuž přišlo podání, k jehož vyřízení není věcně nebo místně příslušný (může se jednat i o oznámení přestupku nebo o návrh na projednání přestupku), je povinen společně s postoupením věci též o tomto úkonu informovat podatele. Taková praxe by odpovídala principům dobré správy; kontrolu jejich dodržování mi zákon o veřejném ochránci práv též svěřuje. Je možno vycházet též z ustanovení § 4 odst. 3 správního řádu, dle něhož správní orgán s dostatečným předstihem uvědomí dotčené osoby o úkonu, který učiní, je-li to potřebné k hájení jejich práv a neohrozí-li to účel úkonu. Informování oznamovatele ze strany správního orgánu, jemuž byla věc postoupena, jak to navrhuje starosta ÚMČ, by již bylo nadbytečné, neboť tento správní orgán by měl ve věci zahájit, popř. dál vést řízení (pokud by věc nevrátil zpět nebo nepostoupil jinému orgánu výše naznačeným postupem dle ustanovení § 12 správního řádu). Domnívám se, že informace o zahájení, respektive vedení řízení jiným orgánem, než kterému byla věc původně oznámena, aniž byl oznamovatel o postoupení věci předem vyrozuměn, by jím mohla být vnímána negativně.

Jsem nadále toho názoru, že odpovědnost za zaslání kompletního spisového materiálu leží na orgánu, který spis postupuje. Neměl by tedy čekat, až jej správní orgán, jemuž byla věc postoupena, vyzve k zaslání zbývajících částí spisu.

Nyní bych se věnoval hodnocení vyjádření tajemníka MěÚ k mé zprávě o šetření. Je evidentní, že se názorově rozcházejí v otázce posouzení deliktности jednání, které bylo předmětem této přestupkové věci. Souhlasím s tajemníkem, že toto jednání (respektive škoda jím způsobená) může být řešeno v občanskoprávním řízení. Na druhou stranu je třeba, dle mého soudu, vždy zkoumat, zdali konkrétní jednání nenaplňuje též skutkovou podstatu některého z přestupků, v daném případě přestupku proti majetku podvodem. Jak lze definovat podvodné jednání z hlediska přestupkového práva jsem předestřel za pomoci odborné literatury již ve své zprávě o šetření. Mám za to, že v daném případě podezřelý zcela jistě uvedl stěžovatelku v omyl, ať už co se týká typu notebooku, tak i jeho stáří. Rovněž zamlčel podstatné skutečnosti týkající se avizovaných vlastností.

Pokud bychom připustili optiku pohledu MěÚ, potom by hrozilo nebezpečí, že správní orgán nebude zkoumat, zdali byla naplněna skutková podstata přestupku, ale svou pozornost zaměří na to, jestli poškozený (oznamovatel) mohl vlastním přičiněním spáchání přestupku předejít, či

nikoliv; pokud ano, mohl by pak případně věc odložit s tím, že se nejedná o přestupek, nýbrž o ryze soukromoprávní spor.

V dopisu tajemníka MěÚ postrádám vyjádření k dalším výtkám, o nichž jsem se zmínil ve své zprávě o šetření, tj. k tomu, že MěÚ odložil věc, aniž měl k dispozici kompletní spis a o odložení nevyrozuměl v rozporu s ustanovením § 66 odst. 4 zákona o přestupcích stěžovatelku.

E – NÁVRH OPATŘENÍ K NÁPRAVĚ

Jak bylo uvedeno výše, shledal jsem nesprávným názor starosty MČ v P. na postup správních orgánů dle ustanovení § 55 odst. 3 zákona o přestupcích. Dále jsem nesouhlasil s právním názorem tajemníka MěÚ na otázku posouzení jednání pana R.

Vzhledem k tomu, že starosta MČ v P. již ve svém vyjádření přislíbil učinění opatření směřující k tomu, aby byl v případě postoupení věci zasílán kompletní spis se všemi přílohami, navrhuji v souladu s ustanovením § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv jako opatření k nápravě, aby se ÚMČ řídil mými závěry ve vztahu k postupování a vracení spisů ve své budoucí praxi. Rovněž navrhuji, aby úřad při postupování věci dle ustanovení § 55 odst. 3 zákona o přestupcích o tomto úkonu informoval oznamovatele (poškozené), a to zejména v případech, o nichž jsem se zmínil.

Ve vztahu k MěÚ pak jako opatření k nápravě navrhuji, aby v obdobných případech věc neodkládal s tím, že se nejedná o přestupek, ale aby zahájil řízení.

Úřady jsou povinny mi do 30 dnů od doručení závěrečného stanoviska sdělit, jaká opatření k nápravě provedly. Jestliže tuto povinnost nesplní nebo shledám-li jejich opatření k nápravě nedostatečná, jsem připraven vyrozumět o jejich postupu nadřízený úřad, tj. v daném případě MHMP, respektive KrÚ LK. Vedle toho mohu o svých zjištěních informovat veřejnost, včetně sdělení jména a příjmení osob oprávněných jednat jménem správního orgánu.

JUDr. Pavel Varvařovský
veřejný ochránce práv

O odložení věci je správní orgán povinen vyrozumět ve smyslu ustanovení § 66 odst. 4 zákona o přestupcích nejen osobu, které oznámeným jednáním vznikla škoda na majetku, ale též osobu, které vznikla újma v širším slova smyslu (na zdraví, na cti apod.)

V Brně dne 21. října 2002
Sp. zn.: 1460/2002/VOP/DU

Závěrečná zpráva Výsledek šetření ve věci podnětu paní J. K.

A

Dne 25. 7. 2002 jsem zahájil šetření ve věci stížnosti paní J. K., která si stěžovala na jednání KPP S. Ta ji svým postupem měla odejmout práva účastníka řízení o přestupku.

S ohledem na obsah stížnosti byla vedle stěžovatelky požádána o vyjádření a zaslání příslušných dokumentů předsedkyně KPP S., paní D. H.

B

Paní K. v podání mj. uvedla, že dne 17. 8. 2001 v restauraci A. ve S. byla napadena (udeřena do tváře otevřenou dlaní) N. J. Protiprávní jednání bylo nejdříve šetřeno Policií ČR, obvodním oddělením S. Šetřením bylo zjištěno, že ve věci nejde o trestný čin, ale že by se mohlo jednat o přestupek. K projednání přestupku byla uvedeným obvodním oddělením věc postoupena komisi v souladu s ustanovením § 159 odst. 1 písm. a) tr. řádu v průběhu měsíce září 2001. O postoupení věci byla stěžovatelka obvodním oddělením vyrozuměna.

Stěžovatelka po určité době nedostala od přestupkové komise zprávu o projednání přestupku, obrátila se proto na komisi se žádostí o podání informací. Přestupková komise jménem její předsedkyně odmítla stěžovatelce sdělit k přestupku jakákoliv data. Jako důvod bylo uvedeno, že na požadované informace nemá právo, neboť ve věci byla v procesním postavení svědka, který není účastníkem řízení. V souladu s přestupkovým zákonem je totiž rozhodnutí komise oznamováno pouze účastníkům řízení. K vlastnímu projednání přestupku jí bylo pouze sděleno, že řízení bylo zahájeno z úřední povinnosti. S požadavkem omluvy a 1000 Kč proti povinné J. byla odkázána na občanskoprávní řízení.

Jelikož se stěžovatelka nehodlala s postupem přestupkové komise smířit, obrátila se na ni ještě jedním dopisem, kde ji vyzvala, aby jí bylo sděleno, proč jakožto osoba poškozená byla postavena do role svědka, a tím jí tak bylo zabráněno dozvědět se, jak byl útočník potrestán.

Z vyjádření stěžovatelky, přestupkové komise, jakož i z přestupkového spisu bylo zjištěno, že komise svůj postup opírá o následující ustanovení zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, v aktuálním znění (dále jen „zákon o přestupcích“).

Protiprávní jednání bylo posouzeno jako přestupek proti občanskému soužití podle § 49 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích. Komise, jak sama uvádí, se ztotožnila s názorem policie, která jednání J. takto hodnotila. Již v tomto bodě je možno přestupkové komisi vytknout, že tato se nemá s něčím názorem ztotožňovat, neboť Policie ČR nemá rozhodovací postavení v přestupkovém řízení, které má naopak komise k projednávání přestupků. Pouze ona a instančně nadřízený orgán, příp. tzv. jiný správní orgán, rozhodující o přestupcích v rámci své pravomoci a působnosti, může rozhodnout o tom, zda se určitá osoba dopustila protiprávního jednání naplňujícího znaky konkrétního přestupku. Tuto odpovědnost nese komise sama, nikoli postupující policejní orgán. Policie věc hodnotí pouze z pohledu možného spáchání trestného činu, nikoli, že by byla povinna stanovit, o jaký přestupek se eventuálně jedná. Pokud tak činí, je to nad rámec její povinností, aniž by tento názor kohokoli zavazoval. Vzhledem k tomu, za jakých okolností k protiprávnímu jednání došlo (restaurace, kde v inkriminovanou dobu bylo asi 30 lidí) a jaký byl průběh jednání (úder otevřenou dlaní do obličeje, bez vzniku následku v podobě újmy na zdraví), by z hlediska formálních znaků spíše danému jednání odpovídal přestupek proti občanskému soužití uvedený v ustanovení § 49 odst. 1 písm. a). Podle tohoto ustanovení se přestupku dopustí ten, kdo jinému ublíží na cti tím, že jiného vydá v posměch. Z podstaty věci pak plyne, že vydat v posměch lze např. i fyzickým napadením, kterým nedošlo k ublížení na zdraví. Z písemných materiálů Policie ČR (zejména z výpovědi pachatelky jednání či potenciálních svědků a poškozené) přitom plyne, že k ublížení na zdraví zde nedošlo a protiprávní jednání mělo charakter vydání v posměch. Právní kvalifikaci zvolenou přestupkovou komisí je tak možno považovat za chybnou.

Význam právní kvalifikace je přitom podstatný pro další průběh přestupkového řízení. Pokud by protiprávní jednání bylo posouzeno jako přestupek podle § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích (ublížení na cti urážkou nebo vydáním v posměch), nemohl by být přestupek komisí projednán z úřední povinnosti, nýbrž pouze na návrh poškozené, o čemž by ji musela komise poučit. Zároveň by pak ani nemohla stěžovatelce tvrdit, že není účastníkem řízení ve smyslu ustanovení § 72 zákona o přestupcích, a věc by nemohla být projednána v blokovém řízení.

Pokud jde o odložení věci podle § 66 zákona o přestupcích, který v odst. 1–3 stanoví, za jakých podmínek správní orgán ve věci ani nezahájí řízení, resp. zahájí řízení nemusí, toto nemá žádnou vazbu na

PŘESTUPKY

ustanovení § 72 zákona o přestupcích, neboť dané ustanovení se užije až poté, co ve věci bylo zahájeno řízení. Odložení věci se tak nezkoumá z pohledu eventuálních účastníků eventuálního řízení, nýbrž pouze jen z pohledu kritérií zakotvených v ustanovení § 66.

V § 66 odst. 4 zákona o přestupcích se praví, že o odložení věci se vyrozumí poškozený. Komise posoudila, že paní K. není v postavení poškozeného, neboť v § 72 písm. b) zákona o přestupcích se praví, že účastníkem řízení je „poškozený, pokud jde o projednávání náhrady majetkové škody způsobené přestupkem“. S ohledem na citované ustanovení komise uvedla, že paní K. nevznikla škoda na majetku, a proto nemá procesní postavení poškozeného. S tímto právním názorem komise se neztotožňuji. Jednak je zde směřována ta část přestupkového zákona, která upravuje postup přestupkové komise před zahájením vlastního řízení s částí, která upravuje postup komise po zahájení řízení ve smyslu ustanovení § 67 a násl. zákona o přestupcích (o čemž jsem hovořil již v předchozím odstavci této zprávy) a dále je zde zcela evidentní nepochopení obsahu pojmu poškozený. Pojem poškozený (uvedený v ustanovení § 66 odst. 4 zákona o přestupcích) je pojmem obsahově širším než pojem poškozený majetkovou škodou [§ 72 písm. b) zákona o přestupcích]. Pojem poškozený v sobě zahrnuje jakéhokoli poškozeného, roz. poškozeného s jakoukoli škodou, vzniklou v souvislosti se spáchaním protiprávního jednání pachatelem. Může se tak jednat i o škodu na zdraví, na cti apod. V ustanovení § 66 odst. 4 zákona o přestupcích přitom není rozlišeno, o jakého poškozeného, resp. o poškozeného s jakou škodou se jedná. Z těchto důvodů nemohu souhlasit s právním názorem komise spočívajícím v tom, že pokud určité osobě nebyla přestupkovým jednáním způsobena škoda na majetku, nemá postavení poškozeného podle ustanovení § 66 odst. 4 přestupkového zákona, nýbrž pouhého svědka. Navíc komise hodnotila existenci škody, ačkoli ve věci neproběhlo řízení, přičemž to, zda škoda vznikla, jakého druhu a v jakém rozsahu, může rozhodovací orgán posoudit pouze v proběhlém řízení, nikoli ještě před jeho zahájením. Do doby, než je řízení zahájeno, musí s každým, kdo se cítí být ve věci poškozeným, zacházet stejným způsobem, tedy jej vyrozumět i o tom, že věc byla odložena. Jedním z důvodů je i to, aby se osoba, která se cítí být poškozeným, mohla proti postupu komise bránit na přestupkové úrovni nebo se se svým nárokem obrátit na soud.

Zkoumáno rovněž bylo, zda pochybení vůči stěžovatelce se nedopusťilo již obvodní oddělení Policie ČR. Zde je nutno konstatovat, že nikoliv, neboť Policie ČR v uvedeném jednání spatřovala přestupek proti občanskému soužití podle § 49 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích, které se zahajuje, nejde-li o osoby blízké, z úřední povinnosti, nikoli na návrh postižené osoby. Neměla tak povinnost stěžovatelku o podání návrhu

na projednání přestupku poučit. Toto posouzení věci však nemělo být jakýmkoli vodítkem pro přestupkový orgán, neboť právní kvalifikaci, s ohledem na formální znaky přestupků, musí na základě vlastního uvážení provést sám.

C

Šetření ukončuji v souladu s ustanovením § 18 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění zákona č. 265/2001 Sb. O výsledcích šetření bude písemně vyrozuměn stěžovatel a osoby (instituce), uvedené v závěru části A této zprávy.

JUDr. Otakar Motejl
veřejný ochránce práv

Pro posouzení, zda se podle zákona o přestupcích jedná o jiné blízké osoby, než je příbuzný v pokolení přímém, tedy osvojitel, osvojenec, sourozenec, manžel nebo partner, nestačí vycházet ze skutečnosti, že jde navenek o osoby v rodinném nebo obdobném poměru, ale je nutné zkoumat, zda mezi nimi existuje (resp. v době spáchání přestupku existovala) citová vazba takové intenzity, kdy újmu, kterou utrpěla jedna z nich, by druhá osoba právem pociťovala jako újmu vlastní.

V Brně dne 12. dubna 2006
Sp. zn.: 3803/2005/VOP/IKČ

Průběžná zpráva o výsledku šetření ve věci podnětu Ing. P. L.

A – OBSAH PODNĚTU

Dne 17. října 2005 se na veřejného ochránce práv obrátil Ing. P. L., ve věci domácího násilí páchaného ze strany své neteře a její rodiny. Podnět stěžovatele směřoval proti postupu Komise pro projednávání přestupků města H. B. (dále jen „KPP H. B.“)

Stěžovatel poukazoval na skutečnost, že opakovaně žádal o pomoc Obvodní oddělení Policie ČR H. B., které záležitost vždy postoupilo právnímu oddělení MěÚ H. B. odpovědné pracovníci D. S. k vyřízení v rámci přestupkového řízení.

Podání stěžovatele se týkalo především přešetření posledního dosud nejzávažnějšího incidentu vůči jeho osobě, k němuž došlo dne 17. června 2005. Ing. L. sdělil, že ačkoli se neprodleně po incidentu obrátil na OO PČR H. B., kde oznámil, že byl v ranních hodinách fyzicky napaden ze strany své neteře, paní O. H. a její dcery M. H., nebyla věc ze strany policie vůbec řešena. O průběhu šetření záležitosti KPP H. B. neobdržel do doby podání veřejnému ochránci práv žádné informace.

B – SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

Na základě podnětu Ing. P. L. jsem dne 24. listopadu 2005 ve smyslu ustanovení § 14 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, zahájila šetření ve věci domácího násilí páchaného ze strany jeho neteře a s tím související avizované nečinnosti KPP H. B.

Za účelem přešetření stížnosti a zjištění relevantních informací jsem dle § 15 odst. 2 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, rozhodla o provedení místního šetření na MěÚ H. B. a v domácnosti stěžovatele. Šetření se uskutečnilo dne 29. listopadu 2005 za účasti pověřených pracovníků Kanceláře veřejného ochránce

práv (dále jen „KVOP“), jimiž byl případ projednán s odpovědnou pracovnící D. S., která stížnost Ing. L. vyřizovala. V rámci místního šetření jsem si vyžádala kopii spisové dokumentace MěÚ H. B. k případu stěžovatele. Poté pověřené pracovnice KVOP navštívily Ing. P. L., s nímž případ rovněž konzultovaly.

Šetřením byly zjištěny následující skutečnosti:

a) MěÚ H. B. – zjištěné skutečnosti:

Starostou města H. B. pověřená zaměstnankyně právního oddělení MěÚ, která má případ pana L. na starosti, uvedla, že problémy ve společném soužití pana L. a rodinou paní H. jsou dlouhodobé. Situaci sleduje od roku 2002, kdy se dne 23. května obrátila na Obvodní oddělení PČR v H. B. paní O. H. (neteř pana L.) z důvodu fyzického napadení stěžovatelem. S paní H. byl sepsán záznam a záležitost byla postoupena KPP H. B. Věc byla odložena dle ustanovení § 66 odst. 3 písm. a) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“), neboť se s ohledem na charakter šetřeného přestupku nepodařilo jeho spáchání prokázat.

Dne 4. prosince 2002 se obrátil na OO PČR Ing. P. L. a uvedl, že byl fyzicky napaden paní H. Šetření věci bylo zastaveno dle ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích, neboť spáchání skutku, o němž se vedlo řízení, nebylo obviněnému z přestupku – paní H. prokázáno.

Ze spisu bylo zjištěno, že neuspokojivá situace ve společném soužití panovala i v průběhu roku 2003 a 2004. Dne 9. září 2004 došlo k dalšímu incidentu, který oznámil na OO PČR v H. B. nejprve Ing. L. Stěžovatel uvedl, že byl napaden ze strany pana H., dále mu byl odcizen sprej na likvidaci hmyzu a svazek klíčů od bytu a souvisejících prostor. Dne 13. září 2004 se dostavil na OO PČR i pan H., aby v téže věci podal oznámení na Ing. L. z důvodu opakovaných schválností, zejména pouštění králíků z králíkárn. S ohledem na skutečnost, že se již nejednalo o osoby blízké jako v předchozích případech, bylo z úřední moci zahájeno ve věci šetření. Svědectví podala neteř pana L. paní H., která potvrdila výpověď svého manžela. Věc byla odložena dle ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích, neboť spáchání skutku, o němž se vedlo řízení, nebylo nikomu z obviněných prokázáno.

K poslednímu incidentu, jehož šetření bylo předmětem podání Ing. L. veřejnému ochránci práv, došlo v rodině dne 17. června 2005. Ze spisové dokumentace bylo zjištěno, že nejprve se obrátil na Obvodní oddělení PČR stěžovatel, který zde oznámil, že byl v ranních hodinách fyzicky napaden ze strany své neteře paní O. H. a její dcery M. H. Zranění, která byla stěžovateli ošetřena lékařem, měla charakter škrábanců a podlitin. Téhož dne se dostavila na OO PČR paní H. a učinila oznámení o napadení panem Ing. L.. Věc byla policií postoupena KPP H. B. k řešení v rámci

přestupkového řízení. Ze záznamu OO PČRH. B. o oznámení je zřejmé, že všichni účastníci incidentu byli řádně poučeni o tom, že věc bude hodnocena jako přestupek a dále předána k vyřízení KPP H. B. Účastníkům bylo rovněž sděleno, že s ohledem na skutečnost, že přestupek byl spáchán mezi osobami blízkými, musí v souladu s § 68 zákona o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, podat návrh na projednání přestupku, a to nejpozději do tří měsíců. K podání návrhu nedošlo ani jedním ze zúčastněných. Odpovědnou pracovnící MěÚ bylo pověřeným zaměstnankyním KVOP sděleno, že s ohledem na výše uvedené bude věc opět odložena dle ustanovení § 66 zákona o přestupcích.

V obecné rovině pracovnice MěÚ k případu uvedla, že situace je vyhrocená dlouhodobě. Pan L. a rodina paní H. se vzájemně obviňují z páchaní přestupků. Incidentům však není přítomen nikdo další, kdo by potvrdil tvrzení účastníků. Z tohoto důvodu se KPP H. B. ocitá v důkazní nouzi a záležitost musí vždy odložit.

Současně pracovnice MěÚ uvedla, že komplikovanou rodinnou situací by bylo možné s ohledem na skutečnost, že stěžovatel dům, ve kterém rodina žije, své neteři daroval, řešit tím, že by se Ing. L. obrátil žalobou na soud a žádal vrácení daru s ohledem na chování své neteře. Tuto alternativu navrhla pracovnice MěÚ i Ing. L. Ten výše uvedené řešení odmítá z důvodu dlouhodobosti soudního řízení, o němž se domnívá, že by bylo jistě provázáno dalšími vyhrocenějšími konflikty.

b) Osobní jednání s Ing. P. L. v místě jeho bydliště – zjištěné skutečnosti:

Po ukončení šetření na MěÚ H. B. jednaly pověřené pracovnice KVOP osobně s Ing. L.

K napadení ze dne 17. června 2005 stěžovatel doplnil, že policista na Obvodním oddělení PČR ho při podání oznámení o napadení osobně ujistil, že o dalším postupu ve věci bude stěžovatele informovat. Žádost stěžovatele, aby byl vyrozuměn o postupu ve věci ze strany PČR, není obsažena v protokolu. PČR věc následně postoupila KPP H. B., o čemž stěžovatele již neinformovala. Ze spisové dokumentace i z písemností předložených stěžovatelem je zřejmé, že stěžovatel podepsal poučení o tom, že je mu známo, že pokud chce v řízení proti své neteři, jako osobě blízké, pokračovat, musí ve lhůtě tří měsíců podat KPP H. B. nový návrh, což neučinil.

Ing. L. dále k věci uvedl, že na Obvodním oddělení PČR trval na prošetření napadení jako trestného činu ublížení na zdraví, což doložil lékařskou zprávou dokladující jeho dvoutýdenní pracovní neschopnost a zprávou psychiatricky o zhoršení psychického stavu stěžovatele, který je dlouhodobě léčen s depresemi. Později doplnil své oznámení zprávou lékaře o provedené kontrole a zjištění dalších podlitin. Lékařská zpráva nebyla PČR postoupena přestupkové komisi k posouzení, není součástí spisové dokumentace.

Dalším incidentem, který stěžovatel na PČR oznámil v roce 2005, bylo svévolné zavření vody rodině H. V důsledku tohoto jednání netekla stěžovateli teplá voda po dobu 4 týdnů, studená po dobu 1 a ½ týdne. PČR věc neřešila vůbec. Z tohoto důvodu se stěžovatel obrátil na KPP H. B., která stěžovatele odkázala na občanskoprávní soudní řízení. V důsledku výše uvedeného se stěžovatel po poradě s právním zástupcem obrátil na soud s návrhem na vydání předběžného opatření. Návrh byl zamítnut z toho důvodu, že incident nebyl shledán natolik závažným zásahem do práva stěžovatele užívání části nemovitosti, zakotvené v darovací smlouvě, aby odůvodnil vydání tak mimořádného prostředku, jakým je předběžné opatření. Stěžovatel se odvolal ke krajskému soudu, který rozsudek okresního soudu potvrdil. V této věci stěžovatel uvedl, že pracovnice KPP H. B., na niž se obracel s žádostí o pomoc, s ním nekomunikovala. Stěžovatel se nakonec obrátil na VaK H. B., a. s., která donutila H. při osobním jednání vodu pustit.

Za účelem zjištění celkové situace v rodině byl stěžovatel dotazován i na předchozí incidenty, ačkoli jich se podnět stěžovatele veřejnému chránci práv přímo netýkal. K celkovému hodnocení situace Ing. L. potvrdil, že problémy jsou dlouhodobější. Zpočátku bylo soužití s rodinou H. bezproblémové, situace se změnila přibližně v roce 2002. Stěžovatel tuto změnu spojuje s příchodem partnera dcery své neteře do rodiny. K napadení z roku 2002 pan L. uvedl, že byl ve večerních hodinách atakován panem H., který se vracel z oslavy a byl v podnapilém stavu. Ing. L. zavola PČR, která se po příjezdu k němu chovala velmi vstřícně, odvezla ho do nemocnice, kde byl stěžovatel hospitalizován po dobu čtyř dnů. Po návratu z nemocnice byl Ing. L. pozván k rekonstrukci události. Záležitost byla předána KPP H. B., která věc odložila, jak je uvedeno výše.

V průběhu let 2003 a 2004 se situace postupně zhoršovala. K dalšímu napadení ze dne 9. září 2004 stěžovatel uvedl, že kromě fyzického napadení paní H. (které vedlo ke zranění pravé ruky a jejímu dočasnému znehybnění) mu byl odcizen i svazek klíčů od bytu a ostatních prostor, které je oprávněn užívat. Přivolání policisté z OO PČR v H. B. se v této době již nechovali vstřícně, Ing. L. zesměšňovali, záležitost bagatelizovali. Ztracené (odcizené) klíče řešeny vůbec nebyly. Až na naléhání stěžovatele mu bylo doporučeno, aby podal trestní oznámení ve věci krádeže klíčů, což na OO PČR učinil. Dne 30. září 2005 byl stěžovateli doručen od PČR zápis, který potvrzuje, že stěžovateli bylo vysvětleno, že nedošlo k naplnění znaků trestného činu. Zápis byl stěžovatelem podepsán. Ing. L. podal po doručení tohoto zápisu dne 6. října 2005 trestní oznámení na neznámého pachatele ohledně padělání podpisu. Uvedl, že zápis nemohl podepsat, neboť zranění ruky mu to v uvedený den podpisu nedovolovalo.

Stěžovatel se (ve věci podání trestního oznámení ze dne 6. října 2005 ohledně padělání podpisu stěžovatele) obrátil se stížností na průtahy

PŘESTUPKY

v postupu policistů z OO PČR H. B. na Inspekci Ministerstva vnitra. Z Inspekce MV ČR mu bylo dne 12. října 2005 sděleno, že stížnost byla postoupena pobočce v H. K. Mjr. S. z IMV ČR se dostavil osobně a přislíbil, dle sdělení stěžovatele, brzké vyřízení záležitosti v jeho prospěch. Poté byl stěžovatel dne 18. října 2005 pouze vyrozuměn o postoupení záležitosti k vyřízení na OŘ PČR v H. B. Ředitel OŘ PČR v H. B. předal záležitost správě VČK, odd. kontrol a stížností v H. K., která v postupu neshledala pochybení.

Dne 30. prosince 2005 jsem se, s ohledem na společenskou závažnost problematiky páčání domácího násilí na seniorech a na nezbytnost specifického přístupu k případům domácího násilí, které je avizováno v domácnosti Ing. L., obrátila na vedoucího Obvodního oddělení PČR H. B. a požádala ho o poskytnutí vyjádření k případu.

Zejména jsem žádala sdělení, zda k incidentům v domácnosti Ing. L. dochází opakovaně, zda a v jakých případech se na OO PČR H. B. stěžovatel v této souvislosti obracel a jak byla jeho oznámení vyřízena. Současně jsem žádala o vyjádření se k problematice z obecného pohledu, zda na OO PČR H. B. je vedena evidence jednotlivých případů domácího násilí (resp. jednotlivých útoků), která by zpětně sloužila k podchycení nejzávažnějších případů v rámci této problematiky a případně i k přijetí specifického postupu policistů v těchto situacích. Rovněž mě zajímalo, zda při zjištění podezření na páčání domácího násilí je oběť seznámena s možností obrátit se na organizace zabývající se touto problematikou (např. Bílý kruh bezpečí, DONA, v H. B. zejména na Občanskou poradnu při charitě H. B.), které by jí mohly poskytnout pomoc zejména v případech, kdy domácí násilí nelze jednoznačně prokázat, a provedená zjištění nedostačují ke kriminalizaci útočnicka. Dále jsem upozornila na sdělení stěžovatele, že na OO PČR v H. B. doložil lékařské zprávy potvrzující dvoutýdenní pracovní neschopnost, která byla důsledkem napadení ze dne 17. června 2005. Tato zpráva nebyla v materiálech postoupených přestupkové komisi nalezena. Z těchto důvodů jsem žádala sdělení, zda bylo ze strany OO PČR H. B. evidováno doručení této lékařské zprávy, popřípadě z jakého důvodu nebyla přestupkové komisi postoupena k doplnění do spisu.

Vedoucí OO PČR k výzvě dne 19. ledna 2006 sdělil, že dle evidence vedené na Obvodní oddělení PČR H. B. se Ing. L. v období od 1. 1. 2004 do současnosti na toto oddělení obracel pouze ve dvou případech – dne 8. srpna 2004 dále dne 17. června 2005. V obou případech bylo oznámení stěžovatele kvalifikováno jako přestupek proti občanskému soužití dle § 49 odst. 1 písm. a) a c) zákona o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, a věc byla předána k šetření KPP H. B. K přijetí lékařských zpráv od stěžovatele výše uvedený sdělil, že v evidenci OO PČR H. B. se nenachází žádný záznam o jejich přijetí.

K obecnému dotazu, zda a jakým způsobem jsou OO PČR H. B. evidovány jednotlivé případy domácího násilí, které by zpětně mohly vést k podchycení nejzávažnějších případů v rámci této problematiky a případně i k přijetí specifického postupu policistů v těchto situacích, jako i prevence v této problematice, výše uvedený uvedl, že se policisté řídí Metodickým pokynem ředitele úřadu služby kriminální policie a vyšetřování policejního prezidia č. 2 ze dne 10. září 2004. Citovaný metodický pokyn obsahuje konkrétní pokyny pro policisty, jak jednat při podezření na domácí násilí, dále i kontakty na nevládní organizace, které se specializují na pomoc obětem domácího násilí.

C – PRÁVNÍ ZHODNOCENÍ

Na základě provedeného šetření a po pečlivém zvážení všech uvedených okolností věc uzavírám tak, že KPP H. B. postupovala v rozporu s platnou právní úpravou, když při projednání přestupku proti občanskému soužití ve věci Ing. P. L. považovala bez prověření dalších skutečností neteř stěžovatele paní O. H., jakož i její dceru, přes skutečnosti uvedené výše za osobu blízkou ve smyslu § 68 odst. 4 zákona o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

K incidentu ze dne 17. června 2005, jehož projednání bylo předmětem stížnosti Ing. L., musím konstatovat následující. V případě stěžovatele se prokazatelně jednalo o přestupek proti občanskému soužití dle § 49 odst. 1 písm. a) a c) zákona o přestupcích. Dle citovaných ustanovení se přestupku dopustí ten, kdo jinému ublíží na cti tím, že ho urazí nebo vydá v posměch, úmyslně naruší občanské soužití vyhrožováním újmou na zdraví, drobným ublížením na zdraví, nepravdivým obviněním z přestupku, schválnostmi nebo jiným hrubým jednáním.

Přestupky podle § 49 odst. 1 písm. a), b) a c) spáchané mezi blízkými osobami se před místně příslušnou přestupkovou komisí projednávají jen na návrh postižené osoby. U takového přestupku, který lze projednat jen na návrh, lze návrh podat příslušnému správnímu orgánu nejpozději do tří měsíců ode dne, kdy se navrhovatel dozvěděl o přestupku nebo o postoupení věci orgánem činným v trestním řízení.

V konkrétním případě se v postupu OO PČR H. B. a následně i KPP H. B. stala rozhodující skutečnost, že původcem avizovaného jednání měla být neteř Ing. L. a dále i její dcera. V ustanovení § 68 odst. 4 zákona o přestupcích je za osobou blízkou považován příbuzný v pokolení přímém, osvojitel, osvojenec, sourozenec a manžel; jiné osoby v poměru rodinném nebo obdobném se pokládají za osoby sobě navzájem blízké jen tehdy, kdyby újmu, kterou utrpěla jedna z nich, druhá právem pocítovala jako újmu vlastní. Z uvedeného je zřejmé, že v zákoně o přestupcích se objevují v podstatě dvě skupiny osob blízkých. První kategorii osob

PŘESTUPKY

blízkých tvoří skupina osob specifikovaná v části věty před středníkem § 68 odst. 4 zákona o přestupcích, u které není třeba s ohledem na „blízkost“ osoby k oznamovateli (resp. navrhovateli) zkoumat existenci skutečné citové vazby. Jiné osoby mohou být považovány za osoby navzájem blízké jen tehdy, pokud se nacházejí v poměru rodinném nebo obdobném a jen tehdy, kdyby újmu, kterou by utrpěla jedna z nich, druhá právem pociťovala jako újmu vlastní.

Z postoupené spisové dokumentace bylo prokazatelně zjištěno, že Ing. P. L. byl o podmínkách pro zahájení návrhového řízení poučen již na Obvodním oddělení PČR H. B. Záznam o poučení stěžovatel podepsal. Dále bylo šetřením zjištěno, že v zákonné lhůtě tří měsíců nepodal stěžovatel návrh na projednání věci před přestupkovou komisí. Z těchto důvodů byla záležitost v souladu s ustanovením § 66 zákona o přestupcích odložena.

Je zřejmé, že neteř pana L. O. H. stejně tak i její dcera M. H. nespadají do kategorie osob blízkých ve smyslu § 68 odst. 4 části věty před středníkem zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Podle citovaného ustanovení je za osobu blízkou považován příbuzný v pokolení přímém, osvojitel, osvojenec, sourozenec a manžel. Neteř Ing. L. i její dcera byly KPP H. B., jakož i OO PČR H. B., považovány za osoby blízké dle § 68 odst. 4 části věty za středníkem zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Jak bylo již výše uvedeno, podle citovaného ustanovení lze jiné osoby v poměru rodinném nebo obdobném pokládat za osoby sobě navzájem blízké jen tehdy, kdyby újmu, kterou utrpěla jedna z nich, druhá právem pociťovala jako újmu vlastní.

S ohledem na genezi vztahů mezi výše uvedenými osobami, které dříve byly prokazatelně kladné, což dokumentuje i darování nemovitosti Ing. L. neteři, bylo možné dříve na O. H. a její dceru M. H. nahlížet ve vztahu k Ing. L. jako na osoby blízké. Závažné problémy existují mezi příbuznými již od roku 2002 a jsou dokumentovány opakujícími se vzájemnými stížnostmi na OO PČR H. B. a následně i podané KPP H. B. V okamžiku, kdy výše uvedené osoby jsou nuceny přistoupit k tak radikálnímu řešení, že své vzájemné spory řeší již po dobu čtyř let oznámeními na PČR, příp. KPP H. B., jen těžko lze mít za to, že újmu, kterou by utrpěla jedna z nich, by druhá pociťovala již dále jako újmu vlastní. V důsledku změny příbuzenských poměrů a s ohledem na výše uvedené nelze podle mého názoru neteř Ing. L. ani její dceru považovat za osobu blízkou ve smyslu výše citovaného ustanovení zákona o přestupcích.

Lze přijmout, že v počátcích vyhocení rodinné situace mohla KPP H. B. považovat neteř Ing. L. za osobu blízkou a vzniklou situaci za přechodné rozpory rodiny řešené nestandardním způsobem. V případě incidentu ze dne 17. června 2005 již však spory v rodině trvaly po dobu 3 let a byly provázeny několika zpravidla vzájemnými oznámeními na OO PČR

a mnoha jednáními na právním oddělení městského úřadu. KPP H. B., která příbuzenské neshody řešila v rámci přestupkového řízení a byla seznámena s celkovými poměry i genezí případu, neměla již O. H. stejně tak i M. H. považovat za osoby Ing. L. blízké. V přestupkové věci oznámené Ing. L. by se proto nejednalo o přestupek ve smyslu § 68 odst. 1 zákona o přestupcích, tedy o přestupek spáchaný mezi blízkými osobami, který správní orgán projedná jen na návrh postižené osoby, jejího zákonného zástupce nebo opatrovníka. Dále stěžovateli nevznikla povinnost dle § 68 odst. 2 citovaného zákona, konkrétně povinnost podat příslušnému správnímu orgánu nejpozději do tří měsíců ode dne, kdy se navrhovatel dozvěděl o přestupku nebo o postoupení věci orgánem činným v trestním řízení, návrh na pokračování v řízení.

Přestupek proti občanskému soužití, k němuž došlo v případě Ing. L. dne 17. června 2005, měl být podle mého názoru projednán z úřední povinnosti, neboť se nejednalo o přestupek, který se projednává jen na návrh dle § 68 odst. 1 a podkladem pro zahájení řízení o přestupku bylo oznámení orgánu PČR.

V případě je především nezbytné si uvědomit, že problematika domácího násilí na seniorech patří k závažným, ale i opomíjeným problémům. Hrozí, že děti, které byly jeho svědky, zkušenosti budou považovat za normální a budou je přenášet i do svých rodin. Domácí násilí se liší od ostatních trestných činů především tím, že útočníkem je osoba, která sdílí s obětí společný domov. Mění se úloha policie – jindy především stíhá pachatele, v těchto případech se musí postarat o ochranu napadených. Bohužel neustále převládá názor, že agresivní chování v rodině je něco, do čeho není žádoucí zasahovat.

Jak již konstatovala pověřená pracovnice MěÚ H. B. v rámci provedení místního šetření, domácí násilí se jen velmi těžko dokazuje. Naprostá většina případů domácího násilí se odehrává doma za zavřenými dveřmi, beze svědků. Právě proto je třeba věnovat těmto případům zvýšenou pozornost a i při minimální pravděpodobnosti existence domácího násilí ukázat postiženému, že může kdykoli požádat o pomoc, bude-li jí potřebovat. Zvláště těžká je pozice seniorů v takových případech, neboť ti sami si mnohdy uvědomují, že důsledkem svého věku, potažmo i zdravotních komplikací jsou nebo se stávají na své rodině, příp. osobách, s nimiž sdílejí společnou domácnost, čím dál tím více závislími, mnohdy i při zajištění základních denních potřeb. Při projednávání výše uvedeného přestupku je zpravidla jediným důkazním prostředkem výpověď navrhovatele nebo obviněného z přestupku a případných svědků. Jsou-li tyto výpovědi ve vzájemném rozporu a další důkazy neexistují, pak lze očekávat, že se komisi nepodaří v důkazním řízení dostatečně prokázat, že by se obviněný dopustil přestupku, který je mu kladen za vinu. V této souvislosti je nutno uvést, že přestupky proti občanskému soužití obecně

PŘESTUPKY

patří mezi přestupky obtížně prokazatelné. Jedná-li se pak o přešupek proti občanskému soužití, odehrávající se v „prostředí domácnosti“ („takřkající za zavřenými dveřmi“) je dokazování o to obtížnější.

Spolužití více generací v jedné domácnosti s sebou může přinášet jisté konfliktní situace. Nikdy ale jejich řešení nesmí inklinovat k agresivnímu chování. Mělo by být provázáno úctou ke kladným stránkám stáří a tolerancí k těm negativním, které ho bezesporu provází.

D – ZÁVĚR

Konstatuji, že MěÚ H. B. postupoval v rozporu s platnou právní úpravou. Svě šetření končím podle § 18 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, neboť jsem dospěla k závěru, že KPP H. B. se při projednání přestupku proti občanskému soužití ve věci Ing. P. L. dopustila porušení právního předpisu tím, že neteř stěžovatele paní O. H. jakož i její dceru považovala přes výše uvedené skutečnosti za osobu blízkou ve smyslu § 68 odst. 4 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

Tuto zprávu zasilám v souladu s ustanovením zákona o veřejném ochránci práv na vědomí stěžovateli a starostovi města H. B.

Anna Šabatová
zástupkyně veřejného ochránce práv

Trestní nebo jinak označené oznámení adresované Policii ČR nebo státnímu zastupitelství nelze považovat za návrh na zahájení řízení dle ustanovení § 68 zákona o přestupcích.

Správní orgán je povinen poskytnout potencionálnímu navrhovateli poučení v rozsahu, který požaduje ustanovení § 4 odst. 2 a 4 správního řádu.

V Brně dne 24. října 2011

Sp. zn.: 5633/2010/VOP/IK

Závěrečné stanovisko ve věci podnětu pana Š. H.

A – DŮVODY VYDÁNÍ ZÁVĚREČNÉHO STANOVISKA

Pan Š. H. (dále také „stěžovatel“), se na veřejného ochránce práv obrátil se stížností na postup Policie ČR, obvodního oddělení T. (dále také „PČR T.“), Městského úřadu T. (dále také „MěÚ T.“) a Celního úřadu F.-M. (dále také „celní úřad“) při projednávání přestupku (resp. jednání majícího znaky přestupku) proti občanskému soužití ublížením na cti dle ustanovení § 49 odst. 1 písm. a) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále také „zákon o přestupcích“), kterého se měli dopustit dne 26. 6. 2010 příslušník Celního úřadu F.-M. nstržm. J. K. a další osoby na zahradě domu pana K. tím, že v reakci na fotografování ze strany stěžovatele jej měli vulgárně urážet.

Na základě podnětu stěžovatele jsem zahájil šetření postupu MěÚ T., celního úřadu a také Celního ředitelství O. (dále také „celní ředitelství“). Po seznámení s písemným vyjádřením MěÚ T., celního úřadu a celního ředitelství a spisovým materiálem jsem šetření uzavřel konstatováním pochybení v postupu těchto správních orgánů podle ustanovení § 18 zákona o veřejném ochránci práv.

Největší pochybení ze strany všech dotčených správních orgánů jsem spatřil v tom, že se panu H. nedostalo řádného a včasného poučení o povinnosti podat návrh (resp. ve vztahu k celnímu úřadu a celnímu ředitelství podnět) na projednání přestupku urážky na cti dle ustanovení § 49 odst. 1 písm. a) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále také „zákon o přestupcích“). Jako chybné jsem rovněž shledal posouzení podání pana H. jakožto návrhu na projednání přestupku ve smyslu ustanovení § 68 odst. 2 zákona o přestupcích. Dle mého názoru rovněž nebylo meritorní rozhodnutí celního ředitelství vydáno v zákonné lhůtě.

B – SHRNU TÍ VYJÁDŘENÍ MĚSTSKÉHO ÚŘADU T.

Ke zprávě o šetření jsem obdržel dne 5. 9. 2011 pod čj. XYZ vyjádření tajemnice Městského úřadu T., v němž přislíbila, že v případě návrhových přestupků bude napříště všemi pracovníci kladen důraz na dodržování ustanovení § 68 odst. 2 zákona o přestupcích, zejména určení počátku běhu tříměsíční lhůty. U přestupku, který lze projednat jen na návrh, lze návrh podat příslušnému správnímu orgánu nejpozději do tří měsíců ode dne, kdy se navrhovatel dozvěděl o přestupku nebo o postoupení věci orgánem činným v trestním řízení.

C – SHRNU TÍ VYJÁDŘENÍ CELNÍHO ÚŘADU F.-M.

Dne 13. 9. 2011 jsem obdržel pod čj. XYZ vyjádření ředitele celního úřadu, který uvedl, že dopisem ze dne 22. 10. 2010 bylo stěžovateli oznámeno odložení věci. V té době učinil jako příslušný služební funkcionář po projednání s nstržm. K. závěr, že se věc odkládá. O odložení věci rozhodl v souladu s interním předpisem Celní správy, dle kterého ředitel celního úřadu uděluje všechny kázeňské tresty, kromě kázeňského trestu odnětí služební medaile a odnětí služební hodnosti, ve vztahu ke všem celníkům ustanoveným na služební místo na celním úřadu, kromě svého zástupce (rozkaz generálního ředitele Generálního ředitelství cel č. 68/2006, v platném znění). Vzhledem k tomu, že při písemné stížnosti pana H., postoupené Okresním státním zastupitelstvím ve F.-M. dopisem ze dne 9. 12. 2010, na výše uvedený postup celního úřadu bylo ze strany Celního ředitelství O. shledáno procesní pochybení, využil ředitel Celního ředitelství O. svoji kázeňskou pravomoc dle zmíněného interního předpisu Celní správy a vyhradil si právo rozhodnout v této věci.

