



Sp. zn. 1103/2016/VOP/MŠ
Datum 5. prosince 2016

Vážený pan
Mgr. Ing. Zdeněk Kadlec, dr. h. c.
ředitel
Krajský úřad Kraje Vysočina
Žižkova 57
587 33 Jihlava

Vážený pane řediteli,

obracím se na Vás v souvislosti s podnětem, který dne 15. února 2016 obdržela veřejná ochránkyně práv od paní A., bytem xxx (dále „stěžovatelka“). Nesouhlasí s tím, že byla Městským úřadem K.¹ (dále „městský úřad“ či „správní orgán“) **obviněna a následně i shledána vinnou z přestupků proti občanskému soužití,² kterých se měla dopustit drobným ublížením na zdraví a jiným hrubým jednáním.³** Stěžovatelce byla uložena pokuta ve výši 2.500,- Kč a náhrada nákladů řízení ve výši 1.000,- Kč.

Stěžovatelka se proti prvostupňovému rozhodnutí **neodvolala**, dle svých tvrzení z vážných zdravotních důvodů.⁴

Po prostudování části spisového materiálu⁵ zaslaného Kanceláři veřejného ochránce práv stěžovatelkou jsem se rozhodl **zahájit ve věci šetření městského úřadu** podle § 14 zákona o veřejném ochránci práv,⁶ o čemž Vás tímto informuji.

Krajskému úřadu Kraje Vysočina („krajský úřad“) si **dovoluji dát ke zvážení zahájení přezkumného řízení** z důvodů pochybností o souladu rozhodnutí s právními předpisy.⁷ K mým pochybnostem přijměte prosím následující vysvětlení.

Skutkové shrnutí případu

Nejprve si dovolím ve stručnosti předesčí, o co v daném případě skutkově šlo. Dne 5. srpna 2015 kolem 14:00 hodin se stěžovatelka dostavila na Úřad práce K. (dále „úřad práce“) vyřídit si výměnu průkazu osoby se zdravotním postižením pro sebe a svého

1 odborem majetkoprávním

2 dle ustanovení § 49 odst. 1 písm. c) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění do 30. září 2016

3 rozhodnutí Městského úřadu K., odboru majetkoprávního, ze dne 11. února 2016, sp. zn. 222/2015/PŘ, č. j. OP2/712/15/TM-21

4 stěžovatelka je osobou se zdravotním postižením

5 Především uvedené rozhodnutí městského úřadu a protokol o ústním jednání ze dne 9. prosince 2015 obsahující svědecké výpovědi stěžovatelky a tří úřednic Úřadu práce K..

6 zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

7 ustanovení § 94 an. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

bratra.⁸ Poté, co úřednice úřadu práce stěžovatelce sdělila, že nemá nárok na výměnu průkazu,⁹ vytrhla stěžovatelka ze starého správního spisu, vedeného k její žádosti, již neplatný průkaz.¹⁰ Následovalo přetahování o tento průkaz mezi úřednicí a stěžovatelkou, při němž měla stěžovatelka úřednici způsobit zhmoždění předloktí pravé ruky.¹¹ Výpovědi stěžovatelky a úřednic se v popisu a hodnocení uvedeného incidentu pochopitelně značně liší, jak plyne i z odůvodnění rozhodnutí.

Stěžovatelka nepopírá vytržení průkazu,¹² **uvedla však, že dvě úřednice fyzicky napadly ji, nikoli ona je.** Uvedla, že k napadení úřednic neměla žádný důvod, navíc v důsledku svého zdravotního stavu a problémů s rovnováhou¹³ ani fyzického napadení není schopna.

Vážený pane řediteli, jsem si vědom, že v současné době nemám k dispozici kompletní spisový materiál, avšak i z předložených písemností plynou **důvodné pochybnosti o zákonnosti rozhodnutí.** Nezabývám se, jak incident reálně proběhl, konečně mám k dispozici pouze zprostředkované informace. V šetření se zaměřuji na pochybnosti ohledně řádného prokázání viny stěžovatelky mimo jakoukoli rozumnou pochybnost.

Pochybnosti o zákonnosti rozhodnutí

Důkazy provedené městským úřadem

Správní orgán v rozhodnutí uvádí (str. 14 nahoře), že protiprávní jednání stěžovatelky bylo prokázáno provedeným šetřením Městské policie K., ústním jednáním, předloženými písemnými důkazy, náčrtem místa a dalšími skutečnostmi uvedenými v přestupkovém spisu.

