



Vaše značka JMK 114998/2018
Sp. zn. 1205/2018/VOP/JMA
Č. j. KVOP-47080/2018
Datum 31. října 2018

Vážený pan
JUDr. Roman Heinz, Ph.D.
ředitel
Krajský úřad Jihomoravského kraje
Žerotínovo nám. 3/5
601 82 Brno

Vážený pane řediteli,

děkuji za Vaše vyjádření,¹ kterým jste v záležitosti paní A., bytem xxxx (dále také „stěžovatelka“), splnil zákonnou povinnost reagovat na závěry mého šetření.

Se závěrem zprávy o šetření, že Krajský úřad Jihomoravského kraje (dále také „krajský úřad“) pochybil, když nezjistil nečinnost Komise pro projednávání přestupků města Mikulova (dále také „komise“), jste se neztotožnil, přičemž krajský úřad nepřijal žádné konkrétní opatření k nápravě. Jelikož ani po prostudování Vašeho vyjádření nemám důvod ustoupit ze svého závěru ze zprávy o šetření, vydávám ve věci následující **závěrečné stanovisko**, jehož součástí je i návrh opatření k nápravě.

Vyjádření úřadu ke zprávě o šetření

Krajský úřad se na základě stěžovatelčiny žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti seznámil se spisem vedeným v záležitosti oznámení přestupku (nainstalování zástěn před stěžovatelčina okna), přičemž neshledal nečinnost komise, resp. odložení věci v rozporu s právními předpisy upravujícími přestupkové řízení. Na tomto svém zjištění krajský úřad setrvává, protože má za to, že komise postupovala v souladu s právními předpisy, když věc odložila z důvodu, že stěžovatelčina sousedka, paní Š., jednala ve snaze ochránit své soukromí – nenaplnila tedy znaky přestupku dle ustanovení § 49 odst. 2 písm. c) zákona o přestupcích,² záležitost představuje občanskoprávní spor.³

Ve vyjádření ke zprávě o šetření uvádíte, že ke vzniku odpovědnosti za přestupek je třeba naplnění mj. materiálního znaku (jednání ve své konkrétní podobě porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti) a formálního znaku – subjektivní stránky (skutková podstata, jejíhož naplnění se mohla paní Š. dopustit, vyžaduje zavinění ve formě úmyslu). Dále rozebíráte podmínky, které by jednání paní Š. muselo ke vzniku její odpovědnosti za přestupek proti občanskému soužití (konkrétně schválnosti) splňovat. Konstatujete, že komise nepochybila, když oznámení přestupku odložila podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. a)

1 Vyjádření ze dne 13. 8. 2018, čj. JMK 114998/2018.

2 Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

3 Vyjádření ze dne 22. 1. 2018, čj. JMK 13333/2018, a ze dne 26. 3. 2018, čj. JMK 46061/2018.

zákona o odpovědnosti za přestupky;⁴ krajský úřad tedy nemusel uplatnit žádné opatření proti nečinnosti.⁵ Tento svůj závěr přitom vyvozujete z následujících skutečností:

- komise věnovala značné úsilí tomu, aby oznámení o přestupku řádně šetřila a věc odložila až poté, kdy si byla na základě shromážděných podkladů jistá, že zákonné podmínky pro odložení jsou splněny;
- paní Š. umístila na svůj pozemek kovové rámy s plentou (tj., zástěny), aby ochránila své soukromí před jeho narušováním ze strany sousedů, přitom však také dbala na to, aby tyto zástěny umožňovaly cirkulaci vzduchu a prostupnost světla do objektu sousedů;
- paní Š. se nedopustila hrubých, zřejmých a neoprávněných zásahů do pokojného života jiného v úmyslu tento stav narušit, nýbrž jednala v rámci tzv. sousedského práva upraveného občanským zákoníkem;
- obtěžování tzv. sousedskými imisemi může být za určitých okolností přestupkem, v řešeném případě však komise zajistila dostatek podkladů, na jejichž základě mohla vyloučit, že by se paní Š. svým jednáním dopustila přestupku, tedy že by umístila na svůj pozemek předmětné zástěny za jiným účelem než k ochraně svého soukromí, např. s úmyslem sousedy obtěžovat a znemožnit jim větrání či oslunění domu;
- uplatnění správně-trestní odpovědnosti, tj. odpovědnosti za přestupky, nastupuje vždy až v krajním případě a výlučně za splnění zákonných podmínek (tedy v důsledku protiprávního jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v zákoně o přestupcích nebo jiném zákoně), přičemž ji nelze využívat k řešení ryze občanskoprávních sporů;
- záležitost rozsouzená Krajským soudem v Brně dne 29. 1. 2014 se od stěžovatelčiny věci značně odlišuje – jednání obviněného uvedené v rozsudku bylo prosto jakýchkoliv snah ochránit svá sousedská práva (na rozdíl od jednání paní Š.), nýbrž bylo jednoznačně vedeno úmyslem obtěžovat sousedy sousedskými imisemi, a to do té míry, že obviněný svým jednáním naplnil skutkovou podstatu přestupku proti občanskému soužití v podobě schválnosti;⁶ naproti tomu paní Š. umístěním zástěn před okna sousedů sledovala ochranu svého soukromí, a nelze tedy její jednání označit za „úmyslné obtěžování sousedskými imisemi, mezi něž patří i stínění“;
- komise své rozhodnutí dostatečně odůvodnila;

4 Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

5 Při vyřizování stěžovatelčiny žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti pouze krajský úřad komisi vytkl, že ve výroku usnesení ze dne 22. 11. 2017 uvedla k ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky, dle něžž věc odložila, nesprávnou citaci [skutečnost, že správní orgán „nezjistí do 60 dnů od přijetí oznámení nebo ode dne, kdy se o přestupku dozvěděl, skutečnosti odůvodňující zahájení řízení proti určité osobě“, je důvodem odložení upraveným v ustanovení § 76 odst. 1 písm. k) zákona o odpovědnosti za přestupky, nikoliv důvodem z ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) stejného zákona]. Povinnost opravit tuto zjevnou nesprávnost ale krajský úřad komisi neuložil, považoval by to totiž za pouhý právní formalismus.

6 Srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 1. 2014, čj. 41 A 24/2013-32; www.nssoud.cz.

- krajský úřad nesouhlasí se závěrem, že zevrubně posoudit předmětné jednání paní Š. a zhodnotit její motivaci nebylo možné v rámci úkonů před zahájením řízení – komise naopak v souladu se svou zákonnou povinností tyto kroky provedla již v rámci zkoumání toho, zda z provedených zjištění nevyplývá některý ze stanovených zákonných důvodů pro odložení věci.⁷

Závěrečné hodnocení

Souhlasím s Vámi, že v případě nenaplnění některého či některých znaků skutkové podstaty by jednání paní Š. nemohlo být postiženo jako přestupek. Rovněž souhlasím s tím, že v situaci, kdy komise zjistí existenci některého z obligatorních důvodů pro odložení oznámení přestupku, musí věc odložit. Stěžejní otázkou stěžovatelčina podnětu tedy je, zda komise v prověřované záležitosti skutečně zjistila, že jsou splněny podmínky odložení záležitosti podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky.⁸

V souladu se zásadami legality a oficiality⁹ zahájí správní orgán řízení o každém přestupku, který zjistí, a postupuje v řízení z moci úřední.¹⁰ Došlé oznámení proto neodůvodňuje zahájení řízení o přestupku nebo předání věci pouze tehdy, není-li oznámené jednání vůbec přestupkem, anebo není-li dán některý ze speciálních důvodů odložení oznámení.