Dle názoru ředitele celního úřadu došlo řízením před celním ředitelstvím k napravení procesního pochybení úřadu, když po zahájení řízení byla věc s účastníky řízení podrobně projednána a po zhodnocení důkazů bylo ředitelem celního ředitelství, resp. jeho zástupcem, vydáno rozhodnutí, které je pravomocné. Celní úřad již v této věci nečinil žádné procesní úkony.

D – SHRNU TÍ VYJÁDŘENÍ CELNÍHO ŘEDITELSTVÍ O.

Za celní ředitelství se k mojí zprávě o šetření vyjádřil v dopisu ze dne 13. 9. 2011, čj. XYZ, zástupce ředitele a ředitel odboru 02, který uvedl, že celní ředitelství ve snaze vyjít vstříc stěžovateli a napravit postup celního úřadu zhodnotilo opakované trestní oznámení pana H. jako podnět k zahájení řízení a návrh stěžovatele na projednání přestupku dle ustanovení § 68 odst. 2 zákona o přestupcích v návaznosti na ustanovení

§ 189 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále také „služební zákon“). Dle názoru ředitele odboru bylo meritorní rozhodnutí celního ředitelství vydáno v zákonné lhůtě, neboť v dané věci služební funkcionář postupoval v souladu s ustanovením § 186 odst. 9 věty druhé zákona o služebním poměru, dle kterého kázeňský trest za jednání, které má znaky přestupku, lze uložit nejpozději do 1 roku ode dne, kdy došlo ke spáchání přestupku. Ředitel odboru rovněž zpochybnil můj závěr, že je možno považovat za pochybení skutečnost, že pan H. nebyl správními orgány včas a řádně poučen o povinnosti podat návrh (podnět) na projednání přestupku (jednání mající znaky přestupku). Dle jeho názoru se nejednalo o situaci, kdy by byly správní orgány povinny vyznímat osobu navrhovatele ve smyslu ustanovení § 4 odst. 2 správního řádu, neboť se nejedná o úkon správního orgánu, ale čistě o dispozici stěžovatele, zda svého práva podat návrh na zahájení řízení využije, či nikoliv. V daném případě se stěžovatel dozvěděl o postoupení věci správnímu orgánu k projednání vyznínutím od Okresního státního zastupitelství ve F.-M. Ředitel odboru se rovněž vyjádřil ke kázeňské pravomoci ředitele celního úřadu a celního ředitelství. Závěrem uvádí, že rozhodnutím ředitele celního ředitelství (resp. jeho zástupce) bylo řízení vůči nstržm. J. K. zastaveno a rozhodnutí nabylo právní moci. Vychází z řádně zjištěného stavu věci a je nutno presumovat jeho správnost. Vzhledem k důkaznímu stavu by nepochybně došlo k zastavení řízení v uvedené věci pro nedostatek důkazů, i kdyby bylo o věci rozhodováno na základě podaného přímého podnětu stěžovatele Celnímu ředitelství O. k zahájení řízení.

E – KONEČNÉ HODNOCENÍ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV

Nejprve si dovolím stručně reagovat na vyjádření tajemnice MěÚ T. Z něj je patrné, že MěÚ T. si je vědom pochybení, kterého se v tomto případě dopustil, a tajemnice úřadu přislíbila nápravu pro budoucí praxi. Z tohoto důvodu jsem se rozhodl šetření vůči MěÚ T. uzavřít dle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

Pokud jde o vyjádření ředitele Celního úřadu F.-M. k mojí zprávě o šetření, mám za to, že v podstatě zopakoval to, co již sdělil ve svém vyjádření k zahájenému šetření, tj. že předčasné odložení věci považuje za pochybení, které však bylo napraveno dalším postupem Celního ředitelství O. Ve vyjádření ředitele celního úřadu však postrádám reakci na moje závěry a zjištění, zejména ve vztahu k (ne)splnění poučovací povinnosti vůči stěžovateli a navržení případných opatření do budoucna.

Zásadní výhrady mám k vyjádření zástupce ředitele Celního ředitelství O. Nemohu souhlasit s tvrzením ředitele, že meritorní rozhodnutí celního ředitelství bylo vydáno v zákonné lhůtě, což dovozuje z výše

PŘESTUPKY

uvedeného ustanovení § 186 odst. 9 věty druhé služebního zákona. Na tomto místě je třeba zdůraznit, že tato jednoroční lhůta představuje časový úsek, v němž je třeba o kázeňském trestu pravomocně rozhodnout; v opačném případě odpovědnost za přestupek zaniká. Jedná se o období ustanovení § 20 odst. 1 zákona o přestupcích. Na druhou stranu, na postup služebního funkcionáře při ukládání kázeňských trestů se na základě ustanovení § 1 odst. 1, 2 správního řádu⁹⁹ použijí též příslušná ustanovení správního řádu. Je tedy zřejmé, že služební funkcionář by měl dle ustanovení § 71 odst. 3 písm. a) správního řádu¹⁰⁰ ve věci vydat rozhodnutí do dvou měsíců od zahájení řízení (v případě „návrhových“ přestupků tedy do dvou měsíců od podání návrhu).

Nemohu též souhlasit s názorem ředitele celního ředitelství na otázku poučovací povinnosti ze strany správního orgánu. Poučovací povinnost orgánů veřejné moci v řízeních, která vedou, je součástí ústavního práva na právní pomoc obsaženého v čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.¹⁰¹ Tato poučovací povinnost je obecně zaměřena na poučení o procesních právech a povinnostech, která vyplývají z právních předpisů upravujících řízení před správními orgány, tedy jak klasické správní řízení (rozhodování o právech a povinnostech), tak další postupy správních orgánů ve smyslu ustanovení § 1 odst. 1 správního řádu.

Zákon o přestupcích ani služební zákon neobsahuje speciální ustanovení o poučovací povinnosti správního orgánu.¹⁰² Proto, jak jsem uvedl výše, je třeba na základě ustanovení § 1 odst. 2 správního řádu aplikovat obecné předpisy o správním řízení, tj. správní řád. Poučovací povinnost je zakotvena v první řadě v ustanovení § 4 odst. 2 správního řádu, kde je stanoveno, že správní orgán v souvislosti se svým úkonem poskytne dotčené osobě přiměřené poučení o jejích právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné.

Aktuální platná právní úprava definuje poučovací povinnost poněkud přesnějším způsobem než předchozí právní úprava. Podle předchozího správního řádu platilo, že „*správní orgány musí občanům a organizacím*

⁹⁹ „(1) Tento zákon upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy (dále jen „správní orgán“).

(2) Tento zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení se použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup.“

¹⁰⁰ „(3) Pokud nelze rozhodnutí vydat bezodkladně, je správní orgán povinen vydat rozhodnutí nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení, k nimž se připočítává doba:

a) až 30 dnů, jestliže je zapotřebí nařídít ústní jednání nebo místní šetření, je-li třeba někoho předvolat, někoho nechat předvést nebo doručovat veřejnou vyhláškou osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, nebo jde-li o zvlášť složitý případ (...).“

¹⁰¹ „Každý má právo na právní pomoc v řízení před soudy, jinými státními orgány či orgány veřejné správy, a to od počátku řízení.“

¹⁰² Vyjma ustanovení § 85 odst. 3 zákona o přestupcích.

poskytovat pomoc a poučení, aby pro neznalost právních předpisů neutrpěli v řízení újmu“,¹⁰³ což prakticky neumožňovalo rozsah poučovací povinnosti nějakým způsobem odstupňovat, a to buď podle konkrétní procesní situace, nebo podle konkrétních poměrů dotčené osoby.

Z těchto důvodů hovoří nový správní řád o „**přiměřenosti**“ poučení a o „**potřebnosti**“ takového poučení ve vztahu k povaze úkonů a osobním poměrům dotčené osoby.¹⁰⁴

Princip přiměřenosti (chcete-li proporcionality) se obvykle vykládá tak, že dotčená osoba musí od správního úřadu dostat takové poučení a v takové formě, aby mohla daná osoba vykonávat zejména ta práva, která spadají pod právo na spravedlivý proces, jak vyplývá z čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.¹⁰⁵ **Nejde o abstraktní poučení, nýbrž o poučení o právech a povinnostech konkrétní osoby ve zcela konkrétní procesní situaci.**

V rámci tohoto případu by tak měly dotčené správní orgány poučit stěžovatele o tom, že může mít procesní postavení navrhovatele, pokud

¹⁰³ Ustanovení 3 odst. 2 věta druhá zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰⁴ Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. 1. vyd. Praha: Bova Polygon, 2006, s. 78.

¹⁰⁵ Čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod:

„Každý má právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům. Veřejnost může být vyloučena jen v případech stanovených zákonem.“

Čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod:

„Právo na spravedlivý proces

1. Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu. Rozsudek musí být vyhlášen veřejně, avšak tisk a veřejnost mohou být vyloučeny buď po dobu celého nebo části procesu v zájmu mravnosti, veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti v demokratické společnosti, nebo když to vyžadují zájmy nezletilých nebo ochrana soukromého života účastníků anebo, v rozsahu považovaném soudem za zcela nezbytný, pokud by, vzhledem ke zvláštním okolnostem, veřejnost řízení mohla být na újmu zájmům spravedlnosti.
2. Každý, kdo je obviněn z trestného činu, se považuje za nevinného, dokud jeho vina nebyla prokázána zákonným způsobem.
3. Každý, kdo je obviněn z trestného činu, má tato minimální práva:
 - a) být neprodleně a v jazyce, jemuž rozumí, podrobně seznámen s povahou a důvodem obvinění proti němu;
 - b) mít přiměřený čas a možnost k přípravě své obhajoby;
 - c) obhajovat se osobně nebo za pomoci obhájce podle vlastního výběru nebo, pokud nemá prostředky na zaplacení obhájce, aby mu byl poskytnut bezplatně, jestliže to zájmy spravedlnosti vyžadují;
 - d) vyslyšet nebo dát vyslyšet svědky proti sobě a dosáhnout předvolání a výsledku svědků ve svůj prospěch za stejných podmínek, jako svědků proti sobě;
 - e) mít bezplatnou pomoc tlumočnicka, jestliže nerozumí jazyku používanému před soudem nebo tímto jazykem nemluví.“

PŘESTUPKY

podá návrh dle příslušných předpisů upravujících správní trestání fyzických osob. V této souvislosti měl být stěžovatel poučen nejen o náležitostech návrhu (ustanovení § 68 odst. 2 zákona o přestupcích) a tříměsíční lhůtě k jeho podání, ale také o následcích nepodání návrhu v dikci ustanovení § 66 zákona o přestupcích (odložení věci),¹⁰⁶ a v případě řízení před „běžnými“ správními orgány (nikoliv tedy v řízení vedeném služebním funkcionářem) také o eventuálních nepříznivých následcích ve smyslu ustanovení § 79 zákona o přestupcích (náhrada nákladů řízení).

Dalším nezbytným kritériem pro splnění poučovací povinnosti ze strany správního orgánu jsou osobní poměry dotčené osoby. Toto kritérium umožňuje přihlídnout k objektivním potřebám dotčených osob, především k tomu, zda a v jakém rozsahu je ta která dotčená osoba, resp. ta která kategorie dotčených osob, se svými právy a povinnostmi obeznána, a do jaké míry s nimi potřebuje být seznámena prostřednictvím správního orgánu.¹⁰⁷ Je např. zřejmé, že jinak bude poučována osoba zastoupená advokátem a jinak osoba, která advokátem zastoupena není (jako tomu bylo v šetřeném případě).

V souvislosti s pojednáním o poučovací povinnosti správního orgánu (resp. služebního funkcionáře) jsem příliš neporozuměl zmínce ředitele celního ředitelství o tom, že se stěžovatel za použití zvláštního zákona, tj. ustanovení § 68 odst. 2 zákona o přestupcích k příslušným ustanovením služebního zákona – ustanovení § 189 (zvláštní postup při projednávání jednání, které má znaky přestupku) vyrozuměním o postoupení věci Okresním státním zastupitelstvím ve F.-M. (ve vyjádření bylo nesprávně jmenováno krajské zastupitelství) dozvěděl o postoupení věci příslušnému správnímu orgánu. Jak už jsem ozřejmil ve své zprávě o šetření, okamžikem, kdy se osoba postižená přestupkem dozví o postoupení věci orgánem činným v trestním řízení příslušnému správnímu orgánu k projednání nebo orgánu policie k prošetření, počíná běžet tříměsíční lhůta pro podání návrhu na zahájení řízení dle ustanovení § 68 odst. 2 zákona o přestupcích. Jak už jsem uvedl výše, o nutnosti podat návrh je správní orgán (resp. služební funkcionář) povinen potenciálního navrhovatele poučit, pokud je to s ohledem na osobní poměry dotčené osoby nezbytné.

Úpravu rozdělení kázeňské pravomoci mezi ředitele celního ředitelství a ředitele celního úřadu na základě interního právního předpisu vydaného generálním ředitelem Generálního ředitelství cel беру na vědomí.

Pokud jde o samotné rozhodnutí ve věci, nikterak nepochybněji, že samotný závěr, tj. zastavení řízení z důvodu neprokázání skutku

¹⁰⁶ Jedná se nepochybně o úkon správního orgánu, jak o něm hovoří ustanovení § 4 odst. 2 správního řádu.

¹⁰⁷ Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. 1. vyd. Praha: Bova Polygon, 2006, s. 78.

obviněnému z přestupku, odpovídá zjištěnému stavu věci a důkazní situaci. Na druhou stranu jsem stále přesvědčen, že řízení ve věci nemělo být vůbec vedeno, neboť stěžovatel nepodal kvalifikovaný návrh na projednání přestupku nstržm. K.. Na tom nic nemění ani skutečnost, že se zástupce ředitele Celního ředitelství O. tímto snažil vyjít panu H. vstříc, a napravit tak předchozí pochybení ředitele Celního úřadu F.-M.

F – NÁVRH OPATŘENÍ K NÁPRAVĚ

Pokud bych měl stručně shrnout své dosavadní poznatky, mám za to, že ředitel Celního úřadu F.-M. ani zástupce ředitele Celního ředitelství O. si dosud zcela neosvojili správnou praxi v otázkách plnění poučovací povinnosti ve vztahu k účastníkům řízení a posouzení podání jakožto návrhu na projednání přestupku ve smyslu ustanovení § 68 odst. 2 zákona o přestupcích; zástupce ředitele Celního ředitelství O. pak též v problematice lhůty pro vydání rozhodnutí.

V souladu s ustanovením § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv navrhuji jako opatření k nápravě, aby Celní úřad F.-M. a Celní ředitelství O. realizovaly další praxi v oblasti správního trestání v intencích mých závěrů z tohoto šetření.

Úřady jsou povinny mi do 30 dnů od doručení závěrečného stanoviska sdělit, jaká opatření k nápravě provedly. Jestliže tuto povinnost nesplní nebo shledám-li jejich opatření k nápravě nedostatečná, jsem připraven vyrozumět o jejich postupu nadřízený úřad. Vedle toho mohu o svých zjištěních informovat veřejnost, včetně sdělení jména a příjmení osob oprávněných jednat jménem správního orgánu.

JUDr. Pavel Varvařovský
veřejný ochránce práv

PŘESTUPKY

Poučovací povinnost Policie ČR a správního orgánu dle ustanovení § 4 odst. 2 a 4 správního řádu vůči postiženému přestupkem v případě tzv. návrhových přestupků lze mít za splněnou tehdy, pokud postižený přestupkem osobně podepíše poučení ze strany příslušníků Policie ČR, resp. pokud je mu řádně doručeno poučení ze strany správního orgánu.

V Brně dne 8. prosince 2008
Sp. zn.: 2972/2008/VOP/PPO

Zpráva o šetření ve věci podnětu pana J. S.

A – PŘEDMĚT PODNĚTU

Dne 30. 5. 2008 byl Kanceláři veřejného ochránce práv doručen podnět pana J. S., který si ochránci stěžoval na neprojednání přestupku podle ustanovení § 49 odst. 1 písm. c) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále jen „zákon o přestupcích“).

Jádro stěžovatelova podnětu směřovalo do naplnění poučovací povinnosti dle ustanovení § 4 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“). Pan J. S. totiž namítal, že nebyl správním orgánem (policí ani úřadem) poučen o tom, že by měl podat kvalifikovaný návrh na projednání přestupku ve smyslu ustanovení § 68 zákona o přestupcích, neboť osobou podezřelou ze spáchání přestupku byla osoba blízká, konkrétně jeho bratr pan K. S. Správní orgány však mají za to, že stěžovatel poučen byl, a to dokonce ještě téhož dne, kdy došlo ke spáchání přestupku.

S ohledem na obsah podnětu jsem se rozhodl přezkoumat zákonost postupu Obvodního oddělení Policie ČR O.-P. (OO PČR), Městského ředitelství Policie ČR O. (MŘ PČR) a Úřadu městského obvodu M. (ÚMO) a v souladu s ustanovením § 14 zákona o č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv (dále jen zákon o veřejném ochránci práv), jsem zahájil v předmětné věci šetření. O vyjádření a zaslání písemných materiálů jsem požádal ředitele MČ PČR a starostu městského obvodu.

B – PRŮBĚH ŠETŘENÍ (SKUTKOVÉ A PRÁVNÍ OKOLNOSTI PŘÍPADU ZJIŠTĚNÉ BĚHEM ŠETŘENÍ)

Z předložené spisové dokumentace vyplývá, že dne 27. 8. 2007 kolem 11:50 hod v O.-M. měl K. S. fyzicky napadnout svého bratra – stěžovatele J. S. – a způsobit mu drobná zranění. Na místo činu byla přivolána Policie ČR, která incident prošetřila a stěžovatele posléze informovala, že věc nese znaky přestupku podle ustanovení § 49 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích a bude zaslána k projednání na ÚMO O.-M.

O policejním šetření byl učiněn úřední záznam ze dne 4. 9. 2007, kde je podrobněji popsán skutkový stav, právní kvalifikace a informace, že věc bude zaslána k vyřízení na přestupkovou komisi v M. Úřední záznam obsahuje rovněž krátké poučení, že se v tomto případě jedná o návrhový přestupek, který může být projednán, pakliže stěžovatel podá návrh do tří měsíců. Úřední záznam je podepsán vrchním asistentem prap. V. H. Stěžovatelem podepsán není.

Stěžovatel uvádí,¹⁰⁸ že se v mezidobí několikrát obracel na OO PČR, kde se dotazoval, co se s celým případem děje. Termíny svých návštěv nemá ale nikde zaznamenány. Poslední návštěvu učinil dne 19. 5. 2008, kde mu bylo sděleno, že spis byl odeslán na ÚMO O.-P. Tam se dostavil dne 26. 5. 2008, kde mu bylo řečeno, že takový spis nebyl úřadu nikdy doručen. Posléze bylo zjištěno, že spis byl postoupen na ÚMO O.-M. Proto ještě téhož dne stěžovatel požádal písemně ÚMO O.-M. o projednání přestupku, jelikož nebyl v uvedené věci řádně poučen o tom, že se jedná o přestupek, který lze projednat pouze na návrh.¹⁰⁹

Dle zjištěných informací¹¹⁰ navštívil dokonce úřad osobně, a to dne 28. 5. 2008. Celou záležitost s ním ústně projednaly pověřené pracovnice úřadu: předsedkyně přestupkové komise H. Z. a pracovnice úřadu K. B. Byla mu vysvětlena zákonná úprava a důvody odložení přestupku.¹¹¹ Stěžovatel nahlédl rovněž do spisové dokumentace.

V návaznosti na svá zjištění se stěžovatel obrátil na MŘ PČR se stížností v dikci ustanovení § 175 správního řádu. Dne 29. 5. 2008 byl sepsán se stěžovatelem zápis o výslechu. Policejní orgán poté provedl dotaz u paní Š., pracovnice správního orgánu odboru vnitřních věcí MMO, která k jádru věci uvedla, že oznámený přestupek by bylo možné prošetřit pouze v případě, že by při prošetřování podané stížnosti bylo konstatováno, že oznamovatel nebyl o návrhovém přestupku poučen. I v tomto případě by správní orgán dále zkoumal, zda na základě předchozích událostí mohlo být poškozenému známo, že se jedná o jednání mající znaky přestupku. Pakliže by bylo šetřením prokázáno, že policisté stěžovatele poučili, nebylo by možné vzhledem k marnému uplynutí subjektivní lhůty v prošetřování přestupku pokračovat.¹¹²

Dne 5. 6. 2008 byla stížnost postoupena na OO PČR. Téhož dne byl kontaktován již bývalý policista V. H., který si na případ z loňského roku pamatoval, a uvedl, že zcela určitě oznamovatele a poškozeného poučil tak, jak později napsal v úředním záznamu. Dne 13. 6. 2008 byla

¹⁰⁸ Viz zápis o výslechu dle § 175 odst. 4 správního řádu (čj. XYZ) ze dne 29. května 2008.

¹⁰⁹ Viz kopie spisu spis. zn. XYZ (s. 5).

¹¹⁰ Viz spis. zn. XYZ.

¹¹¹ Viz usnesení o odložení přestupku ze dne 5. prosince 2007.

¹¹² Viz úřední záznam ze dne 29. 5. 2008 (čj. XYZ), podepsán por. J. V., kontrolor skupiny vnitřní kontroly MŘ PČR.

PŘESTUPKY

vyzvána k sepsání protokolu o podání vysvětlení¹¹³ paní B. S., která byla incidentu vzniklému mezi J. a K. S. přítomna (jde o matku stěžovatele). Paní S. potvrdila, že zakročující policista na místě poučil oprávněnou osobu, že se v daném případě jedná o návrhový přestupek a dotyčný je oprávněn podat návrh na příslušném úřadu městského obvodu.¹¹⁴ S ohledem na výše řečené byla stížnost vedoucím OO PČR vyhodnocena jako nedůvodná.¹¹⁵

Starosta MO M. v návaznosti na výzvu pověřeného zaměstnance Kanceláře ombudsmana k případu uvedl, že sdělení o poučení navrhovatele v úředním záznamu považoval správní orgán za dostačující. Argumentoval tím, že dle ustanovení § 58 zákona o přestupcích je orgánům policie uložena povinnost oznamovat příslušným správním orgánům přestupky, o nichž se dozví.¹¹⁶ Oznamuje-li přestupky příslušným správním orgánům orgán policie a nasvědčují-li okolnosti tomu, že v jejich důsledku došlo k ublížení na zdraví, učiní orgán policie nezbytná šetření ke zjištění osoby podezřelé ze spáchání přestupku a k zajištění důkazních prostředků nezbytných pro pozdější dokazování před správním orgánem. O zjištěných skutečnostech sepíše orgán policie úřední záznam, který přiloží k oznámení. Oznámení učiní orgán policie nejpozději do třiceti dnů ode dne, kdy se o přestupku dozví.¹¹⁷ Přestupky proti občanskému soužití, majetku a další většinou souvisí s úkoly Policie ČR chránit bezpečnost osob a majetku. Občané postižení přestupky podávají mnohdy prvotně oznámení orgánům policie. Starosta tak dovozuje, že správní orgán nemůže předvídat, že v oznámení zaslaném z Policie ČR jsou v úředním záznamu uvedeny nepravdivé skutečnosti.¹¹⁸

C – HODNOCENÍ POSTUPU SPRÁVNÍCH ORGÁNŮ VEŘEJNÝM OCHRÁNCEM PRÁV

Zákon o veřejném ochránci práv mi ukládá povinnost působit k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívat k ochraně základních práv a svobod.

Na základě dosud provedeného šetření a po prostudování spisového materiálu jsem dospěl k závěru, že další využití tzv. vyšetřovacích

¹¹³ Dle ustanovení § 12 zákona č. 283/1991 Sb., o Policii ČR.

¹¹⁴ Viz 2. strana protokolu o podání vysvětlení ze dne 13. 6. 2008 (čj. XYZ).

¹¹⁵ Viz Návrh na vyřízení stížnosti ze dne 17. 7. 2008 (čj. XYZ), podepsán npor. Bc. M. B., schválil plk. Mgr. T. L.

¹¹⁶ Ustanovení § 58 odst. 1 zákona o přestupcích.

¹¹⁷ Ustanovení § 58 odst. 2 zákona o přestupcích.

¹¹⁸ Dopis ze dne 11. 8. 2008 spis. zn. 791/VV/Bur./2008.

oprávnění, kterými v souladu s ustanovením § 15 zákona o veřejném ochránci práv disponují, není třeba a věc hodnotím následujícím způsobem.

Přestupky se z důvodu obecného zájmu projednávají zásadně z úřední povinnosti (*ex offio*), přičemž kategorie tzv. návrhových přestupků tvoří výjimku z jinak platné zásady oficiality pro zahajování řízení o přestupku. Zatímco přestupky ublížení na cti [ustanovení § 49 odst. 1 písm. a) zákona] se projednávají vždy pouze na návrh postižené osoby (jsou tedy návrhovými delikty v obecné rovině), tak zbývající přestupky proti občanskému soužití [ustanovení § 49 odst. 1 písm. a) až c) zákona] a přestupky proti majetku (ustanovení § 50 zákona) se projednávají na návrh výhradně jen tehdy, došlo-li k nim mezi osobami blízkými.¹¹⁹

Zakotvením institutu návrhu do zákona o přestupcích zákonodárce sleduje především získání faktického „souhlasu“ toho subjektu, jenž se závadným jednáním osoby blízké cítí poškozen na svých právech ryze osobní (právo na důstojnost, čest, dobrou pověst, fyzická integrita) či majetkové povahy. Tím, že je ochrana občanského soužití a majetku mezi osobami blízkými podmíněna existencí kvalifikovaného návrhu, se očividně limituje ingerence veřejné moci do soukromého života každého potenciálního navrhovatele. Na straně druhé tímto dává stát zřetelně najevo, že respektuje specifickou povahu lidského, potažmo občanského soužití, a v konečném důsledku tak umožňuje vyvážit veřejné a soukromé zájmy a plně realizovat právo na ochranu soukromého a rodinného života zakotveného v čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

Ze zákona vyplývá, že návrh lze podat příslušnému správnímu orgánu nejpozději do tří měsíců ode dne, kdy se navrhovatel dozvěděl o přestupku nebo o postoupení věci orgánem činným v trestním řízení. V návrhu musí být uvedeno, kdo je postiženou osobou, koho navrhovatel označuje za pachatele a kde, kdy a jakým způsobem měl být přestupek spáchán.¹²⁰ Tato lhůta má charakter subjektivní, je stanovena obecně závazným normativním aktem, správní orgán ji proto nemůže prodloužit či její uplynutí prominout.¹²¹

Z dokumentace vyplývá, že v daném případě návrh podán nebyl. Pokud jde o otázku náležitého poučení, vyrozuměl jsem, že jak správní orgán, tak příslušné útvary Policie ČR vycházely výlučně z úředního záznamu OO PČR ze dne 4. 9. 2007 (čj. XYZ), z něhož vyplývá, že stěžovatel byl

¹¹⁹ Ustanovení § 68 odst. 4 zákona o přestupcích: „Osobou blízkou se rozumí příbuzný v pokolení přímém, osvojitel, osvojenec, sourozenec a manžel, partner; jiné osoby v poměru rodinném nebo obdobném se pokládají za osoby sobě navzájem blízké jen tehdy, kdyby újmu, kterou utrpěla jedna z nich, druhá právem pocítovala jako újmu vlastní.“

¹²⁰ Viz ustanovení § 68 odst. 2 zákona o přestupcích.

¹²¹ Blíže viz Červený, Z., Šlauf, V. *Přestupkové právo*. 14. vyd. Praha: Linde, 2007, s. 142.

PŘESTUPKY

dne 27. 8. 2007 poučen, že se jeho bratr dopustil jednání majícího znaky přestupku a že se jedná o tzv. návrhový přestupek. V tomto časovém okamžiku počala s největší pravděpodobností běžet tříměsíční subjektivní lhůta. Přestože tuto skutečnost stěžovatel popírá, šetřením OO PČR a MŘ PČR bylo zjištěno, že stěžovatel poučen byl. Pokladem pro tento závěr bylo sdělení bývalého policisty a podání vysvětlení, které učinila matka stěžovatele.

Nelze pochybovat o tom, že podání stížnosti v režimu správního řádu je jednou z legitimních možností, jak se může adresát působení státní správy domoci prošetření postupu správního orgánu, který on sám považuje za nezákonný. I v tomto případě došlo k využití legálního prostředku ke kontrole činnosti veřejné správy. Záhy se však ukázalo, jak tento prostředek reprezentuje pouze „formální“ druh ochrany. Závěry policejního orgánu totiž evidentně odráží určitou důkazní nouzi, v níž se policejní orgán ocitl. Nehodlám v žádném případě zpochybňovat výsledky, ke kterým nakonec došel. Osobně mám za to, že za účelem meritorního vyřízení stížnosti mohl vycházet toliko ze sdělení bývalého policisty, stěžovatele a jeho matky. Stížnost pak musela být logicky vyhodnocena jako nedůvodná, a to především s ohledem na obsah vysvětlení paní S., která potvrdila, že poučení bylo stěžovateli ústně tlumočeno policejním důstojníkem již v den, kdy mělo dojít ke spáchání přestupku. Tímto policejnímu orgánu v podstatě umožnila vyjít z „bludného kruhu“ tvrzení proti tvrzení.

Dovolím si krátce podotknout, že osoba, na jejímž svědectví založil policejní orgán své závěry, je ženou staršího věku, osobou bez právnického vzdělání, která se na marginální aspekt celého případu rozpomínala po uplynutí necelého roku. Navíc jde o osobu, která se nachází v poměrně nesnadné životní situaci, neboť je dlouhodobě fyzicky a slovně atakována ze strany K. S. Tyto skutečnosti sice nepřidávají na přesvědčivosti vyhodnocení celé situace, ale z čistě právního hlediska rozumím tomu, že policejní orgán učinil výše uvedený závěr.

Nicméně konstatuji, že základním cílem mého šetření není zjistit, zda byl stěžovatel skutečně poučen či nikoliv (nehodlám suplovat řízení o stížnosti), ale zda forma, kterou tak bylo učiněno (tj. úředním záznamem bez příslušné autentizace vlastním podpisem), odpovídá platným předpisům a principům dobré správy. Touto zásadní otázkou se žádný ze zúčastněných orgánů vůbec nezabýval. Představitelé státní správy naopak vycházeli z premisy, že forma poučení byla v souladu se zákonem, a snažili se pouze prokázat její skutečné naplnění ve správní praxi. Takový přístup ale postrádá určitou míru kritické sebereflexe ve vztahu k předmětnému případu.

K věci proto uvádím, že poučovací povinnost orgánů veřejné moci v řízeních, která vedou, je součástí ústavního práva na právní pomoc

obsaženého v čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.¹²² Tato poučovací povinnost je obecně zaměřena na poučení o procesních právech a povinnostech, která vyplývají z právních předpisů upravujících řízení před správními orgány, tedy jak klasické správní řízení (rozhodování o právech a povinnostech), tak další postupy správních orgánů ve smyslu ustanovení § 1 odst. 1 správního řádu.¹²³ Je třeba dodat, že poučovací povinnost se vztahuje nejen na poučení o ustanoveních správního řádu, ale i na zvláštní zákony upravující odchylky od obecného procesního režimu daného správním řádem (viz ustanovení § 1 odst. 2 správního řádu).¹²⁴

Zákon o přestupcích neobsahuje speciální ustanovení o poučovací povinnosti správního orgánu.¹²⁵ Proto se v dikci ustanovení § 51 zákona o přestupcích aplikují obecné předpisy o správním řízení, tj. správní řád.¹²⁶ Poučovací povinnost je zakotvena v první řadě v ustanovení § 4 odst. 2 správního řádu, kde je stanoveno, že správní orgán v souvislosti se svým úkonem poskytne dotčené osobě přiměřené poučení o jejich právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné.

Aktuální platná právní úprava definuje poučovací povinnost poněkud přesnějším způsobem než předchozí právní úprava. Podle předchozího správního řádu platilo, že „*správní orgány musí občanům a organizacím poskytovat pomoc a poučení, aby pro neznalost právních předpisů neutrpěli v řízení újmu*“,¹²⁷ což prakticky neumožňovalo rozsah poučovací povinnosti nějakým způsobem odstupňovat, a to buď podle konkrétní procesní situace, nebo podle konkrétních poměrů dotčené osoby.

Z těchto důvodů hovoří nový správní řád o „**přiměřenosti**“ poučení a o „**potřebnosti**“ takového poučení ve vztahu k povaze úkonů a osobním poměrům dotčené osoby.¹²⁸

Princip přiměřenosti (chcete-li proporcionality) se obvyklé vykládá tak, že dotčená osoba musí od správního úřadu dostat takové poučení a v takové formě, aby mohla daná osoba vykonávat zejména ta práva, která spadají pod právo na spravedlivý proces, jak vyplývá z čl. 38 odst. 2

¹²² „Každý má právo na právní pomoc v řízení před soudy, jinými státními orgány či orgány veřejné správy, a to od počátku řízení.“

¹²³ „Tento zákon upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy (dále jen ‚správní orgán‘).“

¹²⁴ Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. 1. vyd. Praha: Bova Polygon, 2006, s. 78.

¹²⁵ Vyjma ustanovení § 85 odst. 3 zákona o přestupcích.

¹²⁶ Červený, Z., Šlauf, V. *Přestupkové právo*. 14. vyd. Praha: Linde, 2007, s. 123: „*Správní řád je ve vztahu k zákonu o přestupcích předpisem nejen obecným, ale podpůrným. Pokud zákon o přestupcích nebo jiný zákon nestanoví jinak, postupuje se v řízení o přestupcích podle správního řádu.*“

¹²⁷ Ustanovení 3 odst. 2 i. f. zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů.

¹²⁸ Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. 1. vyd. Praha: Bova Polygon, 2006, s. 78.

Listiny základních práv a svobod a čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.¹²⁹ **Nejde o abstraktní poučení, nýbrž o poučení o právech a povinnostech konkrétní osoby ve zcela konkrétní procesní situaci.**

V rámci tohoto případu by tak měly dotčené správní orgány poučit stěžovatele o tom, že může mít procesní postavení navrhovatele, pakliže podá návrh dle příslušných předpisů upravujících správní trestání fyzických osob. V této souvislosti měl být stěžovatel poučen nejen o náležitostech návrhu (§ 68 odst. 2 zákona o přestupcích) a tříměsíční lhůtě k jeho podání, ale také o následcích nepodání návrhu v dikci ustanovení § 66 zákona o přestupcích (odložení věci) a v neposlední řadě také o eventuelních nepříznivých následcích ve smyslu ustanovení § 79 (náhrada nákladů řízení) zákona o přestupcích.

Pakliže jde o formu poučení, mám za to, že v tomto případě měl být úřední záznam obsahující poučení stěžovatelem vlastnoručně podepsán. Nebyl-li takový postup možný z praktických důvodů anebo by byl tento krok spojen se značnými překážkami, měl poučovací povinnosti dostát ÚMO, na jehož „bedrech“ spočívá vedení celého přestupkového řízení (kvalifikace skutkového děje, případná rekvalifikace skutkových

¹²⁹ Čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod:

„Každý má právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům. Veřejnost může být vyloučena jen v případech stanovených zákonem.“

Čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod:

„Právo na spravedlivý proces

- 1. Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu. Rozsudek musí být vyhlášen veřejně, avšak tisk a veřejnost mohou být vyloučeny buď po dobu celého nebo části procesu v zájmu mravnosti, veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti v demokratické společnosti, nebo když to vyžadují zájmy nezletilých nebo ochrana soukromého života účastníků anebo, v rozsahu považovaném soudem za zcela nezbytný, pokud by, vzhledem ke zvláštním okolnostem, veřejnost řízení mohla být na újmu zájmům spravedlnosti.*
- 2. Každý, kdo je obviněn z trestného činu, se považuje za nevinného, dokud jeho vina nebyla prokázána zákonným způsobem.*
- 3. Každý, kdo je obviněn z trestného činu, má tato minimální práva:*
 - a) být neprodleně a v jazyce, jemuž rozumí, podrobně seznámen s povahou a důvodem obvinění proti němu;*
 - b) mít přiměřený čas a možnost k přípravě své obhajoby;*
 - c) obhajovat se osobně nebo za pomoci obhájce podle vlastního výběru nebo, pokud nemá prostředky na zaplacení obhájce, aby mu byl poskytnut bezplatně, jestliže to zájmy spravedlnosti vyžadují;*
 - d) vyslyšet nebo dát vyslyšet svědky proti sobě a dosáhnout předvolání a výsledku svědků ve svůj prospěch za stejných podmínek, jako svědků proti sobě;*
 - e) mít bezplatnou pomoc tlumočnicka, jestliže nerozumí jazyku používanému před soudem nebo tímto jazykem nemluví.“*

a právních závěrů policejního orgánu, provádění dokazování, zajištění plynulosti řízení apod.). ÚMO mohl kupříkladu stěžovateli zaslat předtištěný formulář – návrh na projednání přestupku, jak je ostatně obvyklé v každodenní praxi úřadů. Takový postup považuji za transparentní a přesvědčivý především z následujících důvodů. Jednak koresponduje s principem proporcionality poučovací povinnosti, dále také s principem vzájemné a koordinované spolupráce mezi správními orgány (§ 8 odst. 2 správního řádu) a je možné ho (v případě vzniku pochybností) okamžitě zpětně verifikovat bez nutnosti iniciovat často neefektivní a nehospodárná šetření.

Dalším nezbytným kritériem pro splnění poučovací povinnosti ze strany správního orgánu jsou osobní poměry dotčené osoby. Toto kritérium umožňuje přihlídnout k objektivním potřebám dotčených osob, především k tomu, zda a v jakém rozsahu je ta která dotčená osoba, resp. ta která kategorie dotčených osob, se svými právy a povinnostmi obeznámena, a do jaké míry s nimi potřebuje být seznámena prostřednictvím správního orgánu.¹³⁰ Je kupříkladu zřejmé, že jinak bude poučována osoba zastoupená advokátem a jinak osoba, která advokátem zastoupena není.

Stěžovatel je bezpochyby osobou, které se mělo dostat poučení v míře, kterou jsem již naznačil výše. Vycházím z kritéria potřebnosti zahrnující aspekt osobních poměrů a přihlížím zejména k tomu, že policejní orgán podal ústní a ještě k tomu neúplné poučení bezprostředně poté, co došlo k fyzickému napadení stěžovatele jeho bratrem. Nelze spoléhat na to, že osoba – neprávnik – tuto informaci v momentě psychického rozrušení uchová v paměti a bude se jí do budoucna řídit. Tady by měl dostat své poučovací povinnosti především úřad, jemuž byla kauza postoupena k projednání, a zkorigovat vzniklé nedostatky. Že se tak nestalo, považuji jednoznačně za problematické. Při uplatnění svých pravomocí má totiž úřad zohledňovat mimořádnou situaci určité osoby a její oprávněné zájmy. Za tento legitimní zájem lze pochopitelně považovat i ochranu občanského soužití a v konečném důsledku i řešení komplikované rodinné situace. Stěžovatel se s největší pravděpodobností snažil využít sankčního a motivačního působení přestupkových orgánů, kterým je ze zákona uložena povinnost, aby občany vedly k dodržování zákonů a jiných právních předpisů a k respektování práv spoluobčanů.¹³¹ Záměr se mu však nezdařil z výše popsaných důvodů. Tento stav pak nelze relativizovat konstatováním, že stěžovateli nejde ani tak o vyřešení předmětného přestupku, jakožto spíše o vyřešení situace jeho matky, kterou pan K. S. fyzicky napadá a požaduje po ní finanční částky. Oba tyto aspekty komplikovaných rodinných vztahů vnímám nerozdílně, poněvadž spolu

¹³⁰ Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. 1. vyd. Praha: Bova Polygon, 2006, s. 78.

¹³¹ Viz ustanovení § 1 zákona o přestupcích.

PŘESTUPKY

vnitřně souvisí (kompetentním řešením jednoho incidentu lze částečně přispět k vyřešení druhého).

Dokážu ocenit, že ÚMO vstřícně komunikoval se stěžovatelem, vysvětlil mu platnou právní úpravu, předal mu informace o krizových centrech a místech, kde se může obrátit s žádostí o specializovanou pomoc. To však k výkonu státní správy na úseku přestupků proti občanskému soužití zdaleka nestačí. Ačkoliv jsem si plně vědom, že žádné správní řízení nemůže s konečnou platností vyřešit problematické rodinné a mezilidské vztahy, nemohl jsem jako veřejný ochránce práv zůstat indiferentní vůči popsanému postupu obou dotčených orgánů. Nejsem totiž zcela přesvědčen o tom, že z možných řešení zvolily oba správní orgány takové, které nejvíce respektuje práva a právem chráněné zájmy dotčených osob.¹³²

D – ZÁVĚR

Vzhledem k výše uvedenému jsem dospěl k závěru, že OO PČR a ÚMO při plnění svých pravomocí na úseku správního trestání pochybily, když:

- a) OO PČR poučilo stěžovatele o oprávnění podat návrh na projednání přestupku ve smyslu § 68 zákona o přestupcích pouze **ústně a neúplně**, a tím porušilo ustanovení § 4 odst. 2 správního řádu,
- b) ÚMO považoval toto poučení za dostatečné a **neodstranil vzniklé pochybení** policejního orgánu tím, že by stěžovatele **dodatečně přiměřeně poučil** o jeho procesních právech, např. zasláním formuláře návrhu na projednání přestupku. Došlo tudíž rovněž k porušení ustanovení § 4 odst. 2 správního řádu.

Konstatuji, že vzhledem k běhu času a uplynutí všech zákonných lhůt k projednání přestupku mají mé závěry pouze interpretační a metodologický charakter.

Vzhledem k důležitosti, kterou při výkonu svěřené agendy přikládám stupni informovanosti osob o právech a povinnostech ve správním řízení, budu po obou správních orgánech požadovat vyjádření a informaci o přijatých opatřeních k nápravě, a to ve lhůtě 30 dnů od jejího doručení ve smyslu ustanovení § 18 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů. Zprávu obdrží rovněž stěžovatel.

Dodávám, že tato zpráva shrnuje poznatky z šetření, které budou po vyjádření dotčených úřadů podkladem pro závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv ve věci.

JUDr. Otakar Motejl
veřejný ochránce práv

¹³² Sborník z konference *Principy dobré správy*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 16.

Podá-li fyzická osoba návrh na projednání přestupku, ale neoznačí zcela přesně osobu pachatele, nicméně jeho identita by mohla být zjištěna s využitím některého vyšetřovacího oprávnění správního orgánu, měl by tento orgán vynaložit potřebné úsilí k vyhledání nezbytných identifikačních údajů pachatele.

V Brně dne 27. března 2008
Sp. zn.: 5031/2007/VOP/PPO

Zpráva o šetření ve věci podnětu paní D. N.

A – PŘEDMĚT PODNĚTU

Dne 26. října 2007 byl Kanceláři veřejného ochránce práv doručen podnět paní D. N. týkající se postupu odboru správních agend Městského úřadu v J. H. (dále jen „OSA MěÚ“), který se měl údajně dopustit jednání, jež je v rozporu s právem ve smyslu ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejném ochránci práv“), a to tím, že úřad nedostatečně přešetřil oznámení o podezření ze spáchání přestupku a odkázal stěžovatelku (jakožto i jiné osoby) na pomoc Policie ČR, obecných soudů, krajské hygienické stanice a orgánu sociálně-právní ochrany dětí.

