



Závěrečné stanovisko s návrhem opatření k nápravě ve věci řízení o přestupku proti občanskému soužití

Dne 20. února 2019 jsem vydal zprávu o šetření ve věci podnětu paní A., bytem xxxxxx (dále také „stěžovatelka“), která nesouhlasila s průběhem a výsledkem přestupkového řízení. Podstatou řízení byl přestupek proti občanskému soužití podle ustanovení § 49 odst. 2 písm. c) zákona o přestupcích¹ (schválnost vůči jinému), jehož se stěžovatelka měla dopustit tím, že dne 13. prosince 2016 schválně vylila odpadkový koš s vodou, včetně odpadků, na plot a oplocený pozemek své sousedky B.²

Stěžovatelce uložil Magistrát města Děčín pokutu 300 Kč a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.³ Stěžovatelka se neúspěšně bránila odvoláním, žádostí o obnovu řízení a podnětem k přezkumu.

A. Závěry šetření

Svým šetřením jsem dospěl k následujícím zjištěním, jež jsou podrobněji popsána ve zprávě o šetření.

Magistrát města Děčín (dále také „magistrát“) jako „nalézací“ správní orgán, jenž vedl řízení a vydal rozhodnutí v prvním stupni, se dopustil zásadního pochybení tím, že v rozporu s ustanovením § 3 správního řádu nepostupoval tak, aby zjistil stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.

V průběhu řízení magistrát nedostal ani své povinnosti plynoucí mu z ustanovení § 50 odst. 3 věty druhé správního řádu, když rezignoval na zjišťování všech rozhodných okolností svědčících ve prospěch stěžovatelky (obviněné z přestupku).

Magistrát omezil právo stěžovatelky dle čl. 6 odst. 3 písm. d) Úmluvy,⁴ neboť jí neumožnil předvolání a výslech svědků v její prospěch za stejných podmínek jako svědků proti ní. I to přispělo k nezjištění všech rozhodných okolností a stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.

Ze strany magistrátu došlo i k porušení ustanovení § 68 odst. 3 věty první správního řádu, neboť z odůvodnění nejsou seznatelné úvahy, kterými se řídil při hodnocení podkladů pro vydání rozhodnutí, a ani to, jak se vypořádal s návrhy a námitkami stěžovatelky.

Magistrát posledně uvedené ustanovení porušil i tím, že se v rozhodnutí nedostatečně zabýval naplněním formální a materiální stránky přestupku – jeho skutkové podstaty – čímž zatížil své rozhodnutí v této části nepřezkoumatelností.⁵

1 Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, který byl od 1. července 2017 nahrazen zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, a zákonem č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích.

2 Mezi okrajem pozemku patřícího stěžovatelce a plotem paní B. teče potok, přes který měla stěžovatelka odpadky na plot vylít.

3 Rozhodnutí magistrátu ze dne 15. března 2017, čj. MDC/27540/2017.

4 Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, sjednaná v Římě dne 4. listopadu 1950, vyhlášená pod č. 209/1992 Sb.

5 Uvedené pochybení se snažil v odůvodnění svého rozhodnutí zhojit krajský úřad jako odvolací správní orgán – viz části C.1.4 a C.2.1.



Pochybení magistrátu jsem shledal i v nedostatečném naplnění práva stěžovatelky (jako účastnice správního řízení) podle ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí a vyjádřit se k nim, když jí k tomu neurčil přiměřenou lhůtu, neboť jí určil pouze přesný okamžik, kdy může své právo uplatnit.

Krajský úřad Ústeckého kraje (dále také „krajský úřad“) pochybil tím, že:

- v odvolacím řízení nenapravit pochybení magistrátu, případně nezrušil nepřezkoumatelné a nezákonné rozhodnutí magistrátu, a
- podání stěžovatelky nevyhodnotil zčásti i jako podnět k zahájení přezkumného řízení a případnou neexistenci důvodů pro zahájení nepromítl do odůvodnění svého zamítavého rozhodnutí.

Ministerstvo vnitra a ministr vnitra se dopustili pochybení spočívajícího v tom, že:

- nezrušilo nezákonné rozhodnutí krajského úřadu a jemu předcházející nepřezkoumatelné a nezákonné rozhodnutí magistrátu,⁶
- v rozhodnutí o zamítnutí odvolání ve věci obnovy řízení⁷ nikterak nezdůvodnilo svůj závěr o neshledání důvodů pro zahájení přezkumného řízení, čímž porušilo ustanovení § 68 odst. 3 věty první správního řádu,⁸ a
- nedodrželo zákonnou 30denní lhůtu dle ustanovení § 94 odst. 1 in fine správního řádu, neboť stěžovatelku o nezahájení přezkumného řízení informovalo až po téměř čtyřech měsících od obdržení jejího podnětu.

Žádný ze správních orgánů se dostatečně nezabýval důkazním standardem pro řízení o trestním obvinění, a především se orgány téměř vůbec **nevypořádaly s návrhy a námitkami stěžovatelky jako obviněné z přestupku ohledně provádění důkazů a z nich vycházejících skutkových zjištění.**

Obecně jsem dospěl ke zjištění, že všechny tři výše uvedené správní orgány v předmětných správních řízeních své **právní a skutkové závěry spíše konstatovaly, než že by je v souladu s požadavky právní úpravy řádně a přezkoumatelně odůvodňovaly.** Jinými slovy, sdělovaly výsledek svých úvah, aniž popsaly cestu, jíž se k nim dostaly.