Závěry šetření městské policie správní orgán v rozhodnutí nikterak nezmiňuje ani blíže nerozebírá. K uvedeným skutkům došlo dne 5. srpna 2015 a již **6. srpna 2015** bylo městskému úřadu doručeno městskou policií oznámení o přestupku datované k 5. srpnu 2015. Uvedené může vzbuzovat otázku, zda vůbec došlo k reálnému šetření městskou policií. Stěžovatelka navíc uvádí, že policií ani nebyla vyslechnuta s tím, že věc již byla postoupena městskému úřadu. Navíc správní orgán shledal stěžovatelkou požadované provedení důkazu výsledkem strážníků, kteří po incidentu přijeli na úřad práce, nadbytečným. Zdůvodnil to tím, že přijeli na místo až po incidentu, proto by jejich výpověď nepřinesla žádné nové skutečnosti. **Není mi tedy zcela jasné, jakým způsobem prokazuje údajné šetření městské policie vinu stěžovatelky.**

8 Bratr stěžovatelky je taktéž osobou se zdravotním postižením, o něhož dlouhodobě pečuje.

9 průkaz osoby se zdravotním postižením označený symbolem „ZTP“

10 Přestupek proti občanskému soužití úmyslným jiným hrubým jednáním - § 49 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích.

11 Přestupek proti občanskému soužití úmyslným drobným ublížením na zdraví - § 49 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích.

12 Chtěla si ho ponechat jako případný důkaz k soudnímu řízení, když jí úřednice dle jejího tvrzení nechtěly vrátit průkazy, s nimiž ten den na úřad práce přišla – viz její vyjádření v protokolu o ústním jednání ze dne 9. prosince 2015.

13 k chůzi musí používat dvou francouzských holí

Ústní jednání nepředstavuje další důkaz, neboť jeho obsahem (dle protokolu z 9. prosince 2015) je pouze výslech obviněné a výpovědi tří svědkyň. Náčrtek místa na požádání správního orgánu nakreslila jedna ze svědkyň (zaměstnankyně úřadu práce), jedná se tedy o součást jejího svědectví, nikoli o další důkaz. Jediným dalším písemným důkazem je tedy pouze lékařská zpráva ze dne 5. srpna 2016 vyhotovená panem MUDr. B.¹⁴ Jedná se však pouze o **důkaz nepřímý**, z něhož navíc nelze dělat žádné závěry ohledně toho, kdo koho fyzicky napadl.

Další skutečnosti uvedené v přestupkovém spise pak nejsou správním orgánem v rozhodnutí nikterak jako podklady uvedeny.

Z uvedeného vyplývá, že dle textu odůvodnění rozhodnutí **představují jediný přímý důkaz o vině stěžovatelky výpovědi úřednic práce**. Incidentu byly přítomny pouze dvě z nich.¹⁵ Žádné další důkazy, s výjimkou lékařské zprávy, správní orgán neprovedl, v rozhodnutí je alespoň neuvádí, proto k nim nemohu ani přihlížet. Vycházím tak výhradně z důkazů v rozhodnutí uvedených.

Nestrannost úřednic jako svědkyň

Na uvedenou věc lze analogicky vztáhnout judikaturu Nejvyššího správního soudu („NSS“), jenž se opakovaně zabýval otázkou, jak hodnotit situaci, kdy jediným důkazem o spáchání přestupku jsou výpovědi policistů, kteří mu byli přítomni, přičemž obviněný z přestupku tyto výpovědi zpochybňuje. Jsem si vědom, že situace, kdy se jedná o svědectví úřednic, není zcela shodná, nicméně jsem přesvědčen, že ze závěrů správních soudů lze v základních rysech vycházet i v tomto případě. I když je postavení úřednic práce odlišné v tom, že nejsou osobami, které bdí nad dodržováním práva a postihují jeho porušení, jedná se **stejně jako v případě příslušníků policie o úřední osoby**. V tomto konkrétním případě však jde především o osoby (svědkyně), u nichž **je objektivně přítomna pochybnost o jejich nezainteresovanosti** na výsledku řízení (k tomu dále).

