

Zpráva o šetření

postupu starostky obce K. S. a Krajského úřadu Moravskoslezského kraje ve věci vyřízení námítky podjatosti

Stížností na postup Komise k projednávání přestupků obce K. S. se na mě obrátil Ing. A. V., bytem XXXXX (dále „stěžovatel“). Nesouhlasí zejména s protahováním vyřízení věci a s (ne)vyřízením námítky podjatosti komise z důvodu, že osobou podezřelou z přestupku byla starostka obce. Do věci byl zainteresován též Krajský úřad Moravskoslezského kraje (dále „krajský úřad“).

A - Předmět šetření

Předmětem šetření jsem učinila procesní postup komise, starostky obce a krajského úřadu, zejména pokud jde o vyřízení opakované námítky podjatosti členů komise a starostky obce jako osoby, která za běžných okolností rozhoduje o námitce podjatosti členů komise¹, avšak v tomto případě byla osobou podezřelou ze spáchání přestupku.

B - Skutková zjištění

Písemnosti předložené stěžovatelem (kopie dokumentů přestupkové komise, starostky obce a krajského úřadu) jsou podle mého názoru dostatečné k tomu, abych bez zjišťování dalších skutečností mohla věc právně zhodnotit.

V této části zprávy shrnu chronologii případu. Dne 6. ledna 2014 obdržela komise podání stěžovatele, v němž se domáhá projednání dvou přestupků, kterých se měla dopustit starostka obce urážkou na cti². Komise pozvala stěžovatele na den 26. února 2014 k podání vysvětlení. Stěžovatel vznesl námitku podjatosti komise z důvodu, že jde o skutky starostky, která komisi jmenovala, a navíc jsou členy komise dva členové zastupitelstva, kteří byli přítomni urážlivému jednání starostky a svým mlčením s ním souhlasili. Dne 28. března 2014 obdržel spisový materiál krajský úřad a 16. dubna vydal sdělení, v němž uvedl, že námitku podjatosti může podle správního řádu uplatnit účastník řízení, a proto lze námitku podat až v rámci řízení, nikoli při podání vysvětlení. O námitce podjatosti podle správního řádu rozhoduje nadřízený úřední osoby, v tomto případě starostka obce K. S. Dále však krajský úřad komisi vytkl, že podání stěžovatele bylo možno vnímat nikoli jako pouhý podnět k projednání přestupku, ale jako návrh. Návrhem je přitom řízení zahájeno.

¹ podle § 148 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

² Přestupků se měla dopustit tím, že ve vyrozumění, kterým reagovala na žádost stěžovatele o poskytnutí informací, uvedla, že jeho tvrzení jsou nepravdivá, a dále že na zasedání zastupitelstva obce dne 18. prosince 2013 řekla, že stěžovatel pouze zásobuje úřad žádostmi a zdržuje jednání zastupitelstva. Odpověď na žádost o informace si stěžovatel přečetl dne 7. října 2013.

O námitce podjatosti krajský úřad nijak nerozhodl (nijak ji nehodnotil) a věc vrátil komisi. Komise poté stěžovatele vyzvala k odstranění nedostatků podaného návrhu³, což učinil a současně opět namítl podjatost komise⁴. V srpnu 2014 se stěžovatel znovu obrátil na krajský úřad, protože komise jej pozvala k ústnímu jednání bez toho, že by byla nejprve vyřízena námitka podjatosti. V září 2014 starostka obce stěžovateli sdělila, že jeho námitku vyřídila již v červnu 2014 a usnesení, proti kterému není odvolání, zaznamenala do spisu. Věcně o námitce rozhodla tak, že vyměnila dva členy komise. Stěžovatel se v mezidobí opět obrátil na krajský úřad s tím, že stále neobdržel vyrozumění o vyřízení námitky podjatosti a že mu nebylo umožněno nahlédnout do spisu, protože jej má u sebe (zřejmě doma) předsedkyně komise, zaměstnaná jako vedoucí oddělení přestupků Magistrátu města Opavy. Krajský úřad vyzval dne 10. září 2014 starostku k předložení spisové dokumentace. V dopisu z 1. října 2014 adresovaném obci K. S. stěžovatel mimo jiné brojí proti tomu, že stížnost na podjatost komise vyřídila osoba obviněná z přestupku, a táže se, zda vůbec může za této situace očekávat spravedlivé projednání přestupků. V listopadu 2014 vydal krajský úřad příkaz starostce obce K. S., aby rozhodla o námitce podjatosti členů komise. Krajský úřad v odůvodnění příkazu vytkl předsedkyni komise, že námitku podjatosti nepředala starostce a namísto toho pozvala stěžovatele k ústnímu jednání. Dne 8. října 2014 komise stěžovatele vyrozuměla, že řízení ve věci skutku ze dne 7. října 2013 bylo z důvodu zániku odpovědnosti uplynutím lhůty jednoho roku zastaveno.