B. Vyjádření úřadů

Vyjádření všech tří šetřených správních orgánů shrnuji jednotlivě níže. V části C. se s vyjádřeními vypořádávám a předkládám své závěrečné hodnocení případu.

B.1 Magistrát města Děčín

Primátor města Děčín Jaroslav Hrouda (dále také „primátor města“) se velmi stručně vyjádřil k mým zjištěním dopisem ze dne 4. dubna 2019.⁹ V podstatě jen konstatoje nesouhlas s mými zjištěními a jednotlivá pochybení pouze formálně odmítl, aniž přednesl jakoukoli argumentaci, jíž by se snažil oponovat mým závěrům a argumentům či s nimi polemizovat.

⁶ Učinit tak mělo v rámci přezkumné řízení zahájeného z moci úřední na základě seznámení s kompletní spisovou dokumentací k přestupkovému řízení stěžovatelky.

⁷ Rozhodnutí ze dne 10. července 2017, čj. MV-57809-11/VS-2017.

⁸ Dále v části C.3.1 stanoviska koriguji tento svůj právní závěr.

⁹ Sp. zn. MDC/118880/2016, čj. MDC/26362/2019.



Výjimkou jsou jen strohá vyjádření k **nevyslechnutí navržené svědkyně a k nedostatečnému naplnění práva stěžovatelky seznámit se se všemi podklady** podle ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu,¹⁰ jimž se věnuji v části C.1 stanoviska.

B.2 Krajský úřad Ústeckého kraje

Ředitel Krajského úřadu Ústeckého kraje Ing. Milan Zemaník (dále také „ředitel KrÚ“) se k mým zjištěním vyjádřil dopisem ze dne 2. dubna 2019.¹¹ I v tomto případě se jedná o velmi stručné vyjádření.

Ředitel KrÚ **uznal pochybení** krajského úřadu při **vyhodnocení podání stěžovatelky** ze dne 27. dubna 2017. Připustil, že v daném případě mohlo být vhodné posoudit podání zčásti i jako podnět k zahájení přezkumného řízení a úvaha správního orgánu o neexistenci důvodů mohla být promítnuta do odůvodnění rozhodnutí o zamítnutí žádosti o obnovu řízení. Ředitel KrÚ uvedl, že v rozhodovací praxi krajského úřadu bude věnována větší pozornost otázce vyhodnocování obsahu podání tak, aby bylo postupováno v souladu se správním řádem.

Uvedené **opatření považuji** vzhledem k okolnostem případu¹² za **dostatečné** a ve vztahu k tomuto dílčímu pochybení krajského úřadu své **šetření končím**. Není předmětem mého dalšího hodnocení.

Dále se ředitel KrÚ krátce vyjádřil k tomu, proč krajský úřad nepřistoupil k nápravě pochybení magistrátu, případně zrušení jeho nepřezkoumatelného a nezákonného rozhodnutí z důvodu nevyslechnutí dcery stěžovatelky. Uvedenému se věnuji v části C.2 stanoviska.

B.3 Ministerstvo vnitra a ministr vnitra

Ministr vnitra Jan Hamáček se k mým zjištěním vyjádřil dopisem ze dne 29. března 2019.¹³

Ministr vnitra nesouhlasí s tím, že Ministerstvo vnitra (dále také „ministerstvo“) pochybilo, když nezrušilo nezákonné rozhodnutí krajského úřadu a jemu předcházející nepřezkoumatelné a nezákonné rozhodnutí magistrátu. Domnívá se, že pro zahájení přezkumného řízení ministerstvo nemělo a nemá dostatečný důvod.

Konkrétně dosti stručně zmiňuje, že prvostupňový i odvolací orgán vycházely z řady svědeckých výpovědí, včetně výpovědí přivolaných policistů, u nichž se presumuje jejich nestrannost a objektivita. Odmítá proto, že by nebyl dostatečně zjištěn skutkový stav. Shodně s primátorem města a ředitelem KrÚ poukázal na ustanovení § 52 správního řádu, s nímž se podle jeho názoru správní orgány řádně vypořádaly – odkázal přitom na rozhodnutí krajského úřadu o odvolání.¹⁴

Dále pouze bez jakékoli argumentace konstatoval, že považuje odůvodnění rozhodnutí o přestupku za dostačující, včetně prokázání viny, formy zavinění a úvah o uloženém trestu.

10 Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

11 Sp. zn. 947/SCKZU/2017, čj. KUUK/44412/2019/SCKZU-15.

12 Náprava v konkrétním případě stěžovatelky již vzhledem k delšímu časovému odstupu není možná.

13 Čj. MV-57809-23/VS-2017.

14 Ze dne 20. dubna 2017, čj. 739/SCKZU/2017-3.



Určením přesné doby k seznámení s podklady rozhodnutí nedochází k zásahu do práva účastníka řízení. Tak by tomu bylo pouze v případě reálného znemožnění výkonu tohoto práva.

Ke zbylým dvěma pochybením se ministr vnitra vyjádřil obšírněji, a proto je shrnuji a reaguji na ně v části C.3 stanoviska.

C. Závěrečné hodnocení

S ohledem na nepřijetí dostatečných opatření k nápravě vydávám své závěrečné stanovisko podle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.¹⁵ Součástí stanoviska je návrh opatření k nápravě (část D.).