Stěžovatelka nesouhlasí zejména s tím, že nebylo ve věci jejího oznámení provedeno žádné objektivní šetření, které mohlo přispět k objasnění věci. Je toho názoru, že OSA MěÚ měl stěžovatelku a jiné osoby uvedené v oznámení přinejmenším vyzvat k podání nezbytného vysvětlení k prověření došlého oznámení podle ustanovení § 60 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“), což však neučinil. I když sama uznává, že vybrané sousedské problémy mohly být řešeny soudně nebo s majitelem nemovitosti, jímž je SBD J. H., je toho názoru, že správní orgán není odkazem na tyto subjekty zbaven odpovědnosti věc projednat z pohledu přestupkového práva. Dle názoru stěžovatelky se OSA MěÚ nemohl případem bez dalšího přestat zabývat.

S ohledem na obsah podnětu jsem se rozhodl přezkoumat zákonost postupu Městského úřadu v J. H. při posuzování došlého oznámení a v souladu s ustanovením § 14 zákona o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, jsem tak zahájil v předmětné věci šetření.

**B – PRŮBĚH ŠETŘENÍ (SKUTKOVÉ A PRÁVNÍ OKOLNOSTI
PŘÍPADU ZJIŠTĚNÉ BĚHEM ŠETŘENÍ)**

Stěžovatelka výše uvedenému úřadu písemně adresovala „oznámení o podezření z přestupků dle ustanovení § 49/1/c, § 47/1/b zákona č. 200/1990 Sb., proti obyvatelům bytu ve 2. nadzemním podlaží domu č. 16 v O. – paní V. K., jejímu příteli J. (blíže nezjištěno) a její matce V. J.“, které bylo sepsáno dne 1. září 2007 a úřadu doručeno až dne 13. září 2007. Na zadní straně oznámení bylo uvedeno: „*V celém rozsahu plně souhlasíme s oznámením o podezření z přestupků sepsané paní N.*“ a podepsáni byli pan A. L., paní Z. M. a paní O. Š.

V tentýž den (tj. 13. 9. 2007) bylo témuž úřadu doručeno „oznámení o podezření z přestupků proti obyvatelům domu čp. 16 v O. – manželé K., paní R., paní K. a paní J.“ ze dne 9. září, které bylo tentokrát podepsáno pouze panem A. L., paní O. Š. a paní Z. M.

Obě oznámení poukazovala na dlouhodobě neutěšenou situaci mezi obyvateli předmětné nemovitosti. Konflikty, ke kterým mezi nimi docházelo, mohly být považovány převážně za sousedské spory občanskoprávního charakteru (úklid v domě, čerpání peněz z fondu oprav, větrání na chodbách, užívání sušáků, vytopení bytu etc.), zčásti by však mohly naplňovat skutkové podstaty přestupků proti veřejnému pořádku a občanskému soužití podle ustanovení § 47 a § 49 zákona o přestupcích (rušení nočního klidu, napadání vulgárními výrazy, zvonění na zvonky, vyhrožování napadením).

Na obě došlá oznámení zareagovala vedoucí oddělení přestupků OSA MěÚ H. M., která vzhledem ke společnému předmětu oznámení odpověděla jedním dopisem ze dne 18. září 2007,¹³³ v němž odlišila veřejnoprávní a soukromoprávní stránku vzniklých sporů a stěžovatelku spolu s ostatními oznamovateli odkázala na občanskoprávní řízení, asistenci Policie ČR, krajskou hygienickou stanici a na odbor sociálních věcí městského úřadu. Jak vyplynulo z dopisu¹³⁴ vedoucího OSA MěÚ, paní M. se pokusila o smír na místě samém a přivezla osobně obyvatelům domu čp. 16 v O. i uvedený dopis, ve kterém jim objasnila, který orgán je příslušný k řešení jejich problémů a jak by měli postupovat.

V dopisu ze dne 18. září 2007 bylo mimo jiné uvedeno:

- prvotní kroky v oznámení přestupkového jednání provádí Policie ČR; správní orgán nemá pravomoc vstupovat do bytů a činit předběžné výsledky přestupců,
- pokud dochází k opakovanému dlouhodobému „hlučení ze strany členů rodiny K.“, napadání vulgárními výrazy nebo vyhrožování „patrně

¹³³ Přípis zn. XYZ, ze dne 18. 9. 2007.

¹³⁴ Přípis zn. XYZ, ze dne 12. 12. 2007.

všehoschopným bratrem ve výkonu trestu“ nebo úmyslnému zvonění na zvonky, volejte Policii ČR,

- pokud policie prokáže přestupkové jednání, spor řeší OSA MěÚ; stížnosti řeší OÚ v B. (nebo KÚ JČK);¹³⁵ občanské spory řeší příslušný soud,
- žádná z institucí, orgánů Policie ČR či státní správy „nezakáže“ nemístné a neadresné poznámky sousedů, neohleduplnost, netaktnost, bezohledné jednání (...) – to jsou lidské vlastnosti, které činí z člověka agresora, a následné jednání jako vulgární vyhrožování, pomlvy nařčení, šikana, agresivní verbální výhrůžky a oplzlé nadávky (...) lze pak řešit žalobami a trestními oznámeními,
- pokud budou obyvatelé domu „ctít obecné zásady morálky“, nebudou vyvolávat úmyslné potyčky, hledat chyby právě na druhých a budou dodržovat obecná pravidla slušného chování, nebudou žádné spory; zdánlivě bezvýznamné poznámky a nařčení rozjely mašinerii pomluv a napadání, kterou by teď měl, dle oznamovatelů, „někdo“ z oslovených úřadů řešit.

Stěžovatelka s tímto závěrem nesouhlasila a písemně se obrátila na Ministerstvo vnitra s „prosbou o prošetření podání ve věci nečinnosti OSA MěÚ“. Ministerstvo vnitra, odbor všeobecné správy, správní oddělení, vyhodnotilo tuto „prosbu“ ze dne 24. září 2007 jako stížnost ve smyslu ustanovení § 175 správního řádu a postoupilo ji OSA MÚ k vyřízení (usnesení vykonatelné dne 24. října 2007).

Stížnost vyřízená Ing. J. B. dne 15. listopadu 2007 byla odmítnuta jako nedůvodná.¹³⁶ Ve vyřízení stížnosti vedoucí OSA konstatoval následující:

- podání stěžovatelky neobsahovala dostatek konkrétních údajů (jméno pachatele, přesné datum a čas události, jména a adresy svědků) a úřad nemá oprávnění tyto skutečnosti zjišťovat,
- paní H. M. postupovala ve věci podání stěžovatelky podle příslušných předpisů a po procesní stránce nebyla v jejím jednání zjištěna žádná závada; její odpověď je zpracována v rozsahu značně přesahujícím rámec toho, co jí ukládá zákon,
- šetření ve věci nebylo provedeno, jelikož k tomu úřad nemá oprávnění, výslechy osob mohou být prováděny až ve vlastním řízení o přestupku,
- podání stěžovatelky obsahuje ničím nedoložené tvrzení, která jsou navíc v rozporu s tvrzením nájemců zaslaným úřadu dne 20. září 2007,

¹³⁵ Paní H. M. mohla mít na mysli stížnosti na zásah do pokojného stavu v režimu § 5 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, nebo stížnosti v režimu ustanovení § 3 odst. 2 téhož zákona.

¹³⁶ Přípis ze dne 15. listopadu 2007.

PŘESTUPKY

- doba od 13.–20. 9. 2007 se pro vypracování odpovědi úřadu jeví zcela jako přiměřená; včasné konání bylo žádoucí, aby se předešlo vyhrcoení dlouhodobě narušených sousedských vztahů.

V rámci šetření se na základě mého pověření obrátil vedoucí oddělení veřejného pořádku, justice a financí Kanceláře veřejného ochránce práv na starostu MěÚ J. H. se žádostí o poskytnutí informací v dané věci.¹³⁷ Z pověření starosty MěÚ J. H. na výzvu zareagoval vedoucí OSA MěÚ dopisem ze dne 12. prosince 2007 a zaslal vyjádření vztahující se k problematice posuzování došlých oznámení, ve kterém uvedl zejména následující skutečnosti:

- v oznámení stěžovatelky byl označen jako podezřelý ze spáchání přestupku „milenc paní K. J.“ bez další identifikace jménem a příjmením, místem trvalého pobytu apod.; nebyly navrženy žádné důkazy k doložení tvrzení oznamovatelky, nebyl označen jediný svědek, který by mohl ve věci vypovídat a nebyl ani uveden čas, ve kterém mělo k závadnému jednání dojít,
- stěžovatelka byla obratem vyzvána, aby doplnila své podání, a současně jí byl zaslán formulář „návrh na projednání přestupku“, na který nereagovala, a až po urgenci sdělila registrační značku automobilu, kterým pan „J.“ přijíždí,
- OSA MěÚ došel k závěru, že stěžovatelka požadované identifikační údaje nezná, nenavrhuje žádné důkazy a nezná svědky, kteří by její potvrzení potvrdili, případně že na svém podání netrvá,
- MěÚ není oprávněn zjišťovat totožnost a osobní údaje osob, jakož ani vstupovat do obydlí a opatřovat důkazy; k tomu je na základě oznámení občanů určena Policie ČR; řízení o přestupcích nezná institut neznámého pachatele jako řízení trestní, a proto nebylo možné řízení o přestupcích zahájit,
- dopis pana L., paní Š. a paní M. se především týká narušování občanskoprávních vztahů mezi nájemci bytů (...) dílčí popsání jednání, které by mohlo naplňovat skutkovou podstatu přestupku na úseku občanského soužití, je uvedeno obecně, k dokreslení celkového stavu, bez konkrétních údajů, na základě kterých by mohlo být zahájeno řízení o přestupku,
- dům čp. 16 v O. je charakteristický dlouhodobě trvajícím narušováním občanskoprávních vztahů mezi jednotlivými nájemci bytů, zejména v duchu ustanovení § 127 občanského zákoníku a situace je nám dobře známa z předchozích šetření v téže věci.

V průběhu prováděného šetření se vedoucí oddělení veřejného pořádku, justice a financí Kanceláře veřejného ochránce práv obrátil dvěma

¹³⁷ Přípis ze dne 26. října 2007.

dopisy ze dne 23. ledna 2008 na vedoucího oddělení obvodního oddělení Policie ČR J. H. a na starostu obce B. s žádostí o vyjádření k problematice občanského soužití v bytovém domě čp. 16 v O.

V této souvislosti vedoucí obvodního oddělení sdělil, že za uplynulý kalendářní rok uvedené obvodní oddělení eviduje celkem čtyři oznámení kvalifikovaná ve všech případech jako přestupek. Ve třech případech byla oznamovatelem paní Z. M., v posledním případě přestupek oznámili manželé K.¹³⁸ Ve všech zmíněných případech byla policejním orgánem provedena šetření na místě, z nichž vyplynulo, že příčinou oznámení jsou přetrvávající sousedské neshody, které započaly krátce po přestěhování paní M. na uvedenou adresu. Dvě oznámení byla v souladu s ustanovením § 58 odst. 1 přestupkového zákona postoupena MěÚ J. H., dvě byla odložena.

Na eskalaci konfliktu mezi obyvateli domu v O. po příchodu paní Z. M. poukazuje i starosta obce, který se z pozice své funkce pokusil několikrát iniciovat změnu poměrů, avšak bez viditelného úspěchu. Situaci v bytovém domě v O. považuje v současné době za nedůstojnou. Role paní N. mu v celé záležitosti není zřejmá, neboť tato nenavštěvuje pronajatý byt příliš často. Dle vyjádření jednotlivých nájemníků starosta nabyl dojmu, že se paní N. cítí být osobou s patřičným rozhledem, životními zkušenostmi a jasným názorem na způsob řešení. To se ale podle mínění starosty nedaří najít ani místně příslušnému obecnímu úřadu, ani MěÚ J. H., se kterou je obecní úřad v této záležitosti v kontaktu.¹³⁹

C – HODNOCENÍ POSTUPU A ROZHODOVÁNÍ ÚŘADU

Zákon o veřejném ochránci práv mi ukládá povinnost působit k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívat k ochraně základních práv a svobod.

Na základě dosud provedeného šetření a po prostudování spisového materiálu jsem dospěl k závěru, že další využití tzv. vyšetřovacích oprávnění, kterými v souladu s ustanovením § 15 zákona o veřejném ochránci práv disponuji, není třeba a věc hodnotím následujícím způsobem.

Dodržovat zákony a jiné právní předpisy a respektovat práva spoluobčanů je v demokratické právní společnosti obecnou povinností všech jejích členů. Ustanovení § 1 zákona o přestupcích ukládá orgánům státní správy a orgánům obcí povinnost, aby občany vedly k plnění výše uvedené povinnosti; zejména by měly dbát o to, aby občané neztěžovali plnění

¹³⁸ Dopis čj. XYZ, ze dne 1. února 2008.

¹³⁹ Dopis čj. XYZ, ze dne 8. února 2008.

PŘESTUPKY

úkolů státní správy a nerušili veřejný pořádek a občanské soužití. Třebaže je tento úkol uložen všem správním orgánům, plní ho každý z nich v rámci své pravomoci a místní, časové a věcné působnosti diferencovaně. Společným úkolem všech těchto orgánů je pak především preventivní a výchovná činnost zaměřená na dobrovolné plnění právních povinností a na odstraňování příčin a podmínek jejich porušování.¹⁴⁰ Tato povinnost se vztahuje i na jejich činnost při projednávání přestupků, které má jednoznačně vést k tomu, aby občané dodržovali povinnosti stanovené právním řádem České republiky.

Přestupky se proto z důvodu obecného zájmu projednávají zásadně z úřední povinnosti (*ex officio*). K jejich projednávání jsou zákonem povolány obecní úřady nebo zvláštní orgány, orgány Police ČR (jde-li o přestupky na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi nebo stanoví-li tak zvláštní právní předpis) a jiné správní orgány, pokud tak stanoví zvláštní zákon.¹⁴¹

Podkladem pro zahájení přestupkového řízení z moci úřední je buď oznámení státního orgánu, orgánu policie nebo obce, jakož i právnické osoby nebo občana o přestupku nebo poznatek z vlastní činnosti správního orgánu či postoupení věci orgánem činným v trestním řízení.¹⁴² Je-li podkladem oznámení zaslané fyzickou osobou, je správní orgán povinen došlé oznámení obsahující podezření ze spáchání přestupku přezkoumat a posoudit bez zbytečných průtahů. Přešetření oznámení je třeba ukončit nejpozději ve lhůtě šedesáti dnů ode dne, kdy správní orgán oznámení obdržel.¹⁴³

Vzhledem ke skutečnosti, že zákon o přestupcích nepředepisuje žádné náležitosti, které by mělo obsahovat oznámení o skutečnosti odůvodňující zahájení řízení o přestupku (dále jen „oznámení o přestupku“), použijí se v dikci ustanovení § 51 zákona o přestupcích obecné předpisy o správním řízení, tj. zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“).¹⁴⁴ Aplikací ustanovení § 37 odst. 2 správního řádu lze dovodit, že z oznámení by mělo být minimálně patrné, kdo je činí, a které věci se týká. Podání musí rovněž obsahovat označení správního orgánu, jemuž je určeno, a podpis osoby, která je činí.

Pokud jde o osobu oznamovatele, tak z písemného materiálu, se kterým jsem se měl možnost v rámci šetření seznámit, plyne, že oznámení

¹⁴⁰ Červený, Z., Šlauf, V. *Přestupkové právo*. 14. vyd. Praha: Linde, 2007, s. 12.

¹⁴¹ Ustanovení § 52 zákona o přestupcích.

¹⁴² Ustanovení § 67 zákona o přestupcích.

¹⁴³ Ustanovení § 66 zákona o přestupcích.

¹⁴⁴ Červený, Z., Šlauf, V. *Přestupkové právo*. 14. vyd. Praha: Linde, 2007, s. 123: „*Správní řád je ve vztahu k zákonu o přestupcích předpisem nejen obecným, ale podpůrným. Pokud zákon o přestupcích nebo jiný zákon nestanoví jinak, postupuje se v řízení o přestupcích podle správního řádu.*“

o přestupku ze dne 1. září 2007 učinila nejen samotná stěžovatelka, ale i ostatní nájemníci. Třebaže lze z časového a logického sledu událostí usuzovat, že iniciátorem prvního oznámení byla zejména stěžovatelka, nelze opomenout fakt, že i jiné (od ní zcela odlišné) osoby projevily souhlas s obsahem jejího oznámení, a to prostřednictvím svých vlastnoručných podpisů a výslovným prohlášením. Oznámení bylo tedy podáno jako „kolektivní“ (oznamovatelé o sobě hovoří v prvním čísle plurálu), což zákon o přestupcích výslovně nevylučuje. Skutečnost, že pan A. L., paní Z. M. a paní O. Š. ve stejný den zaslali správnímu orgánu další podání, v němž chtěli upozornit na neutěšenou situaci v domě, nemůže nijak diskvalifikovat podání předešlé co do účinků úkonu a závažnosti sdělených informací. Oznámení ze dne 1. září 2007 proto podaly čtyři fyzické osoby, nikoliv osoba jediná, jak se nesprávně domnívá OSA MěÚ.¹⁴⁵

Ustanovení § 37 správního řádu pak ukládá orgánům veřejné správy povinnost, aby podání posuzovaly podle svého skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označeno. Proto kladně hodnotím přístup OSA MěÚ, který uchopil došlé „oznámení“ v intencích výše uvedeného pravidla a striktně rozlišil občanskoprávní a veřejnoprávní (přestupkovou) stránku vzniklých konfliktů. V tuto chvíli je třeba správnímu orgánu také přisvědčit, že oznámení stěžovatelky a ostatních osob není z pohledu obsahového pouze oznámením o přestupku, jak je uvedeno v záhlaví odeslané písemnosti, ale lze je zčásti považovat i za návrh na projednání přestupku ve smyslu ustanovení § 68 zákona o přestupcích a v neposlední řadě také poukazuje na typické sousedské spory mezi nájemníky bytového domu v dikci ustanovení § 127 občanského zákoníku.

Z výše popsaného tak plyne, že jádro mého šetření tkví zejména v posouzení a zjištění toho, zda OSA MěÚ – 1. náležitě zhodnotil skutečnosti uvedené v „oznámení o přestupku“, 2. jakým způsobem odstraňoval jeho případné nedostatky, 3. zda využil eventuálně svých vyšetřovacích oprávnění a 4. jestli zvolil vhodný procedurální postup pro další řešení předmětné věci.

Jde-li o soukromoprávní rovinu celé kauzy, mohu konstatovat, že OSA MěÚ jednal zcela souladu s právními předpisy, když část oznámení vyřídil jako stížnost v samostatné působnosti a stěžovatelku spolu ostatními nájemníky poučil o soukromoprávních (soudních a mimosoudních) způsobech řešení sousedských sporů. Jako veřejný ochránce práv oceňuji, že tyto informace předala vedoucí oddělení přestupků OSA MěÚ nájemníkům osobně přímo v místě jejich bydliště.

¹⁴⁵ V dopisu ze dne 15. listopadu 2007 Ing. J. B. uvádí: „Oznámení ze dne 1. září 2007, které však bylo našemu úřadu doručeno teprve 13. 9. 2007, formulované jako kolektivní, je Vámi (tj. stěžovatelkou) podepsáno a připojen souhlas s oznámením pana A. L., paní Z. M. a paní O. Š. Z toho je zřejmé, že oznamovatelem jste ve skutečnosti Vy.“

PŘESTUPKY

Pokud jde ale o přestupkovou rovinu případu, považuji postup úřadu poněkud za problematický z důvodů, které podrobněji uvádím níže, a to zejména vzhledem k tomu, že oznamovatelé uvedli mimo jiné i následující skutečnosti:

- Naprostá absence právního vědomí a jejich neuvěřitelná bezohlednost, zpupnost a drzost vyvolala u paní K. a její matky za projev nesusouhlasu s jejich chováním – zdvořilé prosby o jejich ztišení, zlobu a mstu, kterou projevovala paní J. tím, že **nejméně dvakrát okolo 23:00 hodiny, kdy se vracela podnapilém stavu z hospody, vydávala pod okny před domem a v domě hlasité výkřiky jako z reproduktorů** namířené proti paní N. a rušila tím noční klid. (str. 2)
- A nejenom to, aby ještě u sousedů vyvolávala strach, **vyhrožovala již paní M.** svým narostlým silným a patrně i všeho schopným bratrem, recidivistou, nyní ve výkonu trestu. Ten již nejméně 1krát paní M. slovně napadl s **výhrůzkou jí ublížit na zdraví i životě. Blíže upřesníme.** Rovněž paní N. opakovaně paní K. **vyhrožovala fyzickým napadením**, dá jí prý takovou ránu, až jí zarazí brejle do nosu! (str. 2)

Tyto informace o skutkových okolnostech, které ve svém dopisu poskytli někteří nájemníci domu v O. správnímu orgánu, byť jsou neúplné a neodůvodňují okamžité zahájení přestupkového řízení, nasvědčují tomu, že by v daném případě mohlo jít o přestupky spočívající jednak v porušování nočního klidu dle ustanovení § 47 odst. 1 písm. b) zákona a také v porušování občanského soužití vyhrožováním újmou na zdraví nebo jiným hrubým jednáním podle ustanovení § 49 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích.

Z celkového kontextu je zřetelné, že se nájemníci-oznamovatelé rozhodli řešit nastalou disharmonickou situaci s odstupem času; resp. poté, kdy se jejich mezilidské spory vyhrotily nad přípustnou či snesitelnou míru. Vzniklá prodleva sice částečně může znesnadnit výkon agendy přestupkového orgánu a klade na něj tímto nemalé nároky při dokazování, ale rozhodně ho neopravňuje k postupu popsanému níže, zvláště pokud se jedná o tak problematickou lokalitu, jakou je bytový dům v O. 16. V průběhu svého šetření jsem z vyjádření oslovených orgánů pochopil, že obyvatelé družstevních bytů žijí v trvalém konfliktním prostředí, jež nebylo dosud s úspěchem minimalizováno či odstraněno. Proto řešení nastalé situace vyžaduje mnohem obezřetnější přístup všech kompetentních orgánů a osob, které jsou zákony povolány, aby občany vedly k dodržování právních předpisů a respektování práv spoluobčanů.

Vedoucí OSA MěÚ, k obsahu došlého oznámení písemně uvedl: „*Pro posouzení, zda byla v popsaných případech naplněna skutková podstata uváděných přestupků, neobsahuje podání dostatek konkrétních údajů (jméno pachatele, přesné datum a čas události, jména a adresy svědků)*“

a úřad nemá oprávnění tyto skutečnosti zjišťovat.“ S tímto konstatováním ale nelze principiálně souhlasit.

Má-li správní orgán pochybnosti o obsahu došlého oznámení či nepovažuje-li shromážděný důkazní materiál za dostatečný, je povinen ještě předtím, než oznámení odloží nebo ho případně vyřídí jako stížnost v samostatné působnosti, učinit veškerá možná opatření k jeho prověření a zjistit, zda skutečnosti v něm uvedené neodůvodňují zahájení řízení o přestupku. K tomu může využít svých vrchnostenských oprávnění, zejména vyzývat osoby k podání nezbytných vysvětlení nebo požádat policii či jiné státní orgány k provedení potřebných úkonů.¹⁴⁶ Dojde-li posléze k závěru, že předmětnou věc nelze projednat v přestupkovém řízení, nezbyvá mu než přistoupit k jejímu odložení v souladu s ustanovením § 66 zákona o přestupcích.

Jsem přesvědčen, že OSA MěÚ měl v tomto případě využít institutu podání vysvětlení k prověření došlého oznámení. Tato povinnost mu především plyne z výše citovaného ustanovení § 1 zákona o přestupcích a zásady efektivnosti přestupkového řízení. Správní orgán není oprávněn věc bez dalšího překvalifikovat z oznámení na stížnost. Jako stížnost by ji mohl vyřídít až po prověření došlého oznámení, učinění potřebných úkonů a odložení věci. Možnost předvolat občana k podání vysvětlení navíc správnímu orgánu umožňuje získat informace právně podloženým postupem. Je tak do jisté míry efektivnějším nástrojem než obyčejné vyjádření dotčených osob k věci. Pokud je občan vyzván k podání vysvětlení, je až na zákonem stanovené výjimky povinen vysvětlení podat. Neuposlechnutí výzvy může mít za následek uložení pořádkové pokuty do výše 5000 Kč a úmyslné uvedení nepravdivého údaje je přestupkem ve smyslu ustanovení § 21 odst. 1 písm. b) zákona o přestupcích.

V této souvislosti je třeba přisvědčit stěžovatelce, která svou argumentaci opírá o právní názor vedoucí správního oddělení MV ČR, která v rámci šetření postupu ÚMČ v P. konstatovala, že k odložení věci může správní orgán přistoupit až po prošetření došlého oznámení, zejména na základě podaných vysvětlení jakož i dalších pokladů, a poté, co ze shromážděného materiálu vyplývá, že se nejedná o přestupek, případně je dán jiný důvod pro postup podle ustanovení § 66 zákona o přestupcích. K celé záležitosti je třeba nutno říci, že je v pořádku, pokud správní orgán upozorní postiženou osobu i na možnost soudního řešení jejího problému. Tím se však nezbavuje své povinnosti danou věc prošetřit z hlediska zákona o přestupcích.¹⁴⁷

Místo využití výše naznačeného postupu ale OSA MěÚ vyřídil oznámení rovnou jako stížnost, což považuji za chybné už jenom proto, že

¹⁴⁶ Viz ustanovení § 59 a 60 zákona o přestupcích.

¹⁴⁷ Výsledek prošetření postupu OÚ P., MV-OVS, ze dne 4. 6. 2004, čj. XYZ.

legitimitu svého postupu úřad aproboval jaksi *a posteriori*. Toto plyne z vyjádření vedoucího OSA MěÚ, který stěžovatelce písemně sdělil, že její tvrzení „jsou (...) v rozporu s tvrzením nájemců ostatních bytů zaslaným našemu úřadu dne 20. 9. 2007 (...)“,¹⁴⁸ tj. dne, kdy úřad považoval celou záležitost již za uzavřenou.¹⁴⁹

Rovněž se nemohu identifikovat s přístupem správního orgánu, který podmiňuje projednání přestupku, o kterém se dozvěděl z oznámení fyzické osoby, předchozím šetřením policie: „(...) pokud policie prokáže přestupkové jednání, spor řeší náš úřad.“¹⁵⁰ Je sice nepochybné, že policie má v rámci přestupkového řízení aktivní úlohu, zejména pokud jde o opatřování důkazních prostředků v dikci ustanovení § 58 odst. 1 zákona o přestupcích, nicméně v případech, kdy k přivolání policie nedošlo, nelze oznámenou věc automaticky považovat za nezpůsobilou k řádnému projednání. Dodávám, že zákonodárce přitom pamatoval na aktivní spoluúčast policejního orgánu pouze v případech rušení nočního klidu,¹⁵¹ nikoliv ale v případech přestupků vyhrožováním újmou na zdraví nebo jiným hrubým jednáním. I kdyby byla policie přivolána, nemá povinnost v těchto případech činit nezbytná šetření a pořizovat úřední záznam. Při projednávání zmíněných přestupků bude správní orgán vycházet zejména z tvrzení účastníků a svědků. V kontextu této kauzy tak nemá požadavek kladený na všechny čtyři oznamovatele své zákonné podstatnění.

Dále je z šetření patrné, že správní orgán odkázal oznamovatele na asistenci policie, ačkoliv mohl policii o potřebné úkony požádat sám, pokud to považoval za nutné. Ustanovení § 59 zákona o přestupcích stanoví, že orgány policie provedou bez zbytečného odkladu na žádost správního orgánu úkony potřebné k prověřování oznámení o přestupcích. Odborná právnická veřejnost v této souvislosti zdůrazňuje, že koncepce přestupkového řízení vychází z požadavku rychlého, hospodárného a co nejméně formálního řízení vedeného správním orgánem.¹⁵² Takový přístup taktéž plně koresponduje se zásadou procesní ekonomie inkorporovanou do ustanovení § 6 správního řádu. Měl-li tedy OSA MěÚ za to, že by potřebné úkony měla učinit policie, mohl ji o to požádat sám a zbytečně vyřizováním přestupkové agendy nezatěžovat oznamovatele.

Poněkud jiný procedurální režim zvolil zákonodárce pro řešení tzv. návrhových přestupků (§ 68), které svým způsobem prolamují zásadu

¹⁴⁸ Dopis ze dne 15. listopadu 2007.

¹⁴⁹ Paní H. M. dne 18. 9. 2007 věc uzavřela a obě došlá oznámení vyřídila jako stížnost.

¹⁵⁰ Přípis zn. ABC, DEF, ze dne 18. 9. 2007, str. 3.

¹⁵¹ Ustanovení § 58 odst. 2 písm. a) zákona o přestupcích.

¹⁵² Černý, J., Horzinková, E., Kučerová, H. *Přestupkové řízení*. 8. vyd. Praha: Linde, 2004, s. 40.

oficiality přestupkového řízení. Smyslem tohoto průlomu je však pouze omezení okruhu osob, jež mohou řízení o přestupku vyvolat.¹⁵³

V oznámení stěžovatelky je uvedeno:

„To později vyvolalo u milence J., kterého paní K. popichuje a štví proti nám poté, co tato obdržela výzvu k převzetí doporučeného dopisu z MěÚ, přesvědčení, že oznámení podala paní N., takový amok, že okolo 19:30 hodin dne 23. 8. 2007 zběsile vyřvával na celé kolo před domem s napřaženými pěstmi směrem k oknu paní N.: Ta p(...) nahoře, ať mě neštví! (oznámení na MěÚ byla nucena podat paní M. za poškození svého bytu opakovaným vytopením od K.). Toto úděsné divadlo, které mělo ještě další slovní pokračování milence J., jak by nás asi všechny zlikvidoval, slyšely paní N., paní M. a paní Š.“ (str. 3)

OSA MěÚ reagoval slovy:

„V oznámení (...) byl označen jako podezřelý ze spáchání přestupku ‚milence paní K. J.‘ bez další identifikace jménem a příjmením, místem trvalého pobytu apod.; nebyly navrženy žádné důkazy k doložení tvrzení oznamovatelky, nebyl označen jediný svědek, který by mohl ve věci vypovídat a nebyl ani uveden čas, ve kterém mělo k závadnému jednání dojít.“¹⁵⁴

K tomu mohu uvést podrobněji následující. Řízení o tomto specifickém druhu přestupku lze zahájit pouze na základě návrhu osoby, která se jednáním majícím znaky přestupku cítí dotčena. Podle zákona tvoří tuto zvláštní skupinu přestupky:

- a) urážky na cti podle ustanovení § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích, spáchané kterýmkoliv občanem,
- b) ublížení na zdraví z nedbalosti podle ustanovení § 49 odst. 1 písm. b) zákona o přestupcích, spáchané osobou blízkou,
- c) úmyslného narušení občanského soužití vyhrožováním újmou na zdraví, drobným ublížením na zdraví, nepravdivým obviněním z přestupku, schválnostmi nebo jiným jednáním podle ustanovení § 49 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích, spáchané osobou blízkou,
- d) proti majetku podle ustanovení § 50 zákona o přestupcích, pokud je spáchala osoba blízká.¹⁵⁵

Správní orgán má ve výše uvedených případech povinnost sledovat, zda existuje návrh na projednání přestupku, zda návrh podala osoba oprávněná a zda byla dodržena lhůta pro podání návrhu. V neposlední řadě musí zjišťovat, zda návrh obsahuje náležitosti předepsané v ustanovení § 68 odst. 2 zákona o přestupcích: *„V návrhu musí být uvedeno, kdo je postiženou osobou, koho navrhovatel označuje za pachatele a kde, kdy a jakým způsobem měl být přestupek spáchán.“* Pokud by tomu tak

¹⁵³ Rozsudek NSS sp. zn. 2As 60/2006, ze dne 17. ledna 2007.

¹⁵⁴ Dopis OSA MěÚ ze dne 12. prosince 2007.

¹⁵⁵ „Osobu blízkou“ blíže definuje ustanovení § 68 odst. 4 zákona o přestupcích.

nebylo, je povinností přestupkového orgánu v dikci ustanovení § 37 odst. 3 správního řádu osobu navrhovatele vyzvat, aby odstranil nedostatky svého návrhu, a zároveň ho poučil o eventuálních následcích, zejména o následcích ve smyslu ustanovení § 79 zákona o přestupcích.¹⁵⁶ Dojde-li k požadovanému odstranění nedostatků a návrh splňuje náležitosti předepsané zákonem, je přestupkové řízení zahájeno.

I kdyby však nedošlo k doplnění návrhu v požadovaném rozsahu, správnímu orgánu neplyne ze zákona o přestupcích jednoznačná povinnost, aby takto neúplný návrh automaticky odložil bez dalšího (např. poukazem na skutečnost, že nelze vést přestupkové řízení vůči neznámému pachateli). Mezi navrhovatelem a pachatelem může velice často existovat tzv. nerovnost zbraní (navrhovatel nemusí znát přesnou identitu pachatele), a tak není zcela vhodné, aby se z prostého zakotvení institutu „návrhu“ v zákonu o přestupcích dovozovaly i jiné zásady sporného řízení, které by svou rigidní povahou mohly zapříčinit nemožnost projednání daného případu před přestupkovým orgánem.

V této souvislosti si dovoluji připomenout, že „princip rovnosti zbraní“, tj. že každá strana v řízení musí mít rovnou příležitost předložit svůj případ a žádná z nich nesmí být podstatně zvýhodněna vzhledem ke svému protivníkovi, platí i v občanskoprávním řízení a rovněž při soudním přezkumu zákonnosti rozhodnutí veřejné správy (čl. 36 a 38 Listiny základních práv a svobod). Tento princip musí vždy postupovat celým procesem, jenž se chce nazývat spravedlivým, a lze o něm říci, že má také velmi blízko k principu nediskriminace upravenému článkem 14 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.¹⁵⁷ Není-li rovnost procesních stran z povahy věci zajištěna, musí být určitým způsobem nutně korigována.

S přihlédnutím ke konkrétním okolnostem případu, by proto měl správní orgán vždy zvážit, jestli zde není prostor pro využití jeho intervence vyšetřovací povahy, která by vyvážila výše zmíněnou nerovnost. Opakovaně zdůrazňuji, že důsledné prosazování krajně formalistického přístupu spočívajícího ve striktním posuzování náležitostí by mnohdy mohlo znesnadnit projednání návrhových deliktů. Zakotvením institutu návrhu do zákona o přestupcích totiž zákonodárce sleduje především získání faktického „souhlasu“ té osoby, jež se jednáním přestupce cítí poškozena na svých právech ryze osobní povahy (právo na důstojnost, čest, dobrou pověst). Tím, že je ochrana občanského soužití zčásti podmíněna existencí návrhu, se očividně limituje ingerence veřejné moci do soukromého života každého potenciálního navrhovatele. Na straně druhé tímto

¹⁵⁶ Černý, J., Horzinková, E., Kučerová, H. *Přestupkové řízení*. 8. vyd. Praha: Linde, 2004, s. 91.

¹⁵⁷ Rozsudek NSS sp. zn. 4As 2/2005, ze dne 20. ledna 2006.

dává stát zřetelně najevo, že respektuje specifickou povahu lidského, potažmo občanského soužití, a v konečném důsledku tak umožňuje vyvážit veřejné a soukromé zájmy a plně realizovat právo na ochranu soukromého a rodinného života zakotveného v čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

Pokud tedy fyzická osoba učiní projev vůle, jež by se mohl považovat za návrh k projednání přestupku podle ustanovení § 68 zákona o přestupcích, ale v zasláném návrhu neoznačí zcela přesně osobu pachatele, nicméně tato identita by mohla být vzhledem k okolnostem zjištěna využitím některého z vyšetřovacích oprávnění správního orgánu, měl by tento orgán vynaložit požadovaný stupeň úsilí ke korekci nerovného postavení mezi pachatelem a navrhovatelem a měl by se pokusit potřebné údaje vyhledat. O výsledku svého šetření (ať již úspěšném či bezúspěšném) by měl posléze informovat osobu navrhovatele a dotázat se, jestli i nadále trvá na projednání podaného návrhu. Pokud by takto došlo k doplnění přesnějších údajů o pachateli přestupku, lze návrh požadovat za perfektní a řízení tímto zahájené.

Hned z oznámení ze dne 1. září 2007 je patrné, že stěžovatelka hodlala urážku na cti řešit v rámci přestupkového řízení. Jako pachatel byl uveden „milenc paní K., J.“ a taktéž byla uvedena SPZ vozidla, jímž „pan J.“ přijíždí k bytovému domu. Identitu pachatele nelze jistě považovat za určitou, nýbrž s ohledem na kontext případu za určitelnou. Domnívám se, že za okolností popsaných výše měl OSA MěÚ dbát zásady procesní ekonomie a využít svého vyšetřovacího oprávnění: buď měl nahlédnout do registru motorových vozidel, který spravuje odbor dopravy téhož úřadu, nebo měl pověřit nezbytnými úkony policejní orgán za účelem projednání přestupku. O výsledku pak mohl stěžovatelku informovat. Ze spisového materiálu, který mi byl předložen, ale nic takového nevyplývá.

Jádro problému neúplného návrhu tak primárně nespátřuji v absenci přesných údajů o totožnosti pachatele, ale ve skutečnosti, že podání, které obsahuje návrh na projednání přestupku ublížení na cti, podepsaly i osoby (pan L., paní Š. a paní M.), které se nemohly cítit jednáním přestupce nijak dotčeny, a nemohly být tudíž aktivně legitimovány. Ani tato vada však není neodstranitelná. Správní orgán měl stěžovatelku poučit o náležitostech návrhu a vyzvat ji k odstranění vad.

Jde-li ale o otázku odstraňování „vad“ a naplnění podstaty poučovací povinnosti správního orgánu, nelze nepřehlédnout určité nesrovnalosti šetřeného případu zejména v systematické doručování poučení. Podle tvrzení OSA MěÚ byla totiž stěžovatelka obratem (tj. po doručení oznámení dne 13. září 2007) vyzvána k doplnění podání a současně jí byl zaslán formulář „návrh na projednání přestupku“. Na to stěžovatelka údajně nereagovala a na urgenci sdělila pouze registrační značku

PŘESTUPKY

vozidla.¹⁵⁸ Tajemník úřadu ale uvedl, že stěžovatelce byl formulář doručen dne 20. září 2007 včetně poučení o tom, jak podání doplnit a podat návrh na projednání přestupku.¹⁵⁹ Sama stěžovatelka obě tvrzené skutečnosti odmítá a tvrdí, že žádný formulář od MěÚ neobdržela. V této souvislosti žádá po úřadu konkrétní důkaz. Připouští a dokladuje, že až na začátku listopadu 2007 obdržela dva tiskopisy od OSA MěÚ (podací razítka ze dnů 30. 10. a 2. 11. 2007), ale bez podání jakéhokoliv bližšího vysvětlení. Navíc ji tyto formuláře byly zaslány v době, kdy se stěžovatelka (na základě instrukcí úřadu) obrátila na policejní orgán s trestním oznámením ze dne 28. října 2007 a věci se začalo zabývat obvodní oddělení Policie ČR v J. H. Nebylo tedy zřejmé, zda se úřad hodlá věci zabývat, či nikoliv. Tento nepřehledný způsob doručování poučení proto nepovažují s ohledem na konkrétní okolnosti věci za „přiměřený“ ve smyslu ustanovení § 4 odst. 2 správního řádu, které formuluje tzv. poučovací povinnost správního orgánu. Povinnost správního orgánu dávat účastníkům řízení přiměřené poučení je standardně vykládána tak, že účastník řízení musí od správního úřadu dostat takové poučení, aby mohl vykonávat zejména ta práva, která spadají pod právo na spravedlivý proces, jak vyplývá z Listiny základních práv a svobod a Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.¹⁶⁰

D – ZÁVĚR

Vzhledem k výše uvedenému jsem dospěl k závěru, že odbor správních agend Městského úřadu J. H. při plnění svých pravomocí na úseku správního trestání ve věci podnětu stěžovatelky D. N. pochybil, když:

- a) osoby uvedené v oznámení nevyzval k podání nezbytného vysvětlení k prověření došlého oznámení podle ustanovení § 60 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, a věc bez dalšího vyřídil jako stížnost v samostatné působnosti,
- b) nepožádal orgány policie o provedení úkonů potřebných k prověřování oznámení podle ustanovení § 59 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, a tím tak postupoval v rozporu s požadavkem na rychlé, hospodárné a co nejméně formální řízení vedené správním orgánem,
- c) nevyužil svých vyšetřovacích oprávnění, jimiž by pomohl identifikovat pachatele přestupku ublížení na cti, a tím prosazoval krajně formalistický přístup spočívající ve striktním posuzování náležitostí návrhu, jež mělo za následek zpožděné projednání zmíněného návrhu,

¹⁵⁸ Dopis OSA MěÚ ze dne 12. 12. 2007.

¹⁵⁹ Dopis tajemníka MěÚ sp. zn. XYZ, ze dne 10. prosince 2007.

¹⁶⁰ Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. 1. vyd. Praha: Bova Polygon, 2006, s. 79.

d) nesystematicky doručoval přiměřené poučení o náležitostech návrhu na projednání přestupku.

Závěrem bych rád poznamenal, že jsem si plně vědom toho, že žádné rozhodnutí úřadu nemůže s konečnou platností vyřešit problematické lidské vztahy, které vznikají v souvislosti s bydlením. Řešení drobných lidských konfliktů se někdy zcela zbytečně přesouvá do soudních a správních řízení, v nichž má „úspěch“ zpravidla vždy jen jedna či druhá strana, případně žádná ze zúčastněných stran. Společným jmenovatelem je mnohdy i to, že tato řízení nemají takový výsledek, jaký by si jejich iniciátoři představovali. Jakkoli tedy chápu snahu OSA MěÚ o smírné řešení sporu na místě samém a zajištění poklidného bydlení bez možných rušivých vlivů mimo správní řízení, nemohl jsem jako veřejný ochránce práv zůstat indiferentní vůči popsanému postupu správního orgánu.

Zprávu obdrží stěžovatelka a Městský úřad J. H., který bude ve smyslu ustanovení § 18 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, vyzván, aby se ke zjištění specifikovaným ve zprávě vyjádřil a informoval o přijatých opatřeních k nápravě, a to ve lhůtě 30 dnů od jejího doručení.

JUDr. Otakar Motejl
veřejný ochránce práv

Pro řešení otázky uznání viny v řízení o přestupku ublížení na cti je podstatné to, zda bylo nactiutrhání v průběhu řízení zjištěno. Správní orgán by neměl trvat na doslovné shodě výroků uvedených v návrhu a výroků prokázaných v rámci řízení.

Při posuzování místa spáchání přestupku jakožto náležitosti návrhu na zahájení řízení není nezbytně nutné jeho přesné vymezení, ale spíše vyloučení pochybností o místní příslušnosti správního orgánu.

V Brně dne 10. února 2010

Sp. zn.: 6725/2009/VOP/IK

Zpráva o šetření ve věci podnětu pana R. L.

A – PŘEDMĚT PODNĚTU

Dne 2. 12. 2009 byl Kanceláři veřejného ochránce práv doručen podnět pana R. L. (dále také „stěžovatel“) směřující vůči Komisi k projednávání přestupků města O. (dále také „KPP O.“) a Krajskému úřadu MSK (dále také „KrÚ MSK“).

Podnět pana L. směřuje vůči výsledku řízení ve věci přestupků proti občanskému soužití dle ustanovení § 49 odst. 1 písm. a, c) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále také „zákon o přestupcích“), kterých se měl vůči stěžovateli dopustit pan I. M. tím, že jej dne 30. 5. 2009 v D. L. na ul. Z. u oplocení domu čp. 1069 urazil slovy „gestapácký a estébácký práskač“ a měl mu vyhrožovat ublížením na zdraví slovy, že mu „rozbije pysk“. Řízení ohledně obou přestupků KPP O. zastavila dle ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích a stěžovateli uložila povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1000 Kč. KrÚ MSK na základě odvolání podaného právním zástupcem stěžovatele rozhodnutí KPP O. zrušil a řízení zastavil.