V dopisu ze dne 16. prosince 2014, kterým krajský úřad reaguje na stížnost stěžovatele ze dne 1. října téhož roku, podrobně popisuje chronologii případu a vytýká komisi, že námitku podjatosti měla předat starostce a starostka měla věc dále předat krajskému úřadu, neboť důvody pochybností o nepodjatosti se vztahují též na ni. Kroky provedené starostkou (výměna členů komise) by bylo možné považovat za zákonné pouze tehdy, kdyby sama starostka nevystupovala v řízení jako jeho účastník. Všichni členové komise včetně starostky se měli správně vyloučit pro podjatost. Dále krajský úřad zopakoval, že námitku podjatosti podává účastník řízení, tedy až v rámci vedeného řízení. Podání stěžovatele, kterým oznámil přestupky, krajský úřad vyhodnotil tak, že nešlo o návrh, ale pouhé oznámení, neboť podání nesplňovalo formální náležitosti (bylo podáno elektronicky bez uznávaného elektronického podpisu a nebylo do pěti dnů doplněno). Odpovědnost za druhý skutek zanikla dne 18. prosince 2014.

C - Hodnocení věci ochránkyní

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 práv a svobod.

³ výzva ze dne 13. května 2014

⁴ Obě písemnosti komise obdržela dne 2. června 2014.

C.1 Právní úprava vztahující se k řešení věci

Ustanovení § 14 odst. 1 až 4 správního řádu⁵:

(1) Každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu (dále jen „úřední osoba“), 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 nepodjatosti, je vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit.

(2) **Účastník řízení může namítat podjatost úřední osoby**, jakmile se o ní dozví. K námitce se nepřihlédne, pokud účastník řízení o důvodu vyloučení prokazatelně věděl, ale bez zbytečného odkladu námitku neuplatnil. O námitce **rozhodne bezodkladně usnesením slušebně nadřízený** úřední osoby nebo ten, kdo má obdobné postavení (dále jen „představený“).

(3) **Úřední osoba, která se dozví 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.

(4) 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.

Ustanovení § 154 správního řádu:

Jestliže správní orgán vydává vyjádření, osvědčení, provádí ověření nebo činí sdělení, která se týkají dotčených osob, postupuje podle ustanovení této části, podle ustanovení části první, obdobně podle těchto ustanovení části druhé: § 10 až § 16, § 19 až § 26, § 29 až § 31, § 33 až § 35, § 37, § 40, § 62, § 63, a obdobně podle těchto ustanovení části třetí: § 134, § 137 a § 142 odst. 1 a 2; přiměřeně použije i další ustanovení tohoto zákona, pokud jsou přitom potřebná.

Ustanovení § 158 odst. 1 správního řádu:

Ustanovení této části se obdobně použijí i v případě, provádí-li správní orgán jiné úkony, které nejsou upraveny v části první, třetí, páté nebo šesté anebo v této části.

Ustanovení § 148 obecního zřízení⁶:

Skutečnosti nasvědčující vyloučení zaměstnance obce zařazeného do obecního úřadu z projednávání a rozhodování věci ve správním řízení se oznamují vedoucímu odboru obecního úřadu; v obcích, kde není zřízen odbor obecního úřadu, se toto oznámení činí starostovi. Skutečnosti nasvědčující vyloučení vedoucího odboru obecního úřadu se oznamují tajemníkovi obecního úřadu; v obci, kde nepůsobí tajemník obecního úřadu, se toto oznámení činí starostovi. **U člena komise nebo zvláštního orgánu se oznámení činí starostovi. O podjatosti rozhoduje orgán, popřípadě zaměstnanec, jemuž se skutečnosti nasvědčující vyloučení oznamují;** ten také v případě, že zaměstnanec nebo člen orgánu bude vyloučen pro podjatost, učiní potřebná opatření k zajištění dalšího řízení.

⁵ zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

⁶ zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

C.2 Zhodnocení postupu krajského úřadu, komise a starostky obce K. S.

Z popsané chronologie případu je zřejmé, že stěžovatel uplatnil námitku podjatosti komise již ve fázi prověřování skutečností před zahájením přestupkového řízení. Krajský úřad vyslovil názor (a později jej zopakoval), že námitku podjatosti je možné vznést až v rámci vedeného řízení. Krajský úřad zřejmě vychází z doslovné dikce zákona, podle které námitku může podat „účastník řízení“ – srov. výše § 14 odst. 2 správního řádu. S tímto názorem krajského úřadu nesouhlasím.