Především zde musím konstatovat, že ani jeden z dotčených správních orgánů se **nikterak konkrétně nevyjádřil, ve smyslu právní polemiky či diskuse**, k mým obsáhlým a podrobně argumentačně podloženým zjištěním a závěrům, pokud jde o:

- nemožnost pokládat sousedky za nestranné svědkyně a s tím spojenou nutnost obzvláště důkladně posuzovat věrohodnost proti sobě stojících výpovědí (část C.1.1 zprávy o šetření),
- nezjištění všech okolností ve prospěch stěžovatelky-obviněné, nemožnost nakládat s výpověďmi policistů jako s přímým důkazem přestupkového jednání (část C.1.2 zprávy o šetření),
- pozdní předvolání dcery stěžovatelky k ústnímu jednání, neověření tvrzené nepřítomnosti stěžovatelky v době spáchání přestupku a vedení a průběh ústního jednání ze strany magistrátu (část C.1.2 zprávy o šetření),
- otázku šířky (koryta) potoku, výšky plotu, vzdálenosti vylití odpadků a zdravotních potíží stěžovatelky a vzdálenost sousedního domu rodiny paní B. od plotu (část C.1.2 zprávy o šetření) a
- naplnění formální a materiální stránky přestupku (část C.1.4 zprávy o šetření).

Správní orgány ani v reakci na zprávu o šetření **nepředestřely své nesouhlasné úvahy a protiargumenty**. Pouze konstatovaly svůj nesouhlas a zopakovaly svá tvrzení, **aniž reagovaly na moji argumentaci**.

Takový postup mnou šetřených správních orgánů považuji za nešťastný a v podstatě nesplňující základní parametry korektní komunikace mezi správním orgánem a veřejným ochráncem práv jako nástrojem vnější kontroly veřejné správy, konkrétně upravené zákonem o veřejném ochránci práv (především ustanovení § 15 a následujících).

Dále postupně reaguji na vyjádření magistrátu, krajského úřadu a Ministerstva vnitra (ministra vnitra).

C.1 Magistrát města Děčín

Primátor města se k většině mých podrobných zjištění a obsáhlé argumentaci nikterak nevyjádřil a pouze vyjádřil nesouhlas, neposkytl mi tak prostor pro další dialog. Nemám tedy důvod na svých závěrech o pochybení magistrátu cokoliv měnit¹⁶ a **setrvávám**

¹⁵ Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁶ A to ani na základě vyjádření ministerstva k postupu magistrátu, jak uvádím v části C.3 stanoviska.



na svých dosavadních zjištěních. Ohledně porušení ustanovení § 3, § 50 odst. 3 věty druhé a § 68 odst. 3 věty první proto odkazují na své obsáhlé odůvodnění ve zprávě o šetření.

C.1.1 Nevyslechnutí navržené svědkyně

K nevyslechnutí stěžovatelkou navržené svědkyně, její dcery, primátor města uvedl:

„K nevyslechnutí navržené svědkyně se správní orgán dostatečně a podrobně vyjádřil v rozhodnutí. Je třeba zdůraznit, že správní orgán není vázán návrhy účastníků, vždy provede takové důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci. Správní orgán takovým způsobem v řízení postupoval a nadto řádně v rozhodnutí odůvodnil, proč nebyl proveden výslech svědkyně.“

Magistrát nevyslechnutí svědkyně ve svém rozhodnutí¹⁷ **zdůvodnil pouhými dvěma větami:**¹⁸ *„Po výslechu policistů však dospěl správní orgán k závěru, že není již třeba jednání odročovat a opětovně tuto svědkyni předvolávat. Vyjádření dvou policistů je pro rozhodování dostačující.“*^{19,20}

Primátor města příznačně odkázal na ustanovení § 52 věty druhé správního řádu, podle něž správní orgán není návrhy účastníků vázán, **vždy však provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci.** Ustanovení však nesprávně aplikoval na danou situaci.

Ve zprávě o šetření jsem detailně rozebral důvody, proč takové odůvodnění nelze považovat za dostačující z hlediska imperativu dodržení základních práv stěžovatelky a zákonnosti správního řízení. Mj. i s odkazem na Úmluvu a judikaturu správních soudů a Ústavního soudu jsem poukázal na to, proč byl výslech dcery stěžovatelky potřebný ke zjištění stavu věci v rozsahu, o němž nejsou důvodné pochybnosti.

Bohužel s touto mojí argumentací se primátor města ani nikterak nesnaží polemizovat, pouze opakuje své přesvědčení, že vše bylo v pořádku. I v této dílčí záležitosti proto **setrvávám na svých dosavadních závěrech o pochybení magistrátu.**

C.1.2 Nenaplnění práva seznámit se s podklady rozhodnutí

K nedostatečnému naplnění práva stěžovatelky seznámit se se všemi podklady primátor města uvedl:

„Správní orgán také dostatečně naplnil právo stěžovatelky k uplatnění práva vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí, když byla řádně vyrozuměna, že po zahájení řízení byly shromážděny podklady pro rozhodnutí. K seznámení s těmito podklady jí určil přiměřenou lhůtu. Nespátřuji žádné pochybení v tom, že jí byl stanoven termín na konkrétní den a hodinu, neboť stěžovatelka byla v průběhu řízení poučena o svých právech a k seznámení s obsahem spisu, tedy k seznámení s podklady pro rozhodnutí se mohla dostavit kdykoliv v průběhu řízení o přestupku, a to i bez vyzvání správního orgánu.“

17 Ze dne 15. března 2017, čj. MDC/27540/2017.

18 Ve zbytku se jedná o popis okolností jejího neúspěšného předvolání a informace, které řekla na místě policistům.

19 Str. 3 rozhodnutí magistrátu ze dne 15. března 2017, čj. MDC/27540/2017.

20 Ve svém vyjádření v reakci na zahájení šetření (ze dne 12. března 2018, čj. MDC/18044/2018) magistrát doplnil, že výpověď dcery stěžovatelky „by zřejmě nemohla vnést do hodnocení věci žádné nové skutečnosti“.