Na základě podkladů poskytnutých stěžovatelem jsem se rozhodl zahájit šetření pouze vůči KPP O. s tím, že šetření vůči KrÚ MSK zvážím až na základě spisové dokumentace poskytnuté KPP O.

B – PRŮBĚH ŠETŘENÍ (SKUTKOVÉ A PRÁVNÍ OKOLNOSTI PŘÍPADU ZJIŠTĚNÉ BĚHEM ŠETŘENÍ)

Ze spisové dokumentace poskytnuté stěžovatelem a Městským úřadem O. (dále také „MěÚ O.“) vyplývá, že řízení pro přestupek dle ustanovení § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích bylo zahájeno na základě návrhu sepsaného na MěÚ O. dne 1. 7. 2009. Pan L. dal konkrétně „návrh na projednání přestupku pana I. M., nar. XYZ, trv. bytem Z. 1097, D. L., kterého se měl dopustit dne 30. 5. 2009; v odpoledních hodinách při procházení po cestě

kolem plotu mého pozemku mě urazil tím, že o mé osobě přede mnou pronesl, že jsem gestapácký a estébácký práškač. Tento výrok se mě hluboce dotkl, protože není pravdivý, a navíc mi vyhrožoval tím, že mi rozbije ‚pysk‘.“

Na ústní jednání konané dne 24. 7. 2009 byl přizván obviněný I. M., stěžovatel a svědkyně J. L. Zaměstnavatel obviněného zaslal písemnou omluvu s tím, že pan M. bude v době konání ústního jednání mimo území ČR. Ve věci bylo nařízeno další ústní jednání na den 2. 9. 2009. Na něm bylo sděleno panu M. obvinění z přestupku proti občanskému soužití vyhrožováním újmou na zdraví dle ustanovení § 49 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích (výrok o „rozbítí pysku“). Dle ustanovení § 74 zákona o přestupcích bylo rovněž přistoupeno k pokusu o smír, avšak s negativním výsledkem. Ve věci byli kromě obviněného a stěžovatele rovněž vyslechnuti svědci J. M., P. J. M. a J. L. Na základě shromážděného důkazního materiálu vydala KPP O. dne 4. 9. 2009 rozhodnutí pod čj. XYZ, na základě něhož:

- bylo zastaveno řízení pro přestupek dle ustanovení § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích dle ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích, tj. z důvodu, že se spáchání jednání, které je obviněnému kladeno za vinu, nepodařilo obviněnému z přestupku prokázat;
- byla stěžovateli uložena povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1000 Kč (§ 79 odst. 1 zákona o přestupcích);
- bylo zastaveno řízení pro přestupek dle ustanovení § 49 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích dle ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích.

Dne 23. 9. 2009 podal stěžovatel prostřednictvím Advokátní kanceláře M. K. & partneři se sídlem v O. odvolání, v němž poukázal na skutečnost, že urážlivý výrok (byť ne v podobě, kterou měl v návrhu na projednání přestupku) byl prokázán mj. výpovědi svědků P. J. M. a J. M. Za této situace měl být pan I. M. uznán vinným ze spáchání přestupku. Navrhl tedy rozhodnutí KPP O. zrušit a věc vrátit správnímu orgánu I. stupně k novému projednání.

Dne 18. 11. 2009 vydal KrÚ MSK pod čj. XYZ rozhodnutí, jímž výše uvedené rozhodnutí KPP O. dle ustanovení § 90 odst. 1 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, zrušil a řízení zastavil. Důvodem byla skutečnost, že návrh, na základě něhož bylo řízení pro přestupek dle ustanovení § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích zahájeno, neměl všechny náležitosti stanovené v ustanovení § 68 odst. 2¹⁶¹ zákona o přestupcích; konkrétně zde nebylo přesně

¹⁶¹ „U přestupku, který lze projednat jen na návrh, lze návrh podat příslušnému správnímu orgánu nejpozději do tří měsíců ode dne, kdy se navrhovatel dozvěděl o přestupku nebo o postoupení věci orgánem činným v trestním řízení. V návrhu musí být uvedeno, kdo je postiženou osobou, koho navrhovatel označuje za pachatele a kde, kdy a jakým způsobem měl být přestupek spáchán.“

PŘESTUPKY

specifikováno místo, kde mělo k přestupku dojít. KrÚ MSK dále vyslovil názor, že KPP O. pochybila, když na základě dostupných důkazů zastavila řízení vůči panu M. Je sice pravdou, že svědkové hovořili o jiném výrazu, než jaký byl uveden v návrhu, nicméně, jak vyslovil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 17. 1. 2007, čj. 2As 60/2006-53, nelze vykládat a aplikovat vztah mezi konkrétním návrhem a zjištěným skutkovým stavem formálně. Pokud tedy bylo zjištěno, že pan M, měl stěžovatele nazvat „udavačem“, přičemž v návrhu byl uveden výraz „práskač“, měl být i za mírně od návrhu odchylných podmínek obviněný za přestupek postihnut. Vzhledem k uplynutí tříměsíční lhůty pro podání „perfektního“ návrhu však odvolacímu orgánu nezbylo než rozhodnutí KPP O., zrušit a řízení zastavit.

Na základě výzvy se k danému řízení vyjádřil starosta města O., který stručně zrekapituloval jeho průběh, aniž se blíže vyjádřil k pochybením, která konstatoval ve svém rozhodnutí KrÚ MSK.

C – HODNOCENÍ POSTUPU KPP O.

V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2007, čj. 2As 60/2006-53, na který v odůvodnění svého rozhodnutí odkazuje KrÚ MSK, je mj. uvedeno, že *„dostačuje, pokud je návrh ve smyslu § 68 odst. 1 zákona o přestupcích natolik přesný, aby umožňoval zahájení řízení o daném přestupku (...). Přesnost návrhu a jeho soulad se skutkovým stavem bezpečně zjištěným při samotném přestupkovém řízení tímto návrhem vyvolaným tak musí být správním orgánem posuzován materiálně, a nikoli formálně.“* Zjednodušeně řečeno, správní orgán by měl zkoumat, zdali došlo ze strany obviněného k urážlivým projevům vůči navrhovateli, a nikoliv trvat z hlediska prokazování spáchání přestupku na jednotlivých výrocích, které měly být proneseny. Zcela jistě by bylo absurdní, pokud by bylo spolehlivě zjištěno, že ze strany obviněného byly vůči navrhovateli adresovány urážlivé výroky, a obviněný by nebyl uznán vinným pouze z důvodu, že se prokázané výroky obsahově (nikoliv významově) liší od výroků uvedených v návrhu na projednání přestupku. V tomto směru tedy spatřuji pochybení KPP O., která neshledala pana M. vinným ze spáchání přestupku urážky na cti jenom z toho důvodu, že nebylo prokázáno vyřčení konkrétního výrazu, ačkoliv jinak z výpovědí rodičů obviněného bylo možno prokázat, že pan M. adresoval panu L. jiný urážlivý výraz.

Naopak pokud se týče posouzení výroku ohledně vyhrožování újmou na zdraví [přestupek dle ustanovení § 49 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích], jsem toho názoru, že jeho spáchání nebylo možno na základě dostupných důkazů prokázat.

D – HODNOCENÍ POSTUPU KrÚ MSK

Jak již bylo uvedeno výše, KrÚ MSK zrušil rozhodnutí KPP O. dle ustanovení § 90 odst. 1 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále také „správní řád“), a zastavil řízení z důvodu, že návrh na projednání přestupku sepsaný na MěÚ O. dne 1. 7. 2009 neobsahuje přesný popis místa, kdy mělo k přestupkům pana M. dojít, a tudíž nesplňuje obligatorní náležitosti návrhu dle ustanovení § 68 odst. 2 zákona o přestupcích. Konkrétně je místo spáchání přestupku v návrhu specifikováno slovy „*při procházení po cestě kolem plotu mého pozemku*“.

Dle mého názoru by měl správní orgán přistupovat k posuzování náležitostí podnětu (v tomto případě určení místa spáchání přestupku) materiálně, a nikoliv formálně, tedy podobně jako při posuzování shody návrhu a zjištěného skutkového stavu (viz výše uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu). Konkrétně to znamená, že by se o nenaplnění náležitostí podnětu dalo hovořit v případě, pokud by vůbec nebylo zmíněno místo, kde k přestupku mělo dojít. V daném případě byl navíc návrh sepsán pracovníci MěÚ O. a nemůže být k tíži navrhovatele, že místo spáchání přestupku nebylo přesně vymezeno (adresa domu, parcelní číslo apod.). Z výpovědí účastníků a svědků lze navíc dovodit, že k incidentu mělo skutečně dojít poblíž pozemku pana L. v D. L., a informace zjištěné při řízení tudíž nejsou s tvrzením uvedeným v návrhu v rozporu.

Jsem tedy přesvědčen, že KrÚ MSK pochybil, když se věcně nezabýval odvoláním stěžovatele a zastavil řízení dle ustanovení § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu z důvodu, že nebyly splněny náležitosti návrhu na projednání přestupku. Dle mého názoru mělo být rozhodnutí KPP O. zrušeno a věc vrácena k novému projednání.

E – ZÁVĚR

Svoje šetření končím v souladu s § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochrání práva. Na MěÚ O. a KrÚ MSK se obracím se žádostí, aby se k mým závěrům do 30 dnů od doručení dopisu vyjádřily. Zprávu o průběhu šetření obdrží rovněž stěžovatel.

Vyjádření MěÚ O. a KrÚ MSK bude podkladem pro vydání mého závěrečného stanoviska ve věci.

Tuto zprávu považuji za podnět k přezkumnému řízení dle ustanovení § 95 odst. 2 in fine správního řádu. Očekávám tedy, že s ní KrÚ MSK takto naloží a předá věc k provedení přezkumného řízení nadřízenému orgánu, tj. MV.

JUDr. Otakar Motejl
veřejný ochránce práva

Jestliže správní orgán bezpodmínečně trvá u návrhových přestupků na účasti obou účastníků řízení k témuž ústnímu jednání za účelem pokusu o smír, může se jednat o porušení zásady „rovnosti zbraní“, která žádá, aby každému účastníku řízení byla dána možnost přednést svoji věc za podmínek, které ho neznevýhodňují ve srovnání s protistranou.

V Brně dne 16. září 2009
Sp. zn.: 1658/2008/VOP/IK

Závěrečné stanovisko ve věci podnětu pana L. F.

A – OBSAH PODNĚTU A ZPRÁVA O ŠETŘENÍ

Pan L. F. (dále též „stěžovatel“), se na mě obrátil se stížností na postup Komise k projednávání přestupků města B. (následně Městského úřadu B., odboru správního, oddělení přestupků; dále jen „MěÚ B.“) ve věcech vedených pod čj. ABC a DEF, obojí přestupek proti občanskému soužití urážkou na cti dle ustanovení § 49 odst. 1 písm. a) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“), kterých se měl vůči stěžovateli dopustit pan V. M.

Důvodem podání podnětu byla zejména skutečnost, že správní orgán řízení protahoval z toho důvodu, že se obviněný M. k nařízeným ústním jednáním opakovaně nedostavoval, což bylo dle názoru stěžovatele dáno tím, že se snažil vyhnout odpovědnosti za přestupek. V prvně zmiňovaném případě bylo řízení zastaveno z důvodu uzavření smíru mezi stěžovatelem a obviněným M., zastoupeným na základě plné moci paní J. Ve druhém případě byl pan M. opakovaně předvolán k ústnímu jednání, správním orgánem bylo rovněž požadováno předvedení Policií ČR, k čemuž však nedošlo z důvodu, že pan M. nebyl policií zastížen; v konečné fázi došlo k zániku odpovědnosti za přestupek (prekluzi).

Na základě podaného podnětu jsem v souladu s ustanovením § 14 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejném ochránci práv“), zahájil šetření, vyžádal si od tajemníka MěÚ B. spisový materiál k posouzení celé věci, a po seznámení s jeho obsahem jsem šetření uzavřel konstatováním pochybení v postupu MěÚ B. podle § 18 zákona o veřejném ochránci práv.

Správnímu orgánu jsem vytkl především to, že opakovaně nařizoval ústní jednání ve věci za účelem provedení pokusu o smír dle ustanovení § 78 zákona o přestupcích, ačkoliv se možnost uzavření smíru jevila nepravděpodobnou s ohledem na skutečnost, že se pan M., ač řádně předvolán, bez náležité omluvy a bez důležitého důvodu opět nedostavil k ústnímu jednání, přičemž shromážděné důkazy byly dostatečné k prokázání viny pana M. Konstatoval jsem, že povinnost správního orgánu

pokusit se v řízení o přestupku ublížení na cti obviněného z přestupku a navrhovatele smířit nelze vykládat tak, že věc nemůže být projednána v nepřítomnosti obviněného, který se, ač vždy řádně předvolán, nedostavuje bez náležitých omluv a bez důležitého důvodu na nařízená ústní jednání. Rovněž jsem vyslovil svůj názor, že spáchání přestupku ze dne 3. 12. 2007 bylo možno doložit svědeckými výpověďmi strážníků Městské policie B., přičemž není namístě pochybovat o důvěryhodnosti tvrzení stěžovatele ani v případě incidentu ze dne 8. 1. 2008.

B – SHRNUTÍ VYJÁDŘENÍ MĚÚ B.

Ke zprávě o šetření jsem v zákonné lhůtě obdržel vyjádření starosty města B., který k mé výše zmíněné výtce uvedl, že správní orgán vycházel z textu ustanovení § 78 zákona o přestupcích, podle kterého „*U přestupku urážky na cti se správní orgán pokusí uraženého na cti a obviněného z přestupku smířit.*“ Z dikce tohoto ustanovení dle názoru starosty města B. vyplývá, že správní orgán je povinen vždy se pokusit o uzavření smíru mezi uraženým na cti a obviněným z přestupku. Toto stadium je obligatorní a teprve po neúspěšném pokusu o smír lze pokračovat v dalším řízení. MěÚ B. vycházel i z metodiky nadřízeného orgánu – *Zápis z konzultace na úseku projednávání přestupků proti pořádku ve státní správě, a územní samosprávě, občanskému soužití, majetku a na úseku všeobecné vnitřní správy podle zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, uspořádané KrÚ SČK, odborem vnitřních věcí, a krajským živnostenským úřadem, ve dnech 19. 5. a 24. 5. 2005 na KrÚ SČK.* Z této metodiky vyplývá, že pokud se obviněný z přestupku urážky na cti k ústnímu jednání nedostaví, nelze tento přestupek projednat v jeho nepřítomnosti. Vzhledem k tomu, že pokus o smír je obligatorním stadiem projednání přestupku, je správní orgán oprávněn jednat podle § 42¹⁶² tehdy platného správního řádu, tj. zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů. Za učiněný pokus o smír nelze považovat případné vyjádření navrhovatele, že by na smír s obviněným nepřistoupil.

Starosta ve svém vyjádření dále uvedl, že podle správního orgánu rovněž není zcela zřejmé, že by shromážděné důkazy byly dostatečné k závěru o vině. Na podporu skutku ze dne 3. 12. 2007 sice svědčili dva svědkové, nicméně jeden ze svědků potvrdil užití pouze jednoho výrazu

¹⁶² „Předvedení

(1) Účastník řízení nebo svědek, který se bez náležité omluvy nebo bez závažných důvodů na opětovné předvolání nedostaví ke správnímu orgánu a bez jehož osobní účasti nelze řízení provést, může být předveden.

(2) O předvedení požádá správní orgán Veřejnou bezpečnost, o předvedení vojáků v činné službě nebo příslušníků veřejných ozbrojených sborů požádá jejich náčelníka.“

PŘESTUPKY

ze tří, jimiž se pan F. cítil být uražen na cti. Druhý svědek si nebyl jistý, jestli by mohl ještě identifikovat muže, který křičel na pana F. Uvedl, že slyšel urážlivá slova, ale nebyl je schopen konkretizovat. Incident ze dne 8. 1. 2008 se odehrál beze svědků. Správní orgán v přestupkovém řízení dokazuje nejen to, že došlo k užití urážek, ale prokazuje jejich konkrétní znění a konfrontuje je s návrhem. Na základě těchto skutečností nelze vyloučit, že by došlo k důkazní nouzi.

C – DŮVODY VYDÁNÍ ZÁVĚREČNÉHO STANOVISKA

Jak je z výše uvedeného zřejmé, starosta města B. se s mým hodnocením neztotožnil. Svými námitkami mě však nepřesvědčil. Neshledal jsem důvody ke změně mého hodnocení postupu správního orgánu MěÚ B. v šetřené věci, a proto jsem přistoupil k vydání tohoto stanoviska podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv, jehož součástí je návrh opatření k nápravě.

Pokud se týče problematiky pokusu o smír dle ustanovení § 78 zákona o přestupcích, nemohu než trvat na svých závěrech, které jsem prezentoval ve své zprávě o šetření. Pokud bychom připustili, že aplikace ustanovení § 78 zákona o přestupcích předpokládá absolutní nutnost dostavení se obou účastníků řízení k témuž ústnímu jednání za účelem pokusu o smír, potom by to v případě, jako je tento (kdy se obviněný opakovaně nedostavoval k ústnímu jednání), znamenalo dle mého názoru porušení zásady „rovnosti zbrani“, která žádá, aby každému účastníku řízení byla dána možnost přednést svoji věc za podmínek, které ho neznevýhodňují ve srovnání s protistranou. Obviněný M. svým přístupem k řízení nepochybně získal výhodu vůči stěžovateli v tom smyslu, že dosáhl prekluze přestupku, což je v rozporu s právem navrhovatele na projednání přestupku pana M. Na tomto místě musím uvést, že zcela rozumím výtkám stěžovatele na adresu správního orgánu, které jsem shrnul v závěru své zprávy, a to, že pan F. se včetně podání vysvětlení dostavil ke správnímu orgánu celkem pětkrát, zatímco pan M. ani jednou, přičemž v jednom případě jeho omluva byla zcela zjevně účelová, ve dvou případech byl neúspěšně proveden pokus o předvedení a v konečné fázi došlo k prekluzi přestupků. Domnívám se, že tento postup správního orgánu, který dle mého názoru nedůvodně trval na osobní přítomnosti obviněného na ústním jednání, by mohl znamenat porušení zásady vyjádřené v ustanovení § 6 odst. 2 věta první, dle něhož správní orgán postupuje tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co možná nejméně zatěžuje.

Stran vyjádření starosty MěÚ B., který poukazoval na určité nesrovnalosti mezi skutečnostmi uvedenými v návrhu stěžovatele na projednání přestupků pana M. a svědeckými výpověďmi strážníků Městské policie B. k incidentu ze dne 3. 12. 2007, uvádím následující.

Jsem toho názoru, že účelem dokazování v rámci řízení o přestupku proti občanskému soužití urážkou na cti není dosáhnout absolutní shody mezi tím, co je uvedeno v návrhu a tvrzeními uvedenými ve svědeckých výpovědích. Důvodem je skutečnost, že osoba postižená urážkou na cti na straně jedné a svědek na straně druhé vnímají přestupkové jednání poněkud jinak. Dalším důvodem možných nepřesností je rovněž časový odstup od události, který způsobuje, že podání incidentu, tak jak je zachycen v návrhu, resp. ve svědecké výpovědi, nemusí zcela odpovídat skutečnosti. V případě svědeckých výpovědí strážníků městské policie je třeba brát do úvahy i další aspekt, a to, že strážníci se při výkonu své profese setkávají s řadou podobných případů, takže nelze očekávat, že s odstupem cca 3 měsíců od předmětného incidentu bude jejich svědecká výpověď stoprocentním odrazem reality. Koneckonců ustanovení § 3 správního řádu nepožaduje po správním orgánu, aby zjistil skutečně pravdivý stav věci, nýbrž stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Jestliže tedy oba strážníci potvrdili, že slyšeli, jak pan M. křičí na pana F. vulgární urážky, přičemž jeden ze strážníků se skutečnostmi uvedenými v návrhu shodl v jednom z vulgárních výrazů a druhý ze strážníků vypověděl, že si přesně nevybavuje, jaké urážky pan M. pronesl na adresu stěžovatele, nicméně je přesvědčen, že vulgárnosti na adresu stěžovatele nepochybně pronesl, lze dle mého názoru považovat daný stav věci za zjištěný bez důvodných pochybností. Podstatné je dle mého názoru to, že k vulgárním urážkám skutečně došlo, neboť nelze očekávat, že by stěžovatel vnímal některé výrazy jako jinak (více či méně) urážlivé než ostatní. Koneckonců ze svědeckých výpovědí vyplynulo, že se strážníci na místě incidentu objevili až po jeho začátku, a tudíž je možné, že výrazy, které ve svědeckých výpovědích nebyly zmíněny, pan M. adresoval stěžovateli před jejich příjezdem. Pokud by správní orgán z hlediska uznání viny trval na tom, že je třeba prokázat vyřčení jednotlivých výroků uvedených v návrhu, aniž by šetřil podstatu věci (tj. nepochybné adresování vulgárních urážek vůči stěžovateli), potom by musel dospět k absurdnímu závěru, že řízení se zastavuje dle ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích, ačkoliv přestupkové jednání jako takové bylo nepochybně prokázáno.

D – NÁVRH OPATŘENÍ K NÁPRAVĚ

Vzhledem k tomu, že v daném případě již došlo k prekluzi a přestupky pana M. tedy není možné projednat, nelze již v daném konkrétním případě nápravná opatření uložit. Přesto v souladu s § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv navrhuji jako opatření k nápravě, aby se MěÚ B. mými výhradami zabýval a zohlednil je ve své budoucí praxi.

PŘESTUPKY

Úřady jsou povinny mi do 30 dnů od doručení závěrečného stanoviska sdělit, jaká opatření k nápravě provedly. Jestliže tuto povinnost nesplní nebo shledám-li jejich opatření k nápravě nedostatečná, jsem připraven vyrozumět o jejich postupu nadřízený úřad, tj. KrÚ SČK. Vedle toho mohu o svých zjištěních informovat veřejnost, včetně sdělení jména a příjmení osob oprávněných jednat jménem správního orgánu.

JUDr. Otakar Motejl
veřejný ochránce práv

Ztráta na výdělku jakožto rozdíl mezi vyšší výdělku poškozeného před spácháním přestupku a nemocenským, které pobíral po dobu pracovní neschopnosti, je majetkovou škodou, která je uplatnitelná v rámci přestupkového řízení.

V Brně dne 6. prosince 2007
Sp. zn.: 2840/2007/VOP/VBG

Závěrečné stanovisko ve věci podnětu paní O. B.

A – DŮVODY VYDÁNÍ ZÁVĚREČNÉHO STANOVISKA

Paní O. B. (dále „stěžovatelka“) se na mě obrátila se stížností na postup ÚMČ v P. ve správním řízení o přestupku. Přestupkové řízení bylo vedeno za účelem projednání fyzického napadení stěžovatelky, k němuž mělo dojít dne 27. 4. 2006 panem P. D., předsedou bytového družstva, jehož je stěžovatelka členem.

Stěžovatelka namítala, že nebyla vyrozuměna o výsledku šetření s odůvodněním, že není účastníkem řízení. Nadto zpochybňovala samotné skončení správního řízení – zastavením z důvodu, že se vina obviněného z přestupku neprokázala.

Ve věci stěžovatelčina podnětu jsem v souladu s ustanovením § 14 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejném ochránci práv“), zahájil šetření, vyžádal si od ÚMČ v P. spisový materiál k posouzení celé věci a po seznámení s jeho obsahem jsem šetření uzavřel konstatováním pochybení v postupu ÚMČ v P a MHMP, podle § 18 zákona o veřejném ochránci práv.

ÚMČ v P. jsem vytknul absenci poučení o možnosti uplatnění nároku na náhradu majetkové škody a odmítavý postoj k možnosti nahlédnutí do spisu o přestupku. MHMP pak, že tyto nedostatky v postupu prvoinstančního orgánu nezjistil a nevyzval ho k nápravě.

Ke zprávě o šetření jsem v zákonné lhůtě obdržel vyjádření obou dotčených úřadů, ty se však s mým hodnocením neztotožnily a nepřijaly proto žádná opatření k nápravě. Z těchto důvodů jsem nucen postupovat podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv a sdělit své závěrečné stanovisko, jehož součástí je návrh opatření k nápravě.

Úřady jsou povinné mi do 30 dnů od doručení závěrečného stanoviska sdělit, jaká opatření k nápravě provedly. Jestliže tuto povinnost nesplní, nebo shledám-li jejich opatření k nápravě nedostatečná, jsem připraven vyrozumět o jejich postupu nadřízený úřad, tj. MV ČR. Vedle toho mohu o svých zjištěních informovat veřejnost včetně sdělení jména a příjmení osob oprávněných jednat jménem úřadu.

B – SHRNUÍ VYJÁDŘENÍ ÚMČ V P.

Správní orgán nepoučil stěžovatelku o možnosti uplatnit nárok na náhradu škody způsobené přestupkem ÚMČ v P. z následujících důvodů:

- a) Před vlastním řízením o přestupku bylo ve věci vedeno trestní řízení, v jehož rámci se stěžovatelka, ač řádně poučena jako poškozená, s nárokem na náhradu škody nepřipojila.
- b) Ve spisu ani při řízení nebyla nikde a nikdy zmíněna majetková škoda, která by byla projednávaným přestupkem způsobena (v přímé souvislosti s jednáním obviněného z přestupku) tak, jak ji vymezuje § 70 odst. 1 zákona o přestupcích.

Nepřiznání práva nahlížet do spisu ÚMČ v P. zdůvodnil tím, že stěžovatelka měla v řízení postavení svědka a ten není účastníkem řízení. Ani proto nebyly splněny podmínky na základě prokázaného právního zájmu, nebo z jiného vážného důvodu. Jediné pochybení, které ÚMČ v P. přiznává, je ve způsobu, jakým bylo stěžovatelce odmítnuto nahlédnutí do spisu – nebylo vydáno usnesení podle § 38 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 413/2005 Sb. To však bylo po výzvě odvolacího orgánu napraveno.

C – SHRNUÍ VYJÁDŘENÍ MHMP

K postavení stěžovatelky v řízení o přestupku jako poškozené MHMP uvedl:

Z ustanovení § 70 odst. 1 zákona o přestupcích vyplývá, že poškozený může být jen ten, komu byla přestupkem způsobena majetková škoda. Za poškozeného lze považovat toliko toho, komu vznikla škoda na majetku, jež musí být bezprostředním následkem jednání pachatele (musí existovat příčinná souvislost mezi škodou a protiprávním jednáním).

Musí jít o škodu, kterou je možné alespoň hypoteticky zjistit a vyčíslit v okamžiku spáchání přestupku, a která se projevuje změnou na hmotném předmětu útoku. Další škoda, jako např. škoda vzniklá snížením společenského uplatnění, nebo škoda vzniklá nižším finančním příjmem za pracovní neschopnost je tzv. škodou následnou, o jejíž náhradě by nemohl správní orgán nikdy rozhodnout, neboť není nadán takovou legitimitou. Adhezní řízení o nároku na náhradu této škody by vysoce převýšilo požadavky na zjištění stavu věci, o němž by nebyly důvodné pochybnosti oproti řízení ve věci samé.

Dokud by nebylo ani hypoteticky možno ve správním řízení kompetentně rozhodnout o tzv. následných škodách, není možné za poškozeného v přestupkovém řízení považovat toho, kdo v souvislosti se spáchaným přestupkem dokládá potvrzení o pracovní neschopnosti, a proto poučovat takovou osobu, že má možnost se ve správním řízení připojit s nárokem

na náhradu škody, by bylo průlomem do dosavadní dlouholeté praxe v přestupkovém řízení.

Výkladovou literaturu od autorů JUDr. Jana Černého a dalších pod názvem Přestupkové řízení s podtitulem Příručka pro praxi přestupkových orgánů obcí, krajských úřadů a dalších správních orgánů považuje MHMP za spornou vzhledem k nejednotnosti výkladů. MV ČR doporučuje jako odbornou literaturu Přestupkové právo od autorů doc. JUDr. Zdeňka Červeného a JUDr. Václava Šlaufa. Tito autoři uvádí jako škodu pouze škodu majetkovou vyjádřitelnou v penězích.

Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Cdo 1147/2000 považuje MHMP za neaplikovatelný na přestupkové řízení, neboť se týká výlučně nároku na náhradu škody, o kterém může rozhodnout pouze soud. Právě z odůvodnění rozsudku je možné dovodit složitost rozhodování o této tzv. následné škodě, která nenáleží do kompetence správních orgánů.

Pokud pak jde o přiznání postavení poškozeného stěžovatele, tomu dle názoru MHMP vedle uvedených obecných výhrad brání absence příčinné souvislosti mezi napadením stěžovatelky a pracovní neschopností. Ta jí totiž byla vystavena nikoliv z důvodu fyzického poranění, ale na základě „jakýchsi psychických subjektivních potíží“. Lékařská zpráva uvádí, že stěžovatelka trpí úzkostně depresivní reakcí na dlouhodobý konflikt. S ohledem na vedoucí se trestní i civilní spory stěžovatelky s obviněným z přestupku není možné dát do příčinné souvislosti její pracovní neschopnost s jediným incidentem, který byl předmětem přestupkového řízení. Jediná zpráva obsahující objektivní informace o zdravotním stavu stěžovatelky je podle názoru MHMP lékařská zpráva vystavená N. n. F s p. v P. bezprostředně po údajném napadení. Ve zprávě je uvedeno, že stěžovatelka padla na ulici před domem s následnou bolestí bederní páteře, narazila si levé koleno a levý loket, jiné potíže popírá. V souvislosti s tímto vyšetřením jí nebyla vystavena žádná pracovní neschopnost. Navíc sama stěžovatelka v podaném vysvětlení podle § 158 odst. 5 trestního řádu dne 18. 5. 2006 uvedla, že ani v Ústřední vojenské nemocnici nebylo prokázáno žádné vážné zranění, na což reagoval syn tím, že ji odvezl do RIAPSu, kde byla hospitalizována 5 dnů pro výše uvedený důvod.

D – KONEČNÉ HODNOCENÍ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV

Jak už jsem uvedl ve zprávě o šetření, z předložené spisové dokumentace nevyplývá, že by stěžovatelka v řízení (ani v trestním řízení mu předcházejícím) uplatnila nárok na náhradu škody, jak předpokládá ustanovení § 70 odst. 1 zákona o přestupcích,¹⁶³ ani výslovně neuvedla, že by jí

¹⁶³ Podle ustanovení § 70 odst. 1 zákona o přestupcích: „(1) Uplatnil-li ten, komu byla přestupkem způsobena majetková škoda, nárok na její náhradu v řízení o přestupku,

majetková škoda vznikla. To však samo o sobě neznamená, že existenci majetkové škody nemohl (a přes všechny argumenty vznesené oběma úřady trvám i nadále na závěru, že měl) ÚMČ v P. dovodit, a to jednak z kopie potvrzení o pracovní neschopnosti, z obsahu spisové dokumentace zpracované policejním orgánem, ale i obsahu výpovědi stěžovatelky ze dne 16. 11. 2006.

Ze všech těchto dokumentů vyplývá, že stěžovatelka byla v souvislosti s projednávaným přestupkem v pracovní neschopnosti po dobu 13 dnů, a vznikla jí tedy ztráta na výdělků, tj. majetková újma, kterážto je vyčíslitelná v penězích. Výše škody je rozdílem mezi obvyklým (průměrným) výdělkem poškozeného před poškozením (pracovní neschopností) a výdělkem dosaženým v daném měsíci vzhledem k částkám nemocenské vyplaceným za pracovní neschopnost. I když ztráta na výdělků představuje zvláštní kategorii škody, kterou není možné podřadit pod pojmy „skutečné škody“, nebo „ušlého zisku“ obsažené v ustanovení § 442 občanského zákoníku, i pro ztrátu na výdělků platí, že škoda spočívající ve ztrátě na výdělků je újmou, která nastala (projevuje se) v majetkové sféře poškozeného a je objektivně vyjádřitelná v penězích.¹⁶⁴ Z toho důvodu je tedy škoda spočívající ve ztrátě na výdělků podřaditelná pod pojem majetková škoda, o kterém hovoří ustanovení § 70 zákona o přestupcích. Tento závěr nevyklučuje ani odborná literatura, na kterou MHMP odkazuje.¹⁶⁵

Za předpokladu, že mezi protiprávním jednáním a újmou na zdraví vyvolávající pracovní neschopnost je možné spatřovat příčinnou souvislost, jsou podmínky pro jednání s osobou, která náhradu takové škody uplatňuje, jako s poškozeným podle § 70 zákona o přestupcích po mém soudu splněny. Tvzení MHMP, že tato škoda není škodou ve smyslu § 70 zákona o přestupcích a že se jedná o jakousi „následnou škodu“, kterou správním orgánům nepřísluší projednávat, musím odmítnout. Zákon nerozlišuje škodu, kterou projednávají správní orgány a kterou projednávají soudy, jak se snaží naznačit MHMP. Správní orgán je omezen pouze tím, že je povinen zjišťovat majetkovou škodu (to na rozdíl od škody jiné, např. morální). Škoda na zdraví, pakliže je vyjádřitelná v penězích, je škodou majetkovou. Jak vyplývá z předchozího textu, není výpočet škody způsobené ztrátou na výdělků v důsledku škody na zdraví způsobené přestupkem záležitostí nikterak složitou, jak naznačuje MHMP. Po mém

nebo u orgánu policie v trestním řízení, pokud věc byla postoupena správnímu orgánu k projednání a nejde o přestupek, který se projedná jen na návrh (dále jen „poškozený“), působí správní orgán, který přestupek projedná, k tomu, aby byla škoda dobrovolně nahrazena.“

¹⁶⁴ Viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 9. 2001, sp. zn. 25Cdo 1147/2000 (JUDr. Vrcha, P. Civilní judikatura. Výběr aktuálních rozhodnutí Nejvyššího soudu a Ústavního soudu České republiky. Praha: Linde, 2003, s. 740–746).

¹⁶⁵ Doc. JUDr. Červený, Z., JUDr. Šlauf, V. *Přestupkové právo. Komentář k zákonu o přestupcích včetně textu souvisejících předpisů*. 14. vyd. Praha: Linde, 2007, s. 144.

soudu může být výpočet škody (ztráty na výděлку) v případě zaměstnanec mnohem snazší než například zjištění ušlého zisku podle § 442 občanského zákoníku, který stávající výklad MHMP za majetkovou škodu považuje.

Podobně tak po mém soudu MHMP nesprávně chápe dopad § 70 zákona o přestupcích, pokud jde o zjištění výše škody. Zjištění výše škody je nutné pro přiznání její náhrady v přestupkovém řízení, nikoliv pro to, aby správní orgán s osobou, jíž v důsledku projednávaného jednání vznikla škoda na zdraví, jednal jako s poškozeným. Skutečnost, že se správnímu orgánu nepodaří spolehlivě zjistit výši škody, tedy nevyklučuje, že s někým nemůže jednat jako s poškozeným, pakliže je zřejmé, že mu vznikla škoda. Ostatně i MHMP zmiňovaná odborná literatura uvádí, že správní orgán by měl dát osobě, jíž byla škoda přestupkem způsobena, příležitost k uplatnění nároku, což se v daném případě nestalo.

Pokud nyní MHMP namítá, že nelze mezi škodou na zdraví (pracovní neschopností) a údajným napadením stěžovatelky ani spatřovat příčinnou souvislost, vzhledem k zjištění, že pracovní neschopnost byla vystavena z důvodu dlouhodobého konfliktu, považují za nezbytné na tyto závěry reagovat následovně.

Zjištění, že stěžovatelka dlouhodobě čelila konfliktům s obviněným z přestupku, ještě samo o sobě nevyklučuje, že pracovní neschopnost stěžovatelky v důsledku psychických potíží byla vyvolána právě předmětným incidentem ze dne 27. 4. 2006, který v kontextu předešlých konfliktů mohl být zásahem do duševního zdraví stěžovatelky. Nadto považují za nutné připomenout, že škoda na zdraví nemusí spočívat pouze ve fyzickém poranění, ale i v duševní újmě. Význam psychických problémů by neměl být, jak nepřímě činí slovy „jakýchsi psychických subjektivních potíží“ MHMP, snižován.

Nadále tedy trvám na závěru, že ÚMČ v P. měl stěžovatelku náležitě poučit o možnosti, aby se svým nárokem na náhradu majetkové škody připojila k řízení o přestupku, a mohla se tak stát účastníkem řízení. Tvrzení ÚMČ v P., že majetková škoda nebyla předmětem přestupkového řízení, neboť žádná nebyla zjištěna a oznámena, je důsledkem nedostačného, a tedy chybného posouzení otázky existence majetkové škody, nikoliv zhodnocením objektivního stavu věci. Jako takové toto tvrzení neospravedlňuje chybný postup ÚMČ v P.

Vydáním usnesení o odeprání nahlédnutí do spisu bylo ÚMČ v P. pouze po formální stránce napraven jeho předchozí chybný postup. Nadále zůstává problematické odůvodnění samotného odeprání nahlédnutí do spisu. Nepřiznání práva nahlížet do spisu totiž ÚMČ v P. zdůvodnil tím, že *„stěžovatelka měla v řízení postavení svědka a ten není účastníkem řízení, ani proto nebyly splněny podmínky na základě prokázaného právního zájmu, nebo z jiného vážného důvodu“*.

PŘESTUPKY

Považuji za potřebné připomenout, že smyslem ustanovení § 38 správního řádu je umožnit nahlédnout do spisu i jiným osobám než účastníkům řízení, nebude-li tím porušeno právo některého z účastníků, popřípadě dalších dotčených osob, anebo veřejný zájem, a to všem osobám, které prokáží právní zájem nebo jiný vážný důvod. Skutečnost, že někdo nezaujal postavení účastníka řízení, tedy sama o sobě neznamená, že u něj nebyly splněny podmínky na základě prokázaného právního zájmu, nebo z jiného vážného důvodu, jak vyplývá z vyjádření ÚMČ v P. ke zprávě o šetření. Naopak, o to důkladněji je třeba u těchto žadatelů zkoumat existenci právního zájmu, nebo jiného vážného důvodu. Relevantní úvahu správního orgánu v případě stěžovatelky v tomto ohledu stále postrádám.

Pro úplnost dodávám, že zůstala dosud neobjasněna námitka, že z předloženého spisového materiálu není zřejmé, kdy byla vyslechnuta paní J. K. a proč se nezúčastnila ústního jednání, tak jako ostatní předvolaní dne 16. 11. 2006.¹⁶⁶

E – NÁVRH OPATŘENÍ K NÁPRAVĚ

V souladu s § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv navrhuji jako opatření k nápravě:

- a) aby se úřady mými výhradami opakovaně zabývaly a zohlednily je ve své budoucí praxi,
- b) poskytnutí bližšího zdůvodnění absence právního zájmu, nebo jiného vážného důvodu pro nahlédnutí do přestupkového spisu stěžovatelkou,
- c) objasnění skutečností, že ze spisového materiálu není zřejmé, kdy byla vyslechnuta paní J. K. a proč se nezúčastnila ústního jednání, tak jako ostatní předvolaní dne 16. 11. 2006.

JUDr. Otakar Motejl
veřejný ochránce práv

¹⁶⁶ Ve spisu je veden pouze jeden protokol o ústním projednání přestupku, a to ze dne 16. 11. 2006 obsahující výpověď stěžovatelky, pana D. a paní K., přitom ve vyjádření ÚMČ 7 ke stížnosti stěžovatelky ze dne 25. 1. 2007 datovaném dne 13. 2. 2007 ÚMČ 7 zmiňuje, že paní K. byla vyslechnuta později.

V odůvodněných případech lze připustit audio- či videonahrávku pořízenou bez souhlasu zachycené osoby jako důkaz ve správním řízení, pokud jsou naplněny podmínky ustanovení § 5 odst. 2 písm. e) zákona na ochranu osobních údajů.

V Brně dne 3. července 2007

Sp. zn.: 4587/2005/VOP/MON

Závěrečné stanovisko ve věci podnětu paní A. T.

A – REKAPITULACE DOSAVADNÍHO PRŮBĚHU ŠETŘENÍ

Podnětem z prosince roku 2005 se na mě obrátila paní A. T. Poukazovala na rozhodnutí KrÚ JK ze dne 22. listopadu 2005, kterým bylo zrušeno rozhodnutí přestupkové komise města S. u B., jímž byl její bývalý manžel J. T. uznán vinným z přestupku proti občanskému soužití a rušení nočního klidu.

Z podnětu vyplývá, že hlavním důkazem, kterým paní T. podepřela své oznámení na pana T., byl zvukový záznam zachycující jeho slovní projev, který pořídila tajně bez jeho vědomí. Prvoinstanční orgán tento důkaz přijal a své rozhodnutí o něj do značné míry opřel. Krajský úřad však na základě odvolání pana J. T. dospěl k závěru o nepřipustnosti tohoto zvukového záznamu jako důkazu, neboť „žádný zákon neopravňuje občany k tomu, aby si mohli opatřovat důkazy pro účely správního, soudního či jiného řízení zachycováním projevů jiných fyzických osob osobní povahy, a to i přes ustanovení procesních předpisů o tom, že za důkaz mohou v řízení sloužit všechny prostředky, jimiž lze zjistit stav věci. Tato ustanovení umožňují provedení takových důkazů v řízení před příslušným správním orgánem. Zvukový záznam pořízený fyzickou osobou může být důkazem pouze za podmínky, že zásah do soukromí je odůvodnitelný převažujícím zájmem na straně toho, kdo informaci popsaným způsobem opatřil a následně použil, samotný zájem na náležitém zjištění skutkového stavu věci však zásadně takovým převažujícím zájmem není.“ Krajský úřad k věci dále uvádí, že „i v případě, kdy by výše uvedený zvukový záznam byl připuštěn jako důkaz, neprokazoval by objektivně vinu obviněného, neboť z něj nelze jednoznačně určit, kdy a kde byl pořízen, ani identifikovat osoby, které v něm vystupují.“

Stěžovatelka A. T. se s rozhodnutím krajského úřadu neztotožnila a požádala o přezkoumání věci.

Ve věci jsem zahájil šetření a ředitele KrÚ JK jsem požádal o vyjádření k věci. Ředitel KrÚ JK ve své odpovědi zrekapituloval průběh daného přestupkového řízení i rozhodnutí v něm učiněná. Pokud jde o důvody, pro které krajský úřad zrušil rozhodnutí prvostupňového orgánu o vině

PŘESTUPKY

pana T., uvedl ředitel KrÚ následující. Přestupky proti občanskému soužití podle ustanovení § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích se projednávají pouze na návrh poškozeného – přičemž z návrhů pani T. nevyplývá, že žádá o projednání přestupku, kterým jí manžel ublížil na cti tím, že ji urazil. Z tohoto důvodu měl správní orgán podle vyjádření ředitele krajského úřadu řízení odložit podle ustanovení § 66 odst. 3 písm. a) přestupkového zákona. Druhým důvodem ke zrušení prvoinstančního rozhodnutí byl podle ředitele KrÚ JK nesouhlas se závěrem prvostupňového orgánu ohledně přípustnosti důkazů pořízených bez souhlasu dotčené osoby. Ředitel krajského úřadu zde mimo jiné uvádí: *„Zvukový záznam pořízený fyzickou osobou může být důkazem pouze za podmínky, že zásah do soukromí je odůvodnitelný převažujícím zájmem na straně toho, kdo informaci popsáním způsobem opatřil a následně použil, samotný zájem na náležitém zjištění skutkového stavu věci však zásadně takovým převažujícím zájmem není.“* Dále ředitel krajského úřadu dodává, že ani pokud by byl pořízený záznam jako důkaz přípuštěn, neprokazoval by objektivně vinu obviněného, neboť z něj nelze jednoznačně určit, kdy a kde byl pořízen, ani identifikovat osoby, které v něm vystupují. Závěrem ředitel krajského úřadu dodává, že rozhodnutí krajského úřadu bylo předmětem přezkumu MV ČR, které v dané věci neshledalo důvody k zahájení přezkumného řízení s tím, že rozhodnutí krajského úřadu bylo vydáno v souladu s právními předpisy.