Správní řád v části druhé, kam spadá i § 14, upravuje postup správních orgánů v rámci správního řízení. Ustanovení této části se však často obdobně použijí i na jiné postupy správních orgánů a toto pravidlo je zakotveno např. v § 154. Výše citovaná ustanovení správního řádu je proto třeba ve vzájemné souvislosti vyložit tak, že správní orgán postupuje podle části čtvrté správního řádu i v případech, kdy provádí jiné úkony než ty, které jsou upraveny v části první, třetí, páté nebo šesté, a podle § 154 se pak i na postupy podle části čtvrté obdobně použije mimo jiné i ustanovení § 14 správního řádu. Nelze připustit, aby posouzení, zda zahájit, či nezahájit řízení z moci úřední, prováděla osoba, která by v takovém (následném) řízení byla vyloučena pro podjatost. **Námitku podjatosti uplatněnou v přestupkové věci již ve fázi podávání vysvětlení je proto třeba vyřídit postupem upraveným v § 14 odst. 2 správního řádu. Stejně tak v této fázi projednávání věci platí povinnost pro úřední osoby oznamovat okolnosti nasvědčující tomu, že jsou vyloučeny z projednávání podle § 14 odst. 3 správního řádu.**

Jsem proto přesvědčena, že již při prvním uplatnění námitky podjatosti a postoupení věci krajskému úřadu se krajský úřad měl námitkou podjatosti zabývat, jelikož stěžovatel uplatnil námitku v souladu se zákonem a vyřízení námitky nemohla provést starostka obce K. S., neboť byla v dané věci osobou podezřelou z přestupku. Je nepřijatelné, aby osoba podezřelá či obviněná z přestupku určovala úředníka, který věc posoudí. Krajský úřad se proto dopustil pochybení a zatížil vyřizování věci průtahy a nejasnostmi, když věc vrátil komisi, aby přijala vlastní opatření.

Pochybení se dále dopustila i starostka obce K. S., která (odhlédnu-li od toho, že vůbec ve věci neměla rozhodovat pro vlastní podjatost, ale nemohu se divit, že po vrácení věci od krajského úřadu se námitkou věcně zabývala), **vydala o námitce podjatosti usnesení, které pouze poznamenala do spisu.** Z právní úpravy vyplývá, že o námitce podjatosti, tedy o tom, zda konkrétní úřední osoba je z řízení vyloučena, se vydává usnesení. Zákon neobsahuje dovětek, že by se mělo jednat o usnesení pouze poznamenané do spisu, proti kterému není možné podat odvolání, a proto je třeba vyjít z toho, že jde o usnesení, které se doručuje a proti kterému je možné podat odvolání (které však nemá odkladný účinek)⁷. Teprve v případě, že je o námitce podjatosti rozhodnuto tak, že úřední osoba je z řízení vyloučena, postupuje její nadřízený dále tím způsobem, že dalším usnesením určí jinou oprávněnou úřední osobu. Toto usnesení se však již jen poznamená do spisu (srov. § 14 odst. 4 správního řádu). Starostka obce K. S. vydala pouze jedno usnesení, které poznamenala do spisu, aniž by stěžovatele seznámila s tím, jak námitku podjatosti vyřídila, což je v rozporu se správním řádem.

⁷ Srov. § 76 správního řádu.

Závěrem právního hodnocení doplňuji, že krajský úřad by měl komisi dodatečně objasnit, z jakého důvodu jí nejprve sdělil, že podání stěžovatele by bylo možné vnímat jako návrh k projednání přestupku (nikoli pouhé oznámení přestupku), a později uvedl, že se o návrh nejednalo, neboť nesplňoval formální náležitosti. Měl by vysvětlit, zda opravil svůj původně chybný názor (a proč), nebo vysvětlit, že při vyřizování první stížnosti neměl k dispozici všechny potřebné informace a o jaké se jednalo (např. měl k dispozici text podání, avšak neměl informace o způsobu jeho doručení komisi apod.).

D - Závěry

Na základě výše popsaných zjištění a úvah jsem ve smyslu ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv dospěla k přesvědčení, že **starostka obce K. S., ale především krajský úřad se dopustily nezákonného postupu při vyřizování námítky podjatosti vznesené oznamovatelem přestupku ve fázi podávání vysvětlení před zahájením přestupkového řízení. Krajský úřad měl v tomto případě zásadní podíl na dlouhém vyřizování věci, jelikož již při prvním uplatnění námítky podjatosti měl rozhodnout o podjatosti starostky obce K. S. jako osoby podezřelé z přestupku a věc měl delegovat jinému správnímu orgánu.** Tento postup jako vhodný ostatně krajský úřad sám uvádí v dopisu stěžovateli ze dne 16. prosince 2014. Odpovědnost za jednání, které bylo předmětem věci, však zanikla dne 18. prosince 2014 a k delegaci věci nedošlo.

Zprávu o šetření zasílám starostce obce K. S. a řediteli krajského úřadu a žádám, aby se v zákonné lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřili ke zjištěným pochybením a informovali mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje mé dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko.

Zprávu zasílám rovněž stěžovateli.

Mgr. Anna Š a b a t o v á, Ph.D., v. r.
veřejná ochránkyně práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)