Z oznámeného jednání paní Š. nebylo zcela zjevné, že by se nejednalo o přestupek.¹¹ Komise se rozhodla řešit tuto situaci prostřednictvím prvotního prošetření věci, které předchází vlastnímu zahájení řízení a které dle odborné literatury: *„nepředstavuje složitý proces a jeho smyslem není rozsáhlé provádění důkazů. Prvotní prošetření věci spočívá na seznámení se s podklady spisu, aniž by byl jejich obsah podrobně analyzován a správní orgán neprovádí při prvotním šetření věci žádné dokazování. Důvody pro odložení věci musejí z postoupených podkladů zcela zjevně vyplývat, aniž by k nim správní orgán musel provádět podrobnější šetření. To je úkolem správního orgánu až v případném řízení o přestupku, je-li toto řízení zahájeno. (...)“*¹²

Oceňuji, že komise provedla ještě před zahájením řízení řadu úkonů.¹³ Nespátřuji problém v tom, že takové rozsáhlé shromažďování podkladů provedla mimo řízení – zjištěně

7 Vyjádření ze dne 13. 8. 2018, čj. JMK 114998/2018.

8 Ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky: *„Správní orgán, aniž řízení zahájí, věc usnesením odloží, jestliže (...) došlé oznámení neodůvodňuje zahájení řízení o přestupku nebo předání věci, (...)“*

9 Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. K § 78 zvláštní části důvodové zprávy k vládnímu návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich [dokument doc]. Praha: Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 7. volební období, 2013–2017, Sněmovní tisk 555/0 [citováno 2018-10-25]; dostupné z <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=555&CT1=0>.

10 Ustanovení § 78 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky.

11 Jak sám obecně uvádíte ve svém vyjádření, obtěžování tzv. sousedskými imisemi může být za určitých okolností přestupkem. Dodávám, že v konkrétní stěžovatelčině záležitosti bylo nejasné, zda v jednání paní Š. skutečně absentuje některý z formálních znaků či materiální znak.

12 KOČÍ, R. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich s poznámkami a vzory rozhodnutí a jiných správních aktů. Praha: Leges, 2017, s. 133. ISBN 978-80-7502-207-3.

13 Pro jejich souhrn viz str. 5 zprávy o šetření.

informace mohly přispět k ujasnění skutkové podstaty, o jejíž naplnění se ve věci jednalo, a k usnadnění průběhu budoucího přestupkového řízení.

Nesouhlasím však s tím, že se komise po úkonech před zahájením řízení rozhodla oznámení odložit dle ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky. Nejednalo se totiž o záležitost, kdy by už z oznámení zjevně vyplýval důvod věc odložit – z podkladů a protichůdných tvrzení¹⁴ stěžovatelky a paní Š. se naopak jevila nutnost provést dokazování,¹⁵ k němuž by komise byla oprávněná až v rámci řízení.

Krajský úřad podle Vašeho vyjádření připouští, že komise mohla ve stěžovatelčině záležitosti zevrubně posoudit jednání paní Š. a hodnotit motivaci k němu ještě v rámci úkonů před zahájením řízení, přičemž následné odložení oznámení bylo legitimní, resp. pro komisi dokonce povinné. Souhlasím, že odložení v souladu s ustanovením § 76 odst. 1 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky je obligatorní; zjistí-li komise naplnění jeho podmínek, nemůže uplatnit vlastní úvahu a musí věc odložit. Neztotožňuji se však se způsobem, jakým se komise v konkrétním stěžovatelčině případě snažila citované ustanovení použít – pokud by si totiž správní orgány ujasňovaly existenci odpovědnosti za přestupek už ve fázi před zahájením řízení a vlastní řízení zahajovaly až tehdy, když by považovaly za jisté, že se přestupek stal a je třeba jej potrestat, zcela by odpadl smysl korespondujícího ustanovení, dle kterého lze zahájené řízení o přestupku zastavit pro to, že skutek, o němž se vede řízení, se nestal nebo není přestupkem.¹⁶