V případě příslušníků policie NSS uvedl, že policistu obecně lze považovat za nestranného svědka, neprokáže-li se v konkrétním případě něco jiného.¹⁶ Stejně lze jistě nahlížet i na jiné úřední osoby. Správní orgán rozhodně nevystačí s tím, že by bez bližšího zkoumání jednu či druhou „stranu“ označil za nevěrohodnou již z povahy věci, je proto povinen porovnat výpovědi policistů (úředních osob) s obranou prezentovanou obviněným s cílem učinit **závěr o jejich věrohodnosti**.¹⁷ Při takovém vzájemném posuzování protichůdných výpovědí (tvrzení proti tvrzení) je důležitým faktorem zásada **presumpce nevin**,¹⁸ jejímž nutným důsledkem je také fakt, že pokud nebude mít správní orgán k dispozici indicie

14 Úřednice paní Bc. C. se nechala ošetřit v nemocnici v Novém Městě na Moravě.

15 Zraněná paní Bc. C. a její kolegyně ze stejné kanceláře paní D. Třetí svědkyně, úřednice paní E. sedí v kanceláři sousední a incidentu přímo přítomna nebyl, neboť do kanceláře kolegyně vešla až po něm na základě volání jedné z nich.

16 rozsudek NSS ze dne 27. září 2007, č. j. [4 As 19/2007-114](#); všechna rozhodnutí NSS jsou dostupná na www.nssoud.cz

17 rozsudek NSS ze dne 22. května 2013, č. j. [6 As 22/2013-30](#); bod 13

18 čl. 40 odst. 2 usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD, jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů; ustanovení § 73 odst. 1 zákona o přestupcích

svědčící o snížené věrohodnosti svědeckví jedné či druhé strany, nezbude mu, než vynést osvobozující verdikt.¹⁹

Obdobnou otázkou, byť v trestním řízení soudním,²⁰ se zabýval i Ústavní soud („ÚS“).²¹ Řešil v podstatě obdobnou situaci, kdy jedinými přímými důkazy o vině byly svědecké výpovědi dotčených policistů a revizorů. Dle ÚS se jednalo o „tvrzení proti tvrzení“, a to **přestože proti výpovědi stěžovatele samotného stály výpovědi čtyř svědků**, ti se totiž všichni účastnili incidentu se stěžovatelem a stěžovatel si poté na jejich jednání stěžoval v podaném trestním oznámení. Dle ÚS je v takové situaci nutno obzvláště důkladně posuzovat věrohodnost proti sobě stojících výpovědí a v rozhodnutí přesvědčivě osvětlit, jak tyto výpovědi orgán hodnotil a jaké závěry z nich vyvodil.²² ÚS též konstatoval, že s ohledem na princip presumpce neviny i právo na spravedlivý proces **rozhodně nelze akceptovat shledání viny obviněného za situace, kdy jediným přímým důkazem proti němu je výpověď svědka, u nějž a priori nelze vyloučit jakýkoli zájem na výsledku řízení.**²³

Stěžovatelka taktéž podala trestní oznámení na uvedené úřednice týkající se mj. fyzického napadení její osoby. Nelze tak jednoznačně vyloučit určitý zájem úřednic svědčících proti stěžovatelce, neboť v případě, že by se správní orgán přiklonil na stranu stěžovatelky (její verze událostí) jako případné poškozené (napadené), dostaly by se úřednice (či minimálně jedna z nich) do pozice obviněných z přestupku. Mám tak pochybnosti, že se v případě úřednic jedná o osoby, u nichž by a priori bylo možno vyloučit jakýkoli zájem na výsledku řízení či vztah ke stěžovatelce a u nichž by si tak bylo možno vystačit toliko se zběžným posouzením jejich svědecké věrohodnosti, jak učinil správní orgán.²⁴ Naopak při hodnocení věrohodnosti dotčených svědkyň bylo nezbytné zohlednit, že se nejednalo o žádné třetí, neutrální osoby a pozorovatele, ale naopak **o přímé aktérky incidentu se stěžovatelkou**, právě jejich jednání při incidentu poté stěžovatelka kritizovala ve svém trestním oznámení.²⁵

Z odůvodnění rozhodnutí lze mít pochybnost, **zda správní orgán nerezignoval na obzvláště důkladné posouzení věrohodnosti proti sobě stojících výpovědí.** Není jasné, zda se vypořádal s tím, že stěžovatelka podala na svědkyně trestní oznámení. Správní orgán dále označil výpověď stěžovatelky za účelovou, jíž se snaží zlehčit své obvinění z přestupku. Takový závěr však vzbuzuje pochybnosti, neboť to lze říci o každé obraně obviněného, navíc se jedná o jedno ze základních práv obviněného, hájit se všemi prostředky.