Důvodem pro zahájení mého šetření byla pochybnost o správnosti závěrů KrÚ JK. A to zejména pokud jde o úvahu správního orgánu o nepřipustnosti pořízeného důkazu – zvukového záznamu – v přestupkovém řízení.

Krajský úřad odmítl připustit pořízený záznam s následujícími argumenty: (1.) žádný zákon občany neopravňuje pořizovat zvukové záznamy jiných občanů; (2.) pořízení zvukového záznamu může být odůvodněno převažujícím zájmem na straně toho, kdo záznam opatřil a použil – přičemž zde krajský úřad konstatuje, že pouhý zájem na zjištění skutkového stavu takovým zájmem není.

Po posouzení věci se s těmito argumenty nemohu ztotožnit. Ústava České republiky stojí na principu, že občané mohou vše, co zákon nezakazuje. Naopak stát může pouze to, co mu zákon dovoluje. Argument krajského úřadu číslo 1 je proto absolutně nepřijatelný. Svoboda pořizování osobních záznamů občanů jinými občany (odhlédneme-li od případů shromažďování osobních údajů z důvodů podnikatelských či administrativních – což pokrývá zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů) je upravena předpisy občanského práva. Osobnostní práva upravená v ustanovení § 11 až § 13 občanského zákoníku limitují možnost pořizovat osobní záznamy o svých spoluobčanech, přičemž motivem je jednoznačně ochrana soukromí ostatních občanů. Tato úprava se plně uplatní na půdorysu občanskoprávních vztahů.

Přejdeme-li však do oblasti práva veřejného, je evidentní, že tuto úpravu zde nemůžeme mechanicky aplikovat, bez toho aniž bychom přihlíželi k předmětu veřejnoprávních vztahů. Ve sféře veřejného práva stojí v právních vztazích na jedné straně stát garantující ochranu veřejných zájmů a na straně druhé občan, který je porušil. Obecně lze říct, že pokud jde o použití osobních záznamů, střetávají se zde požadavky na ochranu soukromí obviněných (či jiných osob) s požadavkem na řádné zjištění skutkového stavu, a tím také prokázání trestného činu či správního deliktu a zjištění pachatele – čímž je naplňován požadavek generální prevence a ochrany veřejných zájmů. V tomto kontextu je zásadní z hlediska přípustnosti důkazu v řízení, zda záznam pořídil státní orgán (např. Policie ČR) nebo zda jej nezávisle na něm pořídil a předložil občan. V prvním případě je důkaz přípustný pouze tehdy, byl-li získán na základě zákona a zákonným postupem. V druhém případě je předložený důkaz (zasahující do osobnostních práv jiného občana) přípustný v případě, že porušení veřejného zájmu chráněného normami veřejného práva převyšuje zájem na ochranu soukromí dotčeného občana. I když je společenská nebezpečnost přestupků obecně nižší než společenská nebezpečnost trestných činů, nelze paušálně předjímat, že zásah do veřejného zájmu chráněného normami přestupkového práva je příliš malý, než aby ospravedlnil připuštění důkazu získaného bez souhlasu obviněného z přestupku. Oprávněnost připuštění takto získaného důkazu by tak měla být vždy v konkrétním případě předmětem úvahy správního orgánu. Správní orgán by zde měl posuzovat, zda je zásah do práv chráněného zájmu (a v souvislosti v tím utrpěná újma konkrétního občana) takový, aby ospravedlnil zásah do osobnostních práv občana – pachatele.

V bodě 2. tak v podstatě souhlasím s krajským úřadem – až na výše uvedený dovětek. Nesouhlasím však s tím, jak krajský úřad tento bod aplikoval v daném případě. Jednáním zavdávajícím podezření z přestupku byla paní T. přímo dotčena – z toho logicky vyplývá její zájem na zjištění skutkového stavu. Krajský úřad měl proto hodnotit, zda je porušený veřejný zájem měřitelný se zásahem do osobnostních práv obviněného – pana T. Správní orgán prvního stupně dovodil, že ano. Krajský úřad dospěl k opačnému názoru – ale argumenty, kterými svůj závěr podepřel, nejsou namísto, resp. nijak výše popsany konflikt právem chráněných společenských zájmů v daném případě nehodnotí.

Problém přípustnosti zvukového záznamu byl hlavním důvodem pro zahájení šetření. Pro úplnost však pokládám za vhodné na tomto místě rovněž reagovat na úvahu krajského úřadu, v níž dovozuje, že správně měl prvostupňový orgán řízení zastavit, neboť paní T. nepodala návrh na projednání přestupku podle ustanovení § 68 zákona o přestupcích. K tomu musím poznamenat, že správní orgány mají a měly poučovací povinnost (viz zejména ustanovení § 3 odst. 2 tehdy platného zákona

PŘESTUPKY

č. 71/1967 Sb., správního řádu). Což znamená, že postupem – který by byl v souladu s principy dobré správy – by bylo poučit paní T. (která podala oznámení na policii) o tom, že přestupek lze projednat pouze na její návrh. Postup, kdy by správní orgán řízení zastavil bez toho, že by ji napřed poučil o nutnosti podání návrhu, by v žádném případě nešlo označit za žádoucí.

S názorem krajského úřadu v dané věci se nemohu ztotožnit. Argumenty, kterými svůj postup podpořil, je nutné odmítnout. Hodnocení míry přípustnosti získaného důkazu s ohledem na konkrétní okolnosti případu v rozhodnutí chybí.

Pro tyto nedostatky jsem dospěl k závěru o pochybení krajského úřadu a ředitele KrÚ JK požádal, aby se k závěrům šetření do 30 dnů od obdržení této zprávy vyjádřil.

B – REAKCE KrÚ JK

KrÚ JK setrvává na svém názoru, že zvukový záznam pořízený fyzickou osobou může být důkazem pouze za podmínky, že zásah do soukromí je odůvodnitelný převažujícím zájmem na straně toho, kdo informaci popsáním způsobem opatřil a následně použil, samotný zájem na náležitém zjištění skutkového stavu však zásadně takovým převažujícím zájmem není. Tento názor krajský úřad opírá o stanovisko č. 2/2004 Sb. v. s. NSZ k použitelnosti magnetofonového záznamu rozhovoru jako důkazu v trestním řízení, dle kterého hlasový projev konkrétní osoby určený pro veřejnost je osobním projevem požívajícím ochrany soukromí podle čl. 7 odst. 1 a čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, resp. podle čl. 17 odst. 1 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech a čl. 8 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, i ochrany osobnosti podle ustanovení § 12 odst. 1 občanského zákoníku. Jeho pořízení bez souhlasu osoby, o jejíž projev vůle jde, orgány činnými v trestním řízení pro účely důkazního řízení, je proto možné jedině na základě zákona a postupem, který je upraven trestním řádem. Jde-li o – bez účasti státu – pořízený záznam hlasového projevu druhé osoby bez jejího vědomí, posouzení otázky, zda je či není v daném případě použitelný jako důkaz v trestním řízení, bude vždy věcí konkrétního řízení a situace, za níž má být uvedena informace užita. I když z povahy takto získané informace vyplývá, že takto získaný záznam nemůže být a priori vyloučen jako důkaz v trestním řízení, může jím být jen za podmínky, že zásah do soukromí je odůvodnitelný převažujícím zájmem na straně toho, kdo informaci opatřil a následně použil, **samotný zájem na náležitém zjištění skutkového stavu věci však zásadně takovým převažujícím zájmem není.**

Tímto KrÚ JK odůvodňuje nesouhlas s mým závěrem. Nádavkem KrÚ JK uvádí, že i kdyby pořízený záznam byl připuštěn jako důkaz,

neprokazoval by objektivně vinu obviněného, neboť z něj nelze jednoznačně určit, kdy a kde byl pořízen, ani identifikovat osoby, které v něm vystupují.

Pokud jde o druhou výtku, týkající se mého nesouhlasu s názorem KrÚ JK, že prvostupňový orgán měl zastavit řízení, neboť paní T. nepodala návrh na projednání přestupku, což jsem opíral o poučovací povinnost úřadů, poukazuje KrÚ JK na to, že výtku pokládá za irelevantní, neboť paní T. byla poučena celkem dvakrát; ve sděleních, která jí byla zaslána.

C – STANOVISKO VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV

Po posouzení vyjádření KrÚ JK k závěrečné zprávě vydávám k věci v souladu s ustanovením § 18 odst. 2 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, své stanovisko.

Je potěšující, že při obhajobě svých názorů vycházíme z totožného výkladu použitelnosti záznamů osobní povahy pořízených bez souhlasu dotčených osob, prezentovaného zejména ve výše zmíněném stanovisku 2/2004 NSZ. Rozdílný ale zůstává názor na způsob aplikace v případě paní T.

Musím oponovat názoru KrÚ JK, jenž pokládá paní T. za osobu, která má „pouhý“ zájem na náležitém zjištění skutkového stavu, a dovozuje proto (v souladu s výše citovaným stanoviskem NSZ), že nejde o zájem, který by byl natolik intenzivní, aby ospravedlnil zásah do soukromí osoby, jejíž projev by byl zaznamenán.

Mám za to, že zájem paní T. na věci je širší, než bylo shledáno KrÚ JK, a to především z toho důvodu, že paní T. byla objektem jednání, které zakládalo podezření z přestupku. To znamená, že tímto jednáním (přestupkem) bylo zasaženo do její osobní integrity a osobnosti způsobem, který zákon zakazuje. S ohledem na to, že jednání, kvůli kterému podala oznámení z přestupku, se odehrávalo pouze v rámci domácnosti, kterou obývala se svým bývalým manželem, tak asi nebylo příliš mnoho jiných způsobů, jimiž by se jednání naplňující znaky přestupku dalo prokázat. Uvážit by měl správní orgán v této souvislosti také skutečnost, že problematika domácího násilí se v uplynulých letech stala v naší zemi nepomíjivým předmětem společenské diskuze a našla také své legislativní vyústění v podobě zákona č. 135/2006 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti ochrany před domácím násilím. Ve věci paní T. se nemohu zbavit dojmu, že způsob, jakým KrÚ JK zacházel s eventualitou újmy jejich právem chráněných zájmů, byl nedostatečný.

V rozhodnutí KrÚ JK ve věci paní T. postrádám bližší odůvodnění, proč nelze získaný záznam použít v přestupkovém řízení, resp. hodnocení zásahu do soukromí obviněného z přestupku ve vztahu k právem chráněným zájmům dotčeným jednáním, v němž je spatřován přestupek.

PŘESTUPKY

Text, obsažený v odůvodnění, který je pouhým přepisem z výše zmiňovaného vyjádření nejvyššího státního zástupce, nelze považovat za dostatečné odůvodnění rozhodnutí nepřipustit pořízení záznam jako důkaz.

Z odůvodnění rozhodnutí vyplývá, že KrÚ JK přiznával paní T. pouze zájem na řádném zjištění skutkového stavu; podle mého názoru nesprávně. Nepřipustil (resp. nijak nehodnotil) možnost, že jednáním, v němž byl spatřován přestupek, mohlo dojít k porušení právem chráněného zájmu, kterým by paní T. byla přímo dotčena – takže měla zájem na tom, aby tím bylo zabráněno v pokračování či opakování závadného jednání ze strany jejího bývalého manžela. Tím, že KrÚ JK tuto skutečnost dostatečně nezohlednil, podle mého názoru pochybil.

Pokud jde o tvrzení KrÚ JK, že pokud by byl pořízený záznam připuštěn jako důkaz v trestním řízení, neprokazoval by stejně vinu obviněného, chci uvést následující. Předmětem mého šetření byla otázka přípustnosti důkazů – záznamů pořízených bez souhlasu dotčené osoby, a to jak obecně, tak konkrétně v případě paní T., to zejména.

Pokud jde o nesouhlas s názorem KrÚ JK, na nějž jsem reagoval ve své závěrečné zprávě – tj. orgán I. instance že měl paní T. poučit o podání návrhu na projednání přestupku, místo aby řízení zastavil, chci uvést následující. S ohledem na to, že KrÚ JK poukazuje ve svém vyjádření na to, že paní T. byla o nutnosti podání návrhu na projednání přestupku opakovaně poučena, přehodnocuji pochopitelně svůj názor v tomto bodu a beru ho zpět.

D – ZÁVĚR – OPATŘENÍ

S ohledem na uvedené mám za to, že se KrÚ JK dostatečně nezabýval zájmy paní T. v této věci a nehodnotil, zda neodůvodňují připuštění pořízeného záznamu jako důkazu v trestním řízení.

Ve smyslu ustanovení § 18 odst. 2 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, bych měl na tomto místě navrhnout opatření k nápravě. V dané věci by, podle mého názoru, bylo takovým opatřením vyvolání přezkumného řízení podle ustanovení § 94 a násl. správního řádu a vydání rozhodnutí, kterým by byly vytýkané vady odstraněny. Protože ale s ohledem na uplynutí zákonné lhůty už nelze přezkumné řízení v současné době vyvolat, nelze požadovat, aby se KrÚ JK svým rozhodnutím znovu věcně zabýval. Za nápravné opatření tak budu považovat, pokud závěry vyslovené ve věci paní T. KrÚ JK zohlední ve své rozhodovací praxi.

Toto stanovisko bude zasláno stěžovateli A. T. a řediteli KrÚ JK.

JUDr. Otakar Motejl
veřejný ochránce práv

V odůvodněných případech lze jako důkaz ve správním řízení připustit nahrávku pořízenou bez souhlasu zachycené osoby, pokud jsou přitom naplněny podmínky ustanovení § 5 odst. 2 písm. e) zákona na ochranu osobních údajů. Správní orgán by měl vzájemně poměřovat ochranu soukromí na jedné straně a požadavek na řádné projednání přestupku a ochranu pokojného občanského soužití na straně druhé.

V Brně dne 22. dubna 2010

Sp. zn.: 5432/2009/VOP/IK

Závěrečné stanovisko ve věci podnětu Mgr. E. a L. H.

A – DŮVODY VYDÁNÍ ZÁVĚREČNÉHO STANOVISKA

Manželé Mgr. E. a L. H. (dále též „stěžovatelé“), se na mě obrátili se stížností na postup Komise k projednávání přestupků města B n. L. – S. B. (dále jen „KPP B.“) a KrÚ SČK.

Podnět manželů H. se týkal postupu výše uvedených správních orgánů v rámci přestupkového řízení vedeného vůči panu J. S. pro přestupek proti občanskému soužití dle ustanovení § 49 odst. 1 písm. c) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“), kterého se měl dopustit vůči Mgr. H. tím, že dne 14. 1. 2009 mezi 14:30 hod. a 15:00 hod. měl na veřejném prostranství v obci Č. fyzicky napadnout poškozenou Mgr. E. H., a to tak, že jí měl opakovaně udeřit rukou do obličeje a následně kopat do některých částí těla, čímž měl úmyslně narušit občanské soužití drobným ublížením na zdraví a zároveň poškozené Mgr. E. H. způsobit škodu ve výši 5464 Kč na ušlé hrubé mzdě v důsledku její následné pracovní neschopnosti. Řízení v této věci bylo na základě rozhodnutí KPP B. vydaného dne 15. 9. 2009, čj. XYZ, zastaveno dle ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích, a Mgr. H. byla s náhradou na náhradu škody odkázána na soud. Proti tomuto rozhodnutí podala Mgr. H. dne 30. 9. 2009 „odpor proti rozhodnutí přestupkové komise a stížnost na jednání“, kteréžto podání KrÚ SČK posoudil jako nepřípustné, a jako takové je svým rozhodnutím ze dne 4. 11. 2009, čj. XYZ, zamítl dle ustanovení § 92 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

Jelikož podnět stěžovatelů splňoval náležitosti stanovené zákonem č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejném ochránci práv“), rozhodl jsem se ve věci zahájit šetření. V průběhu šetření bylo zjištěno, že se manželé H. obrátili na MV ČR s podnětem k provedení přezkumného řízení, kterému však ministerstvo nevyhovělo a přezkumné řízení nezahájilo. Jelikož jsem v tomto kroku ministerstva shledal též pochybení, rozhodl jsem se šetření

PŘESTUPKY

rozšířit i vůči němu. Podstatou mých výtek byla především skutečnost, že správní orgány nepřipustily možnost použití videozáznamu zachycujícího předmětný incident s ohledem na to, že obviněný pan S. s pořízením tohoto videozáznamu neprojevil souhlas, což je v rozporu s ustanovením § 12 odst. 1¹⁶⁷ zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů. V důsledku toho pak dle názoru dotčených správních orgánů není možné s ohledem na ustanovení § 51 odst. 1 věta první¹⁶⁸ správního řádu předmětný videozáznam jako důkaz ve správním řízení provést. Rovněž jsem dospěl, oproti KPP B., k odlišnému závěru ohledně samotné interpretace toho, co bylo na videozáznamu zachyceno a jak incident probíhal.

B – SHRNUTÍ VYJÁDŘENÍ MĚSTSKÉHO ÚŘADU B. n. L. – S. B.

Ke zprávě o šetření jsem dne 19. 3. 2010 obdržel vyjádření tajemnice MěÚ B. n. L. – S. B. (dále jen „MěÚ B.“), která je též předsedkyní KPP B. Ta polemizovala s mým názorem, že ze spisového materiálu nepochybně vyplývalo, že manželé H. kamerový systém instalovali nikoli proto, aby zachycovali osobnostní projevy manželů S. či jiných osob jako takové, nýbrž pro účely získání důkazního materiálu pro případné přestupkové či trestní řízení, a to na základě předchozích zkušeností, kdy v minulosti mělo dojít k násilnému vniknutí na pozemek manželů H. Předsedkyně KPP B. v tomto směru namítá, proč není kamerovým systémem monitorováno veřejné prostranství před pozemkem H., nýbrž výhradně veřejné prostranství před pozemkem manželů S., se kterými mají, dle svědecké výpovědi J. S., dlouhodobé neshody.

JUDr. T. rovněž rozporovala moji interpretaci skutkového děje zachyceného videokamerou manželů H. Dle ní je z něj patrné, že incident začal za dodávkovým automobilem pana S., tedy mimo záběr kamerového systému. Vzhledem k tomu, že osoby, které byly přítomné incidentu, vypovídaly rozdílně, nebylo možno vyhodnotit, zda obviněný útok vyvolal či zda se případně ze strany obviněného nejednalo o nutnou obranu.

Tajemnice MěÚ B. dále nesouhlasila s tím, že v rámci přestupkového řízení škoda, která vznikla poškozené Mgr. H., byla spolehlivě zjištěna. Poukazovala přitom na to, že Mgr. H. doložila pouze výši ušlé hrubé mzdy, avšak majetkovou škodou ve smyslu ustanovení § 70 zákona o přestupcích je dle názoru tajemnice rozdíl mezi čistou mzdou, kterou by poškozená měla, pokud by u ní nevznikla pracovní neschopnost, a vyplacenou

¹⁶⁷ „(1) Písemnosti osobní povahy, podobizny, obrazové snímky a obrazové záznamy týkající se fyzické osoby nebo jejích projevů osobní povahy smějí být pořízeny nebo použity jen s jejím svolením.“

¹⁶⁸ „K provedení důkazů lze užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy.“

náhradou za dny dočasné pracovní neschopnosti. Toto však poškozená nedoložila, proto tedy škoda nebyla spolehlivě zjištěna.

C – SHRNUÍ VYJÁDŘENÍ KRÚ SČK

Dne 22. 3. 2010 jsem obdržel též vyjádření ředitele KrÚ SČK. Dle něho KrÚ SČK trvá na svém vyjádření čj. XYZ ze dne 17. 12. 2009, v němž bylo mj. uvedeno, že „KrÚ SČK, odbor vnitřních věcí a krajský živnostenský úřad, i s přihlédnutím k judikatuře vztahující se k dokazování v trestním řízení, považuje za nutné přípustnost takovýchto důkazů (videozáznamů, audiozáznamů) v řízení o přestupku posuzovat s ohledem na respektování práva na soukromí zakotveného v čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, práva na nedotknutelnost osoby a jejího soukromí ve smyslu čl. 7 a čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. KrÚ připouští, že v některých konkrétních případech může být užití důkazu pořízeného v rozporu s ustanovením § 12 odst. 1 občanského zákoníku správním orgánem v řízení o přestupku přípustně, a to i přes rozpor s ustanovením § 51 odst. 1 správního řádu. Budou to však takové případy, kdy bude vzhledem k jejich okolnostem ochrana veřejného zájmu nadřazena ochraně respektování práva na soukromí, resp. práva na nedotknutelnost osoby a jejího soukromí. Tedy v případech závažných přestupků, které závažným způsobem poruší nebo ohrozí zájem společnosti.“

Dle ředitele KrÚ SČK dále trvá na tom, že „správním uvážením nedospěl k závěru, že v daném případě by ochrana veřejného zájmu byla nadřazena ochraně respektování práva na soukromí, resp. práva na nedotknutelnost osoby a jejího soukromí.“ Proto nepřipustné odvolání Mgr. H. nebylo posouzeno jako podnět k přezkumnému řízení. V předmětné věci nešlo o trestnou činnost, proto byla namíste aplikace občanskoprávní ochrany osobnosti dle občanského zákoníku (viz výše). Judikatura ohledně použití audiovizuálního záznamu jako důkazu v přestupkovém řízení zatím neexistuje. Pokud se však v trestním řízení individuálně zvažuje, zdali převáží veřejný zájem nad ochranou osobnosti při použití záznamu jako důkazu, potom by takové zvažování v rámci přestupkového řízení, kdy je společenská nebezpečnost přestupku nižší, mělo být ještě intenzivnější. Závěrem ředitel KrÚ SČK namítl, že pokud obviněný nezpochybnil provedení důkazu videozáznamem, nelze z této skutečnosti dovodit konkludentní souhlas s použitím tohoto záznamu jako důkazu.

D – SHRNUÍ VYJÁDŘENÍ MINISTERSTVA

Za ministerstvo se k šetřené věci vyjádřil dne 22. 3. 2010 ředitel odboru všeobecné správy MV ČR. Ten ve svém vyjádření zdůraznil, že příslušným k provedení přezkumného řízení, tj. i k případnému zrušení

přezkoumávaného rozhodnutí KPP B., byl dle ustanovení § 95 odst. 1 správního řádu KrÚ SČK. Ministerstvo nebylo příslušné k posouzení rozhodnutí KPP B. podle ustanovení § 94 a násl. správního řádu, nemohlo zahájit přezkumné řízení a případně rozhodnout o jeho zrušení. Zrušit rozhodnutí KPP B. v přezkumném řízení by mohlo ministerstvo v souladu s ustanovením § 95 odst. 3 správního řádu pouze tehdy, pokud by „otevřelo“ právní moc rozhodnutí KrÚ SČK.

Z věcného hlediska k šetřené věci ředitel odboru uvedl, že videozáznam byl nahráván na soukromou kameru manželů H., monitorující veřejné prostranství před nemovitostí obviněného. S ohledem na charakter prostoru snímaného kamerou a na stanoviska ÚOOÚ (dále též „Úřad“) je dle názoru ministerstva provozování kamerového systému manž. H. zpracováním osobních údajů ve smyslu zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně osobních údajů“). Ten v ustanovení § 16 ukládá osobě, která hodlá jako správce zpracovávat osobní údaje, povinnost tuto skutečnost písemně oznámit Úřadu před zpracováním osobních údajů. Ten posléze zapíše podané informace do veřejně přístupného registru. V tomto registru však není k osobám E. H. nebo L. H. žádný záznam. Je tedy otázkou, zdali se stěžovatelé v rámci správního řízení neodvolávali na důkazní prostředek pořízený v rozporu se zákonem o ochraně osobních údajů, tj. zda před zaznamenáváním záznamů nahrávaných na jejich kamerový systém splnili svou oznamovací povinnost stanovenou v ustanovení § 16 zákona o ochraně osobních údajů. Pokud by tomu tak nebylo, nemohl by správní orgán podle ustanovení § 51 správního řádu k takto získanému důkaznímu prostředku přihlídnout.

Dle názoru ředitele odboru nepostupovalo ministerstvo v rozporu se zákony, když nemohlo zrušit pravomocné rozhodnutí KPP B. v přezkumném řízení, neboť k zahájení přezkumného řízení nebylo příslušné.

E – KONEČNÉ HODNOCENÍ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV

Úvodem mého hodnocení si dovoluji stručný exkurs do oblasti ústavního práva. Zastánci restriktivního pojetí v otázce použitelnosti audio- či videozáznamů (dále jen „záznam“) odůvodňují svůj postoj zejména tím, že by v případě použití těchto záznamů jako důkazů ve správním řízení došlo k narušení soukromí osob, které jsou na záznamu zachyceny (zejm. obviněných). Ochrana soukromí je v ústavním rámci zakotvena v čl. 7 Listiny základních práv a svobod. Je však třeba si uvědomit, že Listinou je též zaručena např. nedotknutelnost osoby (dokonce v témže čl. 7 odst. 1), její důstojnost, osobní čest, dobrá pověst a jméno (čl. 10 odst. 1 Listiny). V konkrétním případě by tedy mělo být poměřováno právo na

ochranu soukromí pachatele přestupku na straně jedné a jiná výše zmíněná práva postižených (poškozených) osob na straně druhé.

Domnívám se, že by do sféry soukromoprávní ochrany dle § 12 občanského zákoníku, který je zákonným vyjádřením ústavního práva na ochranu soukromí ve sféře soukromoprávní, mělo spadat především pořizování těch záznamů, jejichž primárním cílem je toto soukromí narušit. Asi není sporu o tom, že pokud někdo např. natočí jinou osobu ať už v intimní nebo běžné každodenní situaci a snímek následně bez jejího svolení rozešle nebo vyvěsí na internet či využije jiným způsobem (a nejedná se přitom o některou ze zákonných licencí zmíněných v ustanovení § 12 odst. 2 a 3¹⁶⁹ občanského zákoníku), potom jde jednoznačně o jednání, které by bylo namíste řešit podáním civilní žaloby na ochranu osobnosti.

Pokud však někdo (např. na základě předchozích negativních zkušeností ať už s pachatelem přestupku, nebo s předchozím správním či trestním řízením, které bylo zastaveno z důvodu, že se nepodařilo obviněnému protiprávní jednání prokázat) pořídí záznam závadného jednání jiné osoby s cílem pořídit důkaz pro případné správní řízení (v jehož rámci jsou nařízená ústní jednání neveřejná, což je z hlediska ochrany soukromí věc nikoliv nepodstatná), dostáváme se tímto zjevně do oblasti práva veřejného. V té hraje dominantní úlohu při ochraně ústavního práva na soukromí zákon o ochraně osobních údajů, na jehož dodržování dohlíží Úřad. Jemu tedy náleží posouzení, zdali jsou osobní údaje¹⁷⁰ či citlivé osobní údaje¹⁷¹ fyzických osob zpracovávány¹⁷², shromažďová-

¹⁶⁹ „(2) Svolení není třeba, použijí-li se písemnosti osobní povahy, podobizny, obrazové snímky nebo obrazové a zvukové záznamy k účelům úředním na základě zákona.

(3) Podobizny, obrazové snímky a obrazové a zvukové záznamy se mohou bez svolení fyzické osoby pořídít nebo použít přiměřeným způsobem též pro vědecké a umělecké účely a pro tiskové, filmové, rozhlasové a televizní zpravodajství. Ani takové použití však nesmí být v rozporu s oprávněnými zájmy fyzické osoby.“

¹⁷⁰ § 4 písm. a) zákona o ochraně osobních údajů: „(...) osobním údajem [se rozumí] jakákoliv informace týkající se určeného nebo určitého subjektu údajů. Subjekt údajů se považuje za určený nebo určitelný, jestliže lze subjekt údajů přímo či nepřímo identifikovat zejména na základě čísla, kódu nebo jednoho či více prvků, specifických pro jeho fyzickou, fyziologickou, psychickou, ekonomickou, kulturní nebo sociální identitu (...).“

¹⁷¹ § 4 písm. b) zákona o ochraně osobních údajů: „(...) citlivým údajem [se rozumí] osobní údaj vypovídající o národnostním, rasovém nebo etnickém původu, politických postojích, členství v odborových organizacích, náboženství a filozofickém přesvědčení, odsouzení za trestný čin, zdravotním stavu a sexuálním životě subjektu údajů a genetický údaj subjektu údajů; citlivým údajem je také biometrický údaj, který umožňuje přímou identifikaci nebo autentizaci subjektu údajů (...).“

¹⁷² § 4 písm. e) zákona o ochraně osobních údajů: „(...) zpracováním osobních údajů [se rozumí] jakákoliv operace nebo soustava operací, které správce nebo zpracovatel systematicky provádějí s osobními údaji, a to automatizovaně nebo jinými prostředky. Zpracováním osobních údajů se rozumí zejména shromažďování, ukládání na nosiče informací, zpřístupňování, úprava nebo pozměňování, vyhledávání, používání, předávání, šíření,

ny¹⁷³ a uchovávány¹⁷⁴ správci¹⁷⁵ či zpracovateli¹⁷⁶ v souladu s tímto zákonem. Rozsah působnosti je stanoven v ustanovení § 3; zde jsou vymezeny i případy, na něž se zákon o ochraně osobních údajů nevztahuje.¹⁷⁷ Provozování kamerového systému je Úřadem dlouhodobě považováno za zpracování osobních údajů (pokud je zároveň prováděn záznam pořizovaných záběrů).¹⁷⁸

Správci údajů je obecně stanovena povinnost zpracovávat osobní údaje pouze se souhlasem subjektů údajů (§ 5 odst. 2 věta první zákona o ochraně osobních údajů). Z této obecné povinnosti však citovaný zákon připouští výjimky. K nim patří i výjimka stanovená v ustanovení § 5 odst. 2 písm. e) zákona o ochraně osobních údajů, dle něhož může správce osobní údaje zpracovávat bez souhlasu subjektů údajů, *„pokud je to nezbytné pro ochranu práv a právem chráněných zájmů správce, příjemce nebo jiné dotčené osoby; takové zpracování osobních údajů však nesmí být v rozporu s právem subjektu údajů na ochranu jeho soukromého a osobního života“*. Dle mého názoru je možno do této kategorie výjimek zařadit i pořizování záznamů pro účely získání důkazů (a pouze pro ně) v rámci případného přestupkového řízení. Pokud by samozřejmě předmětný záznam byl použit (zneužit) i pro jiné účely než výše uvedené, potom by se samozřejmě mohlo jednat o porušení této výjimky, s možností následného postihu ze strany Úřadu popř. podání žaloby na ochranu osobnosti ze strany osoby, která je záznamem zachycena.

Jak už bylo řečeno výše, vzhledem k tomu, že k posouzení dodržování povinností stanovených zákonem o ochraně osobních údajů (a tedy i přípustnosti zpracování osobních údajů bez souhlasu subjektů údajů, a to

zveřejňování, uchovávání, výměna, třídění nebo kombinování, blokování a likvidace (...).“

¹⁷³ § 4 písm. f) zákona o ochraně osobních údajů: *„(...) shromažďováním osobních údajů [se rozumí] systematický postup nebo soubor postupů, jehož cílem je získání osobních údajů za účelem jejich dalšího uložení na nosič informací pro jejich okamžité nebo pozdější zpracování (...).“*

¹⁷⁴ § 4 písm. g) zákona o ochraně osobních údajů: *„(...) uchováváním osobních údajů [se rozumí] udržování údajů v takové podobě, která je umožňuje dále zpracovávat (...).“*

¹⁷⁵ § 4 písm. j) zákona o ochraně osobních údajů: *„(...) správcem [se rozumí] každý subjekt, který určuje účel a prostředky zpracování osobních údajů, provádí zpracování a odpovídá za něj. Zpracováním osobních údajů může správce zmocnit nebo pověřit zpracovatele, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak (...).“*

¹⁷⁶ § 4 písm. k) zákona o ochraně osobních údajů: *„(...) zpracovatelem [se rozumí] každý subjekt, který na základě zvláštního zákona nebo pověření správcem zpracovává osobní údaje podle tohoto zákona (...).“*

¹⁷⁷ Např. odstavec 3: *„Tento zákon se nevztahuje na zpracování osobních údajů, které provádí fyzická osoba výlučně pro osobní potřebu.“* Odstavec 4: *„Tento zákon se nevztahuje na nahodilé shromažďování osobních údajů, pokud tyto údaje nejsou dále zpracovávány.“*

¹⁷⁸ Viz stanovisko Úřadu č. 1/2006 či Výroční zpráva Úřadu za rok 2008, s. 42. Obojí dostupné na webových stránkách Úřadu – www.uouu.cz.

zejména z hlediska posouzení nezbytnosti pro ochranu práv a právem chráněných zájmů správce a možného rozporu s právem subjektu údajů na ochranu jeho soukromého a osobního života) je pouze Úřad, měl by správní orgán zvážit v případě, kdy je mu předložen jako důkaz záznam (a to minimálně tehdy, pokud se jedná o důkaz klíčový nebo je pořízení záznamu obviněným rozporováno), postupovat dle ustanovení § 57 odst. 1 písm. a) správního řádu, tj. iniciovat vyřešení předběžné otázky spočívající v posouzení výše zmíněných aspektů pořízení záznamu. Pokud by Úřad dospěl k závěru, že při pořizování záznamu nebyl porušen zákon na ochranu osobních údajů, tj. zejména že byly naplněny podmínky pro aplikaci výše zmíněné výjimky dle ustanovení § 5 odst. 2 písm. e) zákona o ochraně osobních údajů, jsem toho názoru, že by předmětný záznam mohl být použit jako důkazní prostředek ve smyslu ustanovení § 51 odst. 1 věta první správního řádu.¹⁷⁹ Pokud by samozřejmě došlo k použití záznamu i jiným způsobem než pro účely správního řízení, mohla by se dotyčná osoba podle okolností bránit právě podáním občanskoprávní žaloby na ochranu osobnosti. Samozřejmě nelze vyloučit, že osoba, která záznam pořídila, by mohla být v případě, že by Úřad shledal, že pořízení záznamu bylo v rozporu se zákonem na ochranu osobních údajů, sankcionována. Bylo by tedy na ní, aby v řízení o předběžné otázce náležitě dokladovala především otázku nezbytnosti pořízení záznamu pro ochranu svých práv a oprávněných zájmů ve smyslu ustanovení § 5 odst. 2 písm. e) zákona o ochraně osobních údajů, např. poukazem na dlouhodobé protiprávní jednání osoby, která je na záznamu zachycena a popř. i opakovaná správní řízení vedená vůči ní, kdy by bylo možno dovodit pořízení záznamu jako určité ultima ratio, které by mohlo přispět k potrestání pachatele protiprávního jednání. Úřad by měl rovněž posuzovat např. otázku zabezpečení záznamu, délky a způsobu jeho uchování a další aspekty pořízení záznamu, a to z hlediska proporcionality mezi ochranou práv a oprávněných zájmů osoby, která záznam pořídila, a intenzitou zásahu do práva osoby, která byla záznamem zachycena, na ochranu soukromého a rodinného života.

Jsem si vědom toho, že tento postup může způsobit určitou prodlevu v rámci řízení. Proto by měl správní orgán v takových případech též zvážit, zdali je provedení důkazu záznamem z hlediska zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, nezbytné. Pokud by byl např. skutkový stav bezpečně zjištěn např. svědeckými výpověďmi, které by nebyly vzájemně rozporné, potom by již navrhovaný důkaz záznamem nebylo třeba provádět. S odmítnutím důkazu by se pochopitelně měl správní orgán vypořádat v odůvodnění rozhodnutí. Domnívám se však,

¹⁷⁹ „K provedení důkazů lze užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy.“

že avizovaný postup dle ustanovení § 57 odst. 1 písm. a) správního řádu by byl vůči oznamovatelům nebo dokonce navrhovatelům či poškozeným jakožto účastníkům řízení „férovější“ a reflektující zásadu spravedlivého procesu než navrhovaný důkaz záznamem a priori odmítnout s odkazem na ochranu soukromí obviněného. Jsem toho názoru, že by správní orgán v rámci řízení měl šetřit nejen práva obviněného, ale i jiných účastníků řízení (např. poškozeného či navrhovatele), kteří mají zájem na řádném projednání věci minimálně z hlediska náhrady škody (poškozený) či případného hrazení nákladů řízení (navrhovatel). Tito účastníci řízení by tedy měli mít možnost přednést svou věc za stejných podmínek jako obviněný (zásada „rovnosti zbraní“). Je totiž třeba si uvědomit, že zastavení řízení z důvodu prekluze, která by nastala mj. z důvodu řešení výše zmíněné předběžné otázky Úřadem, by mělo pro obviněného podobný efekt, jako pravomocné zastavení řízení dle ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích; nikoliv však např. pro navrhovatele, který by byl v případě zastavení řízení z důvodu, že se nepodařil skutek, o němž se vede řízení, obviněnému prokázat, povinen uhradit náklady řízení dle ustanovení § 79 odst. 1 zákona o přestupcích.

Na závěr pojednání o použitelnosti záznamu jako důkazu ve správním řízení si dovoluji jednu, spíše filozofickou úvahu. (Nejen) ve správním řízení je jako důkaz obecně přípustná a akceptovaná svědecká výpověď, která je považována za pravdivou, pokud není prokázán opak. Je však všeobecně známo, že taková svědecká výpověď je ryze subjektivním pohledem osoby, která ji podává. Odráží se v ní nejen její vztah a preference (ať už kladné či záporné) ke skutečnostem a osobám, jichž se týká, ale též životní zkušenosti, okamžitý psychický a zdravotní stav v době, kdy k popisované události došlo i v době podání svědecké výpovědi, či „zub času“, tj. možné „rozmělnění“ popisovaného skutkového děje v paměti svědka v důsledku uplynutí delšího časového období od události k podání svědecké výpovědi. Jestliže tedy připouštíme dokazování skrze tyto, jak už bylo řečeno, poněkud subjektivní výpovědi aktérů a svědků incidentu, potom je dle mého soudu namístě se ptát, zdali by neměly být tím spíše připuštěny jako důkazy i zmíněné záznamy, které by mohly popisovanou realitu přiblížit přece jen objektivnějším způsobem. Samozřejmě i tyto záznamy by musely být předmětem zkoumání správním orgánem (podobně jako svědecké výpovědi) jednak stran jejich věrohodnosti, tj. z hlediska případné dodatečné úpravy pořízeného záznamu, ale též ohledně bezpečné identifikace osob na něm zachycených.

Nyní bych si dovilil vyjádřit se k dalším sporným aspektům vyjádření jednotlivých správních orgánů. Nemohu souhlasit se závěrem tajemnice, že incident začal za dodávkovým automobilem pana S. a že ze záznamu není zřejmý začátek i samotný průběh incidentu. V podrobnostech odkazují na svou zprávu ze šetření ze dne 22. 2. 2010, str. 5 a 6, s tím,

že předmětný záznam je obsažen nikoliv pouze na DVD nosiči, který mi zaslali stěžovatelé, ale i na nosiči, který měla k dispozici KPP B. jako součást spisového materiálu a který jsem si vyžádal z důvodu objektivního posouzení věci. Musím znovu připomenout, že v záznamu je velice podstatná i zvuková stopa, z níž je (při maximálně zesíleném zvuku) patrné, že pan S. Mgr. H. hrubě oslovil, a to slovy „Co se tady couráš?“ ještě předtím, než k němu přišla. Poté jsou zcela jasně slyšitelné výzvy stěžovatelky, aby na ni pan S. nesahal.

Rovněž nemohu souhlasit s tvrzením tajemnice MěÚ B., že manželé H. mají kamerový systém namířený výlučně na prostranství před pozemkem manželů S. Na DVD nosiči, který jsem měl já i KPP B. k dispozici, byly předloženy záběry z celkem 4 kamer, z nichž pouze 1 monitorovala téměř výlučně prostranství před pozemkem S. Další kamera umístěná vedle branky na pozemek manželů H. zabírala z větší části pozemek stěžovatelů a pouze malou část prostranství před pozemkem S. Třetí kamera snímala bezprostřední okolí před pozemkem H. a čtvrtá pak prostranství za brankou na pozemku H.

Pokud se týče otázky výše způsobené škody, je možno přisvědčit tajemnici, že výše škody tak, jak ji doložila Mgr. H., neodpovídá majetkové škodě ve smyslu ustanovení § 70 zákona o přestupcích, neboť dokladovaná ušlá hrubá mzda neodpovídá ztrátě na výdělku jakožto rozdílu mezi mzdou, kterou by bývala stěžovatelka měla, pokud by u ní v důsledku přestupku nevznikla pracovní neschopnost, a nemocenským, které pobírala v době pracovní neschopnosti. V tomto smyslu jsem tedy přehodnotil své původní závěry zmíněné ve zprávě o šetření.

Pokud se týče sporné interpretace vyjádření vedoucího odboru z KrÚ ze dne 17. 12. 2009 týkajícího se otázky použitelnosti záznamů jako důkazů ve správním řízení v praxi KrÚ SČK, kdy jsem na základě výše citovaného textu vyjádření vedoucího odboru ve své zprávě o šetření dovodil, že dle KrÚ SČK *„lze užití audiovizuálních záznamů, jako důkazů ve správním řízení, lze připustit nikoliv ve fázi, kdy zachycuje samotné projevy osobní povahy fyzické osoby, nýbrž následek jednání. V takových případech nepůjde o hlavní důkaz prokazující zavinění přestupku, může však jít o podpůrný důkazní prostředek“*, nemohu jinak než potvrdit své zmíněné stanovisko, neboť takovýto závěr se mi jeví z textu vyjádření jako nepochybný. Použitelnost záznamů, jakožto důkazů pak dle KrÚ SČK bude dále omezena na *„takové případy, kdy bude vzhledem k jejich okolnostem ochrana veřejného zájmu nadřazena ochraně respektování práva na soukromí, resp. práva na nedotknutelnost osoby a jejího soukromí. Tedy v případě závažných přestupků, které závažným způsobem poruší nebo ohrozí zájem společnosti.“* Při takovém úzkém vymezení možnosti užití záznamů jako důkazů však mám obavu, zda by takový záznam byl jako relevantní důkaz, způsobilý prokázat skutkový děj, vůbec využitelný.

PŘESTUPKY

V souvislosti s šetřeným případem musím přisvědčit řediteli odboru z ministerstva, že by manželé H. pochybili, pokud by v rozporu s ustanovením § 16 zákona na ochranu osobních údajů zahájili zpracování osobních údajů (nahrávání záznamu na kameru), aniž by o tom učinili písemné oznámení Úřadu ve smyslu citovaného ustanovení. V takovém případě se jedná o přestupek dle ustanovení § 44 odst. 2 písm. i) zákona o ochraně osobních údajů, za něhož může Úřad v případě prokázání uložit pokutu až do výše 1 mil. Kč. Otázkou ovšem zůstává, zda již v tomto případě nedošlo k prekluzi přestupku (pokud byl spáchán), neboť tento přestupek je dokonán již samotným nezasláním oznámení ve 30denní lhůtě před zahájením zpracování osobních údajů.¹⁸⁰

Dle mého názoru však samotné nesplnění oznamovací povinnosti podle ustanovení § 16 zákona o ochraně osobních údajů ještě neznamená, že dochází ke zpracování osobních údajů v rozporu s tímto zákonem. Samotné zpracování osobních údajů a oznamovací povinnost jsou dva různé objekty právní regulace, které nelze spolu směřovat. Účelem oznamovací povinnosti je především to, aby měl Úřad přehled o tom, kde a jakým způsobem jsou zpracovávány osobní údaje, a mohl tomu přizpůsobit např. svoji kontrolní činnost. Jak už bylo zmíněno výše, přestupek spočívající v nesplnění oznamovací povinnosti je spáchán (resp. dokonán) nezasláním oznámení ve stanovené lhůtě. Samotný záznam by však měl být podroben zkoumání, zdali jeho pořízení naplňuje podmínky stanovené zákonem o ochraně osobních údajů [v daném případě zdali jsou splněny podmínky výjimky z pravidla povinného souhlasu subjektů údajů se zpracováním jejich osobních údajů v ustanovení § 5 odst. 2 písm. e) zákona o ochraně osobních údajů]. Pokud tyto podmínky splněny byly, potom nelze dle mého soudu tento záznam s poukazem na případné nesplnění oznamovací povinnosti a priori považovat za důkaz získaný v rozporu se zákonem.