S argumenty Vašeho vyjádření ke zprávě o šetření, v němž zdůrazňujete subsidiární povahu správního trestání a proporcionalitu mezi oprávněným zájmem a objektem chráněným skutkovou podstatou, v zásadě souhlasím – komise by měla v řízení o přestupku na tyto aspekty brát zřetel. Dovoluji si proto upřesnit, že svou zprávou o šetření jsem nepoukazoval na skutečnost, že komise měla paní Š. potrestat za přestupek – k jeho prokázání a závaznému konstatování je totiž oprávněná právě jen komise. Cílem zprávy o šetření bylo, mimo jiné, vyjasnit, k čemu slouží oprávnění využitelné v postupu před zahájením řízení a k čemu již komise potřebuje kompetence, jež jí zákon přiznává až pro stadium vlastního správního řízení o přestupku. Dokladem toho, že komise zřejmě překročila rámec možností realizovatelných postupem před zahájením řízení, je nezákonná nečinnost, jíž se při nakládání s oznámením přestupku dopustila.¹⁷

Závěrem svého vyjádření jste zdůraznil, že osoby domáhající se správní ochrany proti nečinnosti mají právo pouze na to, aby správní orgán konal, nemohou se však domoci zahájení řízení. S tímto závěrem souhlasím, přičemž si Vás dovoluji odkázat na právní

14 Srov. záznam o podání vysvětlení stěžovatelkou ze dne 25. 10. 2017 a jeho přílohu, čj. MUMI 17044178, a proti tomu stojící záznam o podání vysvětlení paní Š. ze dne 25. 10. 2017, čj. MUMI 17044181.

15 Podrobit zkoumání by se musela především otázka vlivu zástěn na cirkulaci vzduchu a prostupnost světla do místností, k čemuž existují protichůdné doklady a tvrzení.

16 Ustanovení § 86 odst. 1 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky.

17 V části C.1 zprávy o šetření konstatuji, že komise porušila svou povinnost odložit věc nebo zahájit řízení do 60 dnů ode dne, kdy se o přestupku dozvěděla. Včasným zahájením řízení by se tedy komise této nečinnosti vystříhala.

pravidla citovaná v části C.4 zprávy o šetření¹⁸ – ve stěžovatelské záležitosti jsem konstatoval pochybení krajského úřadu nikoliv proto, že by krajský úřad neposkytl ochranu konkrétnímu stěžovatelskému právu, nýbrž proto, že nesplnil svou povinnost působit k odstranění nečinnosti podřízeného orgánu. Můj závěr ze zprávy tedy není v rozporu s Vaším uvedeným konstatováním ani doloženou judikaturou.¹⁹

Návrh opatření k nápravě

Jako vhodné opatření k nápravě si Vám v souladu s ustanoveními § 18 odst. 2 a § 19 zákona o veřejném ochránci práv²⁰ dovoluji navrhnout, aby krajský úřad přijal některé z opatření proti nečinnosti komise (nezahájení přestupkového řízení), jež mu zákon v ustanovení § 80 správního řádu umožňuje.

Vážený pane řediteli, Vaše sdělení, jaké opatření k nápravě krajský úřad provedl, si v souladu s ustanovením § 20 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv dovoluji očekávat do **30 dnů** ode dne doručení tohoto závěrečného stanoviska.

S pozdravem

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

18 „Správní orgány vyřizují věci bez zbytečných průtahů, činí tedy úkony v zákonem stanovené lhůtě nebo ve lhůtě přiměřené. Nadřízený správní orgán učiní opatření proti nečinnosti, dozví-li se o tom, že správní orgán nevydal rozhodnutí ve věci v zákonné lhůtě anebo ne zahájil řízení ve lhůtě 30 dnů (v případě přestupkového řízení do 60 dnů) ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení z moci úřední. Ochrana před nečinností se přitom vztahuje nejen na nečinnost správních orgánů ve správním řízení, ale použije se i při dalších postupech, na které se vztahuje správní řád.“

19 Rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2009, čj. 3 Ans 1/2009-58, a ze dne 17. 7. 2012, čj. 2 Ans 8/2012-31; oba dostupné na www.nssoud.cz.

20 Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.