Účastníkům musí být před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí.²¹ Jedná se o jedno ze základních procesních práv nejen ve správním řízení, které **vyplývá již z článku 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.**^{22,23} Jedná se o povinnost správního orgánu konat tak, aby bylo právo účastníka řízení řádně naplněno.²⁴

„Nelze připustit, aby byla tato povinnost obcházena obecným poučením o možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí kdykoliv v průběhu řízení ... Uvedená povinnost může být splněna pouze tak, že bude účastníkovi řízení řádně procesně sděleno, že se bude moci v konkrétním období mezi opatřením všech podkladů řízení a vydáním rozhodnutí seznámit s podklady a vyjádřit se k nim ... [zvýraznění doplněno].“²⁵

Podstatou a účelem povinnosti správního orgánu je účastníku signalizovat, že orgán má **shromážděny veškeré podklady** pro své rozhodnutí, tedy že se správní řízení chýlí ke konci, a umožnit účastníkovi **seznámit se s kompletní spisovou dokumentací,**²⁶ aby mohl uplatnit své celkové stanovisko k věci a podkladům, případně učinit závěrečná vyjádření.²⁷

Nelze tedy přisvědčit argumentu primátora města, že stěžovatelka byla se svým právem seznámit se s podklady rozhodnutí poučena v průběhu řízení a mohla se kdykoli dostavit. To sice pravda je, avšak samo o sobě to není dostatečným pro splnění povinnosti správního orgánu ve smyslu ustanovení § 36 odst. 3 věty první správního řádu.

Ke stanovení konkrétního dne a hodiny pro realizaci práva na seznámení s podklady pro rozhodnutí se vyjádřila veřejná ochránkyně již dříve a dospěla k závěru, že takové striktní stanovení konkrétního okamžiku je **v rozporu se zásadou veřejné správy jako služby veřejnosti a zásadou vstřícnosti** (§ 4 odst. 1 správního řádu).²⁸ V konečném důsledku tak může docházet k **popření účinného a reálného výkonu daného základního práva.**

Vzhledem k tomu, že magistrát **ten samý den** – 15. března 2017, na kdy stěžovatelce určil striktní termín k uplatnění práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, **vydal samotné rozhodnutí.**²⁹ Stěžovatelka tak neměla možnost následně požádat o určení dodatečné lhůty k uplatnění svého práva. Nadto výzva ze dne 8. března 2017³⁰ byla stěžovatelce

21 Ustanovení § 36 odst. 3 věty první správního řádu.

22 Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.

23 Srov. VEDRAL, Josef. Správní řád. Komentář. II. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, ISBN 978-80-7273-166-4, s. 402. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. listopadu 2014, čj. 9 As 42/2014-35, bod [21]; dostupný z www.nssoud.cz.

24 Srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. ledna 2013, čj. 5 Ca 117/2009-39; dostupný z www.nssoud.cz.

25 Bod [21] rozsudku čj. 9 As 42/2014-35.

26 Se zákonnými výjimkami podle ustanovení § 36 odst. 3.

27 POTĚŠIL, Lukáš, HEJČ, David, RIGEL, Filip, MAREK, David: Správní řád. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2015, ISBN 978-80-7400-598-5, s. 190.

28 Zpráva o šetření veřejného ochránce práv ze dne 23. června 2015, sp. zn. 401/2015/VOP/IK; dostupná z <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2944>.

29 Viz datum na rozhodnutí čj. MDC/27540/2017 a informace v písemnosti předání spisu se stanoviskem ze dne 29. března 2017, čj. MDC/31273/2017.

30 Čj. MDC/24034/2017.



prostřednictvím datové schránky doručena až v pátek 10. března 2017, a stěžovatelka tak reálně měla pouhé dva celé pracovní dny na to, aby na výzvu jakkoli zareagovala.³¹

Magistrát tímto postupem v dané věci **reálně znemožnil** stěžovatelce účinné využití jejího základního práva.

I v této dílčí záležitosti proto **setrvávám na svých dosavadních závěrech o pochybení magistrátu.**

C.2 Krajský úřad Ústeckého kraje

Ani ředitel krajského úřadu se k většině mých zjištění a obsáhlé argumentaci ohledně průběhu řízení vedeného magistrátem blíže nevyjádřil. Nemám tedy ani zde důvod na svých závěrech o pochybení krajského úřadu, spočívajícího v nenapravení pochybení magistrátu,³² cokoliv měnit³³ a **setrvávám na svých dosavadních zjištěních.**

C.2.1 Nevyslechnutí navržené svědkyně

Pouze ve vztahu k **nevyslechnutí stěžovatelkou navržené svědkyně**, její dcery, uvedl, že krajský úřad dospěl ke stejnému závěru jako magistrát, že nebylo třeba předvolat navrhovanou svědkyni, s čímž se dle názoru ředitele KrÚ krajský úřad řádně vypořádal v odůvodnění svého rozhodnutí. V této souvislosti také odkázal na ustanovení § 52 správního řádu. Závěrem uvedl, že z pohledu krajského úřadu byl skutkový stav věci zjištěn magistrátem dostatečně.

Krajský úřad v odůvodnění svého rozhodnutí o odvolání konstatoval, že magistrát se ve svém rozhodnutí vypořádal s nevyslechnutím svědkyně tím, že zmínil pochybení provozovatele poštovních služeb a dostačující výpověď „*svědků-policistů*“.