Po důkladné analýze problematiky věcné příslušnosti k zahájení přezkumného řízení a argumentů přednesených v této záležitosti ministerstvem jsem naopak dospěl k závěru, že ministerstvu v šetřeném případě skutečně nenáleželo přezkoumání věci v rámci přezkumného řízení, neboť k jeho zahájení vůči KrÚ SČK nebyl důvod, když rozhodnutí KrÚ SČK, jímž bylo odvolání Mgr. H. zamítnuto jako nepřipustné, bylo vydáno v souladu s ustanovením § 92 odst. 1 správního řádu ve spojení s ustanovením § 81 odst. 2 zákona o přestupcích. Postup dle ustanovení § 95 odst. 3 správního řádu, tj. přezkoumání rozhodnutí správního orgánu I.

¹⁸⁰ § 16 odst. 3 zákona o ochraně osobních údajů: „Obsahuje-li oznámení všechny náležitosti podle odstavce 2 a není-li zahájeno řízení podle § 17 odst. 1, lze po uplynutí lhůty 30 dnů ode dne doručení oznámení zahájit zpracování osobních údajů. Úřad v takovém případě zapíše informace uvedené v oznámení do registru.“

stupně ze strany ministerstva, by byl možný pouze v případě, pokud by bylo zároveň zahájeno přezkumné řízení vůči KrÚ SČK.

F – NÁVRH OPATŘENÍ K NÁPRAVĚ

Vzhledem k tomu, že v daném případě již uplynul jeden rok od spáchání přestupku, a ten tedy není možné znovu projednat, nelze již v daném konkrétním případě nápravná opatření uložit. Přesto v souladu s § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv navrhuji jako opatření k nápravě, aby se KPP B. a KrÚ SČK mými výhradami zabývaly a zohlednily je ve své budoucí praxi.

Přestože, jak vyplývá z výše uvedeného, jsem dospěl k závěru, že ministerstvo nepochybně, když v dané věci nezažilo přezkumné řízení, dovoluji si je vyzvat, aby v rámci svého metodického působení (např. ve formě pravidelných konzultačních dnů) seznámilo s mými výše zmíněnými poznatky a úvahami pracovníky podřízených správních orgánů, neboť je zřejmé, že otázka přípustnosti záznamů jako důkazních prostředků ve správním řízení tak, jak je v současné době (nejen) ministerstvem chápána,¹⁸¹ je odvozována především z pohledu intenzity zásahu do soukromí obviněného; nikoliv z hlediska práv a oprávněných zájmů postižených (poškozených) osob. Domnívám se, že pokud by se v praxi správních orgánů zabývajících se přestupkovou agendou rozšířilo vnímání použitelnosti záznamů jako důkazů ve správním řízení mnou naznačeným způsobem, potom by mohlo dojít k potrestání pachatelů i v celé řadě řízení, která byla dosud zastavována proto, že nebyl připuštěn důkaz záznamem s poukazem na ochranu soukromí pachatele. Jsem přesvědčen, že by tento posun v praxi správních orgánů mohl alespoň částečně přispět ke zvýšení důvěry občanů v řádné fungování veřejné správy, což je, jak doufám, cílem nejen mým, ale pracovníků všech správních orgánů.

Závěrečné stanovisko s návrhem opatření v souladu s ustanovením § 20 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv zasílám tajemnici MěÚ B., řediteli KrÚ SČK a řediteli odboru všeobecné správy MV ČR, aby se k mnou navrženým opatřením k nápravě vyjádřili. Závěrečné stanovisko zasílám též stěžovatelům Mgr. E. a L. H.

JUDr. Otakar Motejl
veřejný ochránce práv

¹⁸¹ Viz Zápis z konzultačního dne k přestupkové problematice konaný odborem všeobecné správy Ministerstva vnitra pro zpracovatele přestupkové agendy dne 9. 12. 2009, bod 13: <http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?PubID=119576&TypeID=2>.

Správní orgány musí při posuzování rozsahu odvolání vycházet nejen z jazykového výkladu § 82 správního řádu, ale i z logiky věci a všech okolností případu. Dovozerat, že odvolání směřuje i proti výrokům, v nichž došlo např. k zastavení řízení, postrádá smysl, neboť odvolatel, který je způsobilý k právním úkonům, obvykle nebude podávat odvolání ve svůj neprospěch.

V Brně dne 2. listopadu 2010

Sp. zn.: 3477/2010/VOP/MK

Zpráva o výsledku šetření ve věci podnětu pana J. Š.

A – OBSAH PODNĚTU

Pan J. Š. bytem D. (dále také jen „stěžovatel“) se na veřejného ochránce práv (dále také jen „ochránce“) obrátil se stížností na postup odboru dopravy a silničního hospodářství Městského úřadu V. (dále také jen „správní orgán I. stupně“), který jednak vedl správní řízení o správních deliktech stěžovatele a jednak rozhodoval o zadržení řidičského průkazu stěžovatele a následně mu tento řidičský průkaz vrátil.

Vzhledem k tomu, že na rozhodovací činnosti se podílel i KrÚ SČK (dále také jen „odvolací orgán“), bylo šetření ochránce vztaženo i na jeho aktivitu v dané kauze.

Stěžovatel spatřuje zásadní pochybení v tom, že mu byl jeho zadržený řidičský průkaz vrácen až dne 10. listopadu 2009 a nikoli po právní moci rozsudku Okresního soudu v B. (tj. po 22. červenci 2009).

B – SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

Na základě podnětu pana Š. bylo zahájeno šetření podle § 14 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve věci postupu správních orgánů, které se svou činností na případu podílely. Šlo tedy o Městský úřad V. a KrÚ SČK.

Výše zmíněné správní orgány byly požádány o vyjádření k případu a současně mi byl na vyžádání poskytnut i spisový materiál (kopie).

Z informací poskytnutých stěžovatelem vyplývá následující:

- Dne 9. 11. 2008 byl stěžovatel účasten dopravní nehody.
- Pro podezření, že v dané době vozidlo řídil, byl policií vyzván k dechové zkoušce, která byla pozitivní.
- Následné odborné vyšetření odmítl.
- V této souvislosti mu byl na místě zadržen jeho řidičský průkaz, o čemž následně rozhodl Městský úřad V. dne 21. 11. 2008.
- Ve věci bylo vedeno trestní řízení, které dne 19. 6. 2009 skončilo rozsudkem o zproštění návrhu na potrestání, neboť se nepodařilo

prokázat, že by stěžovatel vozidlo skutečně řídil (právní moci rozsudek nabyt dne 22. 7. 2009).

- Poté bylo Městským úřadem V. zahájeno správní řízení o jiném správním deliktu dle § 125 odst. 2 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů,¹⁸² a o přestupku dle § 22 odst. 1 písm. l) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, v souvislosti s porušením ustanovení § 4 písm. b), ustanovení § 10 odst. 1 písm. d), ustanovení § 10 odst. 3 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

Ze spisového materiálu dále vyplývá, že:

Dne 27. 8. 2009 bylo vydáno rozhodnutí správního orgánu I. stupně, jímž byl stěžovatel uznán vinným ze spáchání jiného správního deliktu (viz výše) a přestupku dle § 22 odst. 1 písm. l) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů. V dalších dvou bodech (obvinění ze spáchání přestupku podle ustanovení § 16 odst. 1 písm. a) zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla, ve znění pozdějších předpisů, a z přestupku dle § 22 odst. 1 písm. d) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů) bylo řízení zastaveno.

Dne 23. 9. 2009 pak stěžovatel podal odvolání proti zmíněnému rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

O tomto odvolání bylo odvolacím orgánem rozhodnuto dne 20. 11. 2009 (čj. XYZ), které nabylo právní moci dne 31. 12. 2009, přičemž je zřejmé, že odvolací orgán se zabýval rozhodnutím v celém jeho rozsahu a nikoli pouze v té části, v níž byla konstatována vina stěžovatele.

Řidičský průkaz byl stěžovateli správním orgánem I. stupně vrácen dne 10. 11. 2009 (tj. k datu prekluze přestupku, v jehož souvislosti došlo k zadržení řidičského průkazu).

C – PRÁVNÍ ZHODNOCENÍ

Se správními orgány jsem za jedno v tom, že požadavku stěžovatele na vrácení řidičského průkazu poté, co se správní orgán I. stupně dozvěděl o rozsudku soudu a datu jeho právní moci, nebylo možné vyhovět. K zadržení řidičského průkazu stěžovatele došlo totiž jednak pro podezření, že řídil pod vlivem alkoholu nebo jiné návykové látky, ale také z toho důvodu, že se odmítl podrobit lékařskému vyšetření, zda není ovlivněn alkoholem, ačkoli toto vyšetření nebylo spojeno s nebezpečím pro jeho

¹⁸² „Obecní úřad obce s rozšířenou působností uloží pokutu do 50 000 Kč fyzické osobě, která je provozovatelem vozidla nebo které provozovatel nebo jiná osoba svěřila řízení vozidla, jestliže se dopustila jednání uvedeného v odstavci 1 písm. e)” (tj. přikázala řízení vozidla nebo svěřila vozidlo osobě, o níž neznala údaje potřebné k určení její totožnosti).

zdraví. Řidičský průkaz tedy bylo možné vrátit v souladu s ustanovením § 118c odst. 2 písm. b) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, až poté, co řízení pro oba skutky bude pravomocně skončeno a současně nebude uložen trest zá- kazu činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel. Zprošťující rozsudek soudu tedy byl jednou, nikoli však jedinou podmínkou pro vrá- cení řidičského průkazu.

V průběhu šetření však bylo zjištěno, že řidičský průkaz by býval mohl být vrácen dříve, pokud by správní orgány správně posoudily roz- sah odvolání, jímž stěžovatel napadl rozhodnutí Městského úřadu V.

Předně si dovolím upozornit na fakt, že správní orgán I. stupně své rozhodnutí nijak nerozčlenil, pokud jde o jednotlivé výroky. Rozhodnutí tudíž neobsahuje jasně označitelné části výrokové části rozhodnutí. V zá- jmu přehlednosti budoucích rozhodnutí tohoto správního orgánu tedy doporučuji, aby své výroky jasně oddělil např. jako výrok I., II., III. nebo jiným vhodným způsobem.

Pro přehlednost si dovolím výrok správního orgánu o vině stěžovatele označit jako výrok A, výrok týkající se přestupku dle § 16 odst. 1 písm. a) zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla, ve znění pozdějších předpisů, jako výrok B a výrok týkající se přestupku dle § 22 odst. 1 písm. d) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, jako výrok C.

Je pravdou, že odvolání stěžovatele proti rozhodnutí správního orgá- nu I. stupně bylo poměrně stručné: *„Podávám odvolání proti výše uve- denému rozhodnutí Městského úřadu V. z těchto důvodů: Podle zákona č. 361/2000 Sb. nejsem povinen znát totožnost ani údaje potřebné k určení totožnosti osoby, které jsem svěřil řízení vozidla. Pokud tomu tak není, ne- souhlasím s výší uložené pokuty a žádám o její snížení.“*

Takto formulované odvolání pak jak správní orgán I. stupně, tak od- volací orgán vyhodnotil jako odvolání, v němž není uvedeno, v jakém roz- sahu odvolatel rozhodnutí napadá, a za použití ustanovení § 82 odst. 2 správního řádu¹⁸³ měly orgány za to, že se stěžovatel domáhá zrušení celého rozhodnutí. Pakliže by totiž odvolání stěžovatele bylo vyhodnoce- no jako odvolání směřující jen do výroku A (tj. do výroku o vině) a vý- roku o výši sankce, nabyly by další výroky B a C právní moci dle § 82 odst. 3 správního řádu¹⁸⁴ a následně by mohlo dojít k vrácení řidičského

¹⁸³ „Odvolání musí mít náležitosti uvedené v § 37 odst. 2 a musí obsahovat údaje o tom, proti kterému rozhodnutí směřuje, v jakém rozsahu ho napadá a v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo. Není-li v odvolání uvedeno, v jakém rozsahu odvolatel rozhodnutí napadá, platí, že se domáhá zrušení celého rozhodnutí. Odvolání se podává s potřebným počtem stejnopisů tak, aby je- den stejnopis zůstal správnímu orgánu a aby každý účastník dostal jeden stejnopis. Nepo- dá-li účastník potřebný počet stejnopisů, vyhotoví je správní orgán na náklady účastníka.“

¹⁸⁴ „Pokud odvolání směřuje jen proti některému výroku rozhodnutí nebo proti vedlejšímu ustanovení výroku, které netvoří nedílný celek s ostatními, a pokud tím nemůže být

průkazu, neboť by bylo pravomocně ukončeno i druhé řízení vedené pro podezření z činu, který byl důvodem pro zadržení řidičského průkazu.

Má kritika tedy směřuje proti tomu, jakým způsobem oba správní orgány vyhodnotily rozsah odvolání stěžovatele proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, neboť jsem přesvědčen, že jakkoli je stěžovatelovo odvolání stručné, lze z něj nepochybně dovodit, že směřuje výhradně proti výroku A a výroku o výši sankce.

Důvod postupu správních orgánů popisuje ve svém vyjádření odvolací orgán tak, že bylo nutno vycházet z dikce § 82 správního řádu. Podle § 82 odst. 2 pak musí odvolání splňovat náležitosti uvedené v § 37 správního řádu a dále musí podání obsahovat i údaje o tom, proti kterému rozhodnutí směřuje, v jakém rozsahu ho napadá a v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávností rozhodnutí nebo řízení. KrÚ SČK zastává názor, že v daném případě stěžovatel ve svém odvolání konkrétně nespécifikoval, v jakém rozsahu, tedy jakou výrokovou část, rozhodnutí napadá a naopak z úvodu odvolání jednoznačně vyplynulo, že se odvolává proti rozhodnutí čj. XYZ – tedy zřejmě proti celému rozhodnutí. Krajský úřad dále zastává názor, že nebylo možné, na základě pouhé domněnky vyvozované z odůvodnění podaného odvolání, dovozovat závěr, že stěžovatel napadá pouze výrok o vině, když blíže v úvodu neuvedl obligatorní náležitost, který výrok napadá.

Tuto úvahu ale nemohu považovat za oprávněnou a jsem veden několika momenty:

Samotné rozhodnutí výrokovou část nijak nedělí, a stěžovatel tedy těžko mohl označit výrok o vině např. tak, že napadá výrok I. (viz výše). Navíc i sám výrok o vině obsahuje dva „podvýroky“, kdy jeden se týká jiného správního deliktu a druhý přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích, přičemž tuto zmatečnost lze jen stěží přičítat k tíži stěžovatele.

Z logiky věci a ze zásady zákazu změny k horšímu obsažené v § 82 zákona o přestupcích postrádá odvolání proti výrokům, v nichž došlo k zastavení řízení, jakýkoli smysl, neboť by stěžovatel nemohl ničeho dosáhnout. Určitou logiku by mělo, pokud by potenciální odvolatel napadal důvod zastavení řízení a trval např. na zastavení řízení dle § 76 odst. 1 písm. b) zákona o přestupcích – tento požadavek by ale nepochybně byl v případném odvolání vyjádřen (což se ale zde nestalo ani náznakem).

Dle krajským úřadem zmíněného ustanovení § 37 správního řádu se podání posuzuje podle svého skutečného obsahu. Pakliže by úřady byly skutečně vedeny snahou o jeho nalezení, musely by nepochybně dojít k závěru, že odvolání směřuje jen a pouze proti výroku o vině ze spáchání

způsobena újma některému z účastníků, nabývá zbytek výrokové části právní moci, umožňuje-li to povaha věci.“

PŘESTUPKY

výše zmíněného jiného správního deliktu a výroku o vině za spáchání přestupku a pochopitelně vůči výroku o výši sankce.

Jsem přesvědčen, že správní orgány posoudily odvolání stěžovatele příliš formalisticky, aniž provedly alespoň minimální úvahu nad rozsahem odvolání (který ale považuji skutečně za zřejmý z logiky věci).¹⁸⁵ Ostatně pro použití fikce napadení celého rozhodnutí stanoví § 82 odst. 2 správního řádu, že v odvolání není uvedeno, v jakém rozsahu odvolatel rozhodnutí napadá. Toto ustanovení neříká, že rozsah musí být uveden výslovně. V daném případě mám za to, že rozsah odvolání v odvolání uveden je. Za odvolání totiž považuji podání jako celek, a nikoli pouze jeho část před dvojtečkou. Pakliže by odvolání skutečně obsahovalo jen část před dvojtečkou, byl by postup správních orgánů namístě. Jestliže ale podání vnímám jako celek, pak z něj nemohu dovodit nic jiného nežli jasný závěr o tom, že stěžovatel napadá pouze tu část, v níž je uznán vinným, a část, v níž je stanovena výše sankce.

Co se pak týče vrácení řídičského oprávnění stěžovateli před právní mocí rozhodnutí o odvolání, pak toto sice je v rozporu s ustanoveními zákona č. 361/2000 Sb., avšak jde o postup vůči stěžovateli vstřícný a má kritika na něj nedopadá, neboť úkolem ochránce je působit ve prospěch stěžovatele.

D – ZÁVĚR

Podle § 18 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, konstatuji pochybení jak na straně Městského úřadu V., tak i KrÚ SČK.

S ohledem na povahu výše zmíněného pochybení a současný faktický stav musím ale konstatovat, že procesní právo neskýtá žádnou možnost k jeho nápravě. V případě, že se správní orgány s mou argumentací ztotožní, budu považovat za dostatečné opatření k nápravě, dojde-li k jejímu přednesení těm zaměstnancům obou úřadů, kteří ji budou moci využít ve své praxi.

Reálné satisfakce se může stěžovateli dostat pouze cestou náhrady škody uplatněné v občanskoprávním řízení.

Tato zpráva shrnuje poznatky z šetření, které budou po vyjádření dotčených úřadů podkladem pro závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv ve věci.

JUDr. Pavel Varvařovský
veřejný ochránce práv

¹⁸⁵ Zde nejsem v rozporu se stanoviskem JUDr. Vedrala, který ve svém komentáři ke správnímu řádu (Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. Praha: Bova Polygon, 2006) v části týkající se § 37 odst. 1 mj. říká, že správní orgán nemůže za účastníka domýšlet, co asi chtěl či mohl učinit. Jsem totiž toho názoru, že z odvolání stěžovatele jakožto celku je rozsah odvolání zcela zřejmý.

Jestliže z dostupných podkladů vyplývá, že v důsledku spáchání přestupku vznikla majetková škoda uplatnitelná v rámci přestupkového řízení, je správní orgán povinen poškozeného vyrozumět o možnosti uplatnit tuto škodu, jestliže tak již poškozený neučinil v rámci předcházejícího trestního řízení, a poskytnout mu k tomu přiměřenou lhůtu. Příkazem lze ve věci rozhodnout tehdy, jestliže poškozený škodu v poskytnuté lhůtě neuplatnil. Škodu lze uplatňovat v průběhu celého řízení až do vydání rozhodnutí prvostupňovým orgánem.

V Brně dne 11. listopadu 2010
Sp. zn.: 3751/2010/VOP/IK

Zpráva o šetření ve věci podnětu paní K. T.

A – PŘEDMĚT PODNĚTU

Dne 12. 7. 2010 byl Kanceláři veřejného ochránce práv doručen podnět paní K. T. (dále také „stěžovatelka“), směřující vůči Magistrátu města O., odboru ochrany životního prostředí (dále též „MMO“ nebo „magistrát“).

Podnět paní T. se týkal postupu MMO v řízení vedeném pod sp. zn. XYZ pro přestupek na úseku ochrany zvířat proti týrání dle ustanovení § 27 odst. 2 písm. f) zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů (dále také „zákon na ochranu zvířat“), kterého se dopustil pan V. Č. porušením povinnosti stanovené v ustanovení § 13 odst. 1 zákona na ochranu zvířat tím, že dne 13. 3. 2010 neučinil opatření proti úniku svého psa (německého ovčáka), který následně napadl a poranil psa (yorkširského teriéra) stěžovatelky. Ta poukazovala zejména na skutečnost, že ji magistrát nevyzval k možnosti uplatnit nárok na náhradu škody a ve věci rozhodl v příkazním řízení, čímž jí zneemožnil stát se účastníkem řízení.

Jelikož podnět stěžovatelky splňoval náležitosti dle zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále také „zákon o veřejném ochránci práv“), a nebyl zjevně neopodstatněný, bylo v dané věci zahájeno šetření dle ustanovení § 14 zákona o veřejném ochránci práv. V jeho rámci byl požádán vedoucí odboru ochrany životního prostředí MMO o zaslání spisového materiálu a stanoviska k předmětné věci.

B – PRŮBĚH ŠETŘENÍ (SKUTKOVÉ A PRÁVNÍ OKOLNOSTI PŘÍPADU ZJIŠTĚNÉ BĚHEM ŠETŘENÍ)

Paní T. přiložila ke svému podnětu mj. též své žádosti o prověření postupu správního orgánu a jejich vyřízení ze strany magistrátu.

PŘESTUPKY

Ze spisového materiálu poskytnutého MMO vyplývá, že spisový materiál Policie ČR, obvodního oddělení V. P., vedený pod čj. XYZ, obdržel dne 2. 4. 2010 Obecní úřad Z., který jej dle ustanovení § 12 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále také „správní řád“), postoupil komisi pro projednávání přestupků města K., která pro obec Z. vykonává přestupkovou agendu. Vzhledem k věcné nepříslušnosti [přestupky na úseku ochrany zvířat proti týrání projednávají dle ustanovení § 28 odst. 6 zákona na ochranu zvířat na prvním stupni obecní úřady obcí s rozšířenou působností, s výjimkou přestupku dle ustanovení § 27 odst. 1 písm. j) zákona na ochranu zvířat] postoupila Komise pro projednávání přestupků města K. tuto přestupkovou věc MMO, který spisový materiál obdržel dne 14. 4. 2010. Dne 27. 4. 2010 vydal magistrát ve věci příkaz pod čj. XYZ, jímž byl pan Č. uznán vinným z předmětného přestupku, a byla mu uložena pokuta ve výši 1000 Kč. Dne 14. 5. 2010 nabyl příkaz právní moci, neboť pan Č. proti němu nepodal odpor.

Dopisem ze dne 11. 6. 2010 požádala paní T. o prověření postupu magistrátu v této věci, kdy namítala, že ji správní orgán nevyrozuměl o možnosti uplatnit nárok na náhradu škody. Magistrát svůj postup odůvodnil tím, že ze spisového materiálu vyplynulo, že částka 8626 Kč, kterou paní T. zaplatila za veterinární ošetření psa, není konečná, a kromě toho náhradu škody v rámci prošetření věci ze strany Policie ČR neuplatnila. Stěžovatelka o této záležitosti současně vyrozuměla též KrÚ MSK, který její stížnost postoupil v souladu s ustanovením § 175 odst. 4 správního řádu magistrátu. Ten ve svém dopisu ze dne 8. 7. 2010 odkázal na předchozí vyrozumění ze dne 21. 6. 2010 (viz výše).

K věci se vyjádřil též vedoucí odboru ochrany životního prostředí magistrátu v rámci vedeného šetření. Ve svém dopisu ze dne 20. 8. 2010 nejprve stručně shrnul skutkový stav a postup magistrátu v této věci, který odůvodnil tím, že škoda způsobená paní T. nebyla zcela vyčíslena a nebyla konečná. Stěžovatelka byla poučena o možnosti uplatnit nárok na náhradu škody v občanskoprávním řízení, a to do 3 let ode dne vzniku škody. Při projednávání přestupku vycházel magistrát též z „Vyjádření Ústřední komise pro ochranu zvířat k případu napadení, zranění nebo usmrcení psa jiným psem nebo člověkem a k případu napadení, zranění nebo usmrcení člověka psem“ z července 2007. Dle tohoto vyjádření nelze v rámci sankčního řízení o týrání zvířete zároveň projednávat náhradu škody. Tato otázka musí být předmětem občanskoprávního řízení. Vedoucí odboru se vyjádřil i k možnému vedení společného řízení též pro přestupek proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu dle ustanovení § 22 odst. 1 písm. l) zákona o přestupcích, který lze spáchat mj. porušením povinnosti stanovené v ustanovení § 60 odst. 11 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a změně

některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů (dále také „zákon o silničním provozu“), dle něhož je vlastník nebo držitel domácích zvířat povinen zabránit pobíhání těchto zvířat po pozemní komunikaci. Odbor ochrany životního prostředí MMO možné spáchání tohoto přestupku konzultoval s odborem dopravně správních činností, dle jehož názoru nedošlo k porušení zákona o silničním provozu, protože předmětnou událostí nedošlo k ohrožení silničního provozu. Vedoucí odboru ochrany životního prostředí závěrem svého vyjádření uvedl, že pokud je veřejný ochránce práv toho názoru, že je třeba vždy poškozeného poučit o možnosti uplatnit nárok na náhradu škody v přestupkovém řízení, bude odbor ochrany životního prostředí magistrátu toto stanovisko respektovat. Současně uvedl, že na odboru ochrany životního prostředí magistrátu byla již v důsledku této záležitosti provedena příslušná opatření, aby jednotliví referenti takto při projednávání přestupků postupovali.

C – HODNOCENÍ POSTUPU A ROZHODOVÁNÍ MAGISTRÁTU

Zákon o veřejném ochránci práv mi ukládá povinnost působit k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívat k ochraně základních práv a svobod.

Na základě dosud provedeného šetření a po prostudování spisového materiálu jsem dospěl k závěru, že další využití tzv. vyšetřovacích oprávnění, kterými v souladu s ustanovením § 15 zákona o veřejném ochránci práv disponuji, není třeba a věc hodnotím následujícím způsobem.

Přestupky, které jsou vymezeny v zákoně na ochranu zvířat, se v souladu s ustanovením § 2 odst. 1¹⁸⁶ zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále také „zákon o přestupcích“), projednávají dle tohoto zákona. Z tohoto pohledu je zřejmé, že i na řízení pro přestupek dle zákona na ochranu zvířat se vztahuje ustanovení § 70 zákona o přestupcích, pojednávající o možnosti uplatnit nárok na náhradu škody. Jsem tedy toho názoru, že správní orgán by měl poté, co obdrží spisovou dokumentaci, z níž je patrné, že došlo v důsledku přestupku ke vzniku škody, poučit dle ustanovení § 4 odst. 2 správního řádu osobu, jíž škoda vznikla, o možnosti uplatnit nárok na její náhradu u správního řízení. Teprve tehdy, pokud tato osoba v určené lhůtě nereaguje na výzvu nebo sdělí, že škodu uplatňovat nebude, lze, dle mého názoru, vydat pří-

¹⁸⁶ „(1) Přestupkem je zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v tomto nebo jiném zákoně, nejde-li o jiný správní delikt postížitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin.“

kaz, pokud jsou k jeho vydání splněny podmínky. V opačném případě by měl správní orgán zahájit řádné správní řízení, jehož účastníky by byli obviněný z přestupku a poškozený.¹⁸⁷

Tomuto závěru ostatně odpovídá i stávající judikatura Nejvyššího správního soudu. Ten ve svém rozsudku ze dne 31. 10. 2007, čj. 2 As 46/2006-100,¹⁸⁸ který se zabýval povahou řízení o náhradě škody jakožto řízení adhezního, dovodil, že „o tomto nároku (roz. nároku na náhradu škody) může být v rámci řízení o přestupku rozhodnuto (a zásadně – jsou-li pro to dány podmínky – i rozhodnuto být má)“. Nejvyšší správní soud dále konstatoval, že „zákonodárce zvolil v právní úpravě, jak již Nejvyšší správní soud shora vyložil, relativně restriktivní vymezení práv poškozeného v přestupkovém řízení; Nejvyšší správní soud nicméně nemá pochyb o ústavní konformitě této úpravy i jejího výkladu, zejména o konformitě s čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8 (vyhlášena pod č. 209/1992 Sb.), podle jehož věty první každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu. Nelze totiž přehlédnout, že úprava účastenství poškozeného v přestupkovém řízení mu dává určité privilegované postavení ‚navíc‘ nad rámec jeho obecných procesních možností založených ustanoveními o řízení ve věcech občanskoprávních, přičemž tyto jeho obecné možnosti nijak neomezuje. **Adhezní řízení o náhradě škody v rámci řízení přestupkového tedy není ničím jiným než z hlediska procesní ekonomie i procesního komfortu poškozeného efektivním způsobem rozhodnutí o jeho nároku, lze-li tak učinit bez větších složitostí a v rámci přestupkového řízení, přičemž otázky komplikované či mezi poškozeným a tím, koho má poškozený za škůdce (kterým může být jak obviněný z přestupku, u něhož je shledáno, že byl jeho pachatelem, tak obviněný, jenž takovým shledán nebyl) sporné, mohou být projednány příslušným orgánem (zpravidla soudem v občanskoprávním řízení) mimo přestupkové řízení.**“

Ve světle tohoto rozsudku tedy shledávám postup magistrátu, který vydal ve věci příkaz, aniž stěžovatelku poučil o možnosti uplatnit nárok na náhradu škody, jako chybný. Z dostupného spisového materiálu totiž zcela zjevně vyplývalo, že ke škodě (v podobě úhrady za veterinární léčbu zraněného psa) došlo. Za této situace (vzhledem k tomu, že dle ustanovení

¹⁸⁷ K tomu viz zápis z jednání na konzultačním dni pořádaného Ministerstvem vnitra, odborem všeobecné správy, oddělením správním, pro zpracovatele přestupkové agendy na krajské úrovni dne 12. 6. 2007; písm. n). K dispozici na: <http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?PubID=119539&TypeID=2>.

¹⁸⁸ K dispozici na www.nssoud.cz.

§ 87 odst. 6 zákona o přestupcích nemůže být o náhradě škody rozhodnuto v příkazním řízení) mělo být zahájeno řádné řízení.

Dle mého soudu je rovněž chybná argumentace vedoucího odboru, že správní orgán o nároku na náhradu škody nerozhodoval mj. proto, že škoda nebyla konečná. Podmínkou pro to, aby se osoba, již byla způsobena škoda v důsledku přestupku, stala účastníkem řízení, je dle ustanovení § 70 odst. 1 zákona o přestupcích pouhé uplatnění nároku na náhradu škody (a to buď u správního orgánu, nebo u orgánu policie v trestním řízení v případě, že byla věc postoupena k projednání ve správním řízení). Ve vztahu k danému konkrétnímu případu se domnívám, že správní orgán mohl rozhodnout o náhradě škody ve výši, kterou stěžovatelka doložila již v rámci prošetřování ze strany Policie ČR, tj. 8626 Kč, a popř. též další škody, která by vznikla v průběhu správního řízení (další veterinární léčba či vyšetření), a to až do vydání rozhodnutí (za předpokladu, že by ji stěžovatelka uplatnila a řádně prokázala a obviněný by ji dobrovolně neuhradil). Tento závěr dovozují z dikce ustanovení § 70 odst. 1 zákona o přestupcích: *„Uplatnil-li ten, komu byla přestupkem způsobena škoda, nárok na její náhradu v řízení o přestupku...“* Mám tedy za to, že škodu lze uplatnit v průběhu celého řízení před správním orgánem I. stupně, tj. až do okamžiku vydání rozhodnutí, nikoliv pouze při prvotním uplatnění škody, např. na základě poučení dle ustanovení § 4 odst. 2 správního řádu. Rozhodnout o povinnosti jejího uhrazení obviněným by pak samozřejmě bylo možné za podmínek stanovených v ustanovení § 70 odst. 2 zákona o přestupcích (a samozřejmě též při splnění procesních podmínek, zejména umožnění vyjádřit se k předkládaným důkazům). Škodu, která by případně vznikla v přímé souvislosti se spácháním přestupku po vydání rozhodnutí, by pak bylo možno nárokovat v rámci občansko-právního řízení. V tomto směru tedy spatřuji jako chybné též vyřízení stížnosti paní T. dopisem ze dne 21. 6. 2010, kdy její stížnost byla shledána nedůvodnou.

V souvislosti s výše konstatovanými pochybeními magistrátu se nutně nabízí otázka případného zahájení přezkumného řízení v dané věci. Dle mého názoru však zahájení přezkumného řízení i přes zjevné opomenutí stěžovatelky jakožto potenciálního účastníka řízení, v důsledku něhož jí bylo znemožněno stát se účastníkem reálným, není v tomto případě žádoucí, a to především z důvodu, že by tímto postupem mohlo reálně dojít při zachování příslušných zákonných lhůt k zániku odpovědnosti za přestupek, a tím i nutnosti vrátit již zaplacenou pokutu. Tím by došlo ke znehodnocení účelu řízení. Je rovněž třeba přihlídnout ke skutečnosti, že zrušením příkazu a zahájením „běžného“ řízení by došlo ke zhoršení postavení obviněného v tom směru, že by mu mohla být uložena nejen povinnost uhradit náklady řízení, ale zejména pokuta ve výši až 50 000 Kč, což je ve vztahu ke skutečně uložené pokutě (tj. 1000 Kč)

PŘESTUPKY

ve zjevném nepoměru. Chybný postup správního orgánu v daném případě nemůže jít k tíži účastníka řízení.

Stěžovatelce samozřejmě nic nebrání v tom, aby uplatnila vzniklou škodu občanskoprávní cestou, a to nikoliv ve tříleté lhůtě, jak byla nepřesně poučena magistrátem, nýbrž ve lhůtě dvou let ode dne, kdy se dozvěděla o škodě a o tom, kdo za ni odpovídá (subjektivní lhůta). Nejpozději se právo na náhradu škody způsobené nedbalostí promlčí za 3 roky (objektivní lhůta).¹⁸⁹

D – HODNOCENÍ POSTUPU ÚKOZ

Jak už bylo výše uvedeno, ÚKOZ, kterou zřídil ministr zemědělství jako svůj odborný poradní orgán na úseku ochrany zvířat k plnění úkolů uvedených v ustanovení § 20 odst. 1 zákona na ochranu zvířat,¹⁹⁰ vydala v červenci 2007 „Vyjádření ÚKOZ k případu napadení, zranění nebo usmrcení psa jiným psem nebo člověkem a k případu napadení, zranění nebo usmrcení člověka psem“. V něm mj. uvedla, že „*zcela samostatnou otázkou je náhrada škody v případě poranění nebo usmrcení zvířete. Předpisy na ochranu zvířat proti týrání se těmito otázkami nezabývají a v rámci sankčního řízení o týrání zvířete nelze zároveň projednávat náhradu škody. Otázka náhrady škody musí být předmětem jiného řízení – občanskoprávního.*“ Z úvah, které jsem předestřel výše, však zcela jasně vyplývá, že tento závěr, který na problematiku přestupkového řízení na úseku ochrany zvířat proti týrání nazírá pouze optikou speciálního rezortního předpisu, a nikoliv komplexní úpravy správního trestání, je v rozporu nejen se zákonem o přestupcích, ale též s aktuální judikaturou Nejvyššího správního soudu. Byť si lze představit situace, kdy v důsledku útoku zvířete vznikne škoda, ale nebude se jednat o přestupek, a vlastník (držitel) zvířete tedy nebude mít delikt, nýbrž „pouze“ občanskoprávní odpovědnost za vzniklou škodu, je, dle mého soudu, stanovisko ÚKOZ příliš obecné a nezohledňuje situace, kdy je možno vzniklou škodu v rámci správního řízení uplatnit, a její úhradu případně též uložit v rámci rozhodnutí o přestupku. Ačkoliv ÚKOZ v závěru předmětného vyjádření připomíná, že toto vyjádření není právně závazné, domnívám se, že by bylo namístě předmětnou pasáž uvést do souladu s přednesenou argumentací, tak aby nedocházelo k matení správních orgánů při rozhodování v obdobných případech, a též osob, o jejichž právech a povinnostech je v předmětných řízeních rozhodováno.

¹⁸⁹ Ustanovení § 106 odst. 1, 2 občanského zákoníku.

¹⁹⁰ Bližší informace o působnosti či složení ÚKOZ lze nalézt zde: <http://eagri.cz/public/web/mze/ochrana-zvirat/ustredni-komise-pro-ochranu-zvirat>.

E – ZÁVĚR

V rámci svého šetření konstatuji pochybení dotčených správních orgánů spočívající v případě MMO ve vydání příkazu o uložení pokuty, aniž by stěžovatelku informoval o možnosti uplatnit nárok na náhradu škody; v případě ÚKOZ pak v nesprávném znění metodického vyjádření.

Svoje šetření končím v souladu s ustanovením § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv. Na tajemníka MMO a na ministra zemědělství se obracím se žádostí, aby se ke zprávě do 30 dnů od dne jejího obdržení vyjádřili. Jejich vyjádření bude podkladem pro moje závěrečné stanovisko. Zprávu o šetření obdrží rovněž stěžovatelka.

JUDr. Pavel Varvařovský
veřejný ochránce práv

Obecní policie není věcně příslušná k projednání přestupku dle ustanovení § 22 odst. 1 písm. f) bod 5 zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, v blokovém řízení, jestliže se ho dopustí řidič motorového vozidla. Z oprávnění obecní policie řešit v blokovém řízení přestupky spáchané vjezdem do míst, kde je to místní nebo přechodnou úpravou provozu na pozemních komunikacích zakázáno, vyplývá možnost sankcionování pouze z nerespektování takového dopravního značení, které výslovně zakazuje vjezd do určitého místa – typicky dopravní značky zákazové (B 1 až č. B 19, č. B 31 až č. B 33), ale např. i značka IP 27a nebo V 13a, V 13b a světelné signály S 8a a S 14a.

V Brně dne 12. května 2011
Sp. zn.: 1233/2011/VOP/MK

Zpráva o výsledku šetření ve věci podnětu paní H. V.

A – OBSAH PODNĚTU

Paní H. V. (dále také jen „stěžovatelka“) se na veřejného ochránce práv (dále také jen „ochránce“) obrátila se stížností na postup MP H. K. a KrÚ KHK při ukládání blokových pokut obecní policií za přestupek dle ustanovení § 22 odst. 1 písm. f) bod 5 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, kterého se stěžovatelka, jako řidička motorového vozidla, dopustila tím, že dne 18. 6. 2010 neuposlechla signál s červeným světlem „Stůj!“ (S 1a) na křižovatce v ul. B. v H. K.

Stěžovatelka v zastoupení zmocněnce pana S. Š. následně podala proti blokové pokutě uložené MP H. K. podnět k přezkumnému řízení ke KrÚ KHK (dále také „krajský úřad“), který její námítky neakceptoval a přezkumné řízení nezahájil.

Na základě podnětu stěžovatelky jsem se rozhodl zahájit šetření dle ustanovení § 14 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, ve věci postupu MP H. K. a KrÚ KHK. Šetření jsem s ohledem na veřejně dostupné informace¹⁹¹ zahájil taktéž vůči MD.

O vyjádření jsem požádal ředitelku KrÚ KHK a náměstka ministra dopravy.

¹⁹¹ Důvod, proč šetření bylo zahájeno i vůči Ministerstvu dopravy, tkví v tom, že z veřejně dostupných informací je patrné, že otázka věcné působnosti obecní policie k ukládání blokových pokut za výše zmíněný přestupek je obecného charakteru a obdobnou praxi aplikuje i Městská policie hl. m. Prahy, jejímž nadřízeným správním orgánem je právě Ministerstvo dopravy.

B – SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

Z vyjádření MD cituji:

„Místní úprava provozu na pozemních komunikacích je podle ustanovení § 61 odst. 2 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, úprava provozu provedená dopravními značkami, světelnými, případně i doprovodnými akustickými signály nebo dopravními zařízeními. Přechodnou úpravou provozu na pozemních komunikacích je podle ustanovení § 61 odst. 3 téhož zákona úprava provedená přenosnými dopravními značkami svislými, přechodnými dopravními značkami vodorovnými, světelnými signály a dopravními zařízeními.

Jakýkoli vjezd touto úpravou zakázaný je, jak vyplývá z předmětného ustanovení zákona o přestupcích, obecní policie oprávněna projednat v blokovém řízení. To je i případ nerespektování světelné signalizace, která stanoví řidiči povinnost zastavit vozidlo na určitém místě; v takovém případě je tedy zároveň vyjádřen i zákaz vjezdu do místa nacházejícího se za místem pro zastavení. Obdobně platí i pro značku ‚Stůj, dej přednost v jízdě!‘, která též stanoví povinnost zastavit vozidlo.

Další místa, kam je zakázán vjezd, jsou především místa za osazenými dopravními značkami č. B 1 až B 19, B 31, B 33, v určitých případech i č. B 32 a č. IP 27a.“

Prakticky totožnou argumentaci použil i krajský úřad jak ve svém Předběžném posouzení zaslaného podnětu k přezkumnému řízení – sdělení,¹⁹² tak i ve svém vyjádření k tomuto případu. Z jeho vyjádření cituji:

„... V dané věci se jednalo o místní úpravu světelnými signály, viz příloha č. 5 k vyhlášce 30/2001 Sb. Jakýkoli vjezd zakázaný místní úpravou, tedy i nerespektování světelné signalizace je obecní policie oprávněna projednat v blokovém řízení. Ustanovení § 4 písm. c) zákon č. 361/2000 Sb., stanoví povinnost účastníka provozu na pozemních komunikacích řídit se světelnými, případně i doprovodnými akustickými signály, dopravními značkami, dopravními zařízeními a zařízeními pro provozní informace. Řízení provozu světelnými signály upravuje ustanovení § 70 odst. 2 písm. a) zákona č. 361/2000 Sb. Při řízení provozu na křižovatce znamená pro řidiče signál s červeným světlem ‚Stůj!‘ povinnost zastavit vozidlo před dopravní značkou ‚Příčná čára souvislá‘, ‚Příčná čára souvislá se symbolem Dej přednost v jízdě!‘ a ‚Příčná čára souvislá s nápisem STOP‘, a kde taková dopravní značka není, před světelným signalizačním zařízením.

Ministerstvo vnitra se zabývalo shora uvedenou záležitostí ve svém pokynu (www.mvcr.cz/soubor/opravneni-straznika-oblast-besip-pdf.aspx)

¹⁹² Ačkoli je toto sdělení nadepsáno jako „Předběžné posouzení“, zní poslední věta takto: „Tímto sdělením považuje nadřízený orgán zaslaný podnět za vyřízený.“ Tuto rozporuplnost vnímám jako nedopatření, nicméně uvítám, pokud budu ze strany krajského úřadu ubezpečen, že šlo o ojedinělou chybu.

PŘESTUPKY

a uvedlo, že úprava provozu na pozemních komunikacích je úprava provozu provedená dopravními značkami, světelnými, popřípadě i doprovodnými akustickými signály nebo dopravními zařízeními. Přechodnou úpravou provozu na pozemních komunikacích je úprava provedená přenosnými dopravními značkami svíslými, přechodnými dopravními značkami vodorovnými, světelnými signály a dopravními zařízeními. Jakýkoli vjezd touto úpravou zakázán je tedy obecní policií oprávněna projednat v blokovém řízení. To je i případ nerespektování světelné signalizace. Z dopravních značek se jedná především o dopravní značky č. B 1 až č. B 19, č. B 31 až č. B 33, č. IP 27a ‚Pěší zóna‘. (...)

K Vaší podotázce týkající se věcné příslušnosti městské policie k uložení blokové pokuty za nerespektování dopravní značky ‚Stůj, dej přednost v jízdě!‘ (P 6) (...). Značky se užívá v případě, kdy je řidiči nutno přikázat zastavení vozidla na místě, odkud má do křižovatky náležitý rozhled. V daném případě se jedná o zákaz vjezdu do místa, kam je to dopravní značkou zakázáno. Městská policie by byla věcně příslušná k uložení blokové pokuty dle ustanovení § 86 písm. d) bod 2 – přestupek dle ustanovení § 22 odst. 1 písm. f) bod 8 zákona č. 200/1990 Sb. Přestupek by městská policie nemohla projednat v blokovém řízení pouze v případě, že by přestupce spáchal přestupek v období 12 po sobě jdoucích kalendářních měsíců dvakrát a vícekrát.“

C – PRÁVNÍ ZHODNOCENÍ

Jádrem mého šetření je otázka, zda je obecní policie věcně příslušná k projednání přestupku dle ustanovení § 22 odst. 1 písm. f) bod 5 zákona č. 200/1990 Sb.,¹⁹³ v blokovém řízení, pokud se tohoto přestupku dopustí řidič motorového vozidla. O možnosti, respektive věcné příslušnosti, obecní policie k blokovému projednání předmětného přestupku s řidičem nemotorového vozidla není sporu a má argumentace níže se vztahuje výhradně na tuto možnost obecní policie vůči řidičům motorových vozidel.