19 zásada in dubio pro reo (rozsudek NSS ze dne 22. května 2013, č. j. 6 As 22/2013-30; 13)

20 „Také trestání za správní delikty musí podléhat stejnému režimu jako trestání za trestné činy a v tomto smyslu je třeba vykládat všechny záruky, které se podle vnitrostátního práva poskytují obviněnému z trestného činu.“; rozsudek NSS ze dne 27. října 2004, č. j. 6 A 126/2002-27. Uvedené plyne i z čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb.).

21 nález ÚS ze dne 22. června 2016, sp. zn. [I. ÚS 520/16](#); dostupný z <http://nalus.usoud.cz>

22 tamtéž; bod 32

23 tamtéž; bod 44

24 tamtéž; bod 34

25 tamtéž

Správní orgán dále vystavěl svůj závěr na pravděpodobnosti, resp. nepravděpodobnosti skutkových událostí. Z výpovědi stěžovatelky, že jedné z úřednic (paní D.) mnohokrát zvýšeným hlasem řekla, ať jí vrátí průkazy, správní orgán učinil spekulativní závěr, že je „zřejmě, že při zjištění, že jí nebude vyhověno, začala být slovně agresivní“.²⁶

Dále si správní orgán učinil závěry o osobnosti stěžovatelky na základě průběhu ústního jednání a seznámení s podklady rozhodnutí,²⁷ tedy situace, která nastala až více než čtyři měsíce (resp. šest měsíců) po incidentu. Podle správního orgánu bylo tedy velmi pravděpodobné, že stěžovatelku zjištění, že na úřadu práce nedosáhne svého, značně rozrušilo a reagovala impulzivně vůči úřednicím.²⁸ Prokazovat vinu stěžovatelky jejím chováním, které proběhlo až čtyři měsíce po tom, co se měla dopustit přestupku, vzbuzuje otázky ohledně zákonného postupu. Podobný postup zkritizoval i ÚS v již zmíněném nálezu, podle něhož **není možno vyvozovat skutkové závěry ze skutečností souvisejících s povahovými či osobnostními rysy obviněného, které pro posouzení určité skutkové otázky nemají žádný význam.** Dle soudu uvedený postup zpochybňuje nestrannost orgánu, který o vině rozhoduje.²⁹

Naopak výpověď stěžovatelky správní orgán označil za velmi nepravděpodobnou a nemožnou s odkazem na náčrtek místnosti vyhotovený svědkyní paní D.³⁰

Problematické může být i odůvodnění věrohodnosti dotčených svědkyň větší pravděpodobností (reálností) jejich verze událostí, neboť ta vyplývá již z toho, že stěžovatelkou popsané události (např. v trestním oznámení) představují právě exces coby vybočení z pravidelného běhu událostí, respektive zde jednání úřednic práce.³¹

Správní orgán dále ze skutečnosti, že si stěžovatelka chtěla vytržený průkaz nechat, učinil závěr, že samotné přiblížení úřednice paní Bc. C. ve stěžovatelce vyvolalo obavu, že jí chce průkaz vzít, a proto ji z důvodu svého emocionálního rozrušení chytila úmyslně za ruku a způsobila jí zranění. Na takových spekulativních domněnkách zřejmě nelze, a to ani podpůrně, postavit závěr o vině stěžovatelky.^{32 33} Účelovost tvrzení stěžovatelky pak správní orgán dovodil i z tvrzené nemožnosti, že by ji napadly obě úřednice. I kdyby takový závěr byl pravdivý, nikterak nevylučuje, že byla napadena jednou z nich, čímž se správní orgán blíže nezabýval. V této souvislosti je záhodno přihlídnout k tomu, že stěžovatelka i svědkyně o incidentu vypovídaly s jistým časovým odstupem. Jistou roli mohlo hrát i zmíněné emocionální rozrušení.

26 str. 12 rozhodnutí

27 Tamtéž: „... obviněná vykazuje sklon k impulzivnímu jednání s prvky mírné agresivity ...“.

28 tamtéž

29 srov. bod 40 nálezu I. ÚS 520/16

30 str. 13 rozhodnutí

31 srov. bod 34 nálezu I. ÚS 520/16

32 srov. bod 41 nálezu I. ÚS 520/16

33 Nerozporuji zde samotné zranění jedné z úřednic (výsledek incidentu), ale pouze spatřuji pochybnosti ohledně procesu dokazování správním orgánem, tedy ohledně řádného zjišťování skutkového stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu).

