

Závěrečné stanovisko s návrhem opatření k nápravě

**ve věci hodnocení podjatosti přestupkové komise, je-li osobou podezřelou
z přestupku starosta/starostka obce**

A - Závěry šetření

Dne 13. října 2015 jsem vydala zprávu o šetření postupu Komise k projednávání přestupků obce K. S. (dále „komise“) a Krajského úřadu Moravskoslezského kraje (dále „krajský úřad“). Předmětem mého hodnocení byl postup v případě, ve kterém došlo k zániku odpovědnosti za přestupek. Zdržení projednávání věci bylo způsobeno dlouhým vyřizováním námítky podjatosti členů komise, kterou jmenuje starostka, jež však v případě vystupovala jako osoba podezřelá ze spáchání přestupku.

Konstatovala jsem nedostatky v práci starostky obce, která vůbec neměla o námitce podjatosti rozhodovat, byť obecně je jí tato povinnost stanovena v § 148 obecního zřízení,¹ protože je nepřípustné, aby osoba podezřelá z přestupku rozhodovala o tom, kdo bude členem přestupkové komise. Věc měla postoupit krajskému úřadu. Dále se dopustila formálního pochybení, neboť vydané usnesení pouze poznamenala do spisu, přestože se usnesení, kterým se rozhoduje ve věci podjatosti, oznamuje a lze proti němu podat odvolání.

Krajskému úřadu jsem vytkla, že se měl námitkou podjatosti sám zabývat již při jejím prvním podání a nepostupovat námitku na obec, protože o podjatosti členů přestupkové komise rozhoduje podle zákona starosta obce, což bylo však v daném případě vyloučeno, protože komise měla řešit přestupek starostky.

Ve zprávě jsem se dále věnovala otázce, zda je možné námitku podjatosti uplatnit již ve fázi před zahájením řízení, když správní řád v § 14 odst. 2 hovoří o námitce účastníka řízení. Vyslovila jsem názor, že by se podle § 14 správního řádu mělo postupovat i při provádění úkonů předcházejících zahájení řízení.

B - Vyjádření úřadů

Starostka obce K. S. mi sdělila, že mé závěry bere na vědomí a seznámí s nimi i předsedkyni přestupkové komise. K podjatosti uvedla, že ji mohou úřední osoby konstatovat pouze v případech, kdy jsou podezřelé z přestupků.

Ředitel krajského úřadu mě informoval, že v případě oznámených přestupků na členy přestupkové komise a na volené představitele obce bude aplikovat § 131 odst. 4 správního řádu (tj. delegaci na jiný úřad). Předpokladem pro tento postup je však aktivita starostky obce, která by krajskému úřadu měla podat kvalifikovaný podnět.

¹ zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

Pokud jde o možnost aplikovat § 14 správního řádu i na fázi před zahájením řízení, vyjádřil ředitel krajského úřadu nesouhlas s mým názorem a zaslal mi k seznámení **názor Ministerstva vnitra** (dále „ministerstvo“) k této problematice.² V něm ministerstvo sděluje (parafrázuji), že námitku podjatosti může podat jedině účastník řízení, tudíž není možné námitku platně podat před zahájením řízení. Dále však ministerstvo zdůraznilo, že bez ohledu na to, zda byla podána námitka, je představený (vedoucí pracovník) povinen činit potřebná opatření, pokud zjistí, že jemu podřízená úřední osoba je podjatá (srov. § 14 odst. 4 správního řádu). Musí tak postupovat nejen na základě námítky podjatosti, podané účastníkem řízení nebo oznámení samotné úřední osoby podle § 14 odst. 3 správního řádu, ale rovněž na základě jakéhokoli podnětu.³ Podle ustanovení § 37 odst. 1 správního řádu hodnotí správní orgán podání podle skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označeno. Podání označené jako „námitka podjatosti“ by tedy v tomto případě mělo být posouzeno jako podnět k prověření možné podjatosti úřední osoby. Ministerstvo dále zdůrazňuje, že: **„Úkony učiněné před zahájením řízení mohou mít vliv na řízení samotné; přinejmenším hrají podstatnou roli při rozhodování správního orgánu, zda bude řízení zahájeno. Jeví se proto jako účelné vyloučit takovou úřední osobu již v této fázi, neboť jestliže existují důvody, na základě nichž je možné pochybovat o její podjatosti, muselo by k vyloučení této osoby dříve či později stejně dojít.“** K formálnímu postupu ministerstvo uvedlo, že je-li námitka podjatosti podána před zahájením řízení a jde tedy o pouhý podnět, není třeba v případě, že představený dojde k závěru, že úřední osoba podjatá není, vydávat usnesení. Pokud naopak dojde k závěru, že jsou důvody k vyloučení úřední osoby z vyřizování věci, vydá podle § 14 odst. 4 správního řádu usnesení o určení jiné úřední osoby. Jde o usnesení, které se pouze poznamená do spisu.