Zmocnění obecní policie k projednávání přestupků v blokovém řízení je definováno v ustanovení § 86 písm. d) zákona č. 200/1990 Sb.¹⁹⁴

¹⁹³ Přestupku se dopustí ten, kdo v provozu na pozemních komunikacích při řízení vozidla nezastaví vozidlo na signál, který mu přikazuje zastavit vozidlo podle zvláštního právního předpisu nebo na pokyn „Stůj“, daný při řízení provozu na pozemních komunikacích osobou oprávněnou k řízení tohoto provozu podle zvláštního právního předpisu. (Přičemž zákon o přestupcích odkazuje na zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích ve znění pozdějších předpisů.)

¹⁹⁴ Část: V blokovém řízení mohou projednávat obecní policie přestupky proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích spáchané nedovoleným stáním nebo zastavením vozidla na pozemní komunikaci, **vjezdem do míst, kde je to místní nebo přechodnou úpravou provozu na pozemních komunikacích zakázáno,**

Argumentace správních orgánů, která má svědčit pro závěr o věcné příslušnosti obecní policie k projednání předmětného přestupku v blokovém řízení, se opírá o tu část zmocnění, která dává možnost projednat v blokovém řízení přestupky spáchané vjezdem do míst, kde je to místní nebo přechodnou úpravou provozu na pozemních komunikacích zakázáno.

Výše uvedená argumentace se tedy dá shrnout tak, že jelikož je světelná signalizace (vč. signálu S 1a) místní úpravou provozu, pak je naplněna podmínka porušení místní nebo přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích dle ustanovení § 86 zákona č. 200/1990 Sb. Co se ale týká argumentace, že světelný signál S 1a, stanovující povinnost zastavit před určitým místem, v sobě zahrnuje i zákaz vjezdu za tento bod, pak žádnou právní argumentaci ve vyjádření správních orgánů neshledávám a nalézám pouze tvrzení, že tomu tak je. Stanoviska obou orgánů navíc nikterak nerozlišují mezi tím, zda se daného přestupku dopustí řidič motorového vozidla, nebo naopak řidič vozidla nemotorového. Z obsahu obou vyjádření (zvláště pak vyjádření krajského úřadu, který reagoval na konkrétní kauzu, v níž šlo právě o přestupek řidičky motorového vozidla) pak dovozují, že jejich názor se vztahuje právě na řidiče motorových vozidel. Toto mimo jiné vyplývá i z použité argumentace odkazující na určitou část ustanovení § 86 zákona č. 200/1990 Sb.

Při posuzování výše zmíněného oprávnění obecní policie a při výkladu právní normy obsažené v textu ustanovení § 86 zákona č. 200/1990 Sb. nemohu jinak, než vyjít ze základních právních předpisů, a tedy z ústavního pořádku České republiky, zejména pak z článku 2 odst. 3 Ústavy České republiky.¹⁹⁵

Toto ustanovení v sobě zahrnuje jak zásadu vyloučení svévole, tak imperativ, podle něhož lze uplatňovat státní moc jen v případech, mezích a způsobech, které stanoví zákon.

Tímto zákonem je v daném případě zákon o přestupcích a konkrétně jeho ustanovení § 86 citované výše. Zmocnění v něm uvedené, vztahující se k obecní policii, se pak výslovně vztahuje (mimo dalších výslovně jmenovaných) jen na projednání přestupků spáchaných vjezdem do míst, kde je to místní nebo přechodnou úpravou provozu na pozemních komunikacích zakázáno.

porušením pravidel o překročení nejvyšší dovolené rychlosti, porušením pravidel jízdy na zvířatech, vedení a hnání zvířat na pozemní komunikaci, pohybem chodce na pozemní komunikaci odporujícím pravidlům provozu na pozemních komunikacích, nedovoleným způsobem použití lyží, kolečkových bruslí a podobných prostředků na chodníku a nedovoleným vedením jízdního kola nebo jízdou na něm v rozporu s pravidly provozu na pozemních komunikacích a porušení pravidel provozu na pozemních komunikacích ostatními řidiči nemotorových vozidel.

¹⁹⁵ „Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsobech, které stanoví zákon.“

PŘESTUPKY

Není sporu o tom, že světelná signalizace (S 1) je místní úpravou provozu. Jsem však přesvědčen, že povinnost zastavit vozidlo před určitým bodem (dle ustanovení § 70 zákona č. 361/2000 Sb.) nelze interpretovat jako zákaz vjezdu za tento bod. Pokyn tohoto světelného signálu je totiž zcela konkrétní a právě v ustanovení § 70 zákona č. 361/2000 Sb. definovaný jako pokyn k zastavení vozidla. Interpretaci světelné signalizace S 1 jako jakési proměnlivé signalizace stanovící dočasný zákaz vjezdu nepovažuji za správnou. Ostatně pokud by zákonodárce hodlal učinit rovnítko mezi povinností zastavit na signál „Stůj!“ a zákaz vjezdu za místo určené dopravní značkou (např. B 1), pak by tento svůj záměr nepochybně srozumitelně a jednoznačně vyjádřil. Z rozdělení, respektive různého definování přestupků v zákoně o přestupcích, však plyne evidentní závěr, že porušení zákazu vjezdu a porušení povinnosti zastavit na signál S 1a jsou různé přestupky [srov. ustanovení § 22 odst. 1 písm. f) bod 5 týkající se mimo jiné signálu S 1a a ustanovení § 22 odst. 1 písm. l) vztahující se k porušení zákazu vjezdu]. Toto rozlišení je pak dále zopakováno v Příloze k zákonu č. 361/2000 Sb., kde první případ je specificky popsán a ohodnocen 5 body zapisovanými do bodového hodnocení řidiče a ve druhém případě se jedná „pouze“ o porušení povinnosti vyplývající ze zákazové nebo příkazové značky ohodnocené 1 bodem.

Z ustanovení § 86 zákona č. 200/1990 Sb. ostatně vyplývá snaha zákonodárce dát obecní policii pouze limitovanou věcnou příslušnost k projednání dopravních přestupků v blokovém řízení. Jde-li o motorová vozidla, pak je zákonodárce poměrně skoupý a omezil obecní policii pouze na tři oblasti:

- nedovolené zastavení nebo stání,
- porušení zákazu vjezdu a
- překročení maximální rychlosti.

Jakékoli rozšiřování tohoto výčtu je pak dle mého soudu v rozporu s výše uvedeným čl. 2 odst. 3 Ústavy. V této souvislosti pak lze také upozornit na nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 669/02, ze dne 4. 4. 2005, a nutnost vycházet i z čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod a aplikovat zásadu *in dubio mitius*:

„Za situace, kdy právo umožňuje dvojí výklad, nelze pominout, že na poli veřejného práva mohou státní orgány činit pouze to, co jim zákon výslovně umožňuje; z této maximy pak plyne, že při ukládání a vymáhání daní podle zákona (čl. 11 odst. 5 Listiny), tedy při de facto odnětí části nabytého vlastnictví, jsou orgány veřejné moci povinny ve smyslu čl. 4 odst. 4 Listiny šetřit podstatu a smysl základních práv a svobod – tedy v případě pochybností postupovat mírněji (in dubio mitius).“

Jestliže tedy ustanovení § 86 zákona č. 200/1990 Sb. umožňuje kromě výkladu zastávaného správními orgány (který ovšem nesdílím) taktéž výklad podaný výše, pak aplikací restriktivního výkladu šetřícího čl. 2

odst. 3 Ústavy a čl. 4 odst. 4 Listiny docházím k závěru, že věcná příslušnost obecní policie k projednání předmětného přestupku řidičem motorového vozidla [§ 22 odst. 1 písm. f) bod 5 zákona č. 200/1990 Sb.] dána není.

Za této situace pak musí dojít k naplnění ustanovení § 77 správního řádu týkajícího se nicotnosti rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán věcně příslušný.

Na podporu své argumentace dále uvádím, že světelnou signalizací stanovící zákaz vjezdu je světelný signál S 8a a S 14a, čímž chci poukázat na to, že existují i takové světelné signály, jejichž neuposlechnutí lze bez pochyby sankcionovat v blokovém řízení vedeném obecní policií.

Navíc, měl-li by být výklad zastáváný správními orgány správný, pak musíme dojít i k absurdním závěrům, že např. i přejíždění vodorovné dopravní značky V 1a a V 1b je porušením zákazu vjezdu do míst, kam je to místní úpravou zakázáno, stejně jako by tomu bylo v případě porušení pokynu k zastavení dávaného policistou nebo i jinými osobami uvedenými v ustanovení § 79 zákona č. 361/2000 Sb. za pomoci terče (Z 8a, Z 8b, případně jinými prostředky). Stejně absurdně by ostatně bylo možno postíhovat i nedání přednosti v jízdě vyplývající ať již z obecné právní úpravy nebo dopravního značení.

Tezi MD citovanou výše: „*Obdobné platí i pro značku ‚Stůj, dej přednost v jízdě!‘, která též stanoví povinnost zastavit vozidlo.*“ považuji za další dobrý příklad, na němž lze demonstrovat nesprávnost argumentace správních orgánů. Povinnost plynoucí z dopravní značky P 6 je stanovena takto:

„*„Stůj, dej přednost v jízdě!‘ (č. P 6), která označuje vedlejší pozemní komunikaci; značky se může užit i uvnitř větší nebo složitější křižovatky, kde se řidiči přikazuje, opakuje nebo zdůrazňuje povinnost dát přednost v jízdě a kde je řidič povinen zastavit vozidlo; značky č. P 6 se užívá též před železničním přejezdem v případě, kdy je nutno přikázat řidiči zastavení vozidla.*“

Lze tedy uvést, že tato značka stanoví dvě povinnosti. Jednak povinnost zastavit vozidlo a jednak povinnost dát přednost v jízdě. Nezastavením vozidla v souladu s předmětnou značkou ale sotva může dojít k porušení zákazu vjezdu za ni, to je totiž naprosto odlišná povinnost, která nemůže být spjata s výskytem vozidla, jemuž má být dána přednost. V opačném případě by totiž došlo k situaci, kdy nezastavení v souladu s touto značkou za současné existence vozidla s právem přednosti v jízdě by znamenalo porušení zákazu vjezdu, a naopak za situace, kdy by žádné vozidlo s právem přednosti v jízdě na komunikaci nefigurovalo, pak by k porušení zákazu vjezdu nedošlo (není důvod proč nejet do křižovatky, resp. za místo k zastavení vozidla). V obou případech ale zjevně dochází k porušení povinnosti vozidlo zastavit, a tedy ke spáchání přestupku dle

PŘESTUPKY

ustanovení § 22 odst. 1 písm. f) bod 5 zákona č. 200/1990 Sb., k jehož projednání v blokovém řízení ale obecní policie oprávněna není.

Na podporu svých závěrů mohou dále poukázat na materiál MV zmíněný ve vyjádření krajského úřadu, který se týká oprávnění strážníka obecní policie.

Jakkoli se zdá být tento materiál podkladem pro závěry jak MD, tak krajského úřadu, opak je pravdou. Dovolím si z něj podstatnou část odcitovat:

„Místní úprava provozu na pozemních komunikacích je úprava provozu provedená dopravními značkami, světelnými, popřípadě i doprovodnými akustickými signály nebo dopravními zařízeními. Přechodnou úpravou provozu na pozemních komunikacích je úprava provedená přenosnými dopravními značkami svíslými, přechodnými dopravními značkami vodorovnými, světelnými signály a dopravními zařízeními. Jakýkoli vjezd touto úpravou zakázaný je tedy obecní policie oprávněna projednat v blokovém řízení. To je i případ nerespektování světelné signalizace. Z dopravních značek se jedná především o dopravní značky č. B 1 až č. B 19, č. B 31 až č. B 33, č. IP 27a „Pěší zóna“.

Podle ustanovení § 15 odst. 2 vyhlášky č. 30/2001 Sb., kterou se provádějí pravidla provozu na pozemních komunikacích a úprava a řízení provozu na pozemních komunikacích, se zásobováním rozumí vozidla zajišťující zásobování nebo lékařské, opravárenské, údržbářské, komunální a podobné služby a vozidla s označením č. O 1. V souladu s odst. 3 téže vyhlášky jsou dopravní obsluhou vozidla uvedena výše, plus vozidla taxislužby a vozidla, jejichž řidiči, popř. provozovatelé, mají v místech za značkou bydliště, sídlo nebo garáž. Tento výčet je úplný.

Pokud zákon o obecní policii svěřuje pravomoci v oblasti provozu na pozemních komunikacích, činí tak zásadně bez ohledu na vlastníka pozemní komunikace. Obecní policie je tedy v blokovém řízení oprávněna projednávat jakýkoli vjezd do míst, kde je to místní nebo přechodnou úpravou na pozemních komunikacích zakázáno.

Výčet skutkových podstat přestupků podle ustanovení § 22 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, které jsou strážníci oprávněni projednat v blokovém řízení:

§ 22 odst. 1 písm. f) bod 4.

§ 22 odst. 1 písm. f) bod 11.

§ 22 odst. 1 písm. l)

Každé porušení pravidel jízdy na zvířatech, vedení a hnaní zvířat a porušení pravidel cyklistou je obecní policie oprávněna projednat v blokovém řízení, stejně jako jakýkoli pohyb chodce na pozemní komunikaci, který je v rozporu s pravidly provozu na pozemních komunikacích.

Podle ustanovení § 2 písm. j) zákona o provozu na pozemních komunikacích je chodcem i osoba, která tlačí nebo táhne sárňky, dětský kočárek,

vozik pro invalidy nebo ruční vozík o celkové šířce nepřevyšující 600 mm, pohybuje se na lyžích nebo kolečkových bruslích anebo pomocí ručního nebo motorového vozíku pro invalidy, vede jízdní kolo, motocykl o objemu válců do 50 cm³, psa a podobně.

JEN u řidičů NEMOTOROVÝCH VOZIDEL (jezdec na jízdním kole, osoba tlačící ruční vozík o celkové šířce převyšující 600 mm, vozka potahového vozidla a jezdec na zvířeti):

§ 22 odst. 1 písm. f) bod 1.

NEJEDNÁ-LI SE O RECIDIVU (Může-li strážník ověřit, zda osoba tento přestupek nespáchala v období 12 po sobě jdoucích kalendářních měsíců dvakrát a vícekrát.)

§ 22 odst. 1 písm. f) bod 3.

§ 22 odst. 1 písm. f) bod 5.

§ 22 odst. 1 písm. f) bod 9.

Z výše uvedeného vyplývá, že ne každý přestupek spáchaný v provozu na pozemních komunikacích může obecní policie respektive strážník projednat v blokovém řízení.“

Z výše vyjmenovaných skutkových podstat přestupků dle ustanovení § 22 zákona č. 200/1990 Sb. vyplývá, že dovozování věcné příslušnosti obecní policie k projednání přestupku spočívajícího v neuposlechnutí světelného signálu S 1a z oprávnění k projednání porušení zákazu vjezdu je nesprávné. Zcela souhlasím s názorem MV, že tento přestupek lze projednat nastíněným způsobem pouze v případech, jde-li o řidiče nemotorových vozidel, kde ale již jasnou zákonnou oporu pro takový postup nacházíme.¹⁹⁶

D – ZÁVĚR

Obecní policie není věcně příslušná k projednání přestupku dle ustanovení § 22 odst. 1 písm. f) bod 5 zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, v blokovém řízení, jestliže se ho dopustí řidič motorového vozidla. Z oprávnění obecní policie řešit v blokovém řízení přestupky spáchané vjezdem do míst, kde je to místní nebo přechodnou úpravou provozu na pozemních komunikacích zakázáno, vyplývá možnost sankcionování pouze z nerespektování takového dopravního značení, které výslovně zakazuje vjezd do určitého místa – typicky dopravní

¹⁹⁶ Viz ustanovení § 86 písm. d) bod 2 – zejm. poslední věta: „... porušením pravidel jízdy na zvířatech, vedení a hnání zvířat na pozemní komunikaci, pohybem chodce na pozemní komunikaci odporujícím pravidlům provozu na pozemních komunikacích, nedovoleným způsobem použití lyží, kolečkových bruslí a podobných prostředků na chodníku a nedovoleným vedením jízdního kola nebo jízdy na něm v rozporu s pravidly provozu na pozemních komunikacích a porušení pravidel provozu na pozemních komunikacích ostatními řidiči nemotorových vozidel (...)“

PŘESTUPKY

značky zákazové (B 1 až č. B 19, č. B 31 až č. B 33), ale např. i značka IP 27a nebo V 13a, V 13b a světelné signály S 8a a S 14a.

Podle ustanovení § 18 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, konstatuji v případě paní V. pochybení na straně KrÚ KHK, který při posuzování námitek stěžovatelky nedospěl k závěru o nicotnosti blokové pokuty a naopak tuto shledal zcela konformní se zákonem.

Na straně MD pak konstatuji pochybení spočívající v tolerování obdobné praxe ze strany MP hl. m. P. – byť pro tento závěr svědčí jen veřejně dostupné informace a charakter vyjádření ministerstva k této problematice a nikoli konkrétní případ.

Tato zpráva shrnuje poznatky ze šetření, které budou po vyjádření dotčených úřadů podkladem pro závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv ve věci.

JUDr. Pavel Varvařovský v. r.
veřejný ochránce práv

ZÁVĚREČNÉ STANOVISKO

V Brně dne 11. srpna 2011
Sp. zn.: 1233/2011/VOP/MK

Vážená paní ředitelko,

dne 9. srpna 2011 jsem obdržel Vaši odpověď na můj dotaz, zda je KrÚ KHK ochoten přehodnotit svůj právní názor na kauzu paní H. V. ve světle toho, že svůj právní názor již změnilo MD, což bylo dokladováno kopií odpovědi ministerstva na mou zprávu o výsledku šetření ve věci podnětu paní V. Současně Vám bylo nabídnuto, aby byl ne zcela jasný obsah sdělení ministerstva konzultován přímo s osobami odpovědnými za jeho zpracování. Vaše odpověď nicméně zůstala negativní a právní názor krajského úřadu zůstal nezměněn. Za této situace mi nezbývá než vydat své závěrečné stanovisko ve smyslu § 18 odst. 2 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, za nějž považujete tento dopis.

Okolnosti vedoucí k zahájení mého šetření, stejně jako skutkový stav a mé právní hodnocení případu, jsou obsaženy ve zprávě o výsledku šetření, jež Vám byla odeslána 12. května 2011. Na své právní argumentaci setrvávám i přes Váš nesouhlas i nadále.

Rád bych se vyjádřil k důvodům, které vedou KrÚ KHK k setrvání na dosavadním právním názoru, leč ve Vašich dopisech tyto důvody nenačázím.

Odpověď krajského úřadu ze dne 13. června 2011 na mou zprávu o výsledku šetření cituje pouze ustanovení § 86 písm. d) bod 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, a dále vede polemiku ohledně právního názoru MV na danou problematiku, jež

měl být vyjádřen v pokynu týkajícím se oprávnění strážníka obecní policie. Bez jakékoli argumentace či polemiky s mým právním hodnocením je pak uzavíráno, že: *„Ze zákona, ani z uvedeného pokynu dle názoru odboru krajského úřadu nevyplývá omezení, že by uvedený přestupek mohl být projednán pouze v případě, jde-li o řidiče nemotorového vozidla, jak je uvedeno ve zprávě o výsledku šetření.“*

Jde-li o spor, v čí prospěch hovoří stanovisko MV, pak v této věci byl osloven Odbor bezpečností politiky MV a na žádost o výklad zmíněného stanoviska bylo sděleno, že ministerstvo při jeho tvorbě plně respektovalo právní výklad zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, provedený MD, a že tedy MV nemělo a ani nemá ambice s tímto výkladem jakkoli polemizovat. Z tohoto pohledu tedy považují jak argumentaci svou, tak i argumentaci krajského úřadu obsahem předmětného stanoviska MV jako nepřínosnou.

Jak již je uvedeno výše, na mou zprávu o výsledku šetření ve věci podnětu paní V. jsem obdržel pozitivní reakci ze strany MD, které jak ve svém dopisu, jenž Vám byl v kopii zaslán, tak i při telefonickém kontaktu potvrdilo, že mé právní hodnocení věci akceptuje a je namísto dosavadní právní názor revidovat, neboli změnit právě ve smyslu mých závěrů. Ani tato informace ale neměla vliv na revidování právního názoru krajského úřadu na danou problematiku. Ve vyjádření krajského úřadu opět absentuje jakákoli polemika s mým právním hodnocením, na niž bych mohl reagovat. Zmiňujete, že vyjádření MD neuvádí, byť jeden jediný, konkrétní důvod, který by mohl vést ke změně zastávaného právního názoru. Mám ale za to, že pomíjíte okolnost, že toto vyjádření ministerstva je reakcí na mou zprávu o výsledku šetření, a tedy uvádění dalších podpůrných argumentů by bylo nadbytečné (byť bych jej uvítal). V tomto kontextu je pak zjevné, že ministerstvo mé právní hodnocení přijalo. Zmínce v závěru Vašeho dopisu v tom smyslu, že krajský úřad se nebrání změně právního názoru na základě řádné právní argumentace a na základě změny stanoviska MD, ne zcela rozumím. Řádná právní argumentace byla krajskému úřadu předestřena v části C nazvané Právní hodnocení mé zprávy o šetření a o změně stanoviska MD jsem krajský úřad již taktéž informoval. Chcete-li pro změnu svého postoje bližší vyjádření ministerstva, doporučuji, aby krajský úřad oslovil ministerstvo sám.

Jelikož mi zákon č. 349/1999 Sb. ukládá, aby závěrečné stanovisko obsahovalo návrh opatření k nápravě, uvádím, že bych za něj považoval změnu právního názoru krajského úřadu ohledně věcné příslušnosti obecní policie k ukládání blokových pokut v duchu mých závěrů vyjádřených ve zprávě o výsledku šetření a prohlášení nicotnosti blokové pokuty uložené paní V. MP H. K. za přestupek dle § 22 odst. 1 písm. f) bod 5 zákona č. 200/1990 Sb., a to pro věcnou nepříslušnost orgánu, který ji vydal (viz § 77 a 78 správního řádu).

PŘESTUPKY

Vaše vyjádření včetně sdělení, jaká opatření k nápravě byla případně přijata, očekávám v souladu s § 20 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb.¹⁹⁷ ve lhůtě 30 dnů od doručení tohoto dopisu.

Děkuji za Vaši spolupráci a jsem s pozdravem

JUDr. Pavel Varvařovský v. r.
(dopis je opatřen elektronickým podpisem)

¹⁹⁷ „§ 20

(1) Úřad je povinen do 30 dnů od doručení závěrečného stanoviska sdělit ochránci, jaká opatření k nápravě provedl.

(2) Jestliže úřad povinnost podle odstavce 1 nesplní, nebo jsou-li opatření k nápravě podle názoru ochránce nedostatečná, ochránce

a) vyrozumí nadřízený úřad, a není-li takového úřadu, vládu,

b) může o svých zjištěních informovat veřejnost včetně sdělení jména a příjmení osob oprávněných jednat jménem úřadu.

(3) Způsobem uvedeným v odstavci 2 může ochránce postupovat i tehdy, nesplní-li úřad povinnost vyplývající z § 15 a 16.“

Za situace, kdy přestupce souhlasí s uložením blokové pokuty, otázka naplnění podmínek měření rychlosti obecní policií nehraje roli. Jiná situace by ale nastala v rámci správního řízení, které by mohlo být vedeno v případě, pokud by přestupce – účastník řízení s uložením blokové pokuty nesouhlasil. Pokud by nebylo prokázáno, že měření proběhlo za podmínek stanovených zákonem, nebylo by možné záznam z radarového zařízení použít jako důkaz

V Brně dne 27. června 2011
Sp. zn.: 3051/2011/VOP/MK

Vážený pane N.,

dne 2. června 2011 jsem obdržel Váš podnět, ve kterém se na mě obracíte s podnětem směřujícím vůči MP B. n. S., jejíž strážník Vám uložil blokovou pokutu za dopravní přestupek spočívající v překročení maximální povolené rychlosti v obci, a dále vůči KrÚ PK, který se zabýval Vaším podnětem k přezkumnému řízení.

Ačkoli jste s uložením blokové pokuty souhlasil (bez Vašeho souhlasu by ji nebylo možné uložit), napadáte nyní samotné měření rychlosti, které, dle Vašeho tvrzení, nebylo provedeno v souladu s právními předpisy, protože měřený úsek nebyl řádně označen – ve smyslu zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

Vaše nynější snaha o prohlášení aktu měření rychlosti za nezákonné je však v kontextu Vašeho případu neúčelná. I kdybych přijal Vaši verzi případu a měl za to, že místo měření skutečně nebylo řádně označeno, nelze dojít k závěru, že bloková pokuta byla uložena nezákonně. Bloková pokuta může být uložena za kumulativního směnění několika podmínek stanovených v zákoně.¹⁹⁸ Otázka, zda byl přestupek spolehlivě zjištěn (jako jedna z těchto podmínek) je pak zodpovězena právě tím, že jste s uložením blokové pokuty souhlasil – neboli jste se ke spáchání přestupku doznal. Důvod pro zrušení blokové pokuty v přezkumném řízení tedy skutečně není dán.

Zákonnost měření rychlosti městskou policií by měla nepochybně svou roli v rámci správního řízení, které by mohlo být vedeno v případě, pokud byste s uložením blokové pokuty nesouhlasil. Pokud by nebylo prokázáno, že měření proběhlo za podmínek stanovených zákonem, nebylo by možné záznam z radarového zařízení použít jako důkaz, což by patrně mělo zásadní dopad na výrok o Vaší vině.

¹⁹⁸ Viz ustanovení § 84 odst. 1 zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů: „Přestupek lze projednat uložením pokuty v blokovém řízení, jestliže je spolehlivě zjištěn, nestačí domluva a obviněný z přestupku je ochoten pokutu (ustanovení § 13 odst. 2) zaplatit.“

PŘESTUPKY

Obecně lze ale říci, že za situace, kdy přestupce souhlasí s uložením blokové pokuty, pak otázka naplnění podmínek měření rychlosti obecní policií nehraje roli. Navíc musím přisvědčit KrÚ PK, který uvedl, že žádný právní předpis nestanoví obecní policii povinnost archivovat (či vůbec dokumentovat) důkazy svědčící o zákonnosti prováděného měření rychlosti. Takovéto důkazy jsou nicméně žádoucí v případném správním řízení, v němž, jak jsem již uvedl, je otázka zkoumání splnění zákonných podmínek měření namístě.

Váš podnět tedy odkládám ve smyslu ustanovení § 12 odst. 2 písm. b) zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, jakožto podnět zjevně neopodstatněný.

S pozdravem

JUDr. Pavel Varvařovský v. r.
(dopis je opatřen elektronickým podpisem)

Je-li bloková pokuta uložena za jednání, které není přestupkem, a toto lze objektivně prokázat, pak nebyly naplněny podmínky pro její uložení.

V Brně dne 27. prosince 2002

Sp. zn.: 2819/2002/VOP/VB

Závěrečná zpráva o výsledku šetření podnětu paní D. B.

A

Na základě podnětu paní D. B ze dne 30. května 2002 jsem zahájil šetření ve věci přezkoumání postupu Policie ČR při ukládání blokové pokuty za přestupek výše jmenované.

B

K přestupkové události, jež se stala předmětem výše uvedeného podnětu, došlo dne 6. března 2000, kdy byla před obcí H. M. B posádkou policejního vozu zastavena a při kontrole byla pokutována za chybějící lapače nečistot. Paní B. ve svém podnětu uvádí, že proti tomuto obvinění protestovala, na svou obranu uvedla, že auto má necelý rok starou technickou prohlídku (rok výroby 2000) a s ohledem na tuto skutečnost, by jistě dopravní inspektorát osvědčení nevydal. Blokovou pokutu ve výši 200 Kč však na místě zaplatila. Při pozdějším nahlédnutí do technického průkazu zjistila, že vůz O. A. není povinně vybaven lapači nečistot, a z toho pohledu má za to, že bloková pokuta byla uložena neoprávněně, a žádá její vrácení.

Skupinou kontroly a stížností S ZČK Policie ČR byla stížnost paní B. ze dne 21. března 2002 postoupena jako podnět k přezkoumání rozhodnutí v mimoodvolacím řízení věcně a místně příslušnému OŘ PČR K.

Dopisem ze dne 24. 4. 2002 bylo OŘ PČR K. paní B. sděleno, že uložena bloková pokuta, s jejímž zaplacení vyjádřila souhlas, byla uložena za porušení povinnosti stanovené zákonem č. 361/2000 Sb., o pravidlech provozu na pozemních komunikacích, ustanovení § 32 odst. 3 tím, že neměla za jízdy rozsvíceno stanovené osvětlení, které je povinna užít v období mimo část kalendářního roku, pro kterou je stanoven letní čas. Vedle této povinnosti byla pokutována za chybějící zadní lapače nečistot. Toto obvinění se ukázalo, na podkladě doložení technického průkazu paní B., neoprávněným. To však nic nemění na tom, že paní B. bylo kladeno za vinu i neuzítí předepsaného osvětlení. Popsané jednání, podle přiloženého spisového materiálu, policista ukládající pokutu považoval za závažnější, neboť rozsvícené osvětlení v zimním období lze svým významem oprávněně přiřadit nad roveň absence lapačů nečistot (vozidlo se stává viditelnějším a napomáhá tak ke snížení nehodovosti). Vzhledem

PŘESTUPKY

k tomu, že nelze ukládat pokutu součtem sankcí za jednotlivé delikty, ale uložením pokuty za delikt závažnější povahy, byla pokuta, s ohledem na závažnost prvního jednání, uložena oprávněně.

S ohledem na tuto skutečnost, policejní orgán neshledal důvod k přezkoumání rozhodnutí o uložení blokové pokuty v mimoodvolacím řízení. S tímto závěrem paní B. nesouhlasí, uvádí, že o povinném osvětlení s ní nebylo jednáno.

C

Předmětem mého šetření, pro jehož zahájení jsem se rozhodl dne 14. 11. 2002, bylo posoudit, zda byly splněny předpoklady pro řešení přestupku v blokovém řízení. V tomto směru bylo OŘ PČR K. informováno o zahájení šetření ve smyslu ustanovení § 14 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, a požádáno, aby uvedlo a náležitě doložilo konkrétní důvody uložení blokové pokuty tak, aby bylo možné posoudit, zda jsou výhrady paní B. oprávněné.

Dožádanou spisovou dokumentaci jsem obdržel dne 22. listopadu 2002, jejím prostudováním bylo zjištěno následující:

Z vyjádření policejního orgánu, pprap. V., člena policejní hlídky při výkonu služby dne 6. 3. 2002, je zřejmé, že při projíždění obcí V. se před služební vůz PČR zařadil červený vůz O. A., jemuž nesvítla zadní koncová světla, bylo tedy zřejmé, že řidič nemá rozsvíceno stanovené osvětlení, a porušuje tak ustanovení § 32 odst. 3 zákona č. 361/2000 Sb., o pravidlech provozu na pozemních komunikacích. Ve vzdálenosti asi 200 m za obcí V. se u vozidla rozsvítla zadní koncová světla, řidič stanovené osvětlení rozsvítil. Současně při jízdě za vozidlem odletovaly od jeho zadních kol drobné kamínky, které dopadaly společně s bahnem na čelní sklo služebního vozu, přestože policejní hlídka dodržoval bezpečnou vzdálenost. Poté, kdy si policisté všimli, že vozidlo není vybaveno předepsanými lapači nečistot, předjeli jej a zastavili. Řidička byla vyzvána k předložení dokladů, byla jí vysvětlena podstata přestupku, kterého se dopustila. Vzhledem k tomu, že přestupek byl spolehlivě zjištěn, rozhodl policejní orgán vyřešit věc uložením pokuty 200 Kč v blokovém řízení. Jmenovaná s přestupkem souhlasila, řidičce byly vydány pokutové bloky a byla od ní převzata hotovost ve výši uložené pokuty.

Uvedené skutečnosti potvrdila i výpověď dalších členů hlídky, pprap. S. a nstržm. K. Z uvedených výpovědí není zřejmé, že by došlo mezi policisty a paní B. k neshodám o obvinění z přestupku či výši pokuty. Současně dle vyjádření nadřízeného výše uvedených policistů lze soudit, že se policisté vůči stěžovateli nechovali nikterak arogantně, jejich vystupování ve službě je hodnoceno vždy jako velice slušné, v minulosti nebyla na jejich chování řešena žádná stížnost.

V neposlední řadě jsou výše uvedené skutečnosti doložitelné kopií pokutových bloků. Z pokutového bloku č. ... je zcela zřejmé, že pokuta byla uložena za oba výše popsané přestupky (obsaženy údaje o místě, druhu přestupků, včetně citace ustanovení právních předpisů).

D

Podle zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění zákona č. 265/2001 Sb., působí veřejný ochránce k ochraně osob před jednáním státních orgánů výslovně uvedených v ustanovení § 1 odst. 2 zákona. Ve smyslu tohoto ustanovení smí působit k ochraně i před PČR, zahajovat vůči ní šetření a při zjištění porušení právních předpisů či jiných pochybení svědčících o nedobré správě navrhopvat opatření k nápravě.

Předmětem šetření podnětu paní D. B. bylo zhodnotit, zda byly dány podmínky pro to, aby policejní orgán mohl výše uvedené přestupky řešit uložením pokuty v blokovém řízení, a zda byla pokuta správně uložena.

Provedeným šetřením bylo zjištěno, že zasahujícími policisty bylo na straně paní B. shledáno porušení ustanovení § 32 odst. 3 zákona č. 361/2000 Sb., o pravidlech provozu na pozemních komunikacích a porušení ustanovení § 5 odst. 1 písm. a) citovaného zákona. Každé z těchto porušení naplňuje skutkovou podstatu přestupku podle ustanovení § 22 odst. 1 f) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, v platném znění. Za oba tyto přestupky byla řidičce uložena pokuta v blokovém řízení.

K zjištění porušení druhého z výše uvedených přestupků jsem bohužel nucen sdělit, že nebyla dodržena podmínka spolehlivě zjištěného stavu tak, jak ji žádá zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Šetření prokázalo, že následnou kontrolou dokladů bylo stěžovatelkou zjištěno, že vozidlo O. A. není povinně vybavenou lapačí nečistot a tato skutečnost byla prokazatelně doložena předložením technického průkazu. Tyto skutečnosti jsou dokladem toho, že paní B. neporušila povinnost stanovenou zákonem [§ 5 odst. 1 písm. a) zákona č. 361/2000 Sb.]. V tomto směru nebyly splněny podmínky pro projednání tohoto porušení v blokovém řízení.

Současně však šetření prokázalo, že se paní B. dopustila porušení ustanovení § 32 odst. 3 zákona č. 361/2000 Sb., o pravidlech provozu na pozemních komunikacích, tím, že neměla zapnuté předepsané osvětlení. Ve vztahu k shora uvedenému přestupku, jehož obvinění se ukázalo následně neoprávněným, se jedná o provinění svým charakterem skutečně závažnější, vozidlo se díky správnému osvětlení stává viditelnějším, což ve finále může zabránit dopravní nehodě.

Vzhledem k tomu, že nelze ukládat pokutu součtem sankcí za jednotlivé delikty, ale uložením pokuty za delikt závažnější povahy (nejpřísněji postížitelný), byla pokuta, s ohledem na závažnost nesplnění

PŘESTUPKY

předepsaného osvětlení, uložena oprávněně. Uložení pokuty byla paní B. sankcionována pouze za jednání, jehož se skutečně dopustila, a nikoliv za absenci lapačů, neboť (údajně) porušení této povinnosti shledal policejní orgán méně závažným, a proto ve smyslu ustanovení § 12 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, nebyla za tento přestupek pokutována.

E

Vzhledem k výše uvedenému konstatuji, že jsem v postupu PČR zjistil pochybení při zjišťování skutkového stavu pro projednání přestupku v blokovém řízení. I přesto, že toto pochybení, s ohledem na mnou zjištěné okolnosti věci, neodůvodňuje závěr, že samotná pokuta byla uložena stěžovatelce neoprávněně, ukončuji své šetření v souladu s § 18 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv.

JUDr. Otakar Motejl
veřejný ochránce práv

Zavinění řidiče v souvislosti s přestupkem spočívajícím v užití vozidla, které nesplňovalo stanovené technické podmínky (přetížené nákladní vozidlo), lze zpravidla dovodit minimálně ve formě zavinění z nedbalosti – nevěděl, ač vědět měl a mohl. Ustanovení § 5 odst. 1 písm. a) zákona č. 361/2000 Sb. ukládá řidiči povinnost užít jen takové vozidlo, které splňuje technické podmínky stanovené zvláštním právním předpisem. Z toho tedy vyplývá povinnost řidiče, aby znal technický stav vozidla.

V Brně dne 5. března 2008

Sp. zn.: 683/2008/VOP/MK

Vážená paní doktorko,

dne 6. února 2008 jsem obdržel Váš podnět, kterým se na mě obracíte ve věci Vašeho klienta V. D., kterému byla uložena bloková pokuta ve výši 3000 Kč, kterou uhradil poštovní poukázkou za spáchání přestupku podle ustanovení § 42a odst. 4 písm. c) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů. Současně mu byly do karty řidiče zaznamenány 3 body na základě ustanovení § 123b zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu, ve znění pozdějších předpisů.

Protože se Váš klient domnívá, že bloková pokuta nebyla uložena v souladu s právními předpisy, podal Váš klient v této věci žádost o provedení přezkumného řízení dle ustanovení § 94 a násl. správního řádu, která ale byla ze strany PP PČR zamítnuta. Jako důvod zamítnutí bylo uvedeno, že nebyly dány důvody pro zahájení přezkumného řízení dle ustanovení § 95 odst. 1 správního řádu.

Poté, co jsem se seznámil s Vaší argumentací a popisem skutkového jednání, dospěl jsem k závěru, že posouzení případu Policejním prezidiem Policie ČR je správné a ani já neshledávám, že by bloková pokuta byla uložena v rozporu s právními předpisy.

Z ustanovení § 42a odst. 4 písm. c) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, plyne, že „*řidič vozidla se dopustí přestupku tím, že vozidlo překročí při kontrolním vážení hodnoty stanovené zvláštním právním předpisem*“ (v odkazu na zvláštní právní předpis je pak uveden zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a o změně zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a vyhláška č. 341/2002 Sb., o schvalování technické způsobilosti a o technických podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů). Ustanovení § 5 odst. 1 písm. a) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, pak řidiči ukládá „*povinnost užít vozidlo, které splňuje technické podmínky stanovené zvláštním právním předpisem*“, přičemž zvláštním právním předpisem jsou zde opět

PŘESTUPKY

míněny výše uvedené právní předpisy. Vyhláška č. 341/2002 Sb. pak v ustanovení § 15 stanoví největší povolené hmotnosti (limitní) silničních vozidel, zvláštních vozidel a jejich rozdělení na nápravy.

Pokud tedy pan D. řídil vozidlo, které nesplňovalo stanovené technické podmínky, porušil tak povinnost dle ustanovení § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 361/2000 Sb., za což mu hrozila dle ustanovení § 22 odst. 9 zákona o přestupcích pokuta od 1500 Kč do 2500 Kč nebo v blokovém řízení pokuta do výše 2000 Kč (§ 22 odst. 10 bod 1 zákona o přestupcích). Protože ale svým jednáním (tím, že řídil vozidlo, které při kontrolním vážení překročilo hodnoty stanovené zvláštním právním předpisem) spáchal také přestupek dle ustanovení § 42a odst. 4 písm. c) zákona č. 13/1997 Sb., za což mu hrozila pokuta do 500 000 Kč (případně v blokovém řízení do 5000 Kč), postupoval správní orgán správně, když použil přísnější ustanovení.

K námitkám ohledně zavinění přestupku, kdy uvádíte, že pan D. nebyl přítomen nakládce ani vážení vozidla, a nemohl tak tedy ovlivnit hmotnost nákladu, a navíc byl ujištěn, že náklad svojí hmotností nepřevyšuje povolené hodnoty, si dovoluji uvést, že je považuji za liché. Zavinění pana D. spatřuji v tom, že řídil vozidlo, které nesplňovalo stanovené technické podmínky, což nevěděl, ač to vzhledem k okolnostem vědět měl a mohl, a proto zde shledávám zavinění z nedbalosti. Výše zmíněné ustanovení § 5 odst. 1 písm. a) zákona č. 361/2000 Sb. ukládá řidiči povinnost užít jen takové vozidlo, které splňuje technické podmínky stanovené zvláštním právním předpisem. Z toho tedy vyplývá povinnost řidiče, aby znal technický stav vozidla. Skutečnost, že spoléhal na správnost údajů získaných před jízdou, jej nezbujuje odpovědnosti za jednání, za které mu byla uložena pokuta. Ostatně skutečnost, že s blokovou pokutou souhlasil, je známkou toho, že si svého provinění byl vědom. Pokud jde o namítanou absenci této úvahy při uložení blokové pokuty, pak se domnívám, že se nejedná o námitku relevantní. Projednání věci v blokovém řízení se liší od projednání věci ve správním řízení a neukládá správnímu orgánu, aby uložení blokové pokuty odůvodňoval, a to především s ohledem na skutečnost, že pachatel přestupku s ní souhlasí.

Vaše argumentace ohledně zavinění by v podstatě vedla, dle mého názoru, k zcela nežádoucí a absurdní situaci, kdy by řidiči neměli žádný zájem na znalosti technického stavu vozidla (pokud jde o jeho hmotnost), které řídí a jakékoli trestání řidičů za přestupek dle ustanovení § 42a odst. 4 písm. c) zákona č. 13/1997 Sb. by bylo nereálné právě s poukazem, že nevěděli, že vozidlo je přetížené. Hmotnost vozidla má velký vliv na jeho chování v silničním provozu a je na nejvyšší žádoucí, aby řidiči znali jízdní vlastnosti vozidel, která řídí.

Pokud jde o argumentaci Vašeho mandanta, že správní delikt nelze pojmově ztotožnit s přestupkem, pak s tímto nemohu souhlasit. Přestupek

je podmnožinou správních deliktů. O tom ostatně svědčí i nadpis ustanovení § 42a až § 43 zákona č. 13/1997 Sb., ve znění pozdějších předpisů, „Správní delikty“, přičemž v ustanovení § 42a jsou vyjmenovány přestupky.

Váš podnět tedy odkládám dle ustanovení § 12 odst. 2 písm. b) zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv.

S pozdravem

JUDr. Otakar Motejl
veřejný ochránce práv

Blokovou pokutu lze uložit i za vícero přestupků projednaných ve společném řízení. I v tomto případě se ale uplatní ustanovení § 12 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, a sankce se uloží za přestupek nejpřísněji postižitelný.

V Brně dne 25. října 2004
Sp. zn.: 2597/2004/VOP/DU

Vážený pane inženýre,

reaguji tímto na podání, kterým jste se na mě obrátil se stížností na postup MP P. a primátora města P. v souvislosti s přestupkem proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu a přestupkem proti veřejnému pořádku ze dne 17. 3. 2003.

Úvodem přijmete, prosím, mou omluvu za prodlevu, s níž odpovídám na Vaš dopis, ale množství stížností, ve kterých mě lidé žádají o pomoc, mi nedovolilo reagovat dříve.