Otázce pochybení provozovatele poštovních služeb jsem se věnoval již ve zprávě o šetření. Poukázal jsem na to, že v první řadě se jednalo o ne zcela správný postup magistrátu, když dceru stěžovatelky **předvolal opravdu na poslední chvíli**,³⁴ neboť k fikci doručení dle ustanovení § 24 odst. 1 správního řádu došlo až dne 6. března 2017, tedy **pouhý jediný den před konáním ústního jednání**. Proto nemohu odkaz na pochybení poskytovatele poštovních služeb brát za dostatečné vypořádání se s tím, proč magistrát odmítl přistoupit k výsledku dcery stěžovatelky. Obdobně jsem ve své zprávě zpochybnil apriorní věrohodnost výpovědi dvou policistů, neboť ti **nebyli přítomni** samotnému přestupkovému jednání.

Oproti magistrátu krajský úřad nevyslechnutí svědkyně **zdůvodnil pouhou jednou větou**, když uvedl, že s postupem magistrátu lze souhlasit, „*neboť takto provedený důkaz [pozn. autora: výslech dcery stěžovatelky jako svědkyně] by s ohledem na provedená skutková zjištění a předpoklad, že tato by pouze podpořila výpověď své matky, nepřinesl k případu nové poznatky, a jeví se tak tudíž jako nadbytečný*“.

Na str. 17 zprávy o šetření jsem pak **důrazně odmítl** nevyslechnutí dcery stěžovatelky s odůvodněním, že „*by pouze podpořila výpověď své matky*“. Analogicky bych se mohl ptát,

31 Např. žádostí o jiný termín.

32 Především se nabízelo zrušení jeho rozhodnutí z důvodu částečné nepřezkoumatelnosti a částečné nezákonnosti.

33 A to ani na základě vyjádření ministerstva k postupu magistrátu, jak uvádím v části C.3 stanoviska.

34 Zásilka byla vypravena dne 23. února 2017 a k vyzvednutí poštou připravena následujícího dne 24. února 2017.



proč krajský úřad neměl problém s tím, že magistrát jako svědkyně vyslechl obě sousedky stěžovatelky, paní B. a její matku paní C. – vždyť přeci jedna pouze podpořila výpověď druhé.

Ve zprávě o šetření jsem se důkladně zabýval postupem magistrátu i krajského úřadu a podrobně zdůvodnil svá zjištění o jejich pochybeních, včetně nevyslechnutí dcery stěžovatelky a nedostatečného zjištění skutkového stavu.

Ředitel KrÚ se však k mojí argumentaci **nikterak nevyjádřil**, nesnaží se s mým odůvodněním jakkoli polemizovat či předejít důvody pro svůj opačný názor. Stejně jako primátor města, a v rámci řízení magistrát a krajský úřad, i ředitel KrÚ **pouze konstatuje** svůj názor – nesouhlas s mými zjištěními, aniž pro to uvádí jediný řádný argument, k němuž bych se mohl vyjádřit a snažit se ho vyvrátit.

Setrávám tak na svých dosavadních závěrech o pochybení krajského úřadu.

C.3 Ministerstvo a ministr vnitra

K otázce svědeckých výpovědí – jak ze strany sousedek stěžovatelky, tak i přivolaných policistů,³⁵ nevyslechnutí dcery stěžovatelky a vypořádání se s ustanovením § 52 správního řádu, nedostatečného zdůvodnění v části prokázání viny, formy zavinění, úvah o uloženém trestu a určení přesné doby k seznámení se s podklady rozhodnutí, jsem se vyjádřil již ve zprávě o šetření, případně výše v částech C.1 a C.2, proto na ně odkazuji.

Vzhledem k tomu, že ani ministr vnitra nepředložil k výše uvedeným otázkám žádné nové argumenty, nemám důvod na svých závěrech o pochybení Ministerstva vnitra spočívajícího v nezrušení nezákonného rozhodnutí krajského úřadu a jemu předcházejícího nepřezkoumatelného a nezákonné rozhodnutí magistrátu cokoliv měnit a setrávám na svých dosavadních zjištěních.

C.3.1 Vyhodnocení žádosti o obnovu zčásti i jako podnět k přezkumnému řízení

K nezdůvodnění závěru o neshledání důvodů pro zahájení přezkumného řízení v rozhodnutí o zamítnutí odvolání ve věci obnovy řízení³⁶ ministr vnitra uvedl:

„Toliko v závěru uvedeného rozhodnutí se Ministerstvo vnitra vyjádřilo k možnosti přezkumného řízení, aniž z toho ovšem plynulo, že žádost o obnovu řízení či odvolání posoudilo jako podnět k přezkumnému řízení. K tomu ostatně nebyl důvod, když se paní A. domáhala v uvedených podáních obnovy řízení. Je samozřejmě namístě posuzovat podání ve smyslu ustanovení § 37 odst. 1 správního řádu podle jeho obsahu, nikoli formy, nemělo by tak však být činěno v rozporu s jasně projevenou vůlí podatele, zde, jak již uvedeno, se paní A. domáhala obnovy řízení. Informace o možnosti přezkumného řízení byla proto paní A. poskytnuta pro úplnost, nad rámec vlastního odůvodnění rozhodnutí, jehož předmětem, jak shora uvedeno, bylo odvolání proti rozhodnutí krajského úřadu o zamítnutí obnovy řízení [zvýraznění doplněno].“

V části C.3.2 zprávy o šetření jsem uvedl, že na rozdíl od krajského úřadu ministerstvo vyhodnotilo žádost stěžovatelky o obnovu řízení zčásti i jako možný podnět k zahájení

³⁵ Dovolím si poukázat na to, že jsem ve své zprávě o šetření nezpochybňoval nestrannost a objektivitu příslušníků policie, pouze jsem upozornil, že: a) nebyli přímými svědky předmětného jednání, a b) nelze jejich subjektivní názor na to, čeho by stěžovatelka mohla být schopná, považovat za objektivní potvrzení skutkového stavu.