Na základě výše uvedeného mám vážné pochybnosti, že se správní orgán dostatečně vypořádal s proti sobě stojícími výpověďmi a důkladně posoudil jejich věrohodnost. Pak by však nedostál své povinnosti kladené citovanou soudní judikaturou na rozhodování o trestním obvinění ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

Určení výměry sankce – přitěžující okolnosti

Další nezákonnost může vyplývat z odůvodnění určení výměry sankce ve smyslu ustanovení § 12 odst. 1 zákona o přestupcích, konkrétně při určení výše pokuty na základě přitěžujících okolností.³⁴ Stěžovatelka byla shledána vinnou z přestupku spočívajícího v úmyslném ublížení na zdraví (zhmoždění předloktí pravé ruky), jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Správní orgán však při zvažování okolností daného případu vzal za přitěžující okolnost skutečnost, že stěžovatelka svým jednáním způsobila zranění úřednici, které si vyžádalo lékařské ošetření. Úmyslné ublížení na zdraví však nemůže při úvaze správního orgánu vystupovat ve dvojí roli, jednak jako definiční znak skutkové podstaty, tedy jako podmínka nutná pro spáchání přestupku, a jednak jako přitěžující okolnost.³⁵ **Zohlednění podstatného znaku skutkové podstaty deliktu (zde přestupku) i jako přitěžující okolnosti zakládá dle judikatury správních soudů nezákonnost správního rozhodnutí, která je důvodem pro jeho zrušení.**³⁶ Dle textu odůvodnění rozhodnutí správní orgán uvedené jednání přičetl stěžovateli **k tíži dokonce třikrát**, a to v rámci posuzování způsobu spáchání přestupku, okolností, za nichž byl spáchán, a pohnutek a osoby pachatele (str. 14 rozhodnutí).

Domnívám se tak, že i přes výši pokuty při spodní hranici zákonné sazby (20.000,- Kč)³⁷ **se může jednat o nezákonnost spočívající v porušení zákazu dvojího potrestání.**

Rozšíření obvinění v průběhu správního řízení

Pochybnosti o zákonnosti postupu správního orgánu může zakládat i **rozšíření obvinění** stěžovatelky pro podezření z úmyslného narušení občanského soužití jiným hrubým jednáním (úmyslné vytržení průkazu ze spisu),³⁸ které správní orgán oznámil stěžovateli **až ve výzvě k vyjádření se k podkladům rozhodnutí.**³⁹ O uvedeném přestupku, z něž byla stěžovatelka najednou obviněna, tak **nebylo vedeno ústní jednání**, jak vyžaduje ustanovení § 74 odst. 1 zákona o přestupcích. V době, kdy byla stěžovatelka vyslechnuta (9. prosince 2015), totiž nebyla seznámena s tím, že má být podezřelá i z tohoto přestupku, **a neměla tak možnost vyjádřit se ke všem skutečnostem, jež jí byly kladeny za vinu.** Správní orgán pak její vyjádření o vytržení průkazu zhodnotil jako její přiznání.⁴⁰ Uvedené **mohlo zasáhnout do stěžovatelčina práva na spravedlivý proces.**

34 str. 14 rozhodnutí

35 srov. např. rozsudek NSS ze dne 22. prosince 2005, č. j. [4 As 47/2004-87](#)

36 srov. např. rozsudek NSS ze dne 22. března 2016, č. j. [9 As 70/2015-42](#); body 51 a 52

37 viz ustanovení § 49 odst. 2 zákona o přestupcích

38 výrok č. 2 rozhodnutí

39 str. 9 rozhodnutí

40 str. 13 rozhodnutí

Vážený pane řediteli, výše naznačené pochybnosti o zákonnosti rozhodnutí městského úřadu budou předmětem mého šetření, v jehož rámci, na základě vyžádané kompletní spisové dokumentace, se jimi budu podrobněji zabývat. Vzhledem k časovým okolnostem⁴¹ si Vám však již nyní dovoluji dát ke zvážení zahájení přezkumného řízení.

Velmi Vám děkuji za čas věnovaný této věci.

S pozdravem a očekáváním Vašeho vyjádření, zda krajský úřad přistoupí k zahájení přezkumného řízení, do 30 dnů od doručení tohoto dopisu.

JUDr. Stanislav Křeček v. r.
zástupce veřejné ochránkyně práv
(dopis je opatřen elektronickým podpisem)

41 předpokládané uplynutí jednorocní lhůty pro zahájení přezkumného řízení na konci února či začátku března 2017