Pokud jde o samotné přestupky proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu a proti veřejnému pořádku (neuposlechnutí výzvy veřejného činitele při výkonu jeho pravomoci), není pochyb o tom, že jste se jich dopustil. Ke spáchání jste se mj. doznal tím, že jste převzal pokutový blok, neboť „doznání se“ je jednou z podmínek pro projednání přestupku v blokovém řízení. Jízda na kole po chodníku je podle zákona o provozu na pozemních komunikacích zakázána, vyjma zřízených stezek pro chodce a cyklisty. Cyklista smí chodníku užít pouze pro vedení kola, přičemž však ani tehdy nesmí ohrozit chodce. Pokud bylo nebezpečné vjždět do kolárny přímo ze silnice, nic Vám nebránilo kolo po chodníku vést namísto jízdy na něm, anebo změnit příjezdovou trasu ke škole (k čemuž, dle Vašeho vyjádření, došlo poté, co jste byl za jízdu po chodníku sankcionován).

Prostudováním Vašeho podání jsem zjistil nesoulad mezi zákonem o přestupcích a faktickým postupem strážnic MP P. dne 17. 3. 2003. Nesoulad spočívá ve výši sankce, která Vám byla uložena za dva přestupky, projednané ve společném řízení. Zákon pro takové případy stanoví, že sankce se ukládá podle nejpřísněji postižitelného přestupku. Za oba přestupky, pokud by byly projednány každý v samostatném řízení, by Vám mohla být uložena sankce nejvýše 1000 Kč. Proto když byly projednávány ve společném řízení, Vám mohla být uložena sankce nejvýše 1000 Kč. Ve skutečnosti Vám však byly uloženy pokuty dvě, za každý přestupek samostatně, jedna ve výši 1000 Kč, druhá ve výši 500 Kč. Takový postup strážnic městské policie byl v rozporu se zákonem o přestupcích. Navrhl jsem proto řediteli MP P., aby protiprávní stav napravil, a Vám tak byla uložena sankce za oba přestupky v maximální výši 1000 Kč. Takový postup mohu pouze navrhnout, nemohu jej nařídit. Vyjma ředitele MP P. jsem o svém návrhu informoval rovněž primátora města P.

V podání namítáte zdvojení přestupků, ke kterému jste přispěl svým dopisem ze dne 25. 3. 2003, kdy jako datum přestupku jste omylem uvedl den 10. 3. 2003, nikoli 17. 3. 2003. Musím říci, že Vaše argumentace o dodatečném zdvojení dob přestupků mě přesvědčila a že ke zdvojení dob spáchání přestupků zcela jistě došlo nepozorností městské policie, aniž by evidovaný stav odpovídal reálně proběhlému ději. Na tuto skutečnost jsem upozornil jak ředitele MP P., tak primátora města P.

Závěrem Vás chci informovat, že převzetím pokutového bloku jste souhlasil s projednáním věci na místě. Sankce za přestupek nabyla právní moci a je vykonatelná. Z toho plyne, že i kdyby se zástupce ředitele MP P. nemýlil ve vztahu k době spáchání přestupku, tak by i bez toho nemohl věc dodatečně vyřešit domluvou.

S pozdravem

JUDr. Otakar Motejl
veřejný ochránce práv

V případě, kdy se stěžovatel domnívá, že došlo ke zfalšování jeho podpisu na blokové pokutě, je především na něm, aby si obstaral důkazní materiál (v tomto případě znalecký posudek svědčící v jeho prospěch), a teprve na jeho podkladě podal návrh k provedení přezkumného řízení.

V Brně dne 29. října 2009
Sp. zn.: 5782/2009/VOP/MK

Vážený pane magistře,

dne 19. října 2009 jsem obdržel Váš podnět, ve kterém se na mě obracíte ve věci protiprávního jednání PČR, které spočívalo ve zneužití osobních údajů Vašeho klienta K. Z. a falšování pokutového bloku o údajné, na místě nezaplacené blokové pokutě, k čemuž mělo dojít dne 18. října 2008, a která je po něm vymáhána CÚ P. 08.

K Vašemu podnětu si dovoluji uvést, že případné šetření věci by s ohledem na § 186 odst. 9 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů,¹⁹⁹ bylo zjevně neefektivní, neboť došlo k uplynutí 1 roku od samotné události. Navíc ani v případě shledání pochybení na straně policejního orgánu by přezkumné řízení v této věci (o jehož zahájení jste usiloval) nemohlo být zahájeno s ohledem na platnou právní úpravu.²⁰⁰

Jde-li pak o samotný závěr policejního orgánu, že nebyly shledány důvody pro zahájení přezkumného řízení, pak jsem toho názoru, že tento je správný a opodstatněný. V případě, že by totiž byl policejní orgán povinen zahájit přezkumné řízení ve věcech, v nichž došlo k uložení blokové pokuty, která by následně byla zpochybněna poukazem na zfalšovaný podpis, musel by být následný znalecký posudek hrazen příslušným správním orgánem, a ani v případě, že by nedošlo k validaci tvrzení stěžovatele, by mu tento nemohl být dán k náhradě (jinak by tomu samozřejmě bylo v situaci, kdy by tvrzení stěžovatele bylo vyvráceno). Jsem přesvědčen, že v případě, kdy se stěžovatel domnívá, že došlo ke zfalšování jeho podpisu, je především na něm, aby si obstaral důkazní materiál (v tomto případě znalecký posudek svědčící v jeho prospěch), a teprve na jeho podkladě podal návrh k provedení přezkumného řízení. Náklady na případný znalecký posudek poté může po státu vymáhat. Ostatně paušální povinnost k provedení přezkumného řízení v takovýchto případech by, dle mého soudu, vedla k paralyzaci činnosti PČR.

¹⁹⁹ „Kázeňský trest za kázeňský přestupek lze uložit nejpozději do dvou měsíců ode dne, kdy se služební funkcionář dozvěděl o jednání, které má znaky kázeňského přestupku, a nejpozději do 1 roku ode dne, kdy ke spáchání kázeňského přestupku došlo. Kázeňský trest za jednání, které má znaky přestupku, lze uložit nejpozději do 1 roku ode dne, kdy došlo ke spáchání přestupku; do běhu této lhůty se nezapočítává doba, po kterou se pro tentýž skutek vedlo trestní řízení.“

²⁰⁰ Viz § 96 odst. 1 správního řádu.

Za nejpodstatnější v celé věci ale považuji exekuční řízení, které, jak jsem vyrozuměl z Vaší formulace: „... která je po panu K. Z. vymáhána...“, dosud není ukončeno. V případě, kdy Váš klient tvrdí, že blokovou pokutu nepodepsal, pak lze dovodit, že neexistuje exekuční titul, neboť rozhodnutí o uložení pokuty (bloková pokuta) nebylo doručeno (podepsáno). Proti výzvě CÚ P. 08 k zaplacení pokuty v náhradní lhůtě ze dne 22. 1. 2009 měl Váš klient v první řadě podat řádný opravný prostředek, v němž měl neexistenci exekučního titulu namítat.

Obecně není pochyb o tom, že předpokladem vybrání a vymáhání pokuty, a to i v rámci tzv. dělené správy, je existence exekučního titulu, tedy pravomocného a vykonatelného rozhodnutí. Je-li výzva k zaplacení nedoplatku napadena odvoláním založeným na tvrzení, že rozhodnutí, kterým byla platební povinnost uložena, nebylo řádně doručeno, je povinností správce daně námitku neexistence vykonatelného rozhodnutí, a tím nedoplatku, věcně posoudit a rozhodnout o ní. V tomto směru není vázán názorem orgánu, který rozhodnutí vydal a doručoval, ani jím vyznačenou doložkou právní moci, byť jde o úřední osvědčení, jemuž svědčí presumpce správnosti.

Na podporu svého názoru mohu odkázat jak na judikaturu, která tento závěr dovozuje ve vztahu k soudům²⁰¹ a která je, dle mého mínění, v tomto ohledu plně použitelná i na postup správce daně při daňové exekuci, tak přímo na judikaturu dotýkající se postupu správce daně.²⁰²

²⁰¹ Např. rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 20Cdo 2599/98, ze dne 17. února 2000: „Exekučnímu soudu přísluší zkoumat, zda soudní rozhodnutí, o jehož výkon oprávněný žádá, je vykonatelné (srov. § 251 o. s. ř.), což u rozhodnutí, jehož vykonatelnost je závislá na doručení účastníkům, předpokládá zabývat se i tím, zda bylo řádně doručeno.“
Rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 21Cdo 857/98, ze dne 27. října 1998: „Z citovaného ustanovení mimo jiné vyplývá, že soud může nařídit výkon rozhodnutí jen tehdy, jestliže rozhodnutí, jehož výkonu se oprávněný domáhá, se stalo vykonatelným. U rozhodnutí uведенých v ustanovení § 274 o. s. ř. vychází soud při zkoumání, zda se rozhodnutí stalo vykonatelným, z potvrzení o vykonatelnosti, kterým rozhodnutí opatřil orgán, jenž je vydal. Před nařízením výkonu rozhodnutí je však soud oprávněn přezkoumávat správnost potvrzení o vykonatelnosti všech titulů pro výkon rozhodnutí (§ 275 odst. 2 o. s. ř.).“

²⁰² Např. již rozsudek Krajského soudu v Brně sp. zn. 29Ca 174/96, ze dne 21. dubna 1997: „Nepožádá-li správce daně o provedení daňové exekuce soud (§ 73 odst. 3 cit. zákona) a přistoupí k výkonu daňové exekuce, řídí se v jejím průběhu přiměřeně ustanovením § 251 až § 271 o. s. ř. Při nařízení daňové exekuce zjišťuje, zda existuje rozhodnutí, které je podkladem pro výkon, zda jde o rozhodnutí vykonatelné, zda svědčí oprávněnému proti povinnému a zda je vymáhána exekucí povinnost tímto rozhodnutím stanovená. Při rozhodování o nařízení daňové exekuce postačí, prokáže-li správce daně materiální vykonatelnost podkladového rozhodnutí. To znamená, že postačí existence vykonatelného rozhodnutí obsahujícího přesnou individualizaci povinného, přesné vymezení práv a povinností k plnění, přesný rozsah a obsah plnění a přesně stanovenou lhůtu k plnění. Podstatnou podmínkou daňové exekuce je tedy existence vykonatelného exekučního titulu (§ 73 odst. 4 zákona č. 337/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů), přičemž včítet je taxativní, a existence práva daň vymáhat (§ 70 cit. zákona).“

PŘESTUPKY

Ačkoliv je výzva k zaplacení nedoplatku v náhradní lhůtě teprve předstupněm „skutečného“ nařízením exekuce, vztahují se závěry i na rozhodování o odvolání proti ní.

Zda Váš klient odvolání proti výzvě k zaplacení pokuty v náhradním termínu podal, nebo ne, není z Vašeho podnětu zřejmé. V současné době se jako jediné možné řešení nabízí možnost podání žádosti o zastavení exekuce dle § 268 odst. 1 písm. a) zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu.²⁰³

S pozdravem

JUDr. Otakar Motejl
veřejný ochránce práv

²⁰³ Výkon rozhodnutí bude zastaven, jestliže byl nařízen, ačkoli se rozhodnutí dosud nestalo vykonatelným.

Nestanoví-li služební zákon jiný postup, použije se pro řízení ohledně jednání majícího znaky přestupku příslušníka bezpečnostního sboru správní řád.

V Brně dne 7. ledna 2010
Sp. zn.: 2954/2009/VOP/IK

Závěrečné stanovisko ve věci podnětu paní J. D.

A – OBSAH PODNĚTU A ZPRÁVA O ŠETŘENÍ

Paní J. D. (dále také „stěžovatelka“) se na mě obrátila se stížností na postup tehdejšího OŘ Policie ČR U. H. (dále také „OŘ PČR U. H.“) jakožto věcně příslušného orgánu na základě ustanovení § 10 odst. 1 písm. a)²⁰⁴ zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále také „zákon o přestupcích“), který projednával jednání mající znaky přestupku dle ustanovení § 49 odst. 1 písm. a, c) a § 50 odst. 1 písm. b) zákona o přestupcích zetě stěžovatelky nrap. V. V., příslušníka Policie ČR.

Stěžovatelka nebyla spokojena jak s výsledkem řízení (řízení vůči panu V. V. bylo zastaveno), tak i s jeho průběhem, kdy dle jejího tvrzení nebyly zaprotokolovány veškeré podstatné skutečnosti, a naopak byly zjišťovány skutečnosti, které s probíhajícím řízením nesouvisely.

Na základě podaného podnětu jsem v souladu s ustanovením § 14 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále také „zákon o veřejném ochránci práv“), zahájil šetření, vyžádal si stanovisko vedoucího odboru vnitřní kontroly KŘP JMK a po seznámení s jeho obsahem jsem šetření uzavřel konstatováním pochybení v postupu OŘ PČR U. H. podle § 18 zákona o veřejném ochránci práv.

Policejnímu orgánu jsem vytkl, že ačkoliv se nrap. V. měl vůči stěžovatelce mj. dopustit jednání majícího znaky přestupku proti občanskému soužití dle ustanovení § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích a paní D. v dané věci nepodala podnět k zahájení řízení ve smyslu ustanovení § 68 odst. 1 zákona o přestupcích ve spojení s ustanovením § 189 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále také „služební zákon“), měl orgán policie stěžovatelku poučit o povinnosti podat podnět k zahájení řízení v tříměsíční lhůtě [viz ustanovení § 68 odst. 2 zákona o přestupcích ve spojení s ustanovením § 189 odst. 1 písm. d) služebního zákona]. Vzhledem k tomu, že podnět v daném případě podán nebyl,

²⁰⁴ „(1) Podle zvláštních předpisů se projedná jednání, které má znaky přestupku, jehož se dopustily

a) osoby podléhající vojenské kázeňské pravomoci, příslušníci bezpečnostních sborů.“

bylo řízení ve věci jednání nprap. V. majícího znaky přestupku proti občanskému soužití dle ustanovení § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích vedeno v rozporu se zákonem. Dále jsem rozporoval skutečnost, že výslech svědků probíhal před zahájením řízení, a tudíž se nejednalo o důkazy ve smyslu ustanovení § 51 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále také „správní řád“). Rovněž jsem se vyjádřil ke lhůtě pro zahájení řízení a případnému nedodržení lhůty pro vydání rozhodnutí, kdy, dle mého názoru, v případě, kdy služební zákon neobsahuje vlastní úpravu těchto lhůt, je třeba vycházet z obecných zásad zakotvených ve správním řádu (§ 6 odst. 1) ve spojení s ustanovením § 80 správního řádu (opatření proti nečinnosti). Dále jsem vyjádřil názor, že provedené dokazování nepřispělo k objasnění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, kdy podstatná část svědeckých výpovědí byla věnována peripetiím vztahů rodiny V. a paní D. a jejich blízkých, aniž byl kladen důraz na objasnění všech skutků, které byly předmětem tohoto řízení. Jak jsem však uvedl ve své zprávě o šetření, dospěl jsem k závěru, že vzhledem k naprosté rozdílnosti výpovědí jednotlivých stran sporu by i přes výše uvedený nedostatek nemohl policejní orgán rozhodnout jinak. Dále jsem se věnoval způsobu vyřízení jednotlivých bodů stížnosti paní D. ze strany mjr. Bc. J., vedoucího odboru vnitřní kontroly KŘP JMK.

B – SHRNUTÍ VYJÁDŘENÍ KŘP JMK

Ředitel KŘP JMK své vyjádření k věci opřel mj. o stanovisko místopředsedy Nezávislého odborového svazu Policie ČR, který se podílel na vypracování normativního textu služebního zákona. Ve svém vyjádření se věnoval především problematice vztahu mezi služebním zákonem a správním řádem, resp. použitelnosti správního řádu pro řízení podle služebního zákona. Dle jeho názoru se ustanovení § 1 odst. 2 správního řádu²⁰⁵ v řízení podle služebního zákona nepoužije, neboť v případě řízení dle služebního zákona se nejedná o řízení správní (byť je upraveno obdobně); služební funkcionář v daném případě nevystupuje jako představitel moci veřejné, ale jako představitel zaměstnavatele. Vztah mezi příslušníkem a státem má v podstatě smluvní charakter, přestože je služební poměr zakládán jednostranným rozhodnutím služebního funkcionáře, ale na základě žádosti o přijetí do služebního poměru. V potaz je třeba vzít i ustanovení § 1 odst. 3 správního řádu.²⁰⁶ Služební

²⁰⁵ „(2) Tento zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení se použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup.“

²⁰⁶ „(3) Tento zákon se nepoužije pro občanskoprávní, obchodněprávní a pracovněprávní úkony prováděné správními orgány a na vztahy mezi orgány téhož územního samosprávného celku při výkonu samostatné působnosti.“

funkcionář, který rozhoduje o právech a povinnostech příslušníka v rámci služebního poměru jako zaměstnaneckého vztahu, nemá postavení správního orgánu, protože prostřednictvím takového rozhodnutí nevykonává veřejnou správu. Ředitel KŘP se dále vyjádřil v tom smyslu, že v řízení dle služebního zákona není podstatné, zdali jsou důkazy získány před, nebo po zahájení řízení. Důležité je, aby se účastník řízení před vydáním rozhodnutí k nim mohl vyjádřit. Stejně tak je dle ředitele KŘP absence lhůty pro zahájení řízení výrazem větší neformálnosti řízení dle služebního zákona. Stanovení lhůty vylučují omezené možnosti služebního funkcionáře k získání důkazních prostředků (nemožnost předvedení svědka, ukládání pořádkových pokut). Na základě úvahy, že služební funkcionář, který není sám správním orgánem, nemůže mít nadřízený správní orgán, dovozuje ředitel KŘP nemožnost použití opatření proti nečinnosti (§ 80 správního řádu). Závěrem ředitel KŘP vyjádřil své přesvědčení, že projednávání jednání majících znaky přestupků služebním funkcionářem nepovažuje za šťastné a uvítal by přesun působnosti vůči příslušníkům bezpečnostních sborů na obecné přestupkové orgány.

C – DŮVODY VYDÁNÍ ZÁVĚREČNÉHO STANOVISKA

Jak je z výše uvedeného zřejmé, ředitel KŘP se s mým hodnocením neztotožnil. Po důkladném zhodnocení jsem sice v některých aspektech korigoval své předchozí závěry a přiklonil se k jeho právnímu názoru, nicméně v podstatných záležitostech se můj náhled na věc i nadále liší. Proto jsem přistoupil k vydání tohoto stanoviska podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv, jehož součástí je návrh opatření k nápravě.

Nejprve bych se vyjádřil k těm aspektům, u nichž jsem zrevidoval svůj předchozí postoj a přistoupil na argumentaci ředitele KŘP. První se týká problematiky uhrazení nákladů řízení příslušníky, kteří byli uznáni vinnými ze spáchání kázeňského přestupku nebo jednání majícího znaky přestupku. Je pravdou, že právní úpravu obsaženou v ustanovení § 177 služebního zákona lze hodnotit jako komplexní, včetně nesení nákladů ze strany bezpečnostního sboru.²⁰⁷ To však nic nemění na mém závěru, že tato právní úprava odporuje ústavně zakotvenému principu rovnosti, který je, dle mého názoru, třeba vztáhnout i na stanovení povinností delikventů ve věcech přestupkových. Jsem tedy i nadále přesvědčen, že by stejně jako ti, kteří byli shledáni vinnými dle obecné přestupkové i obecné správní úpravy, měl být i ten, kdo byl shledán vinným v řízení

²⁰⁷ Ustanovení § 177 odst. 1 služebního zákona: „(1) Náklady řízení, které vznikly bezpečnostnímu sboru, nese tento sbor. Náklady řízení, které vznikly účastníkovi, nese účastník.“

o jednání majícím znaky přestupku, resp. o kázeňském přestupku, zatížen povinností uhradit náklady řízení.

Po opětovné analýze právní úpravy přezkumného řízení dle služebního zákona jsem dále dospěl k závěru, že tato právní úprava neumožňuje postupovat mnou naznačeným způsobem, tedy posoudit část stížnosti paní D. směřující vůči průběhu předmětného řízení jako podnět k přezkumnému řízení a jako takový jej postoupit dle ustanovení § 95 odst. 2 správního řádu (vzhledem k tomu, že stěžovatelka nebyla účastníkem řízení) k provedení přezkumného řízení nadřízenému služebnímu funkcionáři. Z ustanovení § 193 odst. 1 totiž vyplývá, že přezkumné řízení může být zahájeno toliko z podnětu služebního funkcionáře nebo účastníka řízení; přezkumné řízení by potom vedl ministr vnitra, resp. služební funkcionář, který napadené rozhodnutí vydal nebo odvolací orgán (pokud bylo vedeno odvolací řízení) za situace, kdy by podnětu účastníka v plném rozsahu vyhověl. Za této situace jsem však přesvědčen, že výše zmíněná část podání stěžovatelky měla být posouzena jako stížnost ve smyslu ustanovení § 175 správního řádu, neboť jí správní řád jinou možností ochrany neposkytuje.

V této souvislosti bych se nyní zabýval klíčovou spornou otázkou, a to použitelností správního řádu v řízení dle služebního zákona. Zde je důležité určit, zdali lze služebního funkcionáře, který řízení vede, podřadit pod legislativní zkratku „správní orgán“ v ustanovení § 1 odst. 1 správního řádu,²⁰⁸ tj. zdali se jedná o orgán, který vykonává působnost v oblasti veřejné správy. Pokud srovnáme vymezení působnosti dle výše uvedeného ustanovení současně platného správního řádu s obdobným ustanovením dřívějšího správního řádu,²⁰⁹ je zřejmé, že současně platný správní řád má působnost značně širší²¹⁰ a vztahuje se nejen na správní řízení jako takové, ale na veškeré postupy vymezených orgánů při výkonu veřejné správy (tj. nikoliv pouze státní správy), které jsou výkonem veřejné moci. Podle judikatury Ústavního soudu se veřejnou mocí rozumí taková moc, která „*autoritativně rozhoduje o právech*

²⁰⁸ „(1) Tento zákon upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků 1) a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy (dále také „správní orgán“).“

²⁰⁹ Ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 71/1967Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů: „Tento zákon se vztahuje na řízení, v němž o právech, právech chráněných zájmech nebo povinnostech občanů a organizací rozhodují v oblasti státní správy národní výbory, ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy, orgány Slovenské národní rady a jiné orgány státní správy.“

²¹⁰ Dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu týkající se použitelnosti správního řádu v řízení dle služebního zákona, která byt subsidiární použití správního řádu vylučovala (např. rozsudek NSS ze dne 16. 5. 2007, čj. 3Ads 1/2007-68), se týkala vztahu předchozího služebního zákona (zákon č. 186/1992 Sb.) a předchozího správního řádu (zákon č. 71/1967 Sb.). Judikatura NSS ohledně vztahu současně platného služebního zákona a správního řádu dle dostupných informací k dispozici není.

a povinnostech subjektů,²¹¹ ať již přímo nebo zprostředkovaně“, přičemž „subjekt, o jehož právech nebo povinnostech rozhoduje orgán veřejné moci, není v rovnoprávném postavení s tímto orgánem a obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí od vůle subjektu“ [srov. ÚS sp. zn. II ÚS 75/1993 (SbÚS, sv. 2, u. č. 3)].²¹² Povahou samotného služebního poměru se zabýval též Nejvyšší správní soud, který v usnesení zvláštního senátu zřízeného dle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 13. 12. 2007, čj. Konf 26/2005-9, konstatoval, že „věci vyplývající ze služebního poměru příslušníků Policie České republiky upravené zákonem č. 186/1992 Sb. (nyní zákonem č. 361/2003 Sb.) nelze pro jejich povahu považovat za věci soukromoprávní. Služební poměr je i byl charakterizován jako institut veřejného práva. **Je považován za právní poměr státně zaměstnanecký.** Tento právní poměr nevzniká smlouvou, ale **mocenským aktem služebního orgánu** (§ 5 cit. zákona – rozhodnutím o přijetí do služebního poměru) a **po celou dobu svého průběhu se výrazně odlišuje od poměru pracovního, který je naopak typickým poměrem soukromoprávním, kde účastníci mají rovné postavení.** To se projevuje v právní úpravě služební kázně, možnosti ukládat kázeňské odměny a tresty, omezené možnosti propouštění, úpravě služebního volna, nárocích na dovolenou, zvláštními nároky při skončení služebního poměru a také zvláštními ustanoveními o řízení před služebními funkcionáři. Právní povaha služebního poměru příslušníka Policie České republiky musí postihnout zvláštní povahu ‚zaměstnavatele‘ jako primárního nositele veřejné moci, potřebu pevného začlenění policisty do organismu veřejné moci a účast na jejím výkonu. Tato potřeba zasahuje tak daleko, že tu nejde o modifikaci soukromoprávního pracovního poměru, ale (stejně jako u některých dalších kategorií veřejných a zvláště státních zaměstnanců) o specifický státně zaměstnanecký poměr veřejného práva. Vodítkem může být i charakter právní úpravy, kdy právě u služebních poměrů má tato úprava kodexový charakter a použití Zákoníku práce je buď vůbec, nebo z převážné části vyloučeno.

V další argumentaci je možno odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2003, čj. 6 As 29/2003-97, publikovaný ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 415/2004. **Dlužno dodat, že nová právní úprava služebního poměrů příslušníků Policie České republiky, provedená zákonem č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, charakter služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů, tedy i příslušníků Policie České republiky,**

²¹¹ Srov. § 170 služebního zákona: „V řízení ve věcech služebního poměru se rozhoduje o právech nebo povinnostech účastníků.“

²¹² JUDr. Mgr. Luboš Jemelka, Mgr. Klára Pondělíčková, Mgr. Ing. David Bohadlo: *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 2.

jako institutu veřejného práva ještě umocnila. Nová úprava je navíc komplexní úpravou, která již zcela vylučuje použití zákoníku práce.“

Z výše uvedeného lze, dle mého soudu, zcela jednoznačně konstatovat, že služební funkcionář v řízení dle služebního zákona vystupuje jako správní orgán ve smyslu ustanovení § 1 odst. 1 správního řádu. Jelikož služební zákon použití obecných předpisů o správním řízení nevylučuje (i kdyby tomu tak bylo, tak by se toto vyloučení týkalo pouze části druhé a třetí správního řádu, které správní řízení upravují), lze pro řízení dle služebního zákona uplatnit ustanovení § 1 odst. 2 správního řádu, dle něhož se tento zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup. Ostatně ustanovení zvláštních zákonů o podpůrném použití správního řádu mají dnes v podstatě jen informativní povahu, protože se správní řád použije přímo právě podle svého ustanovení § 1 odst. 2.

Ačkoliv služební zákon obsahuje poměrně ucelenou úpravu řízení, existují instituty upravené správním řádem, které služební zákon nezná, a které je tedy nutno aplikovat přímo na základě správního řádu. Patří mezi ně např. již výše zmiňovaná opatření proti nečinnosti (§ 80 správního řádu), vyloučení z projednávání a rozhodování věci (§ 14 správního řádu), zajištění účelu a průběhu řízení (§ 58 až § 63 správního řádu) či nicotnost rozhodnutí (§ 77 a § 78 správního řádu).

Ve světle výše uvedených argumentů je pak lichá námitka, že služební funkcionář, který sám není správním orgánem, nemůže mít ani nadřízený správní orgán, a v důsledku toho nelze použít ustanovení § 80 odst. 2 správního řádu (opatření proti nečinnosti). O tom, kdo je nadřízeným správním orgánem, hovoří obecně ustanovení § 178 odst. 1 správního řádu.²¹³ Dle ustanovení § 190 odst. 6 služebního zákona je odvolacím orgánem nadřízený služebního funkcionáře, který napadené rozhodnutí vydal. Je tedy nasnadě, že o případném uložení opatření proti nečinnosti by rozhodoval právě nadřízený služebního funkcionáře, který vede řízení. Volba případného opatření proti nečinnosti by pak byla na nadřízeném funkcionáři. Je pravdou, že ve specifických podmínkách bezpečnostních sborů a řízení dle služebního zákona by do úvahy přicházela patrně pouze opatření uvedená v ustanovení § 80 odst. 4 písm. a), b) a d) správního řádu;²¹⁴ domnívám se však, že i ta by mohla (a měla) splnit svůj účel.

²¹³ „(1) Nadřízeným správním orgánem je ten správní orgán, o kterém to stanoví zvláštní zákon. Neurčuje-li jej zvláštní zákon, je jím správní orgán, který podle zákona rozhoduje o odvolání, popřípadě vykonává dozor.“

²¹⁴ „Nadřízený správní orgán může

a) přikázat nečinnému správnímu orgánu, aby ve stanovené lhůtě učinil potřebná opatření ke zjednáání nápravy nebo vydal rozhodnutí,

b) usnesením převzít věc a rozhodnout namísto nečinného správního orgánu, (...)

Nemohu rovněž souhlasit s tvrzením ředitele KŘP, že neformální úprava řízení podle služebního zákona nestanoví lhůtu pro zahájení řízení ve věcech služebního poměru. Tato lhůta vyplývá nepřimo z ustanovení § 80 odst. 2 správního řádu, dle něhož opatření proti nečinnosti učiní nadřízený správní orgán i tehdy, nezahájí-li příslušný správní orgán řízení ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení z moci úřední. Pokud se týče lhůty pro vydání rozhodnutí, ta je zakotvena pro řízení zahájené z úřední povinnosti v ustanovení § 71 odst. 3 písm. a) správního řádu,²¹⁵ pro řízení zahájené na základě podnětu účastníka (včetně podnětu navrhovatele dle ustanovení § 189 odst. 2 služebního zákona) je pak lhůta pro vydání rozhodnutí stanovena v ustanovení § 175 odst. 5 služebního zákona.²¹⁶ Domnívám se, že by bylo absurdní, pokud by zákon sice stanovil lhůtu pro vydání rozhodnutí, ale na druhé straně by nezakotvil příslušná opatření v případě, že je služební funkcionář nečinný. Podotýkám, že se nejedná pouze o případy, kdy je vedeno řízení o kázeňském přestupku nebo o jednání, které má znaky přestupku, ale též např. o řízení ve věcech výsluhových nároků dle části jedenácté služebního zákona. Markantní by absence opatření proti nečinnosti byla v případě řízení vedeného na základě podnětu navrhovatele (osoby blízké), kdy je pro navrhovatele zakotvena lhůta pro podání podnětu k zahájení řízení v ustanovení § 189 odst. 1 písm. d) služebního zákona ve spojení s ustanovením § 68 odst. 2 zákona o přestupcích, avšak pokud by služební funkcionář zůstal nečinný (což nelze z nejrůznějších důvodů vyloučit), došlo by k prekluzi přestupku. To by znamenalo porušení zásady „rovnosti zbraní“, která žádá, aby každému účastníku řízení byla dána možnost přednést svoji věc za podmínek, které ho neznevýhodňují ve srovnání s protistranou.

Stejně absurdní by bylo, pokud by služební zákon sice stanovil povinnost účastníku řízení, aby řízení neztěžoval a nezpůsobil jeho průtahy,²¹⁷ ale na druhé straně by služební funkcionář postrádal nástroj, jak případné porušení této povinnosti postihovat. K tomu by měly sloužit instituty zakotvené v ustanoveních § 58 až § 63 správního řádu, tj. např. předvedení, pořádková pokuta či vykázání z místa konání úkonu. Je tře-

d) usnesením přiměřeně prodloužit zákonnou lhůtu pro vydání rozhodnutí, lze-li důvodně předpokládat, že správní orgán v prodloužené lhůtě vydá rozhodnutí ve věci, a je-li takový postup pro účastníky výhodnější; přitom přihlíží ke lhůtám uvedeným v § 71 odst. 3.“

²¹⁵ „(3) Pokud nelze rozhodnutí vydat bezodkladně, je správní orgán povinen vydat rozhodnutí nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení, k nimž se připočítává doba:

a) až 30 dnů, jestliže je zapotřebí nařídít ústní jednání nebo místní šetření, je-li třeba někoho předvolat, někoho nechat předvést nebo doručovat veřejnou vyhláškou osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, nebo jde-li o zvláště složitý případ (...).“

²¹⁶ „(5) Služební funkcionář je povinen rozhodnout o podání do 30 dnů a ve složitějších případech do 60 dnů od jeho doručení.“

²¹⁷ Ustanovení § 174 odst. 2 služebního zákona.

ba podotknout, že tyto instituty lze použít nejen vůči účastníkům, ale též vůči dalším osobám zúčastněným na jednání (např. svědkům).

Pokud se týče sporných výpovědí svědků před zahájením řízení (viz str. 8 mojí zprávy o šetření), které, dle mého názoru, nelze považovat za důkazy ve smyslu ustanovení § 51 správního řádu, včetně presumpce správnosti, nýbrž pouze za vysvětlení dle ustanovení § 137 správního řádu, které nelze použít jako důkazní prostředek, vycházel jsem při formulování mého názoru na tuto věc mj. ze zařazení ustanovení § 180 služebního zákona, které hovoří o podkladech pro rozhodnutí do hlavy II. části 12. tohoto zákona týkající se průběhu řízení. Z toho lze logicky dovodit, že podklady pro rozhodnutí, resp. důkazy, o nichž se odstavec 2 předmětného ustanovení zmiňuje,²¹⁸ mohou být získány až po zahájení řízení. Veškeré informace, které by služební funkcionář získal od dotčených osob před zahájením řízení z moci úřední, by bylo možno podřadit pod pojem vysvětlení dle ustanovení § 137 odst. 1 věty první správního řádu,²¹⁹ které je jakožto institut zakotveno v hlavě III. části třetí správního řádu pojednávající o zvláštních ustanoveních o postupu před zahájením řízení.

V souvislosti se zmíněnou právní úpravou podkladů pro rozhodnutí dle ustanovení § 180 služebního zákona jsem toho názoru, že pro jednotlivé důkazní prostředky se použije obecná úprava těchto důkazních prostředků ve správním řádu, pokud jsou zde upraveny. Konkrétně se jedná o důkaz listinou (§ 53 správního řádu), důkaz ohledáním (§ 54 správního řádu), důkaz svědeckou výpovědí (§ 55 správního řádu) a důkaz znaleckým posudkem (§ 56 správního řádu). Důvodem pro tento postup je skutečnost, že § 180 služebního zákona pouze příkladmo jmenuje jednotlivé důkazní prostředky, aniž by přímo upravoval postup při jejich získání a další okolnosti důležité pro jejich použití. Proto na základě již několikrát zmíněného ustanovení § 1 odst. 2 správního řádu, dle něhož se správní řád nebo jeho jednotlivá ustanovení použijí, pokud zvláštní zákon nestanoví *jiný postup*, je třeba použít příslušná ustanovení správního řádu upravující jednotlivé důkazní prostředky.

Pokud bych se měl vrátit přímo k šetřené věci, tj. řízení vedenému vůči nrap. V., postrádám ve stanovisku ředitele KŘP k mojí zprávě o šetření vyjádření k mojí výtce ohledně (ne)splnění poučovací povinnosti ze strany Policie ČR vůči stěžovateli a následnému vedení řízení pro přestupek dle ustanovení § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích (viz str. 7 mojí zprávy o šetření), podání žádosti o prodloužení lhůty k projednání

²¹⁸ „(2) Důkazem je vše, co může přispět k zjištění skutkového stavu věci, zejména výpovědi a vyjádření účastníka, svědků a jiných osob, doklady a jiné písemnosti nebo záznamy, odborná vyjádření, znalecké posudky, potvrzení, listiny, protokoly o ohledání a pořizovaná dokumentace skutkového děje.“

²¹⁹ „K prověření oznámení, ostatních podnětů a vlastních zjištění, která by mohla být důvodem k zahájení řízení z moci úřední, opatřuje správní orgán nezbytná vysvětlení.“

přestupku, průběhu dokazování (viz str. 9 zprávy), (ne)zastavení řízení dle ustanovení § 189 odst. 1 písm. g) služebního zákona ve spojení s ustanovením § 76 odst. 1 písm. f) zákona o přestupcích pro některé ze skutků, které byly předmětem řízení, neprošetření stížnosti na odložení věci ze strany Policie ČR v rámci stížnostního řízení (viz str. 10 zprávy) či hodnocení stížnosti paní D. jakožto opravného prostředku nepřezkoumatelného z hlediska řízení o stížnosti (viz str. 11 zprávy).

Závěrem si dovoluji drobnou poznámku. Ačkoliv je zřejmé, že s ředitelem KŘP se rozcházíme v názorech na celou řadu otázek týkajících se řízení dle služebního zákona, shodují se s ním v přesvědčení, že by bylo ku prospěchu věci, kdyby příslušníci bezpečnostních sborů spadali ve věcech přestupkových do věcné působnosti obecných přestupkových orgánů, čímž by byla odstraněna určitá dichotomie v postupu týkajícím se projednávání přestupků vůči příslušníkům bezpečnostních sborů na straně jedné a ostatním občanům na straně druhé. Ta se týká např. výše zmíněné problematiky uhrazení nákladů řízení či ředitelem KŘP zmiňované nemožnosti příslušníků bezpečnostních sborů uhradit pokutu za přestupek v blokovém řízení.²²⁰ Rovněž by došlo k odstranění určité (dle mého názoru vcelku pochopitelné) nedůvěry občanů v objektivní prošetření jejich oznámení vůči příslušníkům bezpečnostních sborů, pokud o nich rozhodují služební funkcionáři, kteří jsou rovněž příslušníky těchto sborů.

D – NÁVRH OPATŘENÍ K NÁPRAVĚ

Na základě výše uvedených argumentů navrhuji KŘP v souladu s ustanovením § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv jako opatření k nápravě změnit dosavadní praxi v řízení dle služebního zákona shora naznačeným způsobem, tj. tam, kde služební zákon nestanoví jinak, postupovat podle příslušných ustanovení správního řádu. Rovněž očekávám vyjádření k těm aspektům mé zprávy, které byly ve stanovisku ředitele KŘP k této zprávě pominuty (viz předchozí odstavce).

Úřady jsou povinny mi do 30 dnů od doručení závěrečného stanoviska sdělit, jaká opatření k nápravě provedly. Jestliže tuto povinnost nesplní nebo shledám-li jejich opatření k nápravě nedostatečná, jsem připraven vyrozumět o jejich postupu nadřízený úřad, tj. Policejní prezidium. Vedle toho mohu o svých zjištěních informovat veřejnost, včetně sdělení jména a příjmení osob oprávněných jednat jménem správního orgánu.

JUDr. Otakar Motejl
veřejný ochránce práv

²²⁰ Viz ustanovení § 186 odst. 1 služebního zákona: „(1) Řízení o kázeňském přestupku a o jednání, které má znaky přestupku, vede služební funkcionář ústně. O ústním jednání a o důležitých úkonech v řízení vyhotovuje písemný záznam.“

Věřím, že tento sborník bude platným pomocníkem správních orgánů a že jim v mnoha ohledech nabídne další, možná poněkud odlišný pohled na některé problémy, s nimiž se při své práci setkávají. I když již slyším nespokojené hlasy některých „přestupkářů“, proč by vedle ministerstva a správních soudů měli poslouchat ještě ombudsmana. Na rozdíl od nadřízených správních orgánů a soudů je moje úloha těžší v tom směru, že nenařizuji správním orgánům, jak mají postupovat, ale o správnosti svých stanovisek se je snažím přesvědčit. Předkládaný sborník tak může být brán i jako námět k diskusi, jako podnět k zamyšlení nad některými právními problémy přestupkové agendy.

Rád bych čtenáře ujistil, že práce zpracovatelů přestupkové agendy si velmi vážím. U správních orgánů, zejména I. stupně, nejde jen o znalost správního řádu a zákona o přestupcích, ale je třeba být i dobrým psychologem. Není tak těžké jednat s recidivistou, který páchá opakovaně drobnou trestnou činnost, jako s lidmi, kteří nikdy neměli žádný konflikt s úřady, avšak nedokážou se dohodnout se sousedy nebo mají neshody v partnerských vztazích. Mnohdy jde ve své podstatě o banální konflikty, které přerůstají ve vzájemná opakovaná slovní a fyzická napadání. Čím vzdělanější a „jinak slušný“ člověk, tím jsou jednání o přestupcích proti občanskému soužití kupodivu zpravidla psychicky náročnější. Správní orgán se v těchto kauzách ocitá mnohdy spíše v roli mediátora.

Rád konstatuji, že ne vždy správním orgánům vytýkám jen pochybení. Setkal jsem se při svých šetřeních i s přesvědčivými přestupkovými rozhodnutími, kdy jsem v postupu správních orgánů žádné pochybení neshledal.

Přál bych všem, aby dokázali své neshody řešit rozumnou „neúřední“ cestou. Pokud to není možné, pak nechť je přestupkové řízení prováděno korektním přístupem všech zainteresovaných a základní lidskou slušností.

JUDr. Pavel Varvařovský
V Brně, květen 2012

REJSTŘÍK

A

adhezni řízení 43
audio- a videozáznamy 50

B

blokové řízení 18, 19, 75
– dodatečný nesouhlas s uložením
blokové pokuty 78
– formální nedostatky blokové
pokuty 80
– jízda na červenou 76
– nicotnost blokové pokuty 77
– podmínky uložení blokové pokuty
75

D

dokazování 47
doručení
– fikce doručení 58
– určení neplatnosti doručení 59

J

jednání mající znaky přestupku 83

K

komise k projednávání přestupků 22
– námitka podjatosti 23
– zastupitelnost členů komise 22
koncentrační zásada 63
krajní nouze 14

L

lhůta pro projednání přestupku 52

M

majetková škoda 10
mladistvý obviněný 60

N

náhrada škody 43, 44, 45
námitka podjatosti 23

navrácení v předešlý stav 59
návrhový přestupek 9, 37, 63
– lhůta pro podání návrhu 38
– náležitosti návrhu 41
– navrhovatel 8, 9, 37–43, 63, 64,
85–87
– osoba blízká 38
– pokus o smír 42
– poučovací povinnost 39
nebezpečí 15
nedbalost
– nevědomá 13
– vědomá 12, 13
nutná obrana 14

O

obecní policie
– šetření přestupků 19
obnova řízení 71
obrana 14
– nutná 14
– přiměřená 14
odložení věci 16, 27
odnětí věci 17
odvolací řízení 62
– autoremedura 66
– nepřípustné odvolání 64
– odvolací lhůta 63
– opožděné odvolání 64
– postup odvolacího orgánu 66
– rozsah odvolání 64
okolnosti vylučující protiprávnost 13
osoba blízká 38
oznámení rozhodnutí
– písemné vyhotovení rozhodnutí 57
– ústní vyhlášení 56
oznamovací povinnost 16
oznamovatel 8, 44

PŘESTUPKY

P

- podání vysvětlení
 - u Policie ČR 17
 - u správního orgánu 25
- pokus o smír 42
- Policie ČR
 - jednání mající znaky přestupku 83
 - oprávnění 17
 - stížnost na postup Policie ČR 18
 - šetření přestupků 17
- postoupení věci 26
- poškozený 28, 44
- poučovací povinnost 39
- práva obviněného 35
- přezkumné řízení 69
 - lhůty pro zahájení přezkumného řízení 70
 - správní orgány příslušné k vedení přezkumného řízení 69
 - účastníci přezkumného řízení 69
 - zkrácené přezkumné řízení 70
- příkazní řízení 73
- přiměřené poučení 49

R

- rozhodnutí 53
 - doručení stejnopisu 56
 - fikce doručení 58
 - odůvodnění 55
 - poučení o odvolání 56
 - ústní vyhlášení 56
 - výroková část 54

S

- seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí 36, 52
- sousedská imise 11
- subsidiarita 15
- svědecká výpověď 48

T

- trestní řízení 20

U

- úmysl
 - nepřímý 13
 - přímý 13
- určení neplatnosti doručení 59
- ústní jednání 45

V

- vydání rozhodnutí 47
 - podklady 47
- vyrozumění poškozeného 28
- vyšetřovací pokus 51

Z

- zahájení řízení 34
- zákaz reformace in peius 68, 74
- zákon na ochranu zvířat 11
- zásada ne bis in idem 21
- zásada volného hodnocení důkazů 48
- zásady přestupkového řízení 30
- zavinění 12
- zmocněnec pro řízení 36