³⁶ Rozhodnutí ze dne 10. července 2017, čj. MV-57809-11/VS-2017.



přezkumného řízení, když v odůvodnění pro úplnost, avšak nedostatečně, uvedlo, že „na základě předloženého spisového materiálu ... neshledává důvody pro jeho zahájení“.

Jsem tedy poněkud překvapen, pokud ministr vnitra nyní tvrdí, že ministerstvo podání stěžovatelky nevyhodnotilo ani zčásti jako podnět k zahájení přezkumného řízení. Není mi jasné, proč se ministerstvo vyjadřuje k něčemu, co podle něj nebylo předmětem podání stěžovatelky. Kladu si otázku, proč se ministerstvo v závěru „pro úplnost, nad rámec vlastního odůvodnění rozhodnutí“ obdobně nevyjádřilo i k nemožnosti provedení nového řízení či důvodům, proč nelze podání chápat jako stížnost podle ustanovení § 175 správního řádu.

Především si myslím, že nelze hovořit o jasně projevené vůli stěžovatelky. Zaprvé své podání označila jako „*Přezkoumání rozhodnutí ve správním řízení – opravné prostředky – obnova řízení*“, odkázala tedy jazykově i na přezkumné řízení. Je pravda, že v úvodu svého podání výslovně žádá obnovu řízení podle § 62 starého správního řádu.³⁷ Zadruhé upozorňuji, že stěžovatelka je právní laik, a proto po ní nelze vyžadovat precizní právní vyjadřování.³⁸

Nad to jsem v části C.2.3 zprávy o šetření rozebral výklad správních soudů ohledně podmínek obnovy řízení, včetně **paradoxní situace**, kdy **námítky nepravdivých důkazů** (nesprávně zjištěného skutkového stavu),³⁹ jež by měly být z podstaty věci řešeny institutem obnovy řízení, **se stávají možným důvodem pro případné zahájení přezkumného řízení**. Obsahově se tedy stěžovatelka domáhala, v souladu s názorem správních soudů, i zahájení přezkumného řízení. Poukázal jsem i na názor komentářové literatury.⁴⁰

Ministerstvo tedy mělo podání vyhodnotit zčásti i jako podnět k zahájení přezkumného řízení a neshledání důvodů odůvodnit v souladu s ustanovením § 94 odst. 1 věty poslední správního řádu.⁴¹ Uvedený závěr ostatně přijal i ředitel krajského úřadu (viz výše část B.2 stanoviska).

Ministr vnitra se k této stěžejní argumentaci nevyjádřil, nerozporuje ji ani nezpochybňuje. **Trvám proto na svých závěrech** o pochybení ministerstva, neboť mě názor ministra vnitra nepřesvědčil o opaku.

37 Zákon č. 71/1967 Sb., zákon o správním řízení (správní řád).

38 Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. září 2008, čj. 1 As 30/2008-49, č. 1746/2009 Sb. NSS, bod [16]; dostupný z www.nssoud.cz.

39 Zde ohledně šířky potoka a výšky plotu.

40 Podle názoru Josefa Vedrala lze i v případě nepravdivých důkazů „přínejmenším uvažovat o tom, že v původním správním řízení mohlo být porušeno ustanovení § 3, popř. § 50 odst. 3 správního řádu“ – VEDRAL, Josef. Správní řád. Komentář. II. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, ISBN 978-80-7273-166-4, s. 802. Dle autora se důvod obnovy řízení částečně prolíná s důvodem pro zahájení přezkumného řízení; tamtéž, s. 860.

41 V části C.3.2 zprávy jsem nesprávně uvedl, že ministerstvo neshledání důvodů pro zahájení přezkumného řízení nezdůvodnilo v rozporu s ustanovením § 68 odst. 3 správního řádu. Toto ustanovení upravující náležitost rozhodnutí (odůvodnění) však na vyřízení podnětu k zahájení přezkumného řízení nedopadá, neboť se týká pouze rozhodnutí v širším slova smyslu. Na věci nic nemění, že úvaha ministerstva o neshledání důvodů byla formálně součástí správního rozhodnutí, jímž zamítlo odvolání ve věci obnovy řízení. Podnět k zahájení přezkumného řízení se však vyřizuje „pouhým“ sdělením, na něž nelze klást všechny formální nároky správního rozhodnutí. Ministerstvo nicméně postupovalo v rozporu s ustanovením § 94 odst. 1 věty poslední správního řádu, neboť stěžovatelce nezdůvodnilo, proč neshledalo důvody pro zahájení přezkumného řízení.