Dne 16. března 2016 jsem obdržela doplnění i od stěžovatele, který si pořídil kopie z přestupkového spisu a popsal nedostatky, které ze spisu zjistil (např. chybějící dokumenty, špatné označování dokumentů apod.). Zmínil také, že se stalo, že nemohl na obecním úřadu nahlédnout do přestupkového spisu, neboť ho údajně u sebe měla předsedkyně komise. Zda doma, nebo jinde, stěžovateli není známo.

C - Závěrečné hodnocení

Podstatou řešeného případu je přístup úřadů k namítané podjatosti členů přestupkové komise ve fázi před zahájením řízení. Po prostudování stanoviska Ministerstva vnitra sděluji, že jeho závěry jsou po materiální stránce totožné s mými a liší se pouze co do formálního postupu (povinnosti vydat usnesení). S postupem popsáním ministerstvem souhlasím.

Očekávám proto, že v budoucích případech se bude krajský úřad tímto stanoviskem řídit, což znamená, že **věcně se bude zabývat i námitkou podjatosti podanou před zahájením řízení, byť ji bude z hlediska formálního považovat za „podnět“, a v případě neshledání důvodů k vyloučení úřední osoby z projednávání nebude vydávat usnesení.**

² stanovisko ze dne 23. prosince 2015, čj. MV-159288-2/LG-2015

³ Srov. též Vedral J., *Správní řád. Komentář*. II. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, str. 186.

Pokud by se v budoucnu opakoval případ, že by osobou podezřelou z přestupku byl starosta/starostka obce a oznamovatel by namítal u krajského úřadu podjatost komise, **nic nebrání tomu, aby krajský úřad přímo situaci zhodnotil a věc delegoval na jiný úřad**, neboť nemá smysl námitku postupovat starostovi či starostce obce, kteří by se logicky nemohli podjatostí komise zabývat z důvodu vlastní zainteresovanosti a založení důvodu podjatosti na vztahu k jejich osobě. Postoupení námítky na obec by tak vedlo pouze k tomu, že by ji vzápětí starosta či starostka obce měli krajskému úřadu znovu zaslat s oznámením své podjatosti a návrhem na přijetí opatření podle § 131 správního řádu (delegaci věci). Takový postup považuji za formalistický a nesouladný se zásadou hospodárnosti a rychlosti řízení (i jiného postupu správního orgánu) a nelze pomíjet fakt, že v přestupkových věcech nabývá na významu časové hledisko, neboť hrozí zánik odpovědnosti za přestupek.

K doplnění stěžovatele sděluji, že na mou žádost provedl krajský úřad dne 19. ledna 2016 v obci K. S. kontrolu výkonu přestupkové agendy a v protokolu o kontrole popsal v podstatě totožná pochybení, jaká formuluje stěžovatel. Proto nepovažuji za účelné se podrobněji kopií spisu zabývat. Důležité je, aby k pochybením nedocházelo i v budoucnu. K incidentu, kdy stěžovatel nemohl nahlédnout do spisu z důvodu, že jej měla u sebe mimo úřad předsedkyně komise, uvádím, že nepovažuji za problém, pokud k tomu dojde zcela výjimečně, avšak odnášení spisů nesmí být pravidlem. **Předsedkyně komise by měla svou činnost vykonávat tak, aby nedocházelo k porušování práva nahlížet do spisu. Současně před praxí odnášení spisů důrazně varuji z důvodu hrozícího úniku informací o zainteresovaných osobách.**

D - Opatření k nápravě

S odkazem na výše vysvětlené **navrhuji, aby krajský úřad respektoval výše zmíněné stanovisko Ministerstva vnitra a přistupoval k námitkám podjatosti podaným před zahájením řízení jako k podnětům, které je povinen materiálně prověřit a případně postupovat podle § 14 odst. 4 a § 131 odst. 4 správního řádu i tehdy, kdy ještě nebylo zahájeno řízení podle části druhé správního řádu, kam § 14 systematicky patří.**

Závěrečné stanovisko zasílám řediteli krajského úřadu a žádám, aby mi v souladu se zákonem o veřejném ochránci práv sdělil, zda mnou a ministerstvem navržený postup bude v praxi uplatňovat. Odpověď očekávám v zákonné lhůtě 30 dnů od doručení stanoviska. Stanovisko zasílám také stěžovateli.

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