C.3.2 Vyřízení podnětu k zahájení přezkumného řízení ministrem vnitra

Ohledně výkladu ustanovení § 94 odst. 1 in fine správního řádu jsem ve zprávě o šetření argumentoval především závěrem poradního sboru ministra vnitra⁴² a vývojem v komentářové literatuře.⁴³

Ministr vnitra zpochybnil závěr poradního sboru s tím, že poradní sbor, při nedostatku zákonné úpravy, jednoznačně nevyloučil ani druhý možný výklad daného ustanovení – lhůta začíná „běžet dnem, kdy se správní orgán po předběžném posouzení věci rozhodl, že nejsou důvody k zahájení přezkumného řízení“. Ministr vnitra dále ze závěru č. 70 citoval důvody pro tento výklad. Doslovem konstatoval, že závěry poradního sboru ani komentářové literatury „*nejsou právně závazné a toliko soud může zhojit tyto interpretační nedostatky*“.

Stěžejní, dle mého názoru, však je, že **poradní sbor ministrem vnitra prosazovaný výklad odmítl** na základě logických a srozumitelných důvodů, na něž v podrobnostech odkazuji. V této souvislosti považuji za podstatné též poukázat na smysl a účel vzniku a existence poradního sboru. Samo Ministerstvo vnitra na svých webových stránkách uvádí:⁴⁴

„Účelem poradního sboru je zajištění plnění úkolů vyplývajících z § 12 odst. 2 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění zákona č. 501/2004 Sb., o změně zákonů v souvislosti s přijetím správního řádu. Úkolem poradního sboru je sjednocovat právní úpravu správního procesu, sjednocovat výklad správního řádu a publikací doporučujících stanovisek koordinovat aplikační praxi ve veřejné správě [zvýraznění doplněno].“

Podle ustanovení § 12 odst. 2 zákona č. 2/1969 Sb. plní Ministerstvo vnitra **koordinační úlohu v oblasti správního řízení**, správního trestání, spisové služby a postupů podle kontrolního řádu.

Jak chce ministerstvo prostřednictvím závěrů poradního sboru koordinovat a sjednocovat výklad správního řádu pro aplikační praxi veřejné správy, když se samo závěry poradního sboru odmítá řídit? Navíc s odkazem na nejednoznačnost právní úpravy, k jejímuž vyjasnění byl právě poradní sbor zřízen.

Samozřejmě pouze soud může podat závazný právní výklad právní normy. Koordinace a sjednocování aplikační praxe z pozice ústředního správního orgánu, např. skrze metodické vedení či právě závěry poradního sboru, je však zásadně úkolem Ministerstva vnitra. Svoji roli nemůže plnit, pokud se svými vlastními výkladovými stanovisky neřídí.

Ostatně Nejvyšší správní soud již vyslovil svůj názor na výklad počátku běhu 30denní lhůty pro vyznění účastníka o nezahájení přezkumného řízení. V bodu [12] rozsudku ze dne 26. července 2017, čj. 3 As 280/2016-65,⁴⁵ soud uvedl: „[V]zhledem ke skutečnosti, že žádost [obsahově představovala podnět k zahájení přezkumného řízení; pozn. autora]

42 Závěr č. 70 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 6. 10. 2008; dostupný z <https://www.mvcr.cz/soubor/zaver-70-pdf.aspx> [cit. 2019-06-25].

43 VEDRAL, Josef. Správní řád. Komentář. II. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, ISBN 978-80-7273-166-4, s. 805, kde je i podrobnější argumentace pro uvedený výklad.

44 Poradní sbor ministra vnitra pro správní řád a správní trestání. Ministerstvo vnitra České republiky; dostupné z <https://www.mvcr.cz/webpm/clanek/poradni-sbor-ministra-vnitra-pro-spravni-rad-a-spravni-trestani.aspx> [cit. 2019-06-25].

45 Dostupný z www.nssoud.cz.



ze dne 6. 8. 2014 byla žalovanému doručena dne 8. 8. 2014, uběhla 30denní lhůta ve smyslu § 94 odst. 1 in fine správního řádu dne 7. 9. 2014 [zvýraznění doplněno].

Navíc, i kdybych hodnotil postup ministra vnitra na základě jím prosazovaného výkladu – lhůta počíná běžet ode dne předběžného posouzení věci, došlo k neodůvodněným průtahům, když mezi hlasováním rozkladové komise a vypravením sdělení ministra vnitra jsou dle spisového materiálu **bezmála tři měsíce bez jakéhokoli úkonu**. K uvedenému se ministr vnitra opět nevyjádřil.

Ministr vnitra své vyjádření uzavřel tím, že „**zřejmé nedostatky právní úpravy spočívající v tom, že správní řád výslovně neuvádí, odkdy se má předmětná lhůta počítat, nelze přičítat k tíži správního orgánu**“ [zvýraznění doplněno]. Jinými slovy, ministr vnitra říká, že nejednoznačnost výkladu právní normy⁴⁶ musí jít k tíži jednotlivce.

S tímto pohledem ministra vnitra se nemohu v žádném případě ztotožnit. Jsou-li možné dva různé výklady právní normy, tedy existují-li pochybnosti o jejím správném výkladu, užije se ve veřejném právu výkladové pravidlo v **pochybnostech ve prospěch jednotlivce**.⁴⁷ Jedná se v podstatě jen o další zásadu veřejného práva. Výklad nejednoznačného ustanovení § 94 odst. 1 in fine tedy **musí vždy jít ve prospěch jednotlivce**, tedy **v neprospěch správního orgánu a k jeho tíži**. Žádný jiný výsledek výkladová pravidla ve veřejném právu neumožňují.

Argumentace ministra vnitra mě **nepřesvědčila, abych ustoupil** ze svých dosavadních závěrů o pochybení ministra vnitra formulovaných ve zprávě o šetření, a proto na nich **setrvávám**.

D. Opatření k nápravě

Náprava v konkrétním případě stěžovatelky již vzhledem k delšímu časovému odstupu není možná – uplynutí lhůt pro přezkumné řízení. Správním orgánům proto navrhuji, aby se ve své budoucí praxi vyvarovaly vytýkaných pochybení, která jsem podrobně popsal ve zprávě o šetření a v tomto stanovisku.

Magistrátu města Děčín navrhuji, aby:

- v souladu s ustanovením § 3 správního řádu důsledně postupoval tak, aby vždy řádně zjistil stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti;
- naplňoval své povinnosti plynoucí mu z ustanovení § 50 odst. 3 věty druhé správního řádu a nerezignoval na zjišťování všech rozhodných okolností svědčících ve prospěch obviněné/obviněného z přestupku;
- v řízení o přestupku důsledně aplikoval čl. 6 odst. 3 písm. d) Úmluvy a zásadně umožňoval obviněným předvolání a výslech svědků v jejich prospěch za stejných podmínek jako svědků proti nim, zvláště za situace, kdy takový svědek může

⁴⁶ Správní řád je v gesci právě Ministerstva vnitra.

⁴⁷ Uvedené plyne ze strukturálního principu liberálně demokratického státu vyjadřujícího prioritu jednotlivce a jeho svobody před státem [srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 20. listopadu 2002, sp. zn. I. ÚS 512/02 (N 143/28 SbNU 271); dostupný z: <http://nalus.usoud.cz>].



poskytnout důkazy o nevině obviněné/ho⁴⁸ a jeho výslech může přispět ke zjištění stavu věci, což je povinností správního orgánu (§ 3 správního řádu);

- správně aplikoval ustanovení § 52 správního řádu a vždy provedl důkazy potřebné ke zjištění stavu věci, případně dostatečně zdůvodnil, proč důkaz navržený účastníkem řízení neprovede;
- jeho rozhodnutí byla přezkoumatelná a vždy splňovala všechny náležitosti ve smyslu ustanovení § 68 odst. 3 věty první správního řádu, tj. z odůvodnění byly seznatelné úvahy, kterými se řídil při hodnocení podkladů pro vydání rozhodnutí a jak se vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí;
- se dostatečně zabýval naplněním formální a materiální stránky přestupku – jeho skutkové podstaty;
- dostatečně naplňoval práva účastníků řízení, především obviněných, plynoucí z ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu a k seznámení s podklady pro vydání rozhodnutí a vyjádření k nim jim určil přiměřenou lhůtu, nikoli pouze přesný okamžik.

Krajskému úřadu Ústeckého kraje jako orgánu odvolacímu navrhuji, aby v rámci odvolacího řízení důsledně zkoumal postup a rozhodnutí prvostupňových orgánů z hlediska naplnění výše uvedených práv účastníků a povinností správních orgánů.

Ministerstvu vnitra jako přezkumnému orgánu navrhuji, aby v rámci vyhodnocování důvodů pro zahájení přezkumného řízení a zrušení pravomocného rozhodnutí důsledně zkoumalo postup a rozhodnutí orgánů I. a II. stupně z hlediska naplnění výše uvedených práv účastníků a povinností správních orgánů.

Ministerstvu vnitra dále navrhuji, aby v souladu s ustanovením § 37 odst. 1 správního řádu posuzovalo podání podle jejich skutečného obsahu, i kdyby to bylo v rozporu s výslovně projevenou vůlí podatele/podatelky, zvláště jedná-li se o právní laiky. Konkrétně navrhuji, aby ministerstvo žádost o obnovu řízení, plyne-li to z jejího obsahu, vyhodnocovalo zčásti i jako podnět k zahájení přezkumného řízení a formálně nenutilo jednotlivce k učinění dalšího úkonu. Neshledání důvodů pro zahájení přezkumného řízení je pak nutné odůvodnit.

Ministrovi vnitra navrhuji, aby podněty k zahájení přezkumného řízení vyřizoval ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy obdrží podnět k provedení přezkumného řízení. Případně, pokud to z důvodu nutnosti předložení věci rozkladové komisi není reálně možné, aby tak činil v co nejkratší možné lhůtě bez zbytečných průtahů.

Závěrečné stanovisko zasílám primátorovi města Děčín Jaroslavu Hroudovi, řediteli Krajského úřadu Ústeckého kraje Ing. Milanu Zemaníkovi a ministru vnitra Janu Hamáčkovi a žádám, aby mi podle ustanovení § 20 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv sdělili, zda provedli navržená opatření k nápravě. Odpověď očekávám v zákonné lhůtě 30 dnů od doručení stanoviska. Stanovisko zasílám také stěžovateli.

48 Srov. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 12. dubna 2007, Pello proti Estonsku, č. 11423/03, body 30–35; v originálním anglickém znění dostupný z <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-80123>; podle KMEC, J., KOSAŘ, D., KRATOCHVÍL, J., BOBEK, M. Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, ISBN 978-80-7400-365-3, s. 815.



Pokud správní orgány nepřijmou navržená opatření k nápravě nebo provedená opatření nebudou považovat za dostatečná, podle ustanovení § 20 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv vyrozumím nadřízený úřad, v případě Ministerstva vnitra a ministra vnitra pak vládu, eventuálně mohu o svých zjištěních informovat veřejnost včetně sdělení jmen osob oprávněných jednat jménem dotčených správních úřadů.

Brno 16. července 2019

JUDr. Stanislav Křeček v. r.
zástupce veřejné ochránkyně práv
(stanovisko je opatřeno elektronickým